Título do capítulo	CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À FAIXA DE FRONTEIRA TERRESTRE
Autores(as)	-
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6/cap4

Título do livro	FRONTEIRAS DO BRASIL: REFERÊNCIAS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Bolívar Pêgo
Volume	6
Série	-
Cidade	Brasília
Editoras	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)
Ano	2021
Edição	-
ISBN	978-65-5635-019-6
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-019-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AValiação das Políticas Públicas Voltadas à Faixa DE Fronteira Terrestre

1 INTRODUÇÃO

As etapas de uma política pública, também conhecidas como *policy-making process*, são divididas sequencialmente para melhor entendimento, podendo ser sintetizadas em: construção da agenda política, formulação, implementação e avaliação (Faria, 2005; Howlett, Ramesh e Pearl, 2013; Secchi, 2013; Souza, 2006; Wu *et al.*, 2014). Apesar deste processo não se dar de forma exatamente sequencial, mas muitas vezes sobreposta, esta abordagem é utilizada para sistematizar resultados e discussões para um planejamento racional (Resende, 2014).

Com esse panorama, a avaliação de políticas públicas, que se insere como objetivo deste capítulo, consiste em um procedimento sistemático de levantamento e análise de dados para a identificação dos seus resultados (Dagnino, 2002; Frey, 2000), visando subsidiar decisões em relação a modificações, melhorias ou ampliações de programas e políticas específicas (Bartik e Bingham, 1995).

Importante inteirar que, entre as especificações em termos temporais para a avaliação das políticas públicas – entre elas, *ex-ante*, realizada antes da tomada de decisão; intermediária, realizada durante o processo; ou *ex-post*, ao seu fim (Oliveira e Passador, 2019; Resende, 2014) –, esta pesquisa se caracteriza como *ex-post*. E entre as diversas abordagens para avaliação destas políticas – como a centrada em objetivos, na administração, nos consumidores, em especialistas, em adversários ou em participantes (Worthen, Sanders e Fitzpatrick 2004) –, esta avaliação parte das análises das impressões individuais dos participantes.

Nesse contexto, o avaliador não é um “criador de médias”, mas aquele que “descreve valores e necessidades de indivíduos e subgrupos” (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004, p. 110), em que toda pessoa seria o melhor juiz dos eventos que lhe dizem respeito (House, 1983). Esta escolha se deu porque, como afirmam Guba e Lincon (1981), a investigação baseada no paradigma positivista, ou seja, *hipotético-dedutiva*, é limitada ao lidar com problemas complexos, interativos em ambientes dinâmicos do mundo real, como o cenário fronteiriço em questão.

Tal fato, somado à limitação de dados quantitativos para avaliação mista (quanti-qualitativa) das políticas públicas implementadas na faixa de fronteira (FF) brasileira, fez com que, em um trabalho conjunto entre o Ipea e o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), como citado nos capítulos anteriores, fossem realizadas oficinas em Brasília e nos arcos Norte, Central e Sul, reunindo significativos atores para análise e avaliação das ações públicas. Complementarmente, foram realizados nestas ocasiões trabalhos de campo para levantamento de dados, aplicados questionários, promovidas entrevistas e grupos focais (Pêgo *et al.*, 2017a; 2017b; 2018; 2019; 2020a).

Para esta análise, além dos dados primários levantados para a avaliação das políticas públicas em tela, mais precisamente nas respostas aos questionários aplicados, foram utilizados dados secundários de levantamento de documentos públicos e pesquisas realizadas em bases de dados consolidadas, como *Scopus*, *Web of Science*, Portal Capes de Periódicos, Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses.

Assim, com a execução de análises temporais das ações públicas, e de conteúdo, com o auxílio do *software NVivo*, esses resultados são apresentados e discutidos nas seções a seguir. Na seção 2, descrevem-se temporalmente as principais ações públicas voltadas à FF; na seção 3, aborda-se a presença das fronteiras no Plano Plurianual (PPA); na seção 4, com técnica de análise de conteúdo, avalia-se, a partir das observações dos participantes, as políticas públicas consideradas; e, por fim, realiza-se a descrição de alguns importantes apontamentos a serem considerados.

2 AÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO: POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À FAIXA DE FRONTEIRA

Os territórios de fronteira internacional na América Latina tendem a apresentar indicadores de menor renda e níveis inferiores de bem-estar da população, condições de atraso e vulnerabilidade socioeconômica e ambiental, manifestando de maneira particular as desigualdades territoriais da região (Moura e Pêgo, 2016). Tendo em vista este cenário, no caso brasileiro, muitas foram as políticas públicas destinadas à FF, como demonstra a figura 1, a qual apresenta, em uma perspectiva temporal, as ações públicas federais na região. Importante destacar que a maioria destas políticas foi implementada a partir de 2000, com exceção de dois programas que remetem à década de 1980 (Krüger *et al.*, 2017). Com relação aos investimentos, verifica-se que a responsabilidade está fortemente centrada no governo federal, com baixa articulação dos programas em termos de descentralização para os âmbitos estaduais e municipais (Krüger, Dantas e Castro, 2018).

FIGURA 1

Linha do tempo das políticas públicas implementadas na faixa de fronteira¹

(Continua)

(Continuação)

Fonte: Textos que foram referências para a figura.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Nota: ¹ A nomenclatura dos ministérios, das pastas e respectivas ações governamentais estão descritas na figura como constavam no respectivo período.

Um desses programas, o Programa Calha Norte (PCN), foi implementado como projeto inicialmente em 1985, tendo sua trajetória marcada por três importantes momentos. No primeiro deles, que se estendeu até 1989, o PCN tinha como escopo ações em resposta a demandas de cunho militar – projeto de ocupação geopolítica de áreas consideradas importantes para a defesa e de revisão da política indigenista (Miyamoto, 2009; Brasil, 2016a). No segundo momento, entre 1990 e 2002, o programa passou por um período de recursos orçamentários escassos, tendo uma redefinição na relação civil-militar (Brasil, 2016a). A partir de 2003, em seu terceiro momento, o PCN teve um aumento em seus recursos e passou por uma ampliação em sua área de atuação, dando importância também a sua vertente civil, com convênios junto às prefeituras nas áreas de saúde, educação e bens públicos (Brasil, 2016a). Atualmente, o programa compreende 422 municípios dos seguintes estados: Amapá, Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (Brasil, 2020).

Ainda na década de 1980, mais precisamente em 1989, tiveram início as áreas de livre comércio (ALCs), ou seja, áreas fronteiriças que passaram a ter benefícios fiscais¹ de entrada e saída de mercadorias para o apoio a projetos de produção, infraestrutura econômica, entre outros, visando ao desenvolvimento destas regiões e incremento das relações bilaterais (Krüger, Dantas e Castro, 2018). As ALCs tiveram início em Tabatinga (AM) e se expandiram a outras cidades fronteiriças, principalmente para a correção do *viés concentrador do desenvolvimento intrarregional* centrado na Zona Franca de Manaus (ZFM). Contudo, o incentivo fiscal tem se mostrado insuficiente para o desenvolvimento dos municípios de fronteira beneficiados pela ALC, sendo buscadas alternativas como garantia de estímulo ao investimento empresarial, como a autorização por meio da Lei nº 12.723/2012 das lojas francas (*free shops*), que tem gerado grandes expectativas às cidades gêmeas quanto à ampliação das oportunidades econômicas (Antunes, Senhoras e Trevisan, 2012, p. 59; Pêgo *et al.*, 2020a).

Na década de 1990, o governo federal começou a trabalhar na concepção do projeto Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)/Proteção da Amazônia (Sipam), que visava proteger e monitorar as fronteiras norte e a região Amazônica, por meio de uma “infraestrutura integrada para a aquisição, visualização, processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens” (Andrade e Lima, 2018, p. 131), com “finalidades múltiplas, como proteção aos voos, controle de tráfego aéreo, vigilância ambiental, combate ao contrabando e tráfico de drogas, mapeamento das queimadas e florestas, e fazer levantamentos ambientais” (Miyamoto, 2009, p. 88). O projeto foi “gestado como uma forma mais apropriada de aprofundar e cumprir o objetivo militar” do PCN, e, mesmo com dificuldades em termos conjunturais, conseguiu atingir seu intento, sendo inaugurada em 2002 sua primeira etapa (Andrade e Lima, 2018; Miyamoto, 2009).

Importante situar que o cenário de transição da década de 1980 para a de 1990 foi marcado pela abertura política e promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que abriu espaço para o fomento de políticas públicas “ao demandar da União a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais” (Krüger *et al.*, 2017, p. 49). Contudo, com a crise continuada da economia brasileira na década de 1990, apresentando elevado *deficit* fiscal, as ações voltaram-se para “o domínio da política monetária”, centrada no “combate à inflação” (Cargnin, 2014, p. 20),

1. Semelhantemente a ZFM, as ALCs oferecem benefícios fiscais, como incentivos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Para mais informações sobre a criação das ALCs, ver: Lei nº 7.965/1989 – Tabatinga (AM); Lei nº 8.210/1991 – Guajará-Mirim (RO); Lei nº 8.256/1991 – Bonfim (RR) e Boa Vista (RR); Lei nº 8.387/1991 – Macapá e Santana (AP); Lei nº 8.857/1994 – Brasília, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (AC) (Brasil, 1989; 1991a; 1991b; 1991c; 1994); entre outras.

o que limitou o planejamento de forma geral e corroborou para a falta de recursos para as políticas públicas em andamento (Miyamoto, 2009, p. 96).

