

## **GABINETES DE GESTÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS (GGIF): INTEGRAÇÃO E GOVERNANÇA NA FAIXA DE FRONTEIRA**

*Antônio César Bochenek<sup>16</sup>*

*Eloiza Dal Pozzo<sup>17</sup>*

*Luciano Stremel Barros<sup>18</sup>*

### **RESUMO**

O artigo objetiva conhecer, analisar e avaliar os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIF), como estratégia de governança e integração no desenvolvimento de políticas públicas de segurança. Por meio de entrevistas semiestruturadas com os representantes dos GGIFs foram estudados quatro eixos: histórico dos GGIFs nos Estados da federação, o funcionamento, as ações de cooperação/integração e as sugestões de melhorias. Entre os resultados colhidos na pesquisa empírica foi verificado que a integração dos órgãos, por meio dos GGIFs, em sua maioria, ocorre sob demanda, ou seja, ainda não houve o desenvolvimento suficiente dos órgãos para criar uma dinâmica própria de atividades. Entretanto, a partir da análise das percepções dos entrevistados e da pesquisa foram apontadas várias pistas e diretrizes de contribuições e também sugestões para que os GGIFs, gradativamente, sejam instrumento de integração e cooperação estratégica para o desenvolvimento das fronteiras do país.

**Palavras-chave:** Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras. Cooperação institucional. Governança regional.

### **INTRODUÇÃO**

As regiões de fronteira apresentam peculiaridades marcantes que merecem destaque e atenção especial da sociedade brasileira e dos representantes de governo. Em termos de área geográfica, são extensas, e isto dificulta ainda mais o cuidado, principalmente aos habitantes destas regiões.

<sup>16</sup> Doutor pela Universidade de Coimbra. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Juiz Federal. Professor do Programa do Mestrado Profissional em Direito da Enfam. Professor da UEPG.

<sup>17</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Jornalista. Pós-doutora em Políticas Públicas e Desenvolvimento (UNILA).

<sup>18</sup> Doutor em Relações Internacionais (UAL). Presidente do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF).

Entre as ações possíveis de serem implementadas, sem o dispêndio de recursos elevados, está a melhoria da governança, organização e articulação dos mais diversos recursos e forças já existentes.

No universo de práticas e experiências brasileiras, despontam os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras, como uma ferramenta que integra os objetivos acima descritos. O estudo e a pesquisa empírica, por meio de entrevistas semiestruturadas aos representantes destes órgãos, com a posterior análise e a apresentação de proposições transformadoras, consistem e integram o objeto do presente texto. O objetivo da pesquisa é identificar como está o funcionamento dos GGIFs, suas potencialidades e limites, bem como propor medidas e ações que contribuam para o desenvolvimento e integração das regiões de fronteiras.

A pretensão não é esgotar o tema, mas lançar novas pistas para ações concretas de efetivação de políticas públicas de segurança que sejam revertidas para estas regiões, demonstrar as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico por meio da cooperação interinstitucional e de uma governança bem estabelecida e suscitar novos estudos para avançar ainda mais nesta relevante temática.

## O GGIF: AR CABOUÇO LEGAL E HISTÓRICO

A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) objetivou a construção de um sistema de segurança pública por meio de um papel alargado de coparticipação. A Lei que institui o SUSP (Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018), destaca que "A segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos".

No processo de institucionalização do SUSP instituíram-se os Gabinetes de Gestão Integrada. Consoante a publicação do Fórum Nacional de Segurança Pública (2013), foram criados no bojo do II Plano Nacional de Segurança Pública - PNSP (2003-2006), com proposta de reunião mensal das instâncias ligadas à segurança pública para a discussão dos principais problemas de ordem pública dos municípios, bem como para o delineamento de ações de prevenção e repressão ao crime e monitoramento e avaliação dos resultados alcançados com as ações desenvolvidas.

