

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
DE RIBEIRÃO PRETO  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES

CAROLINE KRÜGER

Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ADRIANA CRISTINA FERREIRA CALDANA

RIBEIRÃO PRETO

2019

Prof. Dr. Vahan Agopyan  
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Lucirton Costa  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Jorge Henrique Caldeira de Oliveira  
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. João Luiz Passador  
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração de Organizações

CAROLINE KRÜGER

Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Ciências.

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ADRIANA  
CRISTINA FERREIRA CALDANA

RIBEIRÃO PRETO

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Krüger, Caroline

Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas, 2019.

176 p.: il.; 30 cm

Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Administração das Organizações.

Orientadora: Caldana, Adriana Cristina Ferreira.

1. Fronteiras. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Governança Transfronteiriça 4. Fatores Críticos.

## AGRADECIMENTOS

Ao escrever estas linhas, não há como deixar de me emocionar ao lembrar do trajeto até chegar aqui. Tenho meu coração repleto de gratidão pelas pessoas que me acompanharam e pelas quais tive o privilégio de conhecer e desfrutar da amizade, que compartilharam comigo os desafios e superações da trajetória de pesquisa. Realmente, sem vocês, este trabalho não teria sido desenvolvido e, muito menos, concluído.

À minha orientadora e amiga, Profa. Dra. Adriana Cristina Ferreira Caldana, pelos ensinamentos e conselhos precisos, por tonar o caminho mais leve, por liderar e inspirar uma geração a buscar e transmitir os valores inegociáveis da sustentabilidade.

À minha querida coorientadora, mesmo que informalmente, Profa. Dra. Cláudia Souza Passador, pela transmissão de conhecimento e direção, pela praticidade na pesquisa, por ser um exemplo de determinação e dedicação pela melhoria da gestão pública.

Ao Prof. Dr. João Luiz Passador, pela receptividade na FEA/USP-RP, verdadeiramente um exímio anfitrião, pelo incentivo, acreditação e ensino.

Ao Prof. Luiz Guilherme Scorzafave, pela generosidade com que me recebeu na disciplina “Avaliação de Políticas Sociais” e no Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social (LEPES), pelo auxílio e contribuição na tese.

Ao Prof. Marco Meneguzzo, pela orientação no estágio doutoral na Itália, por proporcionar caminhos para a realização das entrevistas com os especialistas europeus.

Ao Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira e a todos os demais professores do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF), pelo aporte na minha formação e visão de fronteira.

Aos gestores e profissionais do Ministério da Saúde e dos governos locais e aos especialistas no Brasil e exterior, que gentilmente se disponibilizaram a dar entrevistas, participando da fase de coleta de dados desta tese.

À Universidade de São Paulo (USP), especialmente aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações, e à equipe da Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA- RP/USP) - Érika Costa, Matheus Costa e Silvio Noronha -, pelo excelente acompanhamento prestado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, pelo apoio financeiro durante o período de estágio doutoral no exterior.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela bolsa de pesquisa, e a cada integrante da equipe Fronteiras; em especial ao Me. Bolívar Pêgo, pela dedicação à melhoria das políticas públicas brasileiras e pela singular contribuição no meu aperfeiçoamento como pesquisadora; à Dra. Rosa Moura, pelo exemplo como pesquisadora, pelos ensinamentos primorosos, pareceres acurados e generoso aceite em participar da minha banca de defesa em um momento de tanto trabalho; e aos queridos, Dra. Maria Nunes, Dra. Paula Moreira, Me. Gustavo Ferreira e Me. Liria Nagamine, por buscar “desfronteirizar” a fronteira, pelos conhecimentos e aprendizados compartilhados e pela amizade.

Aos pesquisadores do Centro de Estudos e Gestão de Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic), especialmente as mais competentes amigas, Marina Kolland, Luna Ferolla e Lílian Oliveira, que sempre, com excelência, partilham conhecimento e conselhos de pesquisa. Obrigada por me darem força quando não tinha, e por me ajudarem a encontrar caminhos quando não os via. E, também, ao amigo Marco Paschoalotto, pela parceria de pesquisa e fundamental colaboração para realização do estágio doutoral no exterior; e aos Profs. Dr. Denis Renato de Oliveira e Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, pela participação na banca de tese.

Aos pesquisadores do GOLDEN Brazil, especialmente Marlon Alves, Larissa Pacheco, Nayele Macini, Adriana Fiorani, Marina Lourenção, João Eustachio, e Julio Borges, pelas contribuições na vida e na pesquisa. Cada um de vocês, de um modo tão particular e especial, ajudou-me neste trajeto, com ombro amigo, conselhos e proposições de melhorias.

Às minhas amigas globais, mas que têm seu coração na Itália, Marie Luise Reinhard, Williany Freitas, Renata Castro e Janaine Trombini, vocês foram minha casa, quando estava longe dela. Obrigada por me ajudarem a desenvolver a pesquisa no outro lado do oceano e, mesmo de longe, concluí-la no Brasil.

Às extraordinárias irmãs Silveira, Emanuely, Isabelly e Kariny; ao professor de inglês mais amado, Kael Penido; e às maravilhosas Larissa Soares, Sandy Alvaro, Gabi Alves e Karine Aquino, vocês acalentaram meu coração e me deram suporte para finalizar este trabalho.

A todos os meus familiares e, em especial, à minha amada mãe, Maria Krüger, por todo o amor e dedicação, e ao meu desbravador irmão e querida cunhada, Nino Rafael e Gabriela Krüger, a força e a compaixão em seus corações levam o meu a querer ir além.

Ao meu amado e amigo Fábio. Se a vida ofereceu barreiras, o seu amor possibilitou que eu vencesse cada uma delas. Sou graciada por ter você ao meu lado.

Por último e mais importante, agradeço ao autor e consumidor da fé, ao meu Papai, amigo, conselheiro, ajudador: - obrigada, Jesus, por se fazer presente em todo o tempo. Mesmo quando eu não o percebia ali, você estava cuidando de cada detalhe.

## RESUMO

KRÜGER, C. Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas, 2019. 176f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

A gestão de políticas públicas em áreas de fronteira vem colocando inúmeros desafios para os gestores destas áreas em diversas partes do mundo, especialmente no Brasil. Desta forma, a partir de uma perspectiva de pesquisa multinível, os estudos que guiaram esta tese buscaram identificar diretrizes para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira. O primeiro estudo (Capítulo 2) avalia as políticas públicas fronteiriças, tomando o caso do Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras). Suas descobertas sugerem que a inadequação do uso dos recursos às características da fronteira explica a falha em alavancar as condições de saúde nestas áreas, sendo gerado, ainda, *insights* para informar futuras políticas de saúde em outras áreas. Tais ações poderiam oportunizar melhores resultados no contexto de políticas públicas fronteiriças em geral, entre elas: cooperação para disposição de serviços de saúde, dimensionamento da demanda, investimentos, desburocratização, amparo legal, estratégias de longo prazo, continuidade política e *accountability*. Tais resultados apontam para a necessidade de governança em áreas de fronteira, isto porque a governança transfronteiriça tem sido percebida como a necessidade de coordenação de políticas ou de gerenciamento de interdependências transfronteiriças para o alcance de melhores resultados. Assim, no segundo estudo (Capítulo 3), é desenvolvido um modelo a partir da revisão sistemática da literatura de governança transfronteiriça, identificando os fatores críticos deste processo. Os resultados demonstram que a temática é recente, com estudos de abordagem qualitativa e concentrados nas fronteiras da Europa. Evidenciam-se, ainda, fatores críticos, ou seja, elementos que necessitam de maior atenção, sintetizados nas dimensões Territorial, Recursos, Institucional e Político-regulatória. Por fim, no terceiro estudo (Capítulo 4), é examinada a aplicabilidade do modelo de Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça (FCGT). Os resultados demonstram que todos os componentes do modelo são aplicáveis às duas realidades, sendo evidenciado, ainda, elementos complementares que contribuem para o aperfeiçoamento da estrutura do mesmo, além de estratégias gerenciais e *gaps* a serem superados para se construir caminhos em meio aos obstáculos da governança em áreas de fronteira. As contribuições gerais teóricas desta tese estão na proposição de um modelo de FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos. As implicações práticas, por sua vez, estão na disposição de um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir as políticas públicas em áreas de fronteira.

**Palavras Chave:** Fronteiras. Avaliação de Políticas Públicas. Governança Transfronteiriça. Fatores Críticos.

## ABSTRACT

**KRÜGER, C.** From impact assessment to cross-border governance: contributions to improving public policy management. 2019. 176p. Thesis (Doctorate) – Faculty of Economy, Administration and Accounting of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

The management of public policies in border areas has posed numerous challenges for managers of these areas in various parts of the world, especially in Brazil. Thus, from a multilevel research perspective, the studies that guided this thesis sought to identify guidelines for improving public policy management in border areas. The first study (Chapter 2) assesses border public policies, taking the case of “Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras” Project (SIS-Fronteiras). The findings suggest that the inadequate use of resources to border characteristics explains the failure to leverage health conditions in these areas, and also generates insights to inform future health policies and others such as: cooperation for health service provision, demand scaling, investments, de-bureaucratization, legal support, long-term strategies, political continuity and accountability. These results point to the need for governance in border areas, because cross-border governance has been perceived as the need for policy coordination or cross-border interdependence management to achieve better results. Thus, in the second study (Chapter 3), a model is developed from the systematic review of the cross-border governance literature, identifying the critical factors of this process. The results show that the theme is recent, with qualitative approach studies focused on the borders of Europe. Also highlighting critical factors, that is, elements that need more attention, summarized in the Territorial, Resources, Institutional and Political-regulatory dimensions. Finally, in the third study (Chapter 4), the applicability of the Critical Factors for Transboundary Governance (FCGT) model is examined. The results show that all components of the model are applicable to both realities, being evidenced complementary elements that contribute to the improvement of its structure, and management strategies and gaps to be overcome to build paths in the midst of governance obstacles in border areas. The theoretical general contributions of this Thesis are in the proposition of a FCGT model, so far not yet addressed in academic studies. And the practical implications lie in the provision of a construct that, in its adoption, managers will be able to understand and better manage public policies in border areas.

**Keywords:** Borders. Public Policy Assessment. Transboundary Governance. Critical factors.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Faixa de Fronteira Brasileira e área beneficiada pelo Projeto SIS-Fronteiras .....	43
Figura 2 - Design de pesquisa (Estudo 1).....	46
Figura 3 - Especificidades geográficas do estudo qualitativo .....	50
Figura 4 - Etapas da pesquisa (Estudo 2) .....	76
Figura 5 - Modelo proposto a partir do framework teórico sobre os Fatores Críticos para a Governança transfronteiriça (FCGT) em três perspectivas .....	95
Figura 6 - Dimensões, componentes e respectiva teoria base do modelo FCGT .....	96
Figura 7 - Síntese da pesquisa (Estudo 3) .....	119
Figura 8 - Nuvem de palavras resultantes das análises das entrevistas com os especialistas brasileiros (A) e europeus (B). .....	121

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Matriz metodológica da tese .....	27
Quadro 2 - Variáveis do estudo: recursos financeiros e indicadores de saúde .....	47
Quadro 3 - Identificação dos entrevistados que integram a pesquisa .....	50
Quadro 4 - Sumarização da caracterização dos participantes dos workshops .....	51
Quadro 5 - Matriz de categorias identificadas: fatores positivos e negativos do SIS-Fronteiras .....	60
Quadro 6 - Protocolo de análise preliminar dos artigos.....	74
Quadro 7 - Variáveis de análise do conteúdo dos artigos .....	74
Quadro 8 - Síntese dos artigos sobre governança transfronteiriça identificados na revisão sistemática.....	86
Quadro 9 - Dimensões e componentes caracterizados como Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça e teoria base .....	91
Quadro 10 - Perguntas aplicadas ao painel de especialistas e respectiva teoria base .....	115
Quadro 11 - Especialistas entrevistados.....	118
Quadro 12 – Matriz contributiva da tese.....	146

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de repasses e recursos liberados aos municípios participantes do SIS-Fronteiras .....	53
Tabela 2 - Teste Pseudo R- quadrado .....	57
Tabela 3 - Resultado do coeficiente $\beta_1$ das regressões .....	58

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Recursos liberados por ano e fases aos municípios participantes do Projeto.....	55
Gráfico 2 - Propensity Score.....	57
Gráfico 3 - Evolução temporal do IFDM-Saúde.....	59
Gráfico 4 - Anos de publicação dos artigos.....	77
Gráfico 5 - Periódicos de publicação dos estudos.....	79
Gráfico 6 - Contexto Nacional das fronteiras analisadas nos artigos.....	80
Gráfico 7 - Cooperação na pesquisa.....	81
Gráfico 8 - Abordagem de pesquisa dos estudos.....	81
Gráfico 9 - Análise das coletas de dados dos estudos.....	82
Gráfico 10 - Foco das pesquisas.....	83
Gráfico 11 - Enfoque da área de estudo.....	84

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AB	Atenção Básica
ACS	Agentes Comunitários de Saúde
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AECT	Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial
Agetrat	Agência Municipal de Trânsito e Transporte
ATLS	Suporte Avançado de Vida no Trauma
ATNS	Suporte Avançado para Enfermagem no Trauma
ATT	<i>Average Treatment on Treated</i>
BPM	Batalhão de Polícia Militar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CDRR	Companhia de Desenvolvimento do Estado Roraima
CEFIR	<i>Centro de Formación para la Integración Regional</i>
CEO	Centro de Especialidade Odontológica
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
Codesul	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Corsan	Companhia Riograndense de Saneamento
Cosems	Conselho de Secretários Municipais de Saúde
CTI	Centro de Tratamento e Terapia Intensiva
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
EB	Exército Brasileiro
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
ESF	Equipes de Saúde da Família
DS	Desenvolvimento Sustentável
FCGT	Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça

FEA/USP-RP	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - USP
FF	Faixa de Fronteira
FHCE	<i>Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Udelar</i>
FIER	Federação das Indústrias do Estado de Roraima
FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
Gefron	Grupo Especial de Fronteira
GPublic./USP	Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas da Universidade de São Paulo
GT	Governança Transfronteiriça
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFDM-Saúde	Índice de Desenvolvimento Municipal em Saúde
IFFAR	Instituto Federal Farroupilha
IFRR	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEPES	Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social
LIDER	Liderança para o Desenvolvimento Regional
Mapa	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MD	Ministério da Defesa
MEF	Mestrado em Estudos Fronteiriços
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça e Cidadania
MS	Ministério da Saúde
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NPM	<i>New Public Management</i>
OBmigra	Observatório das Migrações Internacionais
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PDFF	Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PDIF	Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços
PEIF	Programa de Escolas Interculturais de Fronteira
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PROSUL	Foro para o Progresso da América do Sul
PS	Pronto Socorro
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMAGRO/MS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar do Estado do Mato Grosso do Sul
Semiur	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Rural
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Seplan/RR	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima
SIAB	Sistema de Informação da Atenção Básica
SIH	Sistema Internações Hospitalares
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SIS-Fronteiras	Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TT	Toxóide Tetânico
UE	União Européia
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRR	Universidade Federal de Roraima

UnB	Universidade de Brasília
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
USP	Universidade de São Paulo
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
WCED	World Comission on Environment and Development
ZFI	Zonas Fronteiriças Internacionais



## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA .....	19
1.1 Problema de Pesquisa .....	26
1.2 Objetivos .....	26
1.3 Estrutura da Tese .....	27
1.4 Motivação de Pesquisa.....	31
Referências Capítulo 1 .....	31
CAPÍTULO 2 - ESTUDO 1: AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRONTEIRIÇAS: O CASO DO SISTEMA INTEGRADO DE SAÚDE DAS FRONTEIRAS .....	36
Resumo .....	36
2.1 Introdução .....	36
2.2 Avaliação de políticas públicas e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras.....	39
2.3 Método.....	44
2.3.1 Dados quantitativos: recursos financeiros e indicadores.....	46
2.3.2 Dados qualitativos: entrevistas e <i>workshops</i> .....	50
2.4 Resultados.....	53
2.4.1 Etapa quantitativa .....	53
2.4.2 Etapa qualitativa .....	59
2.5 Discussões.....	62
2.6 Conclusão.....	64
Referências - Capítulo 2 .....	66
CAPÍTULO 3 - ESTUDO 2: FATORES CRÍTICOS PARA A GOVERNANÇA TRANSFRONTEIRIÇA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO A PARTIR DE UM <i>FRAMEWORK</i> TEÓRICO .....	71
Resumo .....	71
3.1 Introdução .....	71
3.2 Método .....	73
3.3 Resultados e discussões .....	76
3.3.1 Análise descritiva da literatura .....	77
3.3.2 Panorama conceitual sobre governança transfronteiriça .....	85
3.3.3 Fatores críticos para a governança transfronteiriça: proposição de um modelo a partir de um <i>framework</i> teórico.....	90
3.3.4 Limitações e Estudos Futuros.....	98

3.4	Conclusão .....	99
	Referências - Capítulo 3 .....	100
CAPÍTULO 4 - ESTUDO 3: GOVERNANÇA TRANSFRONTEIRIÇA À LUZ DE ESPECIALISTAS: CONTORNANDO OBSTÁCULOS E CONSTRUINDO CAMINHOS .....		104
	Resumo .....	104
4.1	Introdução.....	104
4.2	Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça.....	106
4.3	Método.....	113
4.3.1	Método Delphi para levantamento empírico do estudo .....	113
4.3.2	Técnica de análise de dados .....	113
4.4	Resultados e Discussões .....	119
4.4.1	Conhecendo o painel de especialistas e obtendo os fatores críticos preponderantes para a governança transfronteiriça em dois cenários .....	119
4.4.2	Análise à luz de especialistas: contribuições gerencias e <i>gaps</i> a serem superados.....	124
4.5	Conclusão .....	138
	Referências - Capítulo 4 .....	140
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....		145
APÊNDICE A – LEVANTAMENTO REALIZADO PELO IPEA: METODOLOGIA E APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS E GRUPOS FOCAIS .....		155
APÊNDICE B – IDENTIFICAÇÃO DOS INFORMANTES QUE INTEGRAM OS <i>WORKSHOPS</i> .....		158
APÊNDICE C – EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS A PARTIR DO LEVANTAMENTO QUALITATIVO SOBRE O SIS-FRONTEIRAS E A SAÚDE NA FRONTEIRA BRASILEIRA .....		165

## CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

O processo de globalização fomentou uma perspectiva de desaparecimento progressivo das fronteiras mundiais diante da promessa de fluidez e integração entre as nações, contudo mais de 26 mil quilômetros de fronteiras políticas foram traçadas somente na Europa e Ásia nas últimas duas décadas, e outras tantas, tem sido palco de conflitos (FOUCHER, 2009). Todavia, as fronteiras são muito mais que hostilidades e contradições relatadas nos meios midiáticos em geral, são marcas de complementariedade e permeabilidade, são nós expressivos de “ligação entre malhas territoriais distintas, elos agudos da integração”, marcadas, contudo, por um processo “paradoxal de desmantelamento e reconstrução” (OLIVEIRA, 2015, p. 235)

Esse processo de reconstrução da fronteira meramente como limite tem sido chamado de “desfronteirização”,<sup>1</sup> que se expressa pela tendência de controle permanente e fechamento seletivo de fronteiras (OLIVEIRA; DORFMAN, 2015), sendo justificada pela segurança, mas, na verdade, apresentando-se como o reforço dos processos históricos de desigualdade entre os países (KRAMSCH, 2002). Um estudo cartográfico das pesquisadoras Elisabeth Vallet e Stéphane Rosière demonstra que cerca de 80% da riqueza e apenas 20% da população estão no interior dos países ricos, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e grande parte dos países europeus, onde tem sido vivenciado um fechamento físico e político (OLIVEIRA; DORFMAN, 2015). Contrariamente, os demais 80% da população estão fora destes mundos, com apenas 20% das riquezas (PÊGO et. al., *no prelo*).

Este cenário tem sido reforçado pelos conflitos, atentados, crises econômicas e refugiados, o que tem provocado um fluxo de algumas centenas de milhares de pessoas, principalmente do norte da África e do Oriente Médio para a Europa; da América Central para os Estados Unidos e Canadá; e mais contemporaneamente da Venezuela para a Colômbia e Brasil (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR), 2019; DOOCY et al., 2019).

---

<sup>1</sup> O termo “desfronteirização” é usado por Oliveira e Dorfman (2015) aludindo a tentativa de desmantelamento da fronteira, pois entendendo que a mesma existe a partir do outrem (país/cidade limítrofe etc.) a negação da funcionalidade destas regiões por meio de um fechamento, cauteriza as relações de reciprocidade entre as localidades lindeiras. Os autores complementam, afirmando que estes países se comportam como condomínios de luxo, implementando postos avançados/externos de controle de documentação, de concessão ou não de vistos; como o caso da Europa, que fizeram do norte da África uma fronteira; e dos Estados Unidos da América (EUA), onde a migração para o país é controlada no México (OLIVEIRA; DORFMAN, 2015).

Além destas questões em pauta, com consequências na falta de disposição de serviços públicos e emprego, as fronteiras mundiais são, em maioria, palco de ações do Estado focadas sumariamente no combate ao narcotráfico e contrabando, que fomentam uma visão estereotipada da região e “desprezam os nexos de cooperação e integração cotidiana do território” (OLIVEIRA, 2015, p. 249). Diferentemente desta visão, as fronteiras em geral são “ambientes extremamente dinâmicos e criativos, mais cosmopolitas e tolerantes”, onde a maioria das pessoas gosta de viver (OLIVEIRA; DORFMAN, 2015). Contudo, as assimetrias econômicas e sociais e os desafios ambientais, institucionais e legais formam um arcabouço complexo, necessitando de respostas específicas para o desenvolvimento destas regiões que as agendas políticas tradicionais não têm conseguido promover (KRAMSCH, 2002; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Como resultado desse panorama, a pauta fronteira tem ocupado destaque nas discussões internacionais (MIKHAILOVA, 2014; SCHMIDT, 2005) e nacionais (PÊGO et al., 2017, 2018). Assim, tem-se argumentado que as políticas públicas, entendidas como o Estado em ação (JOBERT; MULLER, 1987), podem ser construídas com variados formatos e instrumentos para ultrapassar acirramentos, proporcionando pontes entre países que estão próximos territorialmente, mas distantes em suas ações governamentais (CRUZ, 2014; PIKNER; 2008; SPACEK; 2018).

Abordando especificamente o contexto nacional, as ações públicas para a fronteira são resultado de um processo histórico fundado na preocupação do Estado com a garantia de sua soberania desde o período Colonial, quando, nos anos 70, a região foi caracterizada como zona de interesse especial pelo Governo Federal. Nesse período, passou a ser identificada como “Faixa de Fronteira” (FF), um espaço territorial dotado de complexidade e peculiaridades que a tornam singular em relação ao restante do país, sendo instituída sua conformação territorial na Lei nº 6.634, de 1979, com função estratégica de área de segurança territorial (BRASIL, 2005).

Posteriormente, na Constituição de 1988, foi avalizada a disposição do ideal “segurança, controle e proteção” (BRASIL, 1988), limitando, assim, as oportunidades de desenvolvimento local. Contudo, desde então, a preocupação com a segurança e a soberania do território nacional tem alicerçado discussões sobre o desenvolvimento e, concomitantemente, promovido a percepção de que, para haver segurança, faz-se necessária a vivificação da região focando a geração de emprego e renda (BRASIL, 2010).

Importante esclarecer que esta faixa de terra com 150 km de largura, contados a partir do limite internacional, estende-se de Norte a Sul do país, ao longo dos 16 mil quilômetros de divisas com dez dos doze países da América do Sul. No total, abrange 586 municípios em 11 estados da federação, dos quais 121 são limítrofes, ou seja, situam-se na linha de fronteira (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2018). Nestas localidades, vivem mais de 11,7 milhões de pessoas (IBGE, 2019), sendo ainda consideradas regiões de necessidades latentes, carente de ações consistentes, que promovam o desenvolvimento (BRASIL, 2016; MACHADO, 2005; PÊGO, et al., 2018; TORRECILHA, 2013).

Uma das características marcantes da FF brasileira é a baixa densidade demográfica, em grande medida devido à concentração do desenvolvimento nas regiões próximas ao litoral do Brasil, associada ainda às grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios. Fato que fez com que, desde sua criação, experimentasse um relativo isolamento, sendo-lhe conferidas ações públicas pontuais de ocupação territorial e implantação de bases militares, o que a colocou à margem das políticas centrais de desenvolvimento e limitou projetos de integração (BRASIL, 2005, 2009).

Mesmo pontualmente e com restrições, a FF foi alvo de políticas públicas desde a década de 1980, porém, apenas em 2004, a partir de uma avaliação negativa do Programa Faixa de Fronteira do Governo Federal (1999-2002) devido à alocação de recursos em medidas pontuais, sem diretrizes claras, desconsiderando as diferenças sub-regionais em termos de desenvolvimento e integração fronteiriça, a FF foi definida como área especial de planejamento para a promoção de políticas públicas de desenvolvimento regional (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005).

A relevância desta agenda política conduziu à definição de uma nova diretriz para “reestruturação” do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), inserindo a orientação estratégica de desenvolvimento regional e integração da América do Sul (BRASIL, 2005). Contudo, o PDFF teve dificuldades orçamentárias, pois seus recursos eram em maioria oriundos por ementas parlamentares, o que dificultou suas ações no território e fez com que ela fosse descontinuada (GIMENEZ, 2015; SCHERMA, 2015).

Neste período, ainda outros programas foram implementados na região, entre eles na área de educação, saúde e integração (KRÜGER et al., 2017), como o Integração Sul-Americana, que “visava fortalecer a integração regional como um todo”, porém, “o programa

não era prioritário no governo federal e não se mostrou efetivo”, havendo ainda a proposição do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira - Plano Brasil Fronteira”, mas a “falta de apoio de outros ministérios foi fundamental para que o mesmo não se institucionalizasse” (SCHERMA, 2015, p. 213).

Neste período, ainda outros programas foram implementados na região, entre eles na área de Educação, Saúde e Integração (KRÜGER et al., 2017), como o Integração Sul-Americana, que “visava fortalecer a integração regional como um todo”, porém, “o programa não era prioritário no governo federal e não se mostrou efetivo” (SCHERMA, 2015, p. 213). Além disso, houve a proposição do Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira - Plano Brasil Fronteira, mas segundo Sherma (2015, p 2013), a “falta de apoio de outros ministérios foi fundamental para que o mesmo não se institucionalizasse”.

Em resumo, houve programas que entraram na agenda e não chegaram a se efetivar, ainda outros foram implementados, mas apresentaram diversos entraves que comprometeram os seus resultados, tais como: contingenciamento de recursos, descontinuidade política, deficiência de apoio e coordenação, carência de monitoramento e avaliação, entre outros (BRASIL, 2016; KRÜGER, et al., 2017). Este último fator, está, em grande medida, relacionado à falta de disposição de dados oficiais, o que retrata outro desafio: a falta de transparência na disposição de informações (KRÜGER; DANTAS; CASTRO, 2018).

Importante ainda ressaltar que em 2010 alguns destes resultados já eram percebidos, como o estudo do Comitê de Articulação Federativa que identificou que vários destes programas foram implementados de forma desarticulada (BRASIL, 2010). Tal acontecimento repercutiu na criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), que, entre seus objetivos, propôs medidas e gerenciamento das ações do Governo Federal na referida localidade (BRASIL, 2010; GIMENEZ, 2015).

Por conseguinte, após a criação da CDIF, agregando representantes dos diferentes Ministérios e membros convidados, foram instituídos os Núcleos de Fronteira, que, em sua maioria, se organizam a partir de decretos estaduais que designam seus membros. Seus objetivos visam identificar e priorizar os problemas para a atuação do poder público e dialogar com instituições atuantes na FF do respectivo estado para: sistematizar as demandas locais, analisar propostas de ações e formular Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs) (BRASIL, 2010).

Outra importante iniciativa para a gestão do território transfronteiriço, mas que esbarra em diversos desafios, foi a instituição das cidades gêmeas pelo Governo Federal. Segundo a

Portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) Nº 213/2016, havia 32 cidades gêmeas instituídas em 2016, sendo mais recentemente constatada Cáceres e San Matías (PÊGO et al., 2019). Importante ressaltar que o conceito de cidade gêmea teve início em 2005 no estudo que repercutiu no PDFF (BRASIL, 20005), avançando na sua institucionalização no documento Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTIIF), que as identificou como:

adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que nesse espaço adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2010, p. 21).

Desta forma, é importante esclarecer que apesar das importantes iniciativas citadas, percebe-se três grandes desafios no que se refere às instituições fronteiriças já formalizadas: a CDIF, por não ter recurso orçamentário específico para executar na fronteira, tem suas ações limitadas à articulação; os Comitês de Fronteira, que seriam “o espaço institucional de articulação local do poder público e da sociedade civil de ambos os países acerca das demandas e questões transfronteiriças [...], possuem iniciativas adotadas pontualmente, sem continuidade ou permanência verificada e sem estrutura institucionalizada” (GIMENEZ, 2015, p.206); e, ainda, a cooperação entre os estados e municípios fronteiriços e seus homólogos vizinhos, como as cidades gêmeas, é amparada por lei apenas parcialmente, pois as iniciativas de gestão compartilhada, como compras conjuntas, participação em consórcios etc., não são amparadas por lei, o que dificulta a resolução de problemas comuns em territórios transfronteiriços (BRASIL, 2016; SCHERMA, 2015).

Diante deste panorama, do ponto de vista político-administrativo, torna-se fundamental avaliar e discutir a organização e o desempenho das ações públicas efetuadas na região de fronteira, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades locais e promoção ao desenvolvimento. Além disso, tais resultados apontam para a necessidade de governança, visto que a mesma, em áreas de fronteira, tem sido percebida como necessidade de coordenação de políticas ou de gerenciamento de interdependências territoriais para o alcance de melhores resultados (LEIBENATH, 2007; PERKMANN, 2007; ZUMBUSCH; SCHERMA, 2015).

Neste contexto, é relevante pontuar que esta tese contribui para a gestão de políticas públicas em território fronteiriço, mas não se limita a este campo de conhecimento, uma vez que as ações para a resolução dos desafios transfronteiriços abrangem uma série de atores e

instituições públicas, privadas e sociais. Desafios que a Gestão Pública (concentrada sumariamente no Estado) dificilmente daria conta de resolver isoladamente (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Assim, para a articulação do território, visando a resolução de problemas comuns, a literatura tem apontado a necessidade de sistemas de governança transfronteiriça (PIKNER, 2008; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Todavia, entendo que a governança pode ser abordada sob diferentes prismas, Gereffi (2005) as identifica em níveis: (i) no macro estaria a governança econômica global, caracterizada pelas normas, regras, regimes e acordos bilaterais/ multilaterais; (ii) no nível intermediário, estaria a governança pública (país) e a governança corporativa (empresas); (iii) já no nível microeconômico, o autor cita que a governança pode adquirir diversas performances, como com ativistas ambientais, grupos sociais, trabalhistas etc.

Contudo, a governança transfronteiriça, objeto da presente tese, não se limita à esfera pública ou corporativa, ou, ainda, à área ambiental, social ou trabalhista. Antes, permeia os diferentes níveis e áreas, caracterizando-se como a construção de arranjos de coordenação que transcendam os limites impostos pela máquina pública (DURAND; NELLES, 2014; GUALINI, 2003; KRAMCH, 2003), baseada em planejamento holístico do território, discutida e formulada com atores não governamentais locais, amparada pela cooperação entre os diferentes níveis de governo dos Estados limítrofes na fronteira (PERKMANN, 2007; PIKNER, 2008; SCOTT, 2000).

Neste contexto, é importante ainda ressaltar que, como fomento à governança e cooperação para o desenvolvimento entre os países na atualidade, foi estabelecida em 2015 a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (DS) (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGEDA 2030 (GTSCA2030), 2019). A Agenda se desdobra em 17 objetivos e 166 metas, estando entre eles: a erradicação da miséria; saúde e bem estar; educação de qualidade; emprego digno e crescimento econômico; redução das desigualdades, perpassando cidades sustentáveis; combate às alterações climáticas; paz, justiça e instituições fortes. E o pivô para o alcance destes objetivos é o ODS 17, que aponta a centralidade da governança por meio do fortalecimento dos meios de implementação e revitalização das parcerias globais para o DS (NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU), 2015).

Neste contexto, é importante ainda ressaltar, que como fomento a governança e cooperação para o desenvolvimento entre os países na atualidade, foi estabelecida em 2015 a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (DS) (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGEDA 2030 (GTSCA2030), 2019). A Agenda se desdobra



em 17 objetivos e 166 metas, estando entre eles a erradicação da miséria; saúde e bem estar; educação de qualidade; emprego digno e crescimento econômico; redução das desigualdades; perpassando cidades sustentáveis; combate as alterações climáticas; paz, justiça e instituições fortes; tendo como pivô para o alcance destes objetivos, o ODS 17 que aponta a centralidade da governança por meio fortalecimento dos meios de implementação e revitalização das parcerias globais para o DS (NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU), 2015).

Mesmo com a contribuição nesta pauta de organizações internacionais e com o desenvolvimento do tema há cerca de três décadas nos acordos e políticas públicas na Europa, articulando seus Estados membros para a gestão e resolução de problemáticas em âmbito transfronteiriço, na América do Sul são raras as iniciativas para governança transfronteiriça. Na fronteira brasileira com os dez Estados limítrofes, pontuais avanços são percebidos mesmo com os esforços por meio dos blocos econômicos (HENRICHS; MEZA, 2017; ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

E embora na Europa a governança transfronteiriça encontre-se institucionalizada por meio da política de Cooperação Territorial Europeia (CTE)<sup>2</sup> (KRAMSCH, 2002), este processo encontra diversos entraves (PIKNER, 2008; SPACEK, 2018), havendo claramente uma falta de estudos que abordem de uma forma abrangente os seus elementos limitantes ou potencializadores, denominados nesta tese de fatores críticos. Ainda, a literatura sobre o tema tem demonstrado polissemia problemática do termo (DUPEYRON, 2017), carência de revisões sistemáticas que sintetizem os resultados dos estudos já realizados (MIKHAILOVA, 2014; PIKNER, 2008; SCHMIDT, 2005) e falta de perspectivas práticas que vão além de pesquisas com abordagens específicas do processo (DEPPICH, 2012; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017); ou estudos de caso (EVRARD, 2016; SPACEK, 2018; SVENSSON, 2015).

Deste modo, o desenho teórico e metodológico da presente tese foi esboçado de modo a suprir as lacunas supracitadas, identificadas durante a revisão da literatura. No intuito de aproximar os resultados da pesquisa às necessidades informacionais dos tomadores de decisão, buscou-se também atender às recomendações dos diversos atores inquiridos. Assim, a proposta

---

<sup>2</sup> A política CTE é também conhecida como Interreg, sendo financiado pelo *European Regional Development Fund* (ERDF); apresentando-se como um quadro para a implementação de ações conjuntas e intercâmbios de políticas entre os intervenientes nacionais, regionais e locais de diferentes Estados-Membros (LEIBENATH, 2007). A CTE possui programas em três vertentes de cooperação: transfronteiriços (nível A), transnacionais (nível B) e inter-regionais (nível C), sendo sucedido por meio de cinco períodos de programação: INTERREG I (1990-1993); INTERREG II (1994-1999); INTERREG III (2000-2006); INTERREG IV (2007-2013); e INTERREG V (2014-2020) (ZÄCH; PÜTZ, 2014). Para mais informações ver: <https://www.interregeurope.eu/>.

dos 3 estudos realizados conjuga elementos que visam atender às demandas levantadas, por meio de um processo dinâmico de interações dialógicas entre constatações teóricas e empíricas, de modo a conferir ao trabalho uma lógica coesa, em torno de um eixo condutor coerente e relevante para estudiosos e gestores da gestão de políticas públicas transfronteiriças.

## 1.1 Problema de Pesquisa

Com base nas argumentações expostas e compreendendo que as fronteiras são territórios marcados pela dualidade, pois são indispensáveis marcadores de identidade, autoconsciência e diversidade e, ao mesmo tempo, representam historicamente zonas de conflito/crises políticas e mutabilidade (FOUCHER, 2009; OLIVEIRA, 2015), com desafios prementes na atualidade (DUPEYRON, 2017). Tais territórios representam assim, áreas que demandam uma gestão com características particulares, o que levou a problemática de pesquisa, que norteará as reflexões no âmbito desta tese: **Como aprimorar a gestão de políticas públicas fronteiriças?**

A partir desta questão de pesquisa foi definido o objetivo geral da tese, elencado a seguir, assim também como os objetivos específicos, que estão correlacionados a cada um dos estudos em separado pelos quais esta pesquisa é composta (Estudo 1, Estudo 2 e Estudo 3). A escolha da tese em estudos fez-se necessária devido aos diferentes níveis de análise que buscam responder à problemática de pesquisa.

## 1.2 Objetivos

Como objetivo geral desta tese busca-se: **Identificar diretrizes para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira.**

Especificamente, a pesquisa objetiva:

- a) Avaliar o impacto da(s) política(s) pública(s) implementada(s) na FF do Brasil a partir da disponibilidade de dados pelos/em órgãos públicos oficiais;
- b) Propor um modelo de fatores críticos para a governança transfronteiriça com base em revisão sistemática da literatura;

- c) Analisar as dimensões do modelo à luz de especialistas, visando recomendar diretrizes de caráter estratégico para aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira.

### 1.3 Estrutura da Tese

No presente escopo de tese, o desenvolvimento teórico, o delineamento metodológico, os resultados, as discussões, as conclusões e as referências são feitos separadamente em cada um dos 3 estudos. Deste modo, os Estudos 1, 2 e 3 são capítulos completos, frutos de artigos inéditos que estão sendo preparados para submissão em periódicos de alto impacto, tais como *Evaluation and Program Planning* (**Estudo 1** – em fase de tradução), *Public Management Review* (**Estudo 2** - em fase de preparação) e Revista de Administração Pública (**Estudo 3** - submetido). Como já citado, devido a cada estudo ser apresentado separadamente, as respectivas listas de referências são apresentadas ao final dos mesmos, assim, também, como neste capítulo de introdução, que apresenta a contextualização geral da pesquisa. Logo após a presente introdução, apresenta-se os 3 estudos, seguido das considerações finais gerais que apresentam a amarração e fechamento das contribuições da tese. A última seção também é geral, sendo os Apêndices, onde encontram-se detalhamentos metodológicos dos 3 estudos desenvolvidos.

Com o intuito de demonstrar o encadeamento lógico entre os 3 estudos e a sua conexão com a questão central de pesquisa, é apresentada a seguir a Matriz metodológica da tese (QUADRO 1).

#### Quadro 1 – Matriz metodológica da tese

<p><b>QUESTÃO CENTRAL DE PESQUISA</b>  <i>Como aprimorar a gestão de políticas públicas fronteiriças?</i></p>
<p><b>OBJETIVO GERAL</b>  Identificar diretrizes para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira</p>

JUSTIFICATIVA DE DISTINÇÃO			JUSTIFICATIVA DE INTERDEPENDÊNCIA		
<b>ESTUDO 1</b>					
Títulos dos estudos	Objetivos específicos	Hipóteses e/ou proposições	Tipo de pesquisa	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados
Avaliação dos resultados das políticas públicas fronteiriças: tomando o caso do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras,	Avaliar, sob uma abordagem multimétodo (quantitativa e qualitativa), os impactos do SIS-Fronteiras nos indicadores de saúde dos municípios por ele alcançados.	<p><b>Hipótese</b> O modo de utilização dos recursos relaciona-se positivamente com o desempenho de uma política pública de saúde.</p> <p><b>Proposição</b> Por meio do SIS-Fronteiras foi promovida a integração de ações e serviços de saúde na faixa de fronteira e a contribuição para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde.</p>	Pesquisa de natureza exploratória, quanti-qualitativa.	Foram coletados um conjunto de variáveis de saúde e repasses financeiros para cada um dos municípios fronteiriços contemplados pelo projeto. Além de serem coletados dados por meio de entrevistas e <i>workshops</i> .	A análise foi realizada em duas etapas. Primeiro, para dimensionar o impacto do Projeto, foram analisados os indicadores de saúde dos 121 municípios fronteiriços abarcados pela política em comparação com os 467 demais municípios da FF não beneficiados pelo Projeto, usando as técnicas <i>Propensity Score Matching</i> e Diferenças em Diferenças. Segundo, para compreender a dinâmica de implantação do Projeto, foram analisadas entrevistas em profundidade e <i>workshops</i> com um total de 227 informantes-chave, usando análise de conteúdo.
<b>ESTUDO 2</b>					
Títulos dos estudos	Objetivos específicos	Hipóteses e/ou proposições	Tipo de pesquisa	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados
Fatores críticos para a governança transfronteiriça: proposição de um modelo a partir de um framework teórico.	Desenvolver um modelo a partir da revisão sistemática da literatura de governança transfronteiriça por meio da identificação dos	A literatura sobre fronteiras não apresenta um modelo integrado de governança que articule os fatores críticos nas suas	Pesquisa de natureza qualitativa, tendo como estratégia de pesquisa a revisão sistemática.	Para a coleta de dados foi utilizada as palavras-chave governança transfronteiriça e suas variantes em português, inglês e espanhol nas bases de dados	As análises foram realizadas mediante a sistematização, categorização e técnica de análise de conteúdo dos estudos levantados.

	fatores críticos deste processo.	diferentes dimensões.		Scopus e Web of Science.	
<b>ESTUDO 3</b>					
Títulos dos estudos	Objetivos específicos	Hipóteses e/ou proposições	Tipo de pesquisa	Procedimentos de coleta de dados	Procedimentos de análise de dados
Governança transfronteiriça à luz de especialistas: contornando obstáculos e construindo caminhos.	Examinar a aplicabilidade do modelo de Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça – FCGT, buscando levantar contribuições gerenciais.	A perspectiva dos especialistas em fronteiras de diferentes regiões geográficas, áreas de formação e experiências profissionais pode aperfeiçoar o Modelo FCGT proposto.	Pesquisa de natureza qualitativa e caráter exploratório, usando o método Delphi.	Foi utilizado para a coleta de dados entrevista com dois grupos de interesse: especialistas europeus e brasileiros.	As respostas foram analisadas mediante técnica de análise de conteúdo por categoria, com o auxílio do software de tratamento qualitativo de dados NVivo.

Fonte: Elaboração própria a partir dos 3 estudos desenvolvidos nesta tese.

A seguir, apresenta-se o panorama dos 3 estudos. O **Estudo 1** realiza uma avaliação do Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), criado pelo Ministério da Saúde (MS) do Brasil para a melhoria da qualidade de vida na Faixa de Fronteira. Importante informar, que essa política foi selecionada dentre os demais para avaliação porque foi a única que apresentou dados quali-quantitativos disponíveis. Assim, a análise foi realizada em duas etapas. Primeiro, para dimensionar o impacto do Projeto, foram analisados os indicadores de saúde dos 121 municípios fronteiriços abarcados pela política em comparação com os 467 demais municípios da FF não beneficiados pelo Projeto, usando as técnicas *Propensity Score Matching* e Diferenças em Diferenças. Segundo, para compreender a dinâmica de implantação do Projeto, foram analisadas entrevistas em profundidade e *workshops* com um total de 227 informantes-chave usando análise de conteúdo. Os resultados indicam que o impacto nos indicadores foi limitado, ainda que o volume de recursos investidos tenha sido considerável. Os municípios incluídos no Projeto não apresentaram melhoras significativas, diferente dos demais nos indicadores analisados. Suas descobertas sugerem que a inadequação do uso dos recursos às características da fronteira explica a falha em alavancar as condições de saúde nestas áreas, sendo gerado, ainda, *insights* para informar futuras políticas de saúde nessas e em outras áreas. Tais ações poderiam oportunizar melhores resultados no contexto de políticas públicas fronteiriças em geral, entre elas: cooperação para disposição de serviços, dimensionamento da

demanda, investimentos, desburocratização, amparo legal, estratégias de longo prazo, continuidade política e *accountability*.

Tais resultados apontam para a necessidade de governança em áreas de fronteira. Isto porque, como já apontado, a governança transfronteiriça tem sido percebida como a necessidade de coordenação de políticas ou de gerenciamento de interdependências transfronteiriças para o alcance de melhores resultados. Contudo, há claramente uma falta de estudos que discutam de uma forma mais abrangente os elementos limitantes ou potencializadores deste processo, reiterando que são denominados nesta tese de fatores críticos. Logo, o Estudo 2 tem por objetivo desenvolver um modelo a partir da visão integrada sobre a literatura de governança transfronteiriça, levantando os fatores críticos identificados na literatura analisada. Para isso, foram coletados, categorizados e analisados 30 artigos provenientes das bases *Scopus* e *Web of Science*. Conclui-se que a temática é recente, com estudos de abordagem qualitativa e concentrados nas fronteiras da Europa. A partir da sistematização da literatura, houve a construção do modelo que sistematiza os fatores críticos da governança transfronteiriça (FCGT), sintetizados nas dimensões: Territorial, Recursos, Institucional e Político-regulatória, finalizando na proposição de uma agenda de estudos futuros com sugestões de pesquisas.

Consequentemente, devido a múltiplos desafios que engendram esse decurso e a falta de reflexão acadêmica na literatura gerencial sobre este fenômeno, o **Estudo 3** objetiva examinar a aplicabilidade do Modelo FCGT (proposto no estudo 2 desta tese), buscando levantar contribuições gerenciais neste processo. Para alcance do objetivo de estudo, foram realizadas entrevistas com dois grupos de interesse: especialistas europeus e brasileiros, por serem contextos relevantes no tema. Além disso, a literatura tem apontado que a análise de peritos de diferentes áreas geográficas e de *know-how* distintos, em cruzamento, podem enriquecer o fomento de quadro de conhecimentos comuns. Com este propósito, as falas foram gravadas, transcritas e analisadas com o auxílio do *software NVivo*. Os resultados demonstram que todos os componentes do modelo são aplicáveis às duas realidades, evidenciando-se, ainda, elementos complementares que contribuem para o aperfeiçoamento da estrutura do mesmo, estratégias gerenciais e *gaps* a serem superados para se construir caminhos em meio aos obstáculos da governança em áreas de fronteira. As contribuições teóricas estão no aperfeiçoamento do Modelo FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos. E as implicações práticas estão na disposição de um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir os componentes críticos deste processo.

## 1.4 Motivação de Pesquisa

Esta inquietação de pesquisa, emerge da vivência na fronteira e do convívio junto a diferentes habitantes destas localidades, além de reflexões construídas ao longo de mais de uma década de pesquisas sobre o tema, principalmente abarcando as fronteiras do Brasil com Uruguai, Argentina, Bolívia, Colômbia e Venezuela. Pesquisas por meio das quais foi possível desvendar as riquezas das diferentes fronteiras do Brasil, expressas por meio das suas multiculturalidades e diversidades, das aproximações e diferenciações e da riqueza híbrida, que emerge e se absorve, fazendo de nós fronteiriços, não mais “eu”, mas, “nosotros”. Não obstante, está a motivação pelos desafios que permeiam a gestão de políticas públicas nestas regiões, como diria Oliveira (2015), instáveis, modificáveis e indecisas.

Ainda, a realização do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF) na Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) desvendou um novo olhar sobre a fronteira; e o envolvimento durante o doutorado no Grupo de Pesquisa *Golden for Sustainability Brazil*, despertou a emergência de estudos que contemplem o desenvolvimento sustentável. Também, a participação como pesquisadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (GPublic/USP) ensejou o interesse de contribuir de forma prática com a gestão de políticas públicas. Contudo, a aplicabilidade desse estudo não seria possível sem a participação como bolsista do Projeto “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira” no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Assim, a proposta de contribuir para a gestão de políticas públicas fronteiriças une esses diversos interesses, motivando a realização desta tese, ainda que apenas algumas de suas facetas sejam reveladas nos limites do esboço realizado.

## Referências Capítulo 1

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. 2019. Available from: <<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>> Acesso em: 27 Aug. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas

Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira**: programa de promoção do desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2009.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. **Mapeamento das políticas públicas federais na Faixa de Fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria no 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de “cidades gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 2016. Available from: <[http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/](http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/)>. Access: 27 Aug. 2019.

CRUZ, P. Cross-border governance on the U.S.–Mexico border: institutional challenges and developments in health collaboration. **Regions & Cohesion**, New York, v. 4, n. 1, p. 53-71, 2014.

DEPPISCH, S. Governance processes in Euregios. Evidence from six cases across the Austrian–German border. **Planning Practice & Research**, London, v. 27, n. 3, p. 315-332, 2012.

DESCHAMPS, M.; DELGADO, P.; MOURA, R. Mobilidade pendular na faixa de fronteira brasileira: particularidades dos arranjos transfronteiriços. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2018. p. 293-316.

DOOCY, S. et al. Venezuelan migration and the border health crisis in Colombia and Brazil. **Journal on Migration and Human Security**, Thousand Oaks, Aug. 2019. Available from: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2331502419860138>>. Access: 27 Aug. 2019.

DUPEYRON, B. ‘Secondary foreign policy’ through the prism of crossborder governance in the US–Canada Pacific Northwest border region. **Regional & Federal Studies**, London, v. 27, n. 3, p. 321-340, 2017.

DURAND, F.; NELLES, J. Binding cross-border regions: an analysis of cross-border governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Hoboken, v. 105, n. 5, p. 1-18, 2014.



EVARD, E. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): towards a supraregional scale of governance in the greater Region SaarLorLux? **Geopolitics**, London, v. 21, n. 3, p. 513-537, 2016.

FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. Tradução Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

GEREFFI, G. The Global Economy: Organization, Governance, and Development. In: SMELSER, N.J.; SWEDBERG, R. The Handbook of economic sociology. New York; Princeton University Press, 2ªEd, 2005

GIMENEZ, H. M. **Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. 2015. 2 v. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSCA2030). **III Relatório luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2019. Available from: <[https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio\\_luz\\_portugues\\_19\\_download\\_v3.pdf](https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_luz_portugues_19_download_v3.pdf)>. Access: 9 Aug. 2019.

GUALINI, E. Cross-border governance: inventing regions in a trans-national multi-level polity. **disP – The Planning Review**, London, v. 39, n. 152, p. 43–53, 2003.

HENRICHES, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso)>. Access: 19 Feb. 2019.

HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, J. Obstáculos a la gobernanza turística en la frontera del Bajo Guadiana. **Investigaciones Turísticas**, Santa Cruz de Tenerife, v. 13, p. 140-163, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Municípios da faixa de fronteira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Available from: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=o-que-e>>. Access: 15 Sep. 2019>. Access: 23 out. 2019.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Available from: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/42ff76cf13a382a709c1ba14214b8612.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/42ff76cf13a382a709c1ba14214b8612.pdf)>. Access: 27 jan. 2020.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: PUF, 1987.

KRAMSCH, O. T. Reimagining the scalar topologies of cross-border governance: Eu(ro)regions in the post-colonial present. **Space and Polity**, London, v. 6, n. 2, p. 169-196, 2002.

- KRÜGER, C. et al. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-70, 2017.
- KRÜGER, C.; DANTAS, M.; CASTRO, M. Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise aplicada ao contexto da faixa de fronteira no Brasil. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2018. p. 325-350.
- LEIBENATH, M. Europeanisation of cross-border governance? A case study on the cause, form and consequences of a co-operation project in the German–Polish–Czech border triangle. **Space and Polity**, London, v. 11, n. 2, p. 151-167, 2007.
- MACHADO, L. Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, n. 20, p. 1-554, jun. 2005. Edição especial. Seminários Temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2005.
- MIKHAILOVA, E. V. Theorizing on cross-border governance: from emergence of the concept to its current understanding. **Public Administration E-Journal**, Moscow, n. 46, p. 51-66, 2014.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015. Available from: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Access: 9 Aug. 2019.
- ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H.; ORO, M. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 332-350, 2018.
- OLIVEIRA, T. C. M. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**, v. 11, n. 15, p. 233-256, 2015. Available from: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6454/3400>>. Access: 31 Oct. 2019.
- OLIVEIRA, T. C. M.; DORFMAN, A. Vivemos um processo de fechamento seletivo de fronteiras no mundo, dizem pesquisadores. In: WEISSHEIMER, Marco. (2015) <<https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2015/11/vivemos-um-processo-de-fechamento-seletivo-de-fronteiras-no-mundo-dizem-pesquisadores>>. Access: 31 Oct. 2019.
- PÊGO, B. et al. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2017. v. 2.
- PÊGO, B. et al. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2018. v. 3.
- PÊGO, B. et al. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Sul**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, no prelo, v. 4.

PÊGO, B.; MOURA, R.; NUNES, M. Interações entre Cáceres (Mato Grosso) e San Matías (Bolívia): a pertinência de uma nova cidade gêmea brasileira. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, v.21, n. 2, p. 39-47, 2019

PERKMANN, M.; SUM, N. Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance. In: PERKMANN, M.; SUM, N. (Eds.). **Globalization, regionalization and cross-border regions**. London: Palgrave Macmillan, 2002. p. 3-21.