Mesmo com esse quadro adverso, em 1999, foi implementado o Programa para o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF) – 1999-2002 –, que, sendo avaliado negativamente “devido à alocação de recursos sem diretrizes claras, desconsiderando as diferenças sub-regionais” (Krüger *et al.*, 2017, p. 42), foi reestruturado e passou a se chamar Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), tendo quatro eixos norteadores: i) fortalecimento institucional; ii) desenvolvimento econômico integrado; iii) cidadania; e iv) marco regulatório (Gadelha e Costa, 2005; Scherma, 2015). Com este direcionamento de esforços para o desenvolvimento, especialmente de regiões vulneráveis do Brasil, em 2003, entrou em vigor a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a qual, além de dar centralidade a esse processo se desdobrando em novos planos e programas (Cargnin, 2014), teve como seus principais instrumentos os fundos constitucionais de financiamento (FCFs),² que em seu uso, de 1999 a 2011, os municípios dos arcos Central e Norte da FF tiveram “impactos significativos sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*” (Resende e Silva, 2018, p. 375).

Fortalecendo esse cenário de retomada do desenvolvimento, além das políticas citadas, nos anos 2000, emergiram diversas políticas públicas, que foram implementadas na região de fronteira, estando estas apresentadas na figura 1, quais sejam: i) facilitação de transportes rodoviários em fronteiras; ii) questões migratórias; iii) concertação de fronteiras e turismo de fronteiras (Frontur); iv) Programa Escolas Interculturais de Fronteira (Peif); v) Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteiras); vi) fronteiras e questões migratórias – Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento (Sinivem) e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); vii) Programa Amazônia Protegida; viii) regularização fundiária; ix) Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso); entre outros (Brasil, 2005; 2008; 2009; 2010b; 2010c; 2016a; Krüger *et al.*, 2017).

Entre as ações públicas citadas, no aspecto desenvolvimento, destacam-se o Frontur, o Peif, o SIS-Fronteiras e o Promeso. O primeiro fomentou a aproximação cultural por meio do turismo, como uma ferramenta estratégica para a integração e o desenvolvimento econômico dos países da América do Sul (Brasil, 2010b). O Peif, iniciado em 2005 como Projeto Escola Intercultural Bilíngues de Fronteira (PEIBF), promoveu a construção de um “modelo de ensino comum nas escolas de fronteira, a partir do desenvolvimento de um programa para

2. Criados pela CF/1988 e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, esses fundos visam ao “desenvolvimento econômico e social das regiões menos desenvolvidas” (Resende e Silva, 2018, p. 351).

a educação intercultural, com ênfase no ensino do português e do espanhol” (Brasil, 2008, p. 2), englobando as cidades gêmeas do Brasil, do Uruguai, da Argentina, do Paraguai e da Venezuela. Na área de saúde, o SIS-Fronteiras, por meio de um aporte financeiro a 121 municípios fronteiriços, buscou “promover a integração de ações e serviços de saúde na região e contribuir para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde” (Brasil, 2010c, p. 5), perdurando até 2014.³ O SIS-Fronteiras foi extinto pelo Ministério da Saúde (MS) sem avaliação geral dos seus resultados (Krüger *et al.*, 2017). O Promeso, apesar de não ser específico para a região de fronteira, objetivou promover a articulação das políticas públicas, “identificando potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas, culturais, político-institucionais e ambientais” (Brasil, 2009, p. 6). Neste ínterim, é relevante citar que estudos demonstraram melhorias nos indicadores socioeconômicos na maioria dos municípios fronteiriços entre 2005 e 2013, e, mesmo não sendo possível atribuir os resultados às políticas públicas específicas citadas, houve melhorias nos indicadores educacionais, seguidas por avanços em saúde e emprego e renda (Brasil, 2015a; Krüger, Dantas e Castro, 2018).

Em 2010, ampliaram-se as discussões relativas ao desenvolvimento regional fronteiriço com a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e a instituição dos núcleos de fronteira, que entre as suas atribuições constava a formulação de Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs) (Brasil, 2010). Ainda assim, nesse período, grande parte das políticas públicas para a região foram sendo esvaziadas e descontinuadas, como o PDFF, que tinha a maioria dos seus recursos oriundos de emendas parlamentares (Gimenez, 2015). Assim, a busca pelo desenvolvimento da fronteira ficou resumido ao Programa Integração Sul-Americana, que não era específico para a região e visava fortalecer a integração regional como um todo (Brasil, 2011). O programa teve dificuldades operacionais, “especialmente quanto ao contingenciamento de recursos, uma vez que, não era prioritário no governo federal” e não se mostrou efetivo (Scherma, 2015, p. 211).

Diante desse cenário, em 2012, foi proposto pelo MDR o Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira (Brasil, 2012), que teria os mesmos princípios norteadores do PDFF, “todavia com mudanças em estratégias, objetivos, modelo de gestão e indicadores – resultados da experiência acumulada anteriormente”. O plano teria incorporado de forma significativa as “disparidades regionais”, criando um modelo de gestão regionalizado, no qual os municípios e outros atores locais “seriam os protagonistas das propostas de projetos e de sua gestão, levando em conta as suas especificidades”; seriam assim trabalhadas as prioridades por meio de “pactos de fronteiras”.

3. O encerramento se deu por iniciativa do próprio MS, por meio da Portaria GM/MS nº 622/2014 (Brasil, 2014).

Contudo, a falta de centralidade do tema fronteiriço, a disponibilização de recursos e o apoio de outros ministérios, tiveram papel “fundamental para que o plano não se institucionalizasse” (Gimenez, 2015; Scherma, 2015, p. 213).

Desde então, as ações públicas federais para a FF tiveram seus escopos sumariamente resumidos à área de segurança, como demonstram as políticas públicas implementadas desde 2010: i) Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)/Operações Sentinela e Ágata, 2010; ii) Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), 2012; iii) Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), 2012; e iv) Programa de Proteção Integrado de Fronteiras (PPIF)/Operação Muralha, 2016. Depois destas ações, o Programa Desenvolvimento Regional e Territorial e o Programa Temático Justiça, Cidadania e Segurança Pública, ambos de 2016, apesar de não serem específicos para a região, contemplaram ações para ela, como o avanço na implantação do Sisfron e do Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro), que reforçam a atuação e fiscalização na fronteira, além de proverem a constituição de infraestrutura complementar (Brasil, 2016a).

Percebe-se, assim, uma tendência dos decisores políticos em tornarem as ações públicas para a fronteira territorial brasileira não mais específicas, mas um/uns entre diversos outros objetivos inseridos em macropolíticas, por exemplo, a política externa implementada em 2016, que perdurou até 2019, que teve como objetivo geral “fortalecer a integração regional, com ênfase na América do Sul, contribuindo para a formação de um espaço de paz e desenvolvimento”, e, entre suas metas, estava a promoção do “desenvolvimento econômico e social das zonas de fronteira, por meio do incentivo a iniciativas conjuntas com os países vizinhos que permitam o enfrentamento dos desafios comuns”, abarcando “áreas de saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, entre outros, com vistas à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes” (Brasil, 2016b, p. 205-206).

Ao analisar o escopo de atuação das ações públicas em pauta, verifica-se que a maioria dos investimentos se deu em desenvolvimento de ordem socioeconômica, comparativamente à dimensão ambiental. Esta última dimensão encontra-se presente nos seguintes programas analisados: i) o PCN, que possui como prioridade a defesa da Amazônia (Miyamoto, 2009); ii) “o projeto de regularização fundiária, que, apesar de não traçar como objetivo expresso à preservação ambiental, contextualiza esta dimensão referindo-se ao processo de licenciamento ambiental” (Krüger *et al.*, 2017); e iii) o PEF e o Sisfron, os quais, mesmo não tendo em “seus cernes a questão ambiental, buscam reprimir crimes transfronteiriços, como tráfico e contrabando, além de crimes ambientais” (Krüger, Dantas e Castro, 2018, p. 336).

Dessa forma, embora os princípios do desenvolvimento sustentável tenham sido incluídos “progressivamente no arcabouço normativo brasileiro, o progresso na implementação destas ações segue um curso mais lento”, sendo ainda premente

a “necessidade de se colocar em prática essas diretrizes” (Fiorino, 2010; Krüger *et al.*, 2017), permanecendo um desequilíbrio de instrumentos que pautem as dimensões econômicas, sociais e ambientais nas ações públicas para a FF, e que não sejam descontinuados, mas inseridos em projetos de Estado, ou seja, de longo prazo. Complementarmente, constatou-se que, em termos da intersectorialidade das políticas públicas em análise, apesar de “haver fraca articulação nas ações propostas entre os entes da Federação”, desde 2010, com o PEF, “verifica-se uma maior articulação entre os diferentes ministérios” (Krüger, Dantas e Castro, 2018). Isto pode ter sido fruto da atuação da CDIF, pois as discussões que a impulsionaram apontaram que o grande entrave das ações públicas fronteiriças não se encontrava na falta de políticas, mas em sua desarticulação e fragmentação (Brasil, 2010).

Por fim, indo ao encontro das discussões até aqui realizadas, quando se trata da CDIF, visando fortalecer a articulação para a formulação e coordenação das políticas para a FF, houve uma ampla discussão com a participação de inúmeras instituições, resultando na reestruturação da comissão em 2018 (Brasil, 2018).

Ainda, em 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma análise das políticas federais para a FF, apontando que estas objetivavam “promover o desenvolvimento sustentável da região, por meio do estímulo ao crescimento econômico com responsabilidade ambiental e justiça social”, entre outros; todavia, a maioria das ações relacionadas à região não tinha individualização orçamentária específica⁴ (TCU, 2019). A auditoria realizada pelo TCU, para avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da FF, averiguou que (TCU, 2019, p. 1-2):

- não consta na legislação brasileira uma política nacional para a FF;
- não foram formalmente estabelecidos instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e das responsabilidades dos envolvidos na política, de maneira a reduzir efeitos de sobreposições e lacunas de atuação conjunta;
- falta sistematização específica para os países fronteiriços e mecanismos de cooperação internacional;
- existem fragilidades na lógica de intervenção integrada que abrangem as políticas federais relacionadas à FF;
- há insuficiência de planos capazes de orientar plenamente as ações dos diversos órgãos que atuam na região;

4. Os recursos consignados no PPA e na Lei Orçamentária Anual (LOA) podem se referir exclusivamente a essa região, apenas parcialmente ou, ainda, totalmente direcionados a outros locais (TCU, 2019).

- a participação social e de partes interessadas em todas as fases dessas políticas federais ainda é limitada;
- Existe baixo grau de investimentos e carência de recursos humanos, materiais e financeiros dos órgãos responsáveis pela prevenção, pelo controle, pela fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços;
- fatores políticos, institucionais, operacionais e legais criam obstáculos à unidade de esforços;
- o modelo de monitoramento e avaliação utilizado pelos agentes executores das políticas públicas não fornece dados suficientes;
- não foi implantado um sistema de gestão de riscos capaz de identificar e gerenciar eventos que afetem os objetivos das ações governamentais; e
- mecanismos utilizados para promover a comunicação e a prestação de contas da execução dessas políticas não asseguram a transparência.

3 A PRESENÇA DAS FRONTEIRAS NO PLANO PLURIANUAL

A CF/1988 trouxe forte amparo ao planejamento governamental, estabelecendo em seu art. nº 165 o PPA, que se iniciou no período 1991-1996 e constitui-se como “um instrumento que determina, entre outros, diretrizes, objetivos e metas da administração pública durante um período de quatro anos” (Amorim, 2016, p. 11).

O PPA teve suas normas para elaboração e execução dos orçamentos da União regulamentadas no Decreto nº 2.829/1998 (Brasil, 2000). Desde então, foram seis PPAs (2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023), nos quais o tema fronteiriço esteve inserido de modo evolutivo, e o governo federal fez ajustes ao desenho do modelo de planejamento à medida que encontrou desafios práticos de implementação (Amorim, 2016).

No PPA 2000-2003, a fronteira foi citada no tópico que insere a garantia da “defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento”, sendo descrito que, devido ao Brasil se situar em uma “das regiões mais desarmadas do mundo, em grande parte graças à relação de confiança com seus vizinhos”, e possuir grandes dimensões territoriais e “imenso patrimônio de recursos naturais ainda inexplorados”, recomendar-se-ia que o país contasse “com forças suficientemente preparadas para gerar a dissuasão eficaz” (Brasil, 2000, p. 13).

O mesmo documento enfatiza as atividades de defesa na Amazônia, apontando a necessidade de ampliação e consolidação da presença do Estado na região e a intensificação da vigilância, com a implantação de unidades militares, ajudando as “fronteiras mais remotas a integrar a população civil à cidadania e, por extensão, à defesa nacional” (Brasil, 2000, p. 13).

No PPA 2004-2007, a fronteira também é citada no contexto de defesa, sendo abordada no tópico “Preservar a integridade e a soberania nacionais” (Brasil, 2003). Contudo, em tal contexto, a ênfase não está exclusivamente pautada no aspecto militar, mas no esforço global, no qual a “defesa da soberania, nos seus múltiplos aspectos é responsabilidade de toda a sociedade”, compreendendo, também, a conjuntura política, econômica, social e científico-tecnológica (Brasil, 2003, p. 95).

Além disso, no PPA 2004-2007, a fronteira é evidenciada conjuntamente à costa brasileira, abordando-se a extensão continental de ambas, a singularidade da terrestre com as suas relações históricas bilaterais fraternas com todos os países sul-americanos e, especialmente, as “relações multilaterais com os países da Calha Amazônica e do Cone Sul, representados pelo Pacto Amazônico e pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul)” (Brasil, 2003, p. 95). Abordou-se, ainda, o diferencial da região como área potencial para abertura de sistemas de integração com os países vizinhos, por meio da melhoria da mobilidade urbana e redução do custo no uso multimodal (Brasil, 2003).

No PPA 2008-2011, o contexto de integração fronteiriça adquiriu ainda mais destaque, ao ser ancorado no tópico “Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana” (Brasil, 2007, p. 100). Neste tópico, descreve-se que, apesar de o Brasil ser o país mais desenvolvido economicamente da América do Sul, o que gera assimetrias quando comparado aos seus vizinhos, essa situação deve ser enfrentada de modo que não haja obstáculos no processo de integração, pois a “América do Sul integrada é fundamental para a inserção de todos os seus países na arena global” (Brasil, 2007, p. 100).

Outro ponto novamente pautado foi a relevância das instituições e dos foros internacionais para a integração, a coordenação política dos países sul-americanos e a expansão dos fluxos de comércio com outras regiões (Brasil, 2007). Ademais, no PPA 2008-2011 é descrita a importância da execução dos projetos entre o Brasil e os países vizinhos, como: infraestrutura econômica (exemplificado com diversas pontes e rodovias executadas); financiamentos; facilitação para importações e exportações; integração energética; comunicação; e implementação de ações e políticas públicas de cooperação. Neste último tópico são apontadas para este íterim as ações públicas a seguir descritas (Brasil, 2007, p. 104).

- 1) Programa Sul-Americano de Apoio às Atividades de Cooperação em Ciência e Tecnologia (Prosul), cujo intuito foi apoiar atividades de cooperação em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) entre grupos dos países sul-americanos, mediante a geração e a apropriação de conhecimento em temas estratégicos e a elevação da capacidade tecnológica dos países.

- 2) Projeto Competitividade e Meio Ambiente (CyMA), cujo objetivo esteve em promover o desenvolvimento sustentável do setor produtivo do Mercosul, inserindo-o em uma política de integração regional que contenha estratégias e programas fomentadores da gestão ambiental e de uma produção mais limpa.
- 3) Diretrizes para promoção da gestão da qualidade do ar no âmbito do Mercosul.
- 4) Desenvolvimento de um sistema de informação ambiental compartilhado, que envolve os quatro países do bloco.
- 5) Elaboração do relatório nacional da Iniciativa Latino-Americana e Caribe-nha para o Desenvolvimento Sustentável (Ilac), que tratou de estatísticas e indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável.
- 6) No campo da educação, ferramenta descrita como fundamental para a integração sul-americana, foi citado o Setor Educacional do Mercosul (SEM), com a atividades nas áreas de educação superior, tecnológica-profissional e de educação básica.
- 7) Ainda no campo da educação, aponta-se, também, a atuação do Ministério da Educação (MEC) para a concretização do Instituto Mercosul de Estudos Avançados (Imea), criado em 2006, que objetivou qualificar recursos humanos para atuar na região, atendendo a demandas nos setores ambientais, recursos hídricos, integração regional, arqueologia e desenvolvimento agrícola.

No PPA 2012-2015, a fronteira é citada preponderantemente na seção “Integridade e soberania nacional”, na qual quatro temas inter-relacionais são enfatizados: integração, desenvolvimento, institucionalização e segurança (Brasil, 2011). Em relação à integração sul-americana, foi evidenciado seu fortalecimento por meio da “integração econômica” e do “desenvolvimento socioeconômico compartilhado, os quais contribuíram para a preservação da paz na região”, permanecendo, contudo, o desafio de “superação das assimetrias”, devendo ser promovido o “desenvolvimento” dos países mais “atrasados”, de forma a tornar o “espaço sul-americano uma grande área econômica, dinâmica e inovadora” (Brasil, 2011, p. 96).

A crescente institucionalização do Mercosul, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e de seus conselhos, entre eles o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), apresentou-se como “fundamental mecanismo consultivo para prevenção de conflitos”, impulsão da “cooperação militar regional e a integração produtiva da indústria regional de defesa” (Brasil, 2011, p. 96). Porém, apesar do avanço do tema institucional, permanece a necessidade de ampliação da participação destes países nas “discussões sobre os principais temas relacionados à paz e à segurança

internacionais, com prioridade ao desarmamento e a não proliferação de armamento nuclear”, em fóruns de organismos multilaterais, como a “Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)”, sendo apontada, neste aspecto, a necessidade de uma “reforma da governança global” (Brasil, 2011, p. 96).

Temas reiterados também no PPA 2012-2015 foram os aspectos relativos à segurança, sendo pontuado o desafio da gestão pública, haja vista a dimensão territorial da fronteira brasileira, seu caráter continental e marítimo, e a quantidade de países limítrofes (Brasil, 2011). Foi apontada a necessidade de ações para o combate à entrada de drogas e de armas, ao contrabando e a homicídios nas regiões de fronteira (Brasil, 2011).

Complementarmente, para operação exitosa nesse território, sugeriu-se a “mobilidade e interoperabilidade das Forças Armadas”, a implantação de onze unidades especiais de fronteira da Polícia Rodoviária Federal (PRF), e o posicionamento estratégico e ativo do Brasil “, para a construção de um continente politicamente estável, próspero e unido, com base nos ideais democráticos e de justiça social” (Brasil, 2011, p. 97).

Chegando ao PPA 2016-2019, dois aspectos foram evidenciados mais fortemente a respeito do território fronteiriço, sendo eles a segurança e a integração de políticas públicas, como mostram os objetivos estratégicos do referido PPA, os quais apontam para o controle de fronteiras e a promoção de uma cultura de paz, por meio do “fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados” (Brasil, 2015b, p. 38).

Entre as ações públicas destacadas no PPA 2016-2019 para a região estão, como citado antes, o Programa Desenvolvimento Regional e Territorial, o Programa Defesa Nacional e o Programa Temático Justiça, Cidadania e Segurança Pública (Brasil, 2015b). Contudo, nenhum destes programas é específico para a fronteira territorial brasileira, mas contemplam ações para ela, como o avanço na implantação do Sisfron e do Vigiagro, os quais reforçam a atuação e a fiscalização na região, além de proverem a constituição de infraestrutura complementar (Brasil, 2015b).

O último PPA em análise, o de 2020-2023, semelhantemente ao anterior, não trata de políticas públicas específicas para a FF, sendo a região em estudo abordada no âmbito do programa Justiça, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o qual traz, entre seus objetivos, o reforço da fiscalização das fronteiras, “de modo a aumentar a segurança da população brasileira” (Brasil, 2019, p. 31).

Ao analisar os PPAs, depreende-se que há uma evolução do entendimento sobre a fronteira territorial brasileira, nota-se que o tema avança entre os seus objetivos estratégicos, partindo de uma concepção de limite, com ações mais restritas à segurança e soberania, para a proposição de uma atuação mais dinâmica para a

integração e o desenvolvimento. Contudo, a institucionalização do PPA, como instrumento de planejamento governamental nesta região, ainda carece de ações que abranjam de forma equânime estas áreas e não se limitem aos esforços de contingenciamento e aumento de efetivo das áreas de segurança na região, como percebido nos últimos planos. Ademais, permanece a necessidade de aprimoramento entre orçamento, planejamento e execução das ações públicas, verificando “o quanto do que foi planejado é executado a partir de dados mais concretos” (Amorim, 2016, p. 139). E, assim, quais destas ações devem ter continuidade política, sendo ajustadas e redesenhadas, de forma a não serem “esvaziadas” e extintas, mas aprimoradas em novos PPAs, e, principalmente, nas mudanças governamentais.

4 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS NA FAIXA DE FRONTEIRA

4.1 O método

Dada a limitação de dados quantitativos resultantes das políticas públicas em análise, como citado antes, o Ipea, em parceria com o MDR, encontrou caminhos para avaliar estas ações públicas. Foi feito um levantamento de dados primários em oficinas de trabalho. A primeira oficina foi realizada em Brasília, onde foram discutidos e alinhados o escopo e a estrutura dos demais levantamentos da pesquisa. Posteriormente, as oficinas ocorreram nas sub-regiões da FF, também denominadas arcos, assim sendo: em Boa Vista (Roraima) – arco Norte; em Corumbá (Mato Grosso do Sul) – arco Central; e em Uruguaiana (Rio Grande do Sul) – arco Sul.

Com esse escopo, esta pesquisa tem natureza qualitativa, possuindo caráter exploratório, baseando-se em uma amostra de dados que objetivou levantar a percepção dos participantes a respeito das políticas públicas implementadas na FF do Brasil e, consequentemente, gerar análises e compreensão aprofundada dos resultados (Malhotra, 2012).

A técnica utilizada para a coleta dos dados foi a aplicação de questionários e grupos temáticos.⁵ Apesar da participação total de 231 pessoas nas quatro oficinas realizadas (Pêgo *et al.*, 2017a; 2017b; 2018; 2019; 2020a), nem todos os participantes integraram os grupos de trabalho (GTs) e responderam aos questionários. Parte destes acompanharam discussões temáticas, limitando-se a participarem das palestras, dos debates etc. Deste modo, o questionário foi respondido por 114 pessoas; sendo 30,7% dos questionários respondidos na oficina de Brasília; 22,8%, na oficina do arco Norte; 21,9%, na oficina do arco Central; e 24,6%, na oficina do arco Sul. Seus perfis institucionais, a forma de organização dos GTs e as perguntas norteadoras, bem como o processo de identificação de categorias, são descritos a seguir.

5. Além desses, as atividades da pesquisa envolveram apresentações, debates, observações locais etc.

4.1.1 Perfil institucional dos participantes

Para as quatro oficinas realizadas, foram convidados representantes de relevantes instituições relacionadas à temática fronteiriça, sendo estes considerados especialistas nos temas e nas demandas que envolvem a região. Uniram-se a eles, principalmente nas oficinas dos arcos, gestores e representantes da comunidade local. A tabela 1 apresenta a composição dos participantes das oficinas, observando que eles foram relatados mediante uma classificação institucional e não nominal.

TABELA 1
Oficinas de trabalho: perfil institucional e quantidade de participantes

Perfil institucional	Quantidade de participantes				Total
	Brasília	Arco Norte	Arco Central	Arco Sul	
Agentes públicos	51	36	60	51	198
Federais	40	15	27	15	97
Estaduais	11	20	9	4	44
Municipais	0	1	24	32	57
Organismos internacionais	5	2	5	7	19
Instituições privadas	0	3	0	5	8
Organizações não governamentais (ONGs)	0	0	3	3	6
Total	56	41	68	66	231

Fonte e elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

A partir dos dados de identificação, foi possível caracterizar o perfil institucional dos agentes participantes das oficinas, predominantemente de instituições federais (41%), seguidos dos pertencentes a instituições municipais (24%), estaduais (19%) e, em menor número, internacionais (8%). Evidencia-se, ainda, que os agentes públicos são preponderantes (85%), e, entre as instituições presentes, as universidades e instituições de pesquisa foram representativas (48), sendo assim 20% dos participantes das oficinas, o que demonstra interesse e articulação dos agentes públicos e pesquisadores para o aprimoramento de políticas públicas. É, ainda, relevante destacar a participação de instituições privadas (3%) e de ONGs (2%), demonstrando a pluralidade da representatividade, além da ampla experiência na temática em estudo de forma geral entre os participantes (tabela 1).

4.1.2 Organização dos grupos de trabalho e perguntas norteadoras

Os participantes das oficinas, um total de 114, que integraram os GTs (A, B e C) foram organizados de acordo com suas escolhas temáticas e conhecimentos, visando à discussão de aspectos distintos da gestão pública da FF. Na primeira

oficina (realizada em Brasília), os grupos foram dispostos a partir das seguintes temáticas: i) Grupo A – *integração e desenvolvimento*; ii) Grupo B – *mobilidade transfronteiriça*; e iii) Grupo C – *arranjos transfronteiriços e rede urbana*, compostos respectivamente por 51,4%; 25,7%; e 22,8% dos participantes.

A partir da análise dos resultados da oficina em Brasília, as perguntas e os temas para discussão foram aprimorados para levantamento nas demais oficinas que ocorreriam nas sub-regiões da FF, sendo redefinidos como: i) o Grupo A – *economia e desenvolvimento*, composto por 46,2% (arco Norte), 32% (arco Central) e 32,1% (arco Sul) dos participantes de cada evento; ii) o Grupo B – *gestão urbana*, composto por 26,9% (arco Norte), 44% (arco Central) e 25% (arco Sul) dos participantes de cada evento; e iii) o Grupo C – *defesa do território e integração entre os povos*, composto por 26,9% (arco Norte), 24% (arco Central) e 42,9% (arco Sul) dos participantes de cada evento.

Verifica-se, a partir da formação dos GTs, que o tema desenvolvimento teve maior procura pelos participantes em Brasília e no arco Norte, quando comparado aos demais GTs. O tema gestão urbana possuiu maior procura no arco Central, diferentemente do que foi apresentado no arco Sul, em que o tema defesa do território e integração entre os povos foi preponderante em percentual de participantes. Estes resultados refletem não somente a diversidade entre os arcos da FF, mas também os temas prioritários na visão dos participantes; estando evidenciada, de uma forma geral, a deficiência de ações públicas de desenvolvimento em toda a FF, mas especialmente no arco Norte (Pêgo *et al.*, 2017a); a necessidade de congruência na gestão urbana dos municípios lindeiros do arco Central (Pêgo *et al.*, 2019); e os esforços de integração acompanhados dos desafios legislativos apontados pelos participantes no arco Sul, à exemplo, a falta de amparo legal aos consórcios transfronteiriços (Pêgo *et al.*, 2020a).

A respeito das perguntas norteadoras, ao todo foram três modelos de questionários aplicados, tendo cada GT questões distintas voltadas as suas respectivas temáticas. Apesar dessa diversidade, todos os modelos foram compostos por três grupos de questões abertas, sendo para esta análise selecionadas as respostas às questões relativas à avaliação das ações públicas. Optou-se, assim, por selecionar, em cada um dos GTs, as perguntas que abordavam a análise e a avaliação de políticas públicas, visando aprofundar as investigações relativas ao tema, eliminando as questões que não eram específicas à temática em cada agrupamento. As respectivas perguntas norteadoras são apresentadas no quadro 1.

QUADRO 1

Perguntas norteadoras de avaliação de políticas públicas nos questionários

Perguntas norteadoras – Oficina Brasília (1)	<p>1 GT-A – Integração e desenvolvimento</p> <p>Como os governos dos países têm buscado, individualmente ou de forma bi tri lateral, elaborar planos de desenvolvimento das fronteiras? Como esses planos se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente para as regiões de fronteiras?</p>	<p>1 GT-B – Mobilidade transfronteiriça</p> <p>Os governos dos países/estados têm buscado, individualmente ou de forma bi tri lateral, elaborar políticas públicas nas regiões de fronteira? Como essas políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar as políticas públicas voltadas direta e indiretamente à mobilidade e ao trabalho nas regiões de fronteira?</p>	<p>1 GT-C – Arranjos transfronteiriços e rede urbana</p> <p>Como os governos têm buscado, individualmente ou de forma bi tri lateral, elaborar planos diretores e políticas públicas para as cidades das regiões de fronteira? Como esses planos e políticas se articulam? Qual a avaliação e que medidas podem ser sugeridas para melhorar os planos diretores urbanos e as políticas públicas nas regiões de fronteira?</p>
Perguntas norteadoras das oficinas dos arcos Norte (2), Central (3) e Sul (4)	<p>2, 3 e 4 GT-A – Economia e desenvolvimento</p> <p>Como avalia as políticas públicas e as ações referentes a: infraestrutura e logística (presença ou previsão de corredores viários, circulação, transportes, aduana, pontes, navegação); financiamento (infraestrutura e equipamentos urbanos); e tecnologia (pesquisa em universidades, institutos federais, e outros).</p>	<p>2, 3 e 4 GT-B – Gestão urbana</p> <p>Como avalia as políticas públicas e as ações referentes a: planejamento e gestão (integração entre municípios do arranjo transfronteiriço, participação e debates entre segmentos dos dois lados da fronteira, ações compartilhadas); oferta de equipamentos e serviços (saúde, educação, cultura, mobilidade, circulação urbana, saneamento, gestão das águas/rios, entre outros); e turismo (patrimônio arquitetônico, histórico, natural e paisagístico, turismo de compras, turismo de passagem no cruzamento da fronteira).</p>	<p>2, 3 e 4 GT-C – Defesa do território e integração entre os povos</p> <p>Como avalia as políticas públicas e as ações referentes a: gestão ambiental (unidades de conservação, recursos minerais, biodiversidade, vigilância sanitária, cooperação internacional); povos da região (nações indígenas, ribeirinhos, assentados, quilombolas, garimpeiros, posseiros, minerais, agricultores, pecuaristas e madeireiros); migrações (impactos das migrações, estratégias de acolhimento ao imigrante, orientação ao emigrante, inclusão produtiva, sistema de monitoramento); e segurança (ilícitos ambientais, mineração irregular, biopirataria, hidropolítica, tráfico de drogas, armas e pessoas, cooperação técnica na área de inteligência, protocolo comum entre órgãos de controle da fronteira).</p>

Fonte e elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

4.1.3 Procedimentos para a identificação de categorias

Após a coleta e organização dos dados, utilizou-se o método da análise de conteúdo temático, que consiste em um conjunto de procedimentos objetivos e sistemáticos para categorização dos temas abordados com maior frequência em questionários, entrevistas, documentos, entre outros (Bardin, 2011; Malhotra, 2012). Para isso, a verificação foi realizada com o auxílio do *software NVivo*, que contribui ao agilizar a organização e o processo de investigação (Mozzato e Grzybovski, 2011). As análises se desenvolveram em três estágios, seguindo a metodologia proposta por Bardin (2011), Saldaña (2013) e Miles, Huberman e Saldaña (2013), conforme a seguir.

- 1) No primeiro estágio, foram determinadas as categorias *a priori*, formadas pela seleção das respostas às questões de avaliação das políticas públicas implementadas na FF (quadro 1).
- 2) No segundo estágio, foram determinadas as categorias *a posteriori*. Para isso, realizou-se a contagem de palavras, pois por meio dela são identificados indícios de temas materiais na pesquisa (Kaefer, Roper e Sinha, 2015). Na contagem de palavras, foram retiradas as que não apresentavam significado no contexto, como preposições, advérbios, conjunções e verbos; optando-se por incluir as cem palavras mais citadas com no mínimo cinco letras, apresentadas nas nuvens de palavras (figura 2, na próxima subseção).
- 3) No terceiro estágio, os temas materiais foram codificados. A codificação das respostas foi realizada por meio da análise dos seus significados a partir da convergência e divergência das respostas. Foram consideradas opiniões convergentes às respostas citadas por mais de uma pessoa; e divergentes, as respostas isoladas. As respostas convergentes determinaram categorias que foram incluídas na matriz, e as divergentes, desconsideradas.

Esses resultados permitiram a criação de uma matriz de categorias identificadas, dada pela convergência das categorias *a priori* e *a posteriori* (tabela 2, na próxima subseção). A partir destas categorias, foram selecionadas as respostas representativas dos participantes em cada contexto. Na próxima seção, estes resultados são apresentados nas nuvens de palavras e na matriz de categorias identificadas, sendo analisados e discutidos.

4.2 Avaliação das políticas públicas fronteiriças a partir da perspectiva dos participantes

Com o tratamento dos dados qualitativos e a contagem de palavras, utilizando-se o *software NVivo*, foi possível verificar a frequência com que cada termo aparece nos documentos analisados, assim sendo, nos arquivos referentes às respostas às questões avaliativas das políticas públicas fronteiriças. Esta análise teve por objetivo evidenciar os fatores-chave para a melhoria das ações públicas nos referidos territórios. Assim, como mostra a figura 2, percebem-se temas materiais congruentes e diversificados, expressos em cada nuvem de palavras. Esses temas são resultantes das análises de questões aplicadas nas oficinas realizadas em Brasília e nos arcos Norte, Central e Sul da FF.

FIGURA 2

Nuvens de palavras resultantes das análises das respostas aos questionários aplicados nas oficinas de trabalho em Brasília (2A), no arco Norte (2B), no arco Central (2C) e no arco Sul (2D) da faixa de fronteira terrestre

2A – Brasília

2B – Arco Norte

2C – Arco Central

2D – Arco Sul

Fonte: Oficinas de trabalho.

Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

De forma geral, nas falas dos participantes, são evidenciadas escalas de temas materiais-chave com grande distinção, mas relativamente semelhante ao se comparar os resultados das quatro oficinas. Ou seja, apesar dos termos salutares demonstrarem escala de prioridades diversas, os fatores-chave para a melhoria das políticas públicas são correspondentes para os participantes. Os resultados demonstraram nas quatro oficinas os seguintes elementos-chave comuns: fronteira (território, região, área, faixa, linha, local, espaço, lugar); política (pública, programa, plano/planejamento, ação, decreto,

legislação, regulação, amparo, continuidade, direitos, participação etc.); governos (federal/federativo/interfederativo, ministério, estadual, municipal etc.); fronteira (habitantes, povos, pessoas, grupos, vizinho, estrangeiro, migrante/migração etc.); integração (acordo, cooperação, Mercosul, intercâmbio, relação, compartilhar, debater etc.); gestão; desenvolvimento; infraestrutura e serviços (saúde/hospital/atendimento, educação/escolas/universidades; conhecimento/cultura; trabalho; industrialização; lavoura/agrícola/agricultura/agropecuária; meio ambiente/ambiental/conservação; transporte/logística/estradas; defesa/exército; segurança/fiscalização/controle/aduana; comércio, turismo, comunicação etc.); recursos/condições; instituições; empresas; entre outros (figura 2). Assim, diante da contagem de palavras, o indício destes temas materiais apontou os fatores-chave a serem analisados nas respostas dos participantes.

Da análise de conteúdo das respostas, emergiram quatro macrocategorias temáticas, que agruparam as falas dos participantes. A primeira (1) relaciona-se ao *desempenho das políticas públicas*, estando subdividida em outras cinco subcategorias: (1.1) baixa descentralização e articulação interfederativa; (1.2) desafios em planejamento, orçamento e gestão de políticas públicas; (1.3) falta de institucionalidade política; (1.4) descontinuidade das políticas públicas; e (1.5) carência de informações para monitoramento e avaliação. A segunda categoria (2) é *infraestrutura e acesso a serviços*; vem seguida da categoria (3) *acordo e integração política e econômica, nacionais, bi e trilaterais*, e da (4) *diversidades sociocultural e territorial*. Importante salientar, que a ordem de classificação das categorias, apresentadas na tabela 2, evidencia a prevalência entre elas nos apontamentos, demonstrando, entre o total de participantes, a porcentagem que abordou o respectivo elemento em cada GT, ou seja, GT-A – Economia e desenvolvimento; GT-B – Gestão urbana; e GT-C – Defesa do território e integração entre os povos.

TABELA 2
Matriz de categorias identificadas
(Em %)

		Grupos de trabalho (A, B e C) – categorias <i>a priori</i>		
Oficinas em Brasília e nos arcos Norte, Central e Sul da faixa de fronteira		Políticas públicas para economia e desenvolvimento (A)	Políticas públicas para gestão urbana (B)	Políticas públicas para defesa do território e integração entre os povos (C)
Categorias <i>a posteriori</i>	1. Desempenho das políticas públicas	95,7	97,0	54,5
	1.1 Baixa descentralização e articulação interfederativa	65,9	50,0	33,3
	1.2 Desafios em planejamento, orçamento e gestão de políticas públicas	53,1	52,9	18,1
	1.3 Falta de institucionalidade política	42,5	35,2	33,3
	1.4 Descontinuidade das políticas públicas	42,5	35,2	15,1
	1.5 Informações para monitoramento e avaliação das políticas	36,1	23,5	15,1

(Continua)

(Continuação)

		Grupos de trabalho (A, B e C) – categorias <i>a priori</i>		
Oficinas em Brasília e nos arcos Norte, Central e Sul da faixa de fronteira		Políticas públicas para economia e desenvolvimento (A)	Políticas públicas para gestão urbana (B)	Políticas públicas para defesa do território e integração entre os povos (C)
Categorias <i>a posteriori</i>	2. Infraestrutura e acesso a serviços	51,0	76,4	72,7
	3. Acordos e integração política e econômica, nacionais, bi e trilaterais	44,6	91,1	39,9
	4. Diversidade sociocultural e territorial	14,8	23,5	15,1

Fonte: Oficinas de trabalho.
Elaboração: Equipe Fronteiras Ipea.

Primeiramente, ao analisar a tabela 2, verifica-se que a incidência de apontamentos sobre o baixo desempenho das políticas públicas fronteiriças foi maior no GT-B – gestão urbana (97,0%) e no GT-A – economia e desenvolvimento (95,7%), comparativamente ao GT-C – defesa do território e integração entre os povos (54,5%), demonstrando que, apesar das categorias apontadas pelas falas dos participantes serem gerais em relação às políticas públicas fronteiriças, o aspecto de *defesa e segurança* permanece como área prioritária nas ações governamentais, em detrimento às demais ações para a melhoria da gestão ou desenvolvimento, por exemplo (Krüger *et al.*, 2017; Krüger, Dantas e Castro, 2018). Em relação à infraestrutura e ao acesso a serviços, foi preponderante entre os GTs a constatação de que poucas políticas públicas tiveram ações além do limite internacional para o aprimoramento dessas áreas (Pêgo *et al.*, 2017a; 2017b; 2018; 2019; 2020a).

Outro ponto relevante a ser considerado a partir da tabela 2 diz respeito à escassez de políticas públicas que respaldem *acordos e integração* para a melhoria da *gestão urbana*, principalmente entre as cidades gêmeas da FF e seus homólogos nos países vizinhos (Pêgo *et al.*, 2017a; 2017b; 2018; 2019; 2020a), evidenciado por grande parte dos participantes do GT-B (91,1%). Ainda, apesar das características socioculturais e territoriais serem claramente distintas entre as sub-regiões da FF, e este fator ser descrito em inúmeros documentos governamentais (Brasil, 2005; 2011; 2016a), foram apontados por todos os grupos (GT-A 14,8%; GT-B 23,5%; GT-C 15,1%) os desafios das políticas públicas implementadas em considerá-lo no desenho destas para a região.

Tratando especificamente de cada categoria elencada, o *desempenho das políticas públicas* se apresentou preponderante entre as falas e evidenciou cinco elementos que repercutem diretamente nos resultados das ações públicas. O primeiro deles é a *baixa descentralização e articulação interfederativa*. Para os correspondentes da pesquisa, as políticas públicas fronteiriças são concebidas à distância, sem participação efetiva

dos povos das fronteiras, seus principais interessados. E o processo de construção das políticas federais ainda se apresenta centralizado, com pouca participação dos governos locais e dos municípios envolvidos. Estas evidências corroboram com as afirmações de Abrucio (2007) e Arretche (2006) de que o processo de descentralização no Brasil ocorreu com baixos incentivos à articulação intergovernamental, além de contar com a sobrevivência do patrimonialismo, promovendo falhas no desempenho das ações do poder público.

Esse cenário torna-se, ainda, mais complexo por se tratar da FF, pois se já há pouca representatividade da população desta localidade na articulação intragoverno, no processo de construção das políticas públicas para a região, não há autonomia e respaldo jurídico para direcionamento de soluções às problemáticas locais transfronteiriças. Assim, tornam-se essenciais iniciativas que promovam maior articulação por meio de diálogo entre os entes federativos (no caso brasileiro, estados e municípios), como também o fortalecimento dos núcleos de fronteira e da CDIF para estabelecimento de um marco legal, de forma que os núcleos possam articular planos de desenvolvimento na região fronteira, conjuntamente com os países vizinhos; consolidando, assim, uma agenda transnacional (Krüger *et al.*, 2016).

O segundo elemento, largamente apontado entre os participantes, diz respeito aos *desafios em planejamento, orçamento e gestão de políticas públicas*, como demonstra a seguinte fala de um participante:

no planejamento e na gestão, a integração transfronteiriça, com participação, debates e ações compartilhadas, acontece somente em nível local dos municípios, mesmo assim de forma pontual e sem planejamento. Os governos centrais (...) estão ausentes ou são pouco participativos. Dessa maneira, a maior parte das decisões e encaminhamentos não se concretiza.

A esse respeito, Milani (2008, p. 576) aponta que as “soluções não encontradas no plano nacional podem ser pensadas criativamente, desenvolvidas e implementadas localmente”, desempenhando os governos locais “a função nodal no processo de articulação das redes de política pública, desde que, para desempenhar tal papel, tenham os recursos orçamentários e os meios políticos e institucionais necessários”. Contudo, sendo os municípios fronteiriços carentes de institucionalidade política e orçamentária, as ações em âmbito local tornam-se restritas e sem efetividade.

Essa afirmação está associada ao terceiro elemento relacionado ao desempenho das políticas fronteiriças, a *falta de institucionalidade política*, conforme evidenciado na seguinte afirmação: “a fronteira carece de institucionalidade, tanto no aspecto da legislação, quanto das organizações e suas respectivas capacidades (pessoas, orçamento etc.). O número de funcionários que ‘pensam e trabalham’ as fronteiras é bastante reduzido e as iniciativas são pouco ‘enraizadas’”. De modo geral, os resultados demonstraram que as políticas públicas fronteiriças careceram

de integração intersetorial e interinstitucional, se apresentando incipientes, pouco efetivas, destituídas de fórmulas institucionais que tenham características de estabilidade e durabilidade, e, especialmente, no caso da formulação de políticas públicas bilaterais, praticam-se apenas tentativas de diálogo, sem formar ação mais coordenada, inclusive institucionalmente, resultando em baixo nível de convergência e difícil execução (Pêgo *et al.*, 2017a, p. 248).

As limitações em institucionalidade política têm efeito na *descontinuidade das políticas públicas* na região (quarto elemento), pois geram dependência excessiva de *disposições individuais*. Neste sentido, é perceptível, ao retomarmos o histórico político da FF, que, apesar de programas terem sido implementados, nas trocas de governo as políticas tiveram seus recursos diminuídos ou até interrompidos (Brasil, 2016a). Portanto, faz-se necessário a formação de um arcabouço legal que ampare, além das questões de segurança e defesa, a continuidade de programas essenciais ao desenvolvimento, com o estabelecimento de uma agenda que agregue objetivos e metas de longo prazo. Esta dinâmica consistente e coesa das políticas públicas é fundamental para corroborar com as demandas contemporâneas do desenvolvimento sustentável, conforme argumentado por Leal Filho (2000) e Bursztyn e Bursztyn (2012).

O quinto elemento concatenado ao desempenho das políticas é a *carência de informações para monitoramento e avaliação das políticas* na FF. Segundo os correspondentes, as políticas públicas para as regiões de fronteira devem ser sistematicamente avaliadas, por meio do levantamento contínuo de informações de fluxo (em complemento a informações de estoque), adicionado a dados sobre os demais países da América do Sul, com base em elementos provenientes da própria zona fronteira. Estas falhas são condizentes com Jannuzzi (2012), que relata um conjunto de deficiências a serem corrigidas nos sistemas avaliativos nacionais, como a descontinuidade nos levantamentos e os problemas na cobertura territorial dos dados gerados.

Sobre a segunda categoria, *infraestrutura e acesso a serviços*, percebe-se que a falta dos aparatos institucionais e legais somada à escassez de recursos públicos formam um cenário de restrições orçamentárias e políticas para execução e término de obras de infraestrutura e melhoria dos serviços públicos prestados. Além disso, nas falas dos participantes, a construção de infraestruturas e disposição de serviços resultantes das ações públicas implementadas na fronteira tiveram dificuldade de articulação com os países vizinhos, por exemplo: em compensação orçamentária; burocracias para efetivação de obras propulsoras de mobilidade urbana; limitados acordos para gestão integrada de serviços públicos, como vigilâncias sanitárias, ambientais e epidemiológicas; ações para erradicação de pragas e doenças descoordenadas, entre outros. Ainda assim, a mobilidade e o acesso a serviços existentes podem ser facilitados, buscando a harmonização das políticas e acordos bilaterais.

Dessa forma, ao chegar à terceira categoria, *acordos de integração política e econômica nacionais bi e trilaterais*, os correspondentes descreveram que é impreterível a aprovação de legislação que legitime a formação (ou o fortalecimento) de consórcios multifinalitários entre cidades fronteiriças, promovendo a melhoria da qualidade dos serviços públicos, pois, pela falta de amparo legal, são poucas as experiências de planos integrados. Mesmo que as localidades dividam problemáticas, como a incidência de doenças tropicais na fronteira norte, que reverberou em parceria entre Suriname e platô das Guianas para compartilhamento de conhecimento e tecnologia, ou a carteira de fronteiro na fronteira sul, que facilitou o trabalho do cidadão brasileiro em cidade homóloga no país vizinho, e da mesma forma o contrário. E haja experiências exitosas, tais iniciativas são pontuais, complexas e não necessariamente imediatas, isso porque ainda se faz necessário avançar na adoção de medidas de equivalência (desburocratizadas), sobretudo em relação à circulação de pessoas, serviços, educação e trabalho; e a premência de facultar termos, acordos, revogando limitações legais que impedem a mútua cooperação entre governos locais e provinciais para o desenvolvimento integrado (Pêgo *et al.*, 2017a; 2017b; 2018; 2019; 2020a).

Assim, dada a quarta categoria, a *diversidade sociocultural e territorial das regiões que compõem a faixa de fronteira*, não há como estabelecer uma política pública única como resposta a todas as demandas existentes, não havendo, também, um modelo de avaliação homogênea para estas ações. Estas características se apresentam mais complexas para algumas localidades, como as cidades da região Norte, que estão mais distantes do centro político e econômico do país, além de apresentar maiores dificuldades socioeconômicas, quando comparadas às demais localidades da fronteira nacional (Brasil, 2015a). Ou seja, além de haver uma clara diferenciação entre os arcos da FF, deve-se sustentar uma segura diferenciação entre aqueles municípios que apresentam maior grau de complexidade em relação ao processo de integração e implementação de políticas públicas dos demais municípios fronteiriços.

Ao finalizar, é importante ainda ressaltar que, apesar das ações públicas terem sido avaliadas pelos participantes em seus contextos gerais, algumas delas foram citadas especificamente, demonstrando a maior divulgação ou repercussão de seus escopos de ações, como as na área de segurança: Enafron, que, segundo os participantes, proporcionou a aquisição de equipamentos, parceria e intercâmbio entre as polícias; Sisfron; e operações especiais, tais como Ágata e Sentinela. Além destas, foram pautados o Peif, programa que oportunizou intercâmbio entre as escolas, mas que foi descontinuado em muitas localidades por falta de recursos; e o SIS-Fronteira, que aumentou a receita para a saúde, mas se limitou ao “lado brasileiro”, sendo também extinto.

Também foram citados programas não específicos para a região de fronteira, mas que tiveram ações no local, como o Rotas de Integração Nacional e o Programa Fitossanitário, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), cujos resultados foram descritos como avanços lentos e de duração mínima, perdurando somente durante a vigência do projeto, devido aos governos atuarem de maneira errática e desordenada, desarticulada, sem efetivo diálogo entre os atores. Foi pontuado ainda, que, apesar destas ações, as principais políticas públicas para a fronteira acabam revestindo-se de caráter militar ou paramilitar, nas quais o foco das operações encontra-se concentrado em torno das questões impostas a partir dos grandes centros urbanos do país, tais como o tráfico de armas ou de drogas, deixando de enfrentar os principais desafios socioeconômicos ou ambientais da fronteira.

Nesse sentido, as alternativas apontadas pelos participantes não se encontram em cauterização, fechamento ou muros, mas no encontro de alternativas para se construir uma fronteira com capacidade de controle seletivo, como ponderado na seguinte afirmação:

a gente quer poder passar. Não quer que isso seja impossível. E outras coisas, se abastecer também de serviços públicos que são muito relevantes, que estão presentes, muitas vezes logo ao lado e são a solução mais fácil, mais barata. Seria bom que isso fosse reconhecido (Pêgo *et al.*, 2017a).

Para isso, a legitimação por meio de amparo legal da fronteira como zona e não como limite é crucial, assim como a retomada de um plano de governo que vise à governança transfronteiriça, ou seja, a “coordenação de políticas” e o “gerenciamento de interdependências territoriais para o alcance de melhores resultados” (Krüger, 2019, p. 23), com priorização do desenvolvimento sustentável da região a longo prazo, com diretrizes temporais, orçamentárias e metas claras, nas vertentes ambientais, sociais e econômicas (Fiorino, 2010; Leibenath, 2007), cujo escopo preze o *locus* e reconheça os diferenciais das sub-regionais, tendo o fronteiriço como beneficiário prioritário e agente direcionador das demandas latentes para a região (Pêgo *et al.*, 2017a; 2017b; 2018; 2019; 2020a).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da avaliação das políticas públicas federais voltadas à FF demonstram que, de modo geral, elas foram implementadas com maior incidência a partir de 2000, com exceção do Programa Calha Norte e das ALCs, que remetem a década de 1980, e do PDSFF, de 1999, reestruturado como PDFF. Além destes, houve pelo menos onze programas nos anos 2000 que abarcaram a região ou grande parte dela, nas áreas de transporte, turismo, migração, educação, saúde, fiscalização, regularização fundiária, segurança, desenvolvimento sustentável, entre outros. Em 2010, com o diagnóstico de que estas ações encontravam-se desarticuladas e

fragmentadas, foi criada a CDIF, visando coordenar e estimular a articulação com os governos regionais. Também foram criados os núcleos de fronteira, tendo como um dos objetivos principais gerar planos regionalizados para a região.

Desde então, apesar da ampliação das discussões relativas ao desenvolvimento regional fronteiriço, ocorreu um esvaziamento e encerramento da maioria destes planos. Houve, em seguida, tentativas de implementação de programas de desenvolvimento específicos para a região, como o Plano Brasil Fronteira, mas a falta de centralidade do tema fronteiriço, de disponibilização de recursos e de apoio de outros ministérios foram cruciais para a sua não institucionalização. Avançaram neste período programas que tiveram como tema prioritário pautas em segurança e fiscalização, como o PEF, a Enafron, o Sisfron, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras etc. Em 2018, foi criado um GT, sob a coordenação do então Ministério da Integração Nacional (MI), visando aperfeiçoar a PNDR. Fez parte dessa revisão a discussão do papel da CDIF, com intuito de tornar a comissão ainda mais qualificada para cumprir seu papel de coordenação das políticas de fronteira no Brasil. A partir de 2019, várias atividades foram realizadas, entre elas a volta do cronograma de reuniões com instituições federais ligadas ao tema fronteira e com os núcleos estaduais de fronteira.