[...] este arranjo organizacional seria uma das engenharias institucionais que viabilizaria a maior articulação entre as distintas instituições do sistema de segurança pública e justiça criminal que atuam em âmbito municipal. Logo, o GGI viabilizaria a reunião mensal das seguintes instituições: Guarda Municipal e Conselho Comunitário de Segurança Pública (quando esses existirem), polícias (Militar e Civil); Defensoria Pública; Ministério Público; Judiciário; Sistema Prisional e Sistema destinado à execução de Medidas Socioeducativas. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2013, p. 4)

A publicação também traz dados de instituição dos GGIs: "Entre os anos de 2008 e 2010, 104 Gabinetes de Gestão Integrada Municipal foram instituídos a partir desta linha de financiamento, sendo 53 em 2008, 23 em 2009 e 28 em 2010". Além disso, ainda com vias de contextualizar a criação dos GGIs, "[...] em 2008 a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASA) instituiu uma linha de financiamento específica para que os estados e os municípios pudessem viabilizar a criação de instâncias de gestão dessa natureza no âmbito local".

No cenário brasileiro, há diferentes perfis de Gabinetes de Gestão Integrada: Estadual, Municipal, Intermunicipal e de Fronteira. O Decreto nº 7.496/11 instituiu o Plano Estratégico de Fronteiras, posteriormente revogado pelo Decreto nº 8.903, de 2016, no artigo 5º, indicava a criação do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-Fron) para a articulação e integração das ações da União, estados e municípios com o objetivo de fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira (Lei 6.634/79). Além disso, segundo o artigo 8º do Decreto nº 11.273, de 5 de dezembro de 2022:

Os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras terão como objetivo a proposição de ações conjuntas com vistas à integração e à articulação das ações de competência da União, previstas no art. 1º, com as ações de Estados e Municípios.

Ainda com relação ao histórico de criação e instituição dos GGIFs, segundo a publicação Cartilha GGI (2016), em 2011, a Estratégia Nacional de Fronteiras possibilitou a articulação para o funcionamento dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira.

Em sua composição, os GGIFs reúnem órgãos relacionados à segurança transfronteiriça e funcionam por meio de gabinetes próprios ou como câmaras técnicas dos GGI estaduais e prezam pelo diálogo, integração e cooperação entre os participantes. De acordo com a Cartilha GGI (2016, p.29), cada GGIF tem um regimento interno, "que deverá estar em consonância com as leis e normas vigentes e as diretrizes nacionais da SENASP/MJ, em especial à portaria nº 001/2014". O documento cita ainda que uma das ações de constituição do GGI deve ser a elaboração de um Plano de Ação para o Gabinete.

Neste passo, ainda que lento e gradual, observou-se o avanço de medidas de organização dos Gabinetes de Gestão Integrada. A análise destas iniciativas ou da ausência delas é objeto do estudo da presente pesquisa.

## **INTERAÇÃO, INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO**

Na busca por referenciais teóricos que contribuam com a maturidade dos debates sobre os processos de interação, integração e cooperação, principalmente no âmbito dos GGIFs, objeto deste estudo, cita-se Moravcsik (1998, p.18), ao referir-se às perspectivas de integração na Europa. O autor não aborda "novidades" etimológicas, mas coloca a questão fundamental que norteia a governança nas fronteiras: Como atuar sozinhos se os terrenos e problemas são compartilhados? Ademais, como transpor as linhas imaginárias das soberanias estatais, por meio da integração efetiva e necessária. As comunicações, a circulação do dinheiro, o crime organizado, assim como tantas outras experiências, revelam que as linhas fronteiriças perderam a função de isolamento, paulatinamente captadas pela fundamental integração e cooperação.

Assim, o conceito de integração - seja ela nacional ou internacional - presente neste artigo, refere-se à capacidade de os atores que fazem parte dos GGIFs atuarem de forma cooperativa e interdependente, ao compartilharem dados, informações, infraestruturas, equipamentos, entre outras e, a partir de seus contributos operativos, promover uma governança compartilhada de diversos temas relevantes para todas as instituições.

Na mesma linha, Bochenek, *et. al.* (2018) defendem que no ambiente institucional, a cooperação traz mecanismos para equalizar diferenças, viabilizar ações e, assim, organizar e agilizar os processos e os procedimentos. Entre as organizações que participam dos GGIFs, pode-se citar as forças policiais federais e estaduais, guardas municipais, batalhões de fronteira, Ministério Público Estadual e Federal, Corpo de Bombeiros, Forças Armadas, Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Receita Federal, Justiça Federal e Estadual, Procuradorias, e outros atores, a depender do estado - em Unidades da Federação que realizam operações ambientais, por exemplo, há a participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e outros.