PERKMANN, M. Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 25, n. 6, p. 861–879, 2007. <https://doi.org/10.1068/c60m>

PIKNER, T. Reorganizing cross-border governance capacity the case of the Helsinki-Tallinn Euregio. **European Urban and Regional Studies**, London, v. 15, n. 3, p. 211–227, 2008.

SCHERMA, M. A. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. 2015. 272 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SCHMIDT, T. Cross-border regional enlargement in Øresund. **GeoJournal**, Berlin, v. 64, n. 3, p. 249-258, 2005.

ŠPAČEK, M. “Multilevel cross-border governance in the Czech-Saxon borderland: working together or in parallel?” **Administrative Culture**, Tallinn, v. 18, n. 2, p. 175-202, 2018.

SVENSSON, L. E. O. The possible unemployment cost of average inflation below a credible target. **American Economic Journal: Macroeconomics**, Nashville, v. 7, n. 1, p. 258-296, 2015.

TORRECILHA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. 180 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. Cross-border governance: balancing formalized and less formalized co-operations. **Social Sciences**, Basel, v. 4, n. 3, p. 499–519, 2015.

## **CAPÍTULO 2 - ESTUDO 1: AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRONTEIRIÇAS: O CASO DO SISTEMA INTEGRADO DE SAÚDE DAS FRONTEIRAS**

### **Resumo**

Este estudo apresenta uma avaliação do Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) criado pelo Ministério da Saúde (MS) do Brasil para a melhoria da qualidade de vida na Faixa de Fronteira (FF). A análise foi realizada em duas etapas. Primeiramente, para dimensionar o impacto do Projeto, foram analisados os indicadores de saúde dos 121 municípios fronteiriços abarcados pela política em comparação com os 467 demais municípios da FF não beneficiados pelo Projeto, usando as técnicas *Propensity Score Matching* e Diferenças em Diferenças. Em um segundo momento, para compreender a dinâmica de implantação do Projeto, foram observadas as entrevistas em profundidade e *workshops*, com um total de 227 informantes-chave, usando análise de conteúdo. Os resultados indicam que o impacto nos indicadores foi limitado, ainda que o volume de recursos investidos tenha sido considerável. Os municípios incluídos no Projeto não apresentaram melhorias significativas nos indicadores em relação aos demais analisados. Assim, os resultados sugerem que a inadequação do uso dos recursos às características da fronteira explica a falha em alavancar as condições de saúde nestas áreas. As discussões contribuem para o desenho de melhores estratégias de intervenção na área de saúde em regiões fronteiriças, especialmente naquelas com larga extensão e/ou com fluxo migratório/pendular intensificado.

**Palavras-chave:** Avaliação de Impacto. Fronteiras. Políticas Públicas. Projeto de Saúde.

### **2.1 Introdução**

O cenário de crise mundial tem levado ao maior número de refugiados da história (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Muitos desses refugiados buscam abrigos inicialmente em locais próximos às fronteiras dos países dos quais estão emigrando. Esse grande fluxo de pessoas traz consigo uma demanda por assistência humanitária, especialmente nas áreas de alimentação e saúde (ZASLAVSKY; GOULART, 2017). Acampamentos de refugiados, formados na emergência de uma crise, acabam se tornando permanentes e, com isso, a necessidade de recursos para atender essa população é crescente, sendo necessário o planejamento de estratégias de longo prazo para o fornecimento de atenção humanitária de qualidade (ACNUR, 2019).

Para se desenhar políticas capazes de enfrentar desafios estruturais dessa natureza, é importante estudar ações tomadas em contexto semelhante, embora não envolvendo diretamente os mesmos protagonistas, os refugiados (ACNUR, 2019; DOOCY et al., 2019). Há diversas localidades no mundo sem guerra conflagrada, porém com populações atravessando a

fronteira para usufruir de serviços oferecidos pelo país vizinho, notadamente os de saúde, muitas vezes atraídas por melhor infraestrutura e por baixo custo do atendimento (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015; ZASLAVSKY; GOULART, 2017). Esse fluxo de pessoas aumenta a demanda pelos serviços de saúde e dificulta o planejamento da extensão da rede de assistência básica à saúde, uma vez que o tamanho da população do município deixa de ser uma referência para a demanda potencial pelos serviços (SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2014; ZASLAVSKY; GOULART, 2017).

Um exemplo recente dessa situação ocorre na fronteira do Brasil com a Venezuela. Nos últimos anos, um considerável contingente de venezuelanos tem vindo ao Brasil com a esperança de melhores condições de vida (SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2014). Uma das principais consequências foi o aumento substancial no atendimento de venezuelanos nos serviços de saúde no lado brasileiro da faixa de fronteira (DOOCY et al., 2019). Entretanto, este não é o único país em que há contingente migratório em direção ao território brasileiro, ou que, mantendo sua moradia na localidade limítrofe do país vizinho, atravessam a fronteira em busca de atendimento nos serviços de saúde no Brasil (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015; SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2014; ZASLAVSKY; GOULART, 2017).

O Estado Brasileiro possui uma extensa Faixa Fronteiriça (FF), estabelecida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, em 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional (BRASIL, 2016), abrangendo, ao longo de aproximadamente 16 mil quilômetros, 586 municípios (IBGE, 2018), onde residem mais de onze milhões de pessoas (IBGE, 2019). A extensão, somada aos fluxos, vulnerabilidades e necessidades prementes, faz com que haja um grande desafio na gestão de políticas para a região (PÊGO et al., 2017), o que demandou respostas públicas do Estado em programas, em sua maioria, implementados a partir do ano 2000 (BRASIL, 2016; KRÜGER et al., 2017).

Entre eles, teve início em 2005 o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteiras) pelo Ministério da Saúde (MS) do Brasil (BRASIL, 2005b). O SIS-Fronteiras foi fundamentado na preocupação de reduzir as desigualdades regionais diante do diagnóstico de dificuldades dos serviços de saúde nas cidades de fronteira, subfinanciadas pelo volume crescente de atendimentos à população itinerante, composta por brasileiros e estrangeiros

residentes no país vizinho. Pessoas que utilizam os serviços de saúde pública no Brasil, mas não são contabilizadas para fins de repasses financeiros do Governo Federal<sup>3</sup>.

Perdurando até 2014<sup>4</sup>, o SIS-Fronteiras foi encerrado pelo MS sem uma avaliação geral dos seus resultados (KRÜGER et al., 2017). Dada a relevância do tema, desde a sua implementação foram realizados estudos sobre o Projeto, com análises restritas ao âmbito local (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015; NOGUEIRA; FAGUNDES, 2014). Desta forma, o Projeto carece de uma avaliação que envolva a totalidade dos municípios por ele alcançados. Além disso, pesquisas realizadas recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) sinalizam a demanda dos municípios fronteiriços pela reativação da política, considerando os desafios crescentes em saúde pública (PÊGO et al., 2017, 2018).

Desta forma, pesando a necessidade de esforços em busca dos resultados do Projeto e tendo em vista que a avaliação de políticas públicas de saúde insere-se como parâmetro fundamental para instrumentalizar os gestores públicos de informações para ações no território (RAMOS; SCHABBACH, 2012), este artigo propõe-se a avaliar, sob uma abordagem multimétodo (quantitativa e qualitativa), os impactos do SIS-Fronteiras nos indicadores de saúde dos municípios por ele alcançados. Como métodos quantitativos, foram utilizadas as técnicas de *Propensity Score Matching* e Diferenças em Diferenças, comparando os 121 municípios contemplados pelo SIS-Fronteiras com os 467 demais municípios da FF não beneficiados pelo Projeto. Já como ferramentas qualitativas, foi realizada análise documental de portarias e documentos disponibilizados pelo MS, sendo aplicadas, ainda, entrevistas em profundidade e *workshops* com um total de 227 informantes chave, usando técnica de análise de conteúdo.

Com este panorama e compreendendo que as políticas públicas, em especial as de saúde, carecem de avaliações robustas e abrangentes, que entreguem dados concretos, reais e aplicáveis (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019), este estudo visa contribuir para a literatura de várias formas. Primeiro, são oferecidos *insights* para uma questão de interesse público crescente em todo mundo (ACNUR, 2019; DOOCY, et al., 2019), fornecendo informações capazes de

---

<sup>3</sup> O cálculo do montante recebido pelos municípios e destinado ao financiamento dos seus procedimentos e ações de Atenção Básica à Saúde é baseado em um valor per capita. Consequentemente, as cidades situadas em região de fronteira não dispõem de orçamento para assumir toda a demanda de brasileiros não residentes no país, tampouco de estrangeiros fronteiriços que utilizam o sistema local de saúde, e acabam assumindo isoladamente o custo desse atendimento, sem o respectivo aporte da União, cujo sistema de identificação do paciente utilizado para o repasse possui base domiciliar nacional.

<sup>4</sup> O encerramento se deu por iniciativa do próprio MS, através da Portaria GM/MS nº 622 (BRASIL, 2014).

subsidiar o desenho de políticas de saúde para fronteiras. Segundo, é limitado o número de avaliações de políticas públicas em saúde que se valem de abordagem *mix-methods* (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). Terceiro, como citado, apesar da relevância do SIS-Fronteiras, o Projeto foi encerrado sem uma avaliação geral dos seus resultados. Para o alcance do objetivo de pesquisa, o estudo está organizado em seis seções: após a presente introdução, são apresentadas as bases teóricas sobre avaliação de políticas públicas e o SIS-Fronteiras (seção 2), seguido do caminho metodológico adotado (seção 3), resultados apreendidos (seção 4) e discussões desenvolvidas (seção 5), finalizando-se nas conclusões (seção 6).

## **2.2 Avaliação de políticas públicas e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras**

As políticas públicas abarcam a realização de escolhas como respostas a um problema percebido (SMITH; LARIMER, 2009; SOUZA, 2006). Conseqüentemente, a essência destas ações, que se materializam em instrumentos diversificados (programas, projetos, leis, entre outros), está na promoção de melhorias a uma situação tida como inadequada e coletivamente relevante (SECCHI, 2013).

As políticas públicas, após formuladas e implementadas, são avaliadas. A avaliação consiste em um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados, visando identificar os seus resultados por meio da verificação do nível da redução do problema que a gerou, examinando os meios utilizados e objetivos alcançados (WU et al., 2014),

A avaliação pode ser *ex-ante* - realizada antes da tomada de decisão; intermediária - realizada durante o processo; ou *ex-post* – ao seu final. Esta última, conhecida como avaliação de impacto ou de resultados, tem sido mais disseminada no meio acadêmico e utilizada internacionalmente por apresentar “metodologias mais sedimentadas e sofisticadas”, fortemente apoiada por estatísticas, métodos matemáticos e econométricos (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019, p. 334).

Além da abordagem quantitativa, a avaliação pode ser qualitativa ou mista (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). A avaliação que se utiliza de métodos mistos, em particular, conjuga diferentes informações que respondem a aspectos diversos de um processo de avaliação, fornecendo respostas mais abrangentes e robustas (BLOCH et al., 2014; MOKATE, 2002).

Apesar dos inúmeros avanços e contribuições da avaliação de políticas públicas de forma mais substancial desde a década de 1960 (FREY, 2000; WORTHEN; SANDERS;

FITZPATRICK, 2004), esta área foi despertada no Brasil somente em 1990, quando, em decorrência da crise fiscal, se deu a reforma gerencial no Estado brasileiro, conhecida também como *New Public Management* (NPM) (ABRUCIO, 2007).

A NPM fomentou a racionalização dos processos decisórios, a otimização do uso dos recursos, a transparência, a participação social, a melhoria da qualidade da gestão e o aprimoramento dos resultados quanto à satisfação das demandas sociais (RAMOS; SCHABBACH, 2012). No entanto, muitas dificuldades ainda ocorrem, especialmente na etapa de avaliação, como, por exemplo, o encerramento de políticas públicas sem avaliação, a falta de instrumentos e dados adequados para a mensuração de desempenho das ações, a inexistência de questionamentos sobre a qualidade dos registros disponíveis ao público, os atrasos nas publicações de resultados e os desafios relacionados à adequada cobertura temporal e territorial (FARIA, 2005; JANNUZZI, 2012; SOUZA, 2006).

O processo de redemocratização fortalecido pela Constituição Cidadã, promulgada em 1988, estabeleceu a saúde pública no Brasil como “direito de todos e dever do Estado, garantido políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. Além disso, garante acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 2016, p. 118). Esta Constituição criou o SUS, que envolve todos os entes da federação (estados, municípios e Governo Federal), ao delegar a prestação de serviços, a fiscalização e o financiamento de forma hierarquizada e regionalizada (PAIM; TEIXEIRA, 2007). Ainda, “O SUS é considerado o maior sistema público e gratuito de saúde em países com mais de 100 milhões de habitantes” (OLIVEIRA, 2018, p. 32).

Ademais, segundo Oliveira (2018, p. 189), o SUS possui um arranjo institucional que é referência na integração de ações e articulação intersetoriais, possuindo interfaces entre seus programas, porém, o modelo “requer a articulação e a coordenação de uma multiplicidade de atores para atingir os objetivos das suas políticas multidimensionais”. Isso, porque o mesmo apresenta dificuldade na “alocação dos seus recursos humanos e financeiros” para oferta de “serviços públicos amplos que contemplem as necessidades dos cidadãos com ações relacionadas e não, fragmentadas”.

Para oferta destes serviços, Miclos, Calvo e Colussi (2015, p. 2) afirmam que o Estado brasileiro estabeleceu a atenção básica (AB) no âmbito do SUS com os objetivos direcionados “à ampliação do acesso e à redução das desigualdades de oferta de ações e serviços de saúde, a partir do processo de descentralização”. Contudo, apesar dos avanços obtidos, inúmeros desafios repercutem nos diferenciados padrões de desempenho nas localidades, porque estes



dependem dos recursos disponibilizados e de sua utilização por parte dos gestores. Assim, a “eficiência de um sistema de saúde pode ser definida como a relação entre o produto da intervenção de saúde e os recursos utilizados”, estando nos resultados da AB de saúde os parâmetros iniciais para se avaliar o desempenho de melhorias em saúde, pois a mesma potencializa a intervenção, podendo até evitar sua necessidade (MICLOS; CALVO; COLUSSI, 2015, p. 2). Deste modo, com base nos argumentos expostos, assume-se a seguinte hipótese de pesquisa: *o modo de utilização dos recursos possui implicações no desempenho de uma política pública de saúde.*

Entretanto, parâmetros de avaliação são desafiantes na faixa de fronteira brasileira, objeto do presente estudo, pois a prestação de serviços públicos de saúde não se dá como em outras regiões. Nestas localidades, as interações internacionais são mais intensas e a integração regional é mais constante, fazendo com que os problemas de enfermidades endêmicas sejam comuns e a busca por serviços de saúde no país vizinho seja rotineira. Situação que ocorre especialmente nas fronteiras entre países com localidades que apresentam maiores assimetrias, onde aquela de maior desenvolvimento tende a receber maior fluxo de pessoas em busca de acesso a serviços, principalmente os de saúde (SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2014; ZASLAVSKY; GOULART, 2017).

A desigualdade entre países limítrofes, muitas vezes aprofundada por ações públicas unilaterais, faz com que aumente a migração pendular em busca dos melhores/gratuitos serviços de saúde (ZASLAVSKY; GOULART, 2017), sobrecarregando o sistema de saúde de municipalidades, no geral, já “deficientes para a sua população. Amenizar esses problemas passa pela cooperação internacional no âmbito nacional ou subnacional” (SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2014, p. 9). Esta última tem sido apontada pela literatura como mais rápida, menos onerosa e mais precisa, pois independe de decisões do governo central que tendem a ser mais demoradas, distantes da realidade local, voláteis e descontínuas (MELLO; VICTORA; GONÇALVES, 2015; SCHERMA; OLIVEIRA; FERRAZ, 2014).

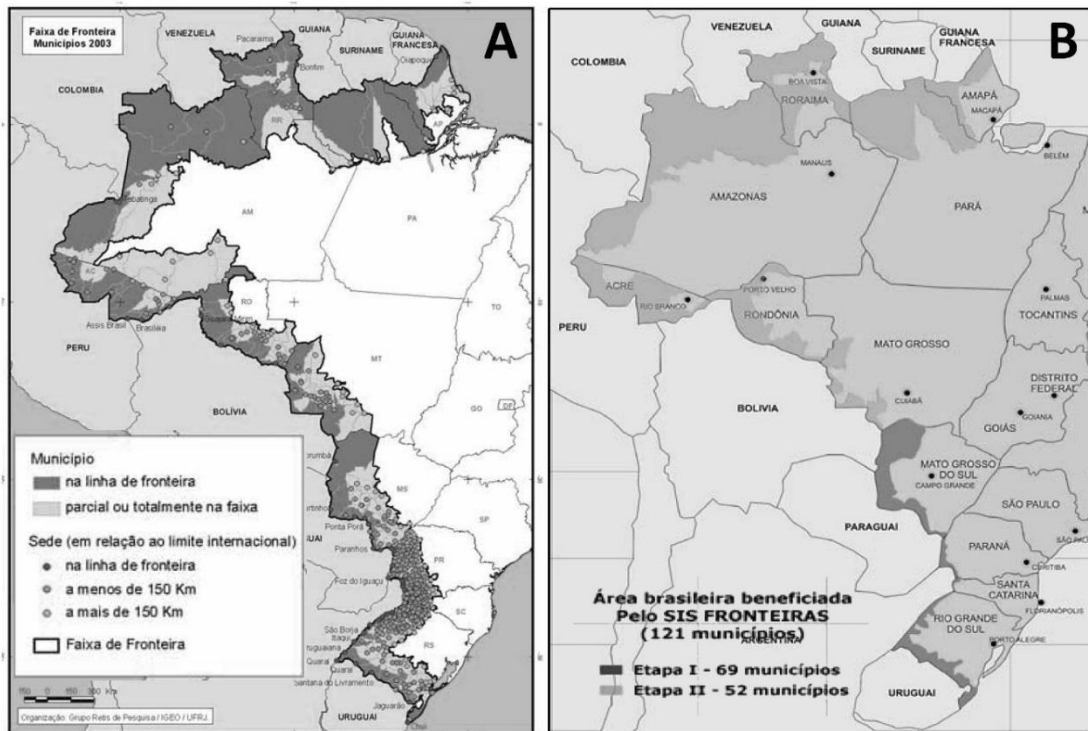
Contudo, devido à falta de recursos, regulamentação deficiente e dificuldades inerentes ao atendimento, as localidades fronteiriças tendem a permanecer “engessadas”, à espera de políticas públicas federais, negociação e acordos de cooperação entre os Estados. Desta forma, estes municípios dependem dos recursos disponibilizados, e sua utilização por parte dos gestores influencia a eficiência do sistema de saúde local, pois os resultados de uma política de saúde não se restringe somente aos recursos disponibilizados, mas também a como são geridos e utilizados (KINDIG; STODDART, 2003; MICLOS; CALVO; COLUSSI, 2015).

Este panorama faz com que os problemas de saúde transfronteiriços ganhem escala, afetando, inclusive, a capacidade de desenvolvimento local, pois estudos têm demonstrado que a saúde se apresenta tanto como uma condição prévia, quanto um produto do desenvolvimento (ASANDULUI; POPESCU; FĂTULESCU, 2015). Deste modo, apesar da relevância dos serviços de saúde no Brasil diante das desigualdades sócio-territoriais, é recente a inserção do tema em contexto fronteiriço nas esferas governamentais e não governamentais (MELLO; VICTORA; GONÇALVES, 2015).

Assim, influenciado pela mobilidade populacional, que afeta o sistema assistencial nesta região, o MS lançou o SIS-Fronteiras, com o objetivo de “promover a integração de ações e serviços de saúde na região e contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde”, para que houvesse “qualidade de vida nos limites do Brasil” (BRASIL, 2010, p. 5). Tal apontamento reverbera na seguinte proposição de pesquisa: *por meio do SIS-Fronteiras promoveram-se a integração de ações e serviços de saúde na faixa de fronteira, a contribuição para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde.*

Ademais, no ano de 2005, para a implementação da política pelo MS do Brasil, o critério de escolha dos municípios contemplados pelo Projeto foi a sua localização até 10 km da linha da fronteira ao longo dos aproximadamente 16.000 km de fronteira terrestre brasileira. Desta forma, dos 586 municípios fronteiriços de todo o Brasil (Figura 1 - A), 121 foram selecionados para participarem do Projeto, distribuídos entre 11 estados brasileiros, limítrofes com Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa (Figura 1 - B).

**Figura 1 - Faixa de Fronteira Brasileira e Área beneficiada pelo Projeto SIS-Fronteiras**



Fonte: Adaptado de Brasil (2005a, p. 13) e Marques (2012, p. 98).

Em 2006, todos os municípios selecionados assinaram o Termo de Adesão e se comprometeram a implementar o SIS-Fronteiras por meio de 3 (três) fases (BRASIL, 2010), cada qual a ser executada observando-se as especificidades loco-regionais (BRASIL, 2006b).

A primeira fase do Projeto contemplava a realização de um Diagnóstico Local, reconhecendo a situação da saúde e a infraestrutura disponível, assim como a caracterização, quantificação e identificação do público atendido, o fluxo de usuários estrangeiros e brasileiros e a apresentação de um Plano Operacional, prevendo as estratégias e ações para atendimento desse público. Já a segunda fase do projeto envolvia a execução das ações prioritárias definidas no Plano Operacional, no que se refere à qualificação da gestão, de serviços e de ações, além da implementação da rede de saúde. Por fim, a terceira fase consistia na implantação e consolidação de serviços e ações julgados necessários nos municípios fronteiriços, conforme Diagnóstico Local e definido no Plano Operacional (BRASIL, 2006a).

O valor dos recursos das Fases II e III poderia ser utilizado para aquisição de material de consumo, equipamentos, unidade móvel, reforma, construção, ampliação, pagamento de serviços prestados, sem vínculo de qualquer natureza com a Administração Pública Federal,

Estadual e Municipal, conforme o Diagnóstico Local e o Plano Operacional (BRASIL, 2006a). A estimativa inicial era de que seriam disponibilizados aproximadamente R\$ 15.254.778,00 milhões, distribuídos em 30% para a Fase I, 35% para a Fase II e 35% para a Fase III (BRASIL, 2006a, 2007).

Em julho de 2009, a responsabilidade de providências necessárias à plena execução do Projeto SIS-Fronteira deixou de ser da Secretaria Executiva, para ser da Secretaria de Atenção à Saúde do MS (BRASIL, 2009). Em 2014, apontando como motivo a necessidade de finalização da implementação das ações previstas no SIS Fronteiras, o MS publicou a Portaria GM/MS nº 622, de 23 de abril de 2014, estabelecendo o prazo até 31 de julho de 2014 para a conclusão das ações previstas nos respectivos Planos Operacionais dos Municípios que já haviam recebido os recursos da Fase III. Para os demais municípios, o prazo de, no máximo, 180 dias contados da data do repasse dos recursos financeiros da Fase III. (BRASIL, 2014).

Originalmente havia a previsão de uma Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação responsável por encaminhar o processo de avaliação para o estabelecimento de parâmetros e referências entre o SIS-Fronteiras e os serviços especializados de saúde situados fora da linha de fronteira, com formulação de novas propostas para absorção do impacto financeiro, porventura observado (BRASIL, 2005c). Entretanto, sob a égide das Portarias GM/MS nºs 1.188 e 1.189/2006 (BRASIL, 2006a, 2006b), a Comissão Tripartite foi substituída pelo Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento das Ações relativas ao SIS-Fronteiras, de caráter exclusivamente consultivo, e pela Câmara Técnica de Assessoramento<sup>5</sup>, responsável pelo assessoramento técnico ao Comitê. Em consequência, suprimiu-se um importante aparato de avaliação da política implementada, sequer tendo sido estabelecidos parâmetros para mensurar se os objetivos e metas do projeto foram alcançados, elementos com os quais este estudo busca contribuir.

### 2.3 Método

---

<sup>5</sup> De acordo com a Portaria n. 2.107, de 1o de novembro de 2005, o Comitê Permanente é composto por representantes da Secretaria-Executiva, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Secretaria da Vigilância em Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Secretaria de Gestão Participativa, da Coordenação Nacional do SGT 11, da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e do Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde. Já a Câmara Técnica de Assessoramento é formada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Agência Nacional de Saúde Suplementar, Fundação Nacional de Saúde e Fundação Oswaldo Cruz (BRASIL, 2005).

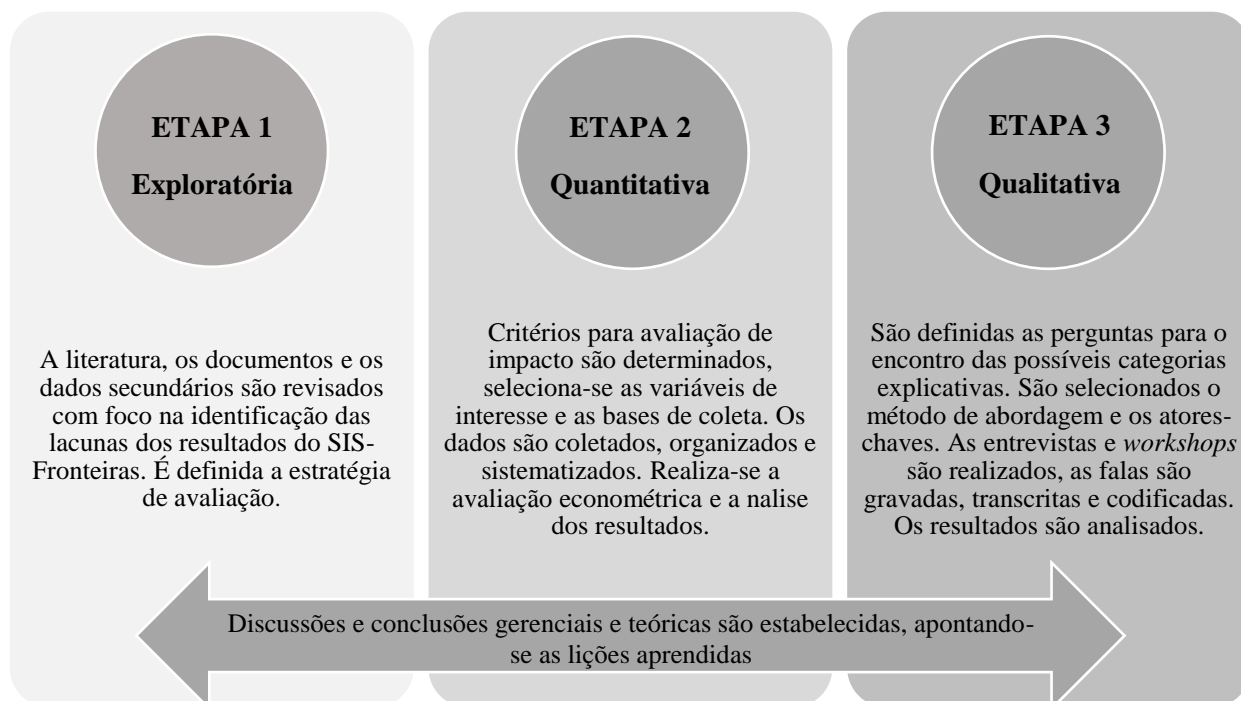
Uma vez que a proposta desta pesquisa revela-se complexa e desafiadora, a de avaliar o impacto do SIS-Fronteiras em todos os 121 municípios beneficiados por esse Projeto, optou-se por conjugar informações utilizando-se métodos mistos (qualitativos e quantitativos), pois tal abordagem oferece “uma nova estrutura para pensar sobre pesquisa em serviços de saúde, com potencial substancial para gerar *insights* sobre fenômenos multifacetados (FETTERS; CURRY; CRESWELL, 2013, p. 2152).

A abordagem quantitativa adotada, ou seja, a avaliação de impacto em tal contexto, compreende tanto os resultados alcançados em termos do objetivo da ação pública, como as alterações ocorridas na população-alvo em decorrência da implantação da política avaliada (OLIVEIRA; PASSADOR, 2019). A abordagem qualitativa, por sua vez, tem como premissa a incorporação da percepção do pesquisador quanto à interpretação dos fenômenos estudados. Fato crucial, especialmente nas pesquisas do tipo exploratório e que, portanto, não apresentam um quadro referencial já desenvolvido (CRESWELL, 2010; HAIR et al., 2005), como, no fenômeno em estudo, a avaliação de uma política pública de saúde em regiões de fronteira.

Assim, o *design* de avaliação adotado foi o misto sequencial complementar, que visa favorecer o aprofundamento e a qualidade das conclusões (BAMBERGER; TARSILLA; HESSE-BIBERC, 2016). Desta forma, a primeira etapa se caracterizou como exploratória, através da qual foram levantadas e analisadas publicações, documentos e dados secundários para a determinação da problemática de pesquisa e definição das estratégias de abordagem do tema (PARANHOS et al., 2016).

A segunda etapa deu-se de forma quantitativa, sendo determinadas as variáveis de interesse, selecionadas as bases e coletados os dados. Após, com organização e sistematização, utilizando-se procedimentos econométricos, os resultados foram analisados. Por fim, a terceira etapa foi qualitativa, visando o aprofundamento, momento em que se deu a seleção dos atores chaves no tema, as entrevistas, além da realização de *workshops*, cujas falas foram registradas em áudio, sendo posteriormente transcritas, categorizadas e analisadas, como demonstra o *design* das etapas de pesquisa a seguir:

Figura 2 - Design de pesquisa (Estudo 1)



Fonte: Elaborado pela autora.

### 2.3.1 Dados quantitativos: recursos financeiros e indicadores

#### *Coleta de dados*

A base de dados referente ao número de repasses anuais de recursos financeiros concedidos pelo MS do Brasil no âmbito do SIS-Fronteiras aos 121 Municípios participantes do Projeto foi obtida por concessão à presente pesquisa em 2018. Os referidos dados compreendem os anos de 2006, quando tiveram início os repasses de verba pela política, até 2016, quando os Municípios em atraso na prestação de contas de fases anteriores concluíram a Fase III, posteriormente aos demais.

Foram coletados indicadores de saúde dos 588 municípios que compõem a FF brasileira, beneficiados ou não pelo SIS-Fronteira. O corte temporal contemplou indicadores disponíveis no mínimo a partir de 2005, ano anterior à implementação do Projeto, até 2013, o último ano com dados disponíveis.

Como o SIS-Fronteiras tinha esforços direcionados para a atenção básica em saúde, os indicadores selecionados são representativos desse tipo de serviço, sendo descritos a seguir:

- Primeiro, foi usado um indicador composto, o Índice de Desenvolvimento Municipal em Saúde (IFDM-Saúde)<sup>6</sup>, que avalia métricas de saúde básica cuja competência é municipal, sendo composto por quatro indicadores com pesos iguais (25% cada): grau de cobertura do atendimento pré-natal, taxa de mortes por causas mal definidas, taxa de óbitos infantis por causas evitáveis e internações hospitalares, que poderiam ter sido evitadas com a efetividade dos serviços de atenção básica de saúde.
- Segundo, foram selecionados, com base na literatura, indicadores individuais relacionados diretamente à atenção básica em saúde, gerados a partir do trabalho das equipes de Saúde da Família (ESF) e Agentes Comunitários de Saúde (ACS): cobertura de vacina; gestantes com vacina em dia; crianças com menos de 1 ano pesadas; crianças com menos de 1 ano desnutridas; óbitos de crianças até 28 dias; óbitos de crianças entre 28 dias e 11 meses; óbitos de crianças até 1 ano; e mortalidade infantil.

O Quadro 1 resume as variáveis selecionadas.

Quadro 1 - Variáveis do estudo: recursos financeiros e indicadores de saúde

Nome da variável	O que mede	Cobertura em anos	Fontes
Recursos Financeiros	Realizados por meio de transferências bancárias no âmbito do projeto para os municípios participantes.	2006-2016	Obtida por concessão pela ex coordenadora do Projeto no MS.
Percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal	Mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município.	2005-2013	Coletados no site do IFDM-Saúde, que utiliza dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) e do Sistema Internações Hospitalares
Proporção de mortes por causas mal definidas	Permite inferir a qualidade da atenção básica, que, em geral, caminha na mesma direção da qualidade no preenchimento das declarações de óbito.		
Taxa de óbitos infantis por causas evitáveis	Indicador indireto da qualidade da atenção básica à Saúde, dele podem derivar medidas de resultado ou de impacto sobre a ação pública, como saneamento e campanhas de vacinação, por exemplo.		

<sup>6</sup> O IFDM acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os 5.565 municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, com dados a partir de 2005, ele é calculado, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O índice varia de 0 a 1 e classifica o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Dessa forma, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade.

Internações Sensíveis à Atenção Básica.	Indicador que acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas caso os serviços de atenção básica de saúde tivessem sido efetivos, por exemplo, internações hospitalares por anemia, hipertensão ou diabetes.		(SIH), todos do DATASUS – MS.
Óbitos de menores de 28 dias.	Número de crianças com idade até 27 dias que foram a óbito	2000-2013	Coletados diretamente no site do DATASUS, oriundos do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB) e gerados a partir do trabalho das equipes de Saúde da Família (ESF) e Agentes Comunitários de Saúde (ACS).
Óbitos de crianças de 28 dias a 11 meses.	Número de crianças com idade de 28 dias a 11 meses e 29 dias que foram a óbito.		
Óbitos de menores de 01 ano.	Total de crianças com idade até 11 meses e 29 dias que foram a óbito. Este total é obtido através da somatória de óbitos de menores de 28 dias e de óbitos de 28 dias a 11 meses e 29 dias.		
Número de gestantes com vacinação em dia.	Inclui como tais aquelas que se encontrem em uma das quatro seguintes situações: (i) vacinadas com 3 doses de toxóide tetânico (TT) há menos de 5 anos; (ii) vacinadas com 3 doses de toxóide tetânico (TT) há mais de 5 anos e menos de 10 anos e que já tomaram uma dose de reforço durante esta gravidez; (iii) tomaram 2 doses de toxóide tetânico (TT) nesta gestação; (iv) com menos de 8 meses de gestação (até 7 meses) que tomaram a 1ª dose e ainda não alcançaram a data agendada para a 2ª dose <sup>7</sup> .		
Número de gestantes cadastradas.	Número de gestantes cadastradas no mês de referência.		
Número de crianças menores de 1 ano pesadas.	Números de crianças de 0 a 11 meses e 29 dias pesadas pelo Agente Comunitário em visita domiciliar ou na unidade de saúde durante o mês em curso. É incluído o total de recém-nascidos que foram pesados ao nascer.		
Número de crianças menores de 1 ano desnutridas.	Número de crianças de 0 a 11 meses e 29 dias consideradas desnutridas.		

Fonte: Elaborado pela autora.

### ***Análise dos dados***

A análise do impacto do SIS-Fronteiras sobre os indicadores de saúde foi feita com procedimento econométrico por meio do estimador de diferenças-em-diferenças combinado com pareamento dos municípios por *Propensity Score Matching*. Para utilizar esse estimador,

---

<sup>7</sup> Qualquer gestante vacinada com 3 (três) doses contra o tétano há mais de 5 anos e que ainda não tomou a 1ª dose ou o reforço (conforme o caso) não está com a vacinação em dia, independentemente da idade gestacional ou do dia em que foram descobertas pelo agente, e não devem ser incluídas no total.



a amostra foi dividida em dois grupos: aqueles beneficiados pelos recursos do Projeto (grupo de tratamento) e aqueles não beneficiados (grupo de controle).

Para avaliar o efeito do SIS-Fronteiras sobre os indicadores de saúde dos municípios tratados, o ideal seria observar esses mesmos municípios na ausência do Projeto. Como isso não é possível, é necessário encontrar um contrafactual, ou seja, municípios que representem qual teria sido o comportamento dos tratados na ausência do tratamento: o grupo controle (STUART, 2010).

O uso do escore de propensão para parear municípios do grupo de tratamento e do grupo de controle permite que, após o pareamento, eles sejam semelhantes em características observáveis (renda per capita e defasagens das variáveis de interesse em anos anteriores ao tratamento), antes do início do Projeto.

Uma vez que os municípios do grupo de tratamento tenham sido pareados pelo *Propensity Score Matching* com os municípios do grupo de controle, foi adotado o estimador de diferenças-em-diferenças para avaliação de impacto do projeto. O uso desse estimador permitiu eliminar o efeito de características individuais fixas no tempo não observadas dos municípios do processo de estimação. A hipótese de identificação do efeito causal do estimador de diferenças em diferenças é que os municípios tratados teriam a mesma trajetória temporal dos indicadores de interesse que o grupo de controle, caso eles não tivessem participado do Projeto.

Para implantar o método de diferenças-em-diferenças foi estimado o seguinte modelo por Mínimos Quadrados Ordinários com dados dos períodos “antes” e “depois” da implementação do SIS-Fronteiras.

$$Y_{it} = \beta_0 + \delta_0 \text{trat} + \delta_1 d_{\text{ano}} + \beta_1 \text{trat} * d_{\text{ano}} + u_{it}$$

Em que: o intercepto,  $\beta_0$ , são os indicadores médios de saúde dos municípios não beneficiados pelo SIS-Fronteiras antes da sua implementação; o parâmetro  $\delta_0$  captura a diferença dos indicadores de saúde entre os municípios afetados pelo SIS-Fronteiras e os municípios do grupo de controle antes da intervenção; o coeficiente  $\delta_1$ , mede a variação no tempo dos indicadores de saúde que é comum a ambos os grupos, tratamento e controle; e o parâmetro de interesse  $\beta_1$  mede o efeito causal do SIS-Fronteiras sobre os indicadores de saúde.

### 2.3.2 Dados qualitativos: entrevistas e *workshops*

#### *Coleta de dados*

Raros são os trabalhos que efetivamente utilizam uma abordagem multimétodo, pois demandam tempo, recursos e precisão para sua execução (PARANHOS et al., 2016), mas considerando que tal esforço pode maximizar a quantidade de informações incorporadas, favorecendo a qualidade dos resultados obtidos (BAMBERGER; TARSILLA; HESSE-BIBERC, 2016), esta pesquisa envolveu diversos pesquisadores durante quatro anos de coleta (2015 a 2018) e análise (2019).

Além dos dados quantitativos já descritos, visando aprofundamento qualitativo da análise, foram realizadas 23 (vinte e três) entrevistas, sendo 4 (quatro) em âmbito Federal e 19 (dezenove) em âmbito Municipal. O critério de seleção adotado foi o conhecimento ou envolvimento com a implantação do referido Projeto. As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas de forma mais geral, abordando os aspectos positivos e negativos do SIS-Fronteiras, desta forma eliminando questões muito específicas (MILES; HUBERMAN; SALDAÑA, 2014; SALDAÑA, 2013). A seguir, guardando sigilo de seus nomes, são discriminados os atores participantes no Quadro 2.

Quadro 2 - Identificação dos entrevistados que integram a pesquisa

<b>Identificação entrevistados</b>	<b>Cargo</b>	<b>Instituição</b>
<b>E 1</b>	Assistente social	Santa Casa
<b>E 2</b>	Enfermeira-chefe	Pronto Socorro
<b>E 3</b>	Enfermeira	Pronto Socorro
<b>E 4</b>	Médico-chefe	Pronto Socorro
<b>E 5</b>	Enfermeira	Santa Casa
<b>E 6</b>	Técnica em Enfermagem	Pronto Socorro
<b>E 7</b>	Enfermeira	Unidade de Saúde
<b>E 8</b>	Enfermeira	Unidade de Saúde
<b>E 9</b>	Enfermeira	Unidade de Saúde
<b>E 10</b>	Psicóloga	Unidade de Saúde
<b>E 11</b>	Colaboradora do Projeto SIS-Fronteiras na SMS	Secretaria Municipal de Saúde
<b>E 12</b>	Coordenador/Assessor do SIS-Fronteiras	Ministério da Saúde
<b>E 13</b>	Servidor público da Assessoria de Assuntos Internacionais	Ministério da Saúde
<b>E 14</b>	Servidor público da Assessoria de Assuntos Internacionais	Ministério da Saúde
<b>E 15</b>	Enfermeiro	Unidade de Saúde
<b>E 16</b>	Médico	Unidade de Saúde
<b>E 17</b>	Secretário Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde
<b>E 18</b>	Secretário Municipal de Saúde	Secretaria Municipal de Saúde
<b>E 19</b>	Secretária Executiva do Conselho Municipal de Saúde	Conselho Municipal de Saúde

<b>E 20</b>	Conselheiro Municipal de Saúde	Conselho Municipal de Saúde
<b>E 21</b>	Médico	Unidade de Saúde /Pronto Socorro
<b>E 22</b>	Técnico de Enfermagem	Unidade de Saúde / Santa Casa
<b>E 23</b>	Consultora contratada SIS-Fronteiras	Ministério da Saúde

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados dos *workshops* incluídos neste estudo fazem parte de um levantamento realizado pelo Projeto de pesquisa sobre as Fronteiras no Brasil (PÊGO et al., 2017, 2018) desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), cuja autora foi participante como pesquisadora e teve os dados cedidos para a presente pesquisa. Os *workshops* contaram com a participação de 204 *stakeholders*, sendo eles de instituições de pesquisa, órgãos do governo federal, estadual e municipal, além de organismos internacionais, instituições privadas e organizações não governamentais, como sintetizados no Quadro 3. Dada a extensão, a listagem de todos participantes e sua respectiva caracterização encontra-se no Apêndice B.

Quadro 3 – Sumarização da caracterização dos participantes dos *workshops*

<b>Participantes</b>	<b>Totais</b>
<b>Pesquisadores</b>	<b>44</b>
<b>Agentes públicos</b>	<b>125</b>
• Federais	(47)
• Estaduais	(35)
• Municipais	(43)
<b>Representantes de organismos/ instituições internacionais</b>	<b>18</b>
<b>Representantes de instituições privadas</b>	<b>7</b>
<b>Representantes de organizações não governamentais</b>	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>204</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao total, foram realizados 4 *workshops*, sendo eles na cidade sede do Governo Federal (Brasília), e nas três sub-regiões da FF brasileira<sup>8</sup>: no arco norte, no município de Boa Vista (fronteira com a Venezuela); no arco central, no município de Corumbá (fronteira com a Bolívia); e arco sul, no município de Uruguaiana (fronteira com Argentina e Uruguai), como mostra a Figura 3. Nestas oportunidades, foram convidados atores chaves para abordar temas relacionados à respectiva região. Foram ainda promovidos debates e grupos focais (MORGAN, 1996), em que os participantes foram organizados em grupos de em média 10 pessoas cada, para avaliação das políticas públicas fronteiriças, dentre elas o SIS-Fronteiras. Os temas e questões norteadoras utilizados nos *workshops* citados encontram-se no Apêndice A.

Figura 3 - Especificidades geográficas do estudo qualitativo



Fonte: Adaptado de Marques (2012, p.98).

<sup>8</sup> Com base em estudo do Governo Federal brasileiro, dada a extensão da FF nacional, foi estabelecida uma divisão deste território em três sub-regiões denominadas “arcos” (Norte, Central e Sul), devido às suas características populacionais, geográficas e produtivas (BRASIL, 2005).

## ***Análise dos dados***

Após a coleta, as entrevistas e grupos focais registrados em áudio foram transcritos e, utilizando-se o método da análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de procedimentos objetivos e sistemáticos para descrever diversos tipos de mensagens de comunicação, as falas foram categorizadas e analisadas (BARDIN, 2011). Essa análise qualitativa foi realizada seguindo a metodologia proposta por Bardin (2011), Miles, Huberman e Saldaña (2014) e Saldaña (2013), envolvendo 3 estágios: (1) determinação das categorias *a priori*, formadas pelas questões respondidas, ou seja, os aspectos positivos e negativos do SIS-Fronteiras; (2) determinação das categorias *a posteriori*, dado pela análise e codificação das respostas selecionadas; (3) criação de uma matriz de categorias pelas convergências das categorias *a priori* e *a posteriori* (Quadro 3).

As categorias *a posteriori* foram extraídas a partir da análise qualitativa e codificação das respostas às perguntas norteadoras. Quanto aos critérios de inclusão e exclusão, deve-se destacar que foram incluídas na matriz de categorias apenas as respostas codificadas e coincidentes com todas as categorias *a priori* e *a posteriori*. As respostas foram codificadas segundo o significado das palavras, sendo realizada uma análise de convergência e divergência das respostas. Foram consideradas opiniões convergentes as respostas citadas por mais de uma pessoa, e as respostas isoladas, opiniões divergentes. As respostas convergentes foram incluídas na matriz de categorias e as respostas divergentes desconsideradas. Na próxima seção são apresentados os resultados da pesquisa.

## **2.4 Resultados**

### **2.4.1 Etapa quantitativa**

As Tabelas 1 e Gráfico 1 permitem uma análise da evolução temporal do número de repasses e recursos do SIS-Fronteiras aos 121 municípios que assinaram o Termo de Adesão ao projeto. Os recursos financeiros destinados à execução da Fase I e da Fase II seriam repassados aos municípios brasileiros fronteiriços que aderiram ao Projeto, em parcela única, ao início de cada Fase. Na Fase III, os recursos financeiros seriam repassados de acordo com a necessidade apontada no Plano Operacional, permitindo ao gestor municipal receber valor financeiro adicional e variável, segundo critérios propostos pelo órgão de caráter consultivo do Projeto

denominado Comitê Permanente de Implementação e Acompanhamento, pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT)<sup>9</sup> e adotados pela coordenação do SIS-Fronteiras (BRASIL, 2006a).

Para o início da execução da Fase I, os mesmos receberam aporte de incentivos financeiros, cuja soma totalizou R\$ 13.729.299,90 milhões, em 2006. Na Fase II, todos os contemplados auferiram a importância de R\$ 14.584.226,72 milhões, depositada em 2008. No ano de 2009, não houve qualquer repasse de incentivo financeiro próprio para ações no âmbito do projeto, possivelmente por todos os municípios estarem em etapa de planejamento e cumprimento da Fase II, somado ao fato de que neste ano houve a mudança no acompanhamento do projeto da Secretaria Executiva para Secretaria de Atenção à Saúde do MS.

Tabela 1 - Número de repasses e recursos liberados aos municípios participantes do SIS-Fronteiras

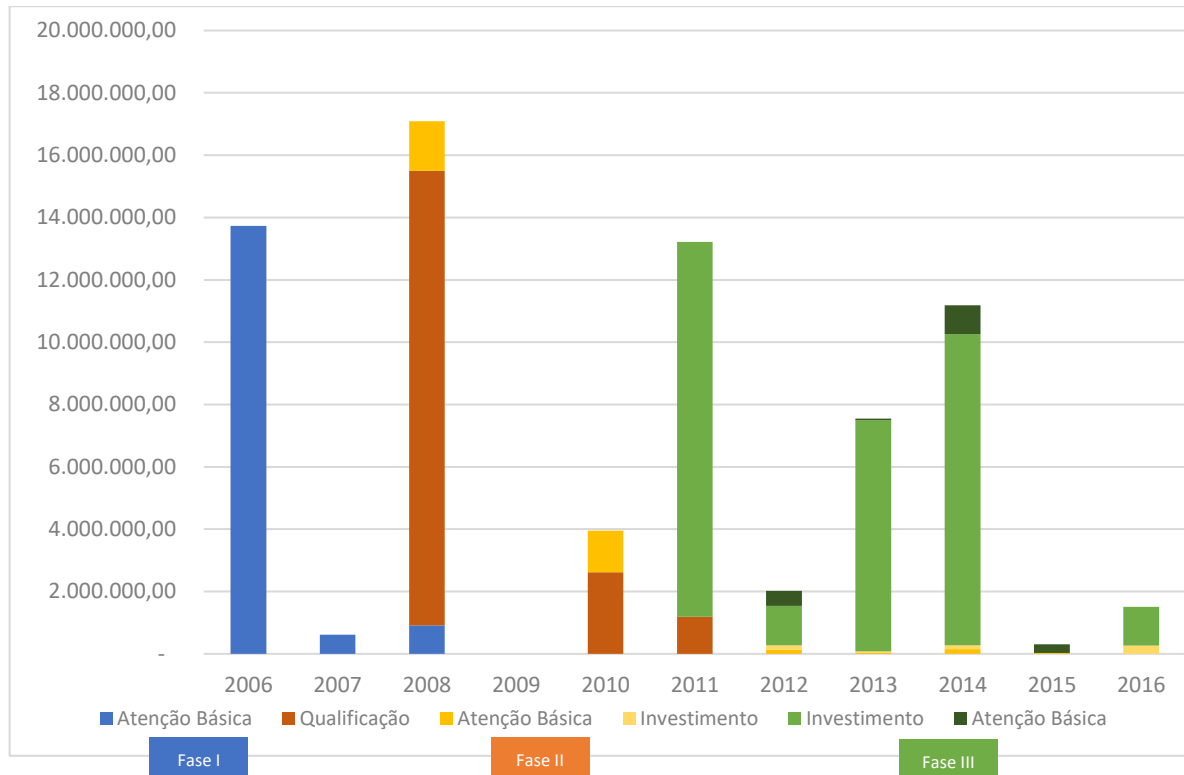
Fase Fundo	Fase I		Fase II						Fase III				Total	
	Atenção Básica		Qualificação		Atenção Básica		Investimento		Investimento		Atenção Básica		Nº de repasses	Recurso em R\$
	Nº de repasses	Recurso em R\$	Nº de repasses	Recurso em R\$	Nº de repasses	Recurso em R\$	Nº de repasses	Recurso em R\$	Nº de repasses	Recurso em R\$	Nº de repasses	Recurso em R\$		
2006	121	13.729.299,90											121	13.729.299,90
2007	1	613.966,20											1	613.966,20
2008	1	912.759,00	121	14.584.226,72	31	1.592.619,00							153	17.089.604,72
2009														
2010			16	2.613.047,76	12	1.335.433,36							28	3.948.481,12
2011			16	1.190.822,68					50	12.022.145,00			66	13.212.967,68
2012					1	131.520,63	1	140.021,55	9	1.267.331,70	7	486.122,88	18	2.024.996,76
2013					1	27.417,90	1	52.380,00	14	7.412.542,40	5	51.758,70	21	7.544.099,00
2014					6	146.672,52	4	131.121,36	40	9.982.863,65	16	927.076,32	66	11.187.733,85
2015					2	29.467,62					7	276.964,32	9	306.431,94
2016							3	267.960,42	11	1.242.579,70			14	1.510.540,12
<b>Total Geral</b>	<b>123</b>	<b>15.256.025,10</b>	<b>153</b>	<b>18.388.097,16</b>	<b>53</b>	<b>3.263.131,03</b>	<b>9</b>	<b>591.483,33</b>	<b>124</b>	<b>31.927.462,45</b>	<b>35</b>	<b>1.741.922,22</b>	<b>497</b>	<b>71.168.121,29</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>9</sup> No Brasil, a regulação do sistema e de serviços de saúde é competência das três esferas de governo. A Comissão Intergestor Tripartite é formada, em nível federal, por representantes do Ministério da Saúde (MS), do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), enquanto a Comissão Bipartite é composta, em nível estadual, por representantes da Secretaria Estadual de Saúde e das Secretarias Municipais de Saúde, indicados pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde (Cosems).

Ao longo dos anos de 2010 a 2016, os municípios estavam em período de execução e conclusão das Fases II e III. Apesar da Portaria GM/MS nº 622, de 23 de abril de 2014, ter sido publicada para sinalizar o encerramento das ações previstas no SIS Fronteiras, alguns municípios estenderam-se até 2016 para finalizar todas as fases de execução do projeto.

Gráfico 1 - Recursos liberados por ano e fases dos municípios participantes do Projeto



Fonte: Elaborado pela autora.

