

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS^{1, 2}

Vilmar Nogueira Duarte³

Zelimar Soares Bidarra⁴

Alexandre de Souza Corrêa⁵

Este artigo visa caracterizar as políticas de desenvolvimento regional adotadas na faixa de fronteira brasileira pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Trata-se de uma pesquisa bibliográfica centrada na abordagem qualitativa. Os resultados mostram que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem tido sérios problemas em sua aplicação prática. Como consequência, isso tem se refletido também sobre o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), o qual não tem atendido aos anseios da população, em função de erros na estratégia de execução e da pouca participação da comunidade local. Por fim, conclui que o avanço normativo da questão fronteiriça não foi acompanhado por uma evolução dos meios de intervenção em termos de políticas públicas.

Palavras-chave: faixa de fronteira; desigualdades regionais; políticas públicas.

REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES IN THE BRAZILIAN BORDER STRIP: SOME THEORETICAL CONSIDERATIONS

This article aims to characterize the regional development policies adopted in the Brazilian Border Strip after the 1988 Constitution. It was a bibliographic research centered on the qualitative approach. The results show that the National Policy for Regional Development (NPRD) has had serious problems in its practical application. As a consequence, this has also been reflected on the Border Development Promotion Program (BDPP), which has not met the wishes of the population, due to errors in the implementation strategy and little participation of the local community. Finally, it concludes that the normative advance of the border issue was not accompanied by an evolution of the means of intervention in terms of public policies.

Keywords: border strip; regional inequalities; public policies.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp64art7>

2. Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil – Código de Financiamento 001.

3. Doutor em desenvolvimento regional e agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). *E-mail:* vilmareconomics@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4729267670255086>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8989-6012>.

4. Professora associada da Unioeste e docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA). *E-mail:* zelimar@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9813725752507728>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3567-6794>.

5. Professor da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). *E-mail:* alexandrecorrea@ufgd.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9158528817351409>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7118-5768>.

POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN LA FRANJA FRONTERIZA BRASILEÑA: ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Este artículo tiene como objetivo caracterizar las políticas de desarrollo regional adoptadas en la Franja Fronteriza de Brasil después de la Constitución de 1988. Fue una investigación bibliográfica centrada en el enfoque cualitativo. Los resultados muestran que la Política Nacional para el Desarrollo Regional (PNDR) ha tenido serios problemas en su aplicación práctica. Como consecuencia, esto también se ha reflejado en el Programa de Promoción del Desarrollo Fronterizo (PDFF), que no ha cumplido los deseos de la población, debido a errores en la estrategia de implementación y poca participación de la comunidad local. Finalmente, concluye que el avance normativo del tema fronterizo no ha sido acompañado por una evolución de los medios de intervención en términos de política pública.

Palabras clave: franja fronteriza; desigualdades regionales; políticas públicas.

JEL: R1; R11; R19; R5; R58.

1 INTRODUÇÃO

A realidade contemporânea da faixa de fronteira brasileira constitui-se em importante elemento de discussão, o qual considera as relações econômicas, sociais e culturais no âmbito internacional, principalmente no que se refere às relações em comum na região fronteiriça. As profundas e persistentes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira também se expressam na fronteira, resultando em distorções que vêm se agravando desde o início do processo de industrialização do país. A adoção de políticas de desenvolvimento regional no Brasil sempre esteve associada às preocupações com os vazios territoriais, à redução das desigualdades regionais e à melhoria do bem-estar social (Gessi *et al.*, 2017).

Com o intuito de reduzir as desigualdades regionais no Brasil, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto nº 6.047/2007. A proposta da PNDR estava em elaboração desde 2003, a qual se baseou em estudos científicos, como os de Araújo (1999) e Galvão e Vasconcelos (1999), para compreender as desigualdades regionais brasileiras e propor ações factíveis para combatê-las.

No caso da faixa de fronteira brasileira, regulamentada pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, a questão do desenvolvimento socioeconômico prescinde de importante diretriz de política pública. Apesar de estratégica para a integração sul-americana, a região da faixa de fronteira apresenta-se pouco desenvolvida economicamente, sendo ainda caracterizada pela dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos, bem como pelo histórico abandono do Estado e pela falta de coesão social, tendo ainda sérios problemas de segurança pública e precárias condições de cidadania (Brasil, 2009a).

Em consonância com as diretrizes da PNDR, na perspectiva do estudo do quadro de desigualdade e exclusão das regiões e sub-regiões brasileiras e de suas populações, sobretudo as de baixa renda e estagnadas, foi inserido na PNDR o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que aborda a faixa de fronteira nacional e que já estava instituído desde 2005. Até mesmo com a vontade política e o avanço da temática no à época Ministério da Integração Nacional (MI) – atualmente Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) – e em suas secretarias regionais, não houve instrumentos adequados para o enfrentamento das desigualdades regionais no Brasil. Coelho (2017) ressalta ser “sintomático” que uma política nacional, como é o caso da PNDR, tenha sido formalizada via decreto presidencial, com pouca articulação de continuidade e pouco debate no Congresso Nacional.

Tendo como objeto de estudo a faixa de fronteira brasileira, a perspectiva adotada neste trabalho é de que as políticas de desenvolvimento direcionadas para essa região devem priorizar suas demandas, propondo soluções e mantendo a aptidão e a identidade local. Nesse sentido, o principal questionamento que este trabalho se propõe a refletir é: por que as políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil, pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988), não têm sido eficazes para diminuir as desigualdades regionais na faixa de fronteira?

Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi caracterizar as políticas públicas planejadas para a faixa de fronteira brasileira após a promulgação da CF/1988 – em especial, as políticas de desenvolvimento regional –, tendo como base a situação dos municípios fronteiriços, com o intuito de encontrar resposta para a pouca eficácia das políticas públicas destinadas à região. O estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa descritiva e explicativa, por preocupar-se em descrever e explicar os efeitos das políticas públicas sobre o desenvolvimento da faixa de fronteira, elaborado a partir de uma revisão da literatura especializada sobre o tema.

O artigo está dividido em seis seções. Além desta introdução, a segunda seção disserta sobre as políticas públicas, destacando os aspectos conceituais, assim como o processo de análise e avaliação. A terceira seção caracteriza a faixa de fronteira e algumas de suas peculiaridades. A quarta seção descreve as políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil pós-CF/1988, enquanto a quinta seção disserta sobre os programas de desenvolvimento regional destinados à faixa de fronteira. Por fim, a sexta seção apresenta as considerações finais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS

A definição sobre o que seja uma política pública decorre da necessidade de solucionar conflitos existentes nas sociedades modernas, que possuem como principal fundamento as diferenças sociais. Mead (1995) define-a como um campo no estudo

da política que analisa as ações do governo no que concerne às questões públicas. Para Souza (2006), a política pública pode ser entendida como um campo do conhecimento que busca entender as ações do governo, tanto do ponto de vista do que este faz quanto do que não faz. Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas em geral são diretrizes que têm como princípios básicos orientar as ações do poder público, com base em regras e procedimentos que norteiam as relações entre o Estado e a sociedade organizada.