Lindberg (1970, p. 649), cita que a Teoria Neofuncionalista reconhece a importância da dimensão política no processo de integração e afirma que o caminho para a integração política deve ser apoiado pela cooperação institucional. Com isso, o estabelecimento de instituições formais desempenha um papel vital na sustentação e garantia de acordos. Aplicável a este exemplo, os GGIFs tornam-se um ambiente institucional e democrático favorável para promover todos os atributos necessários à proposição e à articulação de políticas públicas e de investimentos para as fronteiras, necessárias para as transformações de todas as áreas.

Sobre os instrumentos institucionais de governança e cooperação em segurança pública, Naves e Magalhães (2016, p. 66) colocam em debate convênios, contratos e termos de cooperação e fazem uma crítica de que o artigo 144 da Constituição Federal deixou com os Estados as atribuições de segurança pública e é necessária a inserção dos municípios na formulação de políticas públicas nesta área.

A literatura coloca as ações locais como decisivas para a questão da segurança, e os municípios passaram a se engajar, criando secretarias de segurança urbana, guardas municipais, planos de segurança e criação de conselhos comunitários de segurança (...). Os estados quase sempre estão voltados para o pagamento de pessoal, especialmente em decorrência da manutenção das polícias civis e militares.

No artigo, os autores também abordam que os convênios eram a principal ferramenta de cooperação intergovernamental na área da segurança pública, citam a complexidade e os requisitos necessários ao estabelecimento de convênios, "(...) uma vez que os recursos do FNSP podem ser repassados aos estados e municípios apenas mediante o estabelecimento de convênios com o Governo Federal". Entretanto, também discutem que, mesmo em um ambiente institucional complexo, a partir dos convênios o Governo Federal pode direcionar esforços conjuntos, eleger prioridades de investimentos e "(...) realizar o planejamento estratégico de ações, o que se concretiza por meio da exigência de contrapartidas pelos estados e municípios que efetivam a cooperação desejada".

Por outro lado, Figueiredo e Mattos (2023), no texto "Avanços nos arranjos institucionais do Sistema Único de Segurança Pública" (2023), abordam a tentativa de integração por meio da implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)<sup>19</sup>.

A tríade conselho-plano-fundo foi trazida para a lógica da segurança pública como uma alternativa à disfuncionalidade de articulação e integração entre as ações de segurança pública nos diferentes níveis de governo. Como sabemos, tirar o SUSP do papel não se resume a emular outros sistemas. Há especificidades em suas modelagens e limitações constitucionais que caracterizam e condicionam essas áreas.

Os mesmos autores destacam que, "(...) os resquícios da lógica de convênio foram retirados" e a partir de portarias publicadas em março de 2023, recursos do FNSP serão repassados aos estados via gestão por resultados.

Os três atos, resumidamente, tratam a) da divulgação dos valores que cada Estado e o Distrito Federal receberão dos 1,009 bilhão disponíveis neste ano de 2023 para a transferência obrigatória na modalidade FAF; b) dos procedimentos, requisitos e prazos que devem ser seguidos para se ter acesso a esses recursos; e c) das áreas temáticas, ações e itens que podem ser financiados com esse dinheiro.

---

<sup>19</sup> O SUSP foi instituído pela Lei nº 13.675/2018 e tem como objetivo integrar os órgãos de segurança e inteligência e padronizar informações, estatísticas e procedimentos, dentre outros.

A portaria MJSP nº 439, de 4 de agosto de 2023, trata das áreas temáticas e itens financiáveis por meio dos recursos. Dentre eles, a redução de mortes violentas intencionais, o enfrentamento da violência contra a mulher e a melhoria da qualidade de vida dos profissionais da segurança pública. Outro aspecto interessante para o debate aqui proposto é o Artigo 4º, item II, ou seja, como as ações devem ser estruturadas, conforme segue: "II - mecanismos de governança e acompanhamento do resultado das ações".

Com isso, a partir dos resultados deste estudo e em vias de debate e encaminhamentos sobre o tema, é relevante fazer a reflexão sobre as possibilidades de os GGIFs serem um braço para atendimento ao SUSP. As demandas também são propostas pelo grupo de governança, em movimento indutivo de investimentos, para as necessidades de segurança pública das áreas de fronteira, com o enfoque voltado para a cooperação e a integração.

Bochenek (2017, p. 127), ao abordar o tema da criminalidade transnacional, cita que os meios tradicionais de combate são insuficientes. "O Poder Judiciário é limitado pelas fronteiras, devendo recorrer aos instrumentos de cooperação e colaboração em suas formas tradicionais". Esta e outras instituições voltadas à segurança pública necessitam de artimanhas de cooperação para preencher as lacunas ligadas à legislação e/ou processos burocráticos de atuação. Sem elas, as forças públicas de segurança estarão atrasadas em relação ao combate e enfrentamento das organizações criminosas.

O estudo "Operações de Segurança nas áreas de fronteira", realizado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF, 2016), destaca a integração dos Ministérios e demais órgãos, em ações contínuas e cooperadas como uma ação assertiva para a otimização dos recursos e a excelência dos resultados. Ainda destaca Fabiana Irala (2020, p. 412-413) que na região de tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai desde o ano de 1996, funciona o Comando Tripartite de cooperação policial internacional, nas mesmas linhas aqui estudadas para os gabinetes de gestão integradas de fronteiras. Aponta a autora as vantagens e conquistas das ações do Comando Tripartite em termos de integração e cooperação com resultados efetivos a toda sociedade.

Conforme será visto no próximo capítulo, em relação à atuação dos GGIFs, estes têm-se pautado pela cooperação/integração passiva. Os resultados das entrevistas revelam que o planejamento conjunto relacionado à segurança pública nas áreas de fronteira ainda é incipiente e com alta potencialidade de ações e principalmente para a obtenção de resultados positivos. O comportamento mais típico, ao tratar-se da interação entre os entes de segurança, é o reativo, sob demanda, especialmente nas operações citadas, como Hórus, Paz, Ágata e Programa VIGIA. A governança incentivada, com ações ativas, será a propulsora de novos horizontes para a região de fronteira.

## **ANÁLISE DA PESQUISA QUALITATIVA REALIZADA COM REPRESENTANTES DOS GGIFS**

Além da pesquisa documental e bibliográfica apresentada no presente artigo, no ano de 2023, com o objetivo de conhecer a situação dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras, foi realizada pesquisa qualitativa por meio de entrevistas semi-estruturadas com representantes dos GGIFs de cada estado, cuja amostra foi indicada pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI) - órgão do governo federal que, dentre as funções, assessorava a Presidência da República em questões militares e de segurança.

O roteiro da entrevista foi elaborado com o objetivo de analisar a situação atual dos GGIFs a partir de quatro pontos principais: o histórico do GGIF, a rotina de funcionamento, as ações de cooperação/integração com outros órgãos e, para promover possíveis encaminhamentos em relação à temática, a pergunta sobre o que poderia ser aprimorado em relação aos GGIFs. As entrevistas foram realizadas de forma virtual nos meses de setembro e outubro de 2023.

A análise das entrevistas foi realizada por meio do método de análise de conteúdo, que, segundo Chizzotti (2006), tem o objetivo de compreender criticamente o sentido das comunicações e as significações explícitas ou aquelas nas entrelinhas. Dentre as técnicas de análise de conteúdo, foi utilizada a análise categorial, em que na análise das respostas dos entrevistados as informações de destaque são agrupadas em categorias.

Bardin (1977) esclarece que a interpretação proposta pelo método de análise de conteúdo consiste em descobrir por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, um sentido não explícito. E isso exige grande esforço de interpretação do analista. Gomes (2007, p. 79) destaca que a interpretação na pesquisa qualitativa tem como finalidade explorar o conjunto de opiniões e representações sociais sobre o tema que está sendo investigado.

Esse estudo do material não precisa abranger a totalidade das falas e expressões dos interlocutores porque, em geral, a dimensão sociocultural das opiniões e representações de um grupo que tem as mesmas características costuma ter muitos pontos em comum ao mesmo tempo que apresentam singularidades próprias.

Segundo documentos enviados pelo GSI, há 11 GGIFs no Brasil. Os pesquisadores fizeram contato com representantes de todos os gabinetes. Entretanto, após seguidas tentativas, foi possível entrevistar representantes de nove estados fronteiriços: Rondônia, Santa Catarina, Acre, Pará, Paraná, Mato Grosso do Sul, Amapá, Mato Grosso e Roraima. Não participaram da entrevista os representantes do Rio Grande do Sul e do Amazonas.

Abaixo serão apresentadas as questões, as categorias identificadas e as respostas representativas dos entrevistados. O número após a categorização representa a quantidade de respostas - e não de entrevistados - já que a mesma pessoa pode indicar diversas informações. Para apresentar exemplos relacionados a cada categoria identificada, foram selecionadas respostas representativas dos entrevistados e estes foram nominados com códigos "E", de "entrevistado" seguido do número correspondente à ordem de realização das entrevistas e decupagens, que são arquivos internos dos pesquisadores.

A primeira pergunta realizada foi em relação ao funcionamento do GGIF e seu histórico. Consoante os representantes dos oito GGIFs participantes da pesquisa, quatro estão ativos, um funciona parcialmente, com baixa demanda de reuniões/ações, e três estão desativados.

---

**1. O GGIF está ativo?**

---

Categorização (n)	Respostas representativas (entrevistados)
Ativo (5)	"Está ativo desde o seu marco legal, que se deu pelo Plano Estratégico de Fronteiras, em 2011". (E4)
Funciona parcialmente (1)	"GGIF está mais parado. Última reunião foi em 2022". (E1)
Desativado (3)	"Ainda não foi efetivado o GGIF, apesar de já termos conseguido a assinatura do governador em 2021". (E6)

---

**Fonte:** Dados da pesquisa (2023).

Por meio da pergunta relacionada à periodicidade das reuniões, dos GGIFs ativos, quatro deles reúnem seus participantes pelo menos a cada dois meses e ainda em situações de crise. Dois entrevistados também comentaram que há reuniões entre os órgãos participantes do GGIF quando há demanda relacionada a operações conjuntas. Um dos representantes entrevistados disse que o grupo se encontra apenas em situações de crise e que não há regularidade nas reuniões. As respostas desta questão já mostram indícios de oportunidades desperdiçadas em termos de articulação e de proposição de ações para as fronteiras.

---

**2. São realizadas reuniões? Qual a periodicidade?**

---

Categorização (n)	Respostas representativas (entrevistados)
Sim (4)	"A cada dois meses e também em situações de crise". (E4)
Sob demanda (2)	"Somente em situações específicas, de crise". (E3)
Não (3)	

---

**Fonte:** Dados da pesquisa (2023).

A questão três teve como objetivo conhecer as percepções dos entrevistados sobre cooperação e integração. Todos eles citaram operações demandadas pelo governo federal e que, historicamente, são exitosas do ponto de vista de resultados: Operação Hórus, Programa VIGIA, Operação Paz e Ágata. Importante refletir sobre os legados de tais operações além da repressão aos ilícitos e resultados operacionais: sobre a aproximação institucional promovida e trocas de experiência. A partir destas respostas também é válido refletir sobre o grau ou nível de integração entre os atores, e, a partir das respostas, mais uma vez percebe-se que ocorre sob demanda.

---

**3. Você identifica ações de cooperação/integração no seu estado?**

---

Categorização (n)	Respostas representativas (entrevistados)
Operação Hórus (4)	"A Hórus não é originária do GGIF, mas está no contexto do GGIF. Hoje, há a integração das forças estaduais na Hórus". (E1)
Programa VIGIA (1)	"O que ocorre na região é mais vinculado ao Programa VIGIA. Brasília faz o contato com o ponto focal, e depois oficializa para a capital. Mas muitas vezes fica represado porque não se sabe para onde encaminhar. Por isso o GGI seria interessante". (E2)
Operação Paz (1)	Não temos trabalhado muito de forma integrada. Temos trabalhado nessa integração por meio da Operação Hórus e a Paz". (E6)
Operação Ágata (1)	"A Operação Ágata. Operação integrada, coordenada pelas Forças Armadas mas que também utiliza forças policiais estaduais e federais, além do Ibama". (E1)
Conselho Estadual de Segurança Pública (1)	"O Conesp funciona. Nos reunimos de 3 em 3 meses. Fazem parte o MP, pessoal do estado, município, quase todos os do GGIF". (E6)

---

**Fonte:** Dados da pesquisa (2023).

A última pergunta apresentada da pesquisa teve como objetivo acolher sugestões e/ou encaminhamentos dos entrevistados sobre como os mecanismos de cooperação/integração poderiam ser aprimorados, já que estes participam diretamente nos GGIFs e também das operações conjuntas. Responderam a pergunta todos os entrevistados, mesmo aqueles em cujo estado não há GGIF constituído ou que não está ativo. Alguns entrevistados deram mais do que uma sugestão de melhoria. As categorias e respostas representativas estão descritas abaixo.

---

**4. Em termos de cooperação/integração, o que poderia ser aprimorado?**

---

Categorização (n)	Respostas representativas (entrevistados)
Investimento em capacitações integradas (1)	"O MJ capacita policiais civis e militares, bombeiros, policiais federais, PRFs, com curso de Unidade especializada de fronteira. Mas, precisamos de mais capacitações integradas". (E1)
Aprimoramento de legislações (3)	"A integração hoje é muito pessoal. Um policial que é amigo do outro, trocam informações e obtêm resultados positivos. Precisa haver mais legislação para o funcionamento do GGIF". (E1)
Criação de um "Centro de GGIF" em Brasília (1)	"Deveria ser criado um Centro de GGIF, em Brasília, que possa ter representantes que conhecem as fronteiras, que atuam em terreno". (E3)
Os estados terem uma coordenadoria de operações integradas e os GGIF livres para operar nos polos de fronteira (1)	"Aprimoramento por meio de uma coordenadoria de operações integradas e de cooperação interagências que desafogasse o GGIF, para que pudéssemos operar com mais frequência nas fronteiras. De uns tempos pra cá, mesmo elaborando o cronograma, nem sempre a gente conseguia atender por conta de demandas do governo federal, para os estados participarem a nível nacional. Nessa nova estrutura que a nossa secretaria está se reorganizando criou-se essa coordenadoria de operações integradas, deixando a secretaria executiva do GGIF livre para operar nos polos de fronteira com mais liberdade". (E4)
Maior	"Não temos muita integração a nível federal. Mais em



**4. Em termos de cooperação/integração, o que poderia ser aprimorado?**

Categorização (n)	Respostas representativas (entrevistados)
integração/participação dos órgãos federais	ações pontuais. Os representantes do estado se entendem bem". (E5)
Destinação de recursos (1)	"Uma das sugestões é melhorar a distribuição de recursos do Fundo de Segurança Pública para que uma parte específica seja aplicada na fronteira. Hoje o recurso vem para o estado e a gente prioriza onde tem uma população mais concentrada. A fronteira ela sempre vai ser deixada de lado, porque aqui a gente não tem tanto problema de fronteira como acontece por exemplo no MT, MS, muita gente atravessando de lá para o Brasil". (E6)
Ajustar normativos relativos a GGIF (1)	"O governo federal tem que colocar na norma deles que esses entes federais têm que dar apoio e participar. Aqui a gente colocou a indicação de entes do governo federal, como da RF por exemplo. Você coloca os entes estaduais na coordenação, mas não há obrigatoriedade dos governos federais participarem. A gente colocou, mas a gente não pode obrigar entes federais a participarem. O Exército trabalha com inteligência, a ABIN trabalha com inteligência, o ICMBIO e o IBAMA têm informações. Acaba não criando a governança institucional. Assim, fica dependendo da governança "pessoal", da amizade entre os atores e não uma governança institucional. Também vai depender da boa vontade do secretário". (E6)

**Fonte:** Dados da pesquisa (2023).

Sobre a categoria de "Aprimoramento de legislações", observa-se que, em geral, os arranjos informais - como visto pela resposta representativa do Entrevistado 1: "A integração hoje é muito pessoal. Um policial que é amigo do outro, trocam informações (...)" -, são gerados quando o espaço institucional apropriado não está disponível, mas os atores envolvidos viabilizam tais arranjos.

Em relação à categoria "Destinação de recursos", uma das questões que se coloca em debate é a própria aplicação do Fundo Nacional de Segurança Pública,

que, segundo relato do entrevistado, é aplicado nas áreas mais populosas. Isto gera, no mínimo, dois problemas: um é o desestímulo às proposições, por parte dos entes de segurança pública, em movimento ativo, específico para as áreas de fronteira. O outro é a equivocada divisão de recursos para áreas populosas, sem pensar no contexto geral do estado em questão/país.

Por fim, uma das respostas representativas cita a necessidade de criação de um centro de GGIF em Brasília para que haja encaminhamentos e estratégias de atuação e fortalecimento dos processos de cooperação e integração entre os entes que compõem os Gabinetes. Dado o cenário de que as fronteiras são ambientes complexos, cuja rotina contempla diversidades culturais, geográficas, geopolíticas e econômicas, ações articuladas são importantes para atuar nestas complexidades e tais trabalhos poderiam ser realizados ou por meio deste centro ou via próprio GSI.

## **CONCLUSÃO**

A análise dos dados e informações coletadas na pesquisa revela que as ações integradas de fronteira avançam, mas em passos lentos. As iniciativas, ainda isoladas, necessitam de integração, bem como da cooperação entre os agentes envolvidos, no sentido de produzir sinergias, evitar retrabalho e desperdícios, e principalmente para organizar a gestão e a interação com o objetivo de apresentar resultados significativos dos serviços prestados para toda a população, especialmente a fronteiriça.

Sob o ponto de vista teórico, a integração é uma inovação institucional que vai viabilizar a melhor governança. Entretanto, é fundamental a constante articulação e organização dos atores que a compõem, juntamente com as institucionalidades representativas. Também é interessante refletir como estaria a segurança pública se não houvesse cooperação/integração entre as organizações, haja vista a otimização de resultados, o aprendizado mútuo e o aprimoramento das instituições.

A partir do estudo e das entrevistas realizadas, percebe-se que a integração e a cooperação por meio dos GGIFs não se desenvolveu o suficiente para criar uma dinâmica própria e ações contínuas. Em geral, observa-se a dependência do representante de um dos órgãos envolvidos para promover a aproximação/interação

entre os entes e a fluidez tem sido pontual, especialmente para os momentos de crise ou dificuldade. Também é válido citar que a integração entre os atores ocorre, mesmo que apenas sob demanda, na maioria dos casos. A evolução das manifestações indica que é possível evoluir para um avanço de forma gradual, à medida que os mecanismos de governança são aprimorados e as ferramentas são aperfeiçoadas.

Além disso, observa-se que é um tema em aberto, a ser desenvolvido, de que modo o processo de integração poderia ser liderado e se haveria essa necessidade de liderança, bem como das suas formas. De todo modo, a pesquisa revelou que a cooperação mostrou ser frágil e não duradoura.

Para constituir a continuidade de ações e aprimorar os processos de governança e cooperação, é necessário o planejamento e a organização de reuniões periódicas, como ocorre em alguns estados, para gerar a agenda propositiva e não sob demanda. Atualmente, na maioria dos estados, tem ocorrido com mais frequência uma governança "pessoal" e não institucional. Os representantes que têm perfil e facilidade de contato com as organizações que constituem os GGIFs promovem ações conjuntas. Os demais, em regra, não. Com isso, o ambiente institucional dos GGIFs mostra algumas fragilidades. Importante reforçar os conceitos de cooperação, integração e governança entre os participantes.

Outro ponto de destaque é a diversidade de organizações que integram os GGIFs, já que estes, em sua concepção, incentivam e facilitam os processos de mobilização do capital social das regiões de fronteira. São órgãos inter-relacionados e transversais, mas diferentes, sinal de que a diversidade almejada já se constituiu como a base para a integração. Assim, houve ganho exponencial com o fato de os GGIFs induzirem o relacionamento entre os diversos atores. Cabe, agora, fomentar este relacionamento para desenvolver novas ações conjuntas e integradas com o objetivo de obter melhores resultados. A governança mostra-se como necessidade estratégica e operacional.

Desta forma, como apontamento relevante da análise da pesquisa, os GGIFs podem aproveitar-se de sua autonomia e legitimidade para propor projetos e ações

para as fronteiras, como um *bureau* de projetos, via Secretarias de Segurança Pública dos estados, utilizando-se recursos do FNSP<sup>20</sup>. Assim, os GGIFs poderiam ser um braço para atendimento ao SUSP, visto que seus participantes têm contato próximo com as demandas e suas complexidades relacionadas ao cotidiano em que atuam.

Por fim, destaca-se que os programas de governança têm um grau de maturidade que são alcançados com o tempo. É fundamental que os representantes dos órgãos públicos dos municípios, estados e governo federal, juntamente com a sociedade civil, concretizem as oportunidades que o ambiente institucional dos GGIFs oferecem para estabelecer melhores ações, articulações, operações que impliquem diretamente na melhor governança, com o objetivo de promover as transformações necessárias para as (re)definições do desenvolvimento das áreas de fronteira.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOCHENEK, Antônio César. A fronteira no cenário do delito. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (org). **(RE) Definições das fronteiras - Visões interdisciplinares**. Curitiba, Juruá Editora, 2017. p. 117 a 130.
- BOCHENEK, Antônio César; FREITAS, Valdimir Passos; COELHO, Nuno.; LOPEZ, J. Mouraz.; MATOS, J. Igreja.; MENDES, L. A.. **Manual Luso-Brasileiro de Gestão Judicial**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2018. v. 1. p. 406.
- BRASIL. Cartilha Gabinete de Gestão Integrada. Brasília (2016). Disponível em: [https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2675/1/19cartilha\\_ggi-corrigida.pdf](https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2675/1/19cartilha_ggi-corrigida.pdf). Acesso em: 15 dez. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 11.273**, de 5 de dezembro de 2022. Altera o Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, que institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11273.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11273.htm#art1). Acesso em: 15 dez. 2023.

<sup>20</sup> Segundo dados fornecidos pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e publicados pela Revista Metrópoles, os estados e o Distrito Federal, entre 2019 e 2022, deixaram de destinar R\$ 2,47 bilhões do recurso disponibilizado pela União para segurança pública e a verba foi devolvida.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. **Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em 4 jan. 2024.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 165 p.

FIGUEIREDO, Isabel; MATTOS, Márcio Júlio da Silva. **Arranjos Institucionais do Sistema Único de Segurança Pública** (2023). Disponível em: <https://fontessegura.forumseguranca.org.br/avancos-nos-arranjos-institucionais-do-sistema-unico-de-seguranca-publica/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Gabinetes de Gestão Integrada no Brasil: à guisa de institucionalização?** Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP\\_Gabinetes\\_gestao\\_integrada\\_institucionalizacao\\_2013.pdf](https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/03/FBSP_Gabinetes_gestao_integrada_institucionalizacao_2013.pdf). Acesso em: 4. jan. 2024

GOMES, R. Análise e interpretação de dados em pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. Revista e atualizada. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 79-108.

IDESF - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **Operações de segurança nas áreas de fronteira.** 2016. 15p. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Opera%C3%A7%C3%A3o-de-seguran%C3%A7a-nas-%C3%A1reas-de-fronteira.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

IRALA, Fabiana. O Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) na Tríplice Fronteira brasileira: o controle social e o combate à cifra dourada. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel. (orgs). **(Re)Definições das Fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração.** Foz do Iguaçu, IDESF, 2020. p. 403 a 416.

LINDBERG, Leon N. **Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement.** Cambridge University Press, 1970, p. 648-731.

MORAVCSIK, Andrew. **The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht.** Ithaca: Cornell University Press, 1998.

NAVES, Luís Emílio Pinheiro; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Da legalidade de convênios, contratos e termos de cooperação para atividades relativas à segurança pública.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 34, n. 00, 2016. p. 65-68.