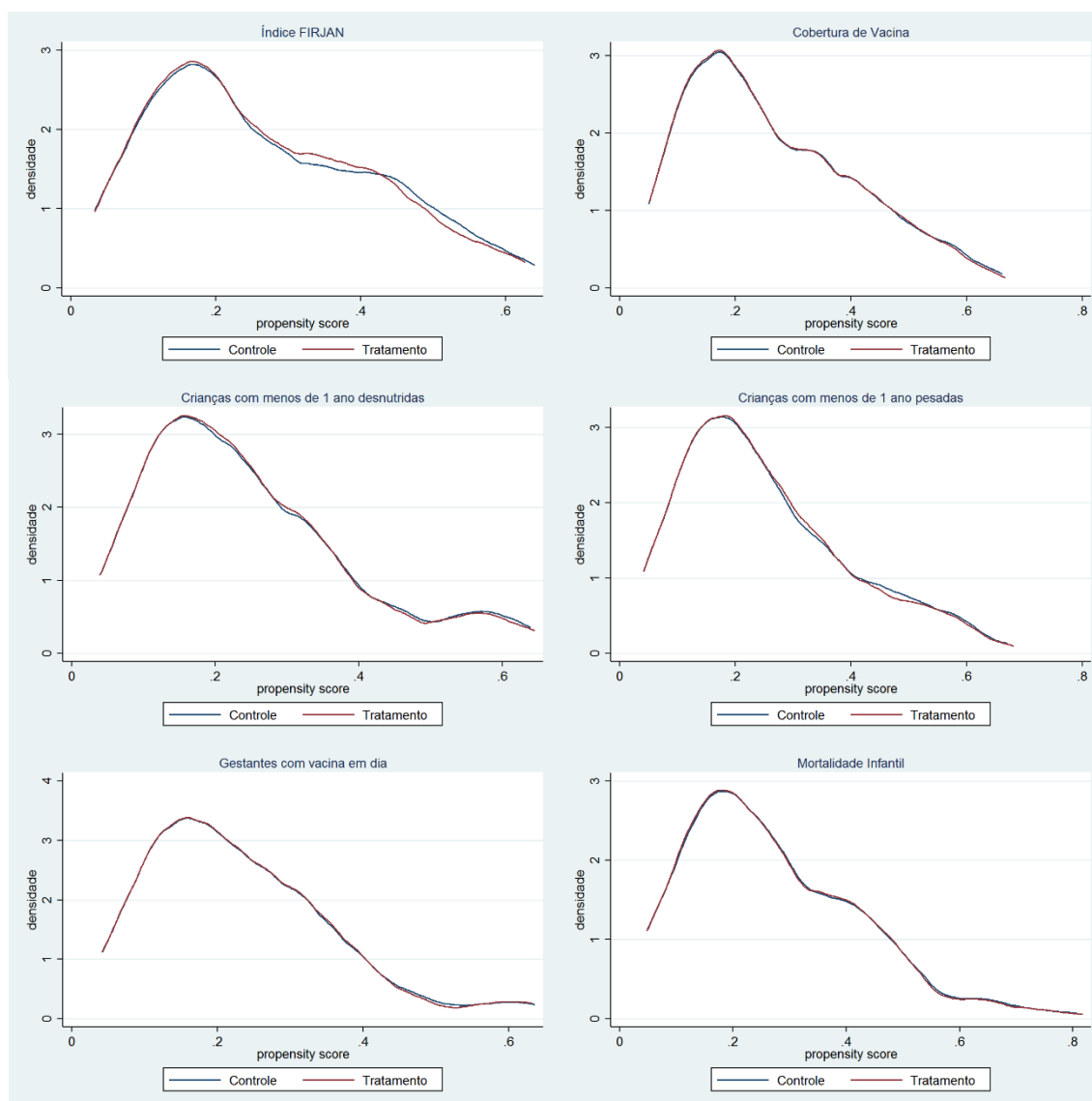
Verifica-se que o total de recurso despendido com o SIS-Fronteiras, de R\$ 71.168.121,29 milhões, superou consideravelmente o valor inicial estimado de R\$ 15.254.778,00 milhões (BRASIL, 2006b, 2007), e que a maior parte dos recursos (45,7%) foi usado em investimentos (construção, ampliação, reformas), seguido de medidas preventivas e curativas, ou seja, na atenção básica (28,5%) e na qualificação dos profissionais de atendimento (25,8%).

Para a realização da avaliação de impacto do Programa em análise, foi construído um grupo de controle semelhante ao grupo de tratamento em termos de características observáveis, sendo utilizado o método *Propensity Score Matching*, como já citado. O pareamento foi implementado via pareamento do vizinho mais próximo (*nearest neighbor matching*), sem

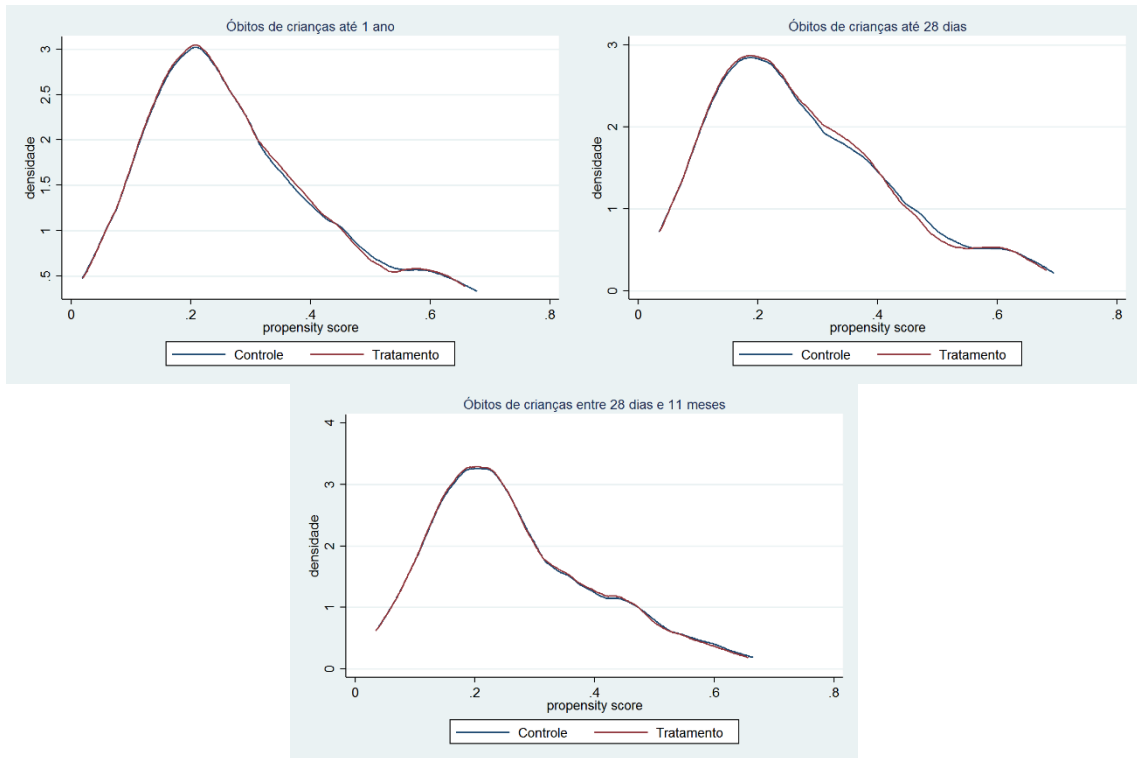
reposição, e foi calibrado a 0,02 (*caliper matching*), sendo esta a maior distância permitida entre as probabilidades estimadas dos municípios pareados.

Observando o Gráfico 2, que apresenta a distribuição de probabilidade dos dois grupos, é possível avaliar a qualidade do pareamento para cada variável de interesse analisada: quanto mais parecidas forem as distribuições, melhor terá sido o pareamento. Nesse sentido, verifica-se uma alta semelhança entre eles, o que evidencia a boa qualidade do *matching* realizado.

Gráfico 2 - Propensity Score







Fonte: Elaborado pela autora.

Além da inspeção visual do Gráfico 4, foi implementada outra medida da qualidade do *matching*, o pseudo R-quadrado, que indica quão bem as variáveis explicativas explicam a probabilidade de um município da FF ser beneficiário do SIS-Fronteiras. Os resultados do pseudo R-quadrado antes e depois do *matching* podem ser observados na Tabela 2 e, como era esperado, em todos os pareamentos realizados, após o *matching*, observa-se que deixa de existir diferenças nas variáveis observáveis entre os municípios pareados.

Tabela 2 - Teste Pseudo R- quadrado

Variável de interesse	Antes do pareamento	Depois do pareamento
Índice FIRJAN	0,124	0,430
Cobertura de Vacina	0,092	0,005
Gestantes com vacina em dia	0,102	0,010
Crianças com menos de 1 ano pesadas	0,108	0,021
Crianças com menos de 1 ano desnutridas	0,107	0,009
Óbitos de crianças até 28 dias	0,117	0,004
Óbitos de crianças entre 28 dias e 11 meses	0,102	0,005
Óbitos de crianças até 1 ano	0,118	0,017
Mortalidade Infantil	0,126	0,001

Fonte: Elaborado pela autora.

A análise do efeito do SIS-Fronteiras sobre as variáveis de interesse analisadas foi feita por meio do estimador de diferenças-em-diferenças (Tabela 3). Na amostra pareada, estimou-se a regressão (1), por meio da qual foi possível obter uma estimativa do parâmetro de interesse,  $\beta_1$ . Como período anterior ao tratamento, adotou-se o período anterior a 2006, e como período posterior à lei, de 2007 a 2013.

Tabela 3 - Resultado do coeficiente  $\beta_1$  das regressões

Variável de interesse	$\beta_1$
Índice FIRJAN	-0.032+ (0.018)
Cobertura de Vacina	-0.973 (0.889)
Gestantes com vacina em dia	0.006 (0.008)
Crianças com menos de 1 ano pesadas	-0.003 (0.013)
Crianças com menos de 1 ano desnutridas	-0.002 (0.002)
Óbitos de crianças até 28 dias	0.001 (0.001)
Óbitos de crianças entre 28 dias e 11 meses	0.000 (0.001)
Óbitos de crianças até 1 ano	0.003 (0.002)
Mortalidade Infantil	0.003** (0.001)

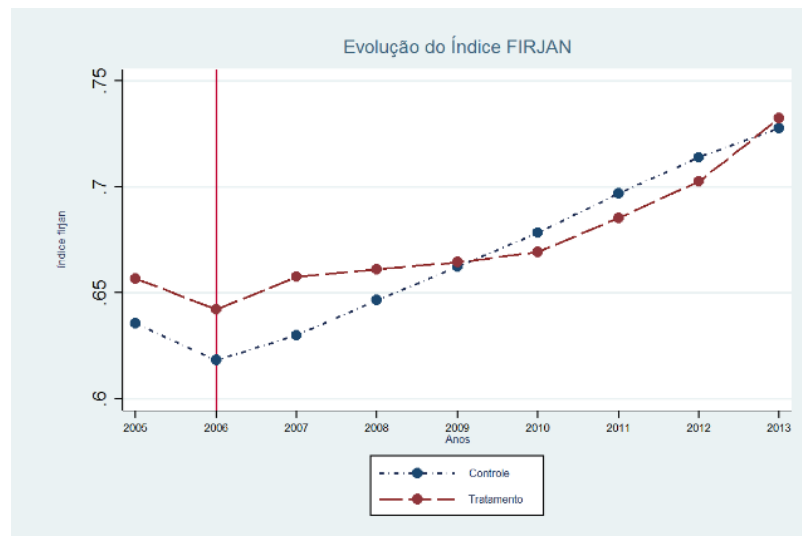
+  $p < 0.1$ ; \*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados, que podem ser observados na Tabela 3, evidenciam que a variável de interesse é, em geral, não significativa com coeficientes muito pequenos. Uma exceção acontece com o Índice FIRJAN (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO, 2014), que apresentou coeficiente significativo a 10%, porém negativo, indicando que o fato do município ser beneficiário do SIS-Fronteiras gerou diminuição do desenvolvimento da área de saúde, em comparação aos demais municípios da FF. A outra exceção é a taxa de mortalidade infantil, que apresentou coeficiente positivo e significativo a 5%, porém o coeficiente é muito pequeno, o que também evidencia ausência de impacto do SIS-Fronteiras.

O Gráfico 3, que demonstra a evolução temporal do indicador IFDM-Saúde, sintetiza os resultados da etapa quantitativa, demonstrando que houve avanços nos resultados de saúde dos municípios da FF em geral, porém, a melhoria das condições de saúde não parece estar relacionada ao Projeto SIS-Fronteiras.

Gráfico 3 - Evolução temporal do IFDM-Saúde



Fonte: Elaborado pela autora.

## 2.4.2 Etapa qualitativa

Diante da falta de impacto do Projeto SIS-Fronteiras, identificada por meio da estimação de modelos econométricos, a etapa qualitativa buscou desvelar quais práticas se apresentam como aspectos positivos e ensejam oportunidades para replicação em futuros Projetos e, principalmente, quais são os aspectos negativos na implantação que explicam os resultados insignificantes frente ao montante investido. O Quadro 4 resume os achados de acordo com o proposto na metodologia. Em cada linha é apresentada uma categoria que emergiu da análise a posteriori e seu enquadramento nas categorias a priori (fatores positivos e/fatores negativos). Dados que, na segunda etapa da pesquisa, foram levantados por meio de entrevistas em profundidade e *workshops*, com um total de 227 informantes. Por questão de espaço, os trechos das falas dos informantes que ilustram cada categoria estão disponíveis no Apêndice C.

Quadro 4 - Matriz de categorias identificadas: fatores positivos e negativos do SIS-Fronteiras

MATRIZ DE CATEGORIAS		Categorias <i>a priori</i>	
		Fatores positivos do Projeto	Fatores negativos do Projeto
<i>Categorias a posteriori</i>	Aprimoramento no atendimento por meio de capacitação	Presente (E2, E3, E4, E11, E15, E19, E20, W113)	Presente (E1, E6, E7, E9)
	Investimento em melhoria/construção de estruturas e unidades de saúde/ alocação de mais recursos para as municipalidades melhorarem as condições de atendimento	Presente (E2, E3, E4, E11, E15, E19, E21, W107, W113, W171)	Presente (E5, E6, E7, E8, E9, E16, E18, E20)
	Compra e manutenção de equipamentos	Presente (E3, E4, E11, E15, E19, E21, W113)	Presente (E6, E9, E23)
	Reconhecimento do governo federal de que as regiões de fronteira precisam ser vistas diferenciadamente dos outros municípios fora da FF e entre as sub-regiões da FF	Presente (E12, E16, E17, E18, E20, W8)	Ausente
	Incentivo ao atendimento humanizado	Presente (E4, E8)	Ausente
	Descontinuidade administrativa (mudanças na gestão do Projeto)	Ausente	Presente (E4, E11, E12, E17 e E18, E23, W86, W177, W204)
	Arbitrariedade e burocracias legais (ex: licitação)	Ausente	Presente (E3, E11, E14, E17, W2, W89, W113, W177, W199, W204)
	Repasses subestimados do SIS-Fronteiras	Ausente	Presente (E3, E6, E17, E18, E21, E23, W54, W175, W202)
	Caráter unilateral do Projeto, sem envolver países vizinhos ou organismos internacionais ou outros setores públicos brasileiros	Ausente	Presente (E2, E4, E5, E11, E12, E13, E15, E16, E18, E20, E23, W10, W54, W56, W113, W132, W135, W199, W202, W203, W204)
	Transitoriedade da política	Ausente	Presente (E11, E12, E23, W110)
	Diagnóstico local dissociado da realidade	Ausente	Presente (E11, E12)
	Falta de dimensionamento real sobre os atendimentos a estrangeiros	Ausente	Presente (E3, E4, E5, E6, E7, E11, E17, E18, E19, W54, W113)
	Indisponibilidade de informações sobre a forma de utilização de recursos	Ausente	Presente (E8, E12, E20, E23, W55)
	Falta de divulgação do Projeto nos postos de trabalho.	Presente (E4)	Presente (E1, E2, E3, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E15, E16, E18, E19, E21)
	Falta de regulamentação do atendimento ao estrangeiro no Brasil, cujo atendimento atualmente é garantido apenas nos casos de urgência e emergência.	Presente (W201, W24)	Presente (E2, E3, E4, E6, E7, E9, E11, E13, E14, E15, E16, E17, E20, E21, E23, W8, W48, W49, W54, W63, W72, W110)
Assimetria entre os sistemas de saúde dos países limítrofes.	Ausente	Presente (E1, E4, E6, E9, E18, E22, W10,	

			W65, W67, W72, W84, W175)
	Reimplementação da política/ necessidade de liberação de acordos locais em saúde/ de uma política pública de saúde fronteiriça	Ausente	Presente (E16, W8, W48, W49, W54, W84, W113, W177, W199, W202, W203, W204)

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a pesquisa qualitativa, foram verificados alguns fatores positivos com a implementação do SIS-Fronteiras, como o reconhecimento unilateral do Governo Federal de que as regiões de fronteira precisam ser vistas diferenciadamente dos outros municípios. Entre as necessidades estão a alocação de mais recurso para os municípios fronteiriços melhorarem as condições de atendimento, a evolução e humanização dos atendimentos na fronteira com as capacitações profissionais, as reformas de unidades, a aquisição de materiais e equipamentos e a importância de solução de problemas de endemias e epidemias.

Entretanto, de maneira geral, os participantes acreditam que o SIS-Fronteiras não resultou em melhoria para a saúde pública e apontam, entre os seus aspectos negativos, a interferência e inconstância política com a mudança rotineira de gestão; arbitrariedade e burocracias legais para o investimento da verba; falta de divulgação do Projeto; ausência de um sistema de identificação preciso e autêntico da demanda de estrangeiros (com a consequente elaboração de um Diagnóstico local dissociado da realidade); repasses subestimados do SIS-Fronteiras acompanhado da indisponibilidade de informações sobre a forma de utilização de recursos; unilateralidade da política, sem envolver países vizinhos, organismos internacionais ou outros setores públicos brasileiros; e o questionamento do próprio direito ao atendimento do estrangeiro fronteiriço no Brasil, carecedor de manifesta regulamentação.

A gratuidade do sistema de saúde brasileiro foi confirmada pelos entrevistados como o maior motivo de procura dos serviços brasileiros pelos estrangeiros na fronteira. Entretanto, a demanda real de estrangeiros continua não sendo formalmente dimensionada, nem no sistema hospitalar, tampouco no sistema ambulatorial, onde geralmente se concentra a maior procura. Fato este que mantém a situação de subfinanciamento da saúde pública nos municípios fronteiriços em alerta, especialmente diante da crescente mobilidade de venezuelanos e bolivianos para o Brasil.

Entrevistados do MS afirmaram que a pretensão de criar o SIS-Fronteiras como um “projeto” foi justificada pelo caráter transitório e finito que lhe seria atribuído inicialmente para a sua posterior conversão em um instrumento permanente, um “programa”. Nesse aspecto, os informantes concordaram que uma política pública diferenciada e integrada de saúde, capaz de

enfrentar os desafios da legislação fronteiriça e da gestão dos recursos, ainda é uma demanda real na fronteira brasileira e manifestaram o desejo de “reimplementação” do SIS-Fronteiras.

## 2.5 Discussões

A partir da análise dos achados das etapas qualitativas e quantitativas, infere-se que a integração de ações e serviços de saúde na FF, cuja promoção era o objetivo principal do SIS-Fronteiras, não foi plenamente alcançada, subsistindo o déficit de cooperação para disposição de serviços de saúde. Isso devido a limitadas informações a respeito dos atendimentos a estrangeiros em território nacional, bem como de brasileiros nos países limítrofes, entre outros fatores, como os desafios burocráticos e legais para acordos em saúde. Porém, foi possível gerar novas *insights* para informar futuras políticas de saúde em áreas de fronteira:

- Gestores públicos devem se valer de medidas alternativas para dimensionamento da demanda em regiões de fronteira:

Apesar do Sistema de Coleta de Dados no Brasil em Saúde ser avançado, pois permite que em tempo real sejam cadastrados nos postos de atendimento informações sobre a prestação de serviços públicos em saúde e o seu processamento e disposição, estes dados ainda são restritivos, pois não abrangem a realidade do público estrangeiro atendido nas cidades limítrofes do território nacional. É necessária a melhoria na gestão de sistemas da informação por meio da implementação de tecnologias adequadas ao manejo de dados de organizações de saúde que atendam públicos complexos (PAIM; TEIXEIRA, 2007). A carência de uma regulamentação específica sobre o atendimento ao estrangeiro no Brasil e sobretudo a inexistência de um sistema oficial e confiável que permita a quantificação desse público são um dos fatores que contribuem para esse quadro, como também evidenciado em estudo de Ferreira, Mariani e Braticevic (2015).

- O desenho de políticas públicas de saúde deve atrelar investimentos aos objetivos finais das políticas:

A maior parte dos recursos do SIS-Fronteiras (45,7%) foi destinado a investimentos tais como construção, ampliação, reformas de unidades de saúde, enquanto as medidas preventivas e curativas, denominada atenção básica, reflexo direto no resultado dos dados do DATASUS utilizado na avaliação de impacto, representou apenas 28,5%. Assim, ocupando um segundo plano na prioridade de gastos do Projeto. Fato que evidencia, possivelmente, como a forma de utilização dos recursos reforçou os resultados da política em análise, resultando no baixo impacto nas variáveis de interesse relativo à atenção básica de saúde. Com relação a este ponto,

Ramos e Schabbach (2012) afirmam que a inadequada utilização dos recursos ainda tem sido apontada como um dos principais fatores para o baixo desempenho das políticas públicas, resultante da má governança. São necessárias avaliações intermediárias para a adequação dos recursos disponíveis aos objetivos propostos, reorientando o processo de alocação orçamentária e financeira, ou até mesmo a revisão do programa proposto, com vistas ao alcance dos resultados planejados (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

- A descentralização da execução de Projetos em áreas de fronteiras acompanhada de excessiva burocratização criam disfunções operacionais:

Somado a isso, os atores destacaram a arbitrariedade e burocracias legais para o investimento da verba do SIS-Fronteiras. Investimentos de recursos em áreas que não resultariam em um impacto na melhoria das condições de saúde da população alvo, tais como a compra de computadores para o aprimoramento dos sistemas da informação que demoraram a ser utilizados devido à carência de pessoal capacitado para manejo, ou a reforma de unidade de saúde remota, pouco frequentada pelos usuários locais, são exemplos de arbitrariedade associadas à execução do Projeto. E a impossibilidade de compra de determinados insumos devido a barreiras com licitação, um exemplo de burocracia. Tais apontamentos vão ao encontro da afirmação de Oliveira (2018) ao analisar o SUS e descrever que o mesmo possui desafios em articular e coordenar uma multiplicidade de condicionantes para o atingimento dos objetivos das suas políticas multidimensionais.

- Políticas públicas de saúde em áreas de fronteira demandam estratégias de longo prazo e escopo geográfico internacional:

O caráter finito do SIS-Fronteiras, além da descontinuidade política, provocou diversas mudanças na gestão do Projeto e impediram a melhoria nas condições de saúde dos municípios participantes. Esta evidência corrobora com as afirmações de Abrucio (2007) de que o processo de descentralização no Brasil ocorreu com baixos incentivos à articulação nas trocas de governo e traços de patrimonialismo, promovendo falhas no desempenho das ações do poder público. Assim, como já apontado por Pêgo, et al. (2018), é necessário que as políticas públicas de saúde fronteiriças estejam respaldadas em acordos bilaterais entre governos para a permissão da cooperação transfronteiriça em saúde entre localidades vinculadas, principalmente para levantamento e disposição de informações, medidas de equivalência em prestação de serviços, transferência de recursos e trabalhos conjuntos para enfrentar o risco de endemias e epidemias.

- A falta de um modelo de *accountability* reduz a transparência e as oportunidades de aprender com os erros:

O acesso aos Diagnóstico Locais, Plano Operacionais e prestação de contas de cada um dos Municípios no âmbito do SIS-Fronteiras, que permitiriam avaliar com maior precisão o resultado da política, não foram disponibilizados pelo Ministério da Saúde sob a justificativa de que arquivos teriam sido perdidos em um “pane” por “vírus” no sistema em 2014. Tampouco se conseguiu acesso à cópia ou leitura dos processos atinentes ao SUS, sob o argumento de não haver recursos humanos disponíveis para a digitalização dos documentos que já se encontravam em 80 caixas no arquivo morto do MS, sendo ainda impossibilitada a entrada do pesquisador em tal setor. Sem esses dados, tornou-se inviável um estudo mais completo sobre os impactos dos recursos do SIS-Fronteira no desenvolvimento de cada município participante de forma isolada. A dificuldade de informações sobre a forma de utilização de recursos em cada município e sobretudo a carência de divulgação do próprio Projeto nas unidades de atendimento também foram vulnerabilidades destacadas pelos entrevistados durante a execução do SIS-Fronteiras. As referidas falhas são condizentes com o estudo de Jannuzzi (2012), que relata um conjunto de deficiências a serem corrigidas nos sistemas de coleta e disposição de dados para o aprimoramento das avaliações de políticas públicas em âmbito nacional.

## 2.6 Conclusão

Este trabalho propôs-se a realizar uma avaliação de impacto do SIS-Fronteiras, buscando verificar sua contribuição para a melhoria dos indicadores de saúde dos 121 municípios fronteiriços abrangidos pelo projeto.

Tendo em vista que a política objetivava promover a integração de ações e serviços de saúde, contribuindo para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde para a melhoria da qualidade de vida das populações que residem nos limites do Brasil (BRASIL, 2010), foi adotado um conjunto de variáveis da atenção básica e informações sobre os recursos financeiros concedidos, buscando perceber os resultados nas condições de saúde deste contingente populacional. Foram realizadas, ainda, entrevistas e *workshops* visando ao levantamento dos fatores positivos e negativos da política para a integração das ações, organização e fortalecimento dos sistemas de saúde (BAMBERGER; TARSILLA; HESSE-BIBERC, 2016; MICLOS; CALVO; COLUSSI, 2015).

Assim, por meio da presente pesquisa, evidenciou-se que o modo de utilização dos recursos pode afetar o desempenho da política pública, confirmando a hipótese do estudo. Já a proposição da pesquisa foi confirmada parcialmente, pois, apesar do SIS-Fronteiras ter



contribuído para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde, o Projeto não promoveu a integração de ações e serviços de saúde nos municípios abarcados por ele.

A respeito das contribuições teóricas e metodológicas, a pesquisa buscou caminhos para avaliar uma política com dados inacessíveis, propondo um modelo de avaliação para políticas públicas de saúde que pode ser expandido para avaliar políticas públicas em outras áreas, a partir da troca das variáveis em análise e das bases de dados utilizadas. Já as práticas encontram-se na avaliação de um Projeto ainda não avaliado na totalidade de municípios por ele abrangidos. Instrumentalizam a gestão pública com ações não só para a saúde em região de fronteira, mas em outras áreas, visto que a melhoria no dimensionamento da demanda, nos investimentos, na desburocratização, no amparo legal, nas estratégias de longo prazo, na continuidade política e *accountability* poderiam oportunizar melhores resultados no contexto de políticas públicas fronteiriças em geral.

Como ferramenta de gestão na busca pela melhoria da qualidade dos serviços prestados à população fronteiriça, percebeu-se que é preciso avançar em alguns pontos, como racionalizar a aplicação dos recursos empregados e ampliar a discussão da integração do setor saúde no âmbito também das realidades institucionais dos países limítrofes. Isso, com o objetivo de superar as dificuldades identificadas e garantir as vantagens de uma efetiva integração regional, favorecendo o alcance de resultados mais eficazes no fortalecimento de ações e serviços de saúde e, sobretudo, no aprimoramento e possível reimplantação da política analisada.

A avaliação de políticas em fronteiras é imperativa, dado o cenário atual marcado pela mobilidade populacional e aumento dos fluxos migratórios em regiões de fronteira (DOOCY et al., 2019). Assim, há a necessidade de conhecer seus resultados para uma possível adequação em seu escopo, visando ações públicas de saúde efetivas, capazes de amparar este contingente populacional.

Assim, tendo em vista que territórios complexos demandam coordenação e governança de políticas públicas para propostas efetivas (OLIVEIRA, 2018), os resultados da pesquisa repercutem na agenda de estudos futuros, que estaria na busca de novas estratégias de coordenação, por meio do levantamento dos mecanismos/ elementos de governança que se apresentam fundamentais para melhores resultados de políticas públicas em áreas de fronteira. Isto porque, como apontado, os resultados de uma política podem estar estritamente relacionados ao modo que seus recursos foram geridos e aplicados (KINDIG; STODDART, 2003; MICLOS; CALVO; COLUSSI, 2015).

## Referências - Capítulo 2

ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Número Especial.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

ASANDULUI, L.; POPESCU, C.; FĂTULESCU, P. Identifying and explaining the efficiency of the public health systems in European countries. **De Gruyter Open**, Berlim, v. 62, n. 3, p. 357-368, 2015.

BAMBERGER, M.; TARSILLA, M.; HESSE-BIBER, S. Why so many “rigorous” evaluations fail to identify unintended consequences of development programs: how mixed methods can contribute. **Evaluation and Program Planning**, Oxford, v. 55, p. 155-162, 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLOCH, C.; SØRENSEN, M. P.; GRAVERSEN, E. K.; SCHNEIDER, J. W.; SCHMIDT, E. K.; AAGAARD, K.; MEJLGAARD, N. Developing a methodology to assess the impact of research grant funding: A mixed methods approach. **Evaluation and Program Planning**, Oxford, v. 43, p. 105-117, 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.120, de 6 de julho de 2005**. Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteiras. 2005b. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1120\\_06\\_07\\_2005.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2005/prt1120_06_07_2005.html)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.122, de 6 de julho de 2005**. Estabelece as etapas e os mecanismos de repasse de recursos financeiros para a Implantação do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras e regulamenta a adesão dos estados e dos municípios. 2005c. Disponível em: <[http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/Pm\\_1122\\_2005.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_1122_2005.pdf)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.107, de 1 de novembro de 2005**. Institui o Comitê Permanente e a Câmara Técnica de Implementação e Acompanhamento das Ações relativas ao Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS Fronteiras. 2005d. Disponível em: <[http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files\\_mf/Pm\\_2107\\_2005.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/Pm_2107_2005.pdf)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.188, de 5 de junho de 2006**. Dá nova redação a Portaria nº 1.120/GM, que instituiu o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS

Fronteiras. 2006a. Disponível em:

<[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt1188\\_05\\_06\\_2006.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt1188_05_06_2006.html)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.189, de 5 de junho de 2006**. Aprova o Termo de Adesão ao Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS FRONTEIRAS. 2006b.

Disponível em:

<[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt1189\\_05\\_06\\_2006\\_comp.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt1189_05_06_2006_comp.html)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007**. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. 2007.

Disponível em:

<[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204\\_29\\_01\\_2007\\_comp.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt0204_29_01_2007_comp.html)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.658, de 22 de julho de 2009**. Altera o art. 5º da Portaria Nº 1.120/GM, de 6 de julho de 2005, que institui Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS-Fronteira. Disponível em:

<[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt1658\\_22\\_07\\_2009.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt1658_22_07_2009.html)> Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório de Desempenho do Projeto SIS-Fronteiras**.

Brasília, DF: Secretaria Executiva/Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 622, de 23 de abril de 2014**. Dispõe sobre os prazos para conclusão da implementação das ações previstas no Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteiras) e sobre o repasse de incentivo financeiro. 2014. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0622\\_23\\_04\\_2014.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0622_23_04_2014.html)>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DESCHAMPS, M.; DELGADO, P.; MOURA, R. Mobilidade pendular na faixa de fronteira brasileira: particularidades dos arranjos transfronteiriços. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2018. p. 293-316.

DOOCY, S.; PAGE, K.; DE LA HOZ, F.; SPIEGEL, P.; BEYRER, C. Venezuelan migration and the border health crisis in Colombia and Brazil. **Journal on Migration and Human Security**, Thousand Oaks, Aug. 2019. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2331502419860138>. Acesso em: 27 ago. 2019.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 212-259, 2000.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Ano 2014– Ano Base 2011. 2014. Disponível em: <[www.firjan.org.br/ifdm](http://www.firjan.org.br/ifdm)>. Acesso em: 1 set. 2015.

FERREIRA, C.; MARIANI, M.; BRATICEVIC, S. As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1137-1150, 2015.

FETTERS, M. D.; CURRY, L. A.; CRESWELL, J. W. Achieving integration in mixed methods designs – principles and practices. **Health Services Research**, Malden, v. 48, n. 6, p. 2134-2156, 2013.

HAIR, J. F., JR.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HECKMAN, J. J.; SMITH, J. A. Assessing the Case for Social Experiments. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 2, p. 85-110, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Municípios da faixa de fronteira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 15 set. 2019.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS. Available from: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/42ff76cf13a382a709c1ba14214b8612.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/42ff76cf13a382a709c1ba14214b8612.pdf)>. Access: 27 jan. 2020.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.

KINDIG, D.; STODDART, G. What Is Population Health. **American Journal of Public Health**, v. 93, n.3, p. 380-383, 2003.

KRÜGER, C.; DANTAS, M.; CASTRO, M.; PASSADOR, C.; CALDANA, A. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-60, 2017.

MARQUES, A. M. **Mobilidade, acesso a saúde e espaço de fronteira**: o caso de Corumbá-MS, Puerto Quijarro e Puerto Suarez-Bolívia. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MELLO, F.; VICTORA, C. G.; GONÇALVES, H. Saúde nas fronteiras análise quantitativa e qualitativa da clientela do Centro Materno Infantil de Foz do Iguaçu, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 7, p. 2135-2145, 2015.

MICLOS, P.; CALVO, M.; COLUSSI, C. Avaliação do desempenho das ações e resultados em saúde da atenção básica. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 51, p. 86, 2017.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. **Qualitative data analysis**. London: Sage, 2013.

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2002.

MORGAN, D. L. Focus groups. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 22, n. 1, p. 129-152, 1996.

NOGUEIRA, V. M. R.; FAGUNDES, H. S. A implementação do SIS-Fronteiras – Perspectivas para a ampliação do direito à saúde na fronteira arco sul. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 13, n. 2, 245-260, 2014.

OLIVEIRA, L. R. **Políticas públicas sociais: avaliação e integração entre assistência social e saúde pública no estado de São Paulo**. 2018. 218 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

OLIVEIRA, L. R.; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 324-337, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512019000200324&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512019000200324&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 ago. 2019.

PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1819-1829, 2007. Suplemento.

PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C.; SILVA JÚNIOR, J. A.; FREITAS, D. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384-411, 2016.

PÊGO, B.; MOURA, R.; KRÜGER, C.; NUNES, M.; OLIVEIRA, S. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**. Brasília. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2017. v. 2.

PÊGO, B.; MOURA, R.; KRÜGER, C.; NUNES, M.; MOREIRA, P.; OLIVEIRA, S. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2018. v. 2.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SALDAÑA, J. **The Coding Manual for Qualitative Researchers**. London: Sage, 306p. 2013.

- SCHERMA, M.; OLIVEIRA, J.; FERRAZ, S. Cooperação internacional em saúde: um panorama da fronteira Brasil-Venezuela. **Espacios**, Caracas, v. 36, n. 1, p. 9, 2015.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The public policy theory primer**. Boulder: Westview Press, 2009.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- STUART, E. A. Matching methods for causal inference: a review and a look forward. **Statistical Science: a Review Journal of the Institute of Mathematical Statistics**, Hayward, v. 25, n. 1, p. 1–21, 2010.
- WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Gente, 2004.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLLET, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014.
- ZASLAVSKY, R.; GOULART, B. Migração pendular e atenção à saúde na região de fronteira. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 12, p. 3981-3986, 2017.

## **CAPÍTULO 3 - ESTUDO 2: FATORES CRÍTICOS PARA A GOVERNANÇA TRANSFRONTEIRIÇA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO A PARTIR DE UM *FRAMEWORK* TEÓRICO**

### **Resumo**

A governança transfronteiriça está baseada na gestão de assuntos públicos que se expressam além dos limites internacionais, onde os atores locais desempenham um papel central na arquitetura de soluções para os problemas de ação coletiva. Esta pauta se faz relevante diante das discussões sobre a demanda por participação cidadã nas ações públicas promotoras de desenvolvimento nas fronteiras mundiais e de potencialização da redução das desigualdades históricas. Neste contexto, o presente artigo teve como objetivo identificar os fatores críticos para a governança transfronteiriça e desenvolver um modelo a partir da visão integrada da literatura sobre o tema. Para isso, foram coletados, categorizados e analisados 30 artigos provenientes das bases *Scopus* e *Web of Science*. Conclui-se que a temática é recente, com estudos de abordagem qualitativa e concentrados nas fronteiras da Europa. A partir da sistematização da literatura, houve a construção de um modelo que sistematiza os fatores críticos da governança transfronteiriça, sintetizados nas dimensões: Territorial, Recursos, Institucional e Político-regulatória, finalizando na proposição de uma agenda de estudos futuros com sugestões de pesquisas.

**Palavras-chave:** governança transfronteiriça; fatores críticos; *framework* teórico.

### **3.1 Introdução**

É reconhecido pela literatura que, independente da região em análise, as localidades fronteiriças são sumariamente espaços singulares em suas dinâmicas territoriais e espaço-temporais, possuindo conexões e distanciamentos, sendo o encontro do “outrem”, majoritariamente com sua diferente língua, cultura e política (LEIBENATH, 2007; MEDEIROS, 2014; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011;). Assim, além de se apresentarem discrepâncias em termos gerais, o que pode acarretar o tensionamento da região, com diferenças na disposição legal, busca de serviços, infraestrutura, trabalho etc. (YANG; LI, 2013), as localidades limítrofes tendem a ser periféricas quando comparada ao centro do Estado-nação e a possuir maior déficit de desenvolvimento (SARARU, 2014; TERLOUW, 2012)

Contudo, a proposição de soluções para este arcaibouço territorial não é simples e requer uma visão ampliada. Neste sentido, a “*cross-border governance*” tem sido discutida, principalmente na Europa, como um possível caminho por meio da cooperação e gestão para o desenvolvimento integrado dos territórios transfronteiriços (KRAMSCH, 2002; SPACEK,

2018). Neste ínterim, Pikner (2008) descreve-a como modelos de política regional em que os atores locais desempenham um papel central na arquitetura e aplicação das mesmas.

Porém, esta não é uma “fórmula”, pois cada região fronteiriça é singular, e a realidade europeia é extremamente díspar das demais regiões limítrofes mundiais (SVENSSON, 2015). Deste modo, estudos que permeiam este contexto em diferentes localidades podem corroborar a uma análise mais aprofundada e aplicada para o encorajamento e proposição de cooperação política para programas regionais integrados (LEIBENATH, 2007).

Este aspecto é premente na realidade fronteiriça contemporânea, pois com diferentes realidades e desafios, abrangendo desde dificuldades com o fechamento de fronteiras, aumento do contingente migratório, falta na disposição de serviços públicos e de emprego, problemas ambientais, entre outros, carece de respostas públicas que transcendam as limitações de programas unilaterais esvaziados, descontínuos e não avaliados (KRÜGER et al., 2017). Assim, avançando para uma gestão que proponha soluções públicas pautadas em visão holística do território (DUPEYRON, 2017).

Tendo em vista este cenário, há a necessidade de se propor políticas públicas efetivas para esta porção do território, onde a literatura tem apontado que para resolução de problemáticas complexas, as estruturas tradicionais dos governos tendem a ser limitadas (LOTTA; VAZ, 2015; LOTTA; FAVARETO, 2016). Limitação que ocorre principalmente em contextos fronteiriços, onde as peculiaridades formam um arcabouço que carece de respostas específicas (KRAMSCH, 2002; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015), sendo necessária a construção de arranjos de coordenação e governança que transcendam os limites impostos pela máquina pública (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016), estando a governança transfronteiriça arraigada nesta pauta (PIKNER, 2008).

Neste sentido, o presente estudo visa desenvolver uma revisão sistemática sobre a literatura de governança transfronteiriça, identificando os fatores críticos deste processo e partindo notadamente da seguinte proposição de pesquisa: *a literatura sobre fronteiras não apresenta um modelo integrado de governança que articule os fatores críticos nas suas diferentes dimensões*. Assim, complementarmente, o estudo busca atender aos seguintes objetivos específicos: (i) codificar e classificar a literatura selecionada com base em um conjunto de características analíticas; (ii) sintetizar, organizar e analisar a contribuição de cada estudo; (iii) desenvolver um *framework* teórico sobre governança transfronteiriça; (iv) levantar os fatores críticos para este processo propondo um modelo. Para tanto, foi realizada uma revisão



sistemática da literatura a partir da análise de 30 artigos selecionados nas bases de dados consolidadas do *Scopus* e *Web of Science*.

Por meio da síntese da teoria sobre o tema e a sua análise, este estudo contribui com a academia ao clarificar os pontos críticos da governança transfronteiriça. De forma prática, auxilia os gestores com informações para a formulação de políticas públicas fronteiriças que proporcionem resultados integrados nos territórios. Assim, visando a explanação do tema, o artigo encontra-se organizado em quatro seções: a primeira compreende esta introdução sobre a temática e proposta de pesquisa; a segunda apresenta a estrutura metodológica utilizada no estudo; a terceira parte engloba o conjunto de resultados e discussões provenientes da integração da literatura analisada; e a quarta seção é composta por uma síntese das conclusões obtidas, incluindo a descrição das limitações desta pesquisa.

### 3.2 Método

Para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa, foi desenvolvida uma revisão sistemática em três etapas: planejamento, execução e síntese da literatura (TRANFIELD; DENYER; SMART, 2003). O período de coleta dos artigos foi realizado entre os meses de janeiro e fevereiro de 2019, sem delimitação temporal e utilizando as bases de dados *Scopus* e *Web of Science*. Para coletar os artigos ligados à área de governança transfronteiriça, foi utilizado o *stream* em inglês, português e espanhol: "*cross-border governance*" OR "*cross border governance*" OR "*transborder governance*" OR "*Interregional governance*".

Os resultados primários apontaram a coleta de 106 artigos, sendo 71 da base de dados *Scopus* e 35 da base *Web of Science*. Para filtrar os artigos selecionados, foram utilizados os critérios de inclusão nas seguintes etapas: (i) descritores presentes em: Título, Resumo e Palavras-Chave; (ii) tipo de documento: artigos publicados e artigos *in press*; (iii) Áreas: "Business, Management and Accounting", "Economics, Econometrics and Finance" e "Social Sciences"; (iv) Língua: Inglês, Português e Espanhol. Com a aplicação dos filtros, restaram 39 artigos.

Nos artigos restantes (39), foi verificado se os mesmos abordavam o termo fronteira tratando-se de outros aspectos da terminologia, como: fronteira econômica, fronteira do conhecimento, entre outros, sendo estes excluídos, como também aqueles que não constavam no escopo da governança pública. Assim, foram eliminados 9 estudos, sendo considerados 30

artigos para subsidiar o desenvolvimento das análises e proposições para a construção do modelo apresentado neste estudo.

Para realizar a análise preliminar dos artigos, foi utilizado o protocolo desenvolvido no Quadro 1, baseado no estudo de Prietro-Sandoval, Jaca e Ormazabal (2018).

Quadro 1 - Protocolo de análise preliminar dos artigos

Dados bibliográficos	Descrição
Título	Qual o título da publicação?
Autores	Quem são os autores da publicação?
Origem	Qual o país de origem das instituições dos autores?
Instituições	Quais as instituições de ensino e pesquisa envolvidas na publicação?
Periódico	Qual o periódico no qual a pesquisa foi publicada?
Ano de publicação	Qual o ano de publicação do estudo?

Fonte: Elaborado pela autora a partir do protocolo de Prietro-Sandoval, Jaca e Ormazabal (2018).

Após a análise preliminar dos artigos é necessário codificar os estudos. Para tanto, foi utilizado como base a proposta do estudo de Jabbour (2013), que realiza uma revisão sistemática e categoriza os estudos de acordo com o contexto da pesquisa, foco, método, entre outros. Além disso, foram definidas as variáveis de análise do conteúdo dos artigos, conforme o Quadro 2. Os grandes temas em análise foram definidos a partir da leitura prévia dos 30 estudos coletados, sendo enumerados de 1 a 7 e abrangendo uma codificação em letras que especificam as variáveis definidas.

Importante esclarecer que os temas e as respectivas variáveis concernentes aos mesmos foram desenvolvidos a partir da análise de conteúdo, que permite por meio de técnicas sistemáticas de análise das comunicações agrupar elementos em função de características similares que possuem, categorizar e obter indicadores, podendo ser quantitativos ou não (BARDIN, 2011). Com esta técnica, no presente estudo foram estabelecidas as categorias *a priori* (grandes temas) e *posteriori* (variáveis) por meio da leitura, análise e classificação dos artigos, como demonstra o Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 - Variáveis de análise do conteúdo dos artigos

Classificação	Detalhamento	Codificação
1	Contexto Nacional	A - País desenvolvido B - País em desenvolvimento C - Países desenvolvidos e em desenvolvimento D - Não se aplica

Classificação	Detalhamento	Codificação
2	Cooperação na Pesquisa	A - Sem cooperação (1 instituição) B - Cooperação (2 instituições) C - Cooperação (mais de 2 instituições)
3	Abordagem da Pesquisa	A - Quantitativa B - Qualitativa C - Métodos mistos
4	Método/Ferramenta	A - Entrevista B - Questionário C - Pesquisa documental/ bibliográfica D - Estudo de Caso E - Métodos estatísticos F - Combinação de ferramentas G - Revisão Bibliométrica/ Sistemática/ Integrativa
5	Foco da pesquisa	A - Análise de fatores específicos da governança B - Avaliação/ análise de uma política pública de governança C - Proposição de metodologia/ modelo/conceitos teóricos de governança
6	Área de contribuição dos estudos	A - Econômico B - Social C - Ambiental D - Múltiplas áreas E - Não se aplica
7	Fatores Críticos da Governança Transfronteiriça	A - Territoriais B - Recursos C - Institucionais D - Político-regulatórios

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Jabbour (2013).

Os grupos de classificação de 1 a 4 estão relacionados com aspectos gerais: o Grupo 1 (A-D) identifica o contexto de desenvolvimento dos países que foram analisados nos respectivos artigos, sendo que a categoria D (não se aplica) corresponde aos estudos essencialmente teóricos, ou seja, que não realizaram discussões e análises específicas de uma região fronteiriça; o Grupo 2 (A-C) analisa se houve cooperação no desenvolvimento dos artigos a partir da observação das Instituições de Ensino e Pesquisa de vínculo dos autores; os Grupos 3 (A-C) e o 4 (A-G) identificam elementos associados à metodologia das pesquisas.

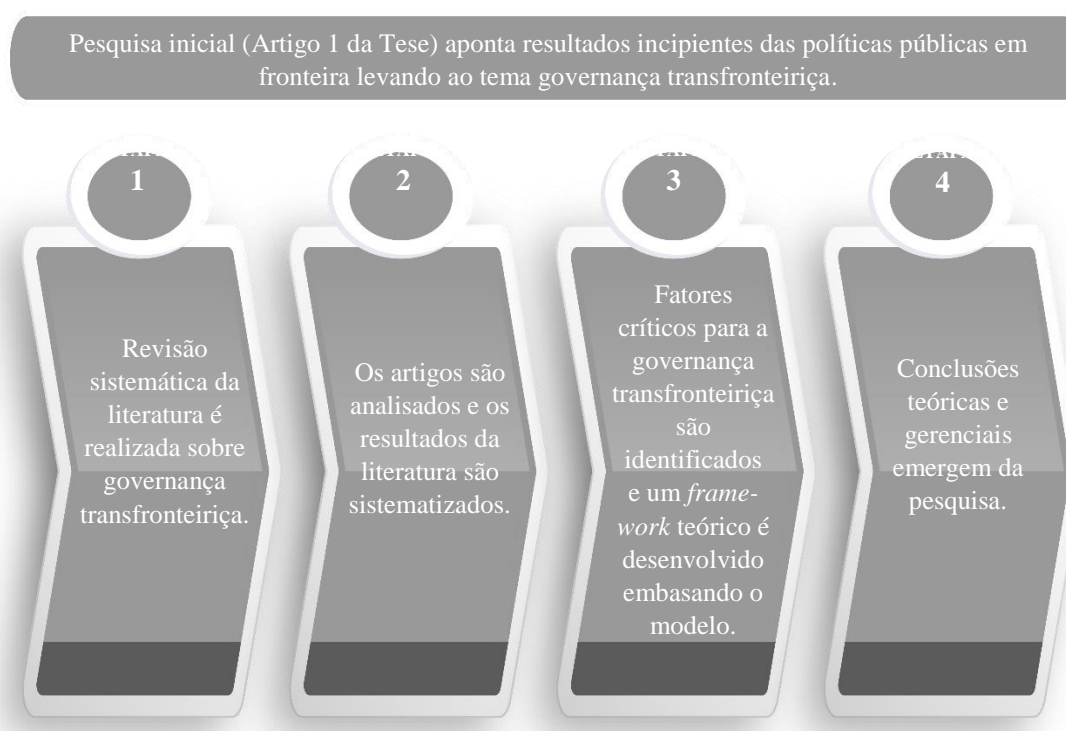
Já os grupos de classificação 5 e 7 incorporam aspectos específicos da temática: o Grupo 5 (A-C) analisa se os artigos tiveram como propósito analisar aspectos específicos da governança (categoria A), como, por exemplo, a coordenação; se analisaram uma política específica de governança (categoria B), como o *Interreg Europe*<sup>10</sup>; ou se abordaram propostas teóricas e/ou gerenciais para o tema. O Grupo 6 (A-E) parte das dimensões do desenvolvimento

<sup>10</sup> Implementado desde 1990, o Interreg se caracteriza como um conjunto de programas para o estímulo a cooperação entre as regiões da União Europeia, visando a promoção do desenvolvimento regional inclusivo através das fronteiras (EVRARD, 2016).

sustentável para identificar quais destas foram abordadas pelos artigos no âmbito transfronteiriço, sendo importante ressaltar que a categoria D engloba pesquisas com foco em mais de uma dimensão (social e ambiental, ambiental e econômico, entre outras) e a categoria E refere-se às pesquisas nas quais não houve destaque para a aplicação do tema em nenhuma destas áreas. Por fim, o Grupo 7 (A-D) abarca os fatores críticos concernentes ao tema.

A Figura 1, a seguir, demonstra sinteticamente como as etapas da pesquisa se desenvolveram complementarmente.

Figura 1 - Etapas da pesquisa (Estudo 2)



Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.3 Resultados e discussões

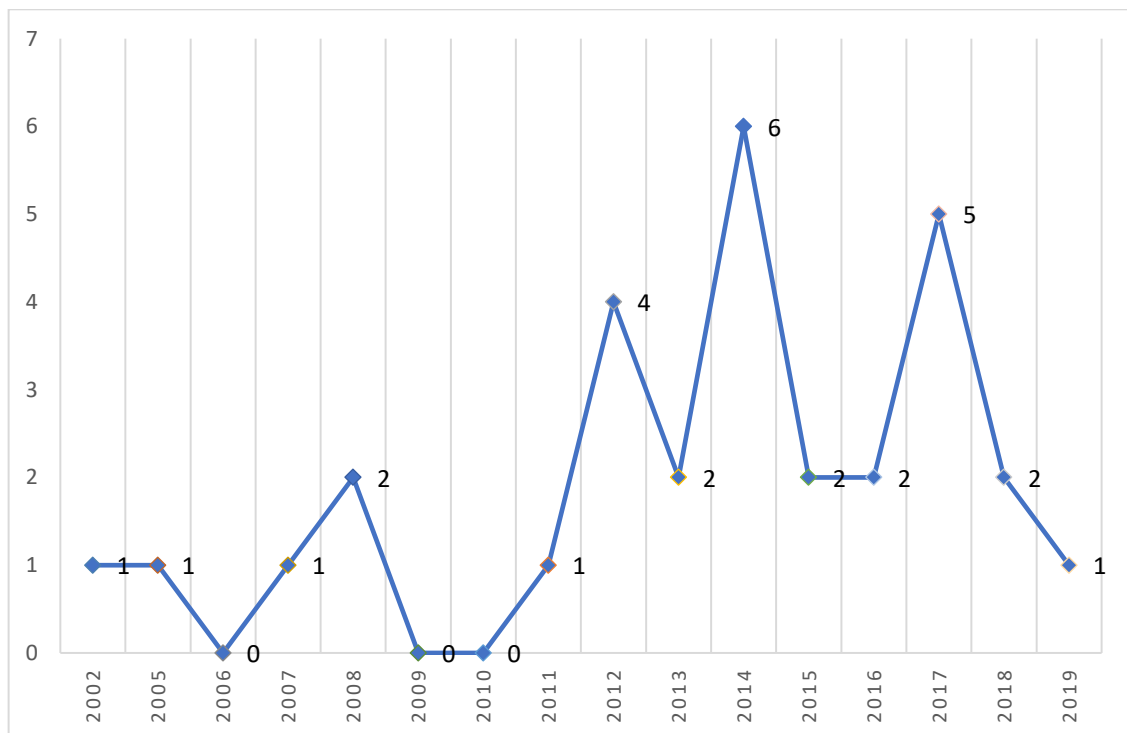
Nesta seção serão apresentados os resultados da revisão sistemática da literatura. Para isso, a mesma encontra-se estruturada em três partes: apresentação dos resultados descritivos e bibliográficos (seção 3.3.1); descrição dos estudos levantados e do panorama conceitual sobre governança transfronteiriça (seção 3.3.2); desenvolvimento de um modelo a partir da identificação dos fatores críticos para a governança transfronteiriça (seção 3.3.3), finalizando com a proposição de uma agenda de estudos futuros (3.3.4).