Souza (2006) ressalta que as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades; disso decorre a importância de qualquer teoria da política pública precisar explicar também as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. A autora resume que a política pública é um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, propondo mudanças no rumo dessas ações quando necessário. Nesse caso, o agente mais importante no processo de produção das políticas públicas é o governo. Isso significa que somente podem ser consideradas uma política pública as ações que se desdobrem em planos, programas e/ou projetos sociais que tenham protagonismo governamental.

Souza (2006), baseada na tipologia de política pública desenvolvida por Lowi (1964; 1972), elenca quatro tipos de políticas públicas comumente usadas. A primeira é a política distributiva, a qual gera impactos mais individuais que universais, por privilegiar determinados grupos sociais em detrimento de outros, instrumentalizada normalmente pelo clientelismo. A segunda é a política regulatória, a qual visa definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores para interesses gerais da sociedade. A terceira é a política redistributiva, a qual objetiva redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retirando recursos de um grupo para beneficiar outro e gerando conflito entre os grupos em alguns casos. A quarta política é a constitutiva, caracterizada por lidar com procedimentos.

2.1 Análise e avaliação de políticas públicas

A análise de uma política pública pode ter a finalidade tanto de melhorar o entendimento acerca da política, quanto de apresentar propostas para o aperfeiçoamento desta. Trata-se do entendimento de causas e consequências das ações do governo em relação às demandas de interesse público. Sendo assim, a análise de uma política pública passa a ser atividade complexa, uma vez que exige do analista conhecimentos teóricos e empíricos suficientes para que se possa entender e explicar o que os governos fazem, como e por que fazem (Labra, 1999; Rua, 2009; Souza, 2009).

É importante esclarecer que a análise de políticas visa colocar em pauta tanto o aspecto político quanto a política pública, visto que, além de procurar conhecer, por meio de descrição, as ações governamentais nos diferentes níveis

(federal, estaduais, Distrito Federal – DF e municipais), analisa e prescreve também as políticas públicas. A análise destas últimas aborda os aspectos estruturais inerentes a tais políticas, e, por isso, o analista deve ficar atento aos movimentos dos atores sociais que atuam em um jogo social particular (o processo decisório) que conduz as políticas públicas nas diferentes esferas governamentais (Fronza e Nogueira, 2015; Estevão e Ferreira, 2018).

Cavalcanti (2007) destaca que a análise de políticas públicas deve contemplar: i) a descrição do conteúdo da política; ii) a análise do impacto das forças econômicas e forças políticas; iii) a investigação sobre o efeito dos diferentes arranjos institucionais e processos políticos; e iv) a avaliação das consequências das políticas públicas na sociedade, em termos de efeitos esperados e não esperados. O autor expõe, ainda, que a análise possui um caráter descritivo, prescritivo e normativo, cuja apreciação pelos analistas está condicionada às mudanças de ordem econômica, política, social e cultural, bem como às relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

Faria (2012) ressalta que analistas e avaliadores de políticas públicas vêm constatando, cada vez mais, uma disparidade entre os objetivos previstos e os resultados alcançados com tais políticas. Disso advém a importância de conhecer não apenas a forma como o processo de análise é conduzido, mas também a maneira como é feita a avaliação dessas políticas.

A avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do dispêndio público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade das ações do Estado (Ramos e Schabbach, 2012). Silva, Silva e Silva (2016) destacam que a avaliação das políticas públicas é a fase em que a implementação e o desempenho dessas políticas são examinados, com vistas a conhecer seus impactos sobre o público-alvo. Para Costa e Castanhar (2003), a ideia central da avaliação é orientar os tomadores de decisão quanto à continuidade, à necessidade de adaptações ou até mesmo à suspensão de uma política ou um programa.

Ramos e Schabbach (2012) esclarecem que, em qualquer estudo de avaliação, as questões imediatas e centrais a serem respondidas são: em que medida os objetivos propostos pela política ou pelo programa foram alcançados? Como funciona a política ou o programa? Quais motivos levaram a atingir ou não os resultados? Assim, compreende-se que a avaliação é procedimento que objetiva auditar os resultados de uma política pública. Segundo os autores, é a partir da avaliação que as decisões dos agentes públicos poderão ser ajustadas, com vistas ao alcance dos resultados esperados.

Na literatura, são encontrados alguns tipos de avaliação de políticas públicas, entre os quais se destacam: a avaliação externa, a interna, a mista e a participativa. A avaliação externa é aquela realizada por especialistas de fora da instituição

responsável pelo programa. As vantagens desse tipo de avaliação estão na isenção e na objetividade dos avaliadores externos, por não estarem envolvidos diretamente no processo. Entre as desvantagens, estão o difícil acesso aos dados e uma possível posição defensiva daqueles que terão seu trabalho avaliado (Ramos e Schabbach, 2012).

Por sua vez, a avaliação interna é aquela realizada por colaboradores integrantes da instituição e que podem estar diretamente envolvidos com o programa. Entre as vantagens desse tipo de avaliação, estão: a eliminação da resistência ao avaliador externo e à possibilidade de reflexão; e a aprendizagem e a compreensão das atividades ligadas à política e/ou ao programa. Entre as desvantagens, está a perda de objetividade, uma vez que as pessoas que julgam são as mesmas envolvidas tanto na formulação quanto na execução da política e/ou do programa (Ramos e Schabbach, 2012).

A avaliação mista, por conseguinte, é aquela que combina os dois tipos de avaliação (interna e externa), fazendo com que os avaliadores externos tenham uma relação mais estreita com os participantes do programa avaliado. Nesse caso, as vantagens podem superar as desvantagens das avaliações. Por fim, a avaliação participativa é aquela comumente usada em pequenos projetos e que assegura a participação dos beneficiários no planejamento, na execução e na avaliação das atividades (Ramos e Schabbach, 2012).

Os trabalhos de Cavalcanti (2006) e Januzzi (2011) sintetizam outros tipos de avaliação de políticas públicas que também são destacados na literatura. Entre esses tipos, estão: avaliação *ex ante*; avaliação *ex post* ou somativa; avaliação formativa ou de processo; e monitoramento. A primeira é aquela que ocorre antes do início do projeto, com o intuito de mensurar a viabilidade econômica e financeira da política. Por sua vez, a avaliação *ex post* consiste na avaliação dos resultados esperados e não esperados, com o propósito de compreender em que medida a política atingiu os objetivos.

A avaliação formativa ou de processo foca na gestão e no funcionamento do programa, investigando as estratégias adotadas para alcançar os resultados, preocupando-se em diagnosticar possíveis falhas de um programa, com relação aos instrumentos, aos procedimentos, aos conteúdos e métodos e à adequação ao público-alvo. Por sua vez, as atividades de monitoramento são desenvolvidas durante a execução do programa. Porém, para executá-las, é necessário ter amplo conhecimento do projeto em questão (Cavalcanti, 2006; Januzzi, 2011).

