

**PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE  
FRONTEIRA NA CIDADE DE PONTA PORÃ, MS – FRONTEIRA  
DO FUTURO: FONPLATA E A COOPERAÇÃO FINANCEIRA**

***BORDER STRIP DEVELOPMENT PROGRAM IN THE CITY OF  
PONTA PORÃ, MS – BORDER OF FUTURE: FONPLATA AND  
FINANCIAL COOPERATION***

***PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA FRANJA FRONTERIZA  
EN LA CIUDAD DE PONTA PORÃ, MS – FRONTEIRA DEL  
FUTURO: FONPLATA Y COOPERACIÓN FINANCIERA***

**Alexandra Souza Ruiz<sup>1</sup>  
Ordália Alves de Almeida<sup>2</sup>  
Thiago Melim Braga<sup>3</sup>**

**RESUMO:** Objetivou-se com este trabalho evidenciar os projetos de cooperação financeira entre o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) - Banco de Desenvolvimento, em conjunto com as municipalidades fronteiriças de Mato Grosso do Sul e se esses têm promovido o desenvolvimento econômico e a integração física na região de Ponta Porã – Brasil e Pedro Juan Caballero – Paraguai. Os projetos em execução no estado de Mato Grosso do Sul correspondem a US\$ 105 milhões, sendo que para o município de Ponta Porã o desembolso foi de US\$ 25 milhões e de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, correspondeu ao desembolso de US\$ 220 milhões. Utilizou-se o método qualitativo, caracterizado como descritivo-exploratório, fundamentado também com dados do Estatuto e do Guia de Execução e Operações do FONPLATA, bem como entrevista junto à Unidade de Execução do Programa de Ponta Porã, MS. Percebe-se que o papel da auditoria externa tem grande relevância e contribui com a entrega de um valor público, que representa respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público da sociedade. Não obstante, ainda que as execuções dos projetos estejam com desempenho satisfatório, o impacto dos projetos é limitado na promoção da integração física e na redução das assimetrias entre os países-membros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação financeira; desenvolvimento econômico; auditoria externa.

**ABSTRACT:** The objective of this work was to highlight the financial cooperation projects between the Financial Fund for the Development of the La Plata Basin

---

<sup>1</sup> Pós-graduanda do Curso Auditoria e Controle Externo da Administração Pública, Instituto Avançado de Ensino Superior e Desenvolvimento Humano (INSTED).

<sup>2</sup> Doutora em Educação e Pós-doutora pelo Instituto de Estudos da Criança – Universidade do Minho, UMINHO, Portugal e docente na Faculdade Insted.

<sup>3</sup> Advogado, Doutor em Direito e Pós-doutor pelo *Ius Gentium Conimbrigae* – Universidade de Coimbra, IGC/UC, Portugal e docente na Faculdade Insted.

(FONPLATA) - Development Bank, together with the border municipalities of Mato Grosso do Sul and whether these have promoted economic development and physical integration in the region of Ponta Porã – Brazil and Pedro Juan Caballero – Paraguay. The projects being carried out in the state of Mato Grosso do Sul correspond to US\$ 105 million, with the disbursement for municipality of Ponta Porã the disbursement was US\$ 25 million and Pedro Juan Caballero in Paraguay, corresponding to the disbursement of US\$ 220 million. The qualitative method was used, characterized as descriptive-exploratory, also based on data from the Statute and the FONPLATA Execution and Operations Guide, as well as interviews with the Ponta Porã, MS, Program Execution Unit. It is clear that the role of external auditing is of great relevance and contributes to the delivery of public value, which represents effective and useful responses to the needs or demands of public interest in society. However, even though project executions are performing satisfactorily, the impact of the projects is limited in promoting physical integration and reducing asymmetries between member countries.

**KEYWORDS:** Financial cooperation; economic development; external audit.

**RESUMEN** El objetivo de este trabajo fue resaltar los proyectos de cooperación financiera entre el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Prata (FONPLATA) - Banco de Desarrollo, junto con los municipios fronterizos de Mato Grosso do Sul y si estos han promovido el desarrollo económico y la integración física. en la región de Ponta Porã – Brasil y Pedro Juan Caballero – Paraguay. Los proyectos que se ejecutan en el estado de Mato Grosso do Sul corresponden a US\$ 105 millones, con el desembolso de US\$ 25 millones para el municipio de Ponta Porã y el desembolso de US\$ 220 en Pedro Juan Caballero, en Paraguay. Se utilizó el método cualitativo, caracterizado como descriptivo-exploratorio, basado también en datos del Estatuto y de la Guía de Ejecución y Operaciones de FONPLATA, así como de una entrevista a la Unidad Ejecutora del Programa de Ponta Porã, MS. Es claro que el papel de la auditoría externa es de gran relevancia y contribuye a la entrega de valor público, que representa respuestas efectivas y útiles a las necesidades o demandas de interés público de la sociedad. Sin embargo, aunque la ejecución de los proyectos se está desempeñando satisfactoriamente, el impacto de los proyectos es limitado en la promoción de la integración física y la reducción de las asimetrías entre los países miembros.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación financiera; desarrollo económico; auditoría externa.

## **INTRODUÇÃO**

Em um contexto de negociações diplomáticas, sobretudo entre a Argentina e o Brasil, a Ata de Santa Cruz de la Sierra, assinada em 1968, deu início ao processo de integração e coordenação para identificar as necessidades na área de atuação da Bacia do Prata. Em seguida, com a I Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, o Tratado da Bacia do Prata foi assinado em Brasília, em 23 de abril de 1969.

O documento entrou em vigor em 14 de agosto de 1970, agregando esforços para promover o desenvolvimento econômico dos governos supracitados.

Propensos a alcançarem os objetivos estabelecidos no Tratado da Bacia do Prata, os países membros organizaram a IV Reunião de Chanceleres em Assunção, para criarem uma entidade com personalidade jurídica internacional, que recebeu o nome de Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Durante a VI Reunião dos Chanceleres dos Países da Bacia do Prata, em Buenos Aires, no dia 12 de junho de 1974, os países subscreveram o Estatuto do Fundo, de duração ilimitada. O Brasil foi o primeiro país a depositar o instrumento de ratificação do Estatuto, em dezembro de 1974, seguido pelo Paraguai (abril de 1975), Bolívia e Uruguai (maio de 1975) e Argentina (setembro de 1976). Assim, o estatuto entrou em vigor em outubro de 1976.

No entanto, as considerações geopolíticas persistiam, de um lado o Brasil vivenciava o período do milagre econômico, do outro, a Argentina suportava a instabilidade política e econômica, acentuando sentimentos de rivalidade e desconfiança.

Nesse âmbito, o Brasil procurou ampliar as relações cooperativas com seus vizinhos sul-americanos. Para isso, investiu numa política que permitisse a diminuição da incerteza que havia quanto às "intenções expansionistas brasileiras", presente no histórico das relações do Brasil com os demais países do continente.

Salienta-se que a maior motivação do Tratado da Bacia do Prata era a busca de entendimento para a implementação de grandes projetos de construção de hidrelétricas, que permitisse o aproveitamento compartilhado dos vastos recursos hídricos da região.

Desse modo, o objetivo principal do Tratado da Bacia do Prata foi o de reunir esforços para promover o desenvolvimento econômico e a integração física, coordenando as ações dos países-membros. O Tratado delibera que os

países-membros devem identificar áreas de interesse comum e realizar estudos, programas e obras, assim como formular entendimentos operativos e instrumentos jurídicos para tal finalidade. Possibilita, ainda, especial atenção a iniciativas de desenvolvimento em matéria de navegação; utilização dos recursos hídricos, preservação e fomento da vida animal e vegetal; interconexões viárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações; assim como a complementação regional no âmbito industrial, econômico, educativo, da saúde, dos recursos naturais e conhecimento integral da Bacia do Prata.

Nesse contexto, torna-se relevante a busca por parcerias que possibilitem mecanismo de auxílio financeiro para consecução de programas, projetos de infraestrutura e desenvolvimento econômico, principalmente no que tange ao financiamento de obras dentro do escopo que oferecem os mecanismos internacionais.

Percebe-se que em Mato Grosso do Sul, nos últimos anos, vem aumentando o esforço das municipalidades na tentativa de angariarem parceiras financeiras internacionais, com o fim de alavancar os projetos de infraestrutura local que necessitam financiamento.

Assim, objetivou-se evidenciar como a cooperação financeira pode promover o desenvolvimento econômico e a integração física, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira na Cidade de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

O artigo está estruturado em três seções, além da introdução e considerações finais. A primeira seção contempla a entrada em vigor, objetivos, missão e o plano estratégico institucional para 2022-2026 do FONPLATA. A segunda seção demonstra os projetos de cooperação financeira em execução no Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, e Pedro Juan Caballero, Paraguai, conjuntamente com o FONPLATA, entre 2014 e 2022. Por sua vez, a terceira seção demonstra conceito e relevância da auditoria, bem como a exigência de contratação de auditoria externa para encaminhamento anual das demonstrações financeiras auditadas de cada operação ao Banco de Desenvolvimento.

## **1 FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA (FONPLATA) – BANCO DE DESENVOLVIMENTO**

O FONPLATA começou a operar em 1977, quando entrou em vigor o Convênio, estabelecendo inicialmente sua base em Sucre, capital da Bolívia, sendo ratificada como país sede em dezembro de 2002, com a Resolução nº 56, da VII Reunião de Chanceleres dos países da Bacia do Prata.

Para Santos (2011), “era necessário, uma solução que contribuísse para dirimir as incertezas e permitisse o aproveitamento dos vastos recursos hídricos da região”. Naquele momento, persistiam, ainda, de ambos os lados, as considerações geopolíticas, em detrimento da busca pela integração e pela cooperação regional efetiva.

Candeas (2005) ressalta que “as tensões são desanuviadas de forma definitiva em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnica-Operativa pelos Chanceleres da Argentina, do Brasil e do Paraguai, que compatibiliza os projetos de Itaipu e Corpus”.

De acordo com o Artigo III do Estatuto do Fundo:

[...] o objetivo do Fundo será o de financiar, dentro dos termos do Artigo I do Tratado da Bacia do Prata, a realização dos estudos, projetos, programas e obras, que visem à promoção do desenvolvimento harmônico e à integração física da Bacia do Prata, destinando para tais fins seus recursos próprios e os que gestione e obtenha de outras fontes de financiamento.

No ano de 2010, decidiu-se dotar o Organismo de novo modelo de gestão institucional e criar o cargo de Presidente Executivo. A nova administração estabeleceu uma agenda estruturada e articulada com seus órgãos de governança para o relançamento institucional do Banco, com base em um cronograma com metas de gestão de curto prazo.

Em dezembro de 2014, a organização obteve empréstimo de U\$ 75 milhões, do Banco de Desenvolvimento da América Latina. Esses fundos possibilitaram o fortalecimento institucional do FONPLATA, a expansão da carteira de crédito e a execução de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento social e produtivo em seus países membros.

A partir de novembro de 2018, a Organização foi consolidada sob o nome de FONPLATA – Banco de Desenvolvimento (Figura 1), por meio da alteração do Convênio Constitutivo, para estabelecer alianças estratégicas com novos países membros, bem com outras agências e bancos multilaterais de crédito que compartilham seus valores institucionais e objetivos de desenvolvimento regional.

Figura 1 - Logo do FONPLATA



Fonte: FONPLATA (s.d.).

Desde o final de 2019, o Banco é responsável pela administração fiduciária do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e, desde 2020, financia operações para o setor público, sem exigência de garantia soberana, o que abriu caminho para projetos similares em todos os países membros. O Banco possui ainda linhas de crédito para reativação econômica e financiamento verde.

O novo Plano Estratégico Institucional traçado para o período de 2022-2026 visa atender a um conjunto de objetivos estratégicos inter-relacionados e serve de plataforma para definir as políticas e atividades a serem realizadas nesses anos. Essa plataforma programática possui cinco pilares estratégicos e três linhas de ação, cujo objetivo é fortalecer a instituição e se destacar como Banco de Desenvolvimento por ser: **Confiável** - para responder com o apoio técnico e financeiro necessário para mitigar as brechas internas de desenvolvimento; **Proativo** - para responder celeremente, com soluções inovadoras, de forma eficaz e eficiente; **Adaptável** - para se adequar de forma rápida e eficaz a mudanças nas expectativas e demandas de seus países

membros, parceiros no desenvolvimento e mercados de capitais, mantendo a relevância e a solidez patrimonial e financeira da instituição.

Em 2022 o FONPLATA tornou-se um dos bancos multilaterais pioneiros na América Latina ao ter um Quadro de Dívida Sustentável de acordo com a Associação Internacional de Mercados de Capital (ICMA), expondo seu firme compromisso com as questões ambientais alinhadas à Agenda 2030 das Nações Unidas e ao Acordo de Paris.

A missão do FONPLATA é apoiar a integração e o desenvolvimento harmônico, inclusivo e sustentável de seus países membros (Figura 2), por meio do uso eficaz e eficiente de recursos financeiros e não financeiros.

Figura 2 – Membros do FONPLATA: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai:



Fonte: FONPLATA (s.d.).

O cumprimento da Missão implica estender as intervenções para o financiamento de iniciativas de pré-investimento, investimento, cooperação técnica e geração de conhecimento do setor público e o setor privado, respondendo de forma proativa e adequada à demanda dos países membros.

O Estatuto do FONPLATA estabeleceu que a estrutura do Fundo contaria com Assembleia de Governadores, Diretório-Executivo e Secretaria-Executiva.

A Assembleia de Governadores é o órgão máximo do Fundo e realiza, pelo menos uma vez ao ano, reuniões ordinárias. Compõe-se por cinco Governadores Titulares designados pelos países-membros, que também designam um Governador Alternativo, que substitui o titular, com semelhantes funções, no caso de impedimento do primeiro. O governador titular brasileiro é o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Governador Alternativo é o seu Secretário de Assuntos Internacionais.

Em 22 de setembro de 2023 foi realizada a XXVI Reunião da Assembleia de Governadores do FONPLATA, na qual o Estado Plurianual da Bolívia assumiu a Presidência do órgão máximo de governança do Banco, representado pelo Ministro de Planejamento do Desenvolvimento, Sergio Cusicanqui Loyaza, tendo como Presidente-Executiva a brasileira Luciana Botafogo para a gestão 2022-2023.

## **2 PROJETOS DE COOPERAÇÃO FINANCEIRA EM EXECUÇÃO NO ESTADO DE MS, BRASIL, E EM PEDRO JUAN CABALLERO, PARAGUAY, POR MEIO DO FONPLATA**

O Fundo começou a operar, efetivamente, em 1977, quando entrou em vigor o Convênio de Sede entre o Governo da Bolívia e o FONPLATA, estabelecendo sua base de operações na cidade de Sucre, Bolívia.

No estatuto do fundo, deliberou-se que a política de crédito seguiria uma distribuição geográfica harmônica, concedendo, contudo, preferência a projetos no grupo de países de menor desenvolvimento relativo (Bolívia, Uruguai e Paraguai). Os setores elegíveis para financiamento no âmbito do Fundo são: projetos de infraestrutura e integração física, investimentos em setores produtivos e vinculados ao intercâmbio regional, projetos em áreas de educação, saúde e recuperação ambiental, e estudos de pré-investimento.

A Resolução da Diretoria R.D. 97<sup>a</sup> - 896/2000, aprovada em 2000, concedeu flexibilidade para a aplicação dos recursos disponíveis do Fundo em uma carteira de investimentos, que pode ser composta por depósitos a prazo fixo, títulos dos bancos centrais dos países-membros ou dos Estados Unidos, como também bônus emitidos por organismos ou entidades financeiras dos países-membros.

Segundo Araújo (2007), a política de colocações foi alterada significativamente, e a decisão do Diretório-Executivo do FONPLATA sobre esse tema tem sido a de restringir ao mínimo o risco da carteira de investimentos do

Fundo (havia antes uma grande concentração em títulos de Bancos Centrais de países membros, como títulos do Bancos Centrais da Argentina e da Bolívia).

Desse modo, houve uma sensível melhora no risco das aplicações do Fundo e, segundo Santos (2011), apresentou solução para o problema de falta de remuneração verificado com relação aos investimentos realizados, que passaram a ser pagos em dólares.

Desde o início de suas atividades, em 1977, o FONPLATA aprovou vários projetos em operações de empréstimos, em setores como de transporte, agropecuária, indústria, ação social, exportação, recursos hídricos, saúde e outros. Além de operações de cooperação técnica realizadas entre os países-membros.

No estado de Mato Grosso do Sul, Brasil (Figura 3), a carteira total de projetos ultrapassou o valor de US\$ 238 milhões, sendo que em execução corresponde ao valor de US\$ 105 milhões, que abrangem três projetos de operações de financiamento em Corumbá, aprovado em 2014, aporte de US\$ 40 milhões; em Dourados, aprovado em 2022, aporte de US\$ 40 milhões; e em Ponta Porã, aprovado em 2019, aporte de US\$ 25 milhões.

Figura 3 – Localização Corumbá, Dourados e Ponta Porã, MS, Brasil



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, s.d.).

## 2.1 Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá (DPI)

O Programa de Desenvolvimento Integrado de Corumbá (PDI) prioriza a execução de ações que tendem a solucionar os problemas causados, principalmente, pela deficiência de infraestrutura urbana e socioambiental.

A operação tem relação direta com a área de influência da Bacia do Prata. A cidade de Corumbá está localizada na margem esquerda do Rio Paraguai, em uma zona de fronteira que vincula três países membros da Bacia do Prata: Bolívia, Brasil e Paraguai.

Cabe destacar, ainda, que o Rio Paraguai forma parte da Hidrovia Paraguai-Paraná, a mesma que, atualmente, constitui uma alternativa de ampliação das exportações e importações de vários produtos, em especial para a produção de soja, que vai para os portos de Rosário (Argentina) e Nova Palmira (Uruguai), com destino aos mercados externos.

Nesse município, o financiamento foca em projetos destinados a urbanização, melhora das condições socioambientais, de infraestrutura urbana, moradia, recreação e mobilização, com a finalidade de proporcionar acesso da população aos serviços públicos, visando inclusão social e o desenvolvimento sustentável das áreas de intervenção.

A etapa do projeto que está em execução (Foto 1), aprovado em 10/12/2014, tem contribuição de US\$ 40 milhões do FONPLATA e mais o aporte local de US\$ 40 milhões. No projeto estão previstas a estruturação de um Terminal Hidroviário de Embarque de Passageiros e um deck para visitas turísticas, como parte da renovação da Orla Portuária de Corumbá.

Foto 1 – Município de Corumbá, MS



Fonte: Adaptado da Prefeitura de Corumbá, MS.

## **2.2 Programa de Desenvolvimento de Dourados, MS – Desenvolve Dourados**

A contratação de crédito entre Dourados e o FONPLATA aprovado em 2022, foi selado com crédito de US\$ 40 milhões para obras de infraestrutura e modernização do município, ainda, prevê contrapartida da Prefeitura de mais de US\$ 10 milhões. O total do investimento é de aproximadamente R\$ 270 milhões.

O município de Dourados conta com uma superfície de 4.062.236 km<sup>2</sup> e uma população de 243.368 habitantes, segundo o censo de 2022 do Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), representando o segundo município mais populoso de Mato Grosso do Sul.

O financiamento vai permitir a promoção de melhorias na qualidade de vida da população por meio de ações em saneamento, meio ambiente, mobilidade e desenvolvimento urbano, infraestrutura administrativa e fortalecimento institucional no município de Dourados (Foto 2).

Foto 2 – Via Parque Água Boa, Dourados, MS



Fonte: Adaptada de Rodrigo Pirola, Prefeitura de Dourados, MS.

As obras do FONPLATA vão requalificar vias, transformar a mobilidade da cidade, reformar os prédios públicos de atendimento ao cidadão, fomentar a cultura, o esporte, o turismo e dar mais dignidade aos povos indígenas. As propostas do programa estão divididas em investimentos nas áreas de Saneamento Urbano, Meio Ambiente, Mobilidade e Desenvolvimento.

## **2.3 Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira na Cidade de Ponta Porã, MS – Fronteira do Futuro**

O município de Ponta Porã localiza-se a Sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul, com área de 5.330,448 km<sup>2</sup>, área de fronteira seca com a cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero, capital do departamento de Amambay, no Paraguai, sendo caracterizada como cidade gêmea e mais conhecida como princesinha dos ervais.

O projeto de Ponta Porã teve a aprovação em 15 de novembro de 2019, perfazendo contribuição do FONPLATA de US\$ 25 milhões e aporte local de US\$ 6,250 milhões.

As partes acordaram que a execução do Programa e a utilização dos recursos do Financiamento do FONPLATA serão de responsabilidade do mutuário, por intermédio de uma Unidade de Execução do Programa (UEP), constituída por técnicos da Prefeitura Municipal e consultores especializados, vinculada à Secretaria de Finanças do Município, ou outro ente que vier a sucedê-la com atribuições similares.

O mutuário - a quem se destina o financiamento - deverá pagar totalmente o empréstimo dentro do prazo improrrogável de 15 anos, contados a partir da data de vigência do contrato, mediante a amortização em parcelas semestrais, consecutivas e, na medida do possível, iguais, no dia 15 dos meses de abril e outubro. O prazo de carência será de quatro anos a partir da data de vigência do contrato.

O montante do financiamento será desembolsado em dólares e/ou o seu equivalente em moeda local, conforme disponibilidade de moeda do FONPLATA.

Considerando a Resolução RD nº 1394 (FONPLATA, 2017), a aquisição de bens e serviços financiados pelo FONPLATA baseia-se nos seguintes princípios:

- i. **Relação custo-benefício** *faz referência ao uso eficiente, eficaz e econômico dos recursos, envolvendo a avaliação dos custos e benefícios relevantes, bem como dos riscos associados e dos demais atributos diferentes do preço e/ou dos custos do ciclo de vida, quando couber. Esse princípio inclui os objetivos de economia, eficiência e eficácia nas contratações.*
- ii. **Transparência** *para garantir a publicidade dos processos seletivos e o livre acesso às informações pertinentes.*

iii. **Livre concorrência** com vistas a assegurar a participação do maior número de licitantes qualificados, garantindo que os processos financiados pelo Fundo tenham a maior quantidade possível de participantes, de forma a obter as melhores condições do mercado.

iv. **Igualdade** para garantir um processo seletivo objetivo, evitando todo tipo de preferência ou discriminação que venha a favorecer ou prejudicar a uns em detrimento de outros.

Dessa forma, os processos de aquisições financiados pelo FONPLATA deverão reger-se pela Política para a aquisição de bens, obras e serviços e, subsidiariamente, pelas normas e procedimentos estabelecidos nos sistemas fiduciários nacionais do país-membro respectivo, em conformidade com as disposições dos respectivos contratos.

O objetivo do Programa Fronteira do Futuro Ponta Porã, MS, é de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população do Município, por meio de investimentos em ações de mobilidade urbana, macrodrenagem e desenvolvimento social e cultural.

O Programa compreende a execução de um conjunto de obras e ações distribuídas em componentes/subcomponentes, conforme o Contrato de Empréstimo BRA-23/2019: **Obras**: Constitui-se no componente de investimentos do Programa, compreendendo, entre outras, as seguintes ações previstas no Contrato de Empréstimo BRA-23/2019:

- i) Implantação do Polígono da Linha Internacional, com obras de infraestrutura viária, macrodrenagem, pavimentação, ciclovias, calçadas, sinalização viária, equipamentos de multiusos de esporte/lazer e cultural;
- ii) Implantação da Via Norte –Sul, com obras de macrodrenagem, pavimentação, ciclovias, calçadas, sinalização viária;
- iii) Implantação na Avenida Marechal Dutra, com obras de macrodrenagem, pavimentação, ciclovias, calçadas, sinalização viária e construção de obra de arte especial;
- iv) Requalificação de vias no Perímetro Urbano, com obras de microdrenagem, pavimentação, calçadas, sinalização horizontal e vertical;
- v) Reforma e ampliação do Centro Cultural;
- vi) Construção do Espaço para Desenvolvimento de Robótica;
- vii) Obras complementares; e
- viii) Projetos de engenharia.

No site oficial da Prefeitura Municipal de Ponta Porã, na aba licitações (FONPLATA), é possível verificar os editais de contratação, constando a atual fase

de andamento dos processos licitatórios, sendo editais lançados para os incisos do contrato BRA-23/2019:

i): Implantação do Polígono da Linha Internacional, com obras de infraestrutura viária, macrodrenagem, pavimentação, ciclovias, calçadas, sinalização viária, equipamentos de multiusos de esporte/lazer e cultural (Fotos 3 e 4);

iv) Requalificação de vias no Perímetro Urbano, com obras de drenagem, pavimentação, calçadas, sinalização horizontal e vertical (Fotos 5 e 6);

v) Reforma e Ampliação do Centro Cultural.

Seguem em andamento dois novos editais, sendo:

a) edital de licitação pública nacional (LPN) nº 002/2023 Execução das obras de requalificação de vias no perímetro urbano do município de Ponta Porã, MS - Lago do Horto;

b) edital de licitação pública nacional (LPN) nº 001/2023 Serviços de auditoria externa independente do "Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do município de Ponta Porã, MS – Fronteira do Futuro Ponta Porã, MS;

Por meio de identificação do nome, CPF, e-mail, telefone, cidade e estado é possível visualizar os editais no portal do site, demonstrando publicidade e transparência nos atos dos processos licitatórios, para atendimento das obras e serviços em execução.

Fotos 3 e 4 - Linha Internacional



Fonte: Elaborado pelos autores (A) e pela Prefeitura de Ponta Porã – UEP (B).

### Fotos 5 e 6 - Requalificação de vias no Perímetro Urbano



Fonte: Elaborado pelos autores (A) e (B) Avenida Brasil e Rua Tiradentes.

O conjunto de obras e ações pretende oferecer melhoria da mobilidade urbana, com a reestruturação da rede viária para agilizar o fluxo interno, intermunicipal e internacional, mediante a extensão e a construção de novas vias que permitam a circulação de pessoas e ciclistas.

A execução da macrodrenagem pluvial prevê melhoria dos sistemas de drenagem de áreas estratégicas da cidade, especificamente nas avenidas Brasil e 13 de Setembro e Ruas Paraguai, Marechal Floriano e Internacional, entre outras.

A reforma e ampliação do Centro Cultural para gerar espaços culturais, desenvolvimento, inovação e esportes, assim como a melhoria de alguns pré-existentes (Fotos 7 e 8).

### Fotos 7 e 8 - Reforma e Ampliação do Centro Cultural



Fonte: Prefeitura Municipal de Ponta Porã - UEP (A) e (B) – Funcespp.

## **2.4 Melhoria da Rodovia entre Pedro Juan Caballero – Capitán Bado – Itanará – Ypejhú nos Departamentos de Amambay e Canindeyú da República do Paraguai**

Pedro Juan Caballero está localizada ao nordeste do Paraguai. É a capital do departamento de Amambay e está distante 452 km de Assunção – Capital do Paraguai. Conta com aproximadamente 115.000 habitantes; são mais de 11 km de fronteira seca com Ponta Porã, MS, ou seja, uma linha imaginária que separa dois países.

O projeto da municipalidade paraguaia consiste no melhoramento da rodovia entre as localidades de Pedro Juan Caballero – Capitán Bado – Itanará – Ypejhú, por meio da construção de uma estrada de 221 km, dos quais 193 km correspondem à execução do eixo principal, 7 km a travessias urbanas e 21 km a circunvalações das localidades do projeto. Prevê a execução dos seguintes principais trabalhos: (i) movimento do solo; (ii) obras de drenagem (esgotos); (iii) o pacote estrutural com capa de rolamento em pasta de concreto asfáltico; (iv) obras complementares que incluem postos de pesagem e pedágio, grades de proteção; iluminação de cruzamento, sinalização horizontal e vertical; e construção de cercas, entre outros; e (v) o Plano de Gestão Ambiental que inclui as ações de mitigação dos possíveis impactos ambientais negativos gerados pelas atividades de construção e de operação. O projeto contempla, também, o financiamento por um prazo estimado de dois anos de manutenção da rodovia por níveis de serviço.

O principal objetivo do projeto paraguaio é contribuir com o melhoramento das condições de trânsito veicular e de acessos entre as cidades de Pedro Juan Caballero – Capitán Bado – Itanará – Ypejhú (Foto 9) nos Departamentos de Amambay e Canindeyú (zonas de fronteira com o Brasil), mediante a construção e pavimentação da rodovia.

Foto 9 – Rodovia Itanará – Ypejhú (Pedro Juan Caballero/Capitán Bado)



Fonte: FONPLATA (2019).

### **3 A AUDITORIA EXTERNA NA CONSTRUÇÃO DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA DOS PROJETOS/PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELO FONPLATA NA FAIXA DE FRONTEIRA PONTA PORÃ, MS, E PEDRO JUAN CABALLERRO, PY**

A auditoria surge praticamente com a contabilidade. Ao realizar-se a contagem (contabilização) de determinado patrimônio, também se faz sua conferência, cuja prática é um sinal evidente de controle patrimonial, que pode ser entendido como uma forma de auditoria.

Nesse contexto, a auditoria existe há mais de 4.000 anos, desde a antiga Babilônia, embora o cargo de auditor tenha sido criado somente em 1314, na Inglaterra (Kriek, 2011 *apud* Knuth, 2013).

Ainda segundo o autor, no final do século XIII, na Europa, a auditoria era desenvolvida através de trabalhos executados por associações profissionais: os Conselhos Londrinos, o Tribunal de Contas em Paris ou, ainda, o Collegio dei RAXONATI e a Academia dei Ragionieri, na Itália.

No entanto, foi com o advento do comércio marítimo que, no final do século XV, surgiu a necessidade de prestação de contas das receitas e dos gastos das expedições marítimas às Américas, Índia e Ásia, com o objetivo de ter maior controle e evitar possíveis desvios/falhas de recursos financeiros.

Para Cruz (2002), a auditoria é uma atividade multidisciplinar, de natureza singular, que compreende várias formações profissionais para análises intelectuais, pormenorizadas e personalísticas em documentos concretos e idôneos, levando a uma confrontação entre uma situação encontrada e uma idealizada ou desejável, considerando os critérios que deveriam norteá-la, ou seja, a comparação entre o fato ocorrido com aquele que deveria ocorrer (Freesz, 2005).

Tem amparo o entendimento de Cruz (2002), já que para auditar, o ato de controlar está diretamente ligado ao ato de planejar e visa garantir que, por meio da aplicação dos recursos disponíveis, alguns resultados sejam obtidos, os quais, em se tratando de entidades públicas, são a garantia do cumprimento das leis.

No XX Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incosai, na sigla em inglês), em 2010, foram aprovadas as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, na sigla em inglês) para os três tipos de auditoria do setor público (operacional, financeira e de conformidade).

Considerando os tipos de auditoria, são necessárias diferentes abordagens para realizá-las. O quadro 1 enfatiza os campos de atuação da auditoria, as orientações da Intosai são desenvolvidas para apoiar as Entidades Fiscalizadoras Superiores dos auditores a aplicarem, na prática, as ISSAI ao realizarem auditorias financeiras, operacionais ou de conformidade e ao auditarem objetos de auditoria específicos.

Quadro 1 – Tipos de auditoria quanto ao campo de atuação

<b>Tipos de Auditoria</b>	<b>Campo de Atuação</b>
<b>Pública, governamental ou setor público</b>	Emissão de opinião sobre a gestão de recursos públicos pelas entidades do setor governamental, bem como por particulares que movimentem bens, valores e dinheiro públicos e sujeitam-se à prestação daqueles recursos.
<b>Privada, empresarial ou independente</b>	Emissão de parecer sobre a gestão de recursos privados, em um contexto de mercado, com foco em lucratividade, controle, revisão, correção e responsabilizações.

Fonte: Adaptado de Freesz (2005).

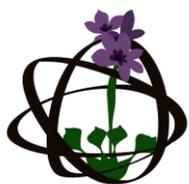
Conforme as Normas para elaboração e administração das operações FONPLATA, o banco apoiará o financiamento de investimentos, a cooperação técnica e a concessão de avais ou garantias que contribuam para o desenvolvimento harmônico, inclusivo e sustentável dos países membros, de forma a favorecer sua melhor inserção na região e no mercado global.

O FONPLATA não financiará projetos ligados a atividades militares e/ou de desenvolvimento de qualquer tipo de armas e munições, ou que envolvam atividades consideradas ilegais ou que possam violar as leis dos respectivos países-membros ou convênios e acordos internacionais por eles ratificados, ou, finalmente, atividades que, segundo as leis ambientais do país-membro envolvido, não contem com as licenças ou autorizações ambientais requeridas para seu desenvolvimento.

A Visão do Fundo reconhece como fundamental cinco pilares – eficiência institucional, especialização funcional, complementariedade estratégica, foco no valor dos países membros (solidez financeira) e crescimento da capacidade de empréstimo – articulados para definir o Banco como instituição especializada no financiamento de investimentos voltados a contribuir para a redução de brechas existentes em infraestrutura física e social, energias renováveis, inovação educacional, igualdade de gênero, geração de emprego, dentre os desafios mais relevantes que limitam o desenvolvimento

Os tipos de operações a serem financiadas pelo FONPLATA podem ser visualizados no quadro 2, sendo que o detalhamento por áreas corresponde a: i) Empréstimos com garantia soberana, quais sejam: empréstimos de investimentos e pré-investimento; agência ou intermediação fiduciária; e empréstimos de assistência técnica; ii) Garantias e avais; iii) Cooperação técnica e serviços de assessoria; iv) Investimentos em valores, ações e participações de capital; e v) Atuação como agente fiduciário.

Quadro 2 – Detalhamento das áreas de intervenção do FONPLATA



<b>DETALHAMENTO DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO DO FONPLATA</b>		
<b><i>Infraestrutura</i></b>	<b><i>Desenvolvimento econômico e produtivo</i></b>	<b><i>Desenvolvimento socioambiental</i></b>
1. Transporte e logística	5. Produção	9. Saúde/Educação (investimento em capital humano)
2. Energia	6. Serviços financeiros	10. Meio ambiente (mitigação e adaptação ambiental)
3. Telecomunicações	7. Serviços não financeiros (Turismo e outros)	11. Água e saneamento
4. Habitação e desenvolvimento urbano	8. Governabilidade	

Fonte: Prefeitura de Ponta Porã (s.d.).

A Resolução RD nº 1.397/2017 do FONPLATA detalha a política para a aquisição de bens, obras e serviços em operações financiadas pelo Banco de Desenvolvimento, que tem como objetivo garantir que as contratações realizadas no âmbito destas operações sejam usadas unicamente para os fins para os quais foi concebido o financiamento, garantindo que os procedimentos realizados permitam a aquisição de bens e a contratação de serviços que satisfaçam as necessidades que se originaram.

O FONPLATA requer que o Tomador de Recursos prepare e encaminhe anualmente, para sua informação, as demonstrações financeiras auditadas de cada operação, permanecendo a obrigação ao longo da execução da operação.

A contratação dos auditores externos nas operações financiadas pelo FONPLATA deve ser feita pelo Tomador de Recursos em conformidade com os termos de referência acordados com o FONPLATA, na modalidade de revisão *ex ante* – verificando a consistência da política e a coerência dos programas a elas associado.

Os auditores externos realizarão suas auditorias de acordo com as normas de auditoria, geralmente aceitas no âmbito nacional ou internacional, conforme estipulada o Guia para Execução de Operações. O FONPLATA reconhece as seguintes normas: Normas de Auditoria Geralmente Aceitas

promulgadas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC), bem como as Normas Internacionais de Auditoria para o Setor Público, promulgadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

O tomador de Recursos ou o Órgão de Execução deve estar ciente que o escopo da auditoria, os termos de referência, o auditor e as normas de auditoria aplicadas devem ser aceitáveis para o FONPLATA.

O Órgão de Execução - que no município de Ponta Porã corresponde à Unidade de Execução do Programa (UEP) - é responsável pela apresentação ao FONPLATA das demonstrações financeiras auditadas nos prazos estabelecidos no contrato.

Para a coordenação da UEP é de grande relevância a importância da auditoria externa, abrangendo a análise dos relatórios que mostram de forma global o desenvolvimento financeiro, da recepção dos desembolsos do FONPLATA e outras fontes, como a contrapartida local, até a aplicação dos recursos financeiros, nas ações a serem executadas.

A UEP deverá ser responsável pela convocatória, seleção e contratação dos serviços de auditoria independente, para que as tarefas de auditoria sejam iniciadas antes do encerramento do exercício a ser auditado e que essas tarefas sejam concluídas no prazo acordado do Contrato de Empréstimo.

A revisão do cumprimento das cláusulas do contrato, o regulamento operacional e a avaliação da efetividade do sistema de controle interno fazem parte da auditoria das demonstrações financeiras, que deverá ser realizada pelos auditores independentes de forma a garantir a integridade, validade, correta acumulação, valorização e apresentação de todas as transações pertinentes à execução do empréstimo financiado pelo FONPLATA.

Segundo o Guia de Execução da operação, os auditores devem ser independentes da entidade auditada, ou seja, por uma auditoria externa, cujo quadro de pessoal e atividades devem confirmar que não há relação financeira, comercial, de parentesco ou consanguinidade com os funcionários da Entidade nem do Órgão de Execução. A contratação da entidade deverá atender aos

trâmites licitatórios, sendo que a empresa e os auditores/consultores deverão ter experiência comprovada em auditoria de projetos financiados por órgãos multilaterais e na revisão de processo de contratação e de fluxos de pagamento.

Para a UEP de Ponta Porã, a auditoria externa executou de forma satisfatória as entregas, atendendo às orientações do Banco de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), que recebeu, analisou e deferiu os relatórios, dando continuidade à execução do programa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O FONPLATA, em 44 anos de existência, desembolsou considerável aporte em financiamentos e cooperação técnica na região dos países-membros, sendo que o aporte no estado de Mato Grosso do Sul, em execução, é de US\$ 105 milhões, nos períodos de 2014 até 2022.

A avaliação dos projetos realizados pelos municípios passa pela aprovação do Senado Federal, que analisa a situação fiscal dos Estados e Municípios que pleiteiam contrair empréstimos com a garantia da União, levando em conta os critérios de saúde fiscal, qualidade do projeto e critérios de priorização que atendam às necessidades da população.

No que tange ao município de Ponta Porã, MS, com aporte financeiro de US\$ 25 milhões, cidade gêmea com Pedro Juan Caballero, no PY, que também possui projeto em execução com aporte de US\$ 220 milhões (aprovado em 26/11/2019 – melhoramento da rodovia Itanará/Ypejhú, por meio da construção de uma estrada de 221 km), a cooperação financeira internacional trouxe um valor público aos resultados gerados, com respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público.

Como ponto positivo, a UEP de Ponta Porã identificou a cooperação financeira como um benefício para ambas as cidades fronteiriças e, como ponto negativo, a pandemia resultou em considerável aumento nos insumos utilizados na construção, repercutindo de forma desfavorável nos valores contratuais.

Segundo Santos (2011, p. 137), “Os projetos financiados pelo FONPLATA, [...] embora tenham importância relativa, sobretudo no âmbito municipal, tiveram, em geral, impacto muito limitado na promoção de integração econômica entre os países-membros”.

O autor ressalta, ainda, que a limitação geográfica de atuação do FONPLATA, permite financiamentos somente na área de influência da Bacia do Prata, limitando a abrangência e o escopo dos projetos a serem por ele financiados.

De forma geral, constata-se que a cooperação financeira, principalmente em municípios fronteiriços, permitiu resultados em termos de impacto positivo para o desenvolvimento econômico regional e, quanto ao impacto de integração regional, os resultados são aquém, podendo melhorar e aperfeiçoar os mecanismos para redução de assimetrias entre os países-membros.

Os desafios econômicos, sociais e políticos dos países membros do Banco de Desenvolvimento – FONPLATA impactam sobremaneira nas ações de integração física e econômica, requerendo um planejamento consistente e proativo dos países membros, para que, por meio de cooperações/parcerias financeiras e técnicas, sejam realizadas entregas positivas à sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Paulo Donizeti de. **Paulo Donizeti de Araújo**: depoimento. Brasília: [s.n.], 2007. Entrevista concedida em 11 de outubro de 2007, como Chefe da Área de Finanças e Administração do FONPLATA.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Xx4w4rxPPBFX3FmWZHdtYfK/?lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CRUZ, Flávio da. **Auditoria governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FREESZ, Luiz Alberto Sanábio **Auditoria e contabilidade financeira**: controle interno governamental. Rio de Janeiro: FMS, 2005. Apostila de Pós-Graduação da Faculdade Machado Sobrinho (FMS).

FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA (FONPLATA). **Melhoramento da rodovia entre Pedro Juan Caballero – Capitán Bado – Itanará – Ypejú nos departamentos de Amambay e Canindeyú da República do Paraguay**. 2019. Disponível em: <https://www.fonplata.org/pt/projetos/melhoramento-da-rodovia-entre-pedro-juan-caballero-capitan-bado-itanara-ypejhu-nos-departamentos-de-amambay-e-canindeyu-da-republica-do-paraguay>. Acesso em: 25 out. 2023.

FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA (FONPLATA). **Resolução RD nº 1394**: Política para a aquisição de bens, obras e serviços em operações financiadas pelo FONPLATA. 2017. Disponível em: <https://www.fonplata.org/sites/default/files/paginas-fonplata/archivos/Pol%C3%ADtica%20para%20a%20Aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20Bens%2C%20Obras%20e%20Servi%C3%A7os%20em%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20Financiadas%20pelo%20FONPLATA.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

FUNDO FINACEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DO PRATA (FONPLATA). **Nossa história**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.fonplata.org/pt>. Acesso em: 23 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Dados estatísticos**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 24 set. 2023.

KNUTH, Valdecir. **Auditoria**. Indaial: Uniasselvi, 2013. Disponível em: <https://www.uniasselvi.com.br/extranet/layout/request/trilha/materiais/livro/livro.php?codigo=12832>. Acesso em: 22 jan. 2024.

PREFEITURA DE PONTA PORÃ. **Normas para elaboração e administração das Operações FONPLATA**. [s.d.]. Disponível em: <https://pontapora.ms.gov.br/v2/fonplata-editais/>. Acesso em: 25 out. 2023.

SANTOS, Rodrigo de Azeredo. **A criação do fundo de garantia do Mercosul**: vantagens e proposta. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.