Nesta seção serão apresentados os resultados da revisão sistemática da literatura. Para isso, a mesma encontra-se estruturada em três partes: apresentação dos resultados descritivos e bibliográficos (seção 3.3.1); descrição dos estudos levantados e do panorama conceitual sobre governança transfronteiriça (seção 3.3.2); desenvolvimento de um modelo a partir da identificação dos fatores críticos para a governança transfronteiriça (seção 3.3.3), finalizando com a proposição de uma agenda de estudos futuros (3.3.4).

### 3.3.1 Análise descritiva da literatura

Primeiramente, averiguado o aspecto temporal dos estudos (Gráfico 1), constata-se que as publicações sobre a temática de governança transfronteiriça são recentes, sendo o artigo mais antigo datado de 2002. Ademais, o ano de destaque pela maior quantidade de artigos publicados foi 2014 (6), e em 2019 já observamos 01 artigo publicado e 01 artigo considerado no prelo. Em síntese verifica-se que as relações nas fronteiras representam uma agenda de discussão contemporânea (SPACEK, 2018; SVENSSON, 2015).

Gráfico 1 - Anos de publicação dos artigos

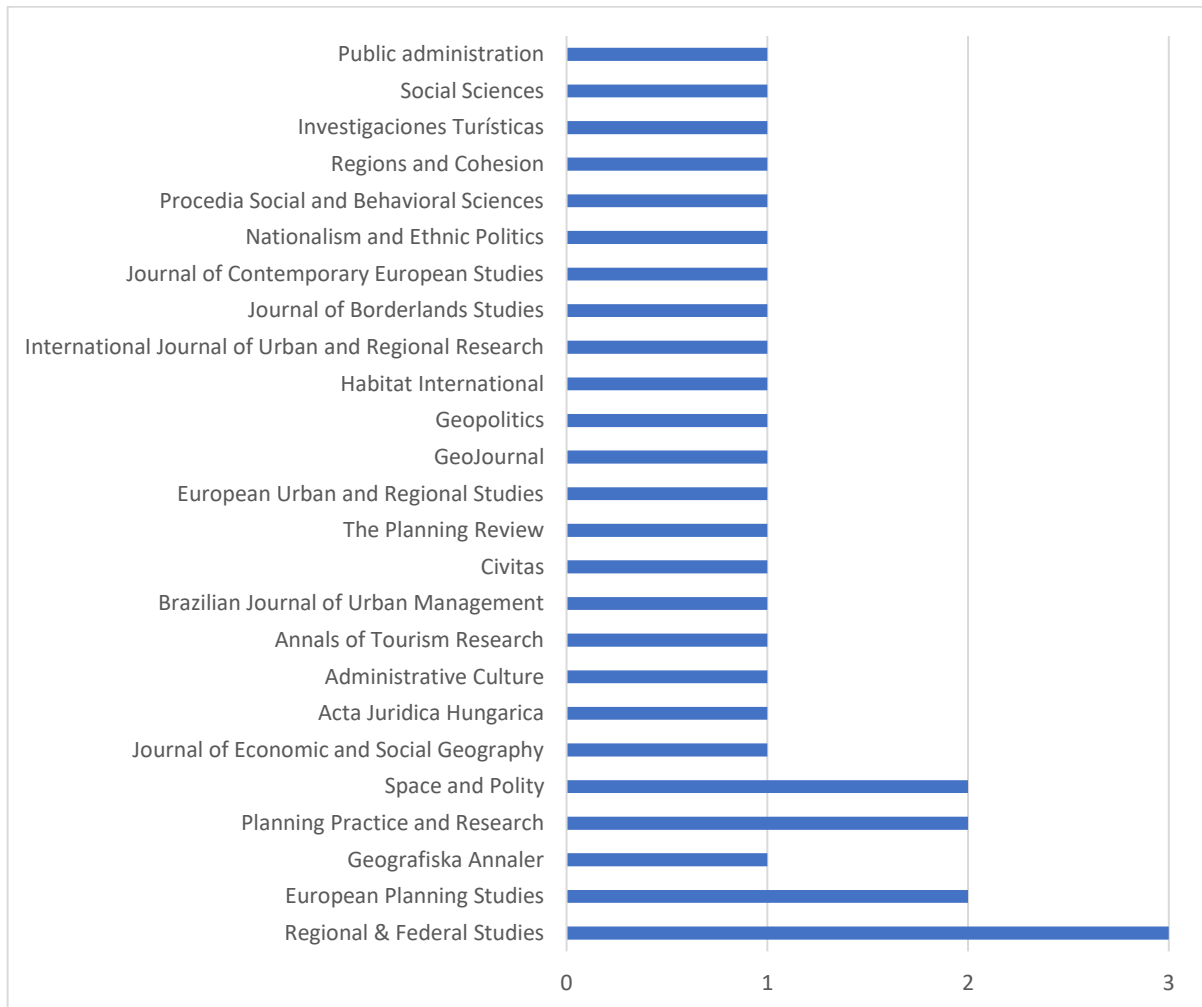


Fonte: Elaborado pela autora.

A partir do Gráfico 2 é possível identificar que há multiplicidade nos veículos de divulgação científica utilizados pelos autores, com 25 periódicos relacionados aos estudos transfronteiriços. Cabe destacar, que foi observada baixa prevalência de um periódico específico como principal na publicação do tema, visto que a maioria (21) apresentou apenas 01 artigo publicado sobre governança transfronteiriça, enquanto apenas 04 periódicos publicaram mais de um artigo selecionado, com destaque para o *Regional & Federal Studies* com 03 artigos.

Outro fator importante a ser destacado, se refere as áreas dos periódicos onde os artigos sobre Governança Transfronteiriça foram publicados, sendo a maioria (22) no campo da Geografia, Estudos Urbanos, Ciência Política e Relações Internacionais; seguido de 4 artigos publicados em periódicos no campo da Administração, Economia, Finanças, Negócios e Contabilidade; e apenas 2 na área Ambiental e 2 do Turismo. Desta forma, os estudos sobre governança transfronteiriça representam um vasto repertório acadêmico com contribuições de várias disciplinas de ciências sociais (DUPEYRON, 2017), e os resultados reafirmam o que Mikhailova (2014) destaca, ao dizer que apesar da governança ter uma fundamental contribuição do campo administrativo, as observações gerenciais sobre ela são poucas, pois a maioria dos estudos quando se refere a questões transfronteiriças demonstram uma clara inclinação a Ciência Política, corroborando com a relevância do presente estudo.

Gráfico 2 - Periódicos de publicação dos estudos



Fonte: Elaborado pela autora.

Dando continuidade às análises, os gráficos resultantes da aplicação dos critérios de classificação e codificação dos artigos levantados na literatura (Quadro 2) podem ser observados do Gráfico 3 ao Gráfico 8.

Primeiramente, pelo Gráfico 3 observamos que a maioria das pesquisas, ao todo 23, foi executada no contexto das regiões transfronteiriças, abrangendo países desenvolvidos, sendo que 22 destes abordaram relações no continente europeu. Dupeyron (2017) afirma que os acadêmicos norte-americanos têm contribuído cada vez mais para a pesquisa sobre governança transfronteiriça, contudo, no rol de estudos levantados, somente o estudo de Dupeyron (2017) e Cruz (2014) discute a fronteira entre Estados Unidos, sendo o primeiro estudo uma análise da fronteira dos Estados Unidos e Canadá; e o segundo, dos Estados Unidos com México. Quanto aos 03 artigos realizados em fronteiras de países em desenvolvimento, Scherer e Zumbusch (2011) abordaram o centro leste europeu, incluindo a Rússia; Yang e Li (2013) discutiram no

lócus do grande Delta do Rio das Pérolas na China; e Henrichs e Meza (2017) analisaram a fronteira entre Brasil e Argentina, sendo este último o único artigo envolvendo o contexto brasileiro. Os demais estudos abarcaram um conjunto de países incluindo países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou a governança transfronteiriça em uma abordagem teórica.

Gráfico 3 – Contexto Nacional das fronteiras analisadas nos artigos

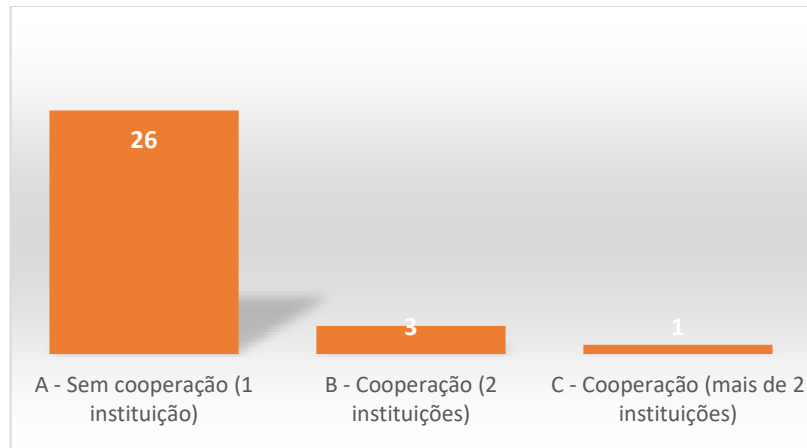


Fonte: Elaborado pela autora.

O Gráfico 4 chama a atenção ao demonstrar que a maior parte dos estudos foi desenvolvida sem cooperação entre diferentes Instituições de Ensino e Pesquisa, visto que apenas 03 artigos resultaram de um trabalho conjunto interinstitucional. Portanto, apesar da temática ser essencialmente marcada pela ideia de cooperação, por abordar a governança entre diferentes áreas de fronteira, a pesquisa científica nesta área permanece concentrada por nichos organizacionais, como aborda Svensson (2015), ao descrever que as redes de contato ainda são escassas, e, mesmo nas euro-regiões, consideradas localidades potencialmente mais sinérgicas, os espaços políticos não se desenvolvem verdadeiramente integrados.



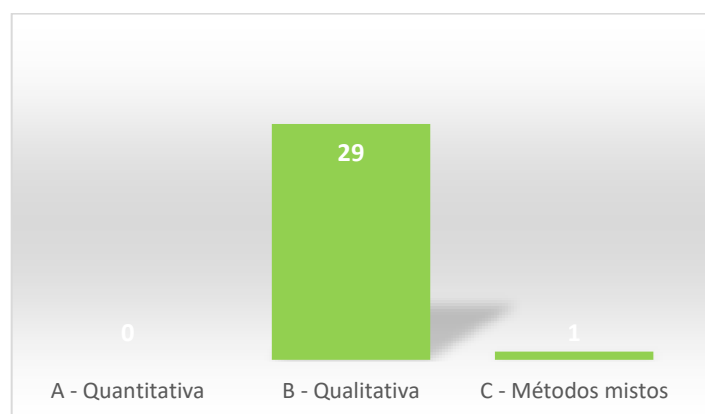
Gráfico 4 – Cooperação na pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

No âmbito das categorias vinculadas ao método empregado nos 30 artigos, o Gráfico 5 apresenta um aspecto de destaque ao evidenciar que 29 estudos foram executados com abordagem qualitativa e apenas 1, com métodos mistos (qualitativo-quantitativo), no qual Schmidt (2005) propõe uma método de *benchmarking* para testar a interação social no mercado de trabalho, comparando quantitativamente as dinâmicas transfronteiriças às dinâmicas nacionais. Percebe-se, então, que são poucas análises científicas sobre governança nos territórios fronteiriços a incorporar ferramentas de caráter quantitativo e misto.

Gráfico 5 – Abordagem de pesquisa dos estudos

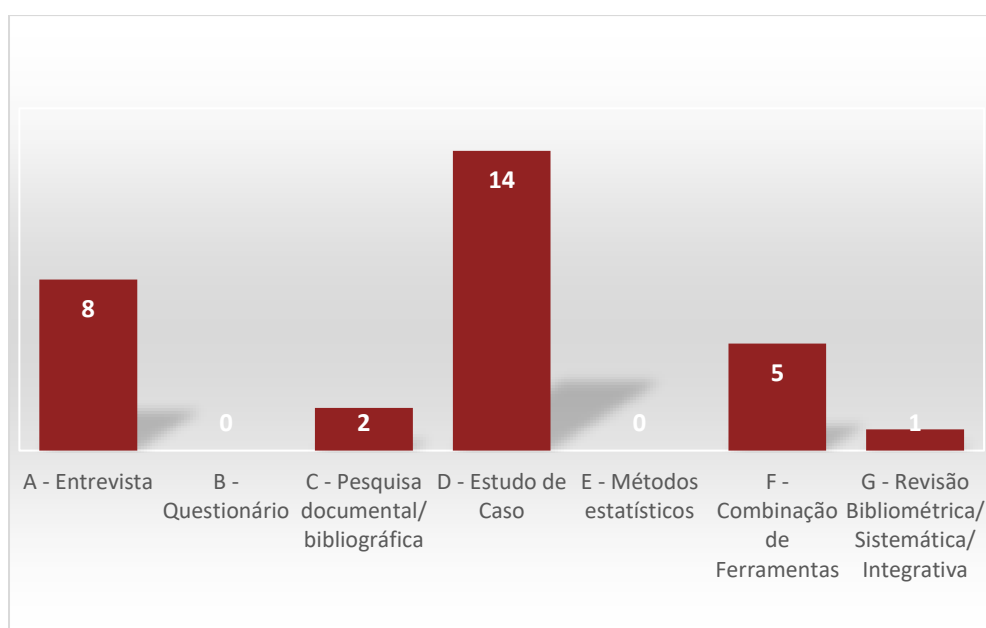


Fonte: Elaborado pela autora.

Complementarmente, o Gráfico 6 expõe que o estudo de caso foi o método mais recorrente nestas análises, utilizado em 14 artigos, fator este apontado também por Dupeyron

(2017); seguido pelo uso de entrevistas (8); artigos com combinação de ferramentas (5), sendo estas em sua maioria entrevistas aliadas à análise documental; posteriormente, pesquisas unicamente de ordem documental/bibliográfica (2) e revisão da literatura (1). Constatou-se, assim, apenas um estudo que realiza revisão da literatura, em que Mikhailova (2014) discute como os estudos teorizam a governança transfronteiriça. Portanto, há uma lacuna de estudos de revisão sistemática da literatura que avancem além da conceituação do tema, evidenciando a contribuição da presente pesquisa.

Gráfico 6 – Análise das coletas de dados dos estudos



Fonte: Elaborado pela autora.

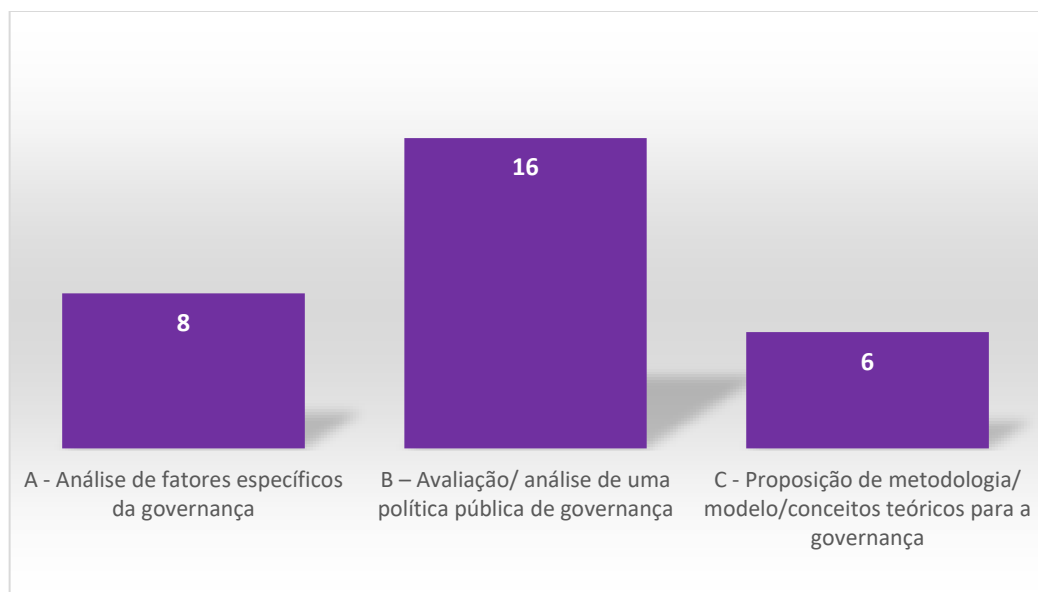
Quanto ao foco dos estudos, é possível concluir a partir do Gráfico 7 que a maior parte dos artigos (16) abordou especificamente uma determinada política pública de governança transfronteiriça, como no caso do *Inner Scandinavia* (MEDEIROS, 2014) e do projeto *Metroborder* (DECOVILLE; DURAND, 2016); e mais substancialmente pontuaram o *Interreg* entre os estudos e o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT)<sup>11</sup>, estando entre os estudos que os abordaram: Evrard (2016); Deppisch (2012); Durand e Nelles (2013);

<sup>11</sup> Lançados em 2006, os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) se constituem como um instrumento jurídico destinado a facilitar a cooperação transfronteiriça institucional, inter-regional ou transnacional (EVRARD, 2016).

Medeiros (2014);Telle e Svensson (2019); Zäch e Pütz, (2014); entre outros.

Já 8 artigos analisaram fatores específicos relacionados ao tema, como, por exemplo, a paradiplomacia (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018)<sup>12</sup>; e a cooperação em diferentes escalas, como em rede (PIKNER, 2008); multinível (HENRICHS; MEZA, 2017; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011; SPACEK, 2018); multi-escalar (STOFFELEN; LIOANNIDES; VANNESTE, 2017); e multidimensional (VARRÓ, 2014)<sup>13</sup>. Por fim, 06 artigos realizaram proposições teórico-metodológicas, como um “mapeamento institucional” para o acompanhamento das mudanças políticas e os seus reflexos nas territorialidades transfronteiriças (CHILLA; EVRARD; SCHULZ, 2012); como, também, o desenvolvimento de uma tipologia que capta os elementos essenciais do ordenamento do território e analisa as estruturas de governação do *Inner Escandinávia* (MEDEIROS, 2014).

Gráfico 7 – Foco das pesquisas



Fonte: Elaborado pela autora.

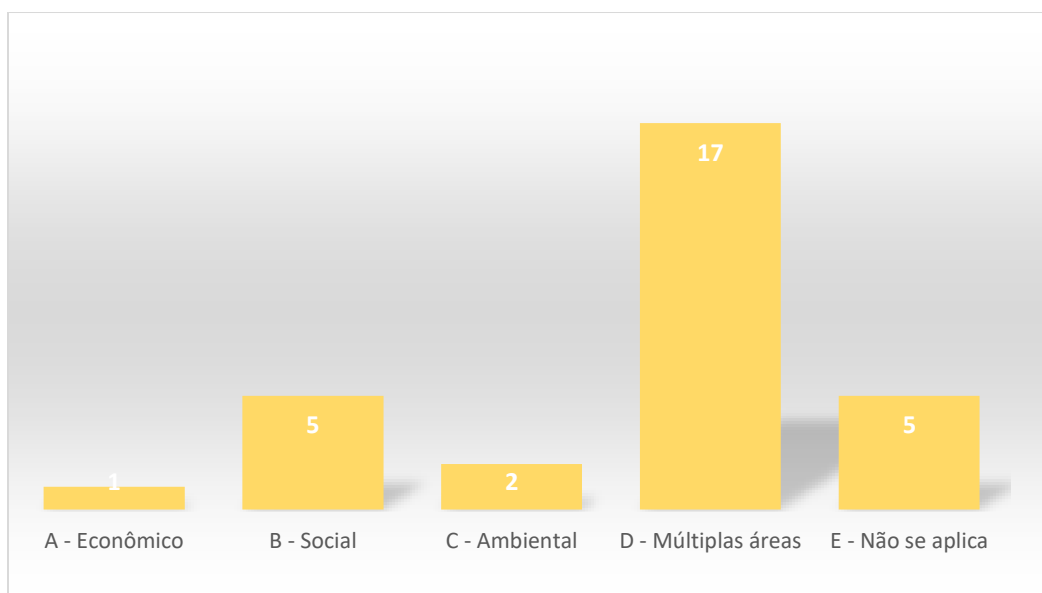
<sup>12</sup> A paradiplomacia se caracteriza pela tendência não só dos governos centrais atuarem na política externa, mas os governos locais avançarem em tal contexto, em uma espécie de diplomacia autônoma (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

<sup>13</sup> Os estudos que abordam diferentes escalas se referem a reorganização da governança transfronteiriça, como em redes sociais dinâmicas - *rede* (PIKNER, 2008); diversos níveis (governamentais e não governamentais) - *multinível* (HENRICHS; MEZA, 2017; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011; SPACEK, 2018); transnacionais - *multi-escalar* (STOFFELEN; LIOANNIDES; VANNESTE, 2017); e as diversas maneiras pelas quais as diferentes dimensões se interligam (território, escala ou rede) - *multidimensional* (VARRÓ, 2014).

Encerrando as análises descritivas, segundo o Gráfico 8, conclui-se que, considerando isoladamente cada dimensão do desenvolvimento sustentável, a esfera social foi a que recebeu maior ênfase nos artigos, sendo analisada em 5 pesquisas, como exemplos cita-se o estudo de Terlouw (2012), ao apontar que o aumento das relações transfronteiriças está frequentemente ligado ao declínio do Estado Nacional e ao surgimento de novas formas de governança; e o estudo de Cruz (2014), que realiza um panorama descritivo dos problemas inerentes à governança transfronteiriça em saúde e analisa as perspectivas institucionais, citando que como as fronteiras continuam a mudar com o tempo, a colaboração transfronteiriça continua a ser moldada e redefinida.

Já em relação às outras dimensões do desenvolvimento, ainda o Gráfico 8 demonstra que na área ambiental há apenas 2 estudos, sendo um deles a pesquisa de Oddone, Vázquez e Oro (2018), que evidencia a formação de redes governamentais locais para a promoção da sustentabilidade e proteção ambiental; e precisamente na esfera econômica, há apenas 1 estudo, sendo o de Yang e Li (2014), que discute a intensificação da complexidade da governança transfronteiriça devido aos conflitos emergentes, resultantes do número crescente de 'visitantes individuais' em Hong Kong, desde a implementação do primeiro acordo bilateral de livre comércio entre Hong Kong e China a partir de 2004.

Gráfico 8 – Enfoque da área de estudo



Fonte: Elaborado pela autora.

Em maior prevalência na análise sobre o enfoque da área de estudo (Gráfico 8), estão 17 artigos que se enquadram em “D - Múltiplas áreas”, ou seja, que explicitam a relação entre a governança e aspectos diversos do desenvolvimento no território transfronteiriço. Logo, identifica-se uma tendência nos artigos a abordagens que simultaneamente apontem mais de uma dimensão do desenvolvimento, incorporando análises holísticas e integradas nas discussões sobre governança (KRAMSCH, 2002; NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU), 2015). Complementarmente, Mendoza e Dupeyron (2017) e Zäch e Pütz (2014) assumem que o desenvolvimento está além do impacto resultante das ações, mas se dá também de forma prévia, na articulação de diferentes atores para decisões políticas, sendo este já um resultado, pois é um aspecto central nas discussões sobre a governança transfronteiriça, como será melhor abordado no próximo tópico.

### **3.3.2 Panorama conceitual sobre governança transfronteiriça**

As definições de governança transfronteiriça foram forjadas principalmente nas últimas duas décadas, tendo essenciais influências da raiz teórica dos constructos relativos aos vocábulos fronteira e governança, pois tendo esses conceitos uma polissemia problemática permite que a junção deles abarque interpretações infinitas (DUPEYRON 2017). A começar pelo termo fronteira, Nadalutti (2012), citando Geddes (2005), descreve que as confusões relacionadas a expressão se dá devido aos três usos principais: fronteira territorial, que podem ser entendida como limites através dos quais o Estado soberano exerce "exclusão"; fronteira organizacional, referindo-se a “condições de adesão”, tais como mercado de trabalho, mercado financeiro etc.; e, por fim, fronteiras conceituais, que se referem à noção de pertencimento e identidade.

Já o termo governança, em levantamento realizado por Dupeyron (2017), sintetizando os estudos de Bevir, (2012), Mayntz (2004) e Offe (2009), é mencionado que o mesmo apresenta usos empíricos e teóricos, muitas vezes, abstratos. Como um conceito teórico abstrato, governança refere-se a todos os processos de organização e coordenação; já os usos empíricos de governança referem-se à mudança das práticas organizacionais, significando, de uma maneira ampliada, regular questões e resolver problemas coletivos.

São retratados, ainda, três categorias críticas generalizadas ao termo, que acabam por repercutir em um significado vazio: em primeiro lugar, não apresentar as características que

definem a governança, sua abordagem institucional e política; segundo, dificilmente desafiar questões de poder, distribuição e conflito; e terceiro, levar a uma completa despolitização, pois não se pode omitir o fato de que a governança não é apenas política; mas, também, que não há governança sem governo, pois a implementação consensual de uma política/ estratégia geralmente requer persuasão (BEVIR, 2012; MAYNTZ, 2004; OFFE, 2009 apud DUPEYRON, 2017).

Assim, como já citado, este artigo toma como lócus de estudo a fronteira territorial, caracterizando nesta subseção o conceito adotado de governança transfronteiriça, sintetizando como se deu a construção institucional e política da mesma, na qual conflitos foram geradores de oportunidades de compartilhamento de poder para adoção de novas estratégias políticas (DUPEYRON, 2017; MIKHAILOVA, 2014). Deste modo, a partir dos estudos levantados na literatura, no Quadro 3 são contextualizados o rol de artigos analisados sobre governança transfronteiriça.

Quadro 3 - Síntese dos artigos sobre governança transfronteiriça identificados na revisão sistemática

Autor (s)	Título	Síntese
1. Kramsch (2002)	<i>Reimagining the Scalar Topologies of Cross-border Governance: Eu(ro)regions in the Post-colonial Present</i>	Neste artigo, o autor critica as dinâmicas transfronteiriças europeias devido a não conformação segundo a cultura histórica e propõe um novo modelo transnacional com integração entre os países.
2. Pikner (2008)	<i>Reorganizing cross-border governance capacity: the case of the helsinki-tallinn euregio</i>	O autor demonstra a possibilidade de que a governança possa ser praticada através de redes sociais dinâmicas e configurações territoriais parcialmente mutantes de acordo com interesses inter-regionais.
3. Spacek (2018)	<i>Multilevel Cross-Border Governance in the Czech-Saxon Borderland: Working together or in Parallel?</i>	Este trabalho contribui com estudos empíricos sobre a governança multinível. É dá especial atenção ao envolvimento de intervenientes não estatais e aos principais desafios da governação multinível transfronteiriça.
4. Schmidt (2005)	<i>Cross-border regional enlargement in Øresund</i>	O autor neste estudo argumenta que o processo de alargamento regional transfronteiriço ainda está na sua infância e é necessário um foco contínuo em políticas para promover a interação social transfronteiriça.
5. McCall e O'Dowd (2008)	<i>Hanging Flower Baskets, Blowing in the Wind? Third-Sector Groups, Cross-Border Partnerships, and the EU Peace Programs in Ireland</i>	Este estudo constata que embora a governança transfronteiriça regional tenha se desenvolvido no âmbito dos Programas de Paz, a sustentabilidade das parcerias sociais que sustentam essa governança é incerta.
6. Svensson (2015)	<i>The Bordered World of Cross-border Cooperation: The Determinants of Local Government Contact Networks within Euroregions</i>	O artigo aponta que mesmo em circunstâncias favoráveis, as redes de contato são escassas e as euro-regiões não se desenvolvem em espaços políticos verdadeiramente integrados.
7. Yang e Li (2013)	<i>Transformation of cross-boundary governance in the Greater Pearl River Delta, China: Contested geopolitics and emerging conflicts</i>	O autor demonstra que a interação da dinâmica de reescalonamento gera a contestada geopolítica da governança transfronteiriça à medida que a integração regional se intensifica, como no caso de Hong Kong.
8. Terlouw (2012)	<i>Border Surfers and Euroregions: Unplanned Cross-Border Behaviour and Planned</i>	O trabalho argumenta que a institucionalização de diferentes estados-nações territoriais e regulamentações sociais nem sempre dificulta, mas frequentemente estimula as relações transfronteiriças. Contudo, a

Autor (s)	Título	Síntese
	<i>Territorial Structures of Cross-Border Governance</i>	territorialidade de planejamento da UE de estimular a cooperação regional transfronteiriça frequentemente dificulta a governança transfronteiriça.
9. Evrard (2016)	<i>The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?</i>	Nesta análise empírica europeia, é visível que embora os agrupamentos de cooperação territorial institucionalizem a cooperação, eles são concebidos como ferramentas administrativas e operacionais pouco eficazes.
10. Leibenath (2007)	<i>Europeanisation of Cross-border Governance? A Case Study on the Cause, Form and Consequences of a Co-operation Project in the German–Polish–Czech Border Triangle</i>	O autor demonstra que um projeto aplicado na Europa Central não evoluiu para uma instituição permanente porque não estava alinhado com o contexto regional, cultural, histórico e econômico.
11. Medeiros (2014)	<i>Is there a new ‘trust’ in inner Scandinavia? Evidence from cross-border planning and governance</i>	O artigo aponta que um programa de cooperação Inner Scandinavia (um dos três sub-programas sueco-noruegueses INTERREG-A) produziu progressos substanciais na redução do efeito de barreira, em todas as suas dimensões, e no apoio ao desenvolvimento territorial em toda a fronteira.
12. Chilla, Evrard e Schulz (2012)	<i>On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: “Institutional Mapping” in a Multi-Level Context</i>	O estudo colabora com o campo ao realizar uma breve visão geral das discussões e da implementação empírica do debate sobre territorialidade na Europa, com uma comparação histórica e territorial.
13. Durand e Nelles (2014)	<i>Binding Cross-Border Regions: An Analysis of Cross-Border Governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis</i>	Os autores descrevem uma avaliação da eficácia de uma nova instituição de governança e os desafios enfrentados pelas estruturas de governança transfronteiriça de propósito geral que afetam as áreas políticas.
14. Deppish (2012)	<i>Governance Processes in Euregios. Evidence from Six Cases across the Austrian–German Border</i>	Este artigo aponta fatores importantes para o sucesso de uma organização transfronteiriça, como: relações sociais claras; capacidade de gerenciar assuntos regionais e o estabelecimento real de uma região.
15. Stoffelen, Ioannides e Vanneste (2017)	<i>Obstacles to achieving cross-border tourism governance: A multi-scalar approach focusing on the German-Czech borderlands</i>	Este trabalho identifica obstáculos para a governança transfronteiriça, entre eles as contestações políticas e multi-escalares da colaboração no turismo transfronteiriço.
16. Varró (2014)	<i>Spatial Imaginaries of the Dutch–German–Belgian Borderlands: A Multidimensional Analysis of Cross-Border Regional Governance</i>	O artigo utiliza de uma perspectiva multidimensional para demonstrar uma visão mais sutil de como e se os novos imaginários da governança espacial se institucionalizam, além de apenas espaços geográficos comuns.
17. Nadalutti (2012)	<i>Is Cross-Border Governance Emerging over the Border between Italy and Slovenia?</i>	O autor aponta que os programas de cooperação transfronteiriça da UE estão transformando o funcionamento das relações de poder nos vários níveis de governação a nível local, nacional e supranacional.
18. Decoville e Durand (2016)	<i>Building a cross-border territorial strategy between four countries: wishful thinking?</i>	Neste estudo os autores propuseram um quadro analítico das diferentes abordagens da integração transfronteiriça, a fim de examinar de forma crítica, o conteúdo da estratégia transfronteiriça do projeto Metroborder.
19. Zäch e Pütz (2014)	<i>Regional Governance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Eine: Analyse des INTERREG-Programms Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein</i>	Este estudo discute a cooperação transfronteiriça na UE sobre a ótica do financiamento e sua capacidade de institucionalizar as relações entre os entes.
20. Telle e Svensson (2019)	<i>An organizational ecology approach to EGTC creation in East Central Europe</i>	Os autores neste trabalho evidenciam que o apoio estatal unitário à criação de dos Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT) reflete uma estratégia política para centralizar o controle sobre a cooperação transfronteiriça na UE.
21. Scherer e Zumbusch (2011)	<i>Limits for successful cross-border governance of environmental (and spatial) development: the Lake Constance Region</i>	O trabalho analisa a importância da governança transfronteiriça para questões ambientais na Europa, devido a sua potencialidade com espaços multi-ator e multi-nível de decisão.
22. Mendoza e Dupeyron (2017)	<i>Economic Integration, Emerging Fields and Cross-border Governance: The Case of San Diego–Tijuana</i>	Este trabalho aponta que a experiência de San Diego e Tijuana de cooperação transfronteiriça promoveram os projetos de infraestrutura e econômicos exigidos por diferentes organizações públicas e privadas

Autor (s)	Título	Síntese
23. Dupeyron (2017)	<i>Secondary foreign policy' through the prism of cross-border governance in the US–Canada Pacific Northwest border region</i>	Os autores discutem como o campo da governança transfronteiriça no noroeste do Pacífico evoluiu após o 11 de setembro, no qual o livre comércio e os fluxos transfronteiriços estão sujeitos à “alta segurança”.
24. Zumbusch e Scherer (2015)	<i>Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations</i>	Para os autores, a variação organizacional dos sistemas de governança transfronteiriça mostra padrões específicos, como: formalização ou não de organizações presentes no espaço geográfico.
25. Sararu (2014)	<i>The European Groupings of Territorial Cooperation Developed by Administrative Structures in Romania and Hungary</i>	O estudo contribui ao analisar que a região transfronteiriça estimula o desenvolvimento econômico equilibrado e a estabilidade social através do aproveitamento de recursos locais e projetos conjuntos regionais na UE.
26. Oddone Vázquez e Oro (2018)	<i>Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea</i>	Os autores buscam compreender e comprovar a “paradiplomacia” como instrumento transfronteiriço com potencial de operar a governança ambiental, e resolver questões que perpassam diferentes países.
27. Hernández-Ramírez (2017)	<i>Obstáculos a la gobernanza turística en la frontera del Bajo Guadiana</i>	O autor descreve as limitações da governança transfronteiriça no turismo, entre elas: a fraca institucionalização da governança; base estrutural multi-dependente e os fatores exógenos pouco conhecidos das regiões.
28. Cruz (2014)	<i>Cross-border governance on the U.S.–Mexico border</i>	O autor discute as políticas públicas e o desenvolvimento de instituições na fronteira entre os Estados Unidos (EUA) e o México relacionadas à progressão da governança de saúde transfronteiriça.
29. Henrichs e Meza (2017)	Governança multinível para o desenvolvimento regional um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira	Os autores observaram que a governança multinível contribui para o melhoramento das relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro e são importantes instrumentos de articulação do entorno regional.
30. Mikhailova (2014)	<i>Theorizing on Cross-Border Governance: from Emergence of the Concept to its Current Understanding</i>	O estudo aponta que as observações gerenciais da governança transfronteiriça são poucas e fragmentadas, e a heterogeneidade das interpretações é explicada pela natureza multidimensional complexa do fenômeno estudado.

Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se, por meio dos estudos, que, embora a realidade da governança transfronteiriça seja bastante recente, está sendo construída há muitas décadas, especialmente entre os Estados europeus, onde a governança se deu como “um prolongamento das alianças firmadas durante a Segunda Guerra Mundial”, objetivando a consolidação da paz e tranquilidade entre países que possuíam fronteiras naturais ausentes (HENRICHES; MEZA, 2017, p. 126) e que estavam endividados e deteriorados pela guerra (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Um dos países chaves para tal iniciativa foi a Alemanha, que, desejosa de formar uma imagem positiva no pós-guerra, proporcionou a primeira reunião em 1958 e várias outras para a formação das regiões europeias, denominadas “euroregions” (MIKHAILOVA, 2014; SVENSSON, 2015). Percebe-se, assim, que uma forte institucionalização foi vista como essencial para assegurar uma estrutura estável e confiável para as atividades cooperativas (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015), resultando na assinatura do Tratado de Maastricht em 1992,



que instituiu formalmente a União Europeia (UE), e na criação dos programas Interreg na década de 1990 (DUPEYRON, 2017; MIKHAILOVA, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Este cenário, no decorrer dos anos, influenciou mundialmente a formação de blocos econômicos e o início de um processo de mudança nos tratamentos dos governos centrais em relação à fronteira, que, sendo a princípio considerada um território tampão, envolvida em conflitos políticos e guerras, passou a ser percebida como área de contato e oportunidades (MIKHAILOVA, 2014). Tal mudança oportunizou a proliferação de regiões transfronteiriças, isto é, unidades territoriais que incluem unidades nacionais ou subnacionais contíguas de dois ou mais Estados-nação (PERKMANN; SUM, 2002; YANG; LI, 2013), vistas na Europa como novas entidades regionais, complementares às regiões ordenadas, estáveis e formalmente administradas. Regiões pertencentes a diferentes sistemas institucionais que, superando as fronteiras administrativas existentes, buscam benefícios por meio da coesão territorial (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Deste modo, o surgimento da governança transfronteiriça deu-se como resultado deste processo evolutivo, essencialmente da função da fronteira que passou a ser reconhecida como um lugar “onde os contatos podem florescer”, compreendendo três marcos, a saber: (i) o tratamento da fronteira como o início do Estado e a sua utilização como lugar de encontro e diálogo; (ii) a fronteira com o papel de zonas de conversão ou laboratórios, onde o Estado central está se adaptando às regras e normas de seus vizinhos; e (iii) a necessidade de um desenvolvimento sustentável das regiões transfronteiriças, tendo em vista os desafios subjacentes à mesma (MIKHAILOVA, 2014, p. 52).

Importante ressaltar que este processo não se deu de forma equânime nas fronteiras mundiais, apresentando na atualidade grandes disparidades fronteiriças no cenário global (SVENSSON, 2015). Mesmo na Europa, há um encadeamento de mudanças em tais localidades devido ao terrorismo, às crises humanitárias, às mudanças econômicas e aos conflitos diversos (DUPEYRON, 2017). Assim, percebe-se que igualmente como a função de contato da fronteira não é uma característica congelada, nem homogênea e muito menos estável, conseqüentemente também não o é a da governança transfronteiriça. É resultante de um desenvolvimento teórico acumulativo e que, ainda hoje, não é consensual (DUPEYRON, 2017; MIKHAILOVA, 2014).

Deste modo, o conceito de governança transfronteiriça tem seus postulados baseados na mudança de escala nas ações/ análises do governo, que primeiramente estava pautado em formas relativamente fixas de orientação nacional, com o planejamento de estratégias

centralizadoras de intervenção política. Após, passa para formas fluidas de tomada de decisão, envolvendo uma ampla gama de atores e instituições na produção de resultados de políticas e/ou em uma forma particular de coordenação (KRAMSCH, 2002; PIKNER, 2008). Salutar esclarecer que este processo de "reescalonamento do Estado" foi capturado sugestivamente como mudança do governo para a governança. Nesta última, as ações enquadram-se fora do marco regulatório das formas institucionais tradicionais do Estado, e, como consequência, as cidades e regiões subnacionais são percebidas como portadoras de novas capacidades de tomada de decisão econômica e política (KRAMSCH, 2002; YANG; SI-MING, 2013).

Contudo, este cenário apresenta-se ainda mais desafiador em espaços transfronteiriços, uma vez que o contexto destas localidades é fragmentado e contestado por vários atores e atividades (PIKNER, 2008), com diversidade de complexidades (YANG; SI-MING, 2013). Além disso, tendo como base a literatura analisada, o conceito teórico sobre o qual está fundamentado este estudo não se apoia unicamente na política "fetichista" europeia (DAVIES; SPICER, 2015), mas não ignora o fato de que ela proporcionou aprendizagens valiosas (HENRICHS; MEZA, 2017). Por conseguinte, o conceito adotado de governança se dá como um processo político de tomada de decisão participativa para resolução de problemas transfronteiriços complexos e dinâmicos. Processo através do qual cada região pode definir "seu próprio" método particular de coordenação por meio da inovação, experimentação, erro e reavaliação, criando oportunidades e capacidades para governar seu desenvolvimento (DEPPICH, 2012; DUPEYRON, 2017; NELLES; DURAND, 2014). Tal abordagem balizou o levantamento dos fatores críticos discutidos na próxima subseção.

### **3.3.3 Fatores críticos para a governança transfronteiriça: proposição de um modelo a partir de um *framework* teórico**

A partir da análise dos artigos levantados, percebe-se que, em sua maioria, os estudos avançam tratando das peculiaridades quando se remete à governança na escala espacial entre dois ou mais Estados-nação. Isso, partindo das premissas-chave da governança já citadas na literatura, como os padrões emergentes de formulação de políticas, que buscam a resolução de problemas coletivos, no limiar entre Estado, mercados e sociedade civil, em termos que estes possam ser responsabilizados perante as instituições da democracia representativa. (KRAMSCH, 2002; PIKNER, 2008). Assim, os fatores críticos, ou seja, os elementos aqui

denominados como possivelmente promotores de desempenhos exitosos ou não da governança transfronteiriça foram levantados nos 30 artigos analisados e sintetizados em quatro dimensões: Territorial, Recursos, Institucional e Político-regulatória, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4 – Dimensões e componentes caracterizados como Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça e respectiva teoria base

<b>Dimensões e componentes</b>	<b>Explicação conceitual</b>	<b>Fundamentação teórica</b>
<b>TERRITORIAL</b>	<i>As regiões transfronteiriças não têm seu próprio território e nem substituem os territórios juridicamente constituídos, mas inserem elementos novos e complexos de um sistema de territorialidade de vários níveis, que por meio das conexões funcionais transfronteiriças se torna um espaço vivido (espace vécu) com diferentes aspectos.</i>	
Estrutura geo-histórica e linguístico-cultural	A dinâmica territorial deve ser incorporada a um quadro que leve em conta como se desenvolveu a geo-história entre as localidades fronteiriças, se há traços de imperialismo/ colonialismo, acirramentos/ guerras, e quais as características linguísticas e culturais locais.	Cruz (2014); Decoville e Durand (2016); Dupeyron (2017); Hernández-Ramírez (2017); Kramsch (2002); Mendoza e Dupeyron (2017); Pikner (2008); Svensson (2015); Yang e Li (2013)
Interações e intercâmbios transfronteiriços	Complementariedades existentes como interdependências de recursos naturais, interação social, prestação de serviços, compra e venda de produtos etc.	Cruz (2014); Deppisch (2012); Hernández-Ramírez (2017); Kramsch (2002); Leibenath (2007); Mendoza e Dupeyron (2017); Pikner (2008); Sararu (2014)
Porosidade transfronteiriça	Permeabilidade fronteiriça e/ ou fortalecimento de processos de controle e fechamento de fronteira.	Cruz (2014); Decoville e Durand (2016); Dupeyron (2017); Evrard (2016); Hernández-Ramírez (2017); Kramsch (2002); Oddone, Vázquez e Oro (2018); Pikner (2008); Schmidt (2005)
<b>RECURSOS</b>	<i>Na governança transfronteiriça, o compartilhamento de recursos pode proporcionar benefícios locais e desenvolvimento regional. A sua alocação deve estar aliada a práticas de coordenação, em que os atores governamentais não são necessariamente os únicos participantes ou os mais importantes fornecedores.</i>	
Financeiros regionais	Ativos financeiros locais, fluxos econômicos existentes, dotação orçamentária, acesso a fundos de financiamento.	Cruz (2014); Durand e Nelles (2014); Hernández-Ramírez (2017); Leibenath (2007); Pikner (2008); Schmidt (2005); Zumbusch e Scherer (2015)
Recursos humanos e de conhecimento locais	Conhecimento dos agentes fronteiriços técnico-científico-tecnológico, capacidade de transferência/ absorção de saberes, gestão e operacionalização.	Oddone, Vázquez e Oro (2018); Scherer e Zumbusch (2011); Schmidt (2005); Zumbusch e Scherer (2015)
Infraestruturas vinculantes	Estruturas visíveis ou perceptíveis que proporcionam fluxos e trocas entre as unidades fronteiriça, como pontes, estradas, construções vinculantes (parques, hospitais, escolas etc.) transfronteiriças.	Henrichs e Meza (2017); Mendoza e Dupeyron (2017); McCall e O'Dowd (2008); Sararu (2014); Schmidt (2005)
<b>INSTITUCIONAL</b>	<i>A governança transfronteiriça exige o estabelecimento de um quadro amplamente aceito para institucionalizar a interação entre as partes interessadas, negociar interesses conflitantes e mitigar conflitos, a fim de determinar a tomada de decisões e acordos para o exercício do poder.</i>	
Relações Interfederativas	Cooperação intergovernamental, aumento da capacitação dos governos subnacionais para entrega de serviços e tomada de decisões.	Cruz (2014); Deppisch (2012); Henrichs e Meza (2017); Hernández-Ramírez (2017); Leibenath (2007); Medeiros (2014); Mendoza e Dupeyron (2017);

		Mikhailova (2014); Nadalutti (2012); Pikner (2008); Špaček (2018); Terlouw (2012); Varró (2014); Yang e Li (2013)
Participação de agentes não governamentais	Formalização de estruturas participativas com diferentes instituições e atores.	Cruz (2014); Deppisch (2012); Hernández-Ramírez (2017); Kramsch (2002); Leibenath (2007); Mendoza e Dupeyron (2017); Pikner (2008); Sararu (2014)
Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder	Disposição para se comunicar e aprender, abertura para diferenças, negociação de conflitos, construção de confiança mútua, disposição para assumir responsabilidade, acordos estáveis de cooperação, formalização de instituições supranacionais transfronteiriças.	Cruz (2014); Decoville e Durand (2016); Deppisch (2012); Dupeyron (2017); Hernández-Ramírez (2017); Mendoza e Dupeyron (2017); Pikner (2008); Sararu (2014); Varró (2014); Yang e Li (2013); Zumbusch e Scherer (2015)
<b>POLÍTICO-REGULATÓRIA</b>	<i>Os espaços transfronteiriços podem (e devem) tornar-se objeto de compromisso político e engajamento para moldar coletivamente esse território.</i>	
Estratégia e planejamento político	Desenvolvido por meio de negociação multilateral participativa visando estratégia/ planejamento conjunto para resolução de desafios comuns.	Decoville e Durand (2016); Evrard (2016); Henrichs e Meza (2017); Hernández-Ramírez (2017); Kramsch (2002); Leibenath (2007); Pikner (2008); Schmidt (2005); Zumbusch e Scherer (2015)
Instrumentos jurídicos	A implementação de possibilidades e delimitações legais, construção de mecanismos regulatórios e normativos.	Chilla, Evrard e Schulz (2012); Evrard (2016); Hernández-Ramírez (2017); Leibenath (2007); Pikner (2008); Varró (2014)
Continuidade política	Capacidade de perenidade, continuidade política.	Decoville e Durand (2016); Deppisch (2012); Medeiros (2014); Pikner (2008); Sararu (2014); Stoffelen, Ioannides e Vanneste (2017); Svensson (2015); Zumbusch e Scherer (2015)

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar das quatro dimensões citadas serem permeadas do aspecto espacial, característica distintiva da governança transfronteiriça, na dimensão **Territorial** se fazem ainda mais salutar, uma vez que é no território que os processos se desenrolam através de múltiplos atores e dimensões escalares (CHILLA; EVRARD; SCHULZ, 2012; VARRÓ, 2014). Assim, na análise da literatura se mostrou evidente três componentes que formam os fatores críticos desta dimensão e que caracterizam mais particularmente a identidade do território fronteiriço. São eles: a Estrutura geo-histórica e linguístico-cultural; as Interações e intercâmbios; e a Porosidade transfronteiriça.

O primeiro elemento apresentado é relevante, porque as condições pré-existentes do território, formado pela trajetória histórica e geográfica que repercutem no idioma e traços culturais, podem se tornar grandes barreiras ou afluentes nas iniciativas conjuntas (KRAMSCH, 2002; MEDEIROS, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). O segundo ponto nesta dimensão

refere-se às interações e intercâmbios, ou seja, às conexões e interações inter-regionais, como a interdependência de recursos naturais, serviços e produtos, que favorecem processos de vinculação (PIKNER, 2008; YANG; LI 2013). Já o terceiro ponto, qualificado como Porosidade transfronteiriça, está na permeabilidade e/ou fechamento da fronteira (CRUZ, 2014; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017). Apesar deste aspecto ser historicamente construído, pode-se mostrar circunstancial, variando de acordo com os acontecimentos, tensões e visões políticas (DUPEYRON, 2017; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017; SVENSSON, 2015).

Neste ínterim, importante salientar os estudos de Hernández-Ramírez (2017), que propõe níveis de permeabilidade fronteira como hostil, alienada, coexistente, cooperada, colaborativa e integrada, descrevendo que onde a vinculação progride, as estruturas de governança são fortalecidas e estabilizadas. No entanto, ao contrário, quando os contatos e trocas são altamente controlados, há o impedimento de formação de redes colaborativas. Complementarmente, o estudo de Dupeyron (2017) retrata a tendência atual de fechamento de fronteiras, salientando que as fronteiras europeias estão evoluindo como os Estados Unidos-Canadá, onde o princípio de segurança se sobrepôs ao de mobilidade, já firmemente ancorado na América do Norte, redefinindo a cooperação e governança transfronteiriça na Europa.

Como segunda dimensão crítica da governança transfronteiriça estão os **Recursos**. As regiões fronteiriças localizam-se geralmente em periferias geográficas do seu Estado e são frequentemente mais subdesenvolvidas que as regiões centrais (SARARU, 2014), apresentando carência de recursos financeiros e humanos, de conhecimento locais e de infraestruturas (SCHERER; ZUMBUSCH, 2011; SCHMIDT, 2005; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

A respeito do primeiro componente citado, Decoville e Durand, (2016) apontam que os recursos financeiros repercutem na melhoria dos fluxos econômicos que são motores de prosperidade, estabilidade e unidade territorial. Contudo, as localidades fronteiriças enfrentam frequentemente desafios com restrições orçamentárias e problemas de financiamento, em parte devido ao baixo recolhimento de impostos (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018), tornando-se dependentes no processo de desenvolvimento regional (PIKNER, 2008).

Em se tratando dos recursos humanos e de conhecimento, os agentes locais possuem papel fundamental na busca e compartilhamento de conhecimento e soluções para vários problemas transfronteiriços e, conseqüentemente, na implementação de procedimentos e instrumentos para melhor gestão do território (MEDEIROS; 2014, SCHERERA; ZUMBUSCHA, 2011). Como um último componente na dimensão Recursos, estão as

Infraestruturas vinculantes, apresentando em sua melhora reflexos nas possibilidades de fluxos e trocas, repercutindo na economia local (HENRICHS; MEZA, 2017; SCHMIDT, 2005).

Na terceira dimensão, são sintetizados os fatores críticos na esfera **Institucional**, sendo composto pelos seguintes componentes: Relações interfederativas; Participação de agentes não governamentais e Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder. No tocante ao primeiro componente, ou seja, nas Relações Interfederativas, a cooperação intergovernamental e o aumento da capacitação dos governos subnacionais para entrega de serviços e tomada de decisões favorecem melhores resultados na gestão das administrações das municipalidades fronteiriças (HENRICHS; MEZA, 2017; ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018; SARARU, 2014).

Com referência ao segundo componente que se insere na Participação de agentes não governamentais, a formalização de estruturas participativas com diferentes instituições e atores é uma maneira eficaz de garantir melhores estruturas de coordenação, resultados e continuidade política (HENRICHS; MEZA, 2017; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017). Fechando a dimensão Institucional, está a Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder, em que a disposição para se comunicar e aprender, a abertura para diferenças, a negociação de conflitos, a construção de confiança mútua e a disposição para assumir responsabilidade oportunizam acordos estáveis de cooperação e formalização de instituições supranacionais (MCCALL; O'DOWD, 2008; ŠPAČEK, 2018; VARRÓ, 2014; ZÄCH; PÜTZ, 2014).