No Brasil, as pesquisas e os estudos de avaliação de políticas públicas começaram a ser reconhecidos pelos gestores governamentais a partir da década de 1990, quando entrou em pauta o debate pela reforma do Estado. A necessidade de rompimento com o modelo burocrático estatal e a adoção de um modelo voltado para atender às demandas sociais foram fundamentais para que os estudos

sobre avaliação ganhassem notoriedade. Dessa forma, enfatizou-se a necessidade do Estado em garantir sistemas de proteção social e promoveram-se meios para estabilizar as tendências de conflitos de desigualdades socioeconômicas no país (Silva e Costa, 2002).

Portugal (2018) esclarece que é a partir da CF/1988 e da reforma do Estado, ocorrida no início dos anos 1990, que se inicia um processo de construção de políticas públicas, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Brasil. Na perspectiva regional, entre 1996 e 2003, pode-se citar o programa Eixos Nacionais de Integração, que tinha como meta melhorar os fluxos comerciais entre regiões; porém, o programa não foi adiante. Assim, a criação e a implementação da PNDR tornaram-se a principal política para atender aos objetivos do Estado, seguindo, evidentemente, a CF/1988.

3 CARACTERIZAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA

A região da faixa de fronteira brasileira é entendida como uma área legalmente estabelecida pelo Estado, a qual recebe um tratamento político diferenciado em relação aos demais espaços nacionais. Esse tratamento está associado às políticas específicas de defesa e segurança nacional, bem como àquelas que dizem respeito à questão do desenvolvimento econômico e social dessas regiões (Furtado, 2015).

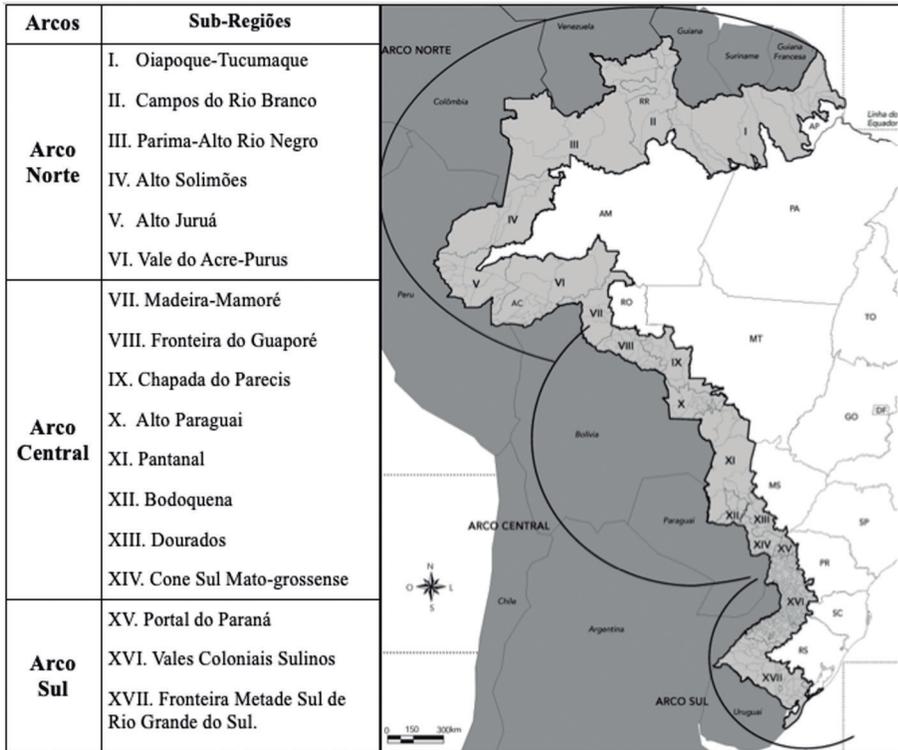
A faixa de fronteira brasileira foi regulamentada pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, e pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Possui 150 km de largura a partir da linha divisória do território nacional, ao longo da extensão de 16.885 km de fronteira terrestre.⁶ No PDFF,⁷ está dividida em três grandes arcos: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul, compostos por dezessete sub-regiões, que, juntos, detêm 586 municípios distribuídos em onze estados da Federação (mapa 1).

6. A extensão territorial foi atualizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Belandi, 2021).

7. Importante destacar que o PDFF foi elaborado em 2003, passando por algumas reformulações e sendo inserido em 2009 na PNDR – Lei nº 6.047/2007 (Brasil, 2009a).

MAPA 1

Arcos e sub-regiões da faixa de fronteira brasileira



Fonte: Brasil (2009a).

Obs.: Ilustração reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os municípios integrantes da faixa de fronteira são classificados em dois grupos: os lindeiros e os não lindeiros. Os primeiros são divididos em três subgrupos: i) aqueles cujo território do município faz limite com o país vizinho, com sua sede se localizando no limite internacional, podendo ou não fazer limite com uma localidade do país vizinho (cidade-gêmea); ii) aqueles cujo território faz fronteira com o país vizinho, mas com sua sede situada fora do limite internacional; e iii) aqueles cujo território faz divisa com o país vizinho, mas com a sede localizada fora da faixa fronteira. Por sua vez, no grupo de municípios não lindeiros, estão os situados à retaguarda da faixa de fronteira, os quais são divididos em dois subgrupos: i) aqueles com sede na faixa de fronteira; e ii) aqueles cuja sede se situa fora da faixa de fronteira (Brasil, 2010).

Silva e Ruckert (2016) destacam que as fronteiras brasileiras são espaços que, até mesmo quando não há interação cotidiana entre a comunidade local, como

ocorre nas cidades-gêmeas, ainda assim, apresentam potencial para o estabelecimento da integração entre os Estados nacionais envolvidos, no que se refere às relações comerciais, às migrações, ao turismo, aos serviços, entre outros exemplos. Porém, os autores ressaltam que – ao mesmo tempo em que há potencial para integração econômica, social, cultural etc. – a fronteira também é uma área propensa a conflitos, que em algumas ocasiões desafiam o controle, a regulamentação e a vigilância dos Estados-nações.

Desse modo, pelos argumentos inseridos na PNDR e no PDFF, evidencia-se certo reconhecimento do Estado sobre a necessidade de promover o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira, desde que as particularidades econômicas, sociais, culturais etc. dos povos fronteiriços sejam incluídas na elaboração e na ação de uma política específica. Esses aspectos se tornam fundamentais para que os territórios fronteiriços possam reduzir a distância do centro decisório do Estado e ampliar, dessa forma, o poder local de decisão, de maneira que possam ser atendidas as reais necessidades territoriais. Entretanto, o debate acerca desse argumento pouco avançou, como destacado nas seções seguintes.

4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

A conscientização da sociedade e de seus representantes sobre o problema das desigualdades regionais é que leva à adoção de uma política de desenvolvimento regional (PDR). O objetivo de uma política dessa natureza é promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais, por meio de medidas e instrumentos que estimulem a desconcentração da produção e da infraestrutura socioeconômica, aumentando a equidade de oportunidades no território nacional (Oliveira, 2021). Essa política tem um papel amplo, como identificar e desenvolver capacidades e potencialidades regionais e locais, e também pode corrigir falhas de mercado existentes nas regiões – ou seja, fazer o papel que a iniciativa privada não consegue fazer.

A PNDR, cuja versão preliminar foi apresentada em 2003, mas institucionalizada em 2007, recolocou a questão do desenvolvimento regional na pauta de discussão no cenário nacional. Em 2013, uma nova versão da PNDR foi editada. Essa nova política surgiu com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), promovida pelo então MI, e partiu do entendimento de que a proposta original não alcançou o *status* de política de Estado. A versão da PNDR de 2013 visou ao atingimento de quatro objetivos principais, sendo estes: i) convergência de renda inter-regional; ii) competitividade regional e geração de emprego e renda; iii) agregação de valor e diversificação econômica; e iv) construção de uma rede de cidades policêntrica (Coelho, 2017).

A proposta de 2013 reafirma a necessidade de criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), sob o respaldo dos três níveis da

Federação (federal, estaduais e municipais), e de viabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com o objetivo de fomentar a reestruturação produtiva das economias regionais. Em suma, a versão da PNDR de 2013 trouxe uma proposta de desenvolvimento socioeconômico mais bem elaborada e maior aproximação com universidades e centros de pesquisa, como é o caso da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), por exemplo (Coelho, 2017).

No entanto, há o ensejo da seguinte questão: a PNDR tem sido eficaz em termos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil? Começando-se pelo sistema de financiamento, verifica-se que os fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO) se apresentam como o principal instrumento de política regional, atendendo preferencialmente a micros e pequenas empresas e à agricultura familiar (Coelho, 2017).

Existem também os fundos de desenvolvimento regional, regulamentados em 2002, pela Medida Provisória (MP) nº 2.156 (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE) e pela MP nº 2.157 (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA), os quais iniciaram suas operações em 2006. Em 2009, também foi criado o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO),⁸ com o mesmo objetivo: assegurar a realização de investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos, com grande capacidade germinativa de novos empreendimentos e novas atividades produtivas (Coelho, 2017).

Pela tabela 1, é possível verificar a previsão de valores reais desses fundos (constitucionais e de desenvolvimento) entre 2017 e 2020. Pela previsão, constata-se que a média dos valores orçados para os fundos constitucionais permaneceu em torno de R\$ 12,59 bilhões, com média de crescimento de 4,56% ao ano (a.a.). Por sua vez, os fundos de desenvolvimento regional (FDA, FDCO e FDNE) tiveram seus valores totais reais reduzidos quando se compara 2017 (R\$ 2,06 bilhões) com 2020 (R\$ 1,30 bilhão). No entanto, o FDCO, em particular, apresentou aumento nesse período, passando de R\$ 0,29 bilhão para R\$ 0,46 bilhão.

8. Lei Complementar (LC) nº 129, de 8 de janeiro de 2009 (Brasil, 2009b).

TABELA 1
Fundos constitucionais e de desenvolvimento (2017-2020)
(Em R\$ 1 bilhão)

Fundos para desenvolvimento	2017	2018	2019	2020
FCO	2,36	2,38	2,63	2,70
FNE	7,08	7,15	7,90	8,09
FNO	2,36	2,38	2,63	2,70
Valor total dos fundos constitucionais	11,80	11,91	13,16	13,49
FDA	1,08	0,34	0,38	0,34
FDCO	0,29	0,00	0,15	0,46
FDNE	0,68	0,17	0,62	0,49
Total dos fundos de desenvolvimento	2,06	0,51	1,15	1,30
Total	13,86	12,42	14,31	14,79

Fonte: Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/orgao?ordenarPor=orgaoSuperior&direcao=asc>. Acesso em: 7 ago. 2021.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores empenhados a preços do ano anterior – deflator anual disponibilizado no sítio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE.

De modo geral, os dados da tabela 1 mostram que os valores totais reais dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento regional orçados passaram de R\$ 13,86 bilhões, em 2017, para R\$ 14,79 bilhões, em 2020, representando aumento de 6,7%. Coelho (2017) ressalta que os fundos de desenvolvimento regional também deveriam fazer parte do arsenal de instrumentos da PNDR; porém, sua conexão com a política é menor que a dos fundos constitucionais. Para o autor, esses fundos passaram a ser convertidos a fundos financeiros com a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Desde então, os recursos eventualmente não gastos em cada exercício podem ser acumulados em seu patrimônio para uso posterior.

Como se percebe, o volume de recursos com potencial para ser utilizado pelas políticas regionais é considerável. Porém, os fundos constitucionais,⁹ os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais foram criados antes da edição da PNDR; como consequência, sua aderência a essa política foi praticamente nula. Estes são instrumentos que estão desconectados da política de desenvolvimento regional e/ou de um projeto nacional de desenvolvimento. Para Coelho (2017), esses instrumentos apenas atendem a interesses setoriais, os quais se beneficiam das vantagens oferecidas pelo governo.

9. A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, ao regulamentar o art. 159, inciso I, alínea "c" da Constituição da República Federativa do Brasil, criou os fundos constitucionais FCO, FNE e FNO, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos (Fundos..., 2020).

Estudos realizados por Almeida, Silva e Resende (2006) e Menezes (2009) dão conta de que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais tem resultado no aumento das desigualdades no interior das macrorregiões atendidas. Segundo os autores, as demandas por crédito subsidiado tendem a ser mais acentuadas nas regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos, principalmente em torno das grandes capitais e dos enclaves exportadores.

Todavia, é importante lembrar que esses fundos devem ser reembolsados aos cofres públicos, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada, pois correspondem a créditos essencialmente voltados ao empreendedor privado. No entanto, pergunta-se: a PNDR não foi criada para atuar nos territórios de baixo desenvolvimento econômico e social, onde a propensão a investir do setor privado é menor? Estaria, nesse caso, a política cumprindo com o papel para o qual foi criada – ou seja, de fomentar o desenvolvimento das regiões menos favorecidas? Como a PNDR pode incentivar novos empreendimentos nas regiões de baixa renda? Estes são alguns dos questionamentos ainda não esclarecidos pelos formuladores dessa política e dos programas que lhes são correlacionados.

Os entraves da PNDR foram estudados e problematizados nos relatórios de avaliação de governança de políticas públicas do Tribunal de Contas da União (TCU). Implementados em 2014, esses relatórios se propõem a orientar as ações de controle externo e interno na condução de trabalhos relacionados à avaliação de governança de políticas públicas.

De acordo com Monteiro Neto e Pêgo (2019), como forma de atender às orientações do TCU sobre a governança das ações do governo federal nas regiões que são o alvo de políticas regionais, em 2018, foram criados pelo governo três grupos de trabalho (GTs): GT1 – avaliação da PNDR; GT2 – avaliação do FCO, do FNE e do FNO; e GT3 – avaliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

No caso da PNDR, o estudo do GT1 utilizou como questão norteadora da avaliação do TCU a premissa de que: “a PNDR não vem cumprindo satisfatoriamente seu objetivo de redução das disparidades regionais – dado que a participação das regiões Norte e Nordeste no produto interno bruto (PIB) nacional se move muito lentamente” (Monteiro Neto e Pêgo, 2019, p. 30). Também foi constatado, pelo estudo do GT1, um forte desalinhamento das instituições componentes do sistema do MI.

Em 2019, as políticas públicas voltadas à infraestrutura urbana e ao desenvolvimento regional produtivo, dos então Ministério das Cidades (MCidades) e MI, passaram a ser geridas por apenas uma pasta: o à época Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como principal instrumento orientar

programas e ações da PNDR com abrangência nas três esferas de governo – federal, estaduais e municipais (Brasil, 2019a; 2019b).

O GT1 continuou contribuindo com os estudos de avaliação da PNDR durante 2019. As propostas previstas para o quadriênio 2019-2022 foram as seguintes:

- discussão e formulação, por parte das superintendências, dos PDRs, a partir das apostas estratégicas identificadas;
- discussão e incorporação da temática urbana no contexto da PNDR e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU);
- apoio dos parceiros federais para as superintendências; e
- acompanhamento permanente da tramitação do decreto proposto para a nova PNDR (Monteiro Neto e Pêgo, 2019).

Nesse contexto, percebe-se que a PNDR ainda caminha lentamente, por estar condicionada às políticas públicas de acordo com a estrutura de governança que cada governo propõe. Por esse motivo, torna-se importante o avanço da PNDR como política de Estado, que corresponda a um modelo de governança sustentada na base do diálogo e de forma integrada com as esferas federal, estaduais e municipais. Além disso, é importante a possibilidade de uma gestão de fundos constitucionais próprios para investimentos, que devem ser aplicados conforme as finalidades que a PNDR busca.

5 PROGRAMAS ESPECÍFICOS PARA A FAIXA DE FRONTEIRA

Em relação às ações do governo federal, no que diz respeito à faixa de fronteira nacional, é possível elencar algumas iniciativas importantes. No campo da defesa e da segurança pública, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteira, em 2011, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Ministério da Defesa (MD), o qual visava prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir delitos praticados na faixa de fronteira. As ações anunciadas por esse plano buscavam integrar as atividades entre órgãos da Segurança Pública, Forças Armadas e Receita Federal do Brasil, com possibilidade de cooperação internacional com países vizinhos interligados pela faixa de fronteira (Silva e Ruckert, 2016).

Ainda, de acordo com os autores, essa conjunção fomentou a criação do programa Estratégia Nacional de Fronteira (Enafron), no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (MJ), que resultou em um conjunto de projetos envolvendo órgãos das esferas federal, estaduais e municipais, que tinham como objetivo melhorar a segurança nas regiões de fronteira. O combate aos ilícitos penais e a desarticulação do crime organizado, muito frequentes

nessas regiões e que se estendem para os grandes centros urbanos e sociedade em geral, também estavam entre os objetivos do programa.

O Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestre (Sisfron), coordenado pelo Exército brasileiro, também é um instrumento de vigilância e monitoramento que abrange recursos tecnológicos, estruturas organizacionais, pessoas e processos, cujo objetivo é garantir a presença do Estado em áreas estratégicas do território nacional, em especial na faixa de fronteira (Silva e Ruckert, 2016).

A Operação Ágata é um exemplo de operação conjunta entre o Exército, a Marinha e a Aeronáutica sob o comando do Estado-Maior das Forças Armadas do MD, que reflete bem os objetivos da presença estatal na região de fronteira. A missão estende convite aos países vizinhos para auxiliarem nas atividades e para que seus territórios possam ser usados com o objetivo de posicionar tropas ou observadores. Entre as atividades realizadas, incluem-se as de vigilância e fiscalização do espaço aéreo e dos principais rios e estradas de acesso ao território brasileiro, incluindo-se também serviços de assistência médica e odontológica à população dessas áreas (Silva e Ruckert, 2016).

O Programa Calha Norte (PCN), também no âmbito do MD, apresenta a perspectiva de atuação do Estado na fronteira, tanto do ponto de vista militar quanto do da ação civil. O PCN, criado em 1985, no primeiro governo civil após o período militar no Brasil, passou por várias reformulações, reorientando suas ações no que concerne aos municípios assistidos, aplicando recursos em diversas áreas, como transporte, economia, esporte, educação, saúde, além de segurança e defesa nacional. O PCN encontrou ressonância com a criação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e renovada em 2005 (Silva e Ruckert, 2016).

O MI, em relação à fronteira, conta com a Secretaria de Programas Regionais (SPR), que agrega em sua estrutura o Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTIIF) e o PDFF, instituído em 2009 na PNDR. Esse programa tem como objetivo encaminhar atividades prioritárias e demais projetos de interesse da fronteira em parceria com os demais países vizinhos sul-americanos, com o intuito de promover o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva (Silva e Ruckert, 2016; Corrêa, 2019).

Contudo, identificou-se que as ações do PDFF pouco avançaram e estavam desarticuladas das propostas da PNDR e do então MI. Com isso, em 8 de setembro de 2010, foi instituída a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), com formação de vinte órgãos do governo federal e oito entidades públicas e/ou privadas convidadas. Para a efetivação de suas atribuições, a CDIF contou com uma secretaria-executiva, exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do então MI, e núcleos estaduais formados

por instituições, com o objetivo de contribuir com a promoção do desenvolvimento fronteiriço (Pêgo, 2017).

Segundo Peixoto (2017), a CDIF criou os núcleos estaduais de fronteira (NEFs), os quais foram fundamentais para identificar os principais entraves e propor soluções, com base no diálogo com as várias instituições localizadas na faixa de fronteira, e, assim, determinar um plano estadual para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira. Corrêa (2019) destaca que o Núcleo Estadual da Fronteira de Mato Grosso do Sul (NFMS) elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS), que contemplava as diretrizes da PNDR e do PDFF e priorizava as particularidades da fronteira sul-mato-grossense. Como base, o plano tinha quatro eixos prioritários da CDIF: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico integrado; condições de cidadania; e marco regulatório legal. Porém, os resultados foram pouco significativos, com avanços pontuais percebidos apenas nas áreas de segurança pública e defesa nacional.

Em 2019, a CDIF foi reestruturada pelo Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019, como um órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do MDR e diretamente vinculado à Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU). Além do MDR como coordenador-geral, os representantes são: MJ; MD; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Infraestrutura; Ministério da Educação (MEC); Ministério da Saúde (MS); e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR (Brasil, 2019c).

Os quatro eixos prioritários da CDIF permaneceram os mesmos, com o incentivo e a cooperação do MDR para o fortalecimento institucional dos NEFs, estimulando-os nas políticas voltadas às áreas de educação, saúde, infraestrutura, segurança pública e mobilidade. Segundo o *Relatório de atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira: 2019-2020* (Brasil, 2020), a proposta para os próximos anos é manter a articulação entre a CDIF e os NFEs e buscar estreitamento com os países vizinhos, por meio de comissões de vizinhança e integração fronteiriça. Além disso, para buscar celeridade, o objetivo é construir um documento técnico e informativo, com o intuito de que os novos gestores municipais eleitos consigam progredir nas políticas públicas propostas para o desenvolvimento da faixa de fronteira daquele município (Brasil, 2020).

Como se observa, para a faixa de fronteira, a agenda dos governos tem sido pautada no planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento da região. No entanto, a efetividade dessas políticas ainda tem sido mais significativa nas áreas de segurança pública e defesa nacional. Embora esta seja uma abordagem importante, é preciso levar em consideração que o próprio desenvolvimento integrado com

os países vizinhos da faixa de fronteira pode contribuir para o melhoramento da segurança e da defesa. Sendo assim, faz-se necessário entender como o Brasil tem tratado ao longo do tempo a questão do desenvolvimento nas áreas fronteiriças e quais são as políticas públicas implementadas até então nessas regiões.

5.1 Programas de desenvolvimento para a faixa de fronteira

No que diz respeito à política de desenvolvimento para as áreas fronteiriças especificamente, o PDFF é o principal instrumento da política pública para esses territórios. Coordenado pelo MI, o programa foi concebido para atuar em consonância com as agendas do MRE e as agendas de desenvolvimento propostas pelas demais esferas de governos, estaduais e municipais que convivem no âmbito da fronteira. Tais ações visavam promover o desenvolvimento desses espaços por meio de melhorias na sua estrutura física, econômica e social (França e Pirani, 2013).

A elaboração do Plano Brasil Fronteira, no âmbito da SDR/MI, para o exercício de 2012, é um exemplo de ações voltadas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, por adotar metas que se alinham às diretrizes da PNDR, cujo objetivo é promover o desenvolvimento socioeconômico das referidas áreas e possibilitar a integração cultural e comercial ao país e aos vizinhos sul-americanos. Além dessas iniciativas, Losada e Sadeck (2015) citam o caso do Consórcio Municipal de Fronteira, que envolve municípios dos estados do Paraná e de Santa Catarina e de Misiones na Argentina, instituído em abril de 2009. O Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira) do MS, que concluiu a terceira fase de trabalho em 2014, encerrando suas atividades, é outro exemplo (Silva e Ruckert, 2016).

A criação do Mercosul tem sido outro importante instrumento de integração regional. Instituído em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, implicou livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países participantes (França e Pirani, 2013). Nesse caso, as regiões de fronteira, pelas suas posições geográficas favoráveis, são, em tese, as mais beneficiadas pelo livre-comércio, principalmente aqueles municípios que fazem fronteira com os países vizinhos, uma vez que, além dos aspectos puramente econômicos e aduaneiros, a fronteira também se caracteriza por intensas relações interpessoais.

Esse é o caso, por exemplo, das cidades-gêmeas, as quais são caracterizadas por adensamentos populacionais separados pela linha de fronteira terrestre ou fluvial, articulada ou não por obras de infraestrutura. Segundo o MI, o Brasil possui 33 municípios classificados como cidades-gêmeas:

A maior parte, 12, está localizada no Rio Grande do Sul: Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Itaqui, Jaguarão, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja, Uruguaiana, Dionísio Cerqueira e Porto Mauá. No Paraná, também estão assim

classificadas as cidades de Barracão, Santo Antônio do Sudoeste, Foz do Iguaçu e Guaíra. No Mato Grosso do Sul, Bela Vista, Corumbá, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Coronel Sapucaia e Ponto Murtinho têm esse *status*. Os municípios acreanos de Assis Brasil, Brasília, Eptaciolândia e Santa Rosa do Purus também são considerados cidades gêmeas. Além delas, também estão enquadradas Cáceres (MT), Oiapoque (AP), Guajará-Mirim (RO) e Tabatinga (AM) (Cáceres..., 2019).

Essas cidades dispõem de grande potencial de integração econômica e cultural, pois ali existem relações de trabalho, amizade, casamento etc. que se constituem em um capital social importante no processo de desenvolvimento do território. O próprio PDFF foi articulado sob as premissas do desenvolvimento endógeno, o qual assume que o desafio da integração regional passa pela participação ativa da população local na tomada de decisões, formulando agenda de políticas públicas que atendam às demandas locais. Disso decorre a importância do capital social presente nesses espaços.

Não obstante, existe um detalhe importante que não pode ser esquecido em relação aos investimentos nessas áreas, que é o fato de levar em consideração as especificidades do território, pois, dadas as restrições impostas pela defesa, legislação etc., esses investimentos são basicamente oriundos de recursos públicos. Além do mais, é preciso deixar claro a importância de abrir espaço para a participação dos atores locais nas tomadas de decisões, bem como o fato de que suas observações devem ser debatidas e consideradas na elaboração das políticas públicas, por serem eles os principais conhecedores das demandas da população fronteiriça.

É importante ressaltar, entretanto, que nem todos os projetos implantados têm dado a resposta esperada pela população, pois existem problemas de falta de organização e ineficácia dos resultados dos programas direcionados à faixa de fronteira brasileira. Para Carneiro Filho e Ruckert (2015), tais programas se caracterizam por projetos descoordenados e desarticulados, devido à dificuldade de continuidade e ao baixo empenho da população local. Os autores citam como exemplo o caso da ponte que liga o Brasil à Guiana Francesa, concluída em 2011, mas que enfrentou sérios problemas de acesso de trânsito pela falta de acordo institucional entre Brasil e França. Foi aberta no início de 2017, apenas para o tráfego de veículos de passeio.

Nesse contexto, cabe lembrar também que nenhuma política pública será adotada sem o enfrentamento de desafios. O primeiro destes é conseguir fórmulas institucionais que tenham estabilidade e durabilidade (Falk, 2014). Esse é um problema da América Latina, tanto na gestão de temas territoriais quanto na de temas fronteiriços, que resultou em políticas cíclicas, assíncronas e assimétricas. O segundo desafio diz respeito à necessidade de assumir as políticas de fronteira como de Estado, e não apenas como políticas de governo (Coelho, 2017).

Além do mais, a faixa de fronteira deve ser entendida como um espaço de oportunidades, integração e desenvolvimento.

Além desses desafios, existem ainda outras dificuldades; por exemplo, a de implantar um projeto de desenvolvimento pautado na identidade e na aptidão territorial. Nesse caso, seria possível potencializar a identidade e a aptidão territorial em um ambiente de fronteira? Quais seriam as possibilidades de multiplicar os projetos de integração competitiva em um ambiente de fronteira, considerando-se que pode haver interesses diferentes nos dois lados da fronteira? Seria possível o estabelecimento de políticas públicas conjuntas entre países, estados e municípios, com o objetivo de desenvolver toda a faixa de fronteira simultaneamente?

É importante considerar, ainda, o fato de a organização do território dos países vizinhos ser diferente da organização brasileira, o que dificulta a obtenção de dados, principalmente quando se trata de dados de bases governamentais. Além disso, há diferença na forma de tratamento desses dados nos demais países da América do Sul. Não menos importante também é conhecer as características socioculturais da população da região fronteira, pois se trata de uma área onde existe grande extensão de terras indígenas, com traços socioculturais bastante diferenciados, o que requer cuidado quando da elaboração de políticas de desenvolvimento.

Como se percebe, são inúmeras as dificuldades e os desafios inerentes à implementação de uma política de desenvolvimento específica para a faixa de fronteira, em especial para a zona de fronteira (cidades-gêmeas), uma vez que se trata de região com características muito peculiares, cujos atores, muitas vezes, têm interesses puramente econômicos, baseados apenas em vantagens comerciais em relação ao país vizinho, sem nenhum capital social capaz de adotar estratégias conjuntas com vistas ao desenvolvimento do território fronteiro como um todo. Eliminando-se, assim, a possibilidade de adoção de política duradoura de inclusão e coesão social entre os dois lados.

Vale lembrar, entretanto, que existem iniciativas de governos locais que têm sido bem-sucedidas em termos de cooperação para o desenvolvimento da zona de fronteira. É o caso de algumas ações adotadas por autoridades (governos e prefeitos) do Arco Sul do Brasil, que compreende os estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Um exemplo é o Comitê de Prefeitos, Intendentes e Alcaldes da Fronteira do Brasil e do Uruguai, o qual tem como prerrogativa idealizar políticas públicas conjuntas para a região. Nesse caso, parte das interlocuções do lado brasileiro é feita por órgãos do governo do estado do Rio Grande do Sul, enquanto, do lado uruguaio, os interlocutores são membros do governo nacional (Falk, 2014).

Outro exemplo de sucesso mencionado pela autora é o Consórcio Internacional de Fronteiras (CIF), entre os municípios brasileiros de Barracão-PR, Bom

Jesus do Sul-PR e Dionísio Cerqueira-SC e o município de Bernardo de Irigoyen (Misiones), que atuou como parceiro informal. Criado em 2009, como alternativa para a promoção do desenvolvimento, esse consórcio permitiu o alcance de uma série de políticas e recursos de governos nacionais e estaduais que não contemplavam esses municípios, por não atingirem a população mínima necessária para serem beneficiados. Sob o respaldo da CF/1988, esse consórcio foi a forma encontrada pelos prefeitos para captar recursos por meio da cooperação municipal (Falk, 2014).

Apesar disso, a Constituição Federal brasileira não permite a inclusão de um município estrangeiro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Dessa forma, por mais que tenha participado ativamente da construção das demandas, o município de Bernardo de Irigoyen apenas pôde ser incluído como parceiro informal no CIF por meio de um protocolo de intenções (Falk, 2014). O que mostra o quanto que a PNDR – em especial, o PDFF – terá de evoluir se quisermos que tais políticas de fato atendam às necessidades da população que mais precisa. Uma maior descentralização de algumas políticas talvez seja a saída para aumentar a inclusão social na fronteira, uma vez que as políticas de alcance geral não conseguem fazê-lo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo caracterizar as políticas públicas de desenvolvimento regional adotadas na faixa de fronteira brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988. O estudo foi realizado por meio de uma revisão de literatura, especialmente da que trata das políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil e das políticas destinadas especificamente à região de fronteira, onde se incluem as políticas de desenvolvimento econômico e social.

Como constatado por Coelho (2017), os programas de desenvolvimento regional adotados na faixa de fronteira são de modo geral bem orquestrados, porém com pouca efetividade em termos de redução das desigualdades regionais, sobretudo no que se refere às desigualdades socioeconômicas. São programas que atendem apenas a interesses setoriais, principalmente dos localizados nos polos produtivos mais dinâmicos, que se beneficiam das vantagens creditícias e tributárias oferecidas pelos governos. O que de certa forma contraria o propósito para os quais foram criados: o de fomentar o desenvolvimento das regiões em estado de estagnação econômica e social.

Nesse caso, o planejamento do desenvolvimento regional para a faixa de fronteira realiza-se descolado da realidade local. Isso revela um enorme distanciamento entre os programas formulados para essas áreas e a realidade enfrentada pelos cidadãos fronteiriços – ou seja, entre a realidade e aquilo que de fato chega à região em termos de políticas públicas (Silva e Ruckert, 2016). Sendo assim, políticas alternativas que explorem as aptidões locais (ecoturismo, hotéis-fazendas, restauran-

tes com comidas típicas etc.) e que abram espaço para novos empreendedorismos produtivos – como a economia criativa, por exemplo – podem ser adotadas com o intuito de aumentar o dinamismo econômico e diminuir as desigualdades regionais.

Não obstante, é importante esclarecer que, apesar de haver ações de políticas específicas para a região, não se pode tratar a fronteira brasileira como uma só, muito menos trabalhar a fronteira apenas do ponto de vista do governo ou das políticas públicas, simplesmente como um programa de fronteira, pois as demais políticas também se relacionam com a fronteira. Além disso, trata-se de espaço altamente heterogêneo, que se organiza, se estrutura e se transforma do ponto de vista econômico e social, cujas políticas também devem ser diferenciadas.

A ausência de uma política que contemple essas particularidades regionais dificulta a formulação de um planejamento de longo prazo nas regiões fronteiriças, abrindo espaços para programas com alcance limitado em direção à redução das desigualdades regionais. Como esses programas tendem a beneficiar apenas as áreas com mais dinamismo econômico, como é o caso das mais industrializadas (Silva e Ruckert, 2016), compromete-se, assim, o principal objetivo de uma política pública, que é o de aumentar a equidade social.

Todavia, vale lembrar que as áreas de fronteira, principalmente aquelas localizadas próximas à linha divisória (cidades-gêmeas) são espaços que têm características muito particular, inerentes à própria fronteira. Logo, um problema crucial para a efetivação de uma política de território é o fato de reconhecer as dificuldades para a obtenção de dados sobre a região, dada as diferentes metodologias de coleta adotadas nos países vizinhos. Ressalta-se, ainda, a dificuldade em mensurar o volume de comércio entre as cidades-gêmeas, uma vez que nem tudo o que atravessa a linha de fronteira passa, necessariamente, pelos trâmites legais dos órgãos de fiscalização e controle.

Por fim, quando se verificam as iniciativas experimentadas pelos governos locais, no sentido de aprofundar a integração entre os municípios limítrofes (cidades-gêmeas), o fortalecimento institucional por meio de uma legislação diferenciada e mais condizente com as realidades locais apresenta-se como uma alternativa para impulsionar o desenvolvimento dos municípios fronteiriços. Assim, uma política de desenvolvimento regida e integrada pelos seus entes federados (países vizinhos) e por membros da sociedade civil organizada, representada pelo capital social local (fóruns de desenvolvimento, comitês municipais de desenvolvimento e poder público), pode atender de maneira mais adequada às demandas da população, ao contrário de um programa de desenvolvimento mais geral, como é o caso do PDFF.

