

# ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA<sup>1</sup>

---

CAROLINE KRÜGER<sup>2</sup>

MARINA KOLLAND DANTAS<sup>3</sup>

JOSÉ MARCELO DE CASTRO<sup>4</sup>

CLÁUDIA SOUZA PASSADOR<sup>5</sup>

ADRIANA CRISTINA FERREIRA CALDANA<sup>6</sup>

## 1 Introdução

Historicamente, a humanidade passou por transformações decorrentes do crescimento populacional, por avanços tecnológicos e pela organização produtiva pautada no uso irracional dos recursos, repercutindo em profundos impactos que custaram a serem compreendidos (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; MEADOWS; MEADOWS; RANDERS, 1992).

Com a intensificação das consequências deletérias de ordem ambiental, sociopolítica e econômica, emerge a percepção de que o desenvolvimento é necessário, desde que atenda um conjunto de princípios. A partir desta perspectiva, o conceito do desenvolvimento sustentável difundiu-se como proposta para equilibrar a satisfação das necessidades atuais, sem comprometer a manutenção das gerações futuras (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED), 1987).

Esta reorientação de ordem global impingiu maior pressão para que os governos redefinam suas metas, em direção a um modelo de desenvolvimento de longo prazo, consistente e sistemático (LEAL FILHO, 2000). Neste contexto, o setor público possui a função estratégica de fomentar políticas que imponham restrições aos mercados para harmonizar o crescimento econômico com a preservação ambiental e a justiça social,

---

1. O presente estudo faz parte de uma pesquisa em curso intitulada “Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a faixa de fronteira brasileira”, tendo contribuições da FEA-RP/USP, Ipea, IEA e CNPq,

2. Estudante de Doutorado em Administração de Organizações na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, e-mail: kruger@usp.br

3. Estudante de Doutorado em Administração de Organizações na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, e-mail: marikolland@gmail.com

4. Estudante de Doutorado em Administração de Organizações na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, e-mail: jmc@usp.br

5. Professora Adjunta do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, e-mail: cspassador@gmail.com

6. Professora Adjunta do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, e-mail: caldana@usp.br

minimizando desigualdades históricas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; FIORINO, 2010; PASSADOR; PASSADOR, 2010; SANTOS, 1985).

Neste intuito, o Ministério da Integração Nacional (MI) realizou um diagnóstico das regiões de vulnerabilidade do Brasil, dentre as quais se destacou a porção do território nacional denominada Faixa de Fronteira (FF). Esta faixa de terra com 150 km de largura, contados a partir do limite territorial internacional, estende-se de Norte a Sul do país, ao longo dos 15.000 km de divisas com 10 dos 12 países da América do Sul, totalizando 27% do território brasileiro, onde vivem cerca de 10 milhões de pessoas distribuídas em 588 municípios, de 11 estados da federação. É considerada uma região de necessidades latentes, carente de ações consistentes, que promovam o desenvolvimento (MACHADO, 2005; TORRECILHA, 2013).

A FF é resultado de um processo histórico fundado na preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde o período colonial. Porém, apenas em 1979, por meio da Lei nº 6.634, a FF foi instituída, definindo sua conformação territorial, denominada “Faixa de Fronteira” e, sua função estratégica de segurança territorial foi reiterada (BRASIL, 2005). Complementarmente, na Constituição de 1988 foi avalizada a disposição do ideal “segurança, controle e proteção”.

Desde então, a preocupação com a segurança e a soberania do território tem aliado discussões sobre o desenvolvimento regional, na perspectiva de que para haver segurança, faz-se necessário o fortalecimento de outros aspectos da FF, como a geração de emprego e renda (BRASIL, 2010).

Uma das características marcantes da FF é a baixa densidade demográfica devido ao processo histórico de concentração do desenvolvimento nas regiões litorâneas, associado às grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios, que fez com que, desde sua criação, a FF experimentasse um relativo isolamento, sendo-lhe conferidos incentivos pontuais de ocupação territorial, o que a colocou à margem das políticas centrais de desenvolvimento (BRASIL, 2005; BRASIL, 2009a).

Apesar das restrições, a FF foi alvo de políticas públicas desde a década de 1980. Porém, apenas em 2004, a partir de uma avaliação negativa do Programa Faixa de Fronteira do Governo Federal (1999-2002) devido à alocação de recursos sem diretrizes claras, desconsiderando as diferenças sub-regionais, a FF foi definida como área especial de planejamento para a promoção de políticas públicas desenvolvimentistas (BRASIL, 2005; MACHADO, 2005). A relevância desta agenda política conduziu à “reestruturação” do Programa, inserindo a orientação estratégica de desenvolvimento regional e integração da América do Sul (BRASIL, 2005).

Desde então, houve outras ações públicas na região, sendo que as medidas institucionais adotadas tiveram o principal objetivo de melhorar a “qualidade de vida da população de fronteira, ou seja, o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2010, p. 68).

Assim, do ponto de vista político-administrativo, torna-se fundamental analisar e discutir a organização e o desempenho das ações públicas efetuadas na região, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades locais e promoção do desenvolvimento sustentável. Esta pesquisa buscou responder à questão: Quais foram as principais políticas públicas federais implementadas na FF brasileira e os seus possíveis resultados no con-

texto socioeconômico regional? Logo, o estudo objetiva identificar as principais políticas implementadas na FF brasileira, buscando representar as evidências de seus reflexos na evolução dos indicadores nas dimensões educação, saúde, emprego e renda, calculados para os anos de 2005 e 2011.

## 2 Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas

“É difícil localizar na história uma causa que tenha adquirido tamanha convergência e em tão pouco tempo como o Desenvolvimento Sustentável” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.31). Segundo os autores, a proposta de imprimir um novo caráter à busca do desenvolvimento tradicional surge, no decorrer no século XX, após a crise de utopias, como o socialismo, o salvacionismo científico, *welfare state* e consumismo, dado que estas não foram capazes de resolver as necessidades básicas da população mundial, além de terem produzido a quebra do equilíbrio ecossistêmico planetário por meio da degradação ambiental.

O questionamento do modelo de desenvolvimento vigente foi influenciado por um conjunto de descobertas, documentos e eventos internacionais, dentre os quais, destacam-se como marcos propulsores: a publicação do relatório “Os limites do crescimento” e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972, que consolidaram uma agenda sobre o tema, com o objetivo de produzir ações concretas e compartilhadas entre as nações (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; HARDING, 2006; MCCORMICK, 1992).

A partir do acúmulo de conhecimento sobre as perspectivas ambientais desfavoráveis, sucessivos encontros entre Estados foram realizados, culminando em 1987, no documento “Nosso Futuro Comum” (Relatório Brundtland) que formalizou o conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecendo-o como meta fundamental para todos os países (HARDING, 2006; MCCORMICK, 1992; PECCATIELLO, 2011).

Entretanto, o ápice das discussões sobre a inserção da sustentabilidade na agenda internacional ocorreu em 1992, no Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (HARDING, 2006; PECCATIELLO, 2011; UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1992). Neste evento, emergiram as bases para parcerias que originaram, no ano de 2000, a Declaração do Milênio, na qual oito objetivos foram estabelecidos no âmbito da erradicação da pobreza, promoção da saúde, educação, igualdade, além da garantia do equilíbrio ambiental (UNITED NATIONS, 2002).

Posteriormente, em 2002, na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Johannesburgo, as discussões ambientais avançaram para as esferas sociais e econômicas (DREXHAGE; MURPHY, 2010), impingindo às metas de desenvolvimento uma função da tríade ambiente-sociedade-economia. Já em 2012, durante a Rio+20 foram renovados os compromissos com o desenvolvimento sustentável, surgindo proposições no modo de acesso e uso dos recursos naturais planetários e seus impactos sociais (PNUD, 2015).

Em 2015, houve a formalização pela Organização das Nações Unidas (ONU) de uma nova agenda, denominada Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A

Agenda 2030 consiste em uma Declaração com 17 ODS e 169 metas, além de uma seção sobre meios de implementação, parcerias globais, formas de acompanhamento e revisão, que pretendem responder a novos desafios (PNUD, 2015).

Observa-se que, historicamente, as nações vêm progressivamente incluindo os princípios da sustentabilidade em seus arcabouços legais e, pelo menos “no papel”, o tema passou a ser institucionalizado (HARDING, 2006). Protocolos e acordos internacionais foram firmados e refletiram novas configurações, práticas governamentais e políticas públicas.

Cabe destacar que, apesar da diversidade nas conceituações sobre “desenvolvimento sustentável”, algumas premissas são comuns e estão relacionadas à integração entre as esferas econômica, social e ambiental, destacando a equidade intrageracional e intergeracional, o que demanda reformas institucionais globais (HARDING, 2006; WCED, 1987). Preconiza-se aqui, que estas premissas formam as bases para a análise de políticas públicas que envolvam este conceito.

Já as políticas públicas são o conjunto de decisões governamentais voltadas a produzir resultados, pela manutenção ou modificação, de uma dada realidade (SARAVIA, 2007) uma vez que possibilitam ao Estado coordenar seus recursos para atender a objetivos determinados e socialmente relevantes (SECCHI, 2013). As políticas públicas constituem os meios legítimos para que o desenvolvimento sustentável se viabilize, sendo a base da ação estratégica do Estado para a promoção da equidade em todo o território.

Em termos analíticos, as políticas públicas podem ser compreendidas a partir da abordagem do “ciclo”, modelo de divisão sequencial do processo de desenvolvimento destas ações em etapas, as quais incluem: construção da agenda política, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006; WU et al., 2014). Assim, após serem desenhadas e formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas, tornando-se sujeitas ao controle e avaliação (FARIA, 2005; SOUZA, 2006).

No Brasil, diversas políticas públicas entraram para a agenda política como indutoras de desenvolvimento e minimizadoras de desigualdades, com destaque para a promoção de justiça social em áreas consideradas prioritárias, dentre as quais, está a FF Nesta região, durante décadas, “o problema público” esteve primordialmente associado às questões de defesa e segurança do território (BRASIL, 2005), impactando numa infraestrutura precária, incapaz de subsidiar um processo de desenvolvimento sustentável (GADELHA; COSTA, 2005).

Diante das transformações da globalização, a FF deixou de ser considerada apenas o limite territorial entre países e uma zona marginal, local inóspito onde vicejam o contrabando, o tráfico de drogas e a passagem e fuga de criminosos, para se transformar em espaço de trocas e de comunicação, de compartilhamento de culturas e de atividades comerciais (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

A partir da intensificação dos fluxos de serviços, de produtos e o intercâmbio de pessoas têm aumentado as dificuldades e a vulnerabilidade já presentes nos municípios fronteiriços (PEITER, 2005). Essa conjuntura passou a exigir uma flexibilidade maior das políticas públicas, para que pudessem atender as demandas dos grupos populacionais que habitam ou circulam pela zona de fronteira.

Nesse contexto, o desenvolvimento da região ganhou *status* de importante diretriz da política nacional e internacional, institucionalizada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e consubstanciada no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), criado em 1999 e reestruturado em 2005.

Assim, em termos de produção e estruturação de política pública, após entrar na agenda política nacional, o gargalo para ação de desenvolvimento na FF passou a outro estágio do ciclo das políticas públicas, a avaliação. Conforme Costa e Castanhar (2003, p. 972), “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo a suspensão de uma determinada política ou programa”.

Entretanto, mesmo a avaliação sendo crucial para a continuidade e acompanhamento das políticas, muitas dificuldades ocorrem nesta etapa, como a falta de instrumentos e dados adequados para a mensuração de desempenho das ações (FARIA, 2005; SOUZA, 2006). Segundo Andrade et al. (2010), no Brasil, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas ainda não consistem em práticas apropriadas, seja pela falta de disseminação de uma cultura avaliativa, seja por receio às críticas em termos das ações governamentais promovidas.

A preocupação em avaliar políticas emergiu tardiamente no país, apenas com as transformações públicas e sociais iniciadas na década de 1980 (RAMOS; SCHABBACH, 2012). Com estas reformas, as avaliações tornaram-se indispensáveis para: racionalizar os processos decisórios; otimizar o uso dos recursos; viabilizar o controle social; além de permitirem melhores resultados quanto à satisfação das demandas sociais (COSTA; CASTANHAR, 2003; RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Nos últimos anos, a Agenda do Desenvolvimento pós-2015, revisada pela ONU, ponderou a necessidade de avaliação das políticas públicas, destacando a importância de acompanhá-las quanto à promoção do desenvolvimento sustentável, utilizando neste processo, indicadores, métricas e dados, credíveis e comparáveis internacionalmente (PNUD, 2015).

Trevisan e Van Bellen (2008) afirmam que os modelos de mensuração são indispensáveis para que o conceito de desenvolvimento sustentável seja operacionalizado. Porém, persistem as lacunas na obtenção de dados sobre o contexto dos municípios brasileiros, especialmente no que tange a gestão ambiental (ASSIS et al., 2012), dificultando as análises de desempenho das políticas públicas implementadas com vistas ao desenvolvimento sustentável.

### 3 Aspectos Metodológicos

Este estudo tem caráter quali-quantitativo, descritivo e desenho espaço-temporal. O método utilizado consistiu na análise bibliográfica, documental e na organização de dados georreferenciados, empregando como unidade de informação o município. A população de interesse compreende os 588 municípios brasileiros que compõem a FF nacional.

Inicialmente, foi efetuada uma busca nos portais de órgãos governamentais, com o propósito de identificar o conjunto de políticas públicas na FF, limitando-se às políticas

federais implementadas até o ano de 2010, com escopo no período de análise e no lócus considerado na pesquisa.

Complementarmente, houve uma pesquisa nas bases bibliográficas, Google Acadêmico, *Scopus* e *Web of Science*, com a composição de palavras-chave “faixa de fronteira” e “políticas públicas”, incluindo variações dos termos, vocábulos em inglês e a referência do Brasil no escopo de análise.

Subsequentemente, as políticas circunscritas a estes padrões de busca foram sintetizadas em um quadro com o intuito de possibilitar uma visão integrada das ações efetivadas e sua relação com o modelo de desenvolvimento “sustentável e integrado”. O quadro categorizou as políticas a partir de: órgão responsável, objetivo, ações desenvolvidas, abrangência, período de atuação, escopo de atuação (social, ambiental e econômico), e tema prioritário abordado. Todo esse processo de categorização foi executado a partir da análise de cada uma das políticas descritas. As informações nos campos “escopo de atuação/tema prioritário” foram definidas pelos autores a partir da leitura e análise dos objetivos e das ações propostas presentes nos documentos.

A segunda fase do artigo consistiu na execução de análises sobre os resultados no desenvolvimento regional. Para esta avaliação, foi coletado um conjunto de dados para cada município da FF: nome, código de referência do município e valores do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), calculados para os anos de 2005 e 2011. Sendo o período inicial selecionado por representar o primeiro ano com informações consolidadas do indicador e 2011 por ser o último ano com dados disponíveis dentro do período de estudo. Além disso, a escolha deste horizonte temporal de análise representa dois períodos distintos, antes e depois do diagnóstico realizado sobre a FF no PDFF que direcionou mudanças na forma de gestão regional.

O IFDM foi selecionado porque constitui uma das opções mais completas disponíveis para todos os municípios brasileiros em termos da composição de indicadores de desenvolvimento. Este índice é elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) e avalia as dimensões: Emprego e Renda, Educação e Saúde (FIRJAN, 2014).

No contexto deste estudo, o IFDM foi analisado de forma integrada (índice composto) e também desagregada em suas três dimensões.

O gerenciamento do banco de dados espacial e as ilustrações (mapas) foram realizados no Sistema de Informações Geográficas (SIG) QGIS. Os dados espaciais foram obtidos no sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e adaptados às necessidades de pesquisa. As unidades de informação (municípios) foram agrupadas em conjuntos de municípios, denominados “arcos”, seguindo as especificações e nomenclaturas definidas no estudo desenvolvido para o governo federal pelo Grupo de pesquisa Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (BRASIL, 2005; PEITER, 2005).

As representações gráficas produzidas foram analisadas descritivamente e interpretadas com base no resultado da diferença entre os IFDM calculados para os anos de 2011 e 2005.

## 4 Análise e Discussão dos Resultados

### 4.1 Políticas Públicas e o Desenvolvimento Sustentável da FF Brasileira

Até o início do século XXI, muitos Ministérios não dispunham de políticas específicas voltadas para a área fronteiriça e a integração transnacional, sendo que as ações públicas desempenhadas nesta região eram essencialmente de segurança pública e ocupação do território (GADELHA; COSTA, 2005).

Porém, em função da diretriz política de privilegiar essa região, a atenção e os investimentos foram revistos, sendo implementado um conjunto de políticas públicas, levantadas pelo estudo e apresentadas no Quadro 1.

**Quadro 1 - Políticas Públicas implementadas na FF Brasileira**

Política Pública	Órgão Responsável	Objetivo	Ações	Abrangência	Período	Escopo de Atuação/ Tema prioritário
Programa Calha Norte (PCN)	Ministério da Defesa	Promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, respeitando as características regionais, culturais e o meio ambiente.	Ações em duas dimensões de atuação: Vertente Militar - Manutenção da Soberania e Integridade Territorial; e Vertente Civil - Apoio às Ações de Governo na Promoção do Desenvolvimento Regional.	369 municípios, em 8 Estados (AC, AM, AP, MG, parte do MS, PA, RO e RR)	A partir de 1985	Social, Econômico e Ambiental/Segurança e Desenvolvimento
Áreas de Livre Comércio (ALC)	MDIC <sup>1</sup> e SUFRAMA <sup>2</sup>	Gerar emprego e renda, melhorar infraestrutura, capacitação de recursos humanos, dentre outros.	Ações de apoio a projetos de produção; infraestrutura econômica; pesquisa e desenvolvimento; capacitação de recursos humanos e promoção do turismo mediante convênios celebrados com órgãos do governo federal, estadual e municipal, instituições de ensino, universidades e entidades sem fins lucrativos.	Tabatinga (AM), Macapá/Santana (AP), Guajará-Mirim (RO), Boa Vista e Bonfim (RR) e Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (AC)	A partir 1989	Econômico e Social/Comércio
Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	Ministério da Integração Nacional	Retomar o processo de desenvolvimento da região.	Ações: estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais (APL); apoio à implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva; apoio à geração de empreendimentos produtivos; organização social e do associativismo; e formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na FF.	Municípios da FF	A partir de 1999, reestruturado em 2005, encerrado em 2015	Social e Econômico/Desenvolvimento e Integração
Facilitação de Transportes Rodoviários nas Fronteiras	ANTT <sup>3</sup> e o Ministério do Turismo	Gerenciar eficientemente o transporte turístico terrestre, vinculando o sistema de Cadastro do Ministério do Turismo (CADASTUR) ao Sistema de Certificação da ANTT.	Ações em prol do desenvolvimento de uma política clara e consistente que permita o gerenciamento eficiente do transporte turístico terrestre brasileiro para unificar as informações e criar um selo a ser afixado nos veículos que possibilite ao agente fiscalizador percepção da regularidade do transportador turístico.	Municípios da FF	A partir de 2001	Social e Econômico/Transporte e Turismo