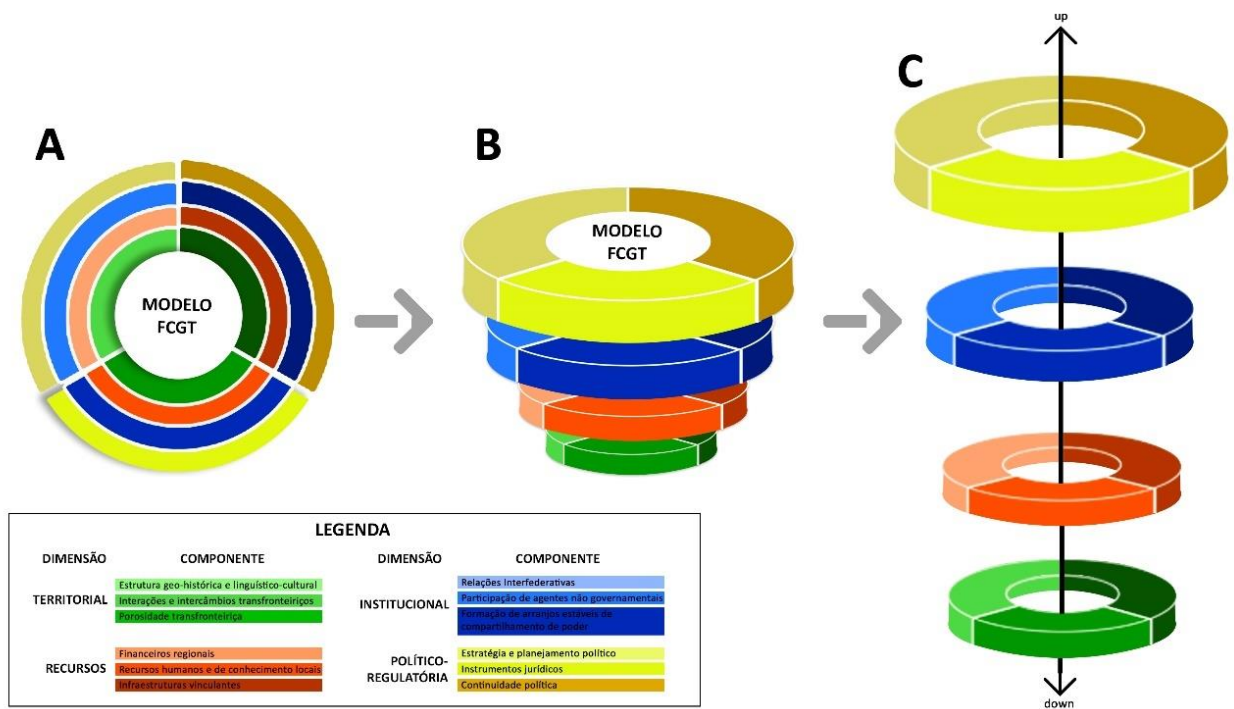
Na última dimensão, que sintetiza os fatores críticos relacionados aos elementos **Político-Regulatórios**, estão: Estratégia e planejamento político; Instrumentos jurídicos; e Continuidade política. A primeira categoria nesta dimensão, ou seja, a Estratégia e planejamento político, apresenta-se como um fator crítico. No âmbito da governança transfronteiriça é pautado sobre a necessidade do planejamento integrado, sendo desenvolvido por meio de negociação multilateral participativa, visando estratégias conjuntas para resolução de desafios comuns (EVRARD, 2016; HENRICHS; MEZA, 2017; MCCALL; O'DOWD, 2008; MEDEIROS, 2014; ŠPAČEK, 2018).

Já os Instrumentos jurídicos, segundo fator crítico desta dimensão, estão na implementação de possibilidades e delimitações legais, construção de mecanismos regulatórios e normativos, que devem buscar atender e favorecer as especificidades da relação na região (SARARU, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Por fim, Continuidade política, último fator crítico a ser citado, mas extremamente relevante no contexto da governança transfronteiriça, caracteriza-se como a capacidade de perenidade de políticas, de forma que os

projetos e acordos não sejam dependentes de governos e descontinuados (SCHMIDT, 2005).

Assim, a partir do levantamento dos fatores críticos para a governança transfronteiriça, foi proposto um modelo apresentando na Figura 2 em três perspectivas, e na Figura 3 descritivamente em suas dimensões e componentes. A primeira perspectiva (Figura 2A) mostra a centralidade da dimensão **Territorial** (representado pelo elo verde), ou seja, o que emerge da localidade, sejam suas características, potencialidades ou desafios, precisa ser fator central em pauta, pois o distanciamento do *locus* fronteiriço nas decisões políticas tem conseqüentes deformidades nas ações propostas (KRÜGER et al., 2017; TERLOUW, 2012; VARRÓ, 2014).

Figura 2 – Modelo proposto a partir do *framework* teórico sobre os Fatores Críticos para a Governança transfronteiriça (FCGT) em três perspectivas



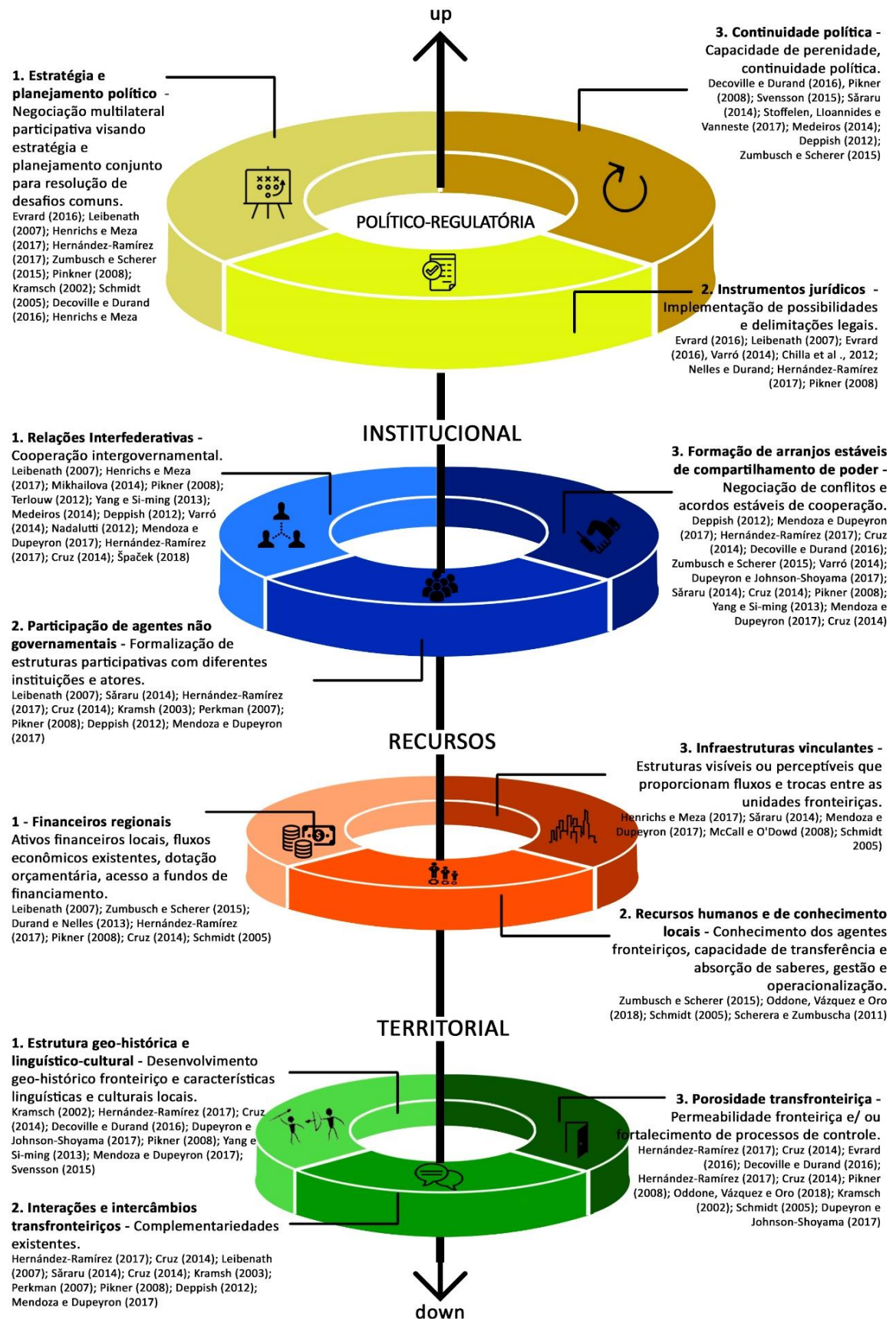
Fonte: Elaborado pela autora.

Tal dimensão apresenta-se, ainda, como base (Figura 2C), pois, independente da governança transfronteiriça ser uma resolução de instituições supranacionais, dos Estados limítrofes etc. (*top-down*), como, por exemplo, a iniciativa da carteira de fronteira que facilita o trâmite de trabalhadores em região de fronteira, ou de iniciativas locais (*bottom-up*) por meio de acordos entre cidades limleiras (Figura 3), a inserção dos intervenientes da localidade mostra-se fundamental para esta governança (HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017).

Já a dimensão **Recursos** (representado pelo elo laranja) é um fator diferencial, uma vez que se apresenta como um dos principais elos entre a iniciativa (seja *top-down* ou *bottom-up*, como citado) e a realização (Figura 2). É a ausência ou presença de seus componentes (Figura 3) que permite juntamente à dimensão **Institucional** (representado pelo elo azul) que os acordos – realizados por meio da participação dos diversos intervenientes - formalizem-se em decisões **Político-Regulatórias** (representado pelo elo amarelo). Esta dimensão, por fim, precisa abraçar as demais (Figura 2A), ou seja, a instrumentalização só se apresenta efetiva e estável quando leva em conta a presença ou necessidade de ações para o fortalecimento de cada um dos demais componentes das dimensões **Territorial, Recursos, Institucional -**, como melhor discriminado na Figura 3.



Figura 3 – Dimensões, componentes e respectiva teoria base do modelo FCGT



Fonte: Elaborado pela autora.

Sinteticamente, percebe-se, por meio do levantamento dos Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça, sintetizado na Figura 3, que para este processo ter melhores resultados a formalização deve estar pautada na criação e realização de propósito comum, desenvolvendo estratégias qualificadas com atores privados, Estado, outras cidades e níveis de governo (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018), de forma a inserir/representar os interesses locais (PIKNER, 2008; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

### 3.3.4 Limitações e Estudos Futuros

Diante das análises e resultados obtidos, foram identificadas algumas lacunas teóricas, as quais embasaram a construção de uma proposta de agenda de estudos futuros sobre a temática da governança transfronteiriça.

Quadro 5 - Lacunas teóricas e proposição de estudos

Aspecto analisado: lacuna	Sugestão de pesquisa
1) Contexto Territorial: estudos concentrados na análise da realidade das fronteiras da Europa; baixa participação de discussões sobre as fronteiras do Brasil.	i. Incentivar pesquisas que considerem a governança transfronteiriça em outros territórios, incluindo a difusão da temática na produção científica nacional.
2) Cooperação na Pesquisa.	ii. Fomentar grupos de pesquisa e projetos interinstitucionais para fortalecer a cooperação entre diferentes Instituições de Ensino e Pesquisa nas discussões sobre as fronteiras.
3) Tipo de Pesquisa e Método: abordagem sumariamente qualitativa dos estudos e com baixa diversidade de ferramentas metodológicas aplicadas; apenas uma revisão sistematizada da literatura sobre o conceito de governança transfronteiriça.	iii. Produzir estudos quantitativos e com métodos mistos que utilizem de diferentes atores da governança transfronteiriça para apontar as principais variáveis nesse processo e sua ordem de importância ao afetar diferentes áreas: saúde, educação, meio ambiente, economia, turismo, entre outras. iv. Gerar revisões sistemáticas da literatura para aprofundar em conceitos e aspectos correlatos à temática transfronteiriça.
4) Foco das Pesquisas: escassez de pesquisas com proposições teóricas e gerenciais vinculadas ao tema	v. Impulsionar pesquisas com abordagens teóricas aprofundadas que subsidiem a proposições de ferramentas gerenciais para tomada de decisões frente ao tema.

Fonte: Elaborado pela autora.

### 3.4 Conclusão

O presente artigo teve como objetivo desenvolver uma visão integrada sobre a literatura de governança transfronteiriça, identificando os fatores críticos deste processo. A partir da revisão sistemática da literatura com o uso das bases *Scopus* e *Web of Science*, 30 artigos científicos foram identificados, selecionados e analisados.

Inicialmente, é relevante salientar que a proposição de pesquisa que menciona que a literatura sobre fronteiras não apresenta um modelo integrado de governança que articule os fatores críticos nas suas diferentes dimensões foi confirmada. Além disso, com base nas análises descritivas a partir da sistematização da literatura, observou-se o seguinte: as pesquisas sobre governança transfronteiriça são recentes; há diversidade nos periódicos utilizados para veicular os resultados dos estudos; o país aparece em apenas uma publicação, que analisa a governança com a Argentina, apesar da elevada extensão das fronteiras brasileiras; a maior parte das pesquisas discute o contexto das fronteiras na Europa; as abordagens metodológicas são essencialmente qualitativas, com ênfase na condução de estudos de caso; e a maioria das pesquisas possui enfoque na análise de políticas públicas específicas sobre o tema, com grande representatividade de estudos no âmbito de múltiplas áreas.

Já a partir do levantamento dos fatores críticos na literatura citada, constatou-se quatro dimensões: a Territorial, que compreende as condições geo-históricas pré-existentes e as características linguístico-culturais da fronteira; as interações inter-regionais, e a porosidade transfronteiriça; a dimensão Recursos, que é composta pelos aspectos financeiros regionais, humanos e de conhecimento locais, além das infraestruturas vinculantes; a dimensão Institucional, que se constitui por meio dos componentes relações interfederativas, participação de agentes não governamentais e formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder; e, por fim, a dimensão Político-regulatória, que agrega os elementos estratégia e planejamento político, instrumentos jurídicos e continuidade política.

Quanto às limitações do estudo, cumpre destacar que o uso exclusivo das bases de referências selecionadas pode ter influenciado na quantidade limitada de estudos identificados sobre o tema, assim como a escolha das palavras-chave e os critérios de inclusão e exclusão. Neste sentido, salienta-se o caráter exploratório da pesquisa e a possibilidade de ampliar o escopo metodológico a fim de abranger uma análise completa sobre a pauta transfronteiriça.

Para finalizar, considera-se que o estudo contribui para avanços teóricos no campo da gestão nos territórios fronteiriços, com destaque para o modelo construído e a agenda de

pesquisa proposta. Além disso, os resultados podem servir como arcabouço de orientação para melhorias gerenciais nas práticas de governança implementadas nestas regiões.

### Referências - Capítulo 3

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

CHILLA, T.; EVRARD, E.; SCHULZ, C. On the territoriality of cross-border cooperation: “Institutional Mapping” in a multi-level context. **European Planning Studies**, London, v. 20, n. 6, p. 961-980, 2012.

CRUZ, P. Cross-border governance on the U.S.–Mexico border: institutional challenges and developments in health collaboration. **Regions & Cohesion**, New York, v. 4, n. 1, p. 53-71, 2014.

DAVIES, J. S. Network governance theory: a Gramscian critique. **Environment and Planning A**, Los Angeles, v. 44, n. 11, p. 2687–2704, 2012.

DAVIES, J. S.; SPICER, A. Interrogating networks: towards an agnostic perspective on governance research, **Environment and Planning C: Government and Policy**, v.33, n.2, pp.223–238, 2015.

DECOVILLE, A.; DURAND, F. Building a cross-border territorial strategy between four countries: wishful thinking? **European Planning Studies**, London, v. 24, n. 10, p. 1825-1843, 2016.

DEPPISCH, S. Governance processes in euregios. Evidence from six cases across the Austrian–German border. **Planning Practice & Research**, London, v. 27, n. 3, p. 315-332, 2012.

DUPEYRON, B. ‘Secondary foreign policy’ through the prism of crossborder governance in the US–Canada Pacific Northwest border region. **Regional & Federal Studies**, London, v. 27, n. 3, p. 321-340, 2017.

DURAND, F.; NELLES, J. Binding cross-border regions: an analysis of cross-border governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Hoboken, v. 105, n. 5, p. 1-18, 2014.

EVRARD, E. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): towards a supraregional scale of governance in the greater Region SaarLorLux? **Geopolitics**, London, v. 21, n. 3, p. 513-537, 2016.

HENRICHS, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso)>. Access: 19 Feb. 2019.

HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, J. Obstáculos a la gobernanza turística en la frontera del Bajo Guadiana. **Investigaciones Turísticas**, Santa Cruz de Tenerife, v. 13, p. 140-163, 2017.

JABBOUR, C. Environmental training in organisations: From a literature review to a framework for future research. **Resources, Conservation and Recycling**, Amsterdam, v. 74, p. 144-155, 2013.

KRAMSCH, O. T. Reimagining the scalar topologies of cross-border governance: Eu(ro)regions in the post-colonial present. **Space and Polity**, London, v. 6, n. 2, p. 169-196, 2002.

KRÜGER, C. et al. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-70, 2017.

LEIBENATH, M. Europeanisation of cross-border governance? A case study on the cause, form and consequences of a co-operation project in the German–Polish–Czech border triangle. **Space and Polity**, London, v. 11, n. 2, p. 151-167, 2007.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2015.

LOTTA, G. S.; GALVÃO, M. C.; FAVARETO, A. S. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, Sep. 2016. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232016000902761&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000902761&lng=en&nrm=iso)>. Access: 27 Oct. 2019.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 66, n. 2, p. 171-194, jul. 2015.

MCCALL, C.; O'DOWD, L. Hanging flower baskets, blowing in the wind? Third-sector groups, cross-border partnerships, and the EU Peace Programs in Ireland. **Nationalism and Ethnic Politics**, London, v. 14, n. 1, p. 29-54, 2008.

MEDEIROS, E. Is there a new 'trust' in inner scandinavia? Evidence from cross-border planning and governance. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, London, v. 96, n. 4, p. 363-386, 2014.

MENDOZA, J. E.; DUPEYRON, B. Economic integration, emerging fields and cross-border governance: the case of San Diego–Tijuana. **Journal of Borderlands Studies**, London, 2017. In press.

MIKHAILOVA, E. V. Theorizing on cross-border governance: from emergence of the concept to its current understanding. **Public Administration E-Journal**, Moscow, n. 46, p. 51-66, 2014.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. 2015. Available from: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Access: 9 Aug. 2019.

- NADALUTTI, E. Is cross-border governance emerging over the border between Italy and Slovenia? **Journal of Contemporary European Studies**, London, v. 20, n. 2, p. 181-197, 2012.
- NELLES, J.; DURAND, F. Political Rescaling and Metropolitan Governance in Cross-border Regions: Comparing the Cross-border Metropolitan Areas of Lille and Luxembourg. **European Urban and Regional Studies**, v. 21, n.1, p. 104–122, 2014.
- ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H.; ORO, M. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 332-350, 2018.
- PERKMANN, M.; SUM, N. Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance. In: PERKMANN, M.; SUM, N. (Eds.). **Globalization, regionalization and cross-border regions**. London: Palgrave Macmillan, 2002. p. 3-21.
- PIKNER, T. Reorganizing cross-border governance capacity the case of the Helsinki-Tallinn Euregio. **European Urban and Regional Studies**, London, v. 15, n. 3, p. 211–227, 2008.
- PRIETO-SANDOVAL, V.; JACA, C.; ORMAZABAL, M. Towards a consensus on the circular economy. **Journal of Cleaner Production**, Amsterdam, v. 179, p. 605-615, 2018.
- SARARU, C. The European Groupings of Territorial Cooperation developed by administrative structures in Romania and Hungary. **Acta Juridica Hungarica**, Budapest, v. 55, n. 2, p 150-162, 2014.
- SCHERER, R.; ZUMBUSCH, K. Limits for successful cross-border governance of environmental (and spatial) development: the Lake Constance Region. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Amsterdam, v. 14, p. 101-120, 2011.
- SCHMIDT, T. Cross-border regional enlargement in Øresund. **GeoJournal**, Berlin, v. 64, n. 3, p. 249-258, 2005.
- ŠPAČEK, M. “Multilevel cross-border governance in the Czech-Saxon borderland: working together or in parallel?”. **Administrative Culture**, Tallinn, v. 18, n. 2, p. 175-202, 2018.
- STOFFELEN, A.; IOANNIDES, D.; VANNESTE, D. Obstacles to achieving cross-border tourism governance: A multi-scalar approach focusing on the German-Czech borderlands. **Annals of Tourism Research**, Amsterdam, v. 64, p. 126-138, 2017.
- SVENSSON, S. The bordered world of cross-border cooperation: the determinants of local government contact networks within Euroregions. **Regional & Federal Studies**, London, v. 25, n. 3, p. 277-295, 2015.
- TELLE, S.; SVENSSON, S. An organizational ecology approach to EGTC creation in East Central Europe. **Regional & Federal Studies**, London, 2019. In press.
- TERLOUW, K. Border surfers and Euroregions: unplanned cross-border behaviour and planned territorial structures of cross-border governance. **Planning Practice & Research**, London, v. 27, n. 3, p. 351-366, 2012.

TRANFIELD, D.; DENYER, D.; SMART, P. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. **British Journal of Management**, London, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

VARRÓ, K. Spatial imaginaries of the Dutch-GermanBelgian borderlands: a multidimensional analysis of cross-border regional governance. **International Journal of Urban and Regional Research**, Raipur, v. 38, n. 6, p. 2235-2255, 2014.

YANG, C.; LI, S. M. Transformation of cross-boundary governance in the Greater Pearl River Delta, China: Contested geopolitics and emerging conflicts. **Habitat International**, Amsterdam, v. 40, p. 25-34, 2013.

ZÄCH, C.; PÜTZ, M. Regional governance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. **disP - The Planning Review**, London, v. 50, n. 4, p. 29-42, 2014.

ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. Cross-border governance: balancing formalized and less formalized co-operations. *Social Sciences*, Basel, v. 4, n. 3, p. 499–519, 2015.

## CAPÍTULO 4 - ESTUDO 3: GOVERNANÇA TRANSFRONTEIRIÇA À LUZ DE ESPECIALISTAS: CONTORNANDO OBSTÁCULOS E CONSTRUINDO CAMINHOS

### Resumo

A governança transfronteiriça tem sido percebida como a necessidade de coordenação de políticas ou de gerenciamento de interdependências transfronteiriças para o alcance de melhores resultados. Contudo, múltiplos desafios engendram esse decurso, havendo uma clara falta de reflexão acadêmica na literatura gerencial sobre este fenômeno. Assim, o objetivo deste artigo é examinar a aplicabilidade do modelo de Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça – FCGT (proposto no estudo 2 desta tese), buscando levantar contribuições gerenciais neste processo. Para alcance do objetivo de estudo, foram realizadas entrevistas com dois grupos de interesse: especialistas europeus e brasileiros, sendo as falas gravadas, transcritas e analisadas com o auxílio do *software NVivo*. Os resultados demonstram que todos os componentes do modelo são aplicáveis às duas realidades, evidenciando-se, ainda, elementos complementares que contribuem para o aperfeiçoamento da estrutura do mesmo, além de estratégias gerenciais e *gaps* a serem superados para se construir caminhos em meio aos obstáculos da governança em áreas de fronteira. As contribuições teóricas estão no aperfeiçoamento do modelo FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos. As implicações práticas, por sua vez, estão na disposição de um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir os componentes críticos deste processo.

**Palavras-chave:** fronteira; governança transfronteiriça; fatores críticos; contribuições gerenciais.

### 4.1 Introdução

A singularidade de cada fronteira com suas analogias e assimetrias sociais, ambientais e econômicas (HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017; LEIBENATH, 2007), sobrepostas aos desafios colocados à grande parte das mesmas na atualidade, como a intensificação de fluxos, acirramentos e fechamentos (CRUZ, 2014; YANG; LI, 2013), impõem complexidades de gestão que requerem renovadas formas de coordenação de políticas públicas nestes territórios (DURAND; NELLES, 2014; PERKMANN, 2007). Assentamentos adjacentes ou regiões contíguas de Estados vizinhos trazem consigo vantagens e limitações para as práticas de gestão a nível regional e municipal e necessitam de respostas que as formas tradicionais dos Estados não têm conseguido responder (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016; LOTTA; VAZ, 2015; MIKHAILOVA, 2014).

Para esta composição territorial, a literatura tem apontado como resposta a gestão multiescalar (transnacional) e multissetorial (multi *stakeholder*), denominada de governança



transfronteiriça (HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011; VARRÓ, 2014), que se caracteriza pela necessidade de coordenação de políticas ou de gerenciamento de interdependências transfronteiriças para o alcance de melhores resultados (PERKMAN, 2007).

Contudo, a cooperação entre localidades pertencentes a Estados com diferentes estruturas políticas, legislativas e administrativas, em que os atores envolvidos possam contribuir na avaliação e coordenação de suas trajetórias de desenvolvimento, visualizar objetivos comuns e determinar meios de alcançá-los, requer formas específicas de governança transfronteiriça que dependem das especificidades locais (LEIBENATH, 2007; MEDEIROS, 2014; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011). Dado denominado nesta Tese de fatores críticos do processo, ou seja, imbricado conjunto de necessidades e características institucionais, político-regulatórias e territoriais (Estudo 2).

Visando contribuir com este contexto, o objetivo geral deste artigo é examinar a aplicabilidade do modelo de Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça – FCGT (proposto no estudo 2 desta Tese). Especificamente, a pesquisa propõe-se a: (i) levantar os fatores críticos preponderantes para a governança transfronteiriça em dois cenários; (ii) analisar a aplicabilidade do modelo a partir de contextos práticos; e (iii) aprimorar o modelo teórico construído (estudo 2) a partir de contribuições gerenciais, apontando os *gaps* que ainda precisam ser superados.

Para o alcance do objetivo de estudo, foi utilizado o método Delphi de pesquisa, através do qual realizaram-se 19 entrevistas com dois grupos de interesse, a saber, especialistas europeus e brasileiros, sendo as falas gravadas, transcritas e analisadas com o auxílio do *software NVivo*. A construção do painel de especialistas das duas localidades não se deu para ancorar a visão deste estudo aos discursos, práticas e políticas hegemônicas de fundo europeu, que representam uma forma ortodoxa de governança; tampouco, para as abordagens não hegemônicas que ignora as dominantes (DAVIES, 2012; DUPEYRON, 2017). Buscou, antes, extrair as contribuições de ambas visões.

Os dois contextos apresentam-se relevantes no tema: a Europa foi pioneira em iniciativas de governança transfronteiriça, principalmente por meio de políticas acordadas entre os Estados-nacionais (*top-down*) (PERKMANN, 2007). E o Brasil tem apresentado diferenciais contribuições em estratégias de desenvolvimento do território transfronteiriço a partir da articulação dos atores locais (*bottom-up*) (HENRICHS; MEZA, 2017). Assim, sendo pertinente debater os diferentes cenários a partir de especialistas destes territórios.

Com este escopo, e compreendendo que a governança transfronteiriça necessita ser investigada em suas especificidades em diferentes contextos com maior precisão (MIKHAILOVA, 2014), este estudo contribui para a teoria ao aperfeiçoar o modelo FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos. Para a prática, contribui ao disponibilizar um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir os componentes críticos para o alcance de melhores resultados das suas ações em fronteira. Para este fim, o estudo está organizado em cinco seções: a presente introdução em pauta; seguido da explanação sobre os fatores críticos que embasaram o modelo (seção 2); a descrição do método e das técnicas de análise utilizadas (seção 3); os resultados e discussões desenvolvidos (seção 4); e as conclusões obtidas (seção 5).

#### **4.2 Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça**

Os baixos resultados dos sistemas de gestão pública em região de fronteira têm requerido análises que não se limitem aos resultados das políticas públicas, mas aos fatores desencadeadores dos tais (KRÜGER et al., 2017; KRÜGER; DANTAS; CASTRO, 2018), estando marcados pela falta de sistemas de coordenação e governança (LOTTA; GALVÃO; FAVARETO, 2016; LOTTA; VAZ, 2015). A governança insere-se como exercício do poder para gestão dos assuntos públicos que, mesmo diante das diferentes utilizações do termo e inúmeras modificações desde 1989, quando o Banco Mundial o lançou, no cerne do debate sobre a mesma, têm apresentado as questões relativas ao desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2017).

Isto porque as questões transfronteiriças desenvolvem-se em regiões majoritariamente mais carentes (SARARU, 2014; TERLOUW, 2012), com multiplicidade de atores, culturas, instituições e instâncias governamentais, aportando complexidades que os sistemas tradicionais de gestão pública unilaterais têm tido dificuldades em resolver (DURAND; NELLES, 2014; PERKMANN, 2007). Para avanços neste contexto, a literatura tem apontado a necessidade de ações públicas inovadoras, integradas, baseadas em planejamento holístico do território, discutidas e formuladas com atores não governamentais locais, amparadas pela cooperação entre os diferentes níveis de governo dos Estados limítrofes na fronteira (PERKMANN, 2007; PIKNER, 2008; SCOTT, 2000), estando esta pauta atrelada às discussões sobre governança transfronteiriça.

Contudo, semelhantemente ao termo governança, a governança transfronteiriça tem tido inúmeras concepções e variados aportes teóricos oriundos das diferentes áreas de análise, como ciência política, relações internacionais e geografia. Deste modo, diante da multiplicidade de conceitos, como citado no Estudo 2, baseando-se nas pesquisas de Deppisch (2012), Dupeyron (2017) e Nelles e Durand (2014), esta tese compreende governança transfronteiriça como um processo político de tomada de decisão participativa para resolução de problemas transfronteiriços complexos e dinâmicos. Nesse processo, cada região pode definir “seu próprio” método particular de coordenação por meio da inovação, experimentação, erro e reavaliação, criando oportunidades e capacidades para governar seu próprio desenvolvimento.

Assim, tendo em vista que a construção de sistemas de governança é complexa, pois requerer participação e coordenação direcionada aos interesses da sociedade, o contexto transfronteiriço acaba por aprofundar seus desafios, pois cada fronteira possui uma conjuntura peculiar que precisa ser pautada para sua formatação (DUPEYRON, 2017). Neste sentido, os fatores críticos da governança transfronteiriça, compreendidos como possivelmente promotores de desempenhos exitosos ou não deste processo, foram levantados na literatura e sistematizados no Modelo FCGT no Estudo 2. Para melhor elucidação, o modelo é rerepresentado de forma plana na Figura 1 do presente estudo, sendo analisado sua aplicabilidade por meio das entrevistas com os especialistas, e sintetizadas os resultados - contribuições gerenciais e *gaps* a serem superados -, na Figura 4.

Pautado em aspectos práticos da governança transfronteiriça, serão discriminadas a seguir as dimensões e componentes do Modelo, sendo composta pelos seguintes elementos: (a) Territorial: estrutura geo-histórica e linguístico-cultural; interações/ intercâmbios transfronteiriços; e porosidade transfronteiriça. (b) Recursos: financeiros; humanos e de conhecimento; e infraestrutura. (c) Institucional: relações interfederativas; participação de agentes não governamentais; e formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder. (d) Político-regulatória: estratégia e planejamento político; instrumentos jurídicos; e continuidade política.

Figura 1 – Modelo Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça (FCGT)



Fonte: Elaborado pela autora (Artigo 2 Tese).

Primeiramente, é importante esclarecer que a dimensão **Territorial** não se relaciona aos territórios juridicamente constituídos, mas se insere como um sistema de territorialidade de vários níveis que, por meio das conexões funcionais transfronteiriças, torna-se um espaço vivido (VARRÓ, 2014). Assim, não se dá pelas limitações geográficas, mas pelas interconexões entre os atores fronteiriços (OLIVEIRA, 2015).

Neste sentido, o componente estrutura geo-histórica e linguístico-cultural deve ser analisado em um quadro mais amplo, verificando a construção histórica e geográfica e as relações culturais e linguísticas do território (KRAMSCH, 2002; MEDEIROS, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Como exemplo, Leibenath (2007) retrata a fronteira alemão-polaco-checo e afirma que a implementação de um projeto de governança transfronteiriça não evoluiu nesta localidade porque levou em consideração apenas um paradigma "importado", sem a devida percepção da história difícil, da falta de identidades comuns e das poucas interdependências transfronteiriças na região.

Este fator correlaciona-se ao segundo componente identificado na literatura, as interações/ intercâmbios transfronteiriços, que se expressam pelas complementariedades e interdependências existentes, podendo ser por meio de recursos naturais, serviços, interações sociais etc. (PIKNER, 2008; YANG; LI, 2013). A esse respeito, Nadalutti (2012) afirma que as regiões transfronteiriças não possuem competências formais, mas são espaços multi-ator e multi-nível, baseando-se exclusivamente nas “trocas” entre sistemas amplamente auto-organizados. Complementarmente, Scherer e Zumbusch (2011) analisam o caso de Lago de Constança entre Alemanha, Áustria e Suíça e constatam que ali um problema ambiental tornou-se imperativo como elemento unificador, e não o contrário.

Como último componente da dimensão Territorial está a porosidade transfronteiriça, que remete à permeabilidade ou fortalecimento de processos de controle e fechamento de fronteira (CRUZ, 2014; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017). Neste ínterim, Dupeyron (2017) retrata a influência do atentado de 11 de setembro no cenário mundial para fechamento de fronteiras, e aponta como os fluxos transfronteiriços estão sujeitos aos crescentes imperativos de segurança. Mais recentemente, descreve os atentados na França e o uso da Turquia como instrumento caro para isolar refugiados e migrantes indesejados na Europa, discutindo que o contexto *Schengen* pode estar em seus últimos passos, pois os fluxos fortalecem os níveis regionais, mas as obstruções e fechamentos dizimam a vivacidade e capacidade de cooperação e desenvolvimento (DUPEYRON, 2017).

A respeito da segunda dimensão, **Recursos**, Oddone, Vázquez e Oro (2018) e Sararu (2014) compartilham que os pequenos municípios muitas vezes enfrentam dificuldades técnicas, científicas e financeiras. Entretanto, ao mesmo tempo, o compartilhamento de recursos entre as localidades transfronteiriças, a proximidade com seus cidadãos e o melhor conhecimento territorial podem levar a oportunidades de desenvolvimento regional, pois os atores governamentais não são necessariamente os únicos participantes ou os mais importantes fornecedores (SCHERER; ZUMBUSCH, 2011; SCHMIDT, 2005).

Partindo dessa premissa, como primeiro componente desta dimensão estão os recursos Financeiros regionais, que se caracterizam como fluxos econômicos existentes, ativos financeiros locais, entre outros (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). A respeito deste componente, Deppish (2012) argumenta, analisando seis casos de governança transfronteiriça, que as localidades são capazes de governar seus próprios assuntos regionais, porém, complementarmente, aos recursos financeiros, são fundamentais forte necessidade de ação e de relações sociais estabelecidas e certa medida de institucionalização interna. Sobre esta pauta, Yang e Li (2013) retratam como o acordo bilateral de livre comércio entre Hong Kong e China, em vez de intensificar a integração regional, promoveu uma contestada governança transfronteiriça, uma vez que foi impositivo e não, uma resposta aos anseios da população.

Abarcando os recursos Humanos e de conhecimento como capacidades de transferência e absorção de saberes, gestão e operacionalização (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011), Mendoza e Dupeyron (2020) discutem, analisando o caso de San Diego-Tijuana, como os recursos humanos são fatores-chave para avançar, mesmo diante de fronteiras com controle permanente. São importantes para construir pontes por meio de organizações transfronteiriças que, por exemplo, fomentem a cooperação educacional, cultural e ecológica. Já, Zäch e Pütz (2014) analisam que, devido a implementação de diretrizes rigorosas e detalhadas a partir da fase IV do Interreg (2006)<sup>14</sup>, mesmo com financiamento, o envolvimento de novos recursos humanos não estatais mostrou-se em declínio.

As Infraestrutura vinculantes, terceiro componente da dimensão Recursos, são as estruturas visíveis ou perceptíveis que proporcionam fluxos e trocas entre as unidades fronteiriças (MCCALL; O'DOWD, 2008; SARARU, 2014; SCHMIDT, 2005). Evrard (2016) descreve que uma das estratégias iniciais do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT), visando favorecer o surgimento de uma entidade transfronteiriça autônoma, é o

---

<sup>14</sup> Especificações sobre o programa encontram-se no Estudo 2 da presente Tese.

aumento dos fluxos por meio de infraestruturas vinculantes, pois a interação social é identificada como o fator essencial no processo de integração e desenvolvimento. Entretanto, citando o exemplo de Suécia e Dinamarca, esclarece que tal iniciativa, apesar de importante, não é suficiente, necessitando de abordagem governamental de apoio à cooperação transfronteiriça (EVRARD, 2016; SARARU, 2014).

A terceira dimensão é a **Institucional**, apesar dela não se mostrar obrigatória para a governança transfronteiriça, uma vez que pode se dar em inúmeros formatos, inclusive informal (HENRICHES; MEZA, 2017). Zumbusch e Scherer (2015) evidenciam que devido aos múltiplos desafios de governança, um certo grau de institucionalização favorece a proposição de soluções.

Desta forma, como primeiro componente da dimensão institucional estão as Relações interfederativas, que devem se dar por meio da cooperação intergovernamental e aumento da capacitação dos governos subnacionais para entrega de serviços e tomada de decisões (HENRICHES; MEZA, 2017; ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018; SARARU, 2014). Nesse sentido, Henrichs e Meza (2017), citando o caso dos consórcios públicos<sup>15</sup>, aponta o fundamental papel da articulação interfederativa para instrumentalização conjunta para o desenvolvimento regional.

O segundo componente da dimensão Institucional é a Participação de agentes não governamentais, que se caracteriza como formalização de estruturas participativas com diferentes instituições e atores (HENRICHES; MEZA, 2017; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017). Neste aspecto, é importante esclarecer que a governança transfronteiriça, apesar de poder se dar por meio de iniciativas dos Estados-nacionais (*top-down*) ou locais (*bottom-up*), denominadas por Henrichs e Meza (2017), respectivamente, endógenas e exógenas, é considerado legítima quando impulsionada desde a base, possibilitando a inserção democrática no processo dos intervenientes locais (HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017).

Como terceiro elemento da dimensão Institucional, está a Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder, que se dá por meio de acordos de cooperação (MCCALL; O'DOWD, 2008; SPACEK, 2018; VARRÓ, 2014; ZÄCH; PÜTZ, 2014). Abordando este tema, McCall e O'Dowd (2008) citam os programas de paz da UE na Irlanda, que inseriram nos processos de governança transfronteiriça grupos do terceiro setor (voluntários e comunitários), e promoveram melhoras no conflito étnico-nacional, fornecendo resultados positivos para as

---

<sup>15</sup> Consórcios públicos se caracterizam como uma “gestão associada de serviços públicos”, em que “dois ou mais entes federados poderão criar um convênio público para prestar um serviço de interesse comum” (ANGNES et al., p. 1170).

comunidades "pós-conflito". Entretanto, os autores argumentam que a condição de haver acordos não garante a sustentabilidade das parcerias, necessitando de avanços para formas mais estáveis de compartilhamento de poder (MCCALL; O'DOWD, 2008).

A última dimensão identificada como fator crítico para a governança transfronteiriça é a **Político-regulatória**. Segundo Varró (2014), os espaços transfronteiriços podem (e devem) tornar-se objeto de compromisso político e engajamento para moldar coletivamente esse território.

Como primeiro componente da dimensão Político-regulatório está a Estratégia e planejamento, que deve ser desenvolvida por meio de negociação multilateral participativa (EVRARD, 2016; HENRICHS; MEZA, 2017; MCCALL; O'DOWD, 2008; MEDEIROS, 2014; SPACEK, 2018). Renard (2007) descreve que o processo de definição de estratégia e planejamento transfronteiriço exige a criação de uma proximidade organizacional com o objetivo de facilitar a gestão conjunta de infraestruturas transfronteiriças e serviços (como transportes públicos, hospitais, parques naturais). Como exemplo, Decoville e Durand (2016) citam a formalização da estratégia entre Bélgica, França e Alemanha com o lançamento do projeto METROBORDER, que objetivou criar uma região metropolitana policêntrica transfronteiriça.

Herzog (2000) complementa que, no decorrer do tempo, todas essas ações conjuntas tendem a se tornar acordos, ou seja, Instrumentos jurídicos – segundo elemento da dimensão Político-regulatória - podendo levar a instituições transfronteiriças permanentes, incluindo órgãos de tomada de decisões com status jurisdicional ou consultivo (SARARU, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Como exemplo estão os AECT, que se caracterizam como um instrumento singular com capacidade jurídica que visa especialmente facilitar a cooperação, contudo há uma incompatibilidade entre o potencial desta ferramenta e o uso efetivo dela (EVRARD, 2016).

Como último componente, está a Continuidade política, pois a governança transfronteiriça é um processo cíclico e de longo prazo, que se desenrola através da rede de vários atores, ao longo de múltiplas dimensões escalares e territoriais (NELLES; DURAND, 2014; VARRÓ, 2014), sendo necessário um foco contínuo em políticas para promover a interação social transfronteiriça (SCHMIDT, 2005).



Para contribuição neste contexto, Kramersch (2002), citando a comissão de Especialistas que fornece ajuda na coordenação de projetos na Euregio<sup>16</sup> e as comissões locais compostas por especialistas de todas as cinco regiões parceiras, aponta que grupos de especialistas podem fornecer avaliações, melhoria e continuidade da governança transfronteiriça. A análise de peritos de diferentes áreas geográficas e de *know-how* distintos em cruzamento pode enriquecer o fomento de quadro de conhecimentos comuns (EVRARD, 2016; PIKNER, 2008). Tais discussões levaram à seguinte proposição de pesquisa: *a perspectiva dos especialistas em fronteiras de diferentes regiões geográficas, áreas de formação e experiências profissionais pode aperfeiçoar o Modelo FCGT proposto.*

Para realização desta análise, no próximo subitem é demonstrado o caminho metodológico percorrido neste estudo.

### **4.3 Método**

Nesta seção apresenta-se o método do presente estudo. Para isso, a seção encontra-se estruturada em duas partes: no primeiro segmento da seção é exposto como foi desenvolvido o levantamento de dados utilizando-se a técnica Delphi (4.3.1); e no segundo segmento, descreve-se como foi realizada a análise com o auxílio do *software NVivo* (4.3.2).

#### **4.3.1 Método Delphi para levantamento empírico do estudo**

Para o alcance do objetivo do estudo, que está em analisar à luz de especialistas os pontos críticos da governança transfronteiriça, buscando obter contribuições gerenciais para o processo, utilizou-se o método Delphi de pesquisa. Este método é considerado um processo pelo qual a visão de vários especialistas sobre um assunto é compilada e organizada para a resolução de problemas complexos, podendo ser utilizado para obtenção de consensos sobre

---

<sup>16</sup> Euregio é uma forma organizacional de governança transfronteiriça da União Europeia (EU), que pode ser entre Estados ou entre regiões internas de um país, podendo combinar uma série de instituições e atores, como pequenos municípios e capitais, autoridades regionais, estados e associações sem fins lucrativos em suas formas organizacionais (PIKNER, 2008).

um determinado assunto; conhecimento das possíveis resoluções para um problema; e aceitabilidade de uma determinada opção (LUDWIG, 1997). Possui, ainda, vasta utilização para combinar a estrutura de modelos (LINSTONE; TUROFF, 2002).

Para aplicação do método Delphi, deve ser estabelecido um rol estruturado de especialistas, pois o método parte da premissa que a estimativa de um painel tem maior chance de abranger soluções e estratégias apropriadas a um determinado problema do que um grupo não estruturado ou até mesmo uma única opinião (LINSTONE; TUROFF, 2002). Parte-se, notadamente, do problema de pesquisa que embasará a revisão da literatura, subsidiando a construção do questionário/ roteiro de entrevista que deve ser aplicado sem interação face a face entre os especialistas participantes (SACKMAN, 1975). Após o levantamento, as respostas devem ser analisadas, sendo verificado, assim, os resultados (SKULMOSKI; HARTMAN; KRAHN, 2007).

Apesar de muitos autores citarem que a aplicação do método Delphi objetiva buscar consensos (LINSTONE; TUROFF, 2002; LUDWIG, 1997), Gupta e Clarke (1996, p. 186) afirmam que o objetivo do Delphi nem sempre é chegar a um consenso, “mas obter o maior número possível de opiniões de grande qualidade de um grupo de especialistas, de modo a subsidiar a tomada de decisão”. Desta forma, depende do objetivo a que o levantamento se propõe e, conseqüentemente, do tipo de Delphi selecionado, o convencional, o normativo ou o político (YOUSUF, 2007).

O tipo convencional é adequado para problemas bem definidos que permitem que os membros do painel cheguem a um acordo; já o normativo é adequado para sugerir uma alternativa em vez de chegar a um acordo; por fim, o político, que se apresenta como escolha do presente estudo, gera pontos de vista diferentes, mas, muitas vezes, complementares sobre um determinado assunto (YOUSUF, 2007). Assim, sendo útil para explorar e discutir alternativas, alterar e melhorar políticas (LINSTONE; TUROFF, 2002).

Deste modo, tendo em vista que o problema da presente pesquisa encontra-se em buscar caminhos para superar os entraves na gestão de política pública em território fronteiro, a fim de melhor os seus resultados, sendo a governança transfronteiriça uma resposta em construção para este contexto (HENRICHES; MEZA, 2017; SARARU, 2014), é necessário levantar os fatores que requerem maior atenção, denominados neste estudo de fatores críticos.

Para isso, por meio da revisão da literatura foram evidenciados elementos que embasaram o desenvolvimento do roteiro de entrevistas a serem aplicados ao painel de especialistas. Importante esclarecer que as perguntas tiveram abordagem mais ampla e flexível

(MILES; HUBERMAN; SALDAÑA, 2013; SALDAÑA, 2013), sendo dividida em quatro momentos: (i) apresentação do pesquisador, da pesquisa e do entrevistado; (ii) entendimento do entrevistado sobre o tema de pesquisa; (iii) fatores críticos percebidos pelo entrevistado sobre o processo de governança transfronteiriça; e (iv) como estes fatores críticos podem ser/ foram superados (Quadro 1).

Quadro 1 – Perguntas aplicadas ao painel de especialistas e respectiva teoria base

Etapa	Roteiro de entrevista	Teoria base	Fundo conceitual
1	Apresentação do pesquisador e da pesquisa. Demandado nome, local de nascimento, formação e experiência profissional do entrevistado.	A formação e/ ou experiência profissional devem ser levados em consideração para formação do painel de especialistas, e a depender do objetivo de pesquisa, o local de nascimento se faz relevante.	Gupta e Clarke (1996); Linstone e Turoff (2002); Ludwig (1997); Yousuf (2007).
2	O que compreende por governança transfronteiriça?	A governança transfronteiriça possui heterogeneidade de interpretações devido à natureza multidimensional do fenômeno.	Cruz (2014); Mikhailova (2014); Nadalutti (2012); Pikner (2008); Varró (2014).
3	Quais os fatores críticos para a governança transfronteiriça?	Os sistemas de governança transfronteiriça enfrentam múltiplos desafios de governança.	Leibenath (2007); Oddone, Vázquez e Oro (2018); Stoffelen, Lloannides e Vanneste (2017); Yang e Li (2013); Zumbusch e Scherer (2015).
4	Como estes fatores podem ser/ foram superados?	Apesar dos obstáculos para a governança transfronteiriça, existem experiências que tem se mostrado exitosas.	Deppisch (2012); Hernández-Ramírez (2017); Sararu (2014); Schmidt (2005); Spacek (2018).

Fonte: Elaborado pela autora.

Esta abordagem buscou não se restringir ao escopo dos elementos sistematizados a partir da literatura (Figura 1), para que, caso fossem evidenciados novos elementos, o modelo pudesse ser aperfeiçoado. Com as perguntas, o painel foi formado por especialistas com diferentes expertises teóricas e práticas sobre governança transfronteiriça, sendo eles pesquisadores, gestores e consultores europeus e brasileiros. Essa formação objetivou obter diferentes visões, porém complementares, sobre o tema em estudo. Além disso, foi possível averiguar a aplicabilidade do modelo em diferentes contextos.

Para a realização das entrevistas, foi enviado um convite por e-mail aos pesquisadores informando o tema de estudo e o objetivo do levantamento. Com o consentimento de participação, as entrevistas foram agendadas e realizadas pela pesquisadora de março a maio de 2019, sendo presencial, em italiano e inglês, com os especialistas estrangeiros, em instituições de pesquisa em Bolzano-Itália e Innsbruck-Áustria; e em português, por Skype, com os

especialistas brasileiros das regiões do Paraná e Santa Catarina do Brasil. As entrevistas com os especialistas brasileiros foram realizadas por Skype devido ao fato de a pesquisadora no período de entrevistas estar realizando parte do doutorado em Roma-Itália.

Para a garantia do anonimato dos entrevistados e para facilitar a identificação nos resultados e discussões (seção 4.4), foi definida uma codificação para representá-los com base em suas diferentes áreas de atuação, usando as duas primeiras letras da respectiva área. Assim, visando acumular perspectivas de vários atores que trabalham com ações públicas em regiões de fronteira, o painel foi formado por 20 especialistas, mas 1 não pôde dar entrevista, sendo o painel estruturado, então, por 19 especialistas subdivididos em três categorias: 8 gestores públicos (GP), 7 pesquisadores (PE) e 4 consultores (CO). O Quadro 2 apresenta a descrição dos entrevistados e a codificação utilizada.