É importante ressaltar, entretanto, que existem outras perspectivas de políticas públicas que podem influenciar no desenvolvimento socioeconômico da faixa de fronteira brasileira e que não foram examinadas neste estudo; por exemplo, políticas

específicas e particulares geridas por gestores locais que interferem diretamente no dinamismo econômico e social da fronteira. Portanto, novos estudos sobre essa temática podem auxiliar na compreensão de como essas políticas locais, que buscam melhorar as condições de vida da comunidade fronteiriça, podem contribuir na avaliação e na reestruturação da PNDR e de seus programas destinados à faixa de fronteira brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Texto para Discussão, n. 1206).

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

BELANDI, C. IBGE atualiza municípios de fronteira e defrontantes com o mar devido a mudanças de limites. **Agência de Notícias IBGE**, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/31090-ibge-atualiza-municipios-de-fronteira-e-defrontantes-com-o-mar-devido-a-mudancas-de-limites>. Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. **Faixa de fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Brasília: MI; SPR, 2009a.

BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp129.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Brasília: MI, 2010. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.666, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Desenvolvimento Regional, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS) por funções comissionadas do Poder

Executivo (FCPE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jan. 2019a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9666-2-janeiro-2019-787573-publicacaooriginal-157161-pe.html>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 maio 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 ago. 2019c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9961-de-8-de-agosto-de-2019-209848332>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Relatório de Atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira: 2019-2020**. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/desenvolvimento-regional-urbano/RelatorioAnualCDIF2_12.01.2021.pdf. Acesso em: 8 ago. 2021.

CÁCERES, no Mato Grosso, é incluída na lista de cidades-gêmeas brasileiras. **Gov.br**, 8 maio 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/caceres-no-mato-grosso-e-incluida-na-lista-de-cidades-gemeas-brasileiras>. Acesso em: 6 ago. 2021.

CARNEIRO FILHO, C. P.; RUCKERT, A. A. A gestão contemporânea das fronteiras do Brasil: defesa e separação x cooperação e integração. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Anpur, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1516>. Acesso em: 5 out. 2018.

CAVALCANTI, M. M. de A. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes**, João Pessoa, v. 6, n. 1, p. 1-13, 2006.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

COELHO, V. L. P. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 17, p. 11-27, jul.-dez. 2017.

CORRÊA, A. de S. **Políticas públicas para a integração regional da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul**: um estudo da borda fronteira Brasil/Paraguai. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo,

2019. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/4550>. Acesso em: 20 dez. 2019.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

ESTEVÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **Holos**, n. 34, v. 3, p. 168-185, 2018.

FALK, L. R. Políticas de fronteira no Arco Sul do Brasil: desafios para a interação e o desenvolvimento regional. *In*: ENCONTRO ESTUDANTIL REGIONAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 5., 2014, Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. **Anais...** Rio Grande do Sul: EERRI, 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/veeri/article/view/13262>. Acesso em: 2 nov. 2018.

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FRANÇA, M. de O.; PIRANI, R. M. M. Políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira: reflexões e aprendizados. **Interações**, Campo Grande, v. 14, p. 37-48, 2013. Número especial.

FRONZA, C. S.; NOGUEIRA, V. M. R. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. **Argumentum**, Vitória, v. 7, n. 2, p. 103-116, 2015.

FUNDOS Constitucionais de Financiamento. **Gov.br**, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco>. Acesso em: 6 ago. 2021.

FURTADO, R. 35 anos da Lei da Faixa de Fronteira: avanços e desafios à integração sul-americana. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 9, p. 81-89, maio 2015.

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELOS, R. R. **Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional**. Brasília: Ipea, ago. 1999. (Texto para Discussão, n. 665).

GISSI, N. L. *et al.* O planejamento e a PNDR: perspectivas e desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional. *In*: SIMPÓSIO IBEROAMERICANO EM COMERCIO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL, 8., 2017, Cerro Largo, Rio Grande do Sul. **Anais...** Cerro Largo: UFFS; URI, 2017.

JANUZZI, P. de M. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da Controladoria-Geral da União. **Cadernos**

Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 16, n. 59, p. 222-239, jul.-dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3719/2336>. Acesso em: 20 dez. 2019.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de *policy-making* e intermediação de interesses: uma revisão. **Physis: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 131-166, 1999.

LOSADA, P. R.; SADECK, B. O papel da fronteira na integração regional: o caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *In*: PRADO, H. S. de A.; ESPÓSITO NETO, T. (Org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 37-54.

LOWI, T. J. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MEAD, L. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, v. 68, n. 3, p. 1-4, 1995.

MENEZES, A. R. A. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais**: análise acerca de sua (in)efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988. 2009. 261 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

MONTEIRO NETO, A.; PÊGO, B. A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 27-37, jul.-dez. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9658/1/BRUA21_Ensaio2.pdf. Acesso em: 8 ago. 2021.

OLIVEIRA, H. S. Políticas para o desenvolvimento regional. *In*: GRIEBELER, M. P. D. (Org.) **Dicionário de desenvolvimento regional e temas correlatos**. Uruguaiana: Editora Conceito, 2021. p. 698-702. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320430719_Dicionario_de_Desenvolvimento_Regional_e_Temas_Correlatos. Acesso em: 10 jun. 2021.

PÊGO, B. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília: Ipea; MI, 2017. v. 2.

PEIXOTO, A. B. Fronteira e integração regional. *In*: PÊGO, B. *et al.* (Org.). **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Brasília: Ipea; MI, 2017. v. 2, p. 47-56.

PORTUGAL, R. História da política regional no Brasil. *In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA*, 23., 2018, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: Anpec, 2018.

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.

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: CAD/UFSC; Brasília: Capes; UAB, 2009.

SILVA, A. R. F.; RUCKERT, A. A. Políticas públicas face à realidade da faixa de fronteira brasileira: o caso de uma sub-região do Arco Norte. **Perspectiva Geográfica**, Marechal Cândido Rondon, v. 11, n. 15, p. 46-54, 2016.

SILVA, M. C.; SILVA, R. A.; SILVA, J. D. G. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, n. 61, p. 1434-1444, 2016. Disponível em: <http://docplayer.com.br/52661274-Analise-e-avaliacao-de-politicas-publicas-aspectos%20conceituais.html>. Acesso em: 20 dez. 2019.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. do R. **A avaliação de programas públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório técnico. Brasília: Ipea, 2002.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, L. M. **Políticas públicas**: introdução às atividades e análise. Natal: EDUFRN, 2009.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

Data da submissão em: 7 jul. 2021.

Primeira decisão editorial em: 6 ago. 2021.

Última versão recebida em: 27 ago. 2021.

Aprovação final em: 7 out. 2021.