Complementarmente, ao analisar a pauta dos PPAs, percebeu-se que, apesar do tema ter avançado no entendimento e planejamento governamental, partindo de uma concepção de limite, com ações mais restritas à segurança e soberania, para a proposição de uma atuação mais dinâmica de integração e desenvolvimento, nos últimos PPAs, resumiu-se a metas em macroprogramas governamentais. Verifica-se ainda que muitos programas implementados na região tiveram escopo em grande medida socioeconômico, mas que pouco integraram o tema ambiental. Além disso, a responsabilidade dos seus investimentos esteve fortemente centrada no governo federal, com baixa articulação dos programas em termos de descentralização para os âmbitos estaduais e municipais.

Além de um conjunto de demandas em infraestrutura e acesso a serviços essenciais, averiguou-se, por meio da avaliação executada pelos participantes das oficinas, que, apesar dos avanços que as políticas públicas em pauta proporcionaram, diversos fatores influenciaram negativamente o desempenho das ações públicas na região, entre eles se destacam a baixa descentralização e articulação interfederativa, a descontinuidade das políticas públicas e a carência de informações para monitoramento e avaliação.

Esses apontamentos também foram ratificados pelo TCU em sua auditoria, em 2019, que salientou a premência de conter na legislação brasileira uma política nacional para a FF, com instrumentos e responsabilização clara entre os órgãos que atuam na região; planejamento e implementação articulados entre os entes federativos; com a essencial participação social; mecanismos de investimento e cooperação internacionais estabelecidos; e monitoramento e avaliação para gerenciamento dos objetivos e das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 1967-2007.
- ALLEN, E. A. Calha Norte: military development in Brazilian Amazonia. **Development and Change**, v. 23, n. 1, p. 71-99, 1992.
- AMORIM, I. T. **A institucionalização do plano plurianual (PPA):** um estudo no governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007. 2016. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- ANDRADE, I. O.; LIMA, R. C. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. In: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil:** uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro: Ipea; MI, p. 111-150, 2018.
- ANTUNES, E. M.; SENHORAS, E. M.; TREVISAN, R. Dinâmica fronteiriça no arco norte brasileiro no contexto das Áreas de Livre Comércio. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 12, p. 39-63, dez. 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: Enap, 2006.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARTIK, T.; BINGHAM, R. Can economic development programs be evaluated? Kalamazoo, Michigan: Upjohn Institute for Employment Research, 1995. (Working Paper, p. 95-29).
- BRASIL. Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989. Cria área de livre comércio no município de Tabatinga, no estado do Amazonas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/38CzzLV>>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- _____. Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991. Cria a área de livre comércio de Guajará-Mirim, no estado de Rondônia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991a. Disponível em: <<https://bit.ly/2IyXEIP>>. Acesso em: 4 abr. 2020.
- _____. Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991. Cria áreas de livre comércio nos municípios de Boa Vista e Bonfim, no estado de Roraima e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991b. Disponível em: <<https://bit.ly/3nkaUzC>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

_____. Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. Dá nova redação ao § 1º do Art. 3º aos Arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao *caput* do Art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao Art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991c. Disponível em: <<https://bit.ly/3lpx6Ig>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

_____. Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994. Autoriza a criação de áreas de livre comércio nos municípios de Brasiléia e Cruzeiro do Sul, no estado do Acre, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1994. Disponível em: <<https://bit.ly/2Iuo4uP>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

_____. **Parecer nº 17/2000-CN – Plano Plurianual 2000-2003**: diretrizes estratégicas e macro-objetivos. Anexo 1. Brasília: 2000. 536 p. Disponível em: <<https://bit.ly/35nsfBM>>. Acesso em 2 abr. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: projeto de lei. v. 1. Brasília: MPOG, 2003. 104 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3prRDhQ>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

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

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade – Mensagem Presidencial. Brasília: MPOG, 2007. 124 p. Disponível em: <<https://bit.ly/32EiHRC>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Ministério da Educação; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. **Escolas de Fronteira**. Brasília; Buenos Aires: MEC; MECT, p. 37, março de 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/35nKwi8>>. Acesso em: 4 abr. 2020.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção da Sustentabilidade em Espaços Sub-Regionais (Promeso)**. Brasília: MI, 2009.

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

_____. Ministério da Saúde. **Relatório de Desempenho do Projeto SIS-Fronteiras**. Brasília: Secretaria Executiva; Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, 2010b.

_____. Ministério do Turismo. **Frontur**: turismo de fronteira 2004-2010. Brasília: MT, 2010c. 147 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social – Mensagem Presidencial. Brasília: MPOG, 2011. 278 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3ppIgPq>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Desenvolvimento Regional e Sustentável para a Faixa de Fronteira – Plano Brasil Fronteira**. Brasília: MI, 2012.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 622, de 23 de abril de 2014**. Dispõe sobre os prazos para conclusão da implementação das ações previstas no Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) e sobre o repasse de incentivo financeiro. Brasília: MS, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3po4oK3>>. Acesso em: 6 set. 2019.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Diagnóstico socioeconômico e demográfico da faixa de fronteira: áreas críticas de segurança pública**. Pesquisa Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília: MJ, 2015a. 567 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019 – Mensagem Presidencial**. Brasília: 2015b. 205 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3kqtn3>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Ministério da Justiça. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília: MJ, 2016a. 187 p.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Programa: 2082 – Política Externa **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de jan. 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/36tZliB>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Resolução nº 1, de 8 de novembro de 2018. Aprova o Regimento Interno da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/35nCXYO>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Plano Plurianual 2020-2023 – Mensagem Presidencial**. Brasília: Secap; ME, 2019. p. 49. Disponível em: <<https://bit.ly/2IBI9jV>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte: Departamento do Programa Calha Norte – Relatório Situacional 2019**. Brasília: MD, p. 36, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/32EyYoY>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

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.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, C. A. P. A Política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

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

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

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. Política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org.). **Territórios sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 25-46.

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

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Effective evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

HOUSE, E. Assumption underlying evaluation models. *In*: MADAUS, G.; SCRIVEN, M.; STUFFLEBEAM, D. (Orgs.). **Evaluation models: viewpoints on educational and human services evaluation**. Boston: Kluwer-Nijhoff, 1983.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

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

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

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

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

KRÜGER, C.; DANTAS, M. K.; PASSADOR, C. S. Gestão da região fronteira nacional: uma análise de conteúdo para subsídio de políticas públicas. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 5., 2018, Viçosa, Minas Gerais. **Anais...** Viçosa: EBAP, 2018.

KRÜGER, C. *et al.* Políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira nacional: uma análise da percepção dos atores públicos envolvidos. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ENAPG), 7., 2016, São Paulo, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ENAPG, 2016.

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

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.

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

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MILANI, C. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>>. Acesso em: 3 dez. 2020.

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

MIYAMOTO, S. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. **Estudios Avanzados**, Santiago, v. 12, p. 75-103, 2009.

MOURA, R.; PÊGO, B. **Aglomeraciones urbanas no Brasil e na América do Sul**: trajetórias e novas configurações. Brasília: Ipea, p. 1-76, 2016. (Texto para Discussão, n. 2203).

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

OLIVEIRA, L. R.; PASSADOR, C. S. Ensaio teórico sobre as avaliações de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 324-337, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2UwBcCs>>. Acesso em 28 ago. 2019.

PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro; Brasília: Ipea; MI, v. 1, 2018, 453 p. Disponível em: <<https://bit.ly/2ILBgvm>>.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública. Rio de Janeiro; Brasília: Ipea; MI, v. 2, 2017a, 276 p. Disponível em: <<https://bit.ly/2IKpTnN>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Norte. Rio de Janeiro; Brasília: Ipea; MI, v. 3, 2017b, 296 p. Disponível em: <<https://bit.ly/38Ur0vV>>.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Central. Rio de Janeiro; Brasília: Ipea; MDR, v. 4, 2019, 344 p. Disponível em <<https://bit.ly/2UxNMBg>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

PÊGO, B. *et al.* (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação do arco Sul. Rio de Janeiro: Ipea, v. 5, 2020a. Disponível em: <encurtador.com.br/nwEI7>.

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

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C. Avaliação dos fundos constitucionais de financiamento nos municípios da faixa de fronteira das regiões Norte e Centro-Oeste: uma abordagem em painel espacial para o período 1999-2011. *In*: PÊGO, B.; MOURA, R. (Orgs.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. Rio de Janeiro; Brasília: Ipea; MI, p. 351-380, 2018.

SALDAÑA, J. **The coding manual for qualitative researchers**. London: Sage, 306 p. 2013.

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

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.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Políticas Federais para a faixa de fronteira**. Relatório de Políticas e Programas de Governo 2019. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35B3Rwo>>. Acesso em: 2 abr. 2020.

WORTHEN, B.; SANDERS, J.; FITZPATRICK, J. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. São Paulo: Editora Gente, 2004.

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