Quadro 2 – Especialistas entrevistados

Nacionalidade	Formação	Experiência profissional	Tipo de entrevista	Tempo de entrevista	Codificação
1 - Brasileiro	Graduação em Educação Física e Doutorado em Educação	Funcionário público estadual há mais de 20 anos atuando em região de fronteira: Vice-Prefeito (2 mandatos); atualmente encontra-se alocado em departamento do estado onde coordena ações para o desenvolvimento de um conjunto de municípios fronteiriços.	Skype	118' 25"	<b>GP 1</b>
2 - Brasileiro	Graduação em Enfermagem e Obstetrícia, Pós-Graduação em Sistemas de Serviços de Saúde e Gestão Pública	Funcionário público municipal há 25 anos atuando em região de fronteira como: Secretário Municipal de Educação (1 mandato); Secretário Municipal de Saúde (1 mandato); Vice-Prefeito (1 mandato); estando atualmente no 2º mandato como Prefeito e presidiando uma comissão de saúde composta por mais de 20 municípios.	Skype	114' 07"	<b>GP 2</b>
3 - Brasileiro	Graduação em Agronomia e Pós-graduação em Gestão Empresarial	Funcionário público há mais de 30 anos atuando em região de fronteira: concursado EMBRAER; Prefeito (1 mandato); Vice-Prefeito (2 mandatos); presidido na atualidade uma associação de amparo e proteção a apenados.	Skype	70' 25"	<b>GP 3</b>
4 - Brasileiro	Graduação em Pedagogia e Pós-graduação em Adm. Pública	Funcionário público há 28 anos atuando em região de fronteira: Vereador (1 mandato); Prefeito (2 mandatos); no presente é Vice-Prefeito e Secretário da Agricultura, Administração e Planejamento Municipal.	Skype	55' 52"	<b>GP 4</b>
5 - Brasileiro	Graduação em Direito e Pós-graduação em Administração	Funcionário público há mais de 10 anos atuando em região de fronteira como Vereador (1 mandato); atualmente está no 3º mandato como Prefeito.	Skype	70' 01"	<b>GP 5</b>
6 - Brasileiro	Graduação em Direito e Pós-graduação em	Funcionário público há mais de 20 anos em região de fronteira: Prefeito (2 mandatos); sendo atualmente Consultor da	Skype	87' 01"	<b>GP 6</b>

<b>Nacionalidade</b>	<b>Formação</b>	<b>Experiência profissional</b>	<b>Tipo de entrevista</b>	<b>Tempo de entrevista</b>	<b>Codificação</b>
	Educação e Associativismo	Confederação Nacional dos Municípios (CNM).			
7 - Brasileiro	Graduação incompleta em Engenharia Mecânica, e Administração e Comércio Exterior	Funcionário público há mais de 20 anos atuando em região de fronteira: concursado Caixa Econômica Federal; Prefeito (2 mandatos); e Assessor de Deputado Federal (1 mandato).	Skype	65'05"	<b>GP 7</b>
8 - Brasileiro	Graduação em Economia Industrial e Pós-Graduação em Desenvolvimento de Agentes de Cooperativas	Consultor há mais de 20 anos, trabalhando em projetos para municípios também sediados em região de fronteira. Atua nos temas: associativismo e cooperativas de crédito.	Skype	88' 20"	<b>CO 1</b>
9 - Brasileiro	Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Pós-graduação em Planejamento do Desenvolvimento	Consultor há 25 anos em projetos para municípios também sediados em região de fronteira. Atua nos temas: Empreendedorismo e Planejamento do Desenvolvimento	Skype	79' 11"	<b>CO 2</b>
10 - Brasileira	Graduação em Administração e Pós-graduação em Consultoria Empresarial; Finanças e Políticas Públicas	Consultora há 33 anos em projetos para municípios também sediados em região de fronteira. Atua nos temas: ambiente de negócios, crédito e políticas públicas	Skype	72' 21"	<b>CO 3</b>
11 - Brasileiro	Graduação em Engenharia Civil e Pós-graduação em Políticas Públicas	Consultor há mais de 15 anos em projetos para municípios também sediados em região de fronteira. Atua nos temas: planejamento e execução de obras civis; atividade empresarial na área de indústria e serviços; associativismo empresarial	Skype	51' 22"	<b>CO 4</b>
12 - Austríaco	Graduação em Economia Internacional e Doutorado em Negócios	Professor e pesquisador há 12 anos em universidade sediada em região de fronteira, atuando nos temas: gestão do setor público, cooperação e comunidades fronteiriças.	Skype	62' 38"	<b>PE 1</b>
13 - Italiana	Graduação em Semiótica e Mestrado em Gestão Pública	Pesquisadora há 20 anos em Instituição de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: gestão pública, governança local, sustentabilidade e fronteira	Em pessoa	92' 00"	<b>PE 2</b>
14 - Italiana	Graduação e Pós-Graduação em Economia e Comércio	Pesquisadora há 4 anos em Instituições de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: reformas da administração pública, saúde e fronteira	Em pessoa	69' 42"	<b>PE 3</b>
15 - Italiano	Graduação e Mestrado em Economia	Pesquisador há 5 anos em Instituição de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: governo eletrônico; tecnologia da informação; pesquisa social quantitativa e fronteira	Em pessoa	24' 13"	<b>PE 4</b>
16 - Austríaco	Graduação e Mestrado em Economia Política	Pesquisador há 3 anos em Instituição de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: governo aberto; gastos públicos; gestão de marca; Desenvolvimento Sustentável e fronteira	Em pessoa	46' 26"	<b>PE 5</b>

Nacionalidade	Formação	Experiência profissional	Tipo de entrevista	Tempo de entrevista	Codificação
17 - Alemã	Graduação e Doutorado em Psicologia	Pesquisadora há 3 anos em Instituição de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: tecnologias em saúde para idosos e fronteira	Em pessoa	46' 24"	PE 6
18 - Holandesa	Graduação em Saúde Pública e Mestrado em Prevenção	Pesquisadora há 1 ano em Instituição de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: saúde e fronteira	Em pessoa	29' 41"	PE 7
19 – Italiano	Graduação e Doutorado em Economia	Vice-Presidente e pesquisador há mais de 15 anos em Instituição de Pesquisa sediada em região de fronteira, atuando nos temas: gestão pública; gerenciamento de marca; sustentabilidade e fronteira	Em pessoa	25' 29"	PE 8

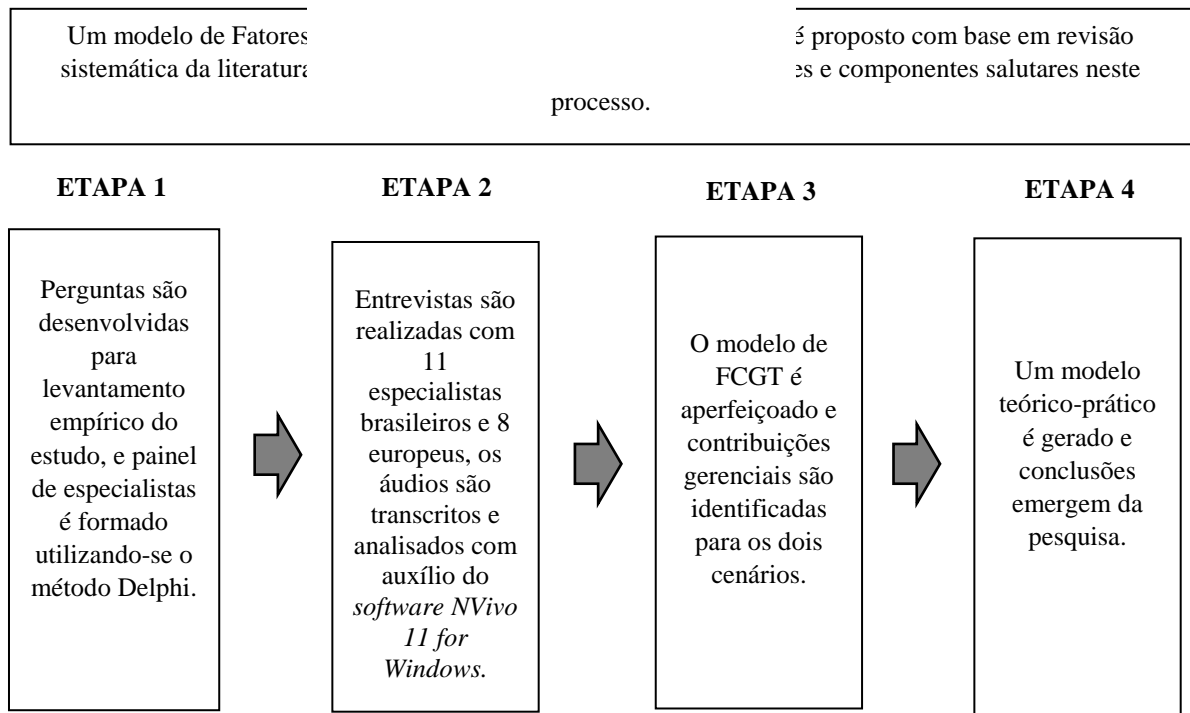
Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.3.2 Técnica de análise de dados

Os dados obtidos por meio das entrevistas registradas em áudio foram transcritos em português e analisados aplicando-se a técnica de análise de conteúdo temática, que consiste na categorização dos temas abordados com maior frequência em entrevistas, documentos, entre outros (BARDIN, 2011). Para isso, a análise foi realizada com o auxílio do *software NVivo 11 for Windows*, que contribui ao agilizar a organização e processo de investigação (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011), através do qual foram apontados os elementos centrais resultantes das entrevistas aplicadas ao painel de especialistas. Foram identificados e categorizados os fatores potencialmente críticos para a governança transfronteiriça e demonstrado, ainda, de forma prática, como podem ser/ foram superados estes desafios e os *gaps* que permanecem.

A Figura 2, a seguir, demonstra a síntese da pesquisa.

Figura 2 - Síntese da pesquisa (Estudo 3)



Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.4 Resultados e Discussões

Nesta seção serão apresentados os resultados das entrevistas realizadas com especialistas. Para isso, a mesma encontra-se estruturada em duas partes: na primeira subseção, são identificados os perfis dos especialistas entrevistados, apresentando-se a análise dos fatores críticos preponderantes (4.4.1); na segunda subseção, analisa-se os fatores críticos por dimensão e componente do modelo, evidenciando-se as contribuições práticas e os *gaps* apontados, resultando em um modelo integrado, que sintetiza as contribuições teóricas e gerenciais (seção 4.4.2).

##### 4.4.1 Conhecendo o painel de especialistas e obtendo os fatores críticos preponderantes para a governança transfronteiriça em dois cenários

Os dados de identificação obtidos possibilitaram a caracterização do perfil dos especialistas entrevistados, sendo relevante, inicialmente, apresentar suas nacionalidades,

formações e experiências profissionais. Em relação à nacionalidade, os especialistas são predominantemente brasileiros (0,58), e, integrando os especialistas europeus, há os italianos (0,21), os austríacos (0,11) e, em menor número, os alemães (0,05) e holandeses (0,05). Considerando a formação, a maioria tem pós-graduação (0,95). Dentre as graduações, as formações estão em prevalência em Administração e Economia (0,39), havendo também graduados em Saúde Pública, Enfermagem e Psicologia (0,17), Licenciaturas e Semiótica (0,17), Engenharia e Arquitetura (0,11), Direito (0,11) e Agronomia (0,05).

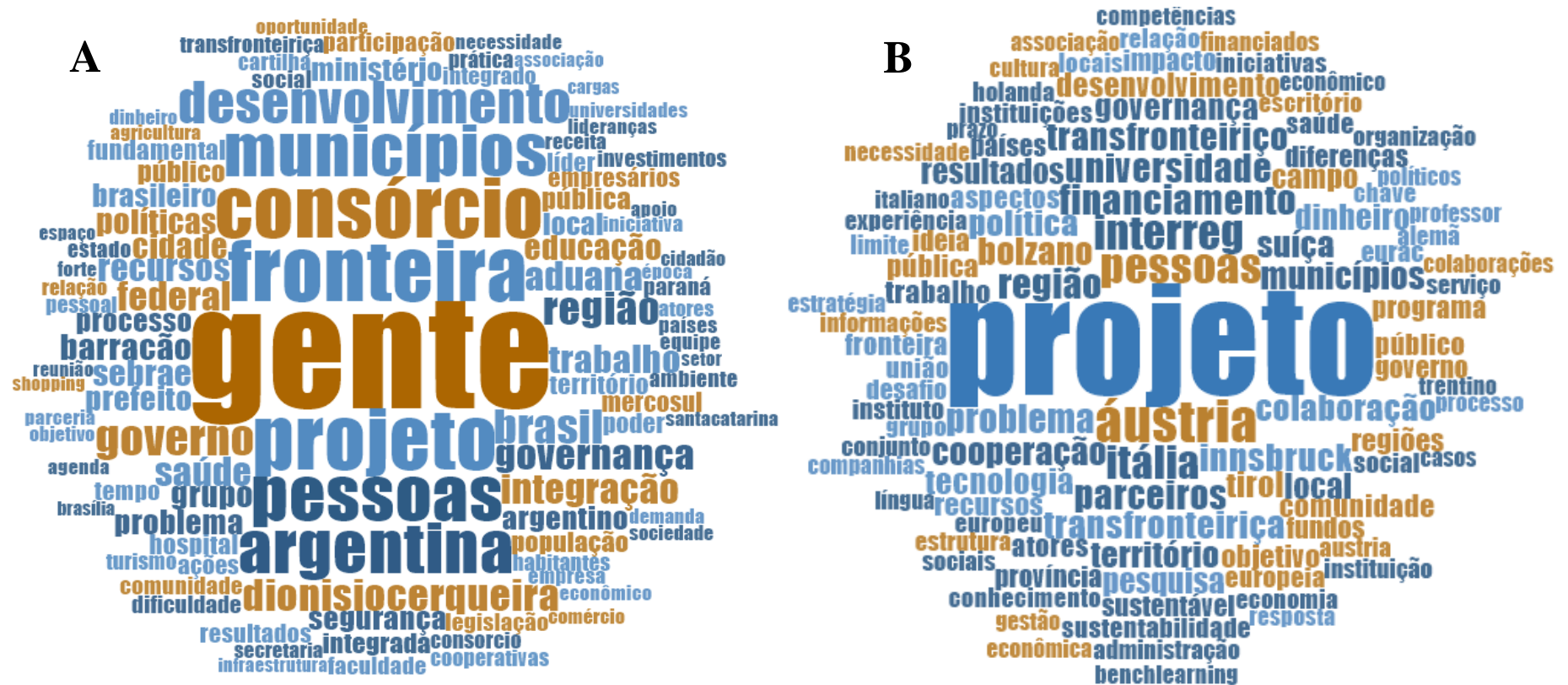
Na mesma direção, as pós-graduações dos especialistas são, em sua maioria, em Gestão e Políticas Públicas (0,39), Economia e Negócios (0,33), seguido de Associativismo e Cooperativismo (0,11), Saúde e Psicologia (0,11); e, em menor número, Educação (0,06). Evidencia-se, ainda, que o conjunto de experiências profissionais que os especialistas possuem é extremamente significativo, uma vez que grande parte dos tais (0,77) atua há 10 anos ou mais em instituições em área de fronteira, trabalhando com ações para a gestão e desenvolvimento do território transfronteiriço. Infere-se, assim, a relevância das respostas do painel de especialistas do estudo, pois os mesmos possuem diversificada formação e ampla experiência na temática em pauta, em diferentes regiões de fronteira da Europa e do Brasil.

Deste modo, partindo de uma análise prévia, a partir do tratamento dos dados qualitativos, foi realizada uma contagem de palavras com auxílio do *Software NVivo 11*. A partir da referida contagem, foi possível analisar nos dois contextos a frequência com que cada palavra aparece nos documentos analisados, ou seja, nos arquivos transcritos relativos às entrevistas com os especialistas da Europa e do Brasil.

Tal análise teve por objetivo evidenciar os fatores-chaves congruentes e divergentes da governança transfronteiriça nos dois cenários. Isso porque a contagem de palavras permite a identificação de indícios de temas materiais na pesquisa (KAEFER; ROPER; SINHA, 2015). Para isso, realizou-se três rodadas de análise, retirando-se, a partir dos resultados da segunda rodada, preposições, advérbios, conjunções e verbos que não apresentavam significado no contexto. As palavras que restaram com até 4 letras foram analisadas, optando-se por incluir as com no mínimo 5 letras, sendo elas elencadas a partir das falas dos dois grupos de especialistas (Figura 3).



Figura 3 – Nuvem de palavras resultantes das análises das entrevistas com os especialistas brasileiros (A) e europeus (B).



Fonte: Elaborado pela autora.

Como mostra a Figura 3, percebe-se temas materiais diversificados e similares entre as falas dos dois grupos. Nas falas dos especialistas brasileiros, são evidenciadas escalas de temas materiais-chave com grande distinção (Figura 3A), estando no primeiro grupo alguns termos salustares que são apresentados como fatores críticos da governança transfronteiriça. Entre esses termos estão gente (227) e pessoas (97), aparecendo, respectivamente, em primeiro e quinto lugar, o que aponta para a relevância do fator humano neste processo.

Além disso, outros termos representativos são projeto (111), consórcios (107) municípios (92), integração (44), que são, nessa ordem, a terceira, a quarta, a sexta e a décima quarta palavras mais citadas. O termo projeto, no respectivo contexto citado pelos especialistas brasileiros, está atrelado a consórcios públicos, sendo esta uma forma institucional encontrada para se obter arranjos estáveis de compartilhamento de poder, a fim de se discutir temas e chegar a consensos e decisões para melhores resultados (MCCALL; O'DOWD, 2008). Já os municípios apresentam-se como entes da federação brasileira com maior atuação e desafios em âmbito fronteiriço (HENRICHES; MEZA, 2017).

Contudo, a partir da análise dos temas preponderantes nas falas dos especialistas europeus (Figura 3B), percebe-se diferenças de escalas menores na preponderância dos termos quando comparados às evidências das falas dos especialistas brasileiros (Figura 3A). Isso, com exceção do termo mais citado, que foi projetos (191); seguido de uma segunda escala em que se encontra pessoas (42), Interreg (39), financiamento (31), parceiros (29), universidades (29), cooperação (25) e colaboração (24), estando respectivamente em primeiro, terceiro, quarto, sexto, oitavo, nono, décimo quinto e décimo sétimo lugar no *ranking* de citações.

Os demais vocábulos estão mais homogêneos em número de citações. Assim, depreende-se que os oito termos citados estão inter-relacionados como fatores críticos, pois o Interreg, como já apontado no Estudo 2, apresenta-se como uma política de financiamento para projetos em âmbito transfronteiriço e regional, sendo este um fator propulsor ou limitador entre as fronteiras da Europa. Fator este que dependerá do conhecimento e capacidade de projetar e articular/cooperar dos agentes (pessoas) e instituições (a exemplo, universidades) participantes (DECOVILLE; DURAND, 2016; DEPPISCH, 2012).

Verifica-se, ainda, que similarmente as expressões “projetos” e “pessoas” foram bastante citadas nas falas dos dois grupos, porém “projetos” referiu-se a ações específicas diversas. Tal termo foi citado pelos especialistas brasileiros como uma forma de articulação para resolução de problemáticas comuns transfronteiriças, como os consórcios. Já os europeus, o relacionaram aos projetos submetidos para obtenção de recursos pelo Interreg.

Outros fatores ainda similares estão nos termos relacionados à questão territorial, como nas falas dos especialistas brasileiros ao citar fronteiras (112), Argentina (90), Governo (56), Federal (42) e Brasil (54); e dos europeus ao evidenciar Áustria (55), Itália (38), região (30), Suíça (23) e Tirol<sup>17</sup> (22), apontando, naturalmente, ações relacionadas às localidades onde estão inseridos. Apresentam, entretanto, diferenciais percebidos, pois no Brasil as relações entre as localidades fronteiriças são mais determinantes para ações de desenvolvimento, do que para acordos entre os Estados limítrofes (ANGNES et al., 2013; HENRICHES; MEZA, 2017).

Complementarmente, apesar de haver a faixa de fronteira, com 150km a partir do limite internacional (BRASIL, 2016), os especialistas brasileiros referiram-se a projetos transfronteiriços ligados a municípios limítrofes, como Dionísio Cerqueira (SC-BR) (49), Barracão (PR-BR) (49), Bom Jesus do Sul (PR-BR) e Bernardo de Irigoyen (AR). Os especialistas europeus, porém, diferentemente, citaram mais fortemente as relações entre as regiões e Estados (KRAMSCH, 2002), e, em relação às cidades destacadas, apontaram Innsbruck (AT) (27) e Bolzano (IT) (26), que apesar de se localizarem em regiões de fronteira, a saber, na região de Tirol, não se apresentam como limítrofes, estando a 122,4km de distância uma da outra.

Ainda, outro fator evidenciado na fala dos dois grupos (Figura 3) está no termo “desenvolvimento”, citado em prevalência entre os especialistas brasileiros (69) - oitavo lugar, quando comparado aos especialistas europeus (19) - vigésimo oitavo lugar, evidenciando não somente a relevância do tema em tal contexto, mas os fatores em destaque atrelados ao mesmo. No caso brasileiro, o termo relacionou-se à categoria política (34) e infraestrutura, indicada nas expressões saúde (42), aduana (42), trabalho (41) e recursos (38). No caso europeu, também esteve atrelado ao tema política (24), mas principalmente a problema (28).

Tais evidências são relevantes, pois o desenvolvimento abordado pelo painel de especialistas brasileiros possui uma ancoragem correlacionada à melhoria das condições de vida da população fronteiriça por meio de ações políticas. Já para o painel de especialistas europeus, desenvolvimento similarmente esteve correlacionado à política, porém, em muitas falas, no aspecto de melhoria organizacional, a um meio de aprimoramento nos processos do/pelo Interreg.

---

<sup>17</sup> A região de Tirol inclui o estado do Tirol, na Áustria, e a Região Autônoma Trentino-Alto Ádige (Trentino-Südtirol), na Itália.

Isso não demonstra que as iniciativas na Europa não têm por objetivo a melhoria de infraestrutura e prestação de serviços, uma vez que o próprio Interreg busca o desenvolvimento do Território Europeu (KRAMSCH, 2002). Infere-se, sim, que, devido aos Estados Europeus possuírem melhor qualidade de vida, este aspecto do desenvolvimento não esteve entre os temas materiais salutareis apontados.

Em síntese, considera-se que os fatores críticos para os dois painéis de especialistas abarcam as quatro dimensões (Figura 1), porém o componente preponderante para os especialistas brasileiros está na dimensão Recursos, particularmente no fator humano, pois não havendo uma política pública de desenvolvimento fronteiriço no Brasil, este fator tem se mostrado diferencial para articulação, busca de recursos e tomada de decisões. Fato também apontado no estudo de Henrichs e Meza (2017, p. 131), em que o fator humano é citado como “empenho político”.

Para os europeus, a dimensão salutar foi a Político-regulatória, mais precisamente no componente Instrumentos jurídicos, evidenciado no termo “projeto”, remetendo-se, mais especificamente, à política de Cooperação Territorial Europeia (CTE), que proporciona financiamento e articulação entre os territórios (DECOVILLE; DURAND, 2016). Complementarmente, no próximo subtópico, são abordados em cada dimensão do modelo FCGT e nos seus respectivos componentes as contribuições gerenciais apontadas pelos especialistas e os *gaps* que ainda demandam solução nos dois territórios fronteiriços.

#### **4.4.2 Análise à luz de especialistas: contribuições gerencias e *gaps* a serem superados**

A partir da análise de conteúdo das respostas sobre os fatores críticos da governança transfronteiriça e de como estes fatores podem ser superados, emergiram evidências e contribuições para o aperfeiçoamento do modelo com *insights* e *gaps* gerenciais. Logo, para melhor apresentação dos resultados, as respostas foram agrupadas por categorias temáticas de acordo com as dimensões e os componentes propostos na Figura 1.

#### **Dimensão Territorial**

Inicialmente, o primeiro componente da dimensão Territorial, denominado **Estrutura geo-histórica e linguístico-cultural**, foi evidenciado como um fator crítico salutar ao possuir

a potencialidade de impulsionar uma identidade única e história particular ao território, como descrito na fala do pesquisador italiano, filho de pais austríacos:

*A nossa zona, nossa cultura é composta de várias óticas, que sempre vão além da fronteira. Porque somos aqui uma minoria austríaca que faz parte da Itália, e isso também tem a ver com a história que precisa ser vista. É preciso que isso seja sempre levado em consideração, que isso estará sempre dentro de nossa identidade [...] nós falamos duas línguas, somos orientados por duas, três culturas, estamos sempre abertos, temos uma história particular (PE8).*

Esta afirmação vai ao encontro do que discutem Kramsch (2002) e Zumbusch e Scherer (2015), ao apontarem que os processos contemporâneos transfronteiriços são refletidos pela trajetória das regiões contíguas, precisando ser analisado em uma abordagem mais ampla que leve em consideração às tradições e evoluções do território e ao seu desenvolvimento histórico e geográfico (DUPEYRON, 2017)

Os especialistas também descreveram que as questões geo-históricas e linguístico-culturais estão estritamente relacionadas ao segundo componente da dimensão territorial, chamado **Interações e intercâmbios transfronteiriços**, podendo apresentarem-se como fatores facilitadores ou limitantes da governança transfronteiriça. Como facilitadores, a *proximidade geográfica e cultural favorece projetos* (PE3), e *um bom relacionamento por um longo tempo contribui para conexões* (PE7). Como limitantes, as *diferenças culturais com quem se colabora e que se pretende colaborar podem comprometer a comunicação* (PE6).

Contudo, independente do predomínio de similaridades ou alteridades, os territórios devem procurar conhecer e

*[...] utilizar o melhor possível as diferenças para levar avante um trabalho conjunto que proporcione avanços para ambos territórios, vantagens por meio da utilização daquilo que cada lado faz melhor, proporcionando troca de conhecimento e experiências. Criando assim vantagens locais (PE4).*

Esta criação de vantagem foi apontada pelos especialistas como “*unique selling position*” (PE4, PE8), remetendo ao conceito de marketing do ponto de venda exclusivo (KOTLER; KELLER, 2006), em outras palavras, a utilização das características locais como diferenciação de marca em âmbito transfronteiriço ou seja, a formação da marca pessoal do território por meio do aproveitamento das diferenças que fazem dele exclusivo, podendo impingir vantagens competitivas diante dos demais (BARNEY, 1991)

O terceiro componente, **Porosidade transfronteiriça**, foi visto como um fator determinante no contexto da governança em região fronteira. Isto porque, mesmo em contexto de “fronteiras de paz”, onde há interações, trocas de serviços,

*potencialidades e práticas... se não houver conscientização da percepção do*

*território como um todo, sensibilizando para a transformação do conceito de limite em um conceito de lugar onde se vive, (o território) permanece desorganizado (GP1) [...] e não será possível crescer além dos limites (GP4).*

Ou seja, mesmo em territórios onde as fronteiras são consideradas abertas e os sistemas de controle são mais fluídos, a falta de visão e atuação da gestão de forma sinérgica no território limita os resultados além das jurisdições dos Estados, promovendo o aprofundamento de assimetrias (CRUZ; 2014; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ; 2017).

Ademais, em tempos extremamente instáveis devido às crises econômicas e humanitárias, as fronteiras tendem a se tornarem suscetíveis a ações de controle mais incisivas e fechamento, “desprezando os nexos de cooperação e integração cotidiana do território” (OLIVEIRA, 2015, p. 249). Complementarmente, Dupeyron (2017) menciona que uma abordagem melhor seria, em vez de controlar as pessoas e bens na própria fronteira, o controle se dar após as localidades limítrofes, dentro de uma faixa de fronteira.

## **Dimensão Recursos**

Na dimensão Recursos, o primeiro componente classificado foi **Financeiros regionais**, considerado um fator-chave para governança transfronteiriça, também apontado por Pikner (2008) ao descrevê-lo como potencializador de fluxos à implementação e continuidade de projetos transfronteiriços.

Tal componente pode gerar bons resultados, dependendo do modo de utilização dos recursos: *o resultado foi espetacular nesse processo, com um investimento pequeno e baixo conseguiu se transformar numa grande região (GP1)*. Também pode apresentar-se como um fator limitante, levando ao encerramento: *como o recurso foi muito pouco, trabalhamos muito com recurso próprio, recurso dos três estados e do Governos Federal, mas não conseguimos avançar com isso. Houve muitos cortes que refletiram na gente (GP6)*.

No contexto municipal brasileiro, especificamente, o maior desafio apontado pelos especialistas esteve relacionado ao descompasso entre a repartição de atribuições e repasses financeiros aos municípios (HENRICHES; MEZA, 2017), como apontado na seguinte fala:

*O nosso calcanhar sempre se esbarra na questão financeira dos municípios. Nós precisávamos do reforço, de ter um meio, uma porta financeira da parte do Governo Federal, que tem essa obrigação através do Ministério do Desenvolvimento Regional, para que nós pudéssemos ter as condições de dar essa sustentação na questão transfronteiriça (GP5).*

Estas questões evidenciadas pelos especialistas levaram os municípios lindeiros

exemplificados a buscar outras fontes de financiamentos e parceiros, como citado a seguir: *estávamos buscando alcançar recurso do FOCEM (Fondo para la Covernegencia Estructural del Mercosur), como a gente não tinha dinheiro para o projeto, a gente buscou parcerias (...) o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), continua nos dando apoio, na rota do milho, por exemplo, construímos uma relação tão boa nesse processo, que é o melhor parceiro na questão econômica para viabilizar (GP1).*

O Gestor Público 5, deu exemplo da parceria em um projeto com a universidade local e universidades da Argentina:

*A Faculdade Mater Dei de Pato Branco e outras duas universidades da Argentina (...) a parte do projeto de arquitetura, engenharia... então estamos desenvolvendo. A parte de contrapartida nossa é bancar as despesas da viagem, locomoção, de estadia dos alunos. Quem está fazendo todo esse Projeto são os alunos e os professores, a gente não ia ter condições financeiras de arcar com esse Projeto. Na questão financeira, nós tivemos o apoio também da Itaipu, com recursos.*

De forma complementar, o Gestor Público 4 citou: *a linha que liga o Itaipu para o Paraguai foi construída com o dinheiro do FOCEM (GP4).* Além destes desafios, os especialistas brasileiros retrataram a necessidade de mudança legislativa no Brasil a respeito da *iniciativa privada* poder doar dinheiro para projetos transfronteiriços mediante estruturas regulatórias (CO4, GP1).

Semelhantemente aos especialistas brasileiros, o fator financeiro foi destacado entre os especialistas europeus, contudo com abordagens diferenciadas em três aspectos: primeiro, os projetos transfronteiriços são financiados em grande medida pela *União Europeia (UE) (PE1)*, e os Estados precisam abarcar parte do valor total, o que repercute em diferenças em projeção entre as regiões transfronteiras:

*Há uma situação diversa, de fato não é generalizável. Também tentamos estabelecer relações com parceiros austríacos para outros projetos do Interreg, mas na frente austríaca existe sempre esse problema, que eles não conseguem o financiamento porque se o Governo Austríaco não apoia o projeto, falta um requisito (PE2).*

Segundo, as diferenças econômicas, linguísticas e geográficas refletem na potencialidade de independência financeira do Projeto em relação aos governos centrais:

*Essa situação não é a mesma para todas as regiões, por exemplo, se você notar a região entre Alemanha, Suíça e Áustria, eles juntos têm uma economia muito forte. Há muitas companhias, muitos trabalhos, muito dinheiro e eles falam a mesma língua, então nessa região é mais fácil ficar sem contribuições do governo. Mas aqui na Áustria, Tirol e Tirol do Sul, nós não falamos a mesma língua, nós temos algumas diferenças e temos os Alpes que ficam entre nós. Acho que as circunstâncias nessa região são bem mais difíceis do que em outras (PE1).*

Terceiro, salientaram-se as *burocracias, controles e incertezas* dos editais do Interreg que levam os potenciais participantes a terem *medo* e não submeterem projetos à chamada, repercutindo em dinheiro sobrando no *Fundo Social Europeu* (PE2). Diante disso, na mesma direção de Zumbusch e Scherer (2015), os entrevistados europeus enfatizaram a necessidade de haver *uma parte econômico-financeira garantida e competências de especialidades profissionais capazes de utilizar esses recursos públicos (ou privados) para, realmente, fins públicos* (PE2); e uma forte preocupação com os resultados e a permanência do projeto pós financiamento:

*[...]esse é o desafio, faça algo que realmente sirva e que possa sobreviver, porque há um valor agregado, não apenas para acessar verba e ganhar mais dinheiro. Se faz muita coisa, mas são verdadeiros “elefantes brancos”. Depois do nascimento, tanto dinheiro, poucos resultados...* (PE8).

Como segundo componente da dimensão, estão os **Recursos humanos e de conhecimento locais**. Henrichs e Meza (2017) e Oddone, Vázquez e Oro (2018) descrevem que a capacidade operacional é fruto da profissionalização dos recursos humanos, sendo este fator, conjuntamente aos recursos financeiros, o grande motivo de insucesso das ações de cunho transfronteiriço. Este elemento foi apontado de uma forma geral pelos especialistas como desafiante no âmbito da governança transfronteiriça, especialmente relacionado aos pequenos municípios, porém, com o diferencial na forma de organização:

A UE, como já citado, possui a política AECT estruturada de forma que cada região possui *um escritório que lida com os projetos financiados* (PE8), prestando auxílio aos municípios. Contudo, mesmo com esta estrutura, os especialistas argumentam que seria melhor um responsável por território transfronteiriço, a exemplo: *Itália-Áustria, Itália-Suíça* etc., do que por região, neste caso, *Bolzano, Innsbruck, Caríntia*, pois *sempre são muitas pessoas que trabalham nesses escritórios e você não tem uma sinergia entre escritórios* (PE3).

Outro fator evidenciado ainda pelos especialistas europeus dá-se na relativa dificuldade de trabalho entre as pessoas que projetam conjuntamente, quando oriundas de diferentes culturas ou áreas de formação: *não sei o motivo do problema, da diferença entre os países. Depende muito das pessoas, da organização e da área em que a pessoa é formada* (PE6). Neste contexto, Decoville e Durand (2016) afirmam que a governança transfronteiriça só pode ser abordada se houver a percepção de uma potencial situação em que todos saem ganhando e uma medida de confiança nos parceiros estrangeiros no que diz respeito ao tópico preciso que está em jogo.

Já no que se refere aos apontamentos dos especialistas brasileiros, foram retratados a



falta de estrutura de uma equipe, o conhecimento e a capacitação:

*[...] se não tiver isso é difícil, por si só tem a vontade, mas não é suficiente... tem que ter uma área que trate do tema. Se você tem um grupo de trabalho que pensa isso, a gente consegue operacionalizar os encaminhamentos. Se não, não tem jeito! Vai ficar vagando! (GP1).*

Foi citada, ainda, a capacidade de operacionalização e avanço de diálogo em questões de articulação transfronteiriça por representantes que se esforçaram para *estabelecer um relacionamento* com atores-chaves do respectivo Estado limítrofe (GP2) e a formação de parcerias com instituições de pesquisas e SEBRAE para treinamentos (GP 4, GP5). Este panorama vem ao encontro do apontamento de Henrichs e Meza (2017), cujos relatos apontam que, dada a falta de recursos humanos dos pequenos municípios fronteiriços brasileiros, alianças pautadas na confiança e transparência potencializam capacidades e troca de experiências, otimizando a ação para alavancar resultados.

Já como terceiro componente da dimensão Recursos estão as **Infraestruturas vinculantes**. Decoville e Durand (2016) expõem que facilitar os fluxos transfronteiriços de pessoas depende das infraestruturas transfronteiriças existentes. No contexto brasileiro, porém, apesar dos avanços, há grande diferenciação entre as infraestruturas nos eixos centrais e litorâneas quando comparadas às áreas interiores da nação, principalmente a região da faixa de fronteira (PÊGO et al., 2017). Este tema foi também identificado nas falas dos especialistas brasileiros: *nossas rodovias são as piores, todas arrebitadas, não têm logística (GP4). O desenvolvimento não pode acontecer somente nos grandes centros (GP1).*

Apesar desta realidade, a continuidade da fala Gestor Público 1 e do Gestor Público 4, a seguir, corroboram com a constatação de Durand e Nelles, (2013), ao afirmar que as infraestruturas transfronteiriças demonstram a eficácia das relações políticas transfronteiriças existentes e sua respectiva evolução institucional. Demonstrando o provável esforço conjunto na região para que se construísse as estruturas vinculantes citadas, os especialistas brasileiros apontaram:

*Teve práticas que foram muito positivas, por exemplo, a presença das universidades para esses territórios. Antigamente nós não tínhamos, os jovens tinham que ir estudar longe. Hoje temos o Instituto Federal, temos a universidade aqui dentro. Fomos concluindo uma agenda de trabalho para resolvermos os problemas. Na área de saúde, não tínhamos a questão de atendimento, então fizemos o hospital [...], através de um consórcio potencializamos a reforma, modernização e ampliação. Na saúde tivemos um avanço de controle de ações de prevenção de forma integrada [...] uma transformação impressionante, tanto na área territorial, tanto da visualização do território que ficou melhor, mais bonito, mais organizado. As estruturas físicas de saúde foram melhoradas de forma integrada. Na questão comercial de aduana tivemos uma força muito grande [...]. (GP1).*

Na mesma direção, o Gestor Público 4 retratou a construção de uma aduana: *Trabalhamos uma proposta integrada na construção de uma Nova aduana, com isso melhorou a infraestrutura. Hoje nós temos uma das aduanas mais modernas do país, uma aduana em conjunto Brasil e Argentina (GP4)*. Complementarmente, as ações ambientais foram de extrema relevância na fala do Gestor Público 1:

*A organização ambiental foi marcante pois organizamos ações dos recicladores, catadores que estão sobrevivendo até hoje... estão mais estruturados, organizados. Acho que o mais prático é o parque ambiental de integração, pois transformou o ambiente degradado, com ocupação irregular, depósito de lixo e esgoto em um ambiente ecologicamente correto, integrado, espaço de lazer entre famílias. Hoje centenas e centenas de pessoas vêm de fora para caminhar, passar o dia. Esse é o mais marcante, não só pelo aspecto econômico, mas sustentável, ambiental e de integração (GP1)*.

Igualmente, os especialistas europeus apontaram a necessidade de melhoria em infraestruturas ao descreverem que apesar de haver a importante autoestrada 22 que conecta a Itália com o restante da Europa, há dificuldades no tráfego:

*[...] há um tráfego enorme e problemático. E um grande desafio é tornar essa estrada fluída porque há uma grande quantidade de caminhões, ônibus durante todo o ano, e muitos carros nas altas temporadas de turismo, que requer que seja melhorada a qualidade ao longo do tempo, porque também tem aumentado o fluxo (PE4)*.

## **Dimensão Institucional**

O primeiro componente da dimensão Institucional são as **Relações interfederativas**. Mikhailova (2014) retrata que tem ocorrido internacionalmente um movimento de diminuição da importância dos governos centrais dos Estados-nação, aumentando a capacitação dos governos subnacionais para entrega de vários tipos de serviços públicos e redistribuição com outros níveis de poder, estimulando a gênese de novas políticas públicas.

Contudo, é relatado pelos especialistas brasileiros que este movimento tem se dado no Brasil, mas não acompanhado dos respectivos aportes financeiros e nem da capacitação para tais entregas. O Governo Federal mantém um distanciamento das necessidades locais municipais, especialmente da maioria das cidades fronteiriças: *perdemos oportunidades de turismo, geração de emprego e renda porque nós estamos muito distantes do olhar do Governo Federal*. Este cenário mostrou-se intensificado pela desarticulação e descontinuidade das ações públicas já existentes:

*Há uma desarticulação do governo tentando desmontar o que funciona, para dar uma cara diferente e dizer que agora quem manda aqui sou eu e que aqui agora é assim... O governo acha que o país é dele, ele tem que entender que o Brasil é de todos. Tem que mudar o sistema! Precisa de uma reforma na máquina pública. O que é isso? São os três poderes. E isso é o que tem que mudar (GP2).*

Esta evidência corrobora com a afirmação de Abrucio (2007) sobre o baixo incentivo à articulação nas trocas de governo e traços de patrimonialismo. Além disso, destaca que o diálogo federativo no Brasil é precário, situação dificultada pela dimensão continental, que aprofunda as discrepâncias regionais, acentuando o desbalanceamento entre competência e capacidade resolutiva (ABRUCIO; SANO, 2013).

Os pesquisadores europeus, igualmente, citaram as dificuldades com os pequenos municípios fronteiriços, especialmente no norte da Itália e sul da Áustria, região de Tirol, na prestação de serviços e diminuição da população, principalmente no caso de jovens que se deslocam para os grandes centros. Diante disso, a estratégia adotada foi a organização geográfica a cada dois ou mais, pequenos municípios por meio da política comunal, através da qual “executam seus serviços conjuntamente, fazendo, também, *benchmarking* entre eles das melhores práticas de gestão e estratégia local para o desenvolvimento dos municípios (KOTLER; KELLER, 2006). *Eles fazem o que lhes cabem, mas, não sendo da sua alçada, passam para os municípios maiores*, retratou o Especialista europeu 8.

Em relação ao segundo componente da dimensão Institucional, **Participação de agentes não governamentais**, Hernández-Ramírez (2017) evidencia que a governança transfronteiriça é um instrumento para as pessoas, de forma que a sociedade transfronteiriça possa gerenciar conjuntamente os ativos coletivos e seu futuro. Contudo, nos dois contextos semelhantemente, os especialistas retratam que os maiores desafios estão no envolvimento da população nas esferas de discussão e decisão, apontando que a participação da sociedade nestas arenas dá-se, em grande parte, através dos seus representantes (prefeitos, vereadores, presidentes de associações e cooperativas etc.).

Adicionalmente, como estratégia para o envolvimento e articulação dos atores territoriais, os Especialistas brasileiros salientaram que se buscou articular os três setores e que foi montado um termo de compromisso em que a sociedade comprometer-se-ia a participar do processo de articulação e discussão entre os territórios para um trabalho comum. Além disso, buscou-se a participação das estruturas de governo (União, estado e município), dos Estados lindeiros, das instituições e dos atores, como descreve o Gestor Público 1:

*[...] tivemos uma parceria do Governo Federal do Brasil e da Argentina, dos governos estaduais nos investimentos de recursos para desenvolver os*

*projetos executivos; do SEBRAE por meio do programa LIDER (Liderança para o Desenvolvimento Regional), que “garimpou lideranças” nos três setores na região; público, privado e o terceiro setor; e prestou formação, na qual favoreceu a construção de um plano de desenvolvimento para o território com ações de curto, médio e longo prazo em eixos temáticos (GP1).*

Como terceiro componente da dimensão Institucional, está a **Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder**, pois na governança transfronteiriça há a prerrogativa da partilha do poder de decisão, visando estabilidade nos acordos e negociação democrática entre as partes interessadas (DUPEYRON, 2017).

Com este objetivo, os especialistas citaram iniciativas em âmbito transfronteiriço, que buscam ações integradas para enfrentamento de desafios comuns, visando o desenvolvimento do território, entre elas: associações de cultura e arte transfronteiriça; cooperativas de catadores; projetos em parcerias com as universidades; e consórcios. Como exemplos destes, temos o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) e o Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Fronteira do Sudoeste do Estado do Paraná (CIFRA), entre outros (GP1; GP4; GP5, GP7, CO2, CO4).

Estas iniciativas encontram dificuldades em suas execuções, como citam Henrichs; Meza (2017, p. 124) ao descrever que os municípios lindeiros ao Brasil não podem “estar incluídos no pacto do consórcio, já que é ausente a regulamentação transnacional que vença os embaraços jurídicos e orçamentários”. Contudo, mesmo com este impedimento, os consórcios se

constituem como importantes instrumentos de articulação e funcionam como estratégia para o desenvolvimento, não apenas dos municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, pois oportunizam o planejamento, implementação e gestão compartilhada” (HENRICHES; MEZA, 2017, p. 124).

Ademais, os especialistas brasileiros complementaram abarcando questões limitantes à estabilidade dos arranjos, como vaidades, discursos vazios de integração e apelos distorcidos pela mídia sobre a fronteira, além do receio de desmantelamento dos Fóruns de discussão transfronteiriços no Mercosul e de instituições e acordos, como a *extinção da UNASUL* (União de Nações Sul-Americanas). Fato evidenciado na fala do Gestor Público 1: *o que machuca é ver o presidente dizer que agora acabou! Agora o momento é outro. Isso é um passo atrás no processo de desenvolvimento.*

Do mesmo modo, para os especialistas europeus a mudança de posicionamento institucional sobre refugiados e imigrantes em muitos países da Europa enfraquece a capacidade de integração e ações para amenização da crise humanitária. Isso faz com que a questão seja pautada somente por alguns, como retrata o Pesquisador 1: [...] *como a imigração, que é um*

*problema que diz respeito a todos e não podemos geri-lo separadamente. Devemos encontrar respostas comuns, unir forças. Não resolveremos o problema sozinhos. Sobre este e outros desafios presentes na Europa, o Pesquisador 2 retratou que a resposta não está em concordar, mas em não quebrar os acordos de cooperação existentes, pois tal posicionamento tem potencial de contribuir para que:*

*[...] nasça da cooperação novas maneiras de administrar o território... no confronto de ideias, no compartilhamento de experiências, podem nascer novas formas de gerir, trabalhar, solucionar, que podem se mostrar melhores do que as que já existem. Uma troca de informações, aprendizado mútuo. Essa é a lógica do benchmarking, do benchlearning (PE2).*

### **Dimensão Político-regulatória**

O primeiro componente da dimensão Político-regulatória é a **Estratégia e planejamento político**. Importante esclarecer que na governança transfronteiriça as estratégias e planejamento político deixam de ser centralizados e tomam formas fluídas de tomada de decisão, operando acima, abaixo e nas fissuras das hierarquias e mercados (GUALINI, 2003; PIKNER, 2008). Fato que implica assumir uma estratégia de integração conjunta, cujo caminho é difícil de seguir, pois acarreta a transferência de autonomia e a renúncia de determinadas competências para fins comuns (HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017).

Neste ponto, os especialistas brasileiros relataram que o início do consórcio se deu por meio da busca de uma *ferramenta que pudesse ajudar a pensar o território, a fazer um planejamento estratégico*. Para isso, foi pedido auxílio ao SEBRAE, resultando na participação do LÍDER durante *9 meses de curso*. O Gestor Público 7, apontando os resultados, descreveu:

*[...] auxiliou muito, queríamos fazer algum planejamento que desenvolvesse os 4 municípios de forma coletiva e integrada, com a participação não só dos municípios, mas da sociedade civil. Hoje, Dionísio Cerqueira têm 90% das suas ruas asfaltadas, tem saneamento, drenagem fluvial. Eu fui em 1982 para Dionísio, era literalmente uma cidade de fronteira, muito distantes do centro do poder, e hoje, eu já ouvi que melhoramos muito. A gente plantava as flores, os trevos nos canteiros de forma coletiva, juntos também, isso estimulou as pessoas a irem lá no nosso horto pedir flores para plantar na frente das suas residências, isso também não existia em Dionísio, Barracão e Bom Jesus. Hoje as administrações e as pessoas têm um outro olhar, por causa disso: que juntos somos mais fortes. A gente trabalha com a governança organizada, profissionalizada, e os resultados são muito superiores (GP7).*

Sobre o segundo componente da dimensão Político-regulatória, os **Instrumentos jurídicos** devem ser facilitadores de cooperação transfronteiriça (EVRARD, 2016), possuindo

natureza voluntária e flexível, personalidade comum as regiões/Estados transfronteiriços, proporcionando acordo, confiança e parceria (TELLE; SVENSSON, 2020). Retratando as contribuições gerenciais da forma de organização da região de Trentino-Alto-Adige, a pesquisadora italiana ressaltou:

*Nós temos um estatuto de autonomia especial. Nasceu de um acordo depois da Segunda Guerra Mundial. A região Trentino-Alto-Adige é uma região de autonomia especial. Na Itália, temos 16 regiões com estatutos ordinários e 5 com estatutos especiais. E essa região é uma das 5. Possui esta autonomia pelo fato de ser uma terra de fronteira, por possuir necessidades e características especiais que devem ser protegidas. Proteger a existência de minorias étnicas para as quais temos aqui em Trentino-Alto Adige, especialmente no sul do Tirol - uma parte da população é italiana, uma parte da população é alemã. Uma vez que Alto Adige não fazia parte da Itália, fazia parte da Áustria. Depois é transformada em território italiano (PE2).*

Complementarmente, o especialista brasileiro afirmou:

*[...] no caso dos municípios, acho que é fundamental essa questão do marco legal. Mas eu acredito que tem que ter o espaço de participação da sociedade. As pessoas acreditarem que aquele ali é um espaço seu, que elas se apropriem, que ali que ela vive, possui sua história, tenha amizades, e que a presença dela é importante para desenvolver o local (GP7).*

Importante ainda ressaltar que a governança transfronteiriça, “embora flua melhor em um ambiente institucionalizado por normas, não depende de regulação legal, pois pode nascer e fluir da boa vontade” (HENRICHES; MEZA, 2017, p. 137) e,

*mais que isso, por vezes ela pode ser o ponto inicial para criar um ambiente de flexibilidade e fluidez a partir do qual se constrói mecanismos regulatórios e normativos que atendam às especificidades de cada relação, garantindo a estabilidade e a resolução de conflitos” (HENRICHES; MEZA, 2017, p. 137).*

Como último componente da dimensão Política-regulatória, está a **Continuidade política**, fator imprescindível para a estabilidade e altamente dependente de formalização de estruturas participativas e aspectos orçamentais (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018). Para os pesquisadores europeus, referindo-se à atual política pública europeia transfronteiriça, foi relatado que *precisa haver mais suporte político, continuidade, vontade de experimentar/implementar coisas novas, e não permanecer onde está (PE5)*. Já para os especialistas brasileiros, *tem que melhorar dando continuidade ao que já foi feito [...], aos projetos de desenvolvimento (GP1), instrumentalização da governança em lei, dando suporte técnico em como implementar esse processo (GP1)*.

Por conseguinte, apesar dos especialistas brasileiros e europeus descreverem que o princípio inicial para uma governança transfronteiriça é pensar o “nós”, e não mais o “eu” (GP1;

GP2) e *cooperar* (PE1; PE7), para ambos não há uma governança transfronteiriça plena. Isto porque para os especialistas brasileiros a governança transfronteiriça

*é um sonho, é desarmar, facilitar passagem (CO2); oportunidade de trazer o desenvolvimento e crescimento além das divisas (GP4, GP5, CO1); trabalhar os problemas e potencialidades comuns (GP7); fazer brilhar uma identidade regional institucionalmente constituída (CO1); um plano integrado, plural (CO4).*

Na mesma direção, para os especialistas europeus, a governança transfronteiriça

*é o motivo a alcançar, mas ainda não chegamos lá. O que há são colaborações entre municípios (PE2); troca de conhecimentos e boas práticas (PE3); parceira para alcançar o que seria mais difícil unilateralmente (PE4); é tentar fazer “desaparecer” essa ideia da fronteira como limite (PE5); uma forma de trabalho e colaboração para gestão conjunta (PE6); composta por atores de vários países sob um objetivo comum (PE8).*

Isto se mostra um *sonho* no contexto brasileiro, devido à impossibilidade de legalização destas instituições para gestão do território, o que para os entrevistados faz parte da *invisibilidade da fronteira pelo Governo Federal*, que a vê como *idades gêmeas*<sup>18</sup>, mas não *instrumentaliza a legislação para esta articulação*, apresentando-se em suas visões como um *descompasso* (GP1, GP2, GP3, GP7). A *governança precisa de acordos jurídicos* (CO2), e um caminho para isto é a *mudança da lei dos consórcios* (CO4).

Já para os europeus, *é o objetivo, porque uma coisa é dizer que existem colaborações entre diferentes municípios, entre instituições de pesquisa, mas ainda não podemos falar em governança transfronteiriça* (PE2), porque é preciso uma *reorganização dos processos, da política, para uma estrutura de direção local* (PE1).

Por fim, apesar das estruturas transfronteiriças na Europa e no Brasil serem extremamente díspares, ambas apresentam elementos que contribuem para um processo de compartilhamento de possíveis caminhos a serem percorridos no processo da gestão transfronteiriça, assim, também, como *gaps* a serem superados.

Diante disso, não se pode afirmar que o modelo europeu seja a forma estrutural que as fronteiras do Brasil devam seguir, ao contrário, a governança transfronteiriça tem tomado abordagens *bottom-up* pragmáticas, voltadas para a melhoria das fronteiras como um espaço

---

<sup>18</sup> As principais críticas às cidades gêmeas encontram-se na implementação das mesmas pelo Governo, sem instrumentalização de possibilidades de articulação. Apresentam-se, assim, como uma importante iniciativa brasileira, porém, de pouca aplicabilidade, gerando grande expectativa local e, dado o cenário, consequente frustração da população (PÊGO; MOURA; NUNES, 2019).

vivido. Espaço este em um processo de adaptação a formatos que sejam possíveis e aplicáveis à realidade fronteiriça de cada localidade, criando independências de desenvolvimentos a partir dos fatores endógenas do território (VARRÓ, 2014).

Em síntese, a Figura 2, a seguir, busca contribuir de forma prática para a gestão de políticas públicas em áreas de fronteira, ao identificar quais ações de governança são necessárias ou indicadas para corrigir os principais entraves ao desenvolvimento destas localidades. Para isso, sistematiza os resultados do levantamento da literatura e análise das entrevistas realizadas com o painel de especialistas nas dimensões e categorias já propostas. Contudo, apresenta-as na figura em formato plano, para melhor discriminação das informações, encontrando-se no anel externo (entre as linhas verdes) as contribuições gerenciais; e no anel interno (entre as linhas vermelhas) os *gaps* que necessitam ser superados.

Figura 4 – Modelo FCGT em perspectiva Brasil/ Europa: contribuições gerenciais e *gaps* a serem superados





**LEGENDA**

DIMENSÃO	COMPONENTE
TERRITORIAL	Estrutura geo-histórica e linguístico-cultural
	Interações e intercâmbios transfronteiriços
	Porosidade transfronteiriça
RECURSOS	Financieiros regionais
	Recursos humanos e de conhecimento locais
	Infraestruturas vinculantes
INSTITUCIONAL	Relações Interfederativas
	Participação de agentes não governamentais
	Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder
POLÍTICO-REGULATÓRIA	Estratégia e planejamento político
	Instrumentos jurídicos
	Continuidade política

	CONTRIBUIÇÕES GERENCIAIS
	GAPS A SEREM SUPERADOS

Fonte: Elaborado pela autora.

## 4.5 Conclusão

O presente estudo teve por objetivo examinar a aplicabilidade do modelo de Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça – FCGT (proposto no estudo 2 desta Tese), buscando levantar contribuições gerenciais neste processo e *gaps* a serem superados. Inicialmente, é relevante esclarecer que a proposição de pesquisa “a perspectiva dos especialistas em fronteiras de diferentes regiões geográficas, áreas de formação e experiências profissionais podem aperfeiçoar o Modelo FCGT proposto?”, foi confirmada.

A respeito dos resultados, a análise realizada, utilizando a contagem de palavras com auxílio do *Software NVivo 11*, com o painel dos 19 especialistas brasileiros e europeus, demonstrou que o componente preponderante para os especialistas brasileiros está na dimensão Recursos, particularmente no fator humano. Não havendo uma política pública de desenvolvimento fronteiriço no Brasil, o referido fator tem se mostrado diferencial para articulação, busca de recursos e tomada de decisões. Já para os europeus, a dimensão salutar foi a Político-regulatória, precisamente na dimensão Instrumentos Jurídicos se tratando dos projetos pela política CTE, que proporciona financiamento e articulação entre os territórios.

Considerando a aplicabilidade do modelo, através das análises das entrevistas por categoria, verificou-se que todos os componentes são aplicáveis às duas realidades. Evidenciaram-se, ainda, elementos complementares que contribuem para o aperfeiçoamento da estrutura do mesmo, como os fatores limitantes a estabilidades dos arranjos (dimensão Institucional), referindo-se a três fatores centrais: vaidades políticas e discursos vazios; apelos distorcidos pela mídia sobre a fronteira; além da descontinuidade política, do desmantelamento dos acordos e das instituições centrais. As estratégias gerenciais e *gaps* a serem superados para se construir caminhos em meio aos obstáculos da governança em áreas de fronteira são sintetizados na sequência.

Entre as estratégias gerenciais na dimensão Territorial estão: o potencial de impulso de uma identidade única e história particular do território; a utilização das características locais para formação da marca pessoal do território transfronteiriço; e a sensibilização para a transformação do conceito de limite em um conceito de lugar. Já os *gaps* que precisam ser superados nesta dimensão estão na dependência orçamentária e baixa participação; nas

dificuldades de comunicação e negociação devido às diferenças culturais com os Estados limítrofes; e na falta de sinergia em territórios fronteiriços, o que leva a baixos resultados.