Questões Migratórias	Ministério do Trabalho e Emprego	Legalizar a residência e o trabalho de nacionais no exterior e vice-versa.	Ações para a criação de um marco regulatório único para tratar fluxos de trabalhadores transfronteiriços, visando desfazer as assimetrias geradas pela adoção de uma política diferenciada, formatada de acordo com o lugar geográfico, os interesses brasileiros e a relação com o país vizinho.	Variável, de acordo com localização, interesses e relação com o país vizinho	A partir de 2002	Social e Econômico/ Migração e Trabalho
Concertação de Fronteiras e FRONTUR	Ministério do Turismo	Viabilizar e comercializar o turismo integrado na FF.	Ações para fomento do turismo no cenário de fronteiras, reunindo todos os órgãos e entidades relacionados ao turismo transfronteiriço para discutir e encontrar soluções para facilitação do fluxo internacional de turistas.	Municípios da FF	A partir de 2003	Social e Econômico/ Turismo
Projeto Intercultural Bilingue Escolas de Fronteira	Ministério da Educação	Construir um modelo comum de ensino em escolas da zona de fronteira a partir de um programa de educação intercultural (português e espanhol).	Ações para a promoção de um intercâmbio entre professores dos países limítrofes ao Brasil, com vistas a integração de estudantes e professores. Os professores, de ambos os países, realizam o planejamento das aulas juntos e determinam em quais partes do projeto serão realizados intercâmbios, para que ocorra não o ensino de língua estrangeira, mas o ensino em língua estrangeira, criando um ambiente real de bilinguismo para os alunos.	Cidades-gêmeas no Brasil com países limítrofes <sup>4</sup>	A partir de 2005	Social/ Educação
Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira)	Ministério da Saúde	Melhorar o serviço de saúde na fronteira.	Ações para a realização de um diagnóstico da saúde local e elaboração de um plano operacional para a qualificação dos profissionais e aprimoramento da rede de serviços de saúde nos municípios fronteiriços.	121 municípios que estão situados dentro dos 10 km a partir da linha de fronteira	De 2005 a 2014	Social/Saúde
Fronteiras e Questões migratórias (SINIVEM <sup>5</sup> / PRONASCI <sup>6</sup> )	Ministério da Justiça - Departamento de Polícia Federal	Mapear criminosos para reduzir os índices de criminalidade regionais e mitigar os impactos dos fluxos migratórios em direção ao território nacional.	Ações com vista ao mapeamento dos criminosos, por meio de um amplo e irrestrito processo de cooperação entre os órgãos governamentais de inteligência policial.	Municípios da FF	A partir de 2007	Social/Segurança
Programa Amazônia Protegida (PAP)	Exército Brasileiro	Aumentar o número de pelotões de fronteira na floresta e modernizá-los, além de criar novas brigadas.	Ações voltadas para a criação de novas brigadas, modernização de pelotões e reestruturação dos já existentes.	FF da Amazônia	A partir de 2008	Social/Segurança
Regularização Fundiária	INCRA <sup>7</sup>	Priorizar a regularização fundiária e a ratificação de títulos na FF.	Ações relativas a legitimação de posses rurais; ratificação dos imóveis rurais que foram objetos de titulação indevida pelos Estados; análise de ações de usucapião e de cadeias dominiais; estudos quando da criação de projetos de assentamento rurais e comunidades quilombolas; verificação do cumprimento das cláusulas resolutivas dos títulos emitidos; desafetação e emissão de Concessão de Direito Real de Uso no caso das unidades de conservação; fiscalização da função social da terra; atualização do cadastro rural; certificação do georreferenciamento; cessão e doação de áreas para municípios, associações, igrejas; discriminação e arrecadação de terras devolutas; emissão de termos declaratórios - Braviaco; etc	Municípios da FF	A partir de 2009	Econômico e ambiental/ Regularização Fundiária e Licenciamento Ambiental



Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)	Ministério da Integração Nacional	Aumentar a autonomia e a sustentabilidade sub-regional, estimulando: a organização social, o desenvolvimento de potenciais endógenos e fortalecimento das bases produtivas.	Ações em dois eixos: estímulo e fortalecimento dos fóruns mesorregionais para que sejam canais de participação da sociedade civil na definição de ações a serem contempladas com investimentos públicos; ativação econômica por meio do fomento aos APL identificados como prioritários nas mesorregiões.	Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul.	A partir de 2009	Econômico, Social e Ambiental
-----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------	-------------------------------

Notas: <sup>1</sup> Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. <sup>2</sup> Superintendência da Zona Franca de Manaus. <sup>3</sup> Agência Nacional de Transportes Terrestres. <sup>4</sup> Dionísio Cerqueira (SC), Foz do Iguaçu (PR), Uruguaiana (RS), São Borja (RS), Itaqui (RS), Chuí (RS), Jaguarão (RS), Ponta Porã (MS) e Pacaraima (RR). <sup>5</sup> Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento. <sup>6</sup> Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. <sup>7</sup> Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do levantamento bibliográfico-documental.

A maioria das políticas públicas foram executadas a partir do ano 2000, com exceção do Programa Calha Norte (PCN) e das Áreas de Livre Comércio (ALC). O PCN foi criado mediante a constatação da fraca presença governamental nesta área, repercutindo no desenvolvimento militar da Amazônia brasileira e na integração de grupos indígenas à sociedade (ALLEN, 1992), perpassando pelo adensamento populacional, construção de infraestrutura básica, e no combate a garimpos ilegais (BRASIL, 2010). Problemas estes, recorrentes na trajetória da FF brasileira (TORRECILHA, 2013).

Já o Programa Áreas de Livre Comércio (ALC), implementado inicialmente em Tabatinga no Amazonas, expandiu-se para outras cidades-gêmeas da região Norte brasileira. Isto porque os projetos apresentados à Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) referentes às ALCs são resultantes do planejamento estratégico institucional, em parceria com os Estados da Amazônia Ocidental, visando apoiar projetos de produção e infraestrutura econômica para o desenvolvimento socioeconômico da região (BRASIL, 2010).

Neste contexto, a Constituição de 1988 contribuiu para fomentar políticas públicas ao demandar da União a execução de planos de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais. Assim, foram criados os Fundos Constitucionais, que passaram a destinar 3% do resultado da arrecadação dos impostos sobre rendimentos e produtos industrializados, para o financiamento dos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo que das três regiões citadas, duas possuem grande parte dos seus territórios na FF. Contudo, durante o período denominado “década perdida”, o planejamento de forma geral, foi deixado de lado, “pois a crise da economia brasileira monopolizou a atenção para as questões de curto prazo e impôs o domínio da política monetária, voltada ao combate à inflação” (CARGNIN, 2014, p. 20).

Posteriormente, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), iniciada em 2003, o desenvolvimento obteve centralidade, repercutindo em planos e programas (CARGNIN, 2014). Assim, ao analisarmos os programas implementados na FF, é possível constatar que a maioria emergiu a partir desse período.

Verifica-se também uma tendência de investimentos maiores em desenvolvimento de ordem socioeconômica, situação fomentada por projetos como: Concertação de Fronteiras e Programa Turismo de Fronteiras (FRONTUR); Questões Migratórias; Facilitação de Transportes Rodoviários em Fronteiras; Áreas de Livre Comércio (ALC); além do PDFF, bem como, em áreas de infraestrutura.

Em contraposição, a dimensão ambiental aparece citada em apenas três políticas: Regularização Fundiária, que apesar de não traçar como objetivo expresso à preservação ambiental, contextualiza esta dimensão ao abordar o licenciamento ambiental; o Programa Calha Norte, que possui um escopo ambiental mais estruturado, uma vez que o seu *lôcus* de ação é o Norte do Brasil, região com expressiva extensão fronteiriça e escasso adensamento populacional, características que direcionam o programa para a segurança, intentando salvaguardar a própria biodiversidade (VERISSÍMO et. al., 2011).

A terceira política, não é específica para a região fronteiriça, mas foi alocada por se diferenciar das demais na busca pelo desenvolvimento sustentável. O Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), sob responsabilidade do MI, busca “promover a articulação das políticas públicas em espaços específicos, identificando potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas, culturais, político-institucionais e ambientais” (BRASIL, 2009b, p. 6).

A partir dessas descrições, cabe analisar a orientação das políticas públicas identificadas para a promoção do desenvolvimento sustentável, enfatizado na proposta governamental do PDFF. Conforme Bursztyn e Bursztyn (2012), a quebra de paradigmas constitui um processo lento, que demanda mudanças de práticas consolidadas, convencimento de grupos de interesse, confirmação científica de suposições e adaptação dos mecanismos de regulação. Por conseguinte, segundo Harding (2006) o desenvolvimento sustentável ainda sofre de ambiguidades e incertezas, podendo ser definido como a utopia do século XXI.

Embora os princípios da sustentabilidade tenham sido incluídos progressivamente no arcabouço normativo brasileiro, a implementação destas ações segue um percurso mais lento. Este fato pode ser constatado neste estudo, que evidencia uma situação contraditória entre a proposta teórica de ação governamental com as medidas implementadas na FF.

Portanto, embora o conjunto de políticas públicas pautadas no desenvolvimento da FF se posicione como um direcionador do “desenvolvimento sustentável e integrado” (BRASIL, 2010, p.35), na prática este instrumento não conduz à adoção sistemática de políticas públicas equilibradas entre as dimensões econômica, social e ambiental. Os resultados da análise documental demonstram que não foram conduzidas iniciativas consistentes de gestão ambiental, embora a região apresente demandas neste sentido.

As políticas públicas construídas seguiram o conceito de desenvolvimento tradicional, priorizando o crescimento econômico e, em alguma medida, ações sociais, sem balizar, entretanto, o impacto destas propostas em termos de degradação dos ecossistemas naturais. Essa constatação corrobora a visão de Fiorino (2010), na qual dentre a prosperidade econômica, a equidade social e justiça e a sustentabilidade ambiental, esta última ainda tende a ser subjugada nas dinâmicas da sociedade contemporânea.

Complementarmente, destaca-se que uma análise realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) relatou que o grande entrave da FF não se encontra na falta de

políticas, mas na desarticulação e fragmentação das mesmas. A partir desse diagnóstico foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) que consiste em um Colegiado integrado por órgãos federais e entidades representantes de Estados e Municípios, com a finalidade de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e integração da FF (BRASIL, 2010).

Cabe destacar que a falta de análise dos principais entraves e impactos das ações públicas dificulta a possibilidade de melhoria, modificações ou até mesmo ampliações de uma política ou programa específico. Logo, mostra-se necessário a compreensão de como uma combinação de políticas públicas repercute nos indicadores de um determinado território e como seus resultados podem proporcionar uma reestruturação no planejamento e uma eficiente aplicação dos recursos (RESENDE, 2014).

Apesar da importância, em geral, são mais restritos os estudos relativos à etapa avaliativa das políticas. Com base nessa observação, a seguir serão discutidas as variações nos indicadores de trabalho e renda, saúde e educação da FF no período, buscando caracterizar o desenvolvimento local no período de implementação das políticas públicas selecionadas pela pesquisa.

#### 4.2 Avaliação do desenvolvimento da FF

O período em análise caracteriza-se pelo desempenho positivo do Brasil medido pelo IFDM. Em termos gerais, este indicador apresentou variação positiva de 19,3% na comparação entre os anos de 2005 e 2011. Essa tendência foi seguida pelos indicadores parciais emprego e renda (20%), educação (23,5%) e saúde (14,7%). Destaca-se que dos 500 municípios melhores ranqueados em 2011 8,6% eram da FF e, de 2005 a 2011, ingressaram 10 municípios da região nesse grupo.

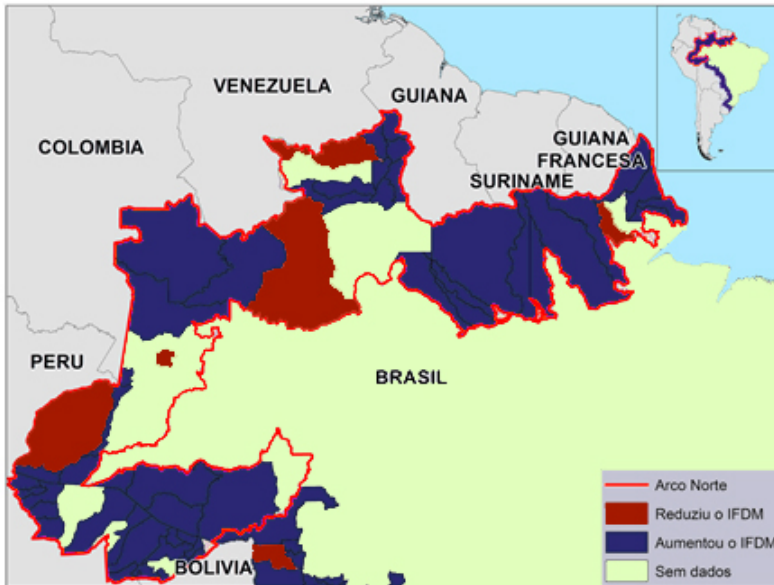
A seguir apresenta-se a dinâmica do desenvolvimento na FF em três figuras, cada qual representando um conjunto distinto de municípios agrupados em “arcos”.

Na Figura 1, a área circunscrita pela linha vermelha, denominada “Arco Norte”, é composta pelos estados do Amapá, Pará, Roraima, Amazonas e Acre, totalizando 71 municípios, dentre os quais 17 apresentaram dados ausentes por falta de informação, refletindo os apontamentos de Peiter (2005) e do PDFF (BRASIL, 2005) sobre a falta de estrutura administrativa de vários municípios dessa região que permitam a geração de informação para gestão.

Destaca-se que apenas 6 municípios deste arco apresentaram redução no indicador de desenvolvimento composto, neste caso, a diminuição do IFDM foi reflexo da combinação do decréscimo dos indicadores nas três dimensões, Emprego e Renda, Saúde e Educação. Porém, foi constatado que, comparativamente, aqueles municípios apresentaram variação negativa, de 36,9%, em média, na dimensão Emprego e Renda.

Ainda, cerca de 50 municípios desse arco tiveram aumento no indicador de desenvolvimento composto, seguindo a mesma tendência do IFDM calculado para o Brasil. Mesmo apresentando déficit informacional, a melhora se mostra expressiva na maior parte das localidades analisadas deste arco.

Figura 1 - Variação do IFDM (2011-2005) nos municípios do Arco Norte da FF



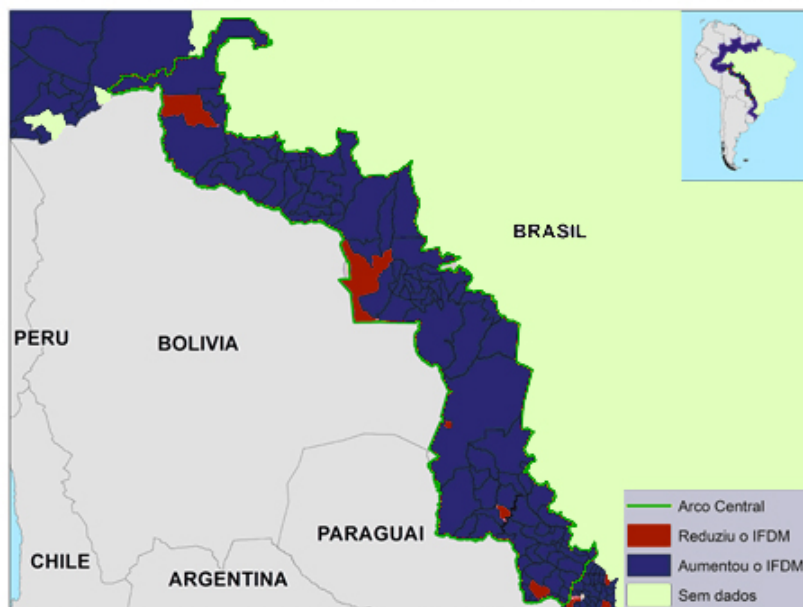
Fonte: Elaborado pelos autores a partir do FIRJAN (2014).

Não há clareza sobre qual ou quais políticas implementadas no Arco Norte propiciaram a melhoria observada nos indicadores, pois, como apresentado no Quadro 1, a região foi foco de um conjunto de ações públicas. Por outro lado, o comportamento distinto na dimensão Emprego e Renda reproduz os problemas históricos da região, tradicionalmente marcada pelo baixo grau de desenvolvimento regional e reduzido estímulo ao empreendedorismo (BRASIL, 2010).

Na Figura 2, a região circunscrita pela linha verde denota o Arco Central, composto pelos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Nota-se também um número significativo de cidades que obtiveram melhora em seu indicador composto, pois dos 99 municípios, apenas 6 apresentaram redução no IFDM. Nestes, apesar do indicador de Educação apresentar-se crescente, 22% em média, muito superior à média nacional (14,7%), a combinação percentual de reduções nos indicadores de Emprego e Renda e Saúde redundaram em diminuição no IFDM. Novamente a maior queda observada foi na dimensão Emprego e Renda, que correspondeu a um decréscimo nesses 6 municípios, em média, de 33%.

Nesse sentido, o bom desempenho das exportações de carne e soja no último decênio não foi suficiente para proporcionar um desenvolvimento equitativo na região. De qualquer forma, essa região é promissora para o desenvolvimento, dado que sua base produtiva local está ligada à agricultura, à pecuária e aos serviços e indústrias correlatas (BRASIL, 2009a) setores ascendentes na pauta de exportações.

Figura 2 - Variação do IFDM (2011-2005) nos municípios do Arco Central da FF

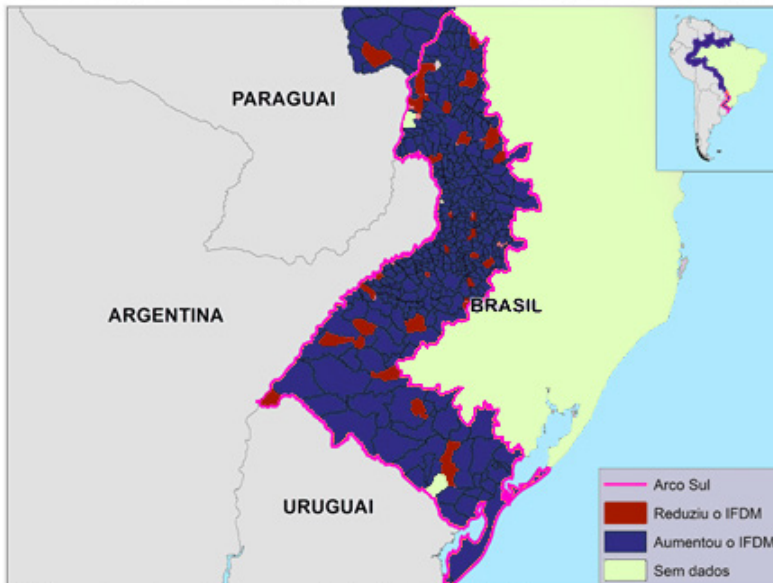


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do FIRJAN (2014).

A terceira sub-regionalização da FF - o Arco Sul - é composta pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, apresentando um número significativamente maior de municípios (418) em relação aos arcos anteriores. Além disso, nesta região concentra-se o maior número absoluto de municípios que tiveram redução do indicador composto de desenvolvimento (37). Nestes, as dimensões do Emprego e Renda, bem como a Saúde tiveram forte influência no desempenho negativo do IFDM, sendo mais intenso na primeira.

Embora com importantes diferenciações intrarregionais, percebe-se na diversidade dos valores dos indicadores do arco que se trata do espaço com a mais intensa influência do legado socioeconômico e cultural da pecuária extensiva, das atividades de rizicultura e viticultura. Outro aspecto interessante e significativo, revela que esta região é afetada pela dinâmica transfronteiriça, decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul (BRASIL, 2010).

**Figura 3: Variação do IFDM (2011-2005) nos municípios do Arco Sul da FF**



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do FIRJAN (2014).

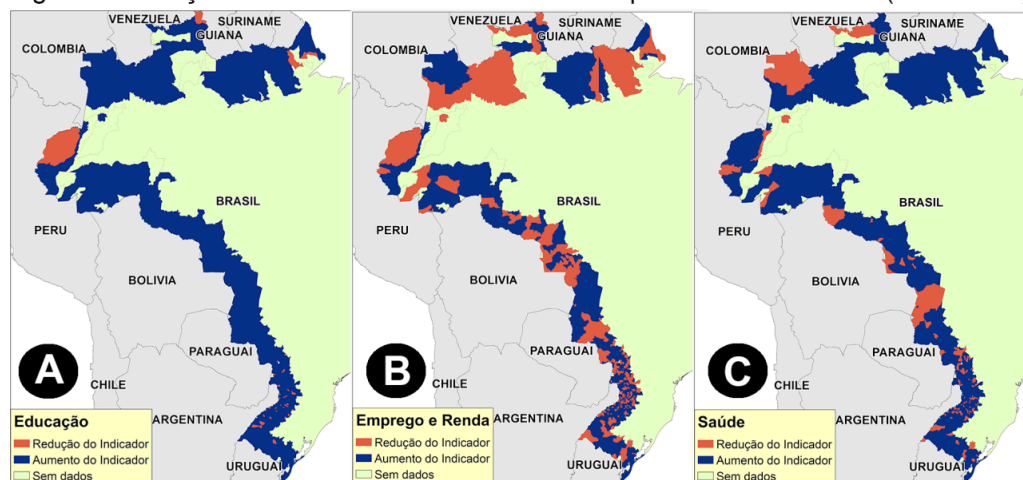
De forma geral, sob a ótica do IFDM, os municípios da FF desenvolveram-se no período em análise, pois, dos 568 municípios que apresentaram dados no período de avaliação, apenas 48 (8,4%) tiveram seu IFDM reduzido.

Porém, a análise do IFDM desagregado em suas dimensões, possibilita a leitura mais detalhada do conjunto da informação contida no indicador composto. Assim, a Figura 4 ilustra a variação dos indicadores, calculada para cada município da FF.

Nota-se o predomínio da cor azul escuro na área da FF, principalmente nos mapas 4A e 4C, que representam as dimensões Educação e Saúde, respectivamente. Constatou-se o aumento do indicador das dimensões no período e, portanto, uma contribuição positiva para o IFDM.

O mesmo não é observado no mapa 4B, onde a cor avermelhada indica variação negativa do indicador de Emprego e Renda para 212 municípios, 37,3% do total analisado no período.

Figura 4: Variação das dimensões IFDM dos Municípios da FF Brasileira (2011-2005)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir do FIRJAN (2014).

O desempenho positivo do IFDM em grande parte desses municípios ocorreu pelo efeito da compensação dos ganhos obtidos nas outras duas dimensões. Isso significa dizer que, dos 212 municípios que tiveram a dimensão Emprego e Renda do IFDM reduzido no período entre 2005 e 2011, apenas 48 tiveram o indicador agregado reduzido no mesmo período. Nota-se que 77% daqueles que se apresentaram insuficientes em Emprego e Renda tiveram o indicador agregado compensado pela Educação e Saúde.

Paradoxalmente, como salientado acima, as políticas públicas implementadas na FF enfatizaram a promoção de programas voltados aos aspectos econômicos do desenvolvimento local (BRASIL, 2010; PEITER, 2005). Entretanto, a leitura atenta desses dados revela que a dimensão que mais apresentou variação negativa no período foi exatamente àquela relacionada à dinâmica econômica. Esta constatação conduz a necessidade de uma reflexão mais profunda dos resultados obtidos com as políticas implementada *vis-à-vis* aos objetivos almejados em seus planejamentos.

## 5 Considerações Finais

O levantamento das políticas públicas federais implementadas na FF demonstrou, em termos do escopo de atuação, predomínio de investimentos na dimensão socioeconômica. Há, portanto, um contraste entre o discurso de promoção do desenvolvimento sustentável regional com as ações implementadas, visto que não houve uma integração e equilíbrio entre as iniciativas nas esferas ambiental, econômica e social.

Contraditoriamente, apesar de ser objeto de um número maior de políticas públicas, durante a avaliação dos indicadores de desenvolvimento dos municípios da FF, a dimensão associada ao “desenvolvimento econômico” foi a que apresentou o pior desempenho. Cabe destacar ainda que foram identificadas 12 políticas públicas, sendo que a maioria foi implementada a partir do ano 2000, com exceção de dois programas que remetem à década de 80.

Quanto à avaliação dos indicadores de desenvolvimento, com base no IFDM, os cartogramas mostraram melhoria em grande parte dos municípios fronteiriços. Não se pode concluir que as políticas específicas da FF foram responsáveis pela melhoria desse indicador, pois, nesse período, foram observados avanços nas dimensões da Saúde e Educação em geral no Brasil, fruto de políticas de caráter nacional. Por outro lado, uma quantidade significativa de municípios da FF apresentou decréscimo dos indicadores relacionados a emprego e renda, contrapondo o cenário observado no país nessa dimensão. Conforme enfatizado, estes aspectos socioeconômicos foram prioritários para a definição das políticas de desenvolvimento locais, porém seus resultados não foram expressos nos indicadores computados.

Dentre as limitações da pesquisa, a falta de indicadores relativos a alguns municípios, demonstra uma possível insuficiência de estrutura administrativa de algumas localidades. Atesta, assim, a necessidade de envidar esforços crescentes para gerar informações sobre a realidade local no Brasil e tornar viáveis instrumentos de planejamento e avaliação de políticas públicas específicas. Salienta-se ainda, que grande parte dos indicadores se refere à geração de renda apenas em empregos formais, o que pode ter prejudicado o cômputo do crescimento da renda local. O uso de indicadores que captem a renda do setor informal da economia da FF seria uma alternativa para contornar a dificuldade.

Além disso, foi possível observar lacunas nas pesquisas que abordam o desenvolvimento da FF brasileira. Esta constatação evidencia a necessidade de que uma agenda de estudos futuros seja estruturada com o propósito de avançar a fronteira do conhecimento sobre esta temática.

Dessa forma, sugere-se avaliar, de maneira aprofundada, os resultados de cada uma das políticas públicas implementadas nessa região, empregando metodologias variadas que incluam análises de desempenho dessas ações para a promoção do desenvolvimento local. Indica-se também analisar a influência do contexto macroeconômico, político e de outros fatores para a compreensão dos resultados nos indicadores de desenvolvimento, além da condução de pesquisas que analisem a evolução de outros tipos de indicadores nestes municípios.

Complementarmente, poderiam ser realizados estudos comparativos com outros países para compreender o escopo das ações governamentais promovidas em áreas de fronteira, desde que consideradas as respectivas realidades nacionais.

Em síntese, as discussões realizadas ao longo deste artigo permitem um avanço no processo de avaliação das ações governamentais com base nas análises comparativas dos resultados entre diferentes localidades e períodos, de forma a subsidiar à tomada de decisão pública, o aprimoramento das ações fomentadas e, conseqüente, o desenvolvimento sustentável dos municípios fronteiriços no país.



## Referências

- ALLEN, E. A. Calha Norte: military development in Brazilian Amazonia. **Development & Change**, Hoboken, v. 23, n. 1, p. 71-99, 1992.
- ANDRADE, M. A. et al. Sistema de avaliação de política públicas: Instrumento de eficiência na busca do desenvolvimento e no combate à pobreza. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. **Anais...** Natal: UFRN, 2010. p. 1-20.
- ASSIS, M. P. et al. Avaliação de políticas ambientais: desafios e perspectivas. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, p. 7-20, 2012. Suplemento 3.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 1988. Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 6.634**, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 mai. 1979. Seção 1, p. 6113.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF, 2009a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção da Sustentabilidade em Espaços Sub-Regionais (PROMESO)**. Brasília, DF, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília, DF, 2010.
- BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.
- CARGNIN, A. P. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.
- 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.
- FARIA, C. A. P. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Ano Base 2011. 2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

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

FIORINO, D. J. Sustainability as a conceptual focus for public administration. **Public Administration Review**, Malden, v. 70, n. 6, p. 78-88, 2010.

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

HARDING, R. Ecologically sustainable development: origins, implementation and challenges. **Desalination**, Haughton, n. 187, p. 229-239, 2006.

LEAL FILHO, W. Dealing with misconceptions on the concept of sustainability. **International Journal of Sustainability in Higher Education**, Hamburg, v. 1, n. 1, p. 9–19, 2000.

HARDING, R. Ecologically sustainable development: origins, implementation and challenges. **Desalination**, n.187, p.229-239, 2006.

LEAL FILHO, W. **Dealing with misconceptions on the concept of sustainability**. International journal of sustainability in higher education, v. 1, n. 1, p. 9–19, 2000.

MACHADO, L. O. Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, n. 20, p. 1-554, jun. 2005. Edição especial. Seminários Temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, 2005.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J. **Beyond the limits: global collapse or a sustainable future**. London: Earthscan, 1992.

MCCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Sustainable Development Summit Concludes in Johannesburg**. Johannesburg: ONU. 2002.

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56. p. 65-86, 2010.

PECCATIELLO, A. F. L. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, n. 24, p. 71-82, 2011.

PEITER, P. C. **Geografia da Saúde na Faixa de Fronteira Continental do Brasil na Passagem do Milênio**. Rio de Janeiro: UFRJ/IGEO/PPGG, 2005.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. PNUD. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODS.aspx>>. Acesso em: nov. 2015.

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.

RESENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2007. p. 21-42.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

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

UNITED NATIONS. **Sustainable development summit concludes in Johannesburg**. Johannesburg: UN, 2002.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (UNCED). **Agenda 21**. Conches: UNCED Secretariat, 1992.

VERÍSSIMO, A. et al. (Orgs.). **Áreas protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios**. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011.

WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília, DF: ENAP, 2014.

Submetido em: 09/01/2016

Aceito em: 06/10/2017

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0005r1v2042017>



# ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA

---

CAROLINE KRÜGER  
MARINA KOLLAND DANTAS  
JOSÉ MARCELO DE CASTRO  
CLÁUDIA SOUZA PASSADOR  
ADRIANA CRISTINA FERREIRA CALDANA

**Resumo:** A Faixa de Fronteira (FF) nacional compreende geograficamente uma região do limite territorial brasileiro historicamente reconhecida pelo isolamento, vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais. No intuito de superar essas dificuldades e promover o desenvolvimento regional sustentável, um conjunto de políticas públicas foi implementado, com destaque para a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em 2005. Face aos investimentos efetivados e a escassez de informações sobre este território, o estudo identificou, mediante revisão bibliográfica e documental, as principais políticas executadas na FF. Ademais, evidenciou em mapas temáticos o reflexo destas ações na evolução dos indicadores de educação, saúde, emprego e renda, calculados para os anos de 2005 e 2011. Os resultados mostram que as políticas enfatizaram o desenvolvimento das esferas social e econômica, com menor ênfase para o contexto ambiental. Identificaram-se ainda melhorias nas condições de vida na maior parte dos municípios, principalmente em educação e saúde.

**Palavras-chave:** Política pública; Desenvolvimento sustentável; Faixa de fronteira; Indicadores sociais.

**Abstract:** The National Border Strip (BS) geographically comprises a region of the Brazilian territorial boundary that is historically recognized by isolation, and socioeconomic and environmental vulnerabilities. In order to overcome these difficulties and promote sustainable regional development, a set of public policies was implemented, with emphasis on the reorganization of the Border Area Development Program (PDFF) in 2005. In face of the investments made and the scarcity of information about this territory, this paper identified the main policies implemented in the BS based on literature review and documentary research. Also, in the thematic maps it was shown the effects of these policies on the changeovers of education, health, employment and income indicators, all of them

calculated for the years of 2005 and 2011. The results show that the policies emphasized the development of social and economic spheres, with less emphasis on environmental context. Improvements in living conditions were identified in most municipalities, especially in education and health.

**Keywords:** Public policy; Sustainable development; Border area; Social indicators.

**Resumen:** La Franja Fronteriza nacional (FF) comprende geográficamente la región del límite territorial brasileño e históricamente es reconocida por el aislamiento, vulnerabilidades socioeconómicas y ambientales. Con el fin de superar estas dificultades y promover el desarrollo regional sostenible, se implementó un conjunto de políticas públicas, con énfasis en la reestructuración del Programa de Desarrollo de la Zona Fronteriza (PDFF) en 2005. Frente a las inversiones realizadas y la escasez de información sobre este territorio, el estudio identificó las principales políticas implementadas en el FF basadas en revisión de literatura e investigación documental. Además, en mapas temáticos se mostraron los efectos de estas políticas en la variación de los indicadores de educación, salud, empleo e ingreso, calculados para los años 2005 y 2011. Los resultados muestran que las políticas enfatizaron el desarrollo en el ámbito social y económico, con menos énfasis en el contexto ambiental. Se identificaron mejoras en las condiciones de vida en la mayoría de las municipalidades, en especial en la educación y la salud.

**Palabras-clave:** Política pública; Desarrollo sostenible; Franja fronteriza; Indicadores sociales.

---