Na dimensão Recursos, as contribuições gerenciais estão nas seguintes considerações a partir das análises: os recursos financeiros potencializam a implementação e a continuidade de projetos transfronteiriços; a busca por parceiros transfronteiriços e uma possível implementação de governança no território deve ser efetuada quando todos saem ganhando, quando há confiança no que diz respeito ao tópico central que está em jogo; e, por fim, as infraestruturas transfronteiriças demonstram a eficácia das relações políticas transfronteiriças existentes. Já os *gaps* na dimensão recursos apontam para: descompasso entre atribuições e repasses aos municípios fronteiriços; dificuldades com a falta de capacitação de recursos humanos para a governança transfronteiriça; infraestruturas carentes, principalmente estradas em âmbito fronteiriço nacional.

Na dimensão Institucional, as contribuições gerenciais estão nos seguintes apontamentos: busca de articulação federativa para capacitação e obtenção de recursos para entrega de serviço; atuação transfronteiriça com outros setores e sociedade, de forma que os atores fronteiriços gerenciem seus ativos coletivos e seu futuro a partir de desenvolvimento endógeno; governança transfronteiriça como novas maneiras de gerir o território. Já os *gaps* na dimensão institucional apontam para: distanciamento do Governo Federal das necessidades locais da fronteira; baixo envolvimento da população nas discussões e decisões; ausência de regulamentação transfronteiriça.

Por fim, na dimensão Político-regulatória foram evidenciadas as seguintes contribuições gerenciais: estratégia de integração conjunta; formas fluidas de tomada de decisão; criação de ambiente fluido a partir do qual se constrói mecanismos regulatórios que atendam às especificidades do território; continuidade política, instrumentalização da governança em lei e suporte técnico em como implementar esse processo. Os *gaps* que precisam ser superados na respectiva dimensão são: dificuldade na renúncia a determinadas competências para objetivos compartilhados; instrumentos jurídicos como facilitadores de cooperação transfronteiriça; dependência de formalização participativa e orçamentária.

Como contribuições teóricas, o presente estudo aperfeiçoa o modelo FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos. As implicações práticas, por sua vez, estão na disposição de um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir os componentes críticos deste processo. A respeito das limitações de pesquisa, cumpre destacar que devido aos especialistas serem de dois contextos, suas visões sobre o tema

possuem reflexos de suas vivências e experiências. Neste sentido, considera-se como pesquisas futuras estudo com especialistas de outras regiões do mundo e sub-regiões fronteiriças do Brasil, como também, o aprofundamento na identificação das ações de governança necessárias ou indicadas para correção dos problemas abordados.

Apesar das limitações, conclui-se que esta pesquisa apresenta contribuições por gerar maior conhecimento sobre as fronteiras europeias e brasileiras, sendo ainda escassos na literatura estudos com especialistas que abordem esta temática (MIKHAILOVA, 2014). Além disso, o artigo gerou um quadro de referência sobre as principais similaridades e diferenciações das opiniões dos especialistas brasileiros e europeus envolvidos com o tema da governança nestes territórios, proporcionando uma visão integrada do contexto atual e das demandas para melhoria na gestão pública. Conseqüentemente, podendo gerar estratégias para o desenvolvimento destas localidades.

#### **Referências - Capítulo 4**

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Número Especial.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília, DF: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/ Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/Editora IABS, 2013.

ANGNES, J. S.; MATTOS, S. M. M.; KLOZOVSKI, M. L.; STURM, M. I. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

BANCO MUNDIAL. World Development Report 2017: governance and the law. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Access: 20 Set. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARNEY, J. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, Fort Worth, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

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

BRASIL. Ministério da Justiça. **Mapeamento das políticas públicas federais na Faixa de Fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016.

CRUZ, P. Cross-border governance on the U.S.–Mexico border: institutional challenges and developments in health collaboration. **Regions & Cohesion**, New York, v. 4, n. 1, p. 53-71, 2014.

DAVIES, J. S. Network governance theory: a Gramscian critique. **Environment and Planning A**, Los Angeles, v. 44, n. 11, p. 2687–2704, 2012.

DECOVILLE, A.; DURAND, F. Building a cross-border territorial strategy between four countries: wishful thinking? **European Planning Studies**, London, v. 24, n. 10, p. 1825-1843, 2016.

DEPPISCH, S. Governance processes in euregios. Evidence from six cases across the Austrian–German border. **Planning Practice & Research**, London, v. 27, n. 3, p. 315-332, 2012.

DUPEYRON, B. ‘Secondary foreign policy’ through the prism of crossborder governance in the US–Canada Pacific Northwest border region. **Regional & Federal Studies**, London, v. 27, n. 3, p. 321-340, 2017.

DURAND, F.; NELLES, J. Binding cross-border regions: an analysis of cross-border governance in Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis. **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**, Hoboken, v. 105, n. 5, p. 1-18, 2014.

EVARD, E. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): towards a supraregional scale of governance in the greater Region SaarLorLux? **Geopolitics**, London, v. 21, n. 3, p. 513-537, 2016.

GUALINI, E. Cross-border governance: inventing regions in a trans-national multi-level polity. **disP – The Planning Review**, London, v. 39, n. 152, p. 43–53, 2003.

GUPTA, U. G.; CLARKE, R. E. Theory and application of the Delphi technique: a bibliography (1975-1994). **Technological Forecasting and Social Change**, New York, v. 53, n. 2, p. 185-211, 1996.

HENRICHES, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692017000100124&lng=en&nrm=iso)>. Access: 19 Feb. 2019.

HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, J. Obstáculos a la gobernanza turística en la frontera del Bajo Guadiana. **Investigaciones Turísticas**, Santa Cruz de Tenerife, n. 13, p. 140-163, 2017.

HERZOG, L. A. Cross-border planning and cooperation, in GANSTER, P. (ed.): *The U.S.–Mexican Border Environment: A Road Map to Sustainable 2020*. San Diego State University Press, San Diego, CA, p. 139–161, 2000.

KAEFER, F.; ROPER, J.; SINHA, P. A software-assisted qualitative content analysis of news articles: example and reflections. **Forum Qualitative Sozialforschung**, Berlin, v. 16, n. 2, p. 1-20, 2015.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Marketing management**. 12th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2006.

KRAMSCH, O. T. Reimagining the scalar topologies of cross-border governance: Eu(ro)regions in the post-colonial present. **Space and Polity**, London, v. 6, n. 2, p. 169-196, 2002.

KRÜGER, C.; DANTAS, M. K.; CASTRO, J. M.; PASSADOR, C. S.; CALDANA, A. C. F. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 39-70, 2017.

KRÜGER, C.; DANTAS, M.; CASTRO, M. Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise aplicada ao contexto da faixa de fronteira no Brasil. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2018. p. 325-350.

LEIBENATH, M. Europeanisation of cross-border governance? A case study on the cause, form and consequences of a co-operation project in the German–Polish–Czech border triangle. **Space and Polity**, London, v. 11, n. 2, p. 151-167, 2007.

LINSTONE, H. A.; TUROFF, M. **The Delphi method: techniques and applications**. Newark: Addison Wesley/New Jersey Institute of Technology, 2002. Available from: <<https://web.njit.edu/~turoff/pubs/delphibook/index.html>>. Access: 10 set. 2019.

LOTTA, G. S.; GALVÃO, M. C.; FAVARETO, A. S. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2761-2772, Sep. 2016. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232016000902761&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000902761&lng=en&nrm=iso)>. Access: 27 Oct. 2019.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 66, n. 2, p. 171-194, jul. 2015.

LUDWIG, B. Predicting the future: have you considered using the Delphi methodology? **Journal of Extension**, Cincinnati, v. 35, n. 5, p. 93-96, 1997. Available from: <<http://www.joe.org/joe/1997october/tt2.html>>. Access: 10 Sep. 2019.

MCCALL, C.; O'DOWD, L. Hanging flower baskets, blowing in the wind? Third-sector groups, cross-border partnerships, and the EU Peace Programs in Ireland. **Nationalism and Ethnic Politics**, London, v. 14, n. 1, p. 29-54, 2008.

MEDEIROS, E. Is there a new 'trust' in inner scandinavia? Evidence from cross-border planning and governance. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, London, v. 96, n. 4, p. 363-386, 2014.

MENDOZA, J. E.; DUPEYRON, B. Economic integration, emerging fields and cross-border governance: the case of San Diego–Tijuana. **Journal of Borderlands Studies**, London, v. 35, n. 1, p. 55-74, 2020.

MIKHAILOVA, E. V. Theorizing on cross-border governance: from emergence of the concept to its current understanding. **Public Administration E-Journal**, Moscow, n. 46, p. 51-66, 2014.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M.; SALDAÑA, J. **Qualitative data analysis**. London: Sage, 2013.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

NADALUTTI, E. Is cross-border governance emerging over the border between Italy and Slovenia? **Journal of Contemporary European Studies**, London, v. 20, n. 2, p. 181-197, 2012.

NELLES, J.; DURAND, F. Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. **European Urban and Regional Studies**, London, v. 21, n. 1, p. 104–122, 2014.

ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H.; ORO, M. Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 332-350, 2018.

OLIVEIRA, T. C. M. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**, João Pessoa, v. 11, n. 15, p. 233-256, 2015. Available from: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege/article/view/6454/3400>>. Access: 31 Oct. 2019.

PÊGO, B. et al. **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Rio de Janeiro: Ipea/MI, 2017. v. 2.

PÊGO, B.; MOURA, R.; NUNES, M. Interações entre Cáceres (Mato Grosso) e San Matías (Bolívia): a pertinência de uma nova cidade gêmea brasileira. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, v.21, n. 2, p. 39-47, 2019

PERKMANN, M. Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-Border Regions. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 25, n. 6, p. 861–879, 2007. <https://doi.org/10.1068/c60m>

PIKNER, T. Reorganizing cross-border governance capacity the case of the Helsinki-Tallinn Euregio. **European Urban and Regional Studies**, London, v. 15, n. 3, p. 211–227, 2008.

RENARD, J. P. Frontières et aménagement. Le point de vue du géographe. *Mosella*, v. 32, n. 1, p. 7–16, 2007.

SACKMAN, H. Summary evaluation of Delphi. **Policy Analysis**, Oakland, v. 1, n. 4, p. 693-718, 1975.

SALDAÑA, J. **The coding manual for qualitative researchers**. London: Sage, 2013.

SARARU, C. The European Groupings of Territorial Cooperation developed by administrative structures in Romania and Hungary. **Acta Juridica Hungarica**, Budapest, v. 55, n. 2, p. 150-162, 2014.

SPACEK, M. "Multilevel cross-border governance in the Czech-Saxon borderland: working together or in parallel?". **Administrative Culture**, Tallinn, v. 18, n. 2, p. 175-202, 2018.

SCHERER, R.; ZUMBUSCH, K. Limits for successful cross-border governance of environmental (and spatial) development: the Lake Constance Region. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, Amsterdam, v. 14, p. 101-120, 2011.

SCHMIDT, T. Cross-border regional enlargement in Øresund. **GeoJournal**, Berlin, v. 64, n. 3, p. 249-258, 2005.

SCOTT, J. W. Euroregions, governance and transborder cooperation within the EU. In: VAN DER VELDE, M.; VAN HOUTUM, H. (Eds.). **Borders, border regions and people**. London: Pion, 2000. p. 91-106.

SKULMOSKI, G. J.; HARTMAN, F. T.; KRAHN, J. The Delphi method for graduate research. **Journal of Information Technology Education**, Santa Rosa, v. 6, n. 1, p. 1-21, 2007.

TELLE, S.; SVENSSON, S. An organizational ecology approach to EGTC creation in East Central Europe. **Regional & Federal Studies**, London, v. 30, n. 1, p. 47-71, 2020.

TERLOUW, K. Border surfers and Euroregions: unplanned cross-border behaviour and planned territorial structures of cross-border governance. **Planning Practice & Research**, London, v. 27, n. 3, p. 351-366, 2012.

VARRÓ, K. Spatial imaginaries of the Dutch-German-Belgian borderlands: a multidimensional analysis of cross-border regional governance. **International Journal of Urban and Regional Research**, Raipur, v. 38, n. 6, p. 2235-2255, 2014.

YANG, C.; LI, S. M. Transformation of cross-boundary governance in the Greater Pearl River Delta, China: contested geopolitics and emerging conflicts. **Habitat International**, Amsterdam, v. 40, p. 25-34, 2013.

YOUSUF, M. I. Using experts' opinions through Delphi technique. **Practical Assessment, Research and Evaluation**, v. 12, n. 4, p. 1-8, 2007. Available from: <<http://pareonline.net/pdf/v12n4.pdf>>. Access: 10. Sep. 2019.

ZÄCH, C.; PÜTZ, M. Regional governance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. **disP - The Planning Review**, London, v. 50, n. 4, p. 29-42, 2014.

ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. Cross-border governance: balancing formalized and less formalized co-operations. **Social Sciences**, Basel, v. 4, n. 3, p. 499-519, 2015.



## CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o imbricado conjunto de características subjacentes as fronteiras e os desafios colocados as mesmas na atualidade, os sistemas de gestão pública para estas regiões carecem de abordagens que contemplem as necessidades peculiares do território. As reflexões neste âmbito, nortearam as análises desta tese que buscou responder: como aprimorar a gestão de políticas públicas fronteiriças?

Para responder a esta pergunta de pesquisa, a tese se estruturou em um escopo multinível (AGUINIS; GOTTFREDSON; CULPEPPER, 2013)<sup>19</sup> em três estudos com perspectivas e contribuições complementares. Assim, visando evitar repetições desnecessárias dos levantamentos, achados e discussões já realizadas nos três estudos, optou-se nesta seção por apresentar a Matriz contributiva da tese (Quadro 1) que sintetiza os resultados e contribuições da pesquisa objetivando gerar uma conclusão integradora a partir do **Estudo 1**, do **Estudo 2** e do **Estudo 3**. Ainda, nesta seção de considerações finais não se espera novas referências teóricas, portando nas discussões aqui apresentadas serão retomados os referenciais já apresentados nos capítulos anteriores, avançando com a apresentação dos principais resultados, contribuições, limitações e potencial agenda de pesquisas futuras.

---

<sup>19</sup> AGUINIS, H.; GOTTFREDSON, R.; CULPEPPER, S. Best-Practice Recommendations for Estimating Cross-Level Interaction Effects Using Multilevel Modeling. **Journal of Management**, v. 39, n. 6, p. 1490-1528, 2013.

Quadro 1 – Matriz contributiva da tese

<b>QUESTÃO CENTRAL DE PESQUISA</b> <i>Como aprimorar a gestão de políticas públicas fronteiriças?</i>			
<b>OBJETIVO GERAL</b> <b>Identificar diretrizes para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira.</b>			
<b>CONCLUSÃO PARTICULARIZADA</b>			
<b>ESTUDO 1 - Avaliação dos resultados das políticas públicas fronteiriças: o caso do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras</b>			
<b>Síntese dos resultados</b>	<b>Contribuições para o avanço do conhecimento</b>	<b>Limitações</b>	<b>Proposta de estudos futuros</b>
<p>a) Confirmação da hipótese de que o modo de utilização dos recursos pode afetar o desempenho de uma política pública de saúde.</p> <p>b) Confirmação parcial da proposição de que por meio do SIS-Fronteiras foi promovida a integração de ações e serviços de saúde na faixa de fronteira e a contribuição para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde, pois apesar do SIS-Fronteiras ter contribuído para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde, não promoveu a integração de ações e serviços de saúde nos municípios abarcados pelo Projeto.</p> <p>c) Constatação de que a melhoria no dimensionamento da demanda, investimentos, desburocratização, amparo legal, estratégias de longo prazo, continuidade política e <i>accountability</i>, poderiam oportunizar melhores resultados no contexto de políticas públicas fronteiriças em geral.</p> <p>d) Percepção de que é preciso avançar em pontos como racionalizar a aplicação dos recursos empregados e ampliar a discussão da integração do setor saúde no</p>	<p>a) Contribuição teórica pelo levantamento de bases conceituais relativas à avaliação de políticas públicas aplicáveis ao contexto da gestão fronteiriça.</p> <p>b) Contribuição metodológica pela proposição de um modelo de avaliação para políticas públicas de saúde, que pode ser expandido para avaliar políticas públicas em outras áreas, a partir da troca das variáveis em análise e das bases de dados utilizadas.</p> <p>c) Contribuição empírica pela avaliação de um Projeto ainda não avaliado na totalidade de municípios por ele abrangidos, instrumentalizando a gestão pública para ações não só para a saúde em região de fronteira, mas podendo ser estendido a outras áreas.</p>	<p>a) Avaliação de política pública única, com limitada validade para o conjunto de políticas públicas fronteiriças. Porém, esta estratégia de pesquisa foi a mais adequada tendo em vista os dados públicos oficiais disponíveis.</p> <p>b) Característica de corte transversal do estudo, que fornece apenas uma parte da imagem da heterogeneidade das políticas públicas fronteiriças.</p> <p>c) Apesar dos resultados não permitirem a generalização estatística em relação ao impacto da avaliação em cada município participante do Projeto, os dados permitem uma generalização analítica.</p>	<p>a) Estudo sobre a gestão de políticas públicas fronteiriças para busca de novas estratégias de coordenação e governança, pois os resultados de uma política podem estar estritamente relacionados a customização das mesmas as características territoriais, e ao modo que seus recursos foram geridos e aplicados.</p>

<p>âmbito também das realidades institucionais dos países limítimos, com vistas a superar as dificuldades identificadas e garantir as vantagens de uma efetiva integração regional, favorecendo o alcance de resultados mais eficazes no fortalecimento de ações e serviços de saúde, e, sobretudo, no aprimoramento e possível reimplantação da política analisada.</p>			
<b>ESTUDO 2 - Fatores críticos para a governança transfronteiriça: proposição de um modelo a partir de um <i>framework</i> teórico</b>			
<b>Síntese dos resultados</b>	<b>Contribuições para o avanço do conhecimento</b>	<b>Limitações</b>	<b>Proposta de estudos futuros</b>
<p>a) Constatações da sistematização da literatura: as pesquisas sobre governança transfronteiriça são recentes; há diversidade nos periódicos utilizados para veicular os resultados dos estudos; apesar da elevada extensão das fronteiras brasileiras, o país aparece em apenas uma publicação, a qual analisa a governança com a Argentina; a maior parte das pesquisas discute o contexto das fronteiras na Europa; as abordagens metodológicas são essencialmente qualitativas, com ênfase na condução de estudos de caso; a maioria das pesquisas possui enfoque na análise de políticas públicas específicas sobre o tema, com grande representatividade de estudos com análise de políticas públicas europeias.</p> <p>b) Dimensões e componentes identificadas a partir do levantamento dos fatores críticos na literatura: (i) Territorial: estrutura geo-histórica e linguístico-cultural; interações/ intercâmbios transfronteiriços; e porosidade transfronteiriça. (ii) Recursos: financeiros; humanos e de conhecimento; e infraestrutura. (iii) Institucional: relações interfederativas; participação de agentes não governamentais; e formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder. (iv) Político-regulatória: estratégia e planejamento político; instrumentos jurídicos; e continuidade política.</p>	<p>a) Contribuição teórica pelo levantamento e análise crítica da literatura existente sobre governança transfronteiriça.</p> <p>b) Contribuição metodológica pela síntese da literatura, análise e codificação de variáveis salutaras para análise dos fatores críticos para a governança em âmbito transfronteiriço.</p> <p>c) Contribuição empírica pela síntese dos fatores críticos levantados na literatura em um <i>framework</i> de análise para governança transfronteiriça sistematizado nas dimensões e componentes elementares no processo.</p>	<p>a) Pesquisa de caráter exploratório, portanto o uso exclusivo das bases de referências selecionadas, assim como a escolha das palavras-chave e os critérios de inclusão e exclusão, pode ter influenciado na quantidade limitada de estudos identificados sobre o tema.</p>	<p>a) Pesquisas com abordagens teórico-prática, verificando a aplicabilidade do <i>framework</i> proposto com especialistas e análises em diferentes territórios, visando subsidiar a proposições de ferramentas gerenciais para tomada de decisões frente ao tema.</p> <p>b) Considerar governança transfronteiriça em outros territórios, incluindo a difusão da temática na produção Sul-Americana e científica nacional.</p> <p>c) Levantamento e sistematização dos grupos de pesquisa e projetos interinstitucionais para fortalecer a cooperação entre diferentes Instituições de Ensino e Pesquisa nas discussões sobre as fronteiras.</p> <p>d) Produzir estudos quantitativos e com métodos mistos que utilizem de diferentes atores da governança transfronteiriça para apontar as principais variáveis nesse processo e sua ordem de importância ao afetar</p>

			diferentes áreas: saúde, educação, meio ambiente, economia, turismo, entre outras.
<b>ESTUDO 3 - Governança transfronteiriça à luz de especialistas: contornando obstáculos e construindo caminhos</b>			
Síntese dos resultados	Contribuições para o avanço do conhecimento	Limitações	Proposta de estudos futuros
<p>a) Estratégias gerenciais e gaps a serem superados por dimensão analisada:</p> <p>(i) Territorial: o potencial de impulso de uma identidade única e história particular do território; a utilização das características locais para formação da marca pessoal do território transfronteiriço; a sensibilização para a transformação do conceito de limite em um conceito de lugar. <i>Gaps</i>: dependência orçamentária e baixa participação; dificuldades de comunicação e negociação devido as diferenças culturais entre os Estados limítrofes; a falta de sinergia em territórios fronteiriços que leva a baixos resultados.</p> <p>(ii) Recursos: os recursos financeiros potencializam a implementação e a continuidade de projetos transfronteiriços; a busca por parceiros transfronteiriços e uma possível implementação de governança no território deve ser efetuada quando todos saem ganhando, quando há confiança no que diz respeito ao tópico central que está em jogo; as infraestruturas demonstram a eficácia das relações políticas transfronteiriças existentes. <i>Gaps</i>: descompasso entre atribuições e repasses aos municípios fronteiriços; dificuldades com a falta de capacitação de recursos humanos para a governança transfronteiriça; e infraestruturas carentes, principalmente estradas.</p>	<p>a) Contribuições teóricas pelo aperfeiçoamento do modelo FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos.</p> <p>b) Contribuição metodológica pela geração de um quadro de referência quanto as principais similaridades e diferenciações das opiniões dos especialistas brasileiros e europeus envolvidos com o tema da governança nestes territórios.</p> <p>c) Contribuição empírica pela disposição de um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir os componentes críticos deste processo.</p>	<p>a) Devido aos especialistas entrevistados serem de dois contextos territoriais, suas visões sobre o tema possuem reflexos de suas vivências e experiências nestas localidades.</p>	<p>a) Pesquisas com especialistas de outras regiões fronteiriças do mundo e do Brasil.</p>

<p>(iii) Institucional: busca de articulação federativa para capacitação e obtenção de recursos para entrega de serviço; atuação transfronteiriça com outros setores e sociedade, de forma que os atores fronteiriços gerenciem seus ativos coletivos e seu futuro a partir de desenvolvimento endógeno; governança transfronteiriça como novas maneiras de gerir o território. <i>Gaps</i>: distanciamento do Governo Federal as necessidades locais da fronteira; baixo envolvimento da população nas discussões e decisões; ausência de regulamentação transfronteiriça.</p> <p>(iv) Político-regulatória: estratégia de integração conjunta; formas fluídas de tomada de decisão; criação de mecanismos regulatórios que atendam as especificidades do território; continuidade política, instrumentalização da governança em lei, e suporte técnico em como implementar esse processo. <i>Gaps</i>: dificuldade na renúncia a determinadas competências para objetivos compartilhados; instrumentos jurídicos como facilitadores de cooperação transfronteiriça; dependência de formalização participativa e orçamentária.</p>			
<b>CONCLUSÃO INTEGRADORA</b>			
<p>A avaliação dos resultados das políticas públicas fronteiriças, tomando-se o caso do Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) demonstrou resultados incipientes da política, cujas análises das categorias explicativas (Estudo 1) levou ao tema governança transfronteiriça, visando a proposição de caminhos para uma melhor gestão e resultados das ações públicas em área de fronteira. Por conseguinte, a realização de uma revisão sistemática sobre o tema, possibilitou o levantamento dos fatores críticos do processo, cujos achados subsidiaram a sistematização dos resultados e desenvolvimento de um modelo teórico e metodológico de análise de fronteiras (Estudo 2); que sendo verificado a aplicabilidade em dois contextos, proporcionou contribuições gerenciais e <i>gaps</i> a serem superados para a implementação/ reorganização das estruturas de governança transfronteiriças (Estudo 3); apontando assim, para o ineditismo desta tese. A aplicação e desenvolvimento destes conceitos/ modelos teóricos e ferramenta metodológica podem auxiliar os gestores a compreender e melhor analisar/gerir os componentes críticos deste processo e obter melhores resultados em ações públicas em territórios transfronteiriços.</p>			

Depreende-se que esta tese chega a resultados exitosos quando se retoma o objetivo geral do presente estudo, que está em identificar diretrizes para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira, cujos resultados não seriam possíveis sem a abertura e apoio de instituições relevantes e atores-chaves que se dispuseram a prestar dados e informações a respeito das fronteiras do Brasil e da Europa.

Isto, porque, o cenário que motivou tal ensejo de contribuição - as fronteiras - são ambientes extremamente dinâmicos e criativos, mais cosmopolitas e tolerantes (OLIVEIRA; DORFMAN, 2015); porém, permeado de desafios dada a sua conjuntura cultural, política e institucional, que proporciona análises ignorantes da mídia, conhecimento controversos da população e intervenções repressoras do Estado (DUPEYRON, 2017; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017).

Tal agenda de estudos se faz relevante, uma vez que, as fronteiras mundiais de forma geral, têm passado por um período de intensa mutabilidade, cujos fatores exógenos têm afetado profundamente suas relações internas (CRUZ, 2014), se materializando por meio de um processo de fechamento seletivo (OLIVEIRA; DORFMAN, 2015; PÊGO, et al., no prelo) em nome da securitização, mas que guarda raízes nas desigualdades sociais (KRAMSCH, 2002), separando povos em sua maioria, com intensas relações de cooperação e integração cotidianas (OLIVEIRA, 2015).

As fronteiras na Europa, à exemplo, permeadas de incentivos a cooperação transfronteiriça, com acordos construídos principalmente desde o pós-guerra, que reverberaram em ações para integrar países que estiveram em conflito. Tendo estabelecido, ainda, há quase três décadas o principal acordo nesta área - Tratado de Maastricht que instituiu formalmente a União Europeia (UE), e conseqüentemente formalizou os programas Interreg para a cooperação transfronteiriça (DUPEYRON, 2017; MIKHAILOVA, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015), passa por desafios na implementação de paradigmas “importados” (LEIBENATH, 2007), sem análises mais aprofundadas das relações históricas e reais necessidades locais de cada fronteira pertencente ao continente europeu.

Além disso, na atualidade, tem ocorrido um processo de burocratização com a implementação de diretrizes rigorosas e detalhadas no Interreg na Europa, que conseqüentemente tem levado a um esvaziamento do envolvimento de novos recursos humanos não estatais (ZÄCH; PÜTZ, 2014). E ainda, diante do fechamento de fronteiras, justificado pelos atentados e crise imigratórias, que reverberam em diferentes posicionamentos e

desacordos entre os países membros, a UE tem buscado novos caminhos para a manutenção da sua política transfronteiriça (ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018).

No Brasil, especificamente, as fronteiras passaram por um processo de transformação da sua concepção, que inicialmente estava pautado como área tampão, fundamentado na preocupação do Estado com a garantia de sua soberania, e ações restritas a “segurança, controle e proteção”, que limitavam as oportunidades de desenvolvimento local, passando a ser vista como um espaço dotado de complexidade e peculiaridades que a tornavam singular em relação ao restante do país, com necessidade de ações diferenciadas para integração e desenvolvimento (BRASIL, 2005, 2016).

Diante disso, uma série de políticas federais entraram em pauta na área de segurança, desenvolvimento, educação, saúde etc. Mas grande parte foram esvaziadas e extintas, devido a contingenciamento de recursos, descontinuidade política, entre outros, não possuindo avaliações oficiais dos órgãos e Ministérios que as implementaram (BRASIL, 2016; KRÜGER, et al., 2017). Tal cenário, fez com que o Ministério da Integração (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) firmasse uma parceria de pesquisa com o Ipea para avaliação destas ações. Porém, devido aos recursos serem fundamentalmente repassados as localidades por ementa parlamentar, não haver histórico das ações e dados para avaliação, o Ipea encontrou caminhos em um esforço qualitativo de levantamento de dados por meio da realização de Oficinas para avaliação destas políticas (PÊGO, et al., 2017; 2018; no prelo).

Visando contribuir com estas análises, o **Estudo 1** desta tese buscou dados oficiais para avaliar quantitativamente tais programas, mas a limitação de informações possibilitou que apenas um fosse avaliado – o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) criado pelo Ministério da Saúde do Brasil para a melhoria da qualidade de vida na Faixa de Fronteira (FF). Os resultados indicaram que o impacto nos indicadores de saúde foi limitado, ainda que o volume de recursos investidos tenha sido considerável.

Além disso, os municípios incluídos no Projeto não apresentaram melhoras significativas, diferente dos demais municípios, analisados em seus indicadores. As descobertas sugerem que a inadequação do uso dos recursos às características da fronteira explica a falha em alavancar as condições de saúde nestas áreas, sendo gerado ainda, *insights* para informar futuras políticas de saúde e em outras áreas, pois tais ações poderiam oportunizar melhores resultados no contexto de políticas públicas fronteiriças em geral, dentre elas:

- cooperação para disposição de serviços;
- dimensionamento da demanda transfronteiriça;

- investimentos;
- desburocratização;
- amparo legal;
- estratégias de longo prazo;
- continuidade política e
- accountability.

Ainda, apesar da criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) em 2010, que dentre seus objetivos está a proposição de medidas e gerenciamento das ações do Governo Federal na referida localidade (BRASIL, 2010; GIMENEZ, 2015); e a instituição dos Núcleos de Fronteira, que objetivam dialogar com instituições atuantes na FF do respectivo estado para: sistematizar as demandas locais, analisar propostas de ações e formular Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs) (BRASIL, 2010). E ainda, a institucionalização das cidades gêmeas no Brasil (BRASIL, 2010; PÊGO; MOURA; NUNES, 2019), percebe-se três grandes desafios:

- a CDIF por não ter recurso orçamentário específico para executar na fronteira, tendo suas ações limitadas a articulação;
- os Comitês de Fronteira, que seriam “o espaço institucional de articulação local do poder público e da sociedade civil de ambos os países acerca das demandas e questões transfronteiriças [...] possuem iniciativas adotadas pontualmente, sem continuidade ou permanência verificada, e sem estrutura institucionalizada” (GIMENEZ, 2015, p.206);
- e ainda, a cooperação entre os estados e municípios fronteiriços e seus homólogos vizinhos, como as cidades gêmeas, é amparada por lei apenas parcialmente, pois as iniciativas de gestão compartilhada, como compras conjuntas, participação em consórcios etc., não são amparadas por lei, o que dificulta a resolução de problemas comuns em territórios transfronteiriços (BRASIL, 2016; SCHERMA, 2015).

Tal cenário, evidência a permanência de falta de articulação, mesmo com a implementação de fóruns para discussão e instituição de órgãos para proposição de soluções para estes territórios, demonstrando a necessidade de legalização de aparato jurídico que promova ferramentas e independência locais para ações integradas nos territórios transfronteiriços, como citado, a legalização da participação dos municípios limítrofes nos consórcios (HENRICHES; MEZA, 2017), entre outros.



Visando contribuir com esta falta de articulação, que aponta para ações em prol de uma governança transfronteiriça, pois a mesma se dá por meio de um processo político de tomada de decisão participativa para resolução de problemas transfronteiriços complexos, onde cada região pode definir “seu próprio” método particular de coordenação por meio da inovação, experimentação, erro e reavaliação, criando oportunidades e capacidades para governar seu próprio desenvolvimento (DEPPISH, 2012; DUPEYRON; 2017; NELLES; DURAND, 2014; o **Estudo 2** desta tese realizou uma revisão sistemática sobre o tema, evidenciando seus fatores críticos por meio da proposição de um modelo que pode ser usado metodologicamente para análise de fronteiras. A sua aplicabilidade, foi discutida no **Estudo 3**, onde foi levantado elementos que devem ser pautados para diretrizes visando o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira, como:

- deve-se ter em pauta para ações a construção histórica e geográfica, as relações culturais e linguísticas transfronteiriças locais (KRAMSCH, 2002; MEDEIROS, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015);
- os fatores vinculantes, interações e intercâmbios transfronteiriços, não se limitam as complementariedades e interdependências positivas, as problemáticas podem se tornar elementos unificadores (PIKNER, 2008; YANG; LI 2013; SCHERER; ZUMBUSCH, 2011);
- os fluxos fortalecem os níveis regionais, mas as obstruções e fechamentos dizem a vivacidade e capacidade de cooperação e desenvolvimento, por isso, uma abordagem melhor seria, em vez de controlar as pessoas e bens no limite, o controle se dar após as localidades limítrofes, dentro de uma faixa de fronteira (DUPEYRON, 2017).
- os atores governamentais não são necessariamente os únicos participantes ou os mais importantes fornecedores de recursos, o compartilhamento de recursos entre as localidades limítrofes e a busca de parceiros pode se tornar oportunidades de desenvolvimento (SCHERER; ZUMBUSCH, 2011; SCHMIDT, 2005).
- as ações nos territórios transfronteiriços devem partir/pautar das/as necessidades e ensejos locais, não de fatores externos ou impositivos (DEPPISH, 2012; YANG E LI, 2013);
- o investimento em infraestruturas vinculantes são extremamente relevantes, uma vez que, a interação social é identificada como um fator essencial no processo de integração e desenvolvimento ((EVRARD, 2016; SARARU, 2014);

- a institucionalização não é obrigatória e pode se dar informalmente, porém a formalidade favorece a articulação e visibilidade para obtenção de recursos e projeção de soluções (HENRICHES; MEZA, 2017; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015);
- as relações interfederativas por meio da cooperação intergovernamental com aumento da capacitação e subsídio de recursos dos governos subnacionais para entrega de serviços e tomada de decisões, instrumentaliza as regiões limítrofes para o desenvolvimento regional (HENRICHES; MEZA, 2017; ODDONE; VÁZQUEZ; ORO, 2018; SARARU, 2014);
- a governança transfronteiriça apesar de poder se dar por meio de iniciativas dos Estados-nacionais (*top-down*) ou locais (*bottom-up*), é considerado legítima quando impulsionada desde a base, com a inserção democrática no processo de decisão dos intervenientes locais (HENRICHES; MEZA, 2017; HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2017);
- a condição de haver acordos não garante a sustentabilidade das parcerias, necessitando de avanços para formas mais estáveis de compartilhamento de poder (MCCALL; O'DOWD, 2008);
- os espaços transfronteiriços podem (e devem) tornar-se objeto de compromisso político e engajamento para moldar coletivamente esse território (VARRÓ, 2014);
- a estratégia e planejamento deve ser desenvolvida territorialmente por meio de negociação multilateral participativa (EVRARD, 2016; HENRICHES; MEZA, 2017; MCCALL; O'DOWD, 2008; MEDEIROS, 2014; SPACEK, 2018);
- instrumentos jurídicos podem levar a instituições transfronteiriças permanentes, incluindo órgãos de tomada de decisões com status jurisdicional ou consultivo (SARARU, 2014; ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Apesar das limitações de pesquisa, relacionada ao tipo de avaliação realizado no primeiro estudo, as bases de dados utilizadas no segundo, e as informações coletadas no terceiro terem se dado a partir da visão de especialista de dois territórios; esta tese contribui para uma agenda de pesquisa em uma área que continua a mudar com o tempo, onde a gestão por meio da colaboração transfronteiriça continua a ser moldada e redefinida (CRUZ, 2014).

## APÊNDICE A – LEVANTAMENTO REALIZADO PELO IPEA: METODOLOGIA E APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS E GRUPOS FOCAIS<sup>20</sup>

<b>Dinâmicas, Temas, Grupos de Trabalho e Questões Norteadoras</b>	
<b>Objetivo da oficina</b>	Levar questões, hipóteses e conhecer melhor a realidade local dos arcos da fronteira brasileira, visando contribuir para a melhoria das políticas públicas sobre fronteiras.
<b>Pontos norteadores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliar as políticas públicas já implementadas/em implementação;</li> <li>• Debater pontos para um diagnóstico da situação atual;</li> <li>• Recomendar ações e soluções públicas e compartilhadas.</li> </ul>
<b>Escalas de análise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As análises devem considerar quatro escalas: (i) a escala local, (ii) a escala regional (os “arcos”) conjuntamente com a estadual, (iii) a escala nacional, e (iv) a escala internacional.</li> <li>• Entende-se que a origem dos problemas, sua incidência e as soluções perpassam mais de uma escala, e exigem intervenções articuladas e diferenciadas em cada escala.</li> <li>• Os debates nos grupos de trabalho sobre cada área temática deverão levar em consideração todas as escalas de análise.</li> </ul>
<b>Grupos de trabalho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Três grupos (A, B e C), um para cada área temática. No primeiro dia deverão contextualizar e debater os problemas do respectivo arco, avaliar as ações governamentais e de outros agentes, e apontar os grandes desafios. No segundo dia serão sumarizadas as conclusões, apresentadas e debatidas em plenária, e a elas agregadas as recomendações aprovadas pelo coletivo.</li> <li>• Uma síntese dos debates dos três grupos e as recomendações aprovadas constarão nos documentos “Resultados da Oficina de Brasília, do Arco Norte, Central e Sul”, publicados pelo IPEA.</li> </ul>
<b>Composição dos Grupos de Trabalho</b>	<p><b>Grupo A: Economia e desenvolvimento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador: Bolívar Pêgo</li> <li>• Relatora: Caroline Krüger</li> <li>• Facilitador: indicado pelo grupo</li> </ul> <p><b>Grupo B: Gestão urbana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora: Rosa Moura</li> <li>• Relator: Samara Oliveira/ Gustavo Henrique S. Pereira</li> <li>• Facilitador: indicado pelo grupo</li> </ul> <p><b>Grupo C: Defesa do território e integração entre os povos</b></p>

<sup>20</sup> As Oficinas são resultantes de uma parceria de pesquisa entre o Ipea e o Ministério da Integração (MI), atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), realizadas em Brasília em Junho de 2016; em Boa Vista/RO em novembro de 2016 (arco Norte da FF), em Corumbá/MS em junho de 2017 (arco Central da FF); e Uruguaiana/RS em novembro de 2017 (arco Sul da FF), nas quais a autora participou como pesquisadora desde a organização, execução, transcrição e relatório dos resultados finais.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora: Maria Nunes</li> <li>• Relatora: Paula Moreira</li> <li>• Facilitador: indicado pelo grupo</li> </ul>
<b>Áreas temáticas e questões norteadoras</b>	
<b><i>Grupo A - Economia e desenvolvimento</i></b>	
<b>Contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como você vê a faixa de fronteira? Qual a grande dificuldade e a grande oportunidade do morador da fronteira?</li> <li>• Você considera adequada a largura de 150 km de faixa de fronteira para o arco X? Por quê?</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<p>Como avalia as políticas públicas referentes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura e logística (presença ou previsão de corredores viários, circulação, transportes, aduana, pontes, navegação);</li> <li>• Financiamento (infraestrutura e equipamentos urbanos);</li> <li>• Tecnologia (pesquisa em universidades, institutos federais);</li> </ul> <p>Considera adequados os meios de regulação e os mecanismos institucionais interfederativos de gestão?</p>
<b>Diagnóstico da situação atual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na sua percepção, quais seriam os grandes desafios e quais as principais recomendações para o respectivo arco na faixa de fronteira?</li> <li>• Como os governos têm atuado diante desses desafios? Há participação de empresas privadas e entidades civis? Quais? Como participam?</li> </ul>
<b>Recomendações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dadas as diferenças das regiões da fronteira, que políticas diferenciadas e/ou acordos exitosos de outras regiões você sugere que sejam implementados para o enfrentamento dos desafios da faixa de fronteira do respectivo arco?</li> </ul>
<b><i>Grupo B - Gestão urbana</i></b>	
<b>Contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como você vê a faixa de fronteira? Qual a grande dificuldade e a grande oportunidade do morador da fronteira?</li> <li>• Você considera adequada a largura de 150 km de faixa de fronteira no arco X? Por quê?</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<p>Como avalia as políticas públicas e as ações referentes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento e gestão (integração entre municípios do arranjo transfronteiriço, participação e debates entre segmentos dos dois lados da fronteira, ações compartilhadas);</li> <li>• Oferta de equipamentos e serviços (saúde, educação, cultura, mobilidade, circulação urbana, saneamento, gestão das águas/rios, entre outros);</li> <li>• Turismo (patrimônio arquitetônico, histórico, natural e paisagístico, turismo de compras, turismo de passagem no cruzamento da fronteira).</li> </ul>

	Considera adequados os meios de regulação e os mecanismos institucionais interfederativos de gestão?
<b>Diagnóstico da situação atual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na sua percepção, quais seriam os grandes desafios e quais as principais recomendações para o respectivo arco na faixa de fronteira?</li> <li>• Como os governos têm atuado diante desses desafios? Há participação de empresas privadas e entidades civis? Quais? Como participam?</li> </ul>
<b>Recomendações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dadas as diferenças das regiões da fronteira, que políticas diferenciadas e/ou acordos exitosos de outras regiões você sugere que sejam implementados para o enfrentamento dos desafios da faixa de fronteira do respectivo arco?</li> </ul>
<b>Grupo C - Defesa do território e integração entre os povos</b>	
<b>Contexto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como você vê a faixa de fronteira? Qual a grande dificuldade e a grande oportunidade do morador da fronteira?</li> <li>• Você considera adequada a largura de 150 km de faixa de fronteira no respectivo arco? Por quê?</li> </ul>
<b>Avaliação</b>	<p>Como avalia as políticas públicas e as ações referentes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão ambiental (unidades de conservação, recursos minerais, biodiversidade, vigilância sanitária, cooperação internacional);</li> <li>• Povos da região (nações indígenas, ribeirinhos, assentados, quilombolas, garimpeiros, posseiros, mineradores, agricultores, pecuaristas e madeireiros);</li> <li>• Migrações (impactos das migrações, estratégias de acolhimento ao imigrante, orientação ao emigrante, inclusão produtiva, sistema de monitoramento);</li> <li>• Segurança (ilícitos ambientais, mineração irregular, tráfico de drogas, armas e pessoas, biopirataria, cooperação técnica na área de inteligência, protocolo comum entre órgãos de controle da fronteira, hidropolítica).</li> </ul> <p>Considera adequados os meios de regulação e os mecanismos institucionais interfederativos de gestão?</p>
<b>Diagnóstico da situação atual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na sua percepção, quais seriam os grandes desafios e quais as principais recomendações para o respectivo arco na faixa de fronteira?</li> <li>• Como os governos têm atuado diante desses desafios? Há participação de empresas privadas e entidades civis? Quais? Como participam?</li> </ul>
<b>Recomendações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dadas as diferenças das regiões da fronteira, que políticas diferenciadas e/ou acordos exitosos de outras regiões você sugere que sejam implementados para o enfrentamento dos desafios da faixa de fronteira do respectivo arco?</li> </ul>

<b>Legenda</b>	Para conhecimento
	Foi utilizado na tese no Artigo 1 e Artigo 3

## APÊNDICE B – IDENTIFICAÇÃO DOS INFORMANTES QUE INTEGRAM OS WORKSHOPS

Identificação	Cargo e Instituição	Âmbito
W 1	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 2	Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Federal/Nacional
W 3	Professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR)	Federal/Nacional
W 4	Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (MJ)	Federal/Nacional
W 5	Coordenador-geral de programas macrorregionais do Ministério da Integração Nacional (MI).	Federal/Nacional
W 6	Pesquisadora na McGill University	Internacional
W 7	Diretor do Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI).	Federal/Nacional
W 8	Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 9	Consultor do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 10	Secretário de Governo da Presidência da República do Brasil	Federal/Nacional
W 11	Diretor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)	Internacional
W 12	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 13	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado do Paraná	Estadual
W 14	Professor da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	Federal/Nacional
W 15	Pesquisador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	Federal/Nacional
W 16	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado de Rondônia	Estadual
W 17	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado de Santa Catarina	Estadual
W 18	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 19	Conselheiro do Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Federal/Nacional
W 20	Diplomata do Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Federal/Nacional
W 21	Professor da Universidade de Brasília (UnB)	Federal/Nacional
W 22	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado de Roraima	Estadual
W 23	Assessor Técnico do Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Federal/Nacional
W 24	Coronel do Exército Brasileiro do Ministério da Defesa (MD)	Federal/Nacional
W 25	Secretário De Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 26	Coordenadora Geral de Programas Macrorregionais do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 27	Professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Federal/Nacional
W 28	Diretor do Departamento de Diálogos Sociais da Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República	Federal/Nacional
W 29	Gestão de projetos em segurança pública para as fronteiras do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 30	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado do Amapá	Estadual
W 31	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 32	Técnico da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)	Federal/Nacional

W 33	Assistente técnico administrativo do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 34	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado de Mato Grosso	Estadual
W 35	Pesquisador do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)	Internacional
W 36	Governo do estado do Acre (Núcleo de Fronteira)	Estadual
W 37	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado do Rio Grande do Sul	Estadual
W 38	Oficial de assuntos econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)	Internacional
W 39	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 40	Ministra do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ)	Federal/Nacional
W 41	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 42	Coordenadora-Geral de Programas para Faixa de Fronteira no Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 43	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 44	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado do Pará	Estadual
W 45	Especialista em Infraestrutura do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 46	Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 47	Coordenadora operacional da coordenação-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 48	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado de Santa Catarina	Estadual
W 49	Técnico do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 50	Diretor de Assuntos Econômicos da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).	Internacional
W 51	Diretoria de Implementação de Programas e Gestão de Fundos da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)	Federal/Nacional
W 52	Coordenação de Espaços Prioritários da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)	Federal/Nacional
W 53	Assessora na Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil	Federal/Nacional
W 54	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado do Amapá	Estadual
W 55	Analista técnico administrativo do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 56	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 57	Analista técnico administrativo do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 58	Representante do Núcleo de Fronteira do Governo do estado de Mato Grosso	Estadual
W 59	Coordenado do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)	Internacional
W 60	Chefe da Divisão de Difusão da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 61	Professora da Universidade Federal de Roraima (UFRR)	Federal/Nacional
W 62	Chefe da Divisão de Planejamento da Companhia de Desenvolvimento do Estado Roraima (CDRR)	Estadual
W 63	Secretário de Estado - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 64	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional

W 65	Secretário da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 66	Coordenadora-geral de programas sub-regionais Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 67	Secretário Executivo da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 68	Secretária de Gabinete da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 69	Chefe de Divisão na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 70	Assistente Técnica Operacional Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 71	Assistente Técnico Operacional da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 72	Diretor do Departamento de Comércio Exterior da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 73	Assistente Técnico no Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar)	Federal/Nacional
W 74	Coordenador Especial Técnico do Zoneamento Ecológico Econômico na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 75	Consultor do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)	Federal/Nacional
W 76	Superintendente da Polícia Rodoviária Federal (PRF)	Federal/Nacional
W 77	Pesquisador do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	Federal/Nacional
W 78	Secretario na Agência de Desenvolvimento Econômico do Amapá (Agência Amapá)	Estadual
W 79	Secretário de Estado da Casa Civil do estado do Acre	Estadual
W 80	Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Federal/Nacional
W 81	Vice-Cônsul do Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Federal/Nacional
W 82	Representante da Federação das Indústrias do Estado de Roraima (Fier)	Estadual
W 83	Coordenadora-geral substituta de programas macrorregionais do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 84	Chefe de Desenvolvimento Regional na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Roraima (Seplan/RR)	Estadual
W 85	Coordenadora operacional da coordenação-geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas do Ministério da Integração Nacional (MI)	Federal/Nacional
W 86	Servidora pública da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	Federal/Nacional
W 87	Pesquisadora da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Federal/Nacional
W 88	Diretor do Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa)	Federal/Nacional
W 89	Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR)	Federal/Nacional
W 90	Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Federal/Nacional
W 91	Coronel do Exército Brasileiro (EB)	Federal/Nacional
W 92	Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
W 93	Cônsul-Geral do Consulado Geral da República Cooperativa da Guiana	Internacional
W 94	Gestor de Projetos de Desenvolvimento da Prefeitura Municipal de Corumbá	Municipal
W 95	Assessora Governamental da Prefeitura de Corumbá	Municipal



<b>W 96</b>	Diretora-presidente da Fundação do Meio Ambiente do Pantanal	Municipal
<b>W 97</b>	Diretor executivo do GEOPARK B. Pantanal	Municipal
<b>W 98</b>	Técnico em Planejamento Governamentais na Prefeitura Municipal de Corumbá-SEMED	Municipal
<b>W 99</b>	Cônsul da Bolívia em Corumbá	Internacional
<b>W 100</b>	Diretor da ONG Grupo Fala	Municipal
<b>W 101</b>	Pesquisador na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 102</b>	Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 103</b>	Pós-graduando em Estudos Fronteiriços na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 104</b>	Técnico na Prefeitura Municipal de Corumbá	Municipal
<b>W 105</b>	Gerente de Políticas de Turismo da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul	Estadual
<b>W 106</b>	Professor da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 107</b>	Secretário de governo da Prefeitura de Corumbá	Municipal
<b>W 108</b>	Tenente Coronel da Polícia Militar (6º BPM)	Estadual
<b>W 109</b>	Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 110</b>	Secretário de Saúde do Município de Ladário	Municipal
<b>W 111</b>	Coordenador da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar do Estado do Mato Grosso do Sul (SEMAGRO/MS)	Estadual
<b>W 112</b>	Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 113</b>	Representante da Pastoral da Mobilidade Humana	Internacional
<b>W 114</b>	Gestor de Atenção e Saúde do Município de Corumbá	Municipal
<b>W 115</b>	Professor da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)	Federal/Nacional
<b>W 116</b>	Assessor na Câmara Municipal de Vereadores do Município de Corumbá	Municipal
<b>W 117</b>	Assessoria de imprensa da Prefeitura Municipal de Corumbá	Municipal
<b>W 118</b>	Estudante da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 119</b>	Pós-graduanda em Estudos Fronteiriços na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 120</b>	Pós-graduanda na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 121</b>	General de Brigada do Exército Brasileiro - Comandante da 18ª Brigada de Infantaria de Fronteira	Federal/Nacional
<b>W 122</b>	Comandante da Secretaria Municipal de Segurança Pública do Município de Corumbá	Municipal
<b>W 123</b>	Secretario da Agência Municipal de Trânsito e Transporte (Agetrat) de Corumbá	Municipal
<b>W 124</b>	Ex prefeito do Município de Ladário	Municipal
<b>W 125</b>	Professor da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 126</b>	Educadora Ambiental Fundação do Meio Ambiente do Pantanal	Municipal
<b>W 127</b>	Representante da Paróquia Nossa Senhora de Fátima	Municipal
<b>W 128</b>	Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil	Federal/Nacional
<b>W 129</b>	Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 130</b>	Assessor da Secretaria Municipal de Governo da Prefeitura Municipal de Corumbá	Municipal

<b>W 131</b>	Comandante do 6º Distrito Naval - Marinha do Brasil	Federal/Nacional
<b>W 132</b>	Vereador de Corumbá	Municipal
<b>W 133</b>	Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 134</b>	Assessor Governamental na Prefeitura de Corumbá	Municipal
<b>W 135</b>	Padre da Pastoral da Mobilidade Humana	Municipal
<b>W 136</b>	Professor na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 137</b>	Diretora de Turismo da Prefeitura de Puerto Suárez	Internacional
<b>W 138</b>	Tenente-coronel da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul	Estadual
<b>W 139</b>	Assessor no Consulado da Bolívia	Internacional
<b>W 140</b>	Agente consular do Consulado da Bolívia	Internacional
<b>W 141</b>	Pesquisadora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 142</b>	Técnica de Atividades Organizacionais na Prefeitura Municipal de Corumbá	Municipal
<b>W 143</b>	Assessor de Imprensa da Prefeitura Municipal de Corumbá	Municipal
<b>W 144</b>	Pesquisador da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 145</b>	Assessor da Secretaria Municipal de Saúde de Corumbá	Municipal
<b>W 146</b>	Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Federal/Nacional
<b>W 147</b>	Colaborador na Pastoral da Mobilidade Humana	Internacional
<b>W 148</b>	General do Exército da 18ª Brigada de Infantaria de Fronteira	Federal/Nacional
<b>W 149</b>	Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Federal/Nacional
<b>W 150</b>	Cônsul da República Argentina em Uruguai	Internacional
<b>W 151</b>	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Federal/Nacional
<b>W 152</b>	Docente no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	Federal/Nacional
<b>W 153</b>	Representante da Secretaria Municipal de Educação de Uruguai	Municipal
<b>W 154</b>	Agente Administrativo na Prefeitura Municipal de Uruguai	Municipal
<b>W 155</b>	Conselheira Tutelar do Município de Uruguai	Municipal
<b>W 156</b>	Diretor da ONG Atelier Saladero	Internacional
<b>W 157</b>	Docente no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	Federal/Nacional
<b>W 158</b>	Professora do Instituto Federal Farroupilha (IFFAR), São Borja	Federal/Nacional
<b>W 159</b>	Chefe de Segurança do Município de Uruguai	Municipal
<b>W 160</b>	Coronel representante do Ministério da Defesa	Federal/Nacional
<b>W 161</b>	Chefe da 13ª Delegacia da Polícia Rodoviária Federal	Federal/Nacional
<b>W 162</b>	Secretário Municipal de Saúde de Barra do Quaraí	Municipal
<b>W 163</b>	Assessoria de Imprensa da Prefeitura Municipal de Uruguai	Municipal
<b>W 164</b>	Coronel do Exército Brasileiro	Federal/Nacional
<b>W 165</b>	Coronel de Artilharia e Comandante do 22º Grupo de Artilharia de Campanha do Exército Brasileiro	Federal/Nacional
<b>W 166</b>	Assessor de Relações Internacionais do Instituto Federal Farroupilha (IFFAR)	Federal/Nacional
<b>W 167</b>	Diretor da Área Protegida Rincón de Franquia (Uruguai)	Internacional
<b>W 168</b>	Vereador da Câmara Municipal Barra do Quaraí	Municipal

<b>W 169</b>	Vereador da Câmara Municipal Barra do Quaraí	Municipal
<b>W 170</b>	Secretário adjunto da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Cultura da Prefeitura Municipal de Uruguaiana	Municipal
<b>W 171</b>	Coordenador do Núcleo de Fronteira de Santa Catarina	Estadual
<b>W 172</b>	Assessor da Secretaria Municipal de Governo do Município de Uruguaiana	Municipal
<b>W 173</b>	Secretário da Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana do Município de Uruguaiana	Municipal
<b>W 174</b>	Professor da <i>Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Udelar (FHCE) - Uruguay</i>	Internacional
<b>W 175</b>	Vereador do Município de Uruguaiana	Municipal
<b>W 176</b>	Coordenador de Defesa Civil Metropolitana de Uruguaiana	Municipal
<b>W 177</b>	Agente Administrativo da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan)	Estadual
<b>W 178</b>	Superintendente da Polícia Rodoviária Federal (RS)	Federal/Nacional
<b>W 179</b>	Diretor do Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) / Observatorio de Frontera (Uruguai)	Internacional
<b>W 180</b>	Coordenador do Núcleo de Fronteira do estado do Rio Grande do Sul	Estadual
<b>W 181</b>	Diretor do Comité Hidrovía del Río Uruguay	Internacional
<b>W 182</b>	Diretor da Associação Amigos do Rio Canoagem	Internacional
<b>W 183</b>	Professora do Instituto Federal Farroupilha (IFFAR)	Federal/Nacional
<b>W 184</b>	Superintendente de gestão da segurança operacional, fiscalização de pátio e inspeção na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) no Município de Uruguaiana	Federal/Nacional
<b>W 185</b>	Diretor da Agência de Desenvolvimento de Uruguaiana	Municipal
<b>W 186</b>	Alcalde de Bella Unión (Uruguai)	Internacional
<b>W 187</b>	Coordenadora do Programa de Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) e professora na Escola Municipal de Ensino Fundamental no Elvira Ceratti	Internacional
<b>W 188</b>	Coordenadora da Atenção Básica do Sistema Municipal de Saúde do Município de Uruguaiana	Municipal
<b>W 189</b>	Presidente do Conselho Tutelar de Uruguaiana	Municipal
<b>W 190</b>	Professor da Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)	Internacional
<b>W 191</b>	Técnica do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac)	Federal/Nacional
<b>W 192</b>	Secretaria de Segurança, Trânsito, Transportes e Mobilidade Urbana (Segtram) da Prefeitura Municipal de Uruguaiana	Municipal
<b>W 193</b>	Representante do <i>Complejo Agroenergético - Bella Unión, Artigas (ALUR)</i>	Internacional
<b>W 194</b>	Vice-Prefeita da cidade de Barra do Quaraí	Municipal
<b>W 195</b>	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Rural (Semiur) da Prefeitura Municipal de Uruguaiana	Municipal
<b>W 196</b>	Intendente de Artigas	Internacional
<b>W 197</b>	Diretora do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) do Município de Uruguaiana	Federal/Nacional
<b>W 198</b>	Prefeito de Uruguaiana	Municipal
<b>W 199</b>	Secretário do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul), do Rio Grande do Sul	Estadual
<b>W 200</b>	Representante da Federação das Indústrias do Estado de Roraima (FIER)	Estadual
<b>W 201</b>	Secretária Municipal do Trabalho e Promoção	Municipal

	Social de Pacaraima	
<b>W 202</b>	Policial do Grupo Especial de Fronteira (Gefron) do estado do Mato Grosso do Sul	Estadual
<b>W 203</b>	Prefeito Municipal de Corumbá	Municipal
<b>W 204</b>	Vereador, Presidente da Câmara Municipal Barra do Quaraí	Municipal

**APÊNDICE C – EVIDÊNCIAS ENCONTRADAS A PARTIR DO LEVANTAMENTO QUALITATIVO SOBRE O SIS-FRONTEIRAS E A SAÚDE NA FRONTEIRA BRASILEIRA**

Categorias primárias	Categorias secundárias	Evidências
Fatores positivos e negativos	Aprimoramento no atendimento por meio de capacitação	<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Houve, sim, a capacitação dos profissionais para a urgência e emergência quando o SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) foi implantado, em 2011.” (E2)</li> <li>• “Houve até uma capacitação, assim, de primeira, mas não houve a continuidade, a educação continuada.” (E3)</li> <li>• “Capacitação, nós tivemos a dos enfermeiros, inclusive nosso sistema hoje de classificação de risco funciona e começou com uma capacitação idealizada e puxada com verba do SIS-Fronteira.” (E4)</li> <li>• “Ponto positivo seria que o Município teria, receberia mais um recurso, né, pra tá melhorando as condições de atendimento.” (E11)</li> <li>• “Se você colocar as metas (do SIS-Fronteiras): sim, foram alcançadas, tanto a capacitação, reforma e aquisição de equipamentos, mas a verba utilizada, não sei ao certo se foi pelo SIS-Fronteira.” (E15)</li> <li>• Esse recurso, teve que ser aprovada a transferência do recurso financeiro SIS-Fronteira e aí a Secretaria fez um curso de capacitação é... ATLS (Suporte Avançado de Vida no Trauma) e ATNS (Suporte Avançado para Enfermagem no Trauma)... Então, esse curso foi oferecido pra técnicos, pra enfermeiros, pra auxiliares e pra médicos, todos lá do Pronto Socorro.” (E19)</li> <li>• “essa capacitação ela tinha que ser inclusive inserida no próprio controle social porque tem os usuários que é eles precisam ser capacitados também sobre o processo, não no procedimento clínico, no procedimento, nos protocolos “das profissões, mas pelo menos o seguinte: qual é a porta de acesso?” (E20)</li> <li>• (...) durante a política, apesar de pequenos, houve resultados favoráveis em Corumbá, como a reforma da unidade de saúde do bairro do Taquaral, a compra de três motores, a reestruturação da parte elétrica, e a capacitação de paramédicos em relação a parte de traumas. (W113)</li> </ul> <p><b>FATORES NEGATIVOS::</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “De resultado positivo, (o SIS-Fronteiras não teve) nenhum(...) O que eu sinto dos profissionais na questão do atendimento, até na parte da gestão, não (teve melhorias). (E1)</li> <li>• “Quem trabalha no Pronto Socorro não participa de nada (de curso de capacitação) porque nossos horários são apertados, nós não podemos faltar plantão.” (E6)</li> <li>• “Eu já ouvi falar na faculdade porque aqui no Município eu nunca, nós nunca tivemos uma capacitação em relação a isso (o SIS-Fronteiras), entendeu?” (E7)</li> <li>• “Se na minha unidade, teve algum benefício decorrente do SIS-Fronteira? Nem na minha unidade, nem no Pronto Socorro. Eu vejo que o SIS-Fronteira ficou muito no papel.”. (E9)</li> </ul>
	Investimento em melhoria/construção de estruturas e unidades de saúde/Alocação de mais recurso para as municipalidades melhorarem as	<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Houve uma reforma, digamos, parcial do PS (Pronto Socorro), mas não sei qual a origem do recurso, se foi ou não do SIS-Fronteira. Houve uma readequação da sala de emergência, do consultório, implantou-se a classificação de risco em 2013”. (E2)</li> <li>• “Atualmente, planos estão a todo vapor, assim, por exemplo, de uma nova reforma aqui para o Pronto Socorro. Foi feita uma planta para cá, com o Pronto Socorro, assim, de um grande centro. Foi solicitado já a compra de materiais, quase que de última geração do funcionamento disso aqui.” (E3)</li> </ul>

condições de atendimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Na época, foi feita uma reforma pra adequação às exigências da vigilância sanitária para o Pronto Socorro Municipal, porém após isso, também já houve nova reforma no Pronto Socorro” (E4)</li> <li>• “Só que já foi reformado alguma coisa com esse recurso do SIS-Fronteira. Agora seria uma outra etapa, que tem que fazer uma adequação elétrica pra ligar, melhorar o porte do Raio X (...) Fizemos uma reforma numa unidade rural também, que nós estamos, eles também o, são usuários da área rural, né, na parte Bolívia, Brasil também, na parte rural”. (E11)</li> <li>• “Se você colocar as metas (do SIS-Fronteiras): sim, foram alcançadas, tanto a capacitação, reforma e aquisição de equipamentos, mas a verba utilizada, não sei ao certo se foi pelo SIS-Fronteira.” (E15)</li> <li>• “Todos (todas as metas do SIS-Fronteiras) foram cumpridos e apresentados ao Conselho (incluindo reforma de unidades)”. (E19)</li> <li>• “No Pronto Socorro, sim, foi feita a reforma. (...). Lá eu vejo que os equipamentos estão funcionando”. (E21)</li> <li>• “(...) durante a política, apesar de pequenos, houve resultados favoráveis em Corumbá, como a reforma da unidade de saúde do bairro do Taquaral, a compra de três motores, a reestruturação da parte elétrica (...)”. (W113)</li> <li>• “Houve, ao longo desse período, um incremento na oferta de serviços públicos e até na própria estrutura da prefeitura, pois houve um aumento na estrutura do município para poder atender a essas demandas”(W107)</li> <li>• “(...) Já conseguimos viabilizar, graças à política nacional do pacto da fronteira, a inclusão do custeio da saúde pública para hospitais novos” (W171).</li> </ul> <p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Acredito que não (exista algum recurso do SIS-Fronteira destinado ao hospital). Pelo que eu conheço, não”. (E5)</li> <li>• “Não. Não mudou tanta diferença assim pra gente (com o SIS-Fronteiras)... Continuo atendendo do mesmo jeito...” (E6)</li> <li>• “Não (teve melhoras com o SIS-Fronteiras). Até porque eu entrei em 2008, mas eu não sei se antes houve, né. Depois, até agora nunca tive nada”. (E7)</li> <li>• “A nossa reforma tá pra sair há séculos, né. Desde que eu cheguei aqui, eu tô ouvindo que vai ter reforma, que vai ter reforma, nunca saiu”. (E8)</li> <li>• “A curto prazo era só o atendimento que seria feito tanto lá quanto aqui, o atendimento primário, mas em relação a exames complementares, aquisição de material e equipamento, é... não foi feito”. (E9)</li> <li>• “De fato houve uma reforma do Pronto Socorro, uma reforma inclusive que foi estrategicamente péssima porque ficou mais de 1 ano o Pronto Socorro improvisado, funcionando improvisadamente numa sala de hospital lá, que o hospital cedera. Quando estava acho que quase no fim da obra, da reforma, descobriram que o telhado não estava pronto, tiveram que fazer tudo de novo. (...). Foi uma reforma estrategicamente desastrosa”. (E16)</li> <li>• Reformar um posto lá em Mato Grande? Tem boliviano que está sendo atendido lá em Mato Grande? É visível isso, gente! A ideia inicial era criar um posto lá na fronteira pra que eles não adentrassem aqui, já seriam atendidos lá. (E18)</li> <li>• “Eu vejo o seguinte, as resoluções, os procedimentos podem ser justificados por planilhas, podem ter passado por aqui, nós podemos ter até aprovado, mas que resolveu eu acredito que não porque você vai no Pronto Socorro hoje, antes não tem bebedouro, agora tem bebedouro, não tem copo descartável, profissional não tem luva, quando tem luva não tem escalpe, quando tem escalpe falta seringa, aí não tem papel...A reforma sempre é paliativa ou outra coisa.” (E20)</li> </ul>
Compra e manutenção de equipamentos	<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Houve o fornecimento de materiais, mas não houve a manutenção preventiva”. (E3)</li> <li>• “Teve a aquisição dos equipamentos aqui na cidade, tratamento de urgência e emergência. Então, muitos equipamentos que nós temos dentro das salas de emergência hoje foram adquiridos através do SIS-Fronteira”. (E4)</li> <li>• No Pronto Socorro principalmente (foi cumprida a meta) porque, é...a gente colocou Raio X novo lá. Tinha um Raio X bem antigo lá que tava... Foi esse o</li> </ul>

		<p>equipamento do SIS-Fronteira. E compramos alguns equipamentos lá do atendimento.” (E11)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Se você colocar as metas: sim, foram alcançadas, tanto a capacitação, reforma e aquisição de equipamentos, mas a verba utilizada, não sei ao certo se foi pelo SIS-Fronteira.” (E15)</li> <li>• “Todos (todas as metas do SIS-Fronteiras) foram cumpridos e apresentados ao Conselho (incluindo aquisição de materiais)”. (E19)</li> <li>• “No Pronto Socorro, estamos bem equipados, pelo menos na parte odontológica. Estamos bem equipados: Raio X, cadeira odontológica nova, material sempre, sempre tem material pra que se faça o atendimento lá”. (E21)</li> <li>• “Com relação a este programa, durante a política, apesar de pequenos, houve resultados favoráveis em Corumbá, como a reforma da unidade de saúde do bairro do Taquaral, a compra de três motores (...)”. (W113)</li> </ul> <p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Aqui no Pronto Socorro a gente vê aquisição de material muito pouco. Nós trabalhamos assim num ambiente em que está tudo quebrado, cadeira quebrada, ... (E6)</li> <li>• “A curto prazo era só o atendimento que seria feito tanto lá quanto aqui, o atendimento primário, mas em relação a exames complementares, aquisição de material e equipamento, é... não foi feito”. (E9)</li> <li>• “Temos caso de lugares que os equipamentos sumiram. Foi bem complicado!” (E23)</li> </ul>
	<p>Reconhecimento do governo federal de que as regiões de fronteira precisam ser vistas diferenciadamente dos outros municípios</p>	<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Como positivo é... articulação, que isso deu maior visibilidade pra que esses municípios... é uma pena que o projeto tenha parado, mas positivo é que esses municípios, muitos deles desconhecido (SIC) é...se tornaram conhecidos.” (E12)</li> <li>• “Se houve algum resultado positivo, foi pelo menos de suscitar o problema, de levantar, é preciso avançar nessa questão, né. Então, talvez esse primeiro movimento do SIS-Fronteira, mesmo que não tenha sido implementado nenhum, nenhuma atividade substancial como traz as metas, mas como um primeiro movimento talvez, ele tenha tido a importância”. (E16)</li> <li>• “A gente tomou a, a providência pra conseguir um sistema (SIS-Fronteiras) que nos desse isso, o sistema foi implantado, tá em fase de organização final do serviço”. (E17)</li> <li>• “O fator positivo foi justamente o reconhecimento unilateral do governo federal de que as regiões de fronteira precisam ter um atendimento... precisam ser vistos diferenciadamente dos outros municípios. E essa, essa visão diferenciada do Ministério da Saúde para os municípios de fronteira mostra que requer um financiamento específico para essas regiões dependendo do fluxo de pacientes do outro país para o Brasil”. (E18)</li> <li>• “O SIS-Fronteira é melhorar a estrutura e a capacidade local do atendimento que deveria ser desde a promoção, da atenção básica, da prevenção, da atenção básica e da média e alta complexidade, em geral para a fronteira, no sentido de quando eles precisassem, a gente também ter esse suporte. (...) Olha, o papel do município Corumbá hoje ele tá bem maior. (E20)</li> <li>• “Discutimos que existe uma necessidade de continuidade desses acordos por uma melhor gestão, de uma certa estabilidade institucional, e isso também na gestão dos recursos, porque é preciso facilitar a transferência de recursos entre vizinhos e garantir o equilíbrio nos orçamentos dos lados envolvidos”(W8)</li> </ul>
	<p>Incentivo ao atendimento humanizado</p>	<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teve capacitação também do pessoal de limpeza, serviços diversos... é... pensando em manipulação de resíduos tóxicos... E pessoal também de administração, recepção, pensando até em, focado mais na humanização dos serviços”. (E4)</li> <li>• “Fator positivo (do SIS-Fronteiras) seria que o atendimento seria humanizado pra todos, né, seria um atendimento que deveria ser... É, humanizado pra todos, deveria ter uma atendimento de qualidade pra todos os, todos os lados, né, tanto a gente quando fizesse lá e eles quando fizessem aqui.(...)” (E8)</li> </ul>

<p>Descontinuidade administrativa</p>	<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “A gente tem uma mudança de gestão muito grande...sempre... não é só quando muda de um prefeito para outro prefeito. Mudou muito secretário, mudou muita a coordenação. Então, cada vez que modificava, ficava atravancado o Projeto do sistema”. (E4)</li> <li>• “O dinheiro da Fase III chegou, eles terminaram de chegar em dezembro de 2012. Aí houve mudança de gestão, então geralmente, isso faz com que atrase alguns processos de licitação porque... acomodação, né, da equipe, determinar quem vai ser o gerente, quem vai coordenar.” (E11)</li> <li>• “A outra dificuldade, que foi que eles tiveram alguma gestão, alguns reclamaram que os gestores, alguns não estão mais, mas em alguns municípios, alguns Estados, a gente teve...” (E12)</li> <li>• “Nós teríamos avançado, mas... assim... essa coisa do secretário, muda secretário, não tem continuidade no trabalho, o secretário, alguns tem mais visão política do que técnica, não atrela à responsabilidade, né, isso de..., isso quebrou um pouco.” (E17)</li> <li>• “[...] mudou a gestão do SIS-Fronteira lá em Brasília e o pessoal que entrou - tudo entra na política né? - quis mudar a forma como estava sendo conduzido o SIS-Fronteira até então, certo? [...] Quando há uma troca de gestão, até que a outra comece... então, houve um retardamento geral do SIS-Fronteira e nós demoramos muito pra receber aquele primeiro recurso que, na verdade, o recurso ele já vinha integralmente, eram mais de quatro, eram mais de dois, de dois milhões, se não me engano, que viriam naquela época para nós, que representava reformar toda a rede básica.(...) O (fator) negativo do SIS-Fronteira é que foi... justamente a ideia original foi modificada por interesses políticos e por isso não resultou em nada o SIS-Fronteira, nem como fator de integração binacional, nem como fator de crescimento da população na fronteira, nem como método para é...” (E18)</li> <li>• “Não (não houve avaliação da política pelo MS), porque a equipe se perdeu no caminho, a equipe não teve pernas para fiscalizar, digamos assim, a execução”.(E23)</li> <li>• “Também como dificuldades, as oscilações políticas, de recursos, bem como a ausência do tema fronteiras na agenda pública, na ordem do dia”(W86)</li> <li>• “Vendo o que está acontecendo aqui, o nosso trabalho aqui, se observa que a representatividade do município de Uruguaiana praticamente inexistente. É um município que, lamentavelmente, parece que tem muito pouco interesse”(W177)</li> <li>• “Quanto à oferta de equipamentos e serviços, na saúde há tratados importantes que permitem a complementação dos serviços de saúde, mas esbarram na burocracia e desinteresse dos governos em facilitar os acordos firmados, visando atender às necessidades da comunidade fronteiriça” (W204)</li> </ul>
<p>Burocracias legais (ex: licitação)</p>	<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “A verba já existe, mas só que eles têm que fazer ainda tudo perante a lei... Licitação”(E 3)</li> <li>• “Aí houve mudança de gestão, então geralmente, isso faz com que atrase alguns processos de licitação porquê... acomodação, né, da equipe, determinar quem vai ser o gerente, quem vai coordenar. Então, tá em andamento. Tá em processo licitatório.” (E 11)</li> <li>• “Esse é sempre o obstáculo que a gente tem passado: como você faz pra colocar recurso brasileiro do outro lado, do outro lado. No caso do Uruguai, por exemplo, que é tão pequenininho, é... eu acho que, é, é lugar que dá pra você fazer talvez, um lado banque o brasileiro que vai ao outro lado e do lado de cá o brasileiro banque o lado uruguaio, mas é super complicado. Quando chega na parte do recurso, é aonde não caminha, não anda...” (E14)</li> <li>• “O que ficou pra gente cumprir ainda tá tramitando que é a qualificação dos profissionais do Pronto Socorro, né. Ele, ele não saiu ainda, o que, quando eu cheguei aqui, o recurso que tinha eu usei pra, eu na mesma hora eu pensei: “tem que ser pra essa qualidade, é pra qualificar todos os profissionais médicos e enfermeiros dentro...”. Isso tá tramitando, é que teve problema na licitação, por isso que não aconteceu ainda, tá. Tá tramitando” (E17)</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Existem soluções que não são óbvias, às vezes, no limite entre o legal e o ilegal, mas a maior parte delas é legalizada. Há muita organização e militância, justamente para passar do ilegal para a reivindicação da legalização dessas diferentes ações que estão lá”(W2)</li> <li>• “Existem as burocracias de um país para o outro, mas “os moradores podem desenvolver atividades que contribuem tanto para o seu desenvolvimento como também o da comunidade” (W89)</li> <li>• “Devido ao encerramento do SIS-Fronteiras, foi recomendado a implementação de uma política de saúde para aprimoramento da infraestrutura, diminuição da burocracia no atendimento ao estrangeiro, como também, a melhoria do repasse de verba na área”(W113)</li> <li>• “A própria área da saúde da Barra do Quaraí, usa o hospital de Bella Unión, mas infelizmente depois não consegue repassar recursos para esse hospital, porque a lei infelizmente não permite”(W177)</li> <li>• “Complementarmente, alguns dos principais desafios que precisam ser considerados: implementação dos diversos acordos bilaterais Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai e os do Mercosul; adoção de medidas de equivalência (desburocratizadas), sobretudo em relação à circulação de pessoas, serviços e à integração comunitária”(W199)</li> <li>• “Quanto à oferta de equipamentos e serviços, na saúde há tratados importantes que permitem a complementação dos serviços de saúde, mas esbarram na burocracia e desinteresse dos governos em facilitar os acordos firmados, visando atender às necessidades da comunidade fronteiriça”(W204)</li> </ul>
	Repasses subestimados do SIS-Fronteiras	<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se nós formos falar o português bem claro, a parte financeira deixou a desejar”. (E3)</li> <li>• “Mas não tem recursos para mobiliário. Tá pronta (a unidade de saúde), mas não funciona porque não tem... A Prefeitura não tem condições de comprar móveis, material, equipamentos. E isso pára.” (E6)</li> <li>• “Porque esse montante (do SIS-Fronteiras) não era significativo pra fazer alguma coisa lá, entendeu... (E11)</li> <li>• “Eu acho que ele não atende a real necessidade, né. A real necessidade não, não atende, mas pra gente discutir tudo isso a gente precisa de dados, de levantamento”...”o recurso do SIS-Fronteira ele deveria que ser um pouquinho melhor para esses municípios de fronteira considerando a peculiaridade que a gente tem aqui”. (E17)</li> <li>• “Primeiro, o dinheiro vinha pra gente dar uma guaribada porque também não dava pra consertar tudo, mas pelo menos pra suspirar, e depois, com calma, vinha o resto.” (E18)</li> <li>• “O problema aqui é a verba finita para uma demanda infinita. (...)... a verba que é destinada ao município não é suficiente para que se possa fazer com que... para que se possa suprir essa demanda, né, principalmente na parte médica e odontológica” (E21)</li> <li>• Foi 100% repassado, mas não posso garantir que foi 100% executado. (E23)</li> <li>• Dificuldade (negativo): (...) poucos recursos” (...) (W54)</li> <li>• Se o governo federal, se os ministérios acham que a solução tem que ser encontrada aqui no estado, aqui no município, não tem problema, mas que mandem mais recursos para poder contratar homens, para poder melhorar sua condição logística. (W175)</li> <li>• “O primeiro tópico que trabalhamos foi a questão do SIS-Fronteiras, no qual houve pequenos resultados favoráveis, apesar de bastante inicial, irrisório diante de tamanhas necessidades, funcionou.” (W202)</li> </ul>
	Caráter unilateral do Projeto, sem envolver países vizinhos ou organismos internacionais ou outros setores	<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade (de acordo com o país vizinho) existe, mas tem que haver melhorias para ambas as partes e perceber que existe essa colaboração deles porque hoje é unilateral, não existe nenhuma contrapartida” (E2)</li> <li>• “As políticas públicas são muito diferentes, as leis são muito diferentes, a gente precisa muito auxílio às vezes do Consulado e o Consulado nem sempre está presente pra isso” (E4)</li> </ul>

públicos brasileiros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Não existe contrapartida nenhuma (do país vizinho). Isso já vem, já vem sendo solicitado pelas gestões que haja essa intervenção, já a nível de Ministério com gestão, para ter essa contrapartida. Fronteira Bolívia- Brasil. Porque tem essa necessidade”. (E5)</i></li> <li>• <i>“A... que eu saiba, não (tem qualquer participação econômica de organismos internacionais no SIS-Fronteiras). Não sei com os recursos do Ministério, que acredito que não também pela portaria”. (E11)</i></li> <li>• <i>Ele foi criado até como SIS-Mercosul Internacional, mas por uma questão de legislação que, à época, o Brasil não poderia porque ele não tinha nenhuma parceria, nenhum acordo, nenhum convênio com os demais, os demais, os demais países como o caso da Guiana Francesa, Guiana Inglesa, é...”. (E12)</i></li> <li>• <i>Então, não poderia, simplesmente o Brasil por si só, fazer uma proposta criada uma, um, um... o SIS-Fronteira, que seria o Sistema Integrado de Fronteira para dois países, os países do Mercosul, sem a anuência desses países. Então, para não tornar a coisa mais burocrática, mais demorada, então surgiu a ideia de que, na verdade, ele foi aprovado como SIS-Fronteiras, SIS-Mercosul (corrigindo), aí depois, por, pelas dificuldades tanto no consenso que teria usando duas legislações, então resolveu-se trazer ele como SIS-Fronteira pra dentro” (E13)</i></li> <li>• <i>“Eu acho que teria que daí ter uma discussão a nível interministerial, né, num patamar que você possa integrar essa região. Não há nada nas esferas, na esfera federal, digamos assim, estadual, que realmente diga como que deva funcionar o atendimento, não há um protocolo”. (E15)</i></li> <li>• <i>“Uma vez que doença não conhece fronteira, todos os membros envolvidos nessa fronteira, eles devem trabalhar em conjunto, estar alertas, né. Então, eu acho que nós estamos aí vivendo um momento que é bastante oportuno pra começar a discutir de novo essa questão, tratar estratégias conjuntas de vigilância sanitária, acho, inclusive, que o movimento de pessoas na fronteira não há nenhum tipo de controle sanitário e isso deve existir. (E16)</i></li> <li>• <i>“Não havia uma política específica para região de fronteira. [...] eu fui em fevereiro de 2005 fazer um Seminário do SIS-Fronteira lá em Florianópolis. E lá que eu tomei conhecimento sobre a nova política que estava se desenhando, uma política unilateral, só do Brasil, certo, para as regiões de fronteira” (E18)</i></li> <li>• <i>“eu acho que aí não tem que ser só econômico, não tem que ser só o recurso, tem que ser a política e você não vai construir uma política pra fronteira sem conversar com o vizinho, entendeu? Então, eu acredito que nós temos que, se duvidar, acompanhar e construir junto com a OPAS, que eu acho que a OPAS é que vai ter condições mais de fazer essa discussão pra nós caminharmos... (...) Pra mim o SIS-Fronteira eu acho que ele precisa ser construído não só pela vontade do Brasil. (E 20)</i></li> <li>• <i>“Começou o processo nas universidades e nos municípios e não foi envolvido o estado. E aí depois inverteu. As universidades logo depois da execução da primeira fase largaram, o estado como não tinha participação na primeira etapa não apoiava, daí os municípios ficaram sozinhos.(...)“O crucial era ter tido o apoio estadual, porque não adianta... os municípios pedem muito o apoio do estado e na época eles não tinham com quem contar.”(E23)</i></li> <li>• <i>“Uma proposta regional precisa partir do ponto de vista nacional, você não vai criar uma estrutura regionalmente fortalecida para discutir fronteira, seja no aspecto de defesa e segurança, seja ela no meio econômico ou na educação e saúde, sem ter uma perspectiva nacional que respaldou” (W10)</i></li> <li>• <i>“Aumento de políticas preventivas na área da saúde (somente no lado brasileiro)”(W54)</i></li> <li>• <i>“As instituições contribuem com o diálogo, a tomada de decisões e a facilitação de fluxos e de direcionamento de recursos. Ao dar voz a entes subnacionais, a fronteira contribui ao produzir demanda e aprimorar soluções”(W56)</i></li> <li>• <i>“ Integração incipiente – falta de ações integradas.”(W113)</i></li> <li>• <i>“A região de fronteira Brasil-Bolívia muito pacífica, porém ambos os países mantendo sua individualidade, sem vislumbrarem uma integração por completa”.(W132)</i></li> </ul>
-------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Alguns desafios: políticas para saúde para migrantes, visando os dois lados da fronteira; acordos bilaterais; unificação de informação dos órgãos de segurança e políticas públicas, e órgãos de saúde pública”. (W135)</li> <li>• “Apontei alguns dos principais desafios que precisam ser considerados: (...)facultar a celebração de termos, acordos e contratos de mútua cooperação entre governos locais e provinciais, por exemplo, áreas de saúde”(W199)</li> <li>• “O encaminhamento seria levar esta sugestão de implementação (do SIS-Fronteiras) para os três poderes”.(W202)</li> <li>• “O Município tem feito grande esforço para garantir atendimento emergencial a todos os cidadãos dos dois lados da zona fronteira, mas carecemos de muito mais apoio e de acordos internacionais que tornem essa relação o mais bilateral possível”. (W203)</li> <li>• “Reclamam a ausência dos governos centrais no estímulo a ações compartilhadas e a necessária maior atuação dos comitês de fronteira, como também de meios formais de discussão das comunidades”(W204)</li> </ul>
Transitoriedade da política		<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “O SIS-Fronteira não é programa. Ele é Projeto, projeto, por isso que ele é finito. As ações aqui do recurso ele é finito. Pretendia-se tornar-se um programa.” (E12)</li> <li>• “Era um Projeto que teve início, meio e fim, né”(E11)</li> <li>• Quando ele (o SIS-Fronteiras) começou, já começou com o prazo de início e prazo de fechamento, com duração de quatro anos, ou seja, de 2006 a 2010. (E23)</li> <li>• As políticas públicas precisam ser planejadas para o longo prazo, sendo rediscutidas, ajustadas anualmente”. (W110)</li> </ul>
Diagnóstico local dissociado da realidade		<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Então, durante a elaboração do Diagnóstico e o Plano Operacional teve essa dificuldade de dimensionar a quantidade de... por conta que temiam uma represália. Inclusive foi identificado na época que sumiram das unidades, né. Eles não apareciam. Acho que eles estavam com medo de, de, de ser identificados né e surgir alguma dificuldade pra eles, né, com relação ao atendimento à saúde, né. Porque era uma coisa assim, que não era formal, né.” (E11)</li> <li>• “Que eu conheço algum, algumas dificuldades (do Diagnóstico Local) são que, de você realmente confirmar se aquela pessoa realmente morava no município. Então, eles (municípios que aderiram ao SIS-Fronteiras) tiveram essa dificuldade, que a pessoa às vezes dava o endereço de um amigo. Então, eles tiveram a dificuldade de, às vezes eles tinham que pegar uma bicicleta e seguir aquela pessoa... Até uma determinada...pra confirmar pra que essa, essa informação estivesse realmente correta. Justamente identificar quem estava demandando o serviço”. (E12)</li> </ul>
Falta de dimensionamento real sobre os atendimentos a estrangeiros		<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantificação, assim, com sinceridade, não temos. (...) Atualmente, infelizmente, nós estamos sem sistema operante, né. (E3)</li> <li>• Atualmente a gente não tem (a dimensão de quantos estrangeiros são atendidos no seu posto de trabalho) porque a gente, não sabe dizer... nós nos encontramos sem sistema de informação, que deve ser implantado agora até o final do mês... e que vai ser incluso a denominação do estrangeiro, de onde que seja, e a gente vai ter uma estatística melhor”(E 4)</li> <li>• “tem algum indicador de prontuário de estrangeiro no faturamento?” “Não, porque não pode faturar... na análise, tem que ter carteirinha do SUS...” (E5)</li> <li>• “Não é registrado oficialmente (o atendimento ao estrangeiro), porque normalmente eles não têm documento”. (E6)</li> <li>• “(O estrangeiro) não é registrado oficialmente, porque normalmente eles não têm documento”. (E7)</li> <li>• Não tem como (dimensionar o atendimento de estrangeiros) por conta que eles não têm CPF, não tem o Cartão SUS agora, né, que é... número de referência... (E11)</li> <li>• “Se ele (o boliviano) tem o Cartão SUS, é faturado. Quando ele não tem, não é faturado.” (E17)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Agora, a parte da recepção (do paciente estrangeiro no atendimento), aqui a gente não sabe todo esse monitoramento.(...) A fronteira seca brasileira ela tinha um índice alto de atendimento de estrangeiros e que não estavam sendo computados no sistema nacional ou estavam sendo subnotificados pelo sistema nacional, o que fazia com que os municípios fronteiriços extrapolassem o teto de atendimento que o SUS financiava. Então, esses municípios estavam sempre sem recursos, principalmente no tocante à estruturação da rede básica de saúde, certo”. (E18)</li> <li>• A gente acaba se perdendo quantas pessoas foram atendidas e quantas que não foram, porque aí não entra no sistema, entendeu? (E 19)</li> <li>• “Dificuldade (negativo): falta de controle de acesso/ida” (W54)</li> <li>• Sobre os serviços de saúde, deve ser realizado um mapeamento dos fluxos de saúde na fronteira brasileira para justificar e embasar tratados de compensação. (W113)</li> </ul>
Indisponibilidade de informações sobre a forma de utilização de recursos/falta de controle		<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Tem alguma verba que vem, que provavelmente deve ter verba que vem, essa verba provavelmente não deve ser repassada diretamente pra uma implementação de aquisição de equipamento, de tudo né, a gente sai perdendo pra um atendimento melhor, né” (E8)</li> <li>• “Eu penso que outro ponto que eles poderiam também ter se (SIC) contratado uma pessoa, seja do Estado ou local, do município, além do próprio gestor, para que fizesse esse acompanhamento até o final do Projeto. Ministério da Saúde deveria ter feito isso, um contrato, assim como se faz o contrato aqui da OPAS para a pessoa trabalhar aqui, poderia ter contratado um gestor local, entendeu? Pra fazer esse acompanhamento”. (E12)</li> <li>• “Prestação de contas são feitas todas (SIC), compreensão de análise, acompanhamento do Conselho eu não posso duvidar, mas eu acredito que a gente tem muito pouco alcance” (E20)</li> <li>• “(É necessário) Maior monitoramento das estruturas administrativamente locais” (W55)</li> </ul>
Falta de divulgação do Projeto nos postos de trabalho		<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Foi divulgado (o SIS-Fronteiras) para todos os funcionários, principalmente pelos médicos e para os enfermeiros” (E4)</li> </ul> <p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “[...] aí eu tenho que explicar pra eles (demais profissionais de saúde) que existe esse programa SIS-Fronteiras, né, isso... pra eles entenderem porque eles têm que dar o atendimento que é um direito deles que a gente precisa dar, né? [...] Outros questionam mais ainda...a questão do país ter esse acordo com o país vizinho.” (E1).</li> <li>• “Como disse, sei muito pouco sobre o SIS-Fronteira. [...] Não houve a divulgação desse programa pela Prefeitura aos profissionais do PS.” (E2)</li> <li>• Os enfermeiros e os técnicos eles têm a informação, mas não, acho que não chegaria a... Infelizmente fica mais naquela situação: o SIS-Fronteira relacionado à dinheiro, né? Eles acham que o SIS-Fronteiras é só, é só isso. E na verdade, não sabem que não é só”(E3)</li> <li>• “Acredito que a maioria (dos profissionais de saúde) não conhecem o SIS-Fronteiras”. (E5)</li> <li>• Olha, (foi) muito pouco (divulgado). A gente ficou sabendo alguma coisa pelo atendimento” (E6)</li> <li>• “Eu já ouvi falar na faculdade porque aqui no Município eu nunca, nós nunca tivemos uma capacitação em relação a isso (o SIS-Fronteiras), entendeu?” (E7)</li> <li>• “não é divulgado, assim, o programa não é divulgado” (E 8)</li> <li>• “O entendimento é totalmente equivocado pelos profissionais de saúde porque o SIS-Fronteira é uma interação entre a fronteira, o atendimento, né, tanto aqui quanto lá, mas viam-se como se tivesse a obrigatoriedade de um recurso próprio pra isso. [...] Seria mais uma forma amigável, tanto do brasileiro ser atendido lá, como lá aqui.” (E 9).</li> <li>• “Não ouvi falar do SIS-Fronteira.” (E10)</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Mas poderia ter sido, por exemplo, divulgado (o SIS-Fronteiras). Sim, divulgação porque ainda existe muita gente da região de fronteira, principalmente boliviano que chegam pro pessoal da Urgência e Emergência e falam: eu quero ser atendido, eu tenho que ser atendido porque existe o SIS-Fronteira pra me atender”. Então, não é bem isso. (...) Então, teria que ter feito a divulgação também para os profissionais, que muitos acabam sem saber o que questionar e verificar diante do que fazer com isso daí.” (E 15)</li> <li>• “[...] houve um primeiro seminário, antes da implantação do SIS-Fronteira, mas eu não sei como isso aconteceu. Não sei se efetivamente houve algum documento, esse tipo de coisa, assinado... Não foi divulgado nas unidades. Foi restrito aos gabinetes.” (E 16)</li> <li>• “Mas uma coisa muito fálha: primeiro que eles não instruíram a gente como nós faríamos (com o SIS-Fronteiras), nos deixaram sem O suporte...como é que fala... é...sem um suporte técnico, sem uma supervisão”. (E18)</li> <li>• “O Hospital às vezes tem caso de estrangeiros que não estão sendo atendidos, a pessoa vem fazer um tratamento e, por não ter conhecimento desse programa (referindo-se ao SIS-Fronteiras), né, acaba pagando” (E19)</li> <li>• “Nunca ouvi falar. Nunca ouvi os profissionais comentarem”.(E21)</li> </ul>
<p>Falta de regulamentação do atendimento ao estrangeiro no Brasil, cujo atendimento atualmente é garantido apenas nos casos de urgência e emergência.</p>		<p><b>FATORES POSITIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “A saúde está atendendo a todos sem discriminação alguma” (W201)</li> <li>• “Mesmo a saúde, como bem universal, tende a ser comum aos habitantes independentemente da nacionalidade”. (W24)</li> </ul> <p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “O primeiro atendimento ao estrangeiro e feito normalmente no Pronto Socorro. Quando o caso avança em nível de complexidade, o estrangeiro não pode continuar o tratamento aqui e, assim, ele é transferido para a cidade de origem” (E2)</li> <li>• “Ele é internado no hospital, na maioria das vezes, no CTI, né, porque por ser uma especialidade mais complexa, o paciente está mais instável naquele momento, mas nós sabemos, a gente coloca a situação bem clara pra ele: o ideal é que retorne (ao país de origem)”. (E3)</li> <li>• “Campo Grande (a capital do Estado do Mato Grosso do Sul) não aceita as transferências do, dos pacientes estrangeiros. Então, eles acabam permanecendo aqui até que sejam estabilizados e, e os bolivianos têm que realizar o transporte deles até Santa Cruz ou até La Paz ou Cochabamba.” (E 4)</li> <li>• “A internação é que tem a dificuldade porque já barra (o atendimento ao estrangeiro) no hospital” (E6)</li> <li>• “Só que a nossa grande dificuldade é o cartão do SUS. Eles não têm nenhum documento é... né... que comprove que eles morem, que eles têm alguma coisa aqui e a gente não consegue atender...porque o Ministério da Saúde hoje é tudo com o cartão do SUS, né”. (E7)</li> <li>• “É, eles (estrangeiros) estão aqui, tão tirando o nosso direito, tão usufruindo o SUS, que o SUS é pra todos desde que ele esteja em território nacional e seja brasileiro. (E9)</li> <li>• “Eles (estrangeiros) são atendidos, né, no caso de emergência médica, por exemplo, agora como dizer pra você, não existe nada formal, é...como regra, protocolo, né”. (E11)</li> <li>• “Não existe uma política pra ATENDER o estrangeiro” (E13)</li> <li>• “E eu acho que o estrangeiro num, a, consegue ser atendido numa emergência, mesmo a custo do, do município, mas não consegue ter o tratamento continuado, por exemplo...”(E14)</li> <li>• “Agora, se aumenta muito mais essa complexidade e precisa de uma referência, se ele não for brasileiro, a gente não tem como encaminhar. A gente chega até o nível que dá aqui.”...“ Então, se você tem interesse, você busca, mas a instituição em si ele não coloca quais são as obrigações, quais são os direitos e o que não é. Então, de um modo geral o pessoal não sabe quais são os deveres no atendimento de um município de fronteira, até eu em si tenho um pouquinho de dificuldade nisso”. (E 15)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “O que a gente observa em algumas conversas informais, não tenho registro disso, nem declaração disso, é que há uma certa...é...vamos dizer assim... é, não é recusa, mas é uma certa tentação de que o estrangeiro não teria direito ao atendimento rotineiro, na busca de..., né, a não ser em situações de emergência. (E16)</li> <li>• “Sobre a questão da continuidade do tratamento, se precisar de algo de alta complexidade, aí vira uma guerra judicial” (E17)</li> <li>• “Numa questão de CTI (Centro de Tratamento e Terapia Intensiva), numa questão de Pronto Socorro, essa coisa toda, o atendimento é feito. Agora, passou a situação de risco e vai pra tratamento de enfermagem e vai para os procedimentos que tem que voltar, vamos supor, para uma hemodiálise ou qualquer outra coisa que o hospital tenha o procedimento, com certeza vai ser devolvido o cidadão (estrangeiro) pro lado do país dele.” (E 20)</li> <li>• “Pelo que eu sei, se ele (estrangeiro) precisar ser encaminhado, por exemplo, para o CEO-Centro de Especialidade, ele vai ter que procurar o posto de origem dele, né?” (E21)</li> <li>• “A reclamação maior deles (dos municípios fronteiriços) era a questão que o Brasil tinha que atender os estrangeiros, ampliar a atenção básica, pois quem vinha do lado de fora naquela época não buscava só a atenção básica, buscava o tratamento a longo prazo.” (E23)</li> <li>• “Uma boa medida é estudar a legislação, adequando a validade da faixa de fronteira”(W8)</li> <li>• “Um exemplo claro de incentivo à integração transfronteiriça se daria pelo advento de legislação que legitimasse a formação de consórcios multifinalitários entre cidades fronteiriças, promovendo a melhoria da qualidade dos serviços públicos em áreas como saúde, educação, assistência social, fração da economia e trânsito de pessoas” (W48)</li> <li>• “É necessário adequar a legislação para garantir a transferência de recursos para o outro lado da faixa de fronteira, particularmente na questão da saúde”(W49)</li> <li>• “Exemplo disso ocorre com a saúde pública, cujo atendimento prestado a estrangeiros não tem o repasse de verba correspondente, pois a atual legislação brasileira “reembolsa apenas os atendimentos realizados mediante a apresentação de documento e comprovante de residência” (W54)</li> <li>• “Os principais problemas da fronteira são: Gerais - de ordem normativa, principalmente federal – regulamentação no trânsito de cargas/pessoas, voos transfronteiriços, Sistema Único de Saúde (SUS)” (W63)</li> <li>• “Problemas na legislação dos países; o Mercosul e sua aplicação. Cobrar não somente a complementação econômica dos habitantes das regiões de fronteira, mas também o livre trânsito de produtos de cesta básica e acesso total aos serviços W72)</li> <li>• “Contudo, no caso de estrangeiros não há repasse. O boliviano tem direito como qualquer estrangeiro em atendimento de urgência e emergência ao entrar no Brasil por uma questão de humanidade, uma questão de tratados internacionais”. (W110)</li> </ul>
Assimetria entre os sistemas de saúde dos países limítrofes	<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Eles (país vizinho) trazem os pacientes deles para tratamento aqui (no Brasil) porque a gente tem maior recursos, querendo ou não, que eles, é óbvio”. (E1)</li> <li>• “O sistema brasileiro, ele é, entre aspas, “gratuito”, né, mas ele é, digamos assim, subsidiado pelo, pelo governo, é... e o atendimento de, na maioria dos casos na Bolívia, é particular” (E4)</li> <li>• “A medicina (no país vizinho) é boa, mas não tem estrutura. (...)Aqui é tudo de graça (...). Aqui é de graça. Aqui ele tem, é consultado, faz o raio X de graça, ele toma 3mil em litros de soro com medicação, com antibiótico, tudo de graça. E lá eles pagam.” (E6)</li> <li>• “Lá (no país vizinho) o serviço que tem é um serviço privado. Então, não existe plano de saúde a não ser, se não me engano, pra gestante, idoso, que é um plano, assim, mínimo que tem. Então, não tem uma referência e contrarreferência. Então,</li> </ul>

		<p><i>eu acho assim bem difícil... é a política pública de lá que não existe em relação à saúde” (E 9)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>“Difícil porque do outro lado é muito precário aqui no, eu digo não na Bolívia como um todo, mas na fronteira mesmo. Na fronteira nossa, ali o recurso deles é muito limitado, então, por isso que é muito difícil trocar, né, algum serviço, a gente poderia oferecer alguns e eles estarem oferecendo algum tipo de outro serviço. Então, ali eles são muito carentes ainda, então, porque a gente aqui não fica só no atendimento do posto de saúde, a gente fica no combate à dengue, raiva, leishmaniose. Eles não têm esse tipo de estrutura pra fazer e o mosquito não tem fronteira, né, essas doenças não tem fronteira. (E11)</i></li> <li>• <i>“Por exemplo, os municípios (do país vizinho) Carmem, Quijarro, Puerto Suarez, e não me lembro o nome do outro município, são quatro municípios, eles têm um agente de endemia, né? Enquanto aqui (no Brasil) a gente tem quase 300 agentes de endemia. Então, assim, é um diferencial muito grande.” (E17)</i></li> <li>• <i>“Lá (no país vizinho) o sistema público apenas para crianças até 5 anos, gestantes e idosos acima de 70 anos. De 6 anos até 70, que não for gestante, você tá à deriva, o sistema público não cobre e é justamente esse pessoal que vem receber o atendimento aqui no Brasil porque ou eles têm que pagar um plano particular ou eles não têm atendimento” (E18)</i></li> <li>• <i>“São bem diferentes (os sistemas de saúde). Assim, parece que a saúde de lá é bem mais precária” (E22)</i></li> <li>• <i>“A assimetria precisa ser amenizada. Se o Brasil avançar, os outros países vão correr atrás. Eles ainda não têm condições de discutir de forma centrada, consolidada e estruturada, [de modo] que possam interagir” (W10)</i></li> <li>• <i>“Há situações diferentes quanto à receptividade. Nesse sentido, há concorrência (...) principalmente, pela condição da saúde, a utilização das Unidades de Terapias Intensivas (UTIs)” (W65)</i></li> <li>• <i>“Habitantes dos países vizinhos veem o deslocamento para o Brasil como forma de ter melhores oportunidades de (...) qualidade de vida” (W67)</i></li> <li>• <i>“Mobilidade para buscar por melhor qualidade de vida” (W72)</i></li> <li>• <i>Na fronteira do Amazonas, o serviço de saúde tem que ser reforçado do lado brasileiro para atender moradores dos países vizinhos. As mulheres vêm ter os filhos aqui no Brasil, as campanhas de vacinação têm que atingir eles também, ou seja, os recursos e os orçamentos têm que ser redobrados” (W84)</i></li> <li>• <i>“A saúde na Argentina é diferente da saúde no Brasil. Aqui nós temos o SUS e eles não têm; nós atendemos o cidadão que passa para o lado de cá. Do lado de lá já é completamente diferente” (W175)</i></li> </ul>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Reimplementação da política/ necessidade de liberação de acordos locais em saúde/ de uma política pública de saúde fronteiriça</p>	<p><b>FATORES NEGATIVOS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Uma vez que doença não conhece fronteira, todos os membros envolvidos nessa fronteira, eles devem trabalhar em conjunto, estar alertas, né. Então, eu acho que nós estamos aí vivendo um momento que é bastante oportuno pra começar a discutir de novo essa questão, tratar estratégias conjuntas de vigilância sanitária, acho, inclusive, que o movimento de pessoas na fronteira não há nenhum tipo de controle sanitário e isso deve existir. (E16)</i></li> <li>• <i>“Discutimos que existe uma necessidade de continuidade desses acordos por uma melhor gestão, de uma certa estabilidade institucional, e isso também na gestão dos recursos, porque é preciso facilitar a transferência de recursos entre vizinhos e garantir o equilíbrio nos orçamentos dos lados envolvidos” (...)“Uma boa medida é estudar a legislação, adequando a validade da faixa de fronteira” (W8)</i></li> <li>• <i>“Um exemplo claro de incentivo à integração transfronteiriça se daria pelo advento de legislação que legitimasse a formação de consórcios multifinalitários entre cidades fronteiriças, promovendo melhoria da qualidade dos serviços públicos em áreas como saúde (...)” (W48)</i></li> <li>• <i>“É necessário adequar a legislação para garantir a transferência de recursos para o outro lado da faixa de fronteira, particularmente na questão da saúde”(W49)</i></li> <li>• <i>“Aumento de políticas preventivas na área da saúde (somente no lado brasileiro)” (...) Exemplo disso ocorre com a saúde pública, cujo atendimento prestado a estrangeiros não tem o repasse de verba correspondente, pois a atual legislação brasileira “reembolsa apenas os atendimentos realizados mediante a apresentação de documento e comprovante de residência” (W54)</i></li> <li>• <i>Na fronteira do Amazonas, o serviço de saúde tem que ser reforçado do lado brasileiro para atender moradores dos países vizinhos. As mulheres vêm ter os filhos aqui no Brasil, as campanhas de vacinação têm que atingir eles também, ou seja, os recursos e os orçamentos têm que ser redobrados” (W84)</i></li> <li>• <i>“Devido ao encerramento do SIS-Fronteiras, foi recomendado a implementação de uma política de saúde para aprimoramento da infraestrutura, diminuição da burocracia no atendimento ao estrangeiro, como também, a melhoria do repasse de verba na área”(...) Sobre os serviços de saúde, deve ser realizado um mapeamento dos fluxos de saúde na fronteira brasileira para justificar e embasar tratados de compensação. (W113)</i></li> <li>• <i>“A própria área da saúde da Barra do Quaraí, usa o hospital de Bella Unión, mas infelizmente depois não consegue repassar recursos para esse hospital, porque a lei infelizmente não permite”(W177)</i></li> <li>• <i>“Complementarmente, alguns dos principais desafios que precisam ser considerados: implementação dos diversos acordos bilaterais Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai e os do Mercosul; adoção de medidas de equivalência (desburocratizadas)(...) facultar a celebração de termos, acordos e contratos de mútua cooperação entre governos locais e provinciais, (...) áreas de saúde”(W199)</i></li> <li>• <i>“O encaminhamento seria levar esta sugestão de implementação (do SIS-Fronteiras) para os três poderes”. (W202)</i></li> <li>• <i>“O Município tem feito grande esforço para garantir atendimento emergencial a todos os cidadãos dos dois lados da zona fronteiriça, mas carecemos de muito mais apoio e de acordos internacionais que tornem essa relação o mais bilateral possível”. (W203)</i></li> <li>• <i>“Quanto à oferta de equipamentos e serviços, na saúde há tratados importantes que permitem a complementação dos serviços de saúde, mas esbarram na burocracia e desinteresse dos governos em facilitar os acordos firmados, visando atender às necessidades da comunidade fronteiriça”(W204)</i></li> </ul>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora.