



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas - CCJP

Programa de Pós Graduação em Ciência Política - PPGCP

Mestrado em Ciência Política

Gabriela dos Santos Moraes

Cooperação Federativa e Desigualdade Regional na Faixa de Fronteira Brasileira:

Os desafios da descentralização de políticas públicas

(2010-2021)

Rio de Janeiro - RJ

2026

Gabriela dos Santos Morais

Cooperação Federativa e Desigualdade Regional na Faixa de Fronteira Brasileira:

Os desafios da descentralização de políticas públicas

(2010-2021)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dra. Cristiane Batista

Rio de Janeiro

2026

M827

Morais, Gabriela
Cooperação Federativa e Desigualdade Regional na Faixa
de Fronteira Brasileira: Os desafios da descentralização de
políticas públicas (2010-2021) / Gabriela Moraes. -- Rio
de Janeiro : UNIRIO, 2026.
95

Orientador: Cristiane Batista.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, 2026.

1. Cooperação Federativa. 2. Descentralização de Políticas
Públicas. 3. Desigualdade Regional. I. Batista, Cristiane,
orient. II. Título.

Gabriela dos Santos Moraes

Cooperação Federativa e Desigualdade Regional na Faixa de Fronteira Brasileira:

Os desafios da descentralização de políticas públicas

(2010-2021)

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 27 de fevereiro de 2026, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Dr.(a) Cristiane Batista

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof.(a) Dr.(a) Camila de Mario

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof.(a) Dr.(a) Caroline Rocha

Universidade Federal Fluminense

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Ciência Política

Insira neste espaço a
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a
assinatura digital

Prof. Dra. Cristiane Batista

Rio de Janeiro

2026

“Para que governe o teu povo com honestidade
e trate com justiça os explorados.”

(Salmos 72:2)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Jesus Cristo, meu maior exemplo de justiça social e de amor que já caminhou sobre a Terra, inspiração permanente da minha trajetória pessoal, acadêmica e ética. Aos meus pais, Israel e Andrea, expresso minha mais profunda gratidão pelo apoio incondicional em todos os meus sonhos. Tudo o que realizo é também fruto do amor, do incentivo e da confiança que sempre depositaram em mim.

À minha tia de coração, Juliana, que deu o primeiro passo para minha mudança para o Rio de Janeiro e sempre acreditou que eu chegaria até aqui, e à Queli, a primeira pessoa que me disse aos 13 anos que eu seria pesquisadora, cujo apoio foi fundamental para minha permanência até aqui. Aos meus amigos que sempre torceram por mim e meus irmãos em Cristo, sou grata pelo sustento em oração, pela fraternidade e pelo acolhimento, que foram essenciais ao longo deste caminho.

Registro minha profunda gratidão à minha orientadora da graduação, Profa. Dra. Soraia Vieira, que sempre foi um grande exemplo acadêmico e profissional, além de acreditar no meu potencial desde o início da minha trajetória. À minha coorientadora da graduação, Dra. Caroline Kruger, agradeço por ter conduzido meus primeiros passos no estudo empírico das políticas públicas de fronteira, contribuindo de forma decisiva para minha formação como pesquisadora. À minha orientadora atual, Profa. Dra. Cristiane Batista, expresso minha sincera gratidão por todo o apoio, orientação e confiança ao longo destes dois anos de pesquisa. Agradeço, também, às integrantes da minha banca examinadora, mulheres que são referências para mim no Campo de Públicas: Profa. Dra. Camila de Mario e Profa. Dra. Caroline Rocha, pelas valiosas contribuições, pela inspiração acadêmica e pelo compromisso com a produção de conhecimento qualificado.

À minha maior fonte de inspiração: a fronteira do Brasil, em especial as cidades de Corumbá e Ladário, na fronteira com a Bolívia, onde vivi dos 10 aos 16 anos. Foi nesse território que cresci e desenvolvi minha vocação para as políticas públicas, voltadas à integração, ao desenvolvimento e à redução das desigualdades em áreas historicamente desfavorecidas, como as regiões de fronteira.

Por fim, dedico este trabalho aos meus avós, que migraram do Nordeste em condições sub-humanas para o Rio de Janeiro na tentativa de escapar da fome, mas que enfrentaram profundas mazelas sociais. Realidades que, certamente, poderiam ter sido mitigadas por

políticas públicas estáveis e eficazes. Este trabalho é para eles e para que as próximas gerações não precisem vivenciar as mesmas desigualdades, na esperança de que um futuro mais justo e igualitário possa, enfim, se concretizar.

EPÍGRAFE

“Essa faixa de fronteira, embora concebida sob o viés inicial de defesa, merece ser também entendida como uma zona de integração fronteiriça, um espaço de interação diversa e complexa entre povos e nações, cuja linha divisória, ao mesmo tempo em que determina a separação de soberanias, é também ponto de interseção para a promoção do desenvolvimento.”
(Furtado, 2011, p.376)

RESUMO

A Faixa de Fronteira brasileira constitui um território estratégico historicamente marcado por desigualdades regionais e fragilidades institucionais, tradicionalmente orientado pela agenda de segurança nacional. A partir dos anos 2000, políticas federais passaram a incorporar a perspectiva do desenvolvimento regional, com destaque para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) em 2010, que buscaram fortalecer a cooperação federativa e promover a descentralização das ações públicas, posteriormente materializadas em 2012 nos Planos Estaduais de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDIFs). Esta dissertação analisa o processo de descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira no período de 2010 a 2021, considerando seus efeitos sobre as desigualdades regionais. A pesquisa adota abordagem metodológica mista. No eixo quantitativo, foram examinados indicadores de PIB, população e IDH dos 588 municípios da Faixa de Fronteira, agregados por classificações e Arcos Regionais, com base em dados de 2010, utilizando estatística descritiva, testes de normalidade, testes não paramétricos e comparações múltiplas. No eixo qualitativo, aplicou-se análise sistemática de conteúdo às atas de reunião do CDIF entre 2019 e 2021 e aos PDIFs do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, representativos dos Arcos Norte, Central e Sul, com foco em diretrizes, instrumentos e mecanismos de coordenação. Os resultados indicam descentralização de caráter assimétrico, com diferenças significativas entre arcos e capacidades institucionais desiguais, evidenciando desafios para a cooperação federativa e para a implementação territorialmente equilibrada das políticas públicas na Faixa de Fronteira.

Palavras-chave: Faixa de Fronteira; Descentralização de políticas públicas; Desigualdade regional.

ABSTRACT

Brazil's Border constitutes a strategic territory historically marked by regional inequalities and institutional fragilities, traditionally shaped by a national security agenda. From the 2000s onward, federal initiatives began to incorporate a regional development perspective, notably through the Border Strip Development Program and the creation of the Permanent Commission for the Development and Integration of the Border Strip (CDIF), aimed at strengthening intergovernmental cooperation and promoting the decentralization of public policies, later materialized in the State Border Development Plans (PDIFs). This dissertation analyzes the decentralization of public policies directed to the Border Strip between 2010 and 2021, considering its relationship with regional inequalities. The study adopts a mixed-methods approach. In the quantitative component, GDP, GDP per capita, population, and Human Development Index (HDI) indicators were examined for the 588 municipalities located in the Border Strip, grouped by classifications and regional arcs, using 2010 data and applying descriptive statistics, normality tests, nonparametric tests, and multiple comparisons. In the qualitative component, a systematic content analysis was conducted on CDIF meeting minutes from 2019 to 2021 and on the PDIFs of Amazonas, Mato Grosso do Sul, and Rio Grande do Sul, representing the Northern, Central, and Southern arcs, focusing on guidelines, instruments, and coordination mechanisms. The findings indicate an asymmetrical pattern of decentralization, with significant differences among regional arcs and uneven institutional capacities, highlighting persistent challenges for federative cooperation and territorially balanced policy implementation in Brazilian Border.

KeyWords: Brazilian Border, Federal cooperation; Decentralization of public policies; Regional inequality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Faixa de Fronteira e distribuição de municípios por classificação	21
Figura 2 – Mapa dos Arcos Regionais da Faixa de Fronteira	22
Figura 3 – Verbas destinadas ao PDFF de 2006 a 2013	23
Figura 4 – Linha do Tempo das Políticas de Fronteira	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Normativa relacionadas a Faixa de Fronteira de 1970 a 2019	19
Quadro 2 -Categorias de classificação da análise de conteúdo das Atas de Reunião do CDIF	31
Quadro 3 – Categorias de classificação - PDIFs	33
Quadro 4 – Análise de Conteúdo dos Planos Estaduais de Desenvolvimento	54
Quadro 5 - Análise de Conteúdo das Atas de Reunião do CDIF	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios por classificação	30
Tabela 2 – Frequência dos estados por município da Faixa de Fronteira	38
Tabela 3 – Média do PIB por classificação em 2010	42
Tabela 4 - Média do IDH por classificação em 2010	47
Tabela 5 - Média do PIB por Arco Regional	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Amazonas
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
CNM	Confederação Nacional dos Municípios – CNM
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
MS	Mato Grosso do Sul
NEF	Núcleo Estadual de Fronteira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDIF	Plano Estadual de Desenvolvimento e Integração da Fronteira
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
RS	Rio Grande do Sul
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	FRONTEIRA E FEDERALISMO: OS DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO FEDERATIVA	7
2.1	A cooperação federativa na descentralização de políticas públicas nacionais	12
2.2	Território e Desigualdade: dilemas do desenvolvimento regional	14
2.3	Arranjos Institucionais e Governança Multinível	15
3	A FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL: SEU CONTEXTO, APARATO LEGAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	17
3.1	As novas concepções de desenvolvimento e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	20
3.1.2	Planejamento e Execução Orçamentária do PDFF	23
3.2	A Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF	24
3.3	Os Núcleos Estaduais de Fronteira	25
3.4	Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - PDIFF	26
4	METODOLOGIA	27
4.1	Métodos Quantitativos de análise das desigualdades regionais da Faixa de Fronteira	31
4.1.2	As variáveis	35
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	38
5.1	Desigualdades Regionais da Faixa de Fronteira: questões demográficas e territoriais	38
5.2	Desigualdade Regional e Indicadores Socioeconômicos da Faixa de Fronteira	42
5.2.1	O PIB	42
5.2.2	IDH	47
5.3	Da cooperação a descentralização: o impasse de competências na Faixa de Fronteira	55

5.3.1	O que dizem os Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF)	56
5.3.1.2	Amazonas	57
5.3.1.3	Rio Grande do Sul	59
5.3.1.4	Mato Grosso do Sul	61
5.3.4	Os desafios da descentralização e a desigualdade regional pela perspectiva comparada dos Planos	63
5.4	A Caracterização da CDIF	65
5.4.1	O que dizem as Atas	66
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
	REFERÊNCIAS	74
	APÊNDICE A - R SCRIPT	77

1. INTRODUÇÃO

A Faixa de Fronteira (FF) brasileira é uma zona correspondente atualmente a 16,7% do território do país, abrangendo 11 estados da federação sendo eles: Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Pará (PA), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Santa Catarina (SC) e 588 municípios com cerca de 10 milhões de habitantes (IBGE, 2010). Além disso, a FF faz limite a quase todos os países da América do Sul, com exceção apenas de Chile e Equador, possuindo enorme importância para a concepção geográfica e estratégica do Brasil (Brasil, 2009).

Diante dessa importante concepção estratégica nacional, os diálogos e tomadas de decisão foram se concentrando ao longo dos anos em uma centralização do Governo Federal com foco na Segurança e Defesa do território brasileiro, assegurado legalmente pela Lei 6634/1979. “Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (Brasil, 1979) e na Constituição Federal Brasileira de 1988, no art. 20 parágrafo segundo: “§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (Brasil, 1988).

O grande marco de mudança na perspectiva governamental, trazendo um olhar macro de desenvolvimento integrado da Faixa de Fronteira, ocorreu de maneira mais estruturada com o lançamento do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) em 2005. O programa visava complementar a concepção base da segurança nacional relacionada à Fronteira, com o desenvolvimento sócio econômico para região e a integração sul americana por meio de políticas territoriais mais específicas. Com o Programa, foi traçado uma lógica conceitual regionalizada, dividindo e conceituando a Faixa nos Arcos Norte (AP, PA, AM, RR e AC), Central (RO, MT e MS) e Sul (SC, RS, PR) com base nas suas dinâmicas e interações regionais, o que influenciou posteriormente a tipificação dos diversos municípios que se encontram dentro da FF.

Esses municípios foram classificados e diferenciados em cidade gêmea: município com mais de dois mil habitantes que se localizam de um lado e do outro de uma linha de fronteira e que apresentam um grande potencial de integração econômica e cultural (atualmente com 33

municípios); Linha de fronteira: cidades que se localizam na linha de fronteira com menos de dois mil habitantes ou sem relação direta com o país vizinho. (atualmente com 123 municípios); Faixa de fronteira: cidades que se localizam nos 150 km da Faixa de Fronteira e que não sejam cidades gêmeas ou linha de fronteira (atualmente com 432 municípios).

Essa classificação, ao mesmo tempo que busca refletir as especificidades territoriais e demográficas da Faixa de Fronteira, evidencia também diferentes padrões de distribuição dos municípios entre os três Arcos regionais. O Arco Sul concentra quase metade das cidades gêmeas brasileiras, com 16 dos 33 municípios classificados nessa categoria. O Rio Grande do Sul, por exemplo, sozinho abriga 11 cidades gêmeas, seguido pelo Paraná (4) e Santa Catarina (1). Essa maior concentração no sul pode estar relacionada à maior densidade populacional, à urbanização mais consolidada e à presença histórica de dinâmicas econômicas e sociais transfronteiriças mais intensas. Em contraste, o Arco Norte apresenta menor número de cidades gêmeas, possivelmente devido à baixa densidade demográfica, à dificuldade de acesso e à menor infraestrutura urbana dos municípios fronteiriços, muitos deles classificados como de linha de fronteira.

Retomando as políticas nacionais, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) foi um marco importante de quebra de paradigma fronteiriço e traçando uma ótica real e regionalizada da Faixa com diagnósticos relevantes para a *formulação de políticas públicas* (Howlett, 2013) que visem o desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Entretanto, a sua implementação apresentou-se de maneira centralizada na alçada do Governo Federal, sem planos de ação contundentes que visassem a integração e cooperação da *rede de atores* (Souza, 2018) que de fato integram a Faixa de Fronteira: os estados, municípios e a própria população. As diferenças estruturais entre estados e municípios de fronteira apontam as condições e os gargalos regionais para a implementação de políticas públicas descentralizadas e para a efetivação da cooperação federativa que desse modo, tendem a variar significativamente ao longo da Faixa.

A despeito de seu papel estratégico, o PDFF foi descontinuado no Plano Plurianual (PPA) de 2012–2015, sem que houvesse uma política substitutiva com o mesmo grau de abrangência nacional. Contudo, ainda antes de sua extinção formal, o processo de descentralização das políticas de fronteira já começava a se reconfigurar em novas bases institucionais. Um marco importante nesse processo foi a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instituída pelo Decreto nº 12.853, de 29 de abril de 2010, com o objetivo de articular ações entre os entes federativos e propor diretrizes para o desenvolvimento integrado da região fronteiriça.

Esse novo arranjo institucional representou uma tentativa do Governo Federal de descentralizar e coordenar a governança das políticas voltadas à Faixa de Fronteira, por meio de maior participação dos estados e municípios na formulação de diagnósticos e proposição de ações. Entretanto, essa participação se dava de forma limitada, uma vez que esses entes não possuíam direito deliberativo dentro da Comissão, atuando majoritariamente como colaboradores ou convidados nas instâncias de discussão, sem capacidade formal de decisão sobre os rumos das políticas. Esse desenho institucional reforça a centralidade da União no processo decisório, ao mesmo tempo em que delega responsabilidades operacionais aos entes subnacionais, evidenciando assim um modelo de descentralização assimétrica e pouco horizontalizado.

A partir de 2012, já após o encerramento oficial do PDFF, diversos estados passaram a elaborar seus próprios Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF), retomando e adaptando os referenciais do antigo programa federal às especificidades locais. Esse período marca uma transição importante, em que o papel da União se desloca de executor central para articulador institucional, ainda que com limitações operacionais e descontinuidades políticas.

Todavia, essa trajetória institucional indica que, embora a descentralização tenha sido incorporada ao arcabouço das políticas territoriais a partir da década de 2010, sua consolidação prática é marcada por assimetrias institucionais, fragilidades de coordenação e limitações orçamentárias. Esses fatores contribuem para aprofundar os descompassos regionais e federativos no tratamento das questões de fronteira, tornando fundamental a análise dos efeitos dessa descentralização sobre a capacidade de ação local e sobre os formatos de cooperação efetivamente construídos entre os entes federativos.

Nesse sentido, este trabalho é uma continuidade de pesquisa sobre o fenômeno da cooperação federativa em políticas públicas de fronteira, que em sua primeira fase analisou os mecanismos federais de integração e agora nesta dissertação, se propõe a analisar como a descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira tem se configurado institucionalmente no Brasil, com foco nas desigualdades regionais e nos limites da cooperação federativa entre União, estados e municípios a partir de 2010 a 2021. O recorte temporal da pesquisa compreende o período de 2010 a 2021, tendo como ponto de partida a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Esse marco representa o início de uma nova fase na política nacional para a Faixa de Fronteira, caracterizada por tentativas de descentralização institucional e fortalecimento da cooperação federativa. Já o ano de 2021 foi adotado como ponto de corte por encerrar um ciclo político-administrativo um ano pós à pandemia de COVID-19 e por

permitir uma análise consistente da consolidação (ou fragilidade) dos instrumentos de articulação federativa nesse período.

Deste modo, a diferenciação e estrutura dessa pesquisa se dá pelo seu rigor metodológico com a combinação quali-quantitativa com o intuito de compreender como se deu a transição de uma política nacional para mecanismos descentralizados na Faixa de Fronteira, para tanto, a metodologia deste trabalho será operacionalizada em um estudo de caso. Primeiramente, será realizada a análise estatística descritiva da situação socioeconômica da Faixa de Fronteira, feita a partir de um banco de dados próprio do ano de 2010 para o cruzamento de variáveis sobre demografia, tipificação municipal (cidade gêmea, linha de fronteira, faixa de fronteira), Arcos Regionais (Central, Norte e Sul) e indicadores socioeconômicos (PIB e IDH). Esse ano foi escolhido por representar o período anterior à descentralização institucional das políticas, além de ser o único com base de dados consolidada para toda a Faixa de Fronteira. A partir do cruzamento das variáveis categóricas e de valor, a análise quantitativa desse período permite identificar os padrões e disparidades das desigualdades socioeconômicas que corroboram para a fase da análise qualitativa.

Para aprofundar a análise empírica do recorte temporal, adotou-se uma abordagem qualitativa orientada pela análise de conteúdo, de modo a conferir maior densidade interpretativa à compreensão do fenômeno investigado. Nesse sentido, foram examinadas as Atas de Reunião da Comissão no período de 2019 a 2021, para observar o comportamento do órgão diante da descentralização das políticas de fronteira dividida em categorias de análise, como representação, avaliação e metas. Com essa base, a análise dos Planos Estaduais de Fronteira do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, após o encerramento do PDFF em 2012, foi observada por um quadro categórico estruturado em eixos temáticos como território, cooperação e governança, dos Planos Estaduais de Fronteira do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, após o encerramento do PDFF em 2012.

A escolha dos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul como recortes empíricos desta pesquisa fundamenta-se na diversidade territorial, institucional e socioeconômica que caracteriza a Faixa de Fronteira brasileira. A análise desses três estados, representativos dos arcos Norte, Central e Sul, permite captar as distintas dinâmicas fronteiriças e os diferentes desafios enfrentados pelas políticas públicas de desenvolvimento e integração, contribuindo para uma compreensão mais abrangente dos limites e potencialidades dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF). A seleção desses estados estrategicamente reflete a diversidade dos três Arcos Regionais (Norte, Central e Sul), permitindo

comparações que contemplam desigualdades estruturais e diferentes perfis de capacidade de governança fronteiriços. Diante disso, a pesquisa busca responder: Como a descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira se estruturou entre 2010 e 2021, e de que maneira as desigualdades regionais influenciam a cooperação federativa entre União, estados e municípios nesse contexto?

A formulação dessa pergunta parte do reconhecimento de que, embora a descentralização seja um princípio constitucional e uma diretriz recorrente nas políticas públicas territoriais, sua operacionalização concreta na Faixa de Fronteira brasileira pode revelar uma série de entraves institucionais e desigualdades regionais ainda pouco explorados. Os mecanismos criados para promover a articulação federativa, como a CDIF e os Planos Estaduais de Fronteira, enfrentam limitações de natureza normativa, orçamentária e técnica, além de operarem em um contexto federativo marcado por assimetrias profundas entre os entes subnacionais.

Ao mesmo tempo, esta pesquisa contribui ao incorporar uma perspectiva federativa para uma política territorial específica pouco explorada, levando a investigar as formas pelas quais a descentralização se estruturou, ou não, ao longo da Faixa, e como os diferentes Arcos regionais respondem a esse processo. Com isso, pretende-se oferecer uma compreensão mais precisa sobre os limites da cooperação federativa no Brasil e sobre as implicações desse arranjo para a efetividade das políticas públicas em contextos marcados por desigualdades territoriais.

Diante disso, este trabalho tem como objetivos específicos: Mapear os principais marcos institucionais relacionados à descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira no período de 2010 a 2021; Analisar os mecanismos formais de articulação entre os entes federativos no âmbito da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e dos Planos Estaduais de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; Comparar os Arcos Norte, Central e Sul juntamente com a tipificação dos municípios de fronteira (linha, faixa e cidade gêmea) dos indicadores socioeconômicos selecionados de 2010 (PIB, IDH e população), com vistas a observar assimetrias regionais., a pesquisa baseia-se com um panorama comparativo dos indicadores socioeconômicos para avaliar os limites e as potencialidades da cooperação federativa no processo de descentralização das políticas públicas de fronteira, estruturando-se também na análise de conteúdo e levantamento empírico, com exame das atas de reunião do CDIF, dos Planos Estaduais de Fronteira representando os Arcos Regionais (MS, AM e RS) buscando identificar o grau de institucionalização da cooperação intergovernamental e observar assimetrias regionais.

A partir desses objetivos, delineiam-se algumas questões norteadoras que estruturam a

investigação. Como a descentralização das políticas públicas de fronteira entre 2010 e 2021 ocorreu nos diferentes Arcos regionais (Norte, Central e Sul) e nos distintos tipos de municípios da Faixa de Fronteira? Espera-se que essa análise revele maior concentração de iniciativas e capacidade institucional no Arco Sul, em comparação com os Arcos Central e Norte, dado seu histórico de maior proximidade com centros decisórios e maior densidade institucional. Em que medida a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e dos Planos Estaduais de Fronteira contribuiu para consolidar uma governança federativa efetiva? É razoável imaginar que tais mecanismos, embora importantes, não tenham sido suficientes para garantir plena participação decisória e institucionalização da cooperação intergovernamental, permanecendo mais próximos de instâncias consultivas do que de arenas deliberativas. Por fim, como a centralização das decisões no nível federal, combinada às desigualdades regionais e institucionais entre os entes subnacionais, impacta a efetividade da descentralização? Esta pergunta nos leva a supor que a descentralização formal não se traduziu integralmente em efetividade prática, uma vez que estados e municípios ainda enfrentam limitações financeiras e institucionais para transformar competências formais em políticas concretas com resultados mensuráveis para a população.

Esta dissertação constitui um desdobramento analítico da pesquisa desenvolvida no âmbito da graduação, na qual se investigou a capacidade de articulação e integração institucional da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Enquanto o estudo anterior concentrou-se na análise do desenho institucional e do potencial integrador da Comissão, o presente trabalho avança ao examinar os efeitos concretos do processo de descentralização das políticas públicas de fronteira e suas implicações para a cooperação federativa e as desigualdades regionais ao longo da Faixa de Fronteira brasileira. Dessa forma, a pesquisa amplia o escopo analítico, deslocando o foco da capacidade institucional da CDIF para os resultados e limites da descentralização no território, em consonância com uma agenda de pesquisa voltada à compreensão do federalismo, da governança multinível e das políticas territoriais no Brasil.

Dessa forma, a pesquisa propõe uma análise crítica sobre como a descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira se configura no interior de um federalismo marcado por desigualdades regionais, assimetrias institucionais e uma histórica centralização decisória. Parte-se do entendimento de que a fronteira não pode ser tratada apenas como um espaço periférico de segurança nacional, mas sim como um território com dinâmicas próprias que demandam políticas públicas específicas, integradas e adaptadas às suas realidades locais. Nesse contexto, compreender os limites e possibilidades da cooperação federativa entre União, estados e municípios torna-se

fundamental para avaliar a efetividade das políticas públicas destinadas à região fronteira e para pensar alternativas que enfrentam os gargalos estruturais que atravessam esse espaço.

Para alcançar tal objetivo, a dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. O primeiro capítulo, de natureza teórica, intitulado *"Fronteira e federalismo: os desafios para a cooperação federativa"*, apresenta os principais conceitos e debates relacionados ao federalismo, à descentralização e capacidades estatais, e às particularidades territoriais da Faixa de Fronteira. O segundo capítulo discute a trajetória das políticas nacionais de desenvolvimento para a Faixa de Fronteira, com ênfase na criação do PDFF, da CDIF e dos Planos Estaduais de Fronteira. O terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos adotados, detalhando as abordagens qualitativa e quantitativa, os critérios de seleção documental e as estratégias de análise de conteúdo. O quarto capítulo apresenta os resultados da pesquisa empírica, articulando a análise quantitativa dos municípios da Faixa de Fronteira (segundo sua classificação institucional e distribuição regional) com a análise qualitativa dos Planos Estaduais, com foco nos mecanismos de articulação federativa e nas diferenças entre os Arcos Norte, Central e Sul. Por fim, a conclusão retoma os principais achados do trabalho, refletindo sobre os desafios persistentes para a construção de uma cooperação federativa efetiva nas políticas públicas de fronteira e apontando caminhos possíveis para o fortalecimento institucional dessa agenda no Brasil.

2. FRONTEIRA E FEDERALISMO: OS DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A cooperação federativa para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira brasileira demanda uma abordagem teórica que articule os campos do federalismo, das políticas públicas e do desenvolvimento regional. A complexidade de competência institucional e territorial dessas regiões nos leva a analisar como a estrutura federativa brasileira lida com desigualdades regionais, capacidades estatais assimétricas e formas específicas de organização social e política no espectro fronteiro. Para isso, este referencial reúne diferentes vertentes teóricas analíticas que dialogam entre si, oferecendo ferramentas conceituais para interpretar as dinâmicas do território fronteiro à luz das políticas públicas e das interações entre os entes federativos, para assim avaliar a efetividade da descentralização na fronteira, combinando teoria institucionalista com desigualdade regional.

A priori, são diversas as atribuições dadas à concepção de “fronteira” ao longo da história da formação dos Estados. Grande parte do arcabouço teórico da temática sinaliza a forte ligação entre estruturas linguísticas, culturais e a constituição das fronteiras nacionais (Hobsbawm, 1990; Duroselle, 2000), resultando em territórios frequentemente associados à disputa e à diferenciação.

Nesse contexto, Benedict Anderson (1983) contribui com a noção de que as nações são “comunidades imaginadas”, construídas por meio de símbolos, instituições e narrativas compartilhadas. Assim, as fronteiras não devem ser entendidas apenas como linhas físicas ou barreiras geográficas, mas como marcos simbólicos que delimitam identidades coletivas e reforçam a ideia de pertencimento a uma comunidade nacional.

Nesse sentido, de certa forma, os pensamentos acerca da fronteira construíram um estereótipo do simbolismo nacional de que estes espaços se resumiram em zonas de perigo sempre colocadas à margem da história, e colocando ao Estado a obrigação de uma intervenção apenas de resguardo e Defesa como chave para legitimidade dos Estados-Nação (Kennedy, 2010), uma vez que seu limite territorial tem uma função exclusiva de definição simbólica de Estado. No entanto, ao considerar a fronteira como parte do processo de construção simbólica do Estado-nação, compreende-se que ela também cumpre uma função de integração e legitimação, na medida em que reafirma a presença do Estado em territórios distantes dos centros políticos e econômicos (Anderson, 1983).

Historicamente, o Estado brasileiro atribuiu à Fronteira funções prioritariamente relacionadas à segurança e defesa nacional, consolidando uma concepção securitária que por muito tempo relegou o desenvolvimento socioeconômico local a segundo plano. Essa lógica baseia-se na Lei nº 6.634/1979, que definiu a Faixa de Fronteira como a faixa interna de 150 km paralela à linha divisória terrestre como área indispensável à segurança nacional. A Constituição Federal de 1988 reafirmou essa perspectiva ao considerar a FF como “fundamental para a defesa do território nacional” (Brasil, 1988). Tais marcos normativos, embora assegurem a soberania territorial, moldaram a fronteira como território de controle, vigilância e ocupação estratégica, sem uma política robusta voltada à integração econômica e social da região.

Diante disso, as políticas públicas para a faixa de fronteira priorizaram ações de controle, vigilância e ocupação estratégica, em detrimento de iniciativas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico local (Machado, 1998). Assim, a fronteira foi concebida como um território de risco, associado a ameaças externas e à necessidade de resguardar a integridade territorial do país (Miyamoto, 2009). O resultado foi a predominância de uma abordagem securitária, que reforçou a presença do Estado sob uma ótica militarizada, deixando em segundo plano políticas estruturantes de integração social, econômica e cultural para as populações fronteiriças (Kruger et al, 2017).

No entanto, esta pesquisa apresenta a Fronteira para além de um lugar de crise mas sim de desenvolvimento, alinhando-se a novas perspectivas que passaram a enfatizar a fronteira como território de encontro, intercâmbio e complementaridade (Moreira, 2018). Em outras palavras, trata-se de um espaço de relações humanas e dinâmicas sociais (Santos, 1996) que antecedem sua

definição institucional e geopolítica, revelando uma dimensão multifacetada que desafia a visão tradicional e reducionista da fronteira apenas como limite físico e instrumento de defesa. Como observa Machado (1998), a fronteira deve ser compreendida também como rede de conexões sociais, culturais e econômicas que atravessam os limites estatais, tornando-se, assim, uma arena de integração regional e de formulação de políticas públicas capazes de promover desenvolvimento socioeconômico.

A própria noção de fronteira suscita compreensões múltiplas (Mato Grosso do Sul, 2012), a associação da fronteira a ideias de barreira ou limite impede a percepção de sua abrangência, multiplicidade e complexidade. A relação entre território e desenvolvimento é central para compreender as desigualdades regionais no Brasil na ótica em que o território é uma construção social e política, atravessado por usos desiguais do Estado e do mercado (Santos, 1996). Sendo assim, em regiões periféricas, como a Faixa de Fronteira, o território é palco de conflitos entre demandas locais e diretrizes nacionais, o que exige soluções que articulem escalas e atores.

Esse caráter abrangente da fronteira, reforça a essencialidade de um arranjo federativo pautado na cooperação entre diferentes níveis de governo diante de competências estabelecidas. As relações intergovernamentais, como destacam Franzese (2010) e Abrucio et al. (2013), estão em constante transformação e articulações contínuas, mesmo quando os entes federativos mantêm sua autonomia política e administrativa. Em regiões complexas como a fronteira, a estrutura federalista depende da harmonia entre União, estados e municípios para garantir a implementação de políticas públicas (Souza, 2005), uma vez que suas instituições estão estabelecidas.

Nesse sentido, ao pensarmos o federalismo e sua institucionalidade, as instituições importam não apenas por estabelecerem regras do jogo político, mas por influenciarem comportamentos, escolhas e resultados (North, 1990). Para Przeworski (1991), instituições são arranjos duráveis que moldam as interações entre atores e limitam a arbitrariedade das decisões. No caso do federalismo, a forma como a federação é institucionalizada e coordenada condiciona a formulação e implementação de políticas públicas. Contudo, as instituições não existem fora do jogo político, pois são moldadas pelos interesses e correlações de força entre os atores, o que aponta seu caráter endógeno (Przeworski, 2004). Assim, ainda que o federalismo crie arranjos cooperativos no papel, sua efetividade depende das disputas, incentivos e capacidades dos entes federativos que o operam.

Como instituição, o federalismo baseia-se na divisão de competências exclusivas entre entidades federativas, sob um grau de hierarquia entre seus poderes concorrentes com mecanismos para coordenar e incentivar poderes compartilhados (Lassance, 2012). Contudo, a luz do

neoinstitucionalismo, entende-se o federalismo não só como um arcabouço jurídico formal mas também como um conjunto de regras, procedimentos e símbolos que moldam a identidade organizacional e orientam a ação pública por meio de uma "lógica de adequação" (March & Olsen, 1984; 1989), onde os atores moldam situações considerando sua posição e os cenários institucionais disponíveis, e não apenas por meio de cálculos de custo-benefício.

Nessa perspectiva, a variabilidade nos resultados das políticas intergovernamentais decorre além de incentivos palpáveis, mas paira no campo onde a adesão das regras age concomitantemente na interpretação e tradução local dessas normas e procedimentos. Logo, a articulação entre diferentes esferas (governos federal, estadual e municipal) abrange aspectos importantes na capacidade das instituições (March & Olsen, 1989) de criar sentido mútuo e coordenação prática em suas políticas públicas.

O caráter endógeno do federalismo no contexto brasileiro, se expressa nos desafios de garantir cooperação e coordenação efetiva entre União, estados e municípios, sobretudo em áreas estratégicas como a Faixa de Fronteira. A existência de comissões, núcleos e planos estaduais de fronteira, por exemplo, reflete uma institucionalidade formal que busca organizar a ação pública em nível intergovernamental. No entanto, a ausência de incentivos e competências, as assimetrias de poder e a fragmentação da atuação política fazem com que essas instituições muitas vezes não cumpram plenamente seu papel. Logo, o federalismo brasileiro reproduz desigualdades estruturais, pois a distribuição de recursos e competências entre os entes é profundamente desigual, limitando a efetividade da cooperação federativa (Souza, 2005; Arretche, 2010). Desse modo, as instituições podem produzir estabilidade e previsibilidade, mas também podem ser capturadas, esvaziadas ou ignoradas quando não há convergência de interesses ou capacidade de enforcement, ou seja, o cumprimento de suas regras (Przeworski, 2004).

No contexto fronteiriço, a fragmentação ou ausência de articulação entre os diferentes centros decisórios pode intensificar a complexidade das políticas públicas, dificultando o alcance dos objetivos nacionais (Costa, 2015). Assim, a coordenação federativa emerge como requisito fundamental para a promoção de políticas públicas eficazes, dada a interdependência entre as ações dos diversos entes governamentais (Abrucio, 2005; Soares & Machado, 2018).

Segundo Souza (2018), o federalismo envolve três elementos essenciais: coordenação (articulação entre entes), uniformidade (padronização normativa) e autonomia (capacidade decisória dos entes). A coordenação refere-se à articulação entre os entes federativos para alinhar estratégias e evitar sobreposição ou omissão de competências. A conformidade diz respeito à padronização de

regras e direitos em todo o território nacional. Já a autonomia à capacidade dos entes subnacionais formularem e implementarem suas próprias políticas públicas, respeitando suas especificidades locais. Logo, o desafio está em encontrar um equilíbrio entre esses três princípios especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais, onde a autonomia pode, paradoxalmente, significar desproteção institucional se não for acompanhada de coordenação e suporte técnico-financeiro da União.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de federalismo descentralizado ao reconhecer a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais, ampliando suas competências e responsabilidades na formulação e implementação de políticas públicas. Esse arranjo buscou romper com a centralização característica do período autoritário, fortalecendo estados e municípios como atores centrais da federação.

O equilíbrio entre essas dimensões é indispensável para a formulação de políticas públicas que respeitem as especificidades locais sem comprometer a coesão nacional em uma cooperação vertical (Souza, 2018). Desse modo, a cooperação entre entes federados passou a não significar a descentralização de atividades e responsabilidades entre estes, mas, sim, a não centralização, principalmente pelos entes que realizam a manutenção do maior controle possível sobre os programas e políticas de nível local (Gondar, 2011). Em um processo que não é necessariamente equilibrado, cada ente federado utiliza seus recursos para encontrar o melhor resultado para si, embora dependam da adequação das escolhas feitas pelos governos para atingir os objetivos nacionais (Soares & Machado, 2018).

Além disso, a heterogeneidade territorial e populacional do Brasil não consolida políticas públicas homogêneas (Costa, 2015). Esse aspecto é ainda mais relevante na Faixa de Fronteira, composta por estados e municípios com características socioeconômicas diversas e marcadas por desigualdades regionais institucionalmente tensionadas que necessitam de governança diferenciada o que aponta um desafio federativo, ampliando a necessidade de mecanismos específicos de coordenação intergovernamental (Souza, 2018)

Diante disso, para este trabalho, adota-se que uma governança federativa efetiva se caracteriza pela presença simultânea de mecanismos de coordenação intergovernamental, participação decisória dos entes subnacionais e continuidade institucional dos arranjos de cooperação (Abrucio, 2005; Souza, 2018; Peters & Pierre, 2001). Mais do que a existência formal de instâncias, interessa observar se elas garantiram voz e capacidade de decisão a estados e municípios.

Portanto, a cooperação federativa na Faixa de Fronteira como estratégia para equalizar desigualdades na implementação permite-nos observar que, a simples descentralização da execução sem mecanismos de apoio, coordenação e avaliação pode reproduzir ou aprofundar ineficiências (Arretche, 2012). Por isso, a medição da eficiência das políticas pode considerar resultados que impactam o cotidiano do seu público alvo com responsabilização dos atores e aprendizado contínuo (Lotta, 2014).

2.1 A cooperação federativa na descentralização de políticas públicas nacionais

A definição de competências das políticas públicas de forma descentralizada no Brasil é um dos marcos mais significativos de gestão na Constituição Federal de 1988, que atribuiu maior autonomia administrativa e financeira a estados e municípios, definindo o arranjo federativo. Tal movimento foi impulsionado pela necessidade de aproximar o poder público das especificidades de cada região e adaptar a formulação e implementação de políticas às realidades locais (Souza, 2005). No entanto, a descentralização brasileira não significou uma redução da autoridade da União (Arretche, 2012), mas antes uma transformação de seu papel, reforçando sua capacidade de indução normativa e financeira, enquanto os entes subnacionais (estados e municípios) assumiram a execução de grande parte das políticas sociais.

Esse arranjo produziu avanços importantes, como a universalização de políticas de saúde, educação e assistência social, viabilizados pela construção de sistemas nacionais articulados em torno de regras, financiamento e instrumentos de cooperação federativa (Franzese, 2010). No entanto, a descentralização sem mecanismos efetivos de coordenação tende a fragmentar as políticas públicas, levando à sobreposição de iniciativas, desperdício de recursos e desigualdade nos resultados (Abrucio, 2005). Desse modo, esses aspectos na Faixa de Fronteira apontam como a ausência de articulação entre União, estados e municípios amplia a vulnerabilidade territorial e compromete a eficácia das políticas.

No campo da governança multinível, a descentralização e coordenação não são processos excludentes, mas sim complementares, uma vez que as políticas públicas descentralizadas exigem arranjos institucionais que garantam tanto a autonomia local quanto a coerência nacional (Lotta e Favareto, 2016), em uma linha tênue de se transformarem em iniciativas desarticuladas e de baixa efetividade. Nesse sentido, como também apontado por Peters e Pierre (2001), a eficácia da

descentralização estaria articulada de mecanismos de governança capazes de integrar múltiplos níveis decisórios e atores sociais.

Ainda que o princípio cooperativo esteja estabelecido, a baixa participação dos entes subnacionais nos processos decisórios aponta como de certa forma a descentralização brasileira é “hierárquica”, na medida em que a União define regras e controla os fluxos de financiamento, limitando a autonomia substantiva de estados e municípios (Arretche, 2010). Essa perspectiva retoma o paradoxo do federalismo brasileiro: descentraliza-se a execução, mas centraliza-se o poder de decisão.

Essa problemática influencia diretamente no processo avaliação de políticas públicas onde distingui-se os conceitos de eficiência (uso racional de recursos), eficácia (cumprimento de metas) e efetividade (impacto real e sustentável sobre a população), distinções fundamentais para análises sólidas (PNUD, 2021; OCDE/DAC, 2019). Esses critérios permitem identificar se uma política não apenas executou suas metas formais, mas se de fato produziu mudanças significativas e sustentáveis no território (Silva, 2001).

Desse modo, pode-se apontar que a descentralização pode ser eficiente e eficaz no cumprimento de competências formais, mas inefetiva quando não produz mudanças substantivas na qualidade de vida do público-alvo (Jannuzzi, 2016). A avaliação de políticas públicas, especialmente em contextos territoriais desiguais como a Faixa de Fronteira, demanda a consideração articulada desses três critérios. No plano analítico, a eficácia relaciona-se ao grau de cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas nos instrumentos de planejamento, enquanto a efetividade se refere aos impactos concretos produzidos nas condições socioeconômicas dos territórios (OCDE, 2010). Essa dimensão costuma ser verificada por meio de indicadores de desenvolvimento, como renda, produto e índices compostos de bem-estar, a exemplo do Produto Interno Bruto e do Índice de Desenvolvimento Humano etc. Assim, a análise não se restringe à racionalidade formal dos planos e arranjos institucionais, mas incorpora também resultados observáveis associados à redução de desigualdades regionais e ao fortalecimento de capacidades institucionais locais, entendidas como a presença de estruturas, instrumentos e mecanismos de coordenação.

Na “Teoria do Federalismo Fiscal” de Oates (1977), a descentralização está diretamente ligada à eficiência e resultados das políticas. Sendo assim, os governos locais estão mais bem posicionados para ajustar políticas às necessidades da população, o que aumentaria a eficiência da provisão de bens e serviços públicos. Contudo, essa lógica só se sustenta em contextos onde há capacidade institucional instalada nos níveis subnacionais, como a capacidade de formular e

implementar, o que nem sempre ocorre em países marcados por desigualdades regionais e institucionais, como o Brasil (Prado, 2007).

Assim, as desigualdades territoriais perpetuam-se por meio da fragmentação institucional e a ausência de incentivos de cooperação (Abrucio, Franzese e Sano, 2013), já que a 'padronização a partir da união, desafia a implementação plena, como em regiões tão diversas dentro da Faixa de Fronteira.

Portanto, em uma análise ambivalente a descentralização de políticas públicas no Brasil pode por um lado, ampliar a proximidade entre Estado e sociedade, permitindo a adaptação de políticas às realidades locais; por outro, sem coordenação federativa e fortalecimento das capacidades institucionais, tende a reproduzir desigualdades e ineficiências. Esse dilema é particularmente evidente na faixa de fronteira brasileira, onde a execução descentralizada convive com a centralização normativa e financeira da União, criando um ambiente institucional marcado por tensões e desafios à efetividade das políticas públicas.

2.2 Território e Desigualdade: dilemas do desenvolvimento regional

A literatura sobre o federalismo no Brasil revela uma tensão estrutural entre os princípios de autonomia regional e a busca por igualdade territorial como uma “contradição em termos” (Arretche, 2010). Embora a Federação brasileira possua um compromisso legal com a igualdade de direitos, na prática, os resultados das políticas públicas são profundamente desiguais, especialmente em regiões vulneráveis. Isso se deve, em parte, à natureza do federalismo brasileiro, que combina centralização normativa e financeira pela União com a descentralização da execução de políticas, sobretudo nos municípios. Essa configuração apresenta-se como uma ambiguidade federativa: enquanto a legislação é homogênea, os efeitos concretos das políticas são altamente heterogêneos, refletindo desigualdades na capacidade técnica, institucional e financeira dos entes subnacionais (Souza, 2002).

Nesse contexto, o território assume papel central na formulação de um projeto nacional de desenvolvimento (Diniz, 2006). Logo, o território não deve ser compreendido apenas como base física, mas como uma construção social e política, resultado da ação de diferentes atores e interesses que se projetam sobre ele (Santos, 1996). Essa perspectiva é fundamental para compreender a fronteira, pois evidencia que o espaço fronteiroiro carrega marcas históricas de disputas geopolíticas e, ao mesmo tempo, de práticas sociais cotidianas que transcendem os limites formais dos Estados. Assim, pensar o desenvolvimento regional significa considerar tanto as dimensões econômicas

quanto as institucionais e sociais que estruturam os territórios, uma vez que as desigualdades regionais brasileiras são estruturais e persistentes, representando um dos principais desafios para a construção de políticas públicas equitativas.

Para Furtado (2000), o subdesenvolvimento nacional está ligado à reprodução histórica de desigualdades, ancorada na concentração de investimentos e infraestrutura em determinadas regiões, ao passo que outras permanecem marginalizadas. Essas desigualdades não se limitam à dimensão econômica: envolvem também fragilidades institucionais, sociais e políticas, afetando diretamente a capacidade dos governos locais de responder às demandas da população (Cardoso, 2010). Assim, a ausência de mecanismos redistributivos eficazes aprofunda essas assimetrias, perpetuando um ciclo de exclusão territorial.

A dimensão territorial, nesse sentido, não pode ser negligenciada nos debates sobre federalismo e políticas públicas. Como destaca Boisier (1999), o desenvolvimento regional é um processo intrinsecamente ligado às condições de governança territorial e à capacidade de articular diferentes escalas de decisão. De maneira complementar, uma concepção multidimensional de desenvolvimento (Sachs, 2004), é o elo capaz de integrar fatores sociais, econômicos, ambientais e culturais em políticas públicas, o que é especialmente relevante para regiões de fronteira, onde a ausência de infraestrutura adequada, a baixa densidade populacional em alguns trechos e a dependência de recursos federais configuram um cenário de fragilidade que acentua as desigualdades e compromete a integração nacional.

Ademais, políticas regionais que buscam reduzir as desigualdades regionais vão além da infraestrutura material como também se concentram na construção de capacidade institucional local e governança multinível (Crescenzi e Rodríguez-Pose, 2011). No contexto brasileiro, Farah (2001) enfatiza a necessidade de superar abordagens centralizadas, promover arranjos institucionais cooperativos adaptados às realidades regionais, fortalecer as capacidades institucionais e ampliar a participação social.

Portanto, esse subtópico procurou apresentar a interdependência entre contexto territorial e desigualdade regional em políticas públicas em regiões vulneráveis como a Faixa de Fronteira. Sendo assim, para políticas públicas eficientes na Faixa de Fronteira, torna-se crucial debater a importância da capacidade institucional e governança dos entes federados, que será abordado no próximo subtópico.

2.3 Arranjos Institucionais e Governança Multinível

Diante de todo o debate, é cabível questionar como o Estado, na figura de seus entes, supera desigualdades no contexto federativo brasileiro, o que está diretamente associado à forma como os arranjos institucionais estruturam a formulação e a implementação das políticas públicas. Logo, torna-se central compreender a *policy capacity*, entendida como o conjunto de competências institucionais, administrativas e políticas que permitem aos governos formular, coordenar e adaptar políticas públicas a contextos territoriais complexos (Pires & Gomide, 2014; Wu, Ramesh & Howlett, 2015). Em regiões de fronteira, essa discussão adquire maior relevância, uma vez que o isolamento institucional, a fragmentação decisória e a fragilidade das burocracias locais limitam a efetividade das ações públicas.

Neste trabalho, a *policy capacity* é compreendida como resultado de arranjos institucionais concretos, que combinam estruturas formais, regras de coordenação intergovernamental, recursos técnicos e arenas decisórias capazes de sustentar políticas públicas ao longo do tempo (Skocpol, 1985; Evans, 1995; Pires & Gomide, 2014). Essa capacidade manifesta-se tanto em sua dimensão institucional, relacionada à existência de normas, instâncias e instrumentos de articulação federativa, quanto em sua dimensão operacional, vinculada à possibilidade de transformar diretrizes formais em ações efetivas nos territórios.

De forma analítica, essa capacidade pode ser observada a partir de três dimensões complementares: a capacidade administrativa, associada à existência de burocracias qualificadas e instrumentos de gestão; a capacidade política, relacionada à construção de consensos e à mediação de interesses entre diferentes níveis de governo; e a capacidade relacional, vinculada à articulação entre entes federativos e atores externos ao Estado (Gomide & Pires, 2018). Essa abordagem permite compreender por que determinados estados ou municípios conseguem institucionalizar políticas públicas de fronteira, enquanto outros permanecem dependentes de diretrizes centralizadas e com baixa autonomia decisória.

No caso da Faixa de Fronteira, a baixa densidade institucional dos entes, aliada ao isolamento geográfico e à escassez de quadros técnicos, evidencia os limites dos arranjos federativos existentes. Embora formalmente dotados de autonomia, muitos entes subnacionais não dispõem das condições institucionais necessárias para exercê-la plenamente, o que reforça o caráter assimétrico do federalismo brasileiro (Costa, 2015; Bresser-Pereira, 2018).

Essa discussão articula-se ao debate sobre governança multinível, que enfatiza a natureza compartilhada e interdependente da formulação e implementação de políticas públicas em contextos federativos (Hooghe & Marks, 2003). No Brasil, a Constituição de 1988 ampliou o protagonismo de

estados e municípios; contudo, a ausência de mecanismos robustos de coordenação intergovernamental compromete a consolidação de uma governança efetiva¹.

A governança multinível pressupõe a existência de arenas institucionais capazes de articular interesses, reduzir sobreposições de competências e garantir coerência às políticas públicas (Peters & Pierre, 2001). Experiências como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) demonstram que arranjos cooperativos podem fortalecer a *policy capacity* e ampliar a efetividade das políticas públicas (Bichir, Simoni & Peres, 2024). Entretanto, tais mecanismos permanecem pouco consolidados no campo das políticas de fronteira, marcado por fragmentação institucional e centralização decisória.

Assim, o referencial teórico mobilizado articula federalismo, desigualdade regional, *policy capacity*, arranjos institucionais e governança multinível como chaves analíticas para compreender os limites e as possibilidades da descentralização das políticas públicas na Faixa de Fronteira. Esses elementos orientam a análise empírica da pesquisa, permitindo avaliar como a coordenação federativa, ou sua ausência, influencia a implementação das políticas e os resultados observados nos territórios fronteiriços.

3 A FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL: SEU CONTEXTO, APARATO LEGAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo serão apresentados os aspectos regionais e históricos da Faixa de Fronteira, assim como as políticas públicas e instituições norteadoras desta pesquisa. Dessa forma serão apresentados o contexto de sua formação, os marcos legais que a definem e as políticas que orientam sua gestão e são eixos de análise desta pesquisa.

A delimitação da fronteira brasileira resulta de um longo e complexo processo histórico, marcado por disputas e negociações desde o período colonial. Esse processo teve início formal com o Tratado de Tordesilhas, firmado entre Portugal e Espanha na segunda metade do século XV, que dividia as terras do recém dominado continente americano. Já no período imperial, dois conflitos de grande relevância ocorreram dentro do que hoje compõe a Faixa de Fronteira: a Revolução Farroupilha (1835–1845), movimento separatista no Rio Grande do Sul, e a Guerra do Paraguai (1864–1870), o mais significativo conflito bélico envolvendo o Brasil e fundamental para a consolidação de grande parte do território atual brasileiro.

Esse caráter conflituoso não se cessou com a chegada do Brasil República, o primeiro grande

¹ A efetividade de políticas públicas, neste estudo, será entendida como a capacidade de alcançar resultados concretos e mensuráveis em relação aos objetivos propostos, considerando impactos sociais e territoriais (OCDE, 2010)

conflito nas fronteiras no período republicano foi a Revolução Acriana (1899-1903) que consistiu numa série de conflitos entre Brasil e Bolívia pelo território do estado do Acre, onde o Brasil se saiu vencedor. Essa panorama foi um grande impulsionador da Comissão de Inspeção de Fronteiras (1927-1930) realizada por Marechal Rondon a fim de “vigiar e nacionalizar as fronteiras” do país (Fundação Biblioteca Nacional, 2019).

A partir da segunda metade do século XX, apesar de os conflitos armados terem cessado, a configuração territorial interna do Brasil ainda não havia se consolidado, como exemplo da separação dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul em 1979, e a oficialização dos estados federados do Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, contando com dois que também fazem parte da Faixa de Fronteira sendo eles, Roraima e Amapá.

Entretanto, apenas em 2 de maio de 1979 a Faixa de Fronteira fora oficialmente demarcada pela Lei 6634. “Art. 1º. - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (Brasil, 1979).

O âmbito de segurança nacional na Faixa de Fronteira, como resultado de um passado de conflitos, perpassou os diversos tipos de regimes de governo instaurados no Brasil sendo ainda mantido no regime democrático atual a partir de 1988. Segundo a Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988), no art. 20 paragrafo segundo: “§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”. Logo, a questão de segurança e defesa se torna a base da importância da região para o Brasil enquanto Estado-Nação.

Sendo assim, A Faixa de Fronteira (FF) brasileira em sua formação atual é uma zona correspondente a 16,7% do território do país, abrangendo uma área de 1.420.925,635 Km² atingindo 11 estados da federação sendo eles: Acre (AC), Amapá (AP), Amazonas (AM), Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), Pará (PA), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR) e Santa Catarina (SC) e seus 588 municípios com cerca de 10 milhões de habitantes (IBGE 2010). Além disso, a FF limita-se a quase todos os países da América do Sul, com exceção apenas de Chile e Equador, possuindo enorme importância para a concepção geográfica e estratégica do Brasil.

Desde a década de 1970, uma série de normativas têm sido dedicadas a discutir e regulamentar questões relacionadas à faixa de fronteira, como é possível observar no quadro a seguir:

Quadro 1 - Normativa relacionadas a Faixa de Fronteira de 1970 a 2019

Ato	Finalidade
Decreto-Lei Nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970	Dispõe sobre a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e dá outras providências.
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.
Decreto Nº 85.064, de 26 de agosto de 1980	Regulamenta a Lei no 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira.
Lei Nº 8.183, de 11 de abril de 1991	Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências.
Decreto Legislativo Nº 143, de 2002	Aprova o texto da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os povos indígenas e tribais em países independentes.
Portaria MDR Nº 213, de 19 de julho de 2016	Estabelece o conceito de "cidades-gêmeas" nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição.
Decreto Nº 8.903, de 16 de novembro de 2016	Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução.
Instrução Normativa RFB Nº 1.799, de 16 de março de 2018	Estabelece normas complementares à Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre.
Portaria Nº 1.080, de 24 de abril de 2019	Inclui o Município de Cáceres/MT no Anexo da Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, que estabelece o conceito de "cidades-gêmeas" nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por Estado que se enquadram nesta condição.
Decreto Nº 9.810, de 30 de maio de 2019	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
Decreto Nº 9.961, de 8 de agosto de 2019	Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).
Portaria Nº 2.858, de 29 de novembro de 2019	Aprova o Regimento Interno da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira.
Portaria Nº 2.312, de 30 de setembro de 2019	Designa os representantes, titulares e suplentes, para compor a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira.
Portaria Nº 2.599, de 5 de novembro de 2019	Altera a composição de membros, titular e suplente, do Ministério da Educação na composição da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira.

Fonte: Núcleo Integrado da Faixa de Fronteira do Amazonas (NIFFAM - 2023)

Diante do quadro acima, nota-se que até os anos 2000 a legislação de fronteira concentrou-se no campo da Segurança e Defesa, deixando em segundo plano os objetivos de desenvolvimento socioeconômico e suas políticas públicas, reforçando assim o estereótipo de fronteira como lugar de

crise. A partir de 2002, as mudanças de perspectivas para uma ótica mais integrativa e multilateral torna-se consequência do fenômeno da globalização e com a criação do Mercado Comum do Sul em 1991 (MERCOSUL) inicialmente com Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, onde ambos os países fazem fronteira com o Brasil. Ademais, a assinatura do acordo de base para a criação do Mercosul, a Declaração de Iguazu (Brasil e Argentina) em 1985, possui um caráter extremamente simbólico para a mudança de status quo do pensamento fronteiriço e a integração sul americana, sendo realizada em uma cidade gêmea de fronteira, Foz do Iguazu no Paraná. Ainda assim, apenas em 2019 a Faixa de Fronteira no Art. 5º, § 1º da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019), foi definida como sub região especial da escala sub regional, porém sem muitas diretrizes e detalhamentos no corpo do documento.

3.1 As novas concepções de desenvolvimento e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

Dentre as políticas públicas apresentadas, é importante dar ênfase à única política nacional de desenvolvimento para a Faixa de Fronteira, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Deste modo, seguindo o percurso do subsistema político (Capella, 2015), surge o marco que muda a concepção das políticas públicas para a fronteira brasileira. Esse fenômeno se inicia com o tímido Programa de Auxílio Financeiro dos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF), e se encaminha para o lançamento do Programa Faixa de Fronteira em 1999, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Contudo, devido às críticas lançadas a estruturação e alocação de recursos, o programa se encerra em 2002 sem implementação.

Todavia, a intensificação da pauta de desenvolvimento e integração sul americana se manteve no governo seguinte do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que acarretou na reestruturação do Programa, originando assim o PDFF em 2005.

Essa faixa de fronteira, embora concebida sob o viés inicial de defesa, merece ser também entendida como uma zona de integração fronteiriça, um espaço de interação diversa e complexa entre povos e nações, cuja linha divisória, ao mesmo tempo em que determina a separação de soberanias, é também ponto de interseção para a promoção do desenvolvimento.” (Furtado, 2011, p.376)

O programa se reestrutura com o intuito de complementar a concepção base da segurança nacional relacionada a FF com o desenvolvimento sócio econômico para região e a integração sul americana por meio de políticas territoriais mais específicas, como definido:

O objetivo deste trabalho é definir uma agenda global de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação destinados à Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. A agenda tem como linhas condutoras o desenvolvimento econômico regional e a promoção da cidadania dos povos da fronteira, num momento em si estratégico de fortalecimento da integração sul-americana, como assumido pelo Governo Federal no Plano Brasil de Todos. (Brasil, 2005, p. 8)

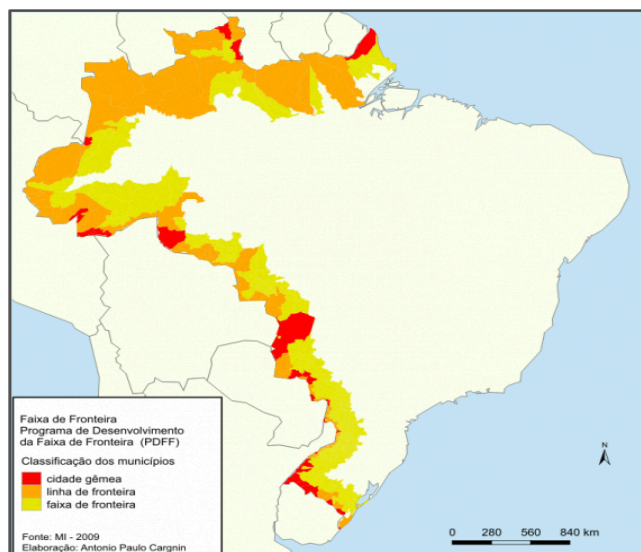
Com o Programa, foi traçado uma lógica conceitual com enfoque regionalizado dividindo e conceituando a Faixa nos Arcos Norte (AP, PA, AM, RR e AC), Central (RO, MT e MS) e Sul (SC, RS, PR) com base nas suas dinâmicas e interações regionais, o que influenciou posteriormente a tipificação dos diversos municípios que se encontram dentro da FF. Um destaque dos estudos do PDFF foi a classificação e diferenciação dos municípios de fronteira, sendo elas:

- Cidade gêmea: município com mais de dois mil habitantes que se localizam de um lado e do outro de uma linha de fronteira e que apresentam um grande potencial de integração econômica e cultural. (Portaria nº 125/03/2014 / MIN - Ministério da Integração Nacional)
- Linha de fronteira: cidades que se localizam na linha de fronteira com menos de dois mil habitantes ou sem relação direta com o país vizinho.
- Faixa de fronteira: cidades que se localizam nos 150 km da Faixa de Fronteira e que não sejam cidades gêmeas ou linha de fronteira.

Dentre a tipificação dos municípios, um conceito tornou-se base para a compreensão socioeconômica da Faixa num todo, o de *cidades gêmeas*. Sua legislação mais atual, Portaria 2.507/2021, os define como os municípios com mais de dois mil habitantes na linha de fronteira que possuam manifestações sociais, econômicas e culturais com o país vizinho, trazendo assim impacto direto no desenvolvimento regional dessas cidades.

Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira. (BRASIL, p. 152, 2005)

Figura 01 - Mapa da Faixa de Fronteira e distribuição de municípios por classificação



Fonte: Ministério da Integração - 2009

Por fim, recapitulando seus novos parâmetros, o programa sugeriu uma base conceitual diferenciada conceituada acerca dos conceitos de território, territorialidade, rede, região e regionalização, adentrando na importância da zona de fronteira. Ademais, destaca-se novamente a elaboração de uma proposta de regionalização da Faixa de Fronteira, dividida em três Arcos (Norte, Central e Sul) e 17 sub-regiões, definidas a partir de critérios de desenvolvimento econômico regional e identidade cultural, conjuntamente ao conceito de cidades-gêmeas e articulação na zona de fronteira (Brasil, 2005).

Figura 02 - Mapa dos Arcos Regionais da Faixa de Fronteira



Fonte: Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Câmara (2019)

O programa se deparou com desafios estratégicos para a mudança de status quo no tocante as fronteiras, que a partir desse marco deixam de serem focadas em uma agenda exclusivamente negativa como regiões concentradoras e propícias à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a prostituição, a violência e abusos diversos aos direitos humanos, e sim como uma região com a singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração regional (Brasil, 2009).

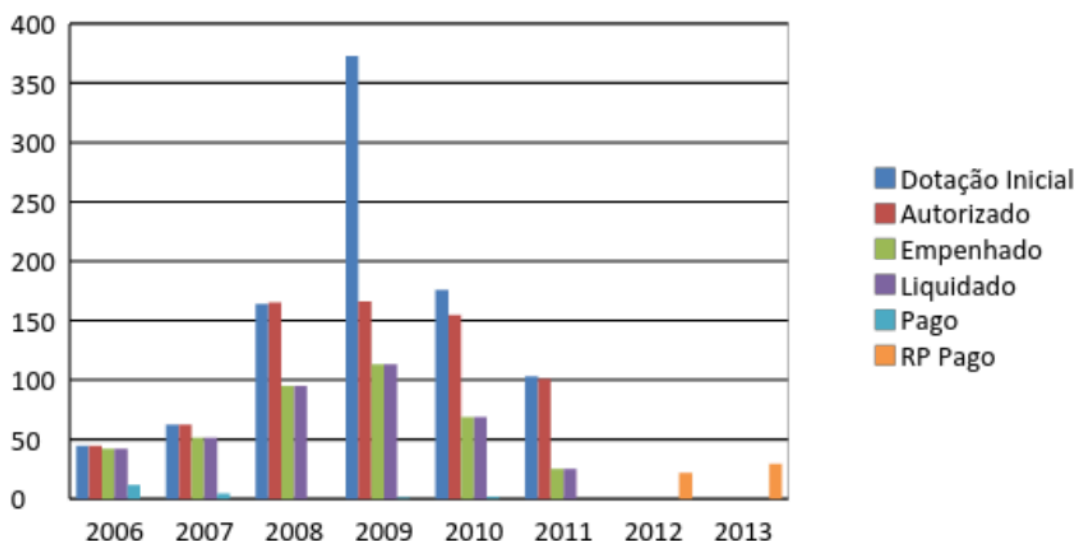
3.1.2 Planejamento e Execução Orçamentária do PDFF

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) é apresentado enquanto programa de planejamento orçamentário (Código 0120) pela primeira vez no Plano Plurianual (2004-2007) e se manteve nos anos de 2008-2011 e 2012-2015 como único localizador de verbas e políticas na Faixa de Fronteira. De acordo com documento do PDFF, o orçamento em 2009 totalizou o valor de R\$ 337.766.462,00, o que representava apenas 2,6% do orçamento do Ministério da Integração, sendo 90% desses recursos derivado de emenda parlamentar (Ministério da Justiça, 2016). Outros programas e ações são de âmbito nacional, o que acabou dificultando a identificação da distribuição dos recursos, o que não aconteceu de forma justa e necessária entre as regiões. Com exceção de algumas grandes cidades de grande porte localizadas em zonas fronteiriças, os municípios, em maioria, possuem dificuldades institucionais para formularem

projetos e se tornarem elegíveis para participar de convênios federais. (Rio Grande do Sul, 2017)

Uma análise dos fundos atribuídos ao PDFF entre 2006 e 2013 mostra o gargalo para a execução orçamentária do programa, quando observamos a alocação inicial do PDFF e a quantia paga. Entre 2006 e 2011, a dotação inicial foi de 923 milhões de reais, representando 75,3% autorizado e 42,9% comprometido/liquidado. Itens mostrados como "Pago" ou "Restos a pagar", o valor referente ao período de 2006 a 2013 foi de R\$ 70.178.999,00 (7,6% da dotação inicial), o que torna pouco efetivo a aplicação desses recursos não atingindo nem 10% do valor cotado para investimento na área. Podemos observar esses dados no Gráfico publicado pelo Ministério da Justiça em 2016:

Figura 03 - Verbas destinadas ao PDFF de 2006 a 2013.



Fonte: Ministério da Justiça; Organizado por Lício Monteiro (2014)

As publicações oficiais do programa (2005 e 2009) de fato traçaram uma nova base teórica e diagnósticos robustos para o objetivar o alcance do desenvolvimento da Faixa de Fronteira e orientar as políticas públicas dessa região, entretanto, a sua implementação resumiu-se numa concentração na alçada do Governo Federal e sem planos de ação contundentes, o que causou muitas falhas na integração da rede de atores que de fato integram a Faixa de Fronteira: os estados, municípios e a própria população. Sendo assim, “(...) 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), e notório que “(...) na prática este instrumento não conduz à adoção sistemática de políticas públicas equilibradas entre as dimensões econômica, social e ambiental” (Kruger et al, 2017, p. 50).

Diante dessas lacunas, o Programa veio enfraquecendo-se e se direcionando para a criação de mecanismos institucionais complementares que vieram a ser os substitutos da política após seu cancelamento oficial enquanto programa no Plano Plurianual - PPA 2012-2015. O primeiro mecanismo institucional, foi inaugurado oficialmente via Decreto 12.853/2010, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF.

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi criada em 2010 com a proposta de assessorar diferentes atores relacionados à fronteira para a convergência de esforços, políticas e investimentos em prol do desenvolvimento da região (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022). A CDIF deu continuidade às políticas de desenvolvimento derivadas do PDFF, assim como a substituiu após seu encerramento enquanto Programa, uma vez que, a necessidade de consolidação da sua posição federal como ente central para a formulação e coordenação das políticas fronteiriças era considerada como vital.

Com a integração como uma das bases da Comissão, fazia parte de sua função integrar os atores governamentais, sociais e também entidades que viriam a contribuir consultivamente para as ações, para isso, foram convidadas primordialmente oito organizações entre elas: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL; e Fórum de Governadores da Amazônia Legal. Ademais, 22 Ministérios eram do quadro permanente da Comissão, sendo somente eles passíveis de voto decisório das ações, deixando de lado as organizações, estados e municípios.

As relações de cooperação entre órgãos e instituições não produziram efetividade por meio da coordenação do CDIF. Essa falha contrariou as próprias diretrizes da Comissão de estimular a articulação com os governos em escalas local e regional, com o apoio dos Núcleos Estaduais de Fronteira e dos Planos Estaduais de Desenvolvimento de Integração de Fronteira (PDIF) em 2011. Logo, essa baixa cooperação interinstitucional impactou de alguma forma reduziu relativamente a sua eficácia (Costa, 2017), uma vez que o direito deliberativo se concentrava apenas a órgãos federais que foi reduzido pela metade em participação efetiva pelo Decreto 9961/2019, já no governo do Presidente Jair Bolsonaro.

3.3 Os Núcleos Estaduais de Fronteira

Os Núcleos Estaduais de Fronteira (NEF) foram criados em 2011, como recomendações da CDIF, para atuarem como instrumentos institucionais destinados a fortalecer a cooperação federativa e a territorialização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira (Ministério do

Desenvolvimento Regional, 2022). A criação dos NEF dialogava diretamente com abordagens contemporâneas de políticas territoriais, que enfatizam a necessidade de incorporar especificidades locais no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Em 2012, os onze estados da Faixa de Fronteira já haviam regulamentado seus núcleos, e, no mesmo período, a CDIF estimulou a elaboração dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF), dos quais nove foram lançados ainda naquele ano.

Do ponto de vista formal, os NEF deveriam atuar como instâncias intermediárias de governança, funcionando como interlocutores entre o nível federal e os territórios fronteiriços. Suas atribuições incluíam a sistematização das demandas locais, a análise de propostas de ação e a construção de uma agenda de compromissos articulada às diretrizes federais, com a participação de representantes dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil. Esse arranjo buscava superar a lógica verticalizada tradicional, aproximando-se de um modelo cooperativo e participativo de gestão territorial.

Entretanto, na prática, a atuação dos NEF revelou-se limitada. A insuficiência de coordenação e apoio técnico por parte da CDIF comprometeu a capacidade desses núcleos de exercerem plenamente suas funções. Tal fragilidade evidencia que a descentralização institucional, quando não acompanhada de mecanismos efetivos de cooperação, financiamento e capacidade decisória, tende a produzir resultados restritos. Assim, os NEF acabam operando mais como instâncias consultivas formais do que como espaços práticos de governança territorial que seriam baseados pelas diretrizes estabelecidas nos PDIFs, o foco de análise desta pesquisa e que será abordado a seguir.

Os Planos Estaduais para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – PDIFF foi um instrumento proposto pela Comissão de Desenvolvimento de Fronteira para oficializar a carteira de projetos estaduais para a região, além de fundamentar as ações dos Núcleos Estaduais de Fronteira, por levarem em conta os objetivos e especificidades de cada área da Faixa de Fronteira, traçando metas e destacando potencialidades fronteiriças (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019). Dessa forma, cada estado estruturaria seu plano com o diagnóstico local, problemáticas e principalmente metas de implementação de políticas públicas com foco em desenvolvimento.

Seu surgimento insere-se no plano de institucionalizar mecanismos de planejamento territorial capazes de articular diretrizes nacionais às especificidades regionais, em consonância com os princípios do federalismo cooperativo, no qual a coordenação entre níveis de governo é condição essencial para a efetividade das políticas públicas (Abrucio, 2005; Arretche, 2012).

Entre 2011 e 2012, a CDIF incentivou formalmente a elaboração dos PDIF, resultando no lançamento de nove planos entre os onze estados brasileiros que possuem municípios inseridos na Faixa de Fronteira. Esse movimento evidenciou um esforço inicial de descentralização do planejamento, ainda que fortemente condicionado pela capacidade institucional diferenciada entre os estados. Conforme destaca Arretche (2012), a descentralização no federalismo brasileiro não implica necessariamente autonomia efetiva, pois depende da transferência de recursos e de poder decisório.

Do ponto de vista da governança territorial, os PDIF assumiram um papel ambíguo. Por um lado, representaram um avanço ao reconhecer a necessidade de instrumentos específicos de planejamento para a Faixa de Fronteira, incorporando diagnósticos territoriais e propondo ações integradas entre diferentes setores. Por outro, sua implementação foi limitada pela fragilidade dos arranjos institucionais responsáveis por sua execução. Além disso, a relação entre os PDIF e os Núcleos Estaduais de Fronteira revelou-se insuficientemente institucionalizada. Embora os NEF fossem concebidos como instâncias responsáveis por acompanhar e articular a execução dos planos, a baixa capacidade decisória desses núcleos, somada à fragilidade da coordenação exercida pela CDIF, comprometeu a tradução dos PDIF em políticas públicas efetivas, uma vez que mecanismos robustos de coordenação intergovernamental constitui um dos principais entraves do federalismo brasileiro (Abrucio, 2005).

Diante desse panorama, evidencia-se que os Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF) permanecem marcados por limitações estruturais que vão além de entraves administrativos pontuais. A fragilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental, a baixa capacidade institucional dos entes subnacionais e a ausência de instrumentos vinculantes de implementação revelam gargalos persistentes na operacionalização dessas políticas territoriais. Assim, a análise histórica dos PDIF aponta para a necessidade de aprofundar a investigação sobre seus déficits de execução e sobre a forma como as diretrizes e metas estaduais dialogam, ou deixam de dialogar, com as demandas específicas de cada porção da Faixa de Fronteira.

Nesse sentido, esta pesquisa propõe avançar para uma abordagem territorial mais detalhada, examinando criticamente as diretrizes, prioridades e metas estabelecidas nos PDIF dos três arcos regionais selecionados: o Arco Norte (Amazonas), o Arco Central (Mato Grosso do Sul) e o Arco Sul (Rio Grande do Sul). A escolha desses recortes considera suas distintas realidades socioeconômicas, geopolíticas e institucionais, permitindo identificar de forma comparativa os principais gargalos e desafios à implementação das políticas de desenvolvimento e integração

fronteiriça. Os fundamentos, critérios e procedimentos dessa análise serão aprofundados nos capítulos seguintes, especialmente na seção metodológica e na discussão dos resultados.

4. METODOLOGIA

Esse estudo é caracterizado pela abordagem qualitativa com base nos Planos Estaduais de Fronteira e Atas de Reunião do CDIF, e como suporte, a análise quantitativa no que tange dados socioeconômicos da Faixa de Fronteira em 2010. No primeiro momento cronologicamente, análise quantitativa exploratória e de correlação e em seguida procedeu-se à análise qualitativa de conteúdo, a fim de responder a pergunta de pesquisa: Como a descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira se estruturou entre 2010 e 2021, e de que maneira as desigualdades regionais influenciam a cooperação federativa entre União e estados nesse contexto?

Diante disso, a metodologia deste trabalho procura alcançar os objetivos específicos desta pesquisa, sendo eles:

- a) Mapear os principais marcos institucionais e normativos da descentralização das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira no período de 2010 a 2021
- b) Identificar os mecanismos formais de articulação entre os entes federativos no âmbito da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e dos Planos Estaduais de Fronteira (PDIF)
- c) Analisar as desigualdades entre os Arcos Norte, Central e Sul da Faixa de Fronteira, levando em conta a tipificação dos municípios de fronteira e indicadores socioeconômicos em 2010(PIB, IDH, população)

A fim de responder a pergunta e alcançar os objetivos propostos na pesquisa utilizou-se de diferentes técnicas em distintos momentos. Importante destacar que esta pesquisa é considerada um estudo de caso, tendo vista que “(...) um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social” (Fonseca 2002, p.33). Trata-se de uma análise mais profunda onde uma situação particular, possui características que tornam o “caso” mais específico, onde o pesquisador não intervém no estudo, mas tenta transmitir sua visão em relação aos sujeitos da pesquisa. Portanto, pode-se dizer que os estudos de caso são conduzidos de forma interpretativa, buscando compreender o objeto na perspectiva do pesquisador (Fonseca, 2002).

A estratégia metodológica foi estruturada em duas etapas complementares, iniciando-se pela análise quantitativa e, posteriormente, pela análise qualitativa. Em primeiro lugar, realizou-se uma análise exploratória de dados com o objetivo de construir um panorama socioeconômico dos

municípios da Faixa de Fronteira no ano de 2010 — marco temporal que corresponde à criação da CDIF e a aproximadamente cinco anos de implementação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Essa etapa constitui a base panorâmica da pesquisa e considera indicadores demográficos e socioeconômicos, especialmente população, PIB e IDHM, bem como a tipificação municipal e a distribuição por Arcos regionais.

Em seguida, desenvolveu-se a etapa qualitativa, voltada à compreensão da configuração institucional e da aplicação do arranjo de governança das políticas públicas de fronteira no período posterior ao processo de descentralização. Para tanto, foi realizada análise de conteúdo das Atas de Reunião da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira no período de 2019 a 2021, bem como dos Planos Estaduais de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, selecionados como casos representativos dos Arcos Norte, Central e Sul. Essa etapa permitiu examinar diferenças na formulação, nas diretrizes e nos instrumentos de coordenação das políticas descentralizadas.

Figura 04 - Linha do Tempo das Políticas de Fronteira (2005-2012)



Fonte: Elaboração própria (Canva)

Para justificar o recorte temporal e regional dos objetos de análise, é válido ressaltar a escassez de material e informações transparentes no que tange a Faixa de Fronteira. Sendo assim, o ano de 2010 é o ponto de partida dessa pesquisa por marcar a institucionalização do primeiro órgão de acompanhamento de políticas de fronteira, a Comissão de Fronteira, como resultado do desligamento de um Programa de Desenvolvimento Nacional. Já em 2012, o CDIF auxiliou na

criação dos Núcleos Estaduais e dos Planos Estaduais de Desenvolvimento de Fronteira, marcando a descentralização na formulação das políticas públicas de fronteira. O marco temporal se encerra em 2021 por ser o último ano de acesso a materiais para análise de conteúdo das Atas de Reunião do CDIF.

A escolha dos estados de análise, justifica-se na abrangência das três regiões de Arcos de Fronteira, com um estado representante de cada uma, sendo elas: Central, com o Mato Grosso do Sul, Norte - Amazonas, Sul - Rio Grande do Sul. Além disso, cada estado escolhido por região possui caráter diferenciado e estratégico para Faixa de Fronteira, o que corrobora para a análise comparativa que esse estudo propõe. O estado de Mato Grosso do Sul, configura-se como um estado de fronteira extenso, com elevada interação econômica, social e cultural com países vizinhos, especialmente Paraguai e Bolívia. A região é marcada por fluxos intensos de pessoas e mercadorias, o que a torna particularmente sensível a dinâmicas como o comércio transfronteiriço, o contrabando e outras atividades ilícitas, além de abrigar em grande parte de seu território o maior bioma alagável do mundo, o Pantanal. Ao mesmo tempo, trata-se de um território com forte base no agronegócio e crescente integração logística, o que evidencia a coexistência de oportunidades de desenvolvimento e de vulnerabilidades institucionais. Essa combinação faz do Mato Grosso do Sul um caso emblemático para analisar a capacidade dos PDIF de articular segurança, desenvolvimento econômico e inclusão social em contextos de elevada interdependência transfronteiriça.

Já o Rio Grande do Sul, localizado no Arco Sul, apresenta uma Faixa de Fronteira historicamente integrada, com maior densidade urbana, infraestrutura relativamente consolidada e intensa cooperação econômica e institucional com Argentina e Uruguai. Diferentemente dos demais arcos, a fronteira sul caracteriza-se por relações transfronteiriças mais formalizadas e a maior presença de cidades-gêmeas. Contudo, essa região também enfrenta desafios específicos, como a desigualdade entre municípios fronteiriços, a dependência de economias locais vulneráveis e a necessidade de atualização dos instrumentos de planejamento diante de novas dinâmicas produtivas e logísticas.

O estado do Amazonas, inserido no Arco Norte, apresenta uma Faixa de Fronteira marcada pela grande extensão amazônica, baixa densidade populacional, grandes distâncias entre centros urbanos e forte dependência das vias fluviais como principal meio de circulação. Essa configuração territorial impõe desafios significativos à implementação de políticas públicas, especialmente no que se refere à presença do Estado, à provisão de serviços básicos e à articulação intergovernamental em áreas de difícil acesso. Ademais, a fronteira amazônica é estratégica do ponto de vista geopolítico e ambiental, envolvendo questões relacionadas à soberania nacional, à proteção ambiental, às populações indígenas e às economias transfronteiriças informais, o que exige políticas sensíveis às

especificidades locais e à cooperação internacional.

Diante disso, o estudo de caso, com o *small n*, nos permitiu aprofundar os casos inerentes dentro do enfoque holístico, como neste, pois isso não traz uma falta de credibilidade para pesquisa (Yin, 2001), já que o estudo de caso vem tomando espaço no campo da ciência política, pois, mesmo que não possam ser generalizados, os resultados alcançados devem possibilitar a disseminação do conhecimento, por meio de possíveis generalizações ou proposições teóricas emergentes do estudo.

4.1 Métodos Quantitativos de análise das desigualdades regionais da Faixa de Fronteira

A técnica utilizada no trabalho de forma complementar a fim de construir um panorama de indicadores, foi a análise quantitativa exploratória e descritiva, com testes de normalidade e correlação, como Kruscall Wallis e Dumn Test, sendo esses aplicados quando as amostras analisadas não seguem uma normalidade, para assim aferimos os testes de hipótese. A fim de solucionar o problema de pesquisa e alcançar o objetivo de analisar a desigualdade regional da Faixa de Fronteira, a metodologia quantitativa torna-se crucial para traçar comparativos para analisar o ano de 2010, e os municípios fronteiriços e regiões, pelos indicadores do PIB e IDH.. Para uma pesquisa estruturada em métodos quantitativos, é primordial a utilização de um banco de dados robusto, organizado e, sobretudo, legítimo em dados primários ou secundários. O banco de dados é constituído com o PIB e IDH dos 5.565 municípios brasileiros em 2010, sendo 588 pertencentes a Faixa de Fronteira (FF) e sua população, os municípios da FF foram classificados entre suas três tipificações(Faixa de Fronteira, Linha de Fronteira e Cidades Gêmeas), os demais municípios brasileiros foram denominados “sem classificação”. Outra coluna foi destinada a classificar esses municípios de fronteira de acordo com seu Arco Regional, sendo eles Norte, Central e Sul. Este banco foi elaborado com dados referente ao ano de 2010 disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), no quesito populacional e de classificação e pelo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pelo IPEADData com os dados do IDH e PIB do mesmo ano. Segue abaixo o quantitativo dos municípios por classificação.

Tabela 01 - Municípios por Classificação em 2010

Municípios por classificação	
Cidades Gemêas	28
Linha de Fronteira	468
Faixa de Fronteira	92
Sem Classificação	4977

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE

Sendo assim, toda a análise quantitativa e estatística deste trabalho foi realizada pelo programa Rstudio, desde a análise exploratória dos dados, com gráficos, frequências e médias até os testes de hipótese de normalidade e variância significativa, adequados para o problema de pesquisa apresentado, uma vez que fazem parte das etapas elementares da inferência estatística (Bussab e Morettin, 2010)

4.1.2 As Variáveis

Ao tratarmos de análise quantitativa, precisamos definir a essencialidade das variáveis, que são as características do objeto de análise que variam em valor (Agresti, 2018). No caso de estudo, trabalharemos com o IDH, PIB e população como variáveis quantitativas e a classificação como variável qualitativa categórica, uma vez que suas características agregam valor a cada unidade de análise. A seguir, serão apresentados os conceitos base dessas variáveis.

- **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**

O IDH é um índice comparativo que engloba três dimensões: riqueza, educação e expectativa média de vida e avalia o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida de uma população (IPEA, 2018), com seu valor variando de 0 a 1. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – o objetivo do IDH é oferecer um contraponto ao PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica em soma do desenvolvimento por produção. O IDH objetiva-se como uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, ainda que não abranja todos os aspectos. Suas classificações se apresentam desse modo:

IDH entre 0 e 0,499: considerado baixo

IDH entre 0,500 e 0,799: considerado médio

IDH entre 0,800 e 0,899: considerado elevado

Em análises por município, utiliza-se a sigla IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, também utilizada neste trabalho

- **Produto Interno Bruto (PIB)**

O produto interno bruto (PIB) representa a soma do valor monetário de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região durante um período específico (IBGE, 2010). Portanto, o PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia e destina-se a medir a atividade econômica de uma região.

$$\text{PIB} = C + I + G + X - M$$

Onde: C = consumo privado; I = total de investimentos realizados; G = gastos governamentais; X = volume de exportações; M = volume de importações.

A divisão do PIB pela população da região dá a média per capita, a primeira métrica utilizada para analisar a qualidade de vida de um país. Logo, o PIB *per capita* (divisão do PIB pelo número de habitantes), que mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais, também utilizado na análise deste trabalho.

- **As classificações dos municípios de fronteira e Arcos Regionais**

A Faixa de Fronteira é definida primordialmente pela Lei Federal 6634/1979 como a faixa terrestre de toda linha limítrofe do país com uma extensão de 150 km de largura. Entretanto, seu diagnóstico geográfico e sociocultural só é realizado pela primeira vez no documento de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira em 2005, ao tratar essa região como uma *zona de fronteira* “(..)composta pelas ‘faixas’ territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças.” (BRASIL, p. 152, 2005)

Dentre a tipificação dos municípios, um conceito tornou-se base para a compreensão socioeconômica da Faixa num todo, o de *cidades gêmeas*. Sua legislação mais atual, Portaria 2.507/2021, os define como os municípios com mais de dois mil habitantes na linha de fronteira que possuam manifestações sociais, econômicas e culturais com o país vizinho, trazendo assim impacto direto no desenvolvimento regional dessas cidades.

Estes adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura – apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas públicas para a zona de fronteira. (BRASIL, p. 152, 2005)

Dessa forma, foi estabelecida a classificação dos municípios de fronteira em três tipos a serem trabalhados:

- Cidade gêmea: município com mais de dois mil habitantes que se localizam de um lado e do

outro de uma linha de fronteira e que apresentam um grande potencial de integração econômica e cultural.

- Linha de fronteira: cidades que se localizam na linha de fronteira com menos de dois mil habitantes ou sem relação direta com o país vizinho.
- Faixa de fronteira: cidades que se localizam nos 150 km da Faixa de Fronteira e que não sejam cidades gêmeas ou linha de fronteira.

Ademais, os Arcos Regionais, setorizados de acordo com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foram elaborados como destaca-se novamente a elaboração de uma proposta de regionalização da Faixa de Fronteira de acordo com características em comum, dividida em três Arcos:

- Central: Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul
- Norte: Acre, Amazonas, Amapá, Roraima e Pará
- Sul: Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina

Sendo assim, toda a análise quantitativa e estatística deste trabalho foi realizada pelo programa Rstudio e Excel, desde a análise exploratória dos dados, com gráficos, frequências e médias até os testes de hipótese, adequados para o problema de pesquisa apresentado, uma vez que fazem parte das etapas elementares da estatística em Ciências Sociais (Bussab e Morettin, 2010).

Portanto, a análise de conteúdo e quantitativa, quando combinadas, permitiram essa pesquisa avançar na qualidade da análise e interpretação dos dados e informações acerca da temática com responsabilidade e critérios. Logo, o método quali-quantitativo proporciona estrutura técnico científica para correlacionar as variáveis da descentralização e desigualdade na Faixa de Fronteira que veremos a seguir com o detalhamento dos resultados do trabalho.

4.2 Categorias de Análise Qualitativa das Atas de Reunião da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF)

Em caráter qualitativo, a análise de conteúdo foi o método utilizado para analisar os documentos (atas) e os Planos Estaduais, com o intuito de verificar os diferentes aportes por meio da sistematização da análise desses materiais, sendo no caso os relatos das Atas de Reunião e diretrizes dos Planos.

A análise de conteúdo consiste, basicamente, na quantificação de informações qualitativas, a técnica visa reduzir o material a ser estudado por meio da classificação de unidades de texto. Sendo assim, busca-se verificar a ocorrência de determinadas categorias e permite o uso de técnicas

quantitativas para analisar dados textuais. Na Ciência Política, de modo geral, o método é utilizado enfocando, principalmente, a análise interna do texto, as causas do texto e seus efeitos (Tarouco et all, 2015)

Como apontado por Bardin (2011), a Análise de Conteúdo compreende basicamente três fases, explicitadas a seguir: 1) pré análise; 2) exploração do material, categorização ou codificação; 3) tratamento dos resultados, inferências e interpretação.

Na pré análise, se organiza o material de pesquisa. No caso desta, a organização dos materiais definiu o recorte temporal de análise, já que os documentos encontrados, Atas de Reunião do CDIF, foram referentes aos anos de 2019 a 2021, assim, foram analisadas cinco atas, que possuíam uma característica formal com a descrição dos presentes e seus cargos institucionais e falas específicas. Já com os Planos, a análise foi feita pelos Planos Estaduais divulgados pelos governos locais do AM, MS, RS ambos em 2012.

Na fase de exploração do material, é que categoriza-se o conteúdo de análise sendo estes orientados principalmente pelos objetivos da pesquisa e referenciais teóricos. Assim, o objetivo dessa etapa identificar os mecanismos formais de articulação entre os entes federativos no âmbito da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e dos Planos Estaduais de Fronteira, orientados pela teoria da cooperação federativa.

Em ambos os documentos, utilizou-se a classificação *booleana*, buscando a presença ou ausência das informações selecionadas. A cada presença atribuiu-se *sim* e a cada ausência *não*.

Primeiramente nas Atas, foi possível identificar as categorias presentes, assim como observar a ausência de determinadas categorias, a partir da categorização das subperguntas. Foram oito eixos básicos procurados nos documentos, por meio de perguntas formuladas e orientadas pelas categorias estruturadas nos pontos já esclarecidos acima :

Quadro 2 - Categorias de classificação na análise de conteúdo das Atas de Reunião do CDIF

	Categoria	Especificação
1	Periodicidade das reuniões	Objetivava-se saber a periodicidade das reuniões, a fim de constatar se as mesmas cumpriam o período proposto no Regimento Interno da Comissão que é de três meses. Assim a primeira variável está relacionada ao cumprimento regimental. (Foi realizada trimestralmente?)
2	Representantes	Uma questão importante para as reuniões, dada

		característica da Faixa de Fronteira, é a presença de representantes dos três entes federados, com isso busca-se fazer uma prospecção da cooperação federativa no tocante às políticas públicas da Faixa de Fronteira.. Assim,a segunda categoria está relacionada a esta temática (Houve presença dos representantes dos 3 entes federativos?)
3	Presença de integrantes dos núcleos de fronteira	A terceira categoria busca identificar a participação de membros do NEF que estejam identificados como integrantes e o respectivo estado representado no documento da Ata. “Presença de integrantes dos Núcleos de Fronteira”
4	Avaliação	A quarta está relacionada à avaliação e monitoramento de ações na Faixa de Fronteira. Entende-se como ação, políticas contínuas de manutenção, aquelas que realizam-se de forma concomitante e não preveem um fim mediante a resultados. Ex: Vacinação, ordenamento migratório. Já como projeto, são políticas estruturadas com planejamento, implementação e avaliação de resultado a ser almejado. Essas duas linhas, são analisadas de forma ampla dentro das pautas das Atas de Reunião quando mencionado ação e projetos e seus comentários pontuados acerca da realização ou não dos mesmos. “Avaliação de ação ou projeto realizado na Faixa de Fronteira”
5	Metas ou objetivos a serem realizados entre reuniões	A fim de sinalizar o planejamento e efetividade da Comissão, mapeia-se os resultados ou não de metas e objetividades apresentados em reuniões anteriores e subsequentes. “Metas ou objetivos a serem realizados no período entre

		reuniões”
6	Metas ou objetivos de longo prazo	Procura sinalizar o planejamento a longo prazo para metas e objetivos de forma ampla. “Metas ou objetivos a serem realizados em longo prazo”
7	Estados presentes	Nomear os estados presentes em cada reunião
8	Ministérios presentes	Nomear os Ministérios presentes em cada reunião

Fonte: Elaboração própria. (Morais, 2023)

Já na análise dos Planos Estaduais, além de identificar o impacto da cooperação federativa em sua formulação, buscou-se alcançar o objetivo de analisar as desigualdades regionais na formulação e implementação dessas políticas entre os Arcos Norte, Central e Sul da Faixa de Fronteira, a luz da teoria da desigualdade territorial na descentralização de políticas. Para isso, da mesma maneira foi utilizada a classificação booleana com respostas de sim para um quadro categórico de seis eixos temáticos e dezenove subperguntas baseadas no objetivo apresentado e no referencial proposto.

Quadro 3 - Categorias de classificação - PDIFs

	Categoria/Eixo	Especificação
1	Diagnóstico e Contexto	Avalia se o plano apresenta um diagnóstico estruturado da Faixa de Fronteira estadual, contemplando aspectos socioeconômicos, demográficos, produtivos, ambientais e institucionais. Observa-se também se o diagnóstico identifica problemas, potencialidades e desigualdades territoriais que fundamentam as diretrizes e metas propostas. (Ex: O plano apresenta diagnóstico socioeconômico da faixa de fronteira?)
2	Enfoque Territorial	Verifica em que medida o plano reconhece e incorpora as especificidades territoriais da Faixa de Fronteira, considerando a diversidade regional e sociocultural.

		Inclui a identificação de povos indígenas, comunidades tradicionais, ribeirinhas ou rurais, bem como diferenças intraestaduais entre municípios fronteiriços.(Ex: Identifica especificidades territoriais (ex: povos indígenas, comunidades ribeirinhas)?)
3	Cooperação Federativa / Intergovernamental	Analisa se o plano prevê mecanismos de articulação entre os diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal —, especialmente com os municípios inseridos na Faixa de Fronteira. Considera ainda a existência de instrumentos de coordenação, responsabilidades compartilhadas e alinhamento com políticas federais. (Ex: Aponta articulação com municípios da faixa de fronteira?)
4	Integração Internacional / Transfronteiriça	Examina se o plano contempla estratégias de cooperação com países vizinhos, mencionando acordos, iniciativas regionais ou ações conjuntas em áreas como desenvolvimento, infraestrutura, meio ambiente ou segurança. Inclui referências a espaços institucionais de integração regional, como o Mercosul, e à dinâmica das cidades-gêmeas. (Ex: Menciona acordos ou iniciativas regionais (ex: Mercosul?)
5	Dimensão Socioeconômica e Sustentável	Avalia a presença de estratégias voltadas ao desenvolvimento econômico local e regional, à geração de emprego e renda e à redução das desigualdades, considerando princípios de sustentabilidade ambiental e social. Observa-se se o plano articula crescimento econômico com conservação ambiental, especialmente em territórios sensíveis. (Ex: Inclui estratégias de desenvolvimento econômico local?)

6	Participação Social e Transparência	Verifica se o plano foi elaborado com mecanismos de participação social, como consultas públicas, audiências ou envolvimento de organizações locais, e se prevê instrumentos de transparência, monitoramento e divulgação das ações e resultados. Analisa-se o grau de institucionalização da participação ao longo do ciclo da política pública. (Ex: O plano foi construído com participação social? (consultas, audiências))
---	-------------------------------------	---

Fonte: elaboração própria.

A última etapa da análise de conteúdo é o tratamento dos dados extraídos da codificação do material estudado, onde o pesquisador interpreta o conteúdo e infere resultados, que serão detalhados no próximo capítulo.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente capítulo dedica-se à apresentação e discussão dos resultados obtidos a partir da análise quantitativa e qualitativa desenvolvida nesta pesquisa. Inicialmente, são examinados os indicadores socioeconômicos de todos os 588 municípios da Faixa de Fronteira, com base nas variáveis selecionadas — IDH, PIB, população, classificação dos municípios de fronteira e respectivos Arcos Regionais, com o objetivo de identificar padrões, desigualdades e dinâmicas territoriais relevantes. Em seguida, realiza-se a análise documental dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF) dos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, à luz das categorias analíticas definidas no capítulo metodológico. Complementarmente, o capítulo incorpora a análise das atas de reunião da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) no período de 2019 a 2021, buscando compreender os processos decisórios, os temas prioritários e os limites da coordenação federativa no contexto recente de funcionamento da Comissão.

A articulação entre essas diferentes dimensões analíticas permite discutir, de forma integrada, os principais gargalos de implementação das políticas de fronteira, em um contexto de descentralização, e avaliar em que medida as diretrizes institucionais e os instrumentos de planejamento dialogam com as especificidades territoriais dos distintos arcos regionais da Faixa de

Fronteira.

5.1 Desigualdades Regionais da Faixa de Fronteira: questões demográficas e territoriais

Em relação aos dados quantitativos da Faixa de Fronteira, tornou-se cabível nesta pesquisa apresentar aqueles em que são referentes a classificação do território e população. Sendo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) o maior e mais importante provedor de dados e informações do país, foram analisados aqui o último diagnóstico territorial dos municípios da Faixa de Fronteira publicado em 2022, e relativo a população analisou-se o último diagnóstico populacional da FF publicada pelo órgão referente ao CENSO 2010.

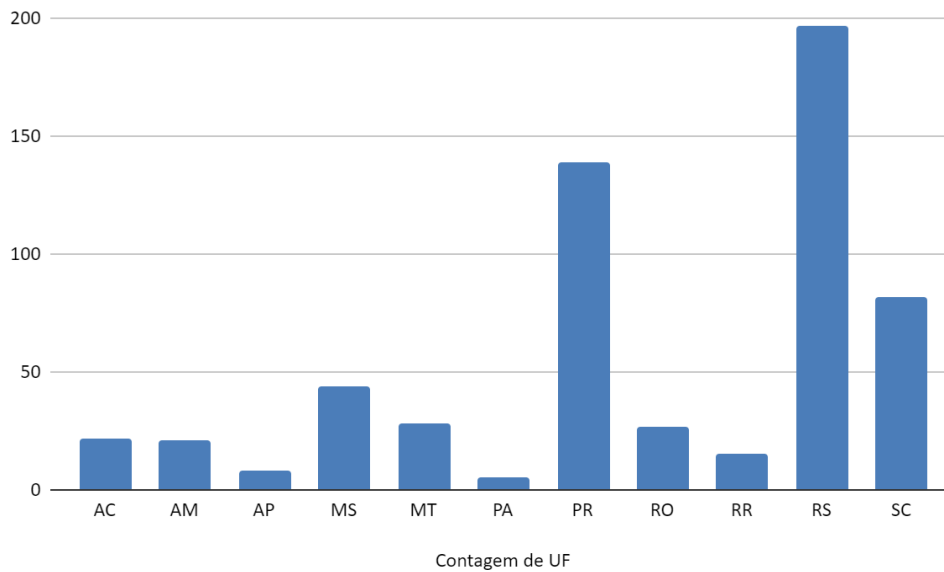
Tabela 2 - Frequência dos estados por município da Faixa de Fronteira

	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Acre	22	3,70%
Amapá	8	1,40%
Amazonas	19	3,20%
Mato Grosso	28	4,70%
Mato Grosso do Sul	45	7,60%
Pará	5	0,80%
Paraná	139	23,60%
Rio Grande do Sul	198	33,60%
Rondônia	28	4,70%
Roraima	15	2,50%
Santa Catarina	83	14,10%

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2022)

Dos 11 estados, o Rio Grande do Sul apresenta 198 municípios, contemplando 33,6% do total juntamente com os estados do Paraná e Santa Catarina, sendo ambos os 3 pertencentes ao Arco Sul da Faixa de Fronteira, colocando-se então como a região com maior frequência de municípios. Sendo assim, a Região Sul se destaca a partir dessa questão.

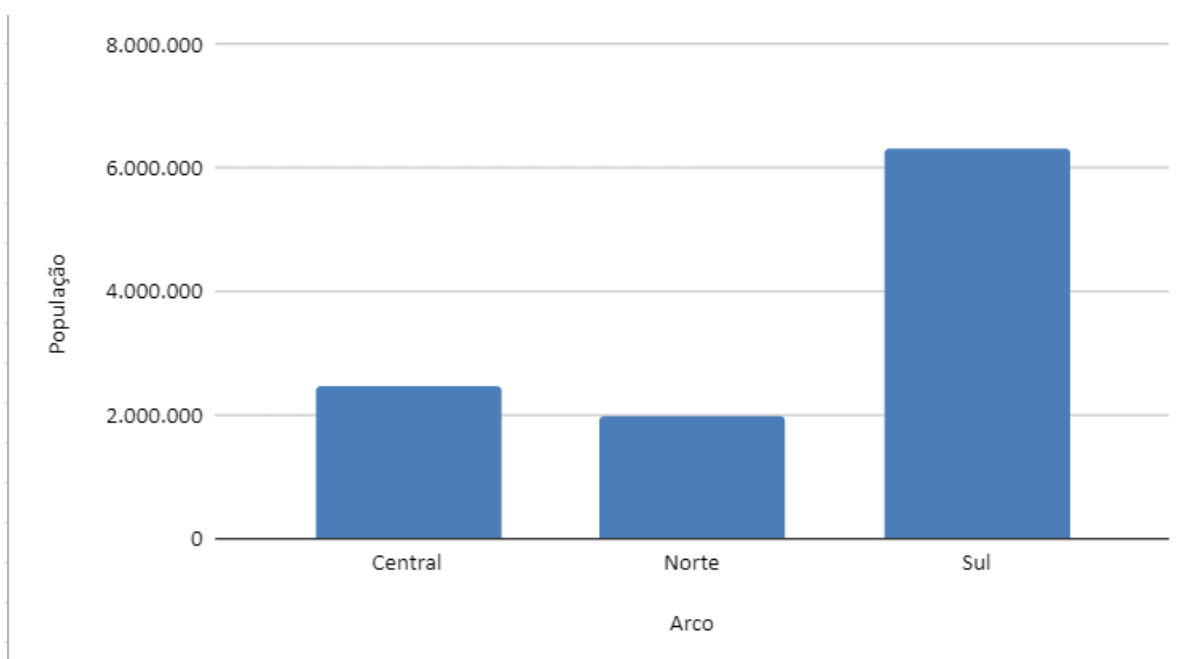
Gráfico 01 - Comparativo de Municípios por estados da Faixa de Fronteira



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2022)

Agora no eixo da variável população com enfoque no ano de 2010, mais uma vez que o Arco Sul se sobressai concentrando grande parte da população da Faixa de Fronteira em seu território ao cruzarmos as variáveis Arcos e a variável população, como apresentado abaixo:

Gráfico 02 - População da Faixa de Fronteira x Arco Regional (2010)



Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE (2010)

Logo, esse destaque do Arco Sul nos quesitos populacionais, de concentração de renda e territorialidade possibilita-nos o levantamento de uma justificativa respaldada nos processos histórico-sociais da Faixa de Fronteira.

Retomando ao contexto histórico, enquanto o Sul desenvolvia-se economicamente durante o século XX, as regiões Norte e Centro-Oeste ainda passavam por processos territoriais conflituosos. No Acre, a Revolução Acreana, na qual Brasil e Bolívia disputavam o espaço do estado, perdurou até os anos 1903 e no Centro-Oeste a divisão dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul só viera a ocorrer durante a década de 1970 (IBGE, 2009).

Portanto, diante dessa análise é manifesto que de certa forma políticas de desenvolvimento e investimento foram preconizadas na Região Sul em contraponto às demais regiões contempladas posteriormente como Arcos, na Faixa de Fronteira. Por conseguinte, cabe ao Estado desenvolver políticas públicas que visem a diminuição das desigualdades regionais atendendo às demandas especiais e fortalecendo também os estados para formularem e implementarem suas políticas.

Nesse sentido, a análise da Faixa de Fronteira exige considerar a distribuição desigual dos municípios fronteiriços entre os estados brasileiros. Estados com maior concentração de municípios na Faixa de Fronteira enfrentam demandas mais complexas em termos de planejamento, capacidade administrativa e alocação orçamentária, o que impacta diretamente a implementação das políticas públicas. Essa heterogeneidade territorial reforça a necessidade de arranjos federativos mais sensíveis às especificidades regionais, sob pena de reprodução de desigualdades e de baixa efetividade das políticas voltadas ao desenvolvimento e à integração da Faixa de Fronteira.

5.2 Desigualdade Regional e Indicadores Socioeconômicos da Faixa de Fronteira

Para isso, aprofundaremos a análise quantitativa para o panorama exploratório, trazendo correlação entre as classificações dos municípios de fronteira e indicadores socioeconômicos, como o PIB e IDH, e também dos Arcos Regionais com esses indicadores. Dessa forma, veremos no âmbito municipal e por macrorregiões com os Arcos, a relevância do quesito regional para análise empírica desse trabalho. Nessa fase, todos testes de normalidade e hipóteses como Anova, Shapiro, Kruscall Wallis e Dumn Test foram realizados pelo programa estatístico Rstudio. Optou-se por utilizar representações gráficas distintas para a análise do PIB e do IDH em razão das diferenças estruturais entre as variáveis. O IDH consiste em um índice sintético padronizado, com variação limitada entre 0 e 1, o que permite comparações diretas e facilita a visualização de diferenças relativas entre os grupos. Já o PIB corresponde a um montante absoluto, expresso em valores monetários, sujeito a grande amplitude e assimetria na distribuição dos dados. Assim, a utilização de gráficos distintos buscou respeitar a natureza estatística de cada variável e garantir maior clareza

visual e interpretativa, evitando distorções decorrentes da escala e da magnitude dos valores. O Rscript, ou seja, o passo a passo de todos os testes realizados estão no Apêndice A deste trabalho.

5.2.1 O PIB

Embora não seja um indicador que abranja e defina o desenvolvimento econômico em sua totalidade, a análise do Produto Interno Bruto (PIB), auxilia na verificação de acúmulo e circulação de bens, serviços e monetariamente. Veremos abaixo, como as cidades gêmeas possuem uma média maior de PIB.

Tabela 3 - Média do PIB por classificação municipal em 2010

Média do PIB por classificação	
Cidades Gêmeas	600269
Linha de Fronteira	289650
Faixa de Fronteira	285344
Sem Classificação	747835

Fonte: Elaboração própria calculado pelo RStudio.

A partir dos valores apresentados, podemos destacar o potencial econômico das cidades gêmeas em comparação com as outras tipificações, com seu resultado tendo mais proximidade com a média dos municípios fora da Faixa de Fronteira do que com os municípios internos, o que reforça a essencialidade do conceito desses municípios como estratégicos para o desenvolvimento econômico da FF, diante da sua interação estratégica e circulação comercial com as cidades do país vizinho. Para compararmos o fluxo ou não dessas médias, foi testado sua normalidade. Com um p-valor menor que o valor de alpha de 0,05 a hipótese nula de que os resíduos seguem uma distribuição normal é rejeitada, o que ocorreu neste teste ao apresentar um p-valor significativo de < 0.000000000000000022 , ou seja, um valor bem menor que o mínimo necessário para a rejeição de que a distribuição do PIB segue a normalidade. Sendo assim, com o pressuposto de normalidade violado, seguimos para o teste não paramétrico de Kruskal Wallis para testar as seguintes hipóteses:

H0: Todas as classificações têm a mesma distribuição de PIB

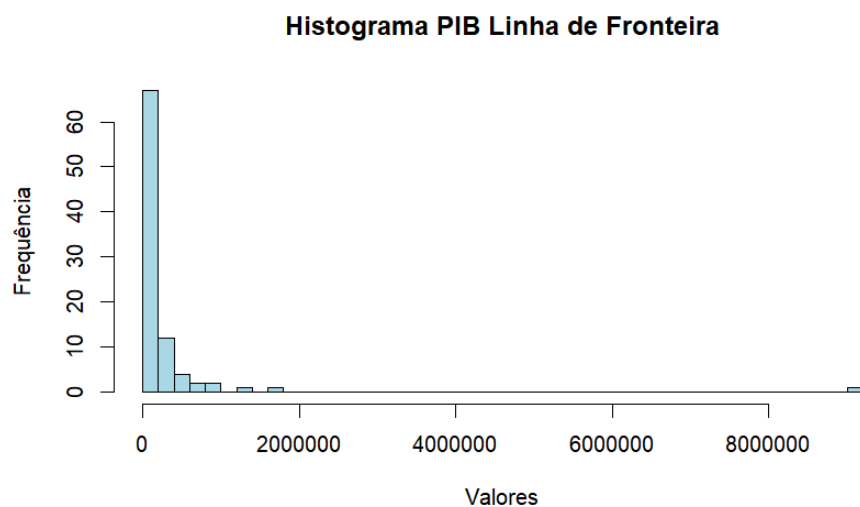
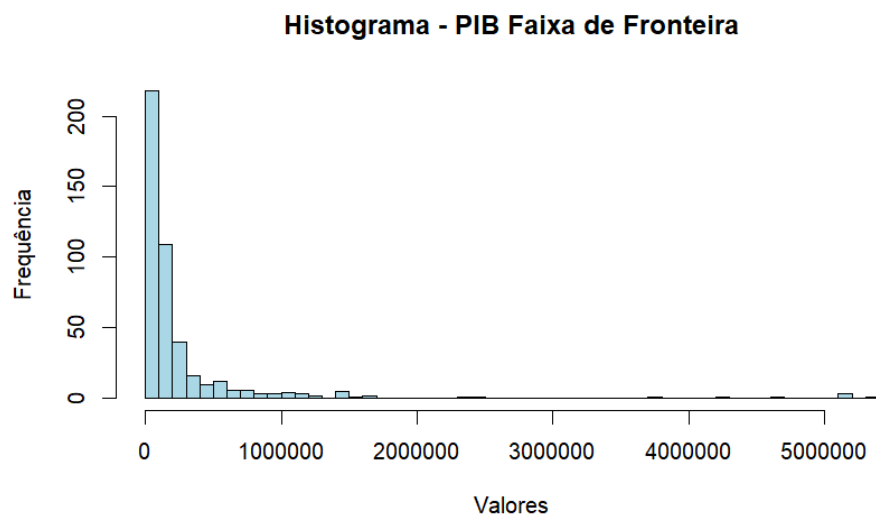
H1: Pelo menos uma classificação tem distribuição diferente de PIB

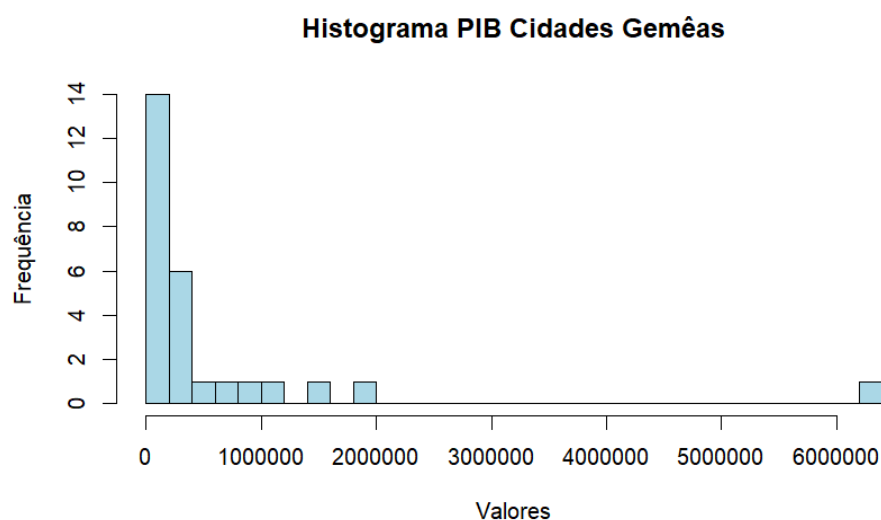
Também com um p-valor significativo de 0.0001758, a hipótese nula de que todas as classificações teriam a mesma distribuição PIB foi rejeitada, logo, a hipótese válida é que pelo menos uma classificação tem uma distribuição diferente, tendo em vista a diversidade de municípios dentro e fora da Faixa de Fronteira, e o destaque das cidades gêmeas. Dessa forma, podemos

apontar que a classificação dos municípios faz diferença no indicador econômico.

Essa diferença de distribuição também pode ser observada entre as classificações de fronteira, com outliers significativos entre as cidades gêmeas, como representado nos histogramas abaixo:

Gráfico 03 - Histograma do PIB da Faixa de Fronteira em 2010

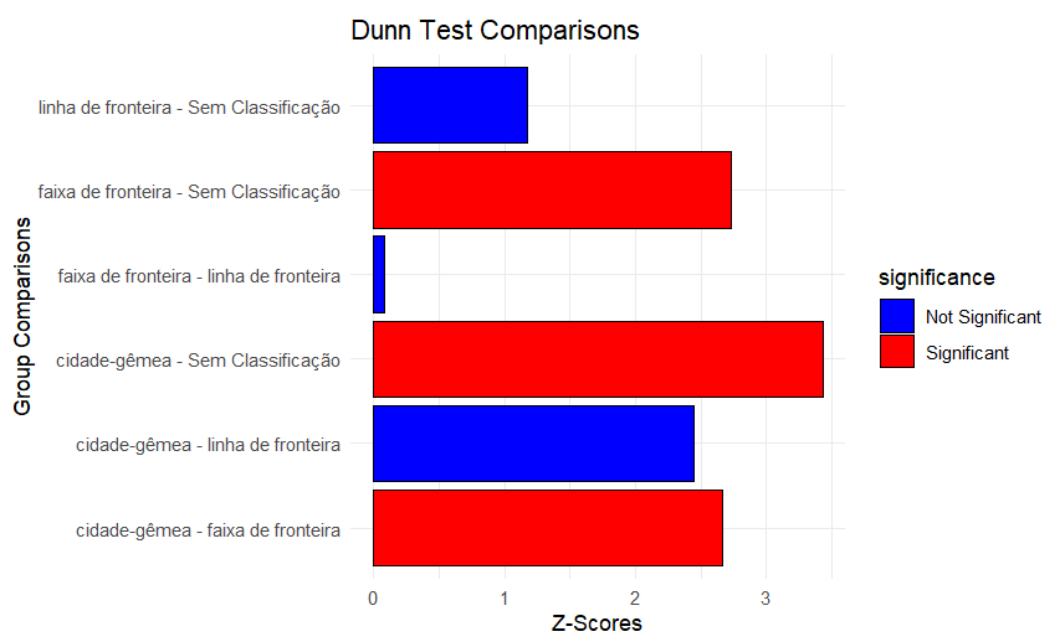




Fonte: Elaboração própria com dados do IpeaData (RStudio)

Por fim, para visualizar de maneira mais assertiva quais classificações são mais significativamente diferentes entre si, foi realizado um Dunn Test que constatou significância considerável em relação ao PIB entre os grupos “faixa de fronteira - sem classificação”, “cidade gêmea - sem classificação” e cidade gêmea - faixa de fronteira”, reforçando novamente o impacto das cidades gêmeas nos resultados comparativos.

Gráfico 04 - Comparação da significância entre as classificações no PIB de 2010 (Dunn Test)

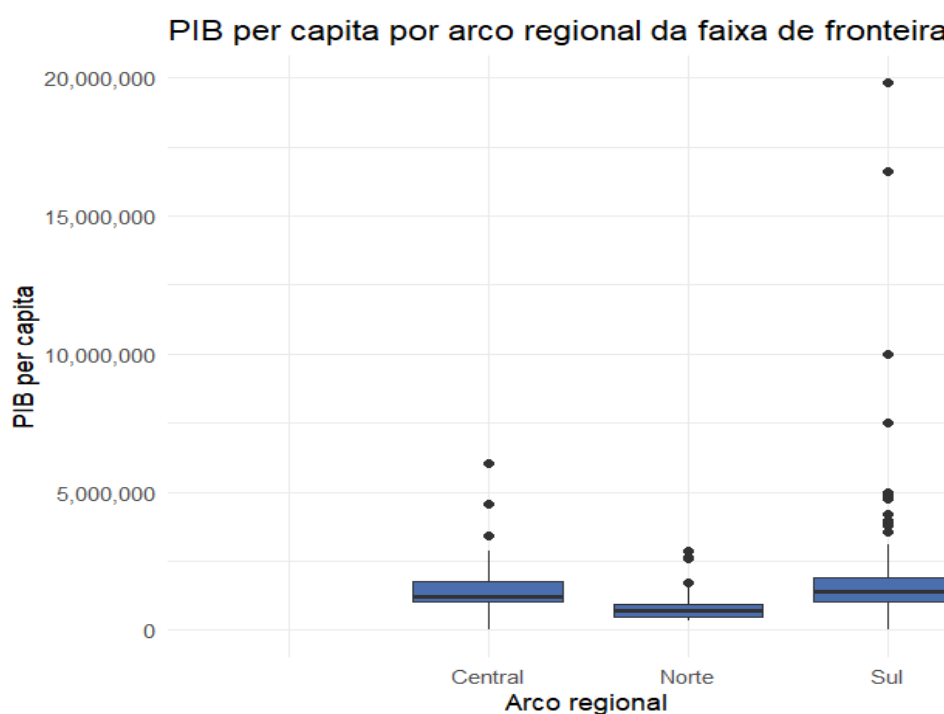


Fonte: Elaboração própria - Dunn Teste realizado no RStudio

Em relação aos Arcos Regionais, a variação do PIB per capita por Arco Regional evidencia diferenças marcantes entre os arcos da faixa de fronteira. Observa-se que o arco Sul apresenta, em

média, níveis mais elevados de PIB per capita, além de maior dispersão dos valores, indicando a presença de municípios com níveis de renda significativamente superiores. O arco Norte concentra os menores valores medianos, refletindo um padrão de menor desenvolvimento econômico, enquanto o arco Central ocupa uma posição intermediária. A presença de outliers, especialmente no arco Sul, sugere forte heterogeneidade interna e concentração de renda em poucos municípios, reforçando a existência de desigualdades territoriais no interior da própria faixa de fronteira.

Gráfico 5 - PIB per capita por Arco Regional da FF



Fonte: Elaboração própria no RStudio

A análise gráfica por meio de boxplots evidencia diferenças expressivas no PIB per capita entre os arcos regionais da faixa de fronteira, com o arco Sul apresentando valores medianos mais elevados e maior dispersão, enquanto o arco Norte concentra os menores níveis de renda per capita. A presença de outliers, sobretudo no arco Sul, indica elevada heterogeneidade interna e concentração econômica em poucos municípios. Os testes de normalidade rejeitam a hipótese de distribuição normal ($p=0.000000000000000022$), indicando violação dos pressupostos paramétricos das seguintes hipóteses:

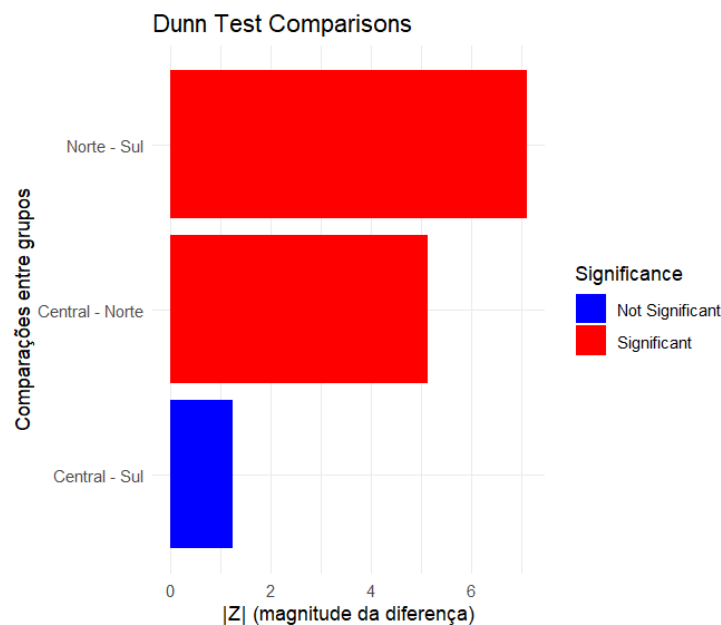
H0: Todas os Arcos têm a mesma distribuição de PIB

H1: Pelo menos um Arco tem distribuição diferente de PIB

Em função disso, aplicou-se o teste não paramétrico de Kruskal–Wallis, o qual também aponta diferenças estatisticamente significativas entre os arcos regionais ($p=0.0000000000009588$),

corroborando a existência de desigualdades territoriais no interior da faixa de fronteira. Para aprofundar a análise da desigualdade regional, também foi aplicado o Dunn Test, a fim de verificar a significância das variações.

Gráfico 6 - Comparação da significância entre o PIB dos Arcos Regionais da Faixa de Fronteira - 2010



Fonte: Elaboração própria no Rstudio

O gráfico evidencia que a principal diferença estatisticamente significativa ocorre entre o Arco Norte e o Arco Sul, cuja comparação apresenta a maior magnitude da estatística Z, indicando uma diferença expressiva nos níveis de PIB per capita entre esses dois arcos regionais ($p < 0,05$). Também se observa significância estatística na comparação entre o Arco Central e o Arco Norte, ainda que com menor intensidade. Em contraste, a comparação entre o Arco Central e o Arco Sul não apresenta diferença estatisticamente significativa. Esses resultados indicam uma marcada assimetria socioeconômica entre o Arco Norte e o Arco Sul na faixa de fronteira brasileira em 2010.

5.2.2 O IDH

Como já abordado, o IDH muito se apresenta nos debates sociais como um indicador socioeconômico complementar ao PIB, mesmo que não sejam absolutos em relação a vários aspectos sociais importantes, ainda assim abriga consigo uma melhor perspectiva social ao desenvolvimento das regiões, como veremos neste subtópico nas amostras analisadas.

Ao aplicarmos a média do IDH nas classificações dos municípios utilizadas neste trabalho, constata-se que os melhores médias concentram-se na classificação da “Faixa de Fronteira”, passando mesmo que pouco as “cidades gêmeas” e os demais municípios brasileiros (Sem

Classificação).

Tabela 4 - Média do IDH por classificação de municípios em 2010

Média do IDH por classificação	
Cidades Gemêas	0.67
Linha de Fronteira	0.64
Faixa de Fronteira	0.69
Sem Classificação	0.65

Fonte: Elaboração própria com dados do IpeaData

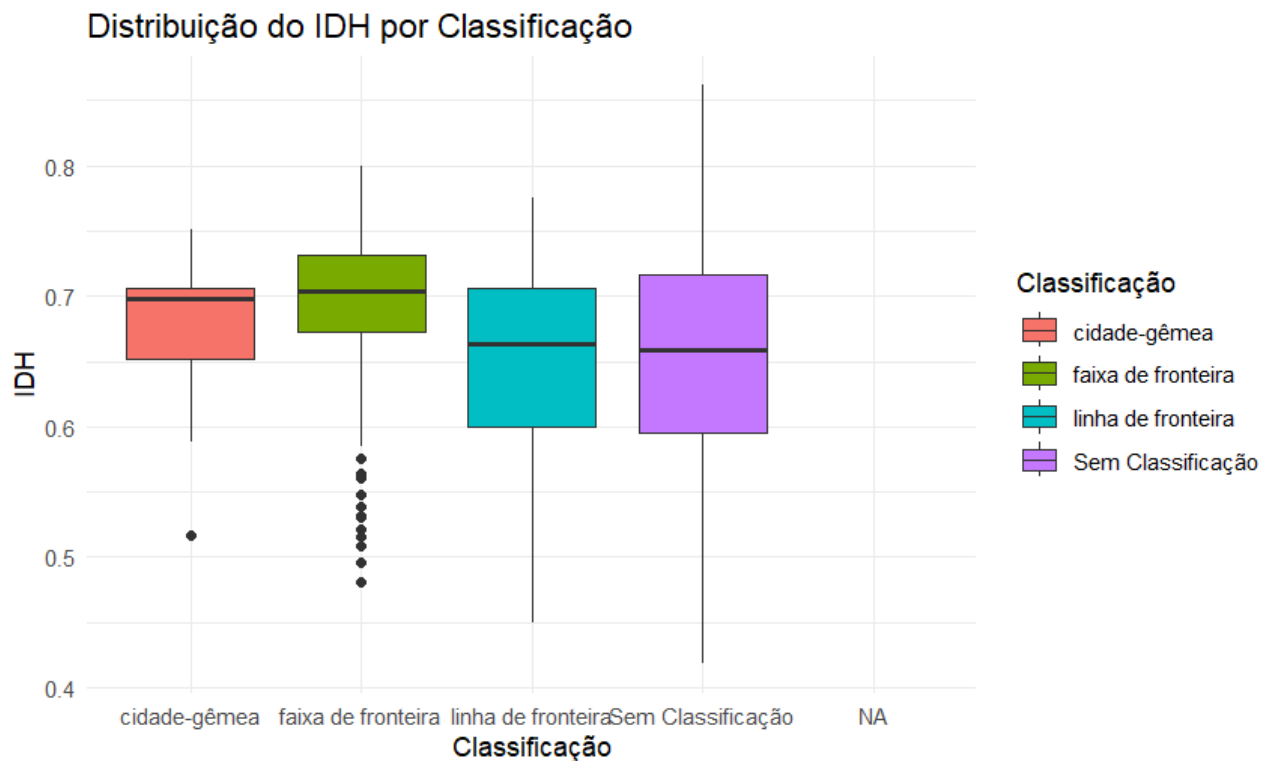
Com o objetivo de verificar o pressuposto de normalidade na distribuição do IDH, aplicou-se inicialmente o teste de normalidade dos resíduos no contexto da análise de variância. O resultado indicou a rejeição da hipótese nula de normalidade, uma vez que o valor-p obtido foi inferior ao nível de significância adotado ($\alpha = 0,05$), apresentando-se estatisticamente significativo ($p < 0,001$). Diante da violação do pressuposto de normalidade, optou-se pela utilização do teste não paramétrico de Kruskal–Wallis para as hipóteses:

H0: Todas as classificações municipais têm a mesma distribuição de PIB

H1: Pelo menos uma classificação tem distribuição diferente de PIB

. Os resultados desse teste também indicaram diferença estatisticamente significativa entre os grupos ($p < 0,001$), rejeitando a hipótese nula de que todas as classificações apresentam a mesma distribuição de IDH. Esses achados sugerem que ao menos uma das classificações apresenta uma distribuição de IDH significativamente distinta, conforme ilustrado no boxplot a seguir:

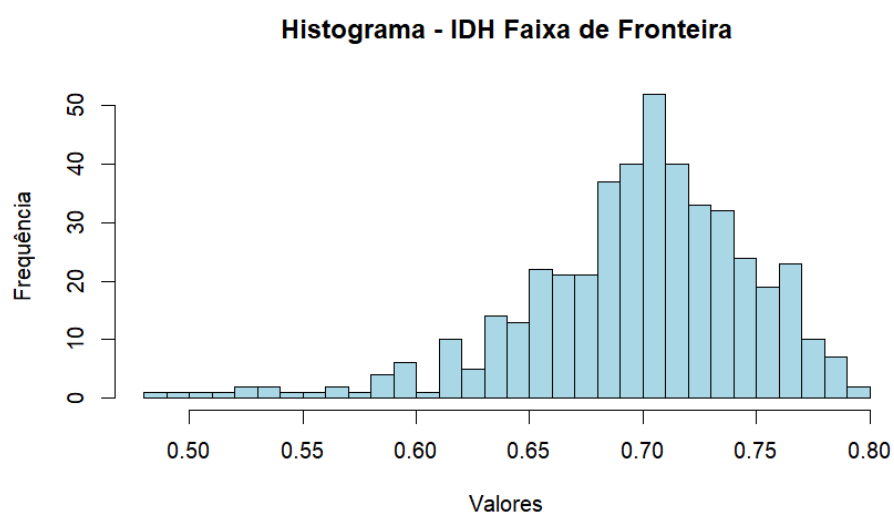
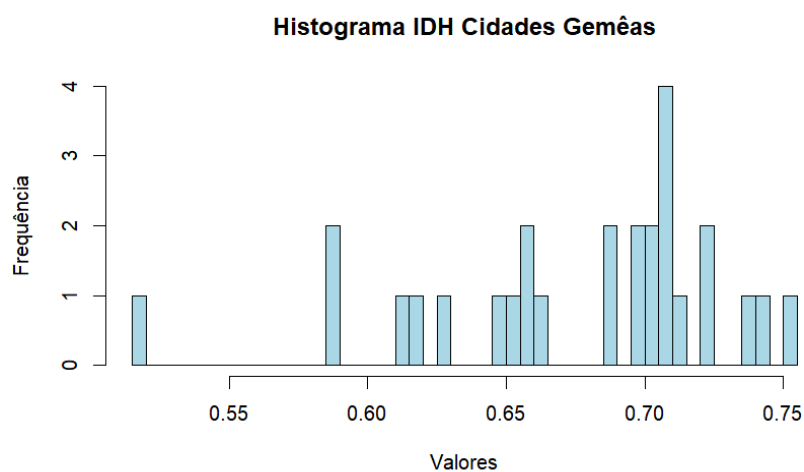
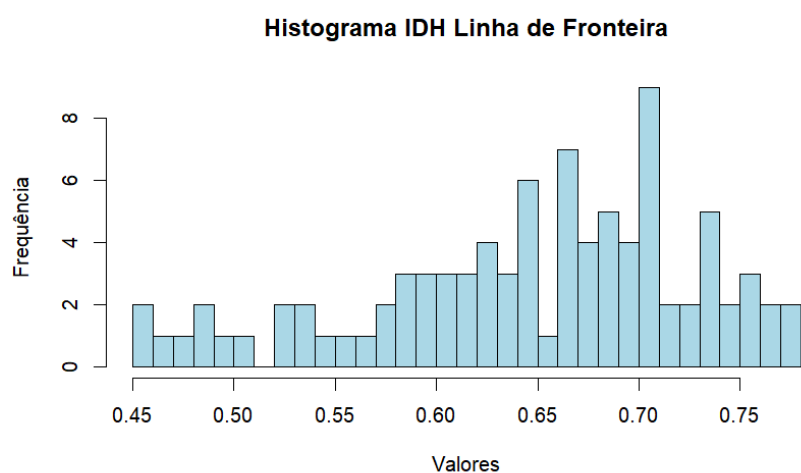
Gráfico 05 - Distribuição do IDH por classificação municipal em 2010



Fonte: Elaboração própria no Rstudio

Nota-se que mesmo com IDH mais elevado, a classificação “Faixa de Fronteira” possui quantidade significativa de outliers, o que reforça a disparidade e especificidade dos municípios de regiões fronteiriças estando próximo ou não da linha de fronteira, necessitando assim de diagnósticos e políticas públicas ainda mais profundas de combate a desigualdades e desenvolvimento socioeconômico. Podemos notar com mais clareza essas disparidades internas nas três classificações de fronteira, nos histogramas abaixo:

Gráfico 06 - Histograma do IDH na Linha de Fronteira em 2010



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADData (Rstudio)

Em relação a comparação entre os Arcos Regionais Central, Norte e Sul, a análise descritiva

do IDH dos municípios da faixa de fronteira em 2010, evidencia diferenças regionais relevantes entre os arcos. O Arco Sul apresentou a maior média de desenvolvimento humano (0,671), seguido do Arco Central (0,629) e do Arco Norte (0,545). Além disso, observa-se maior concentração de municípios no Arco Sul ($n = 433$), em comparação com o Arco Central ($n = 93$) e o Arco Norte ($n = 56$).

Tabela 5 - Média do PIB por Arco Regional

Arco	N	Média
Central	93	0.629
Norte	56	0.545
Sul	433	0.671

Fonte: Elaboração própria no Rstudio

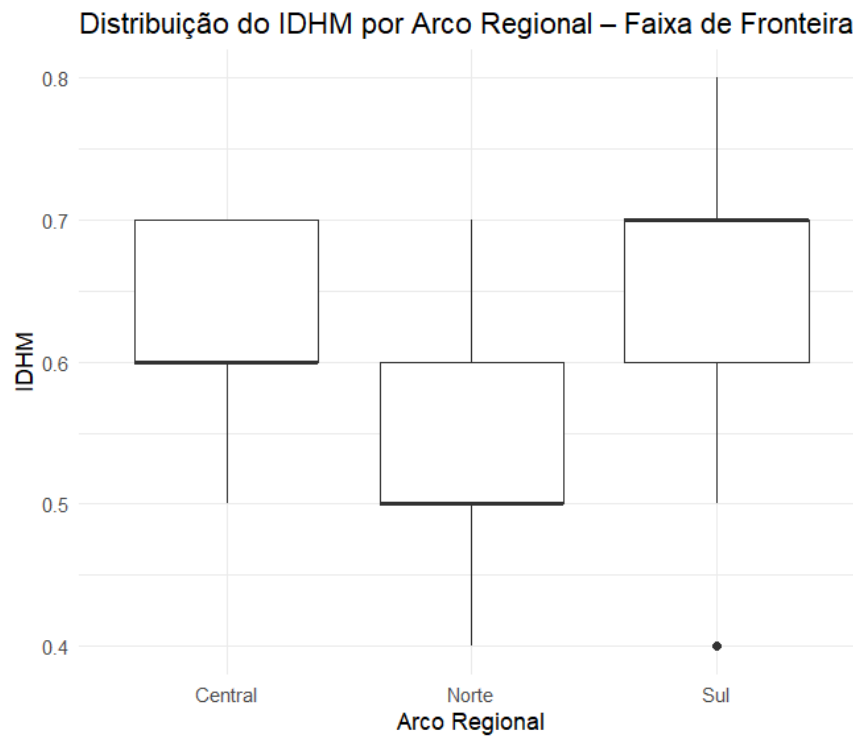
Diante dessa média, verificou-se a normalidade dos resultados da média na distribuição do IDH por Arco Regional. O resultado indicou a rejeição da hipótese nula de normalidade, uma vez que o valor-p obtido foi inferior ao nível de significância adotado ($\alpha = 0,05$), apresentando-se estatisticamente significativo ($p < 0,0002$). Diante da violação do pressuposto de normalidade, optou-se pela utilização do teste não paramétrico de Kruskal–Wallis para as hipóteses:

H0: Todas os Arcos Regionais têm a mesma distribuição de IDH

H1: Pelo menos um Arco Regional tem distribuição diferente de IDH

Os resultados desse teste também indicaram diferença estatisticamente significativa entre os grupos ($p < 0,0002$), rejeitando a hipótese nula de que todos os Arcos apresentam a mesma distribuição de IDH. Esses achados sugerem que ao menos uma dos Arcos apresenta uma distribuição de IDH significativamente distinta, conforme ilustrado no boxplot e no gráfico de densidade a seguir:

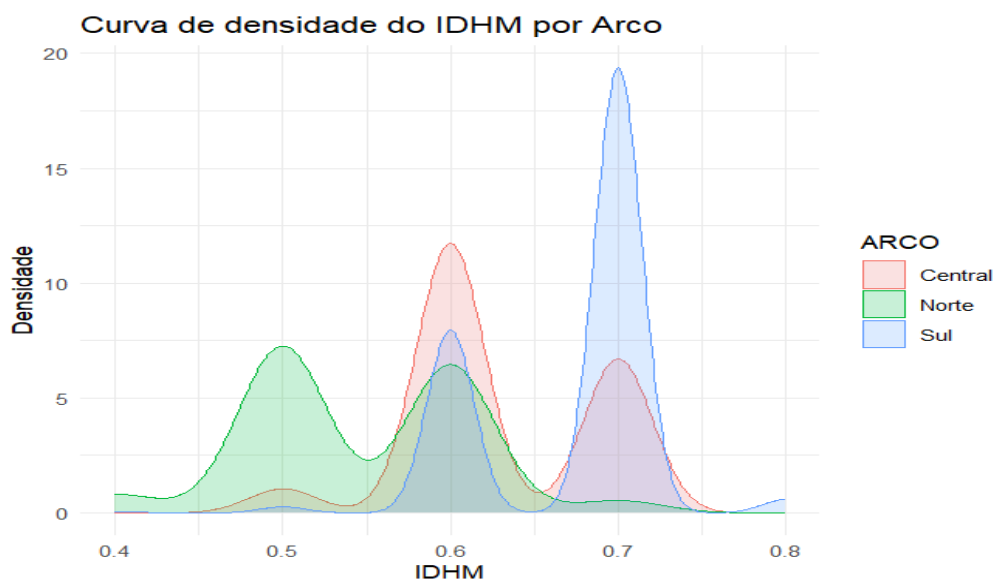
Gráfico 7 - Distribuição do IDHM por Arco Regional (2010)



Fonte: Elaboração própria no Rstudio

Os valores mínimos e máximos indicam que, embora haja sobreposição entre os intervalos, a distribuição do IDHM é sistematicamente mais baixa no Arco Norte e mais elevada no Arco Sul, com destaque para o pico do Arco Sul e uma relevância do Arco Central, o que reforça a presença de desigualdades territoriais ao longo da faixa de fronteira brasileira.

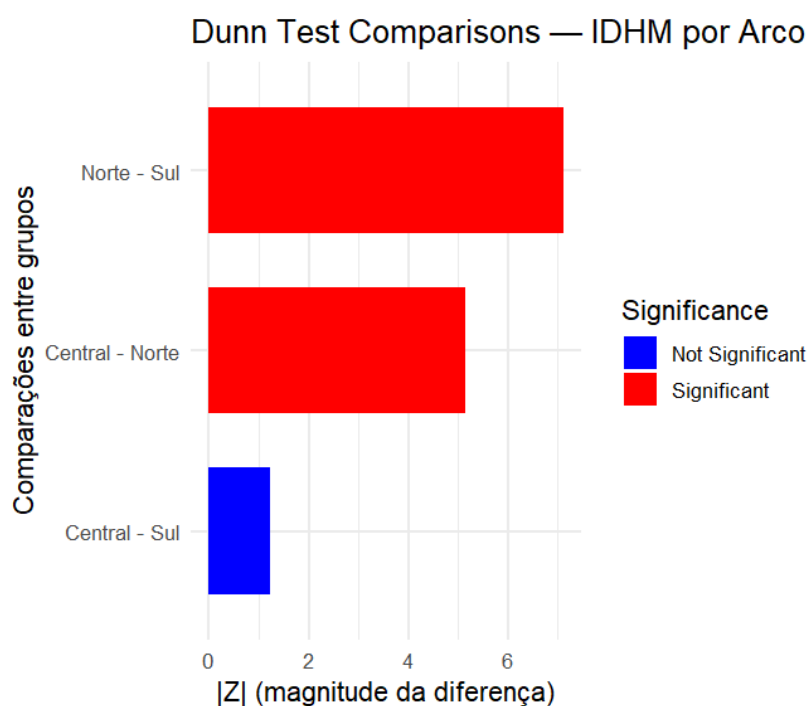
Gráfico 8 - Curva de Densidade na média do IDH entre Arcos Regionais



Fonte: Elaboração própria (Rstudio)

Após os testes paramétricos e não paramétricos, realizamos o Dunn Teste para verificação da correlação entre as variações e sua significância com o cruzamento entre os Arcos Regionais, como apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Comparativo entre variações de Arco Regional (2010)



Fonte: Elaboração própria (Rstudio)

O gráfico do teste de Dunn para o IDHM por Arco indica que há diferenças estatisticamente significativas entre os grupos Norte–Sul e Central–Norte, ambas representadas em vermelho, enquanto a comparação Central–Sul não apresentou significância estatística. A maior magnitude da diferença ($|Z|$) é observada entre Norte–Sul, sugerindo maior discrepância nos níveis de IDHM entre esses dois grupos. A comparação Central–Norte também apresenta diferença relevante, ainda que com menor intensidade em relação a Norte–Sul. Por outro lado, o baixo valor de $|Z|$ na comparação Central–Sul indica que os níveis de IDHM entre esses dois grupos são mais semelhantes, não permitindo rejeitar a hipótese de igualdade estatística entre eles. Esses resultados sugerem que as desigualdades no IDHM são mais pronunciadas quando envolvem o arco Norte em relação aos demais.

Portanto, os resultados obtidos sugerem diferenças significativas entre os municípios da faixa de fronteira e os demais municípios brasileiros, assim como os Arcos Regionais, tanto no PIB quanto no IDH, pondo em reflexão a realidade desigual socioeconômica nessas regiões. No entanto, ao aprofundar a análise, observa-se que as disparidades são ainda mais acentuadas quando se considera as desigualdades internas dentro da própria Faixa de Fronteira. É válido destacar aqui o caso das cidades gêmeas, municípios fronteiriços que apresentaram variações consideráveis em seus indicadores, tanto positivo em relação ao PIB mas inferior em relação ao IDH, o que implica fatores dinâmicos em relação aos demais municípios fronteiriços, como a troca econômica com países vizinhos, que tem a capacidade de impactar positivamente o PIB e negativamente o IDH. Uma vez que essas cidades enfrentam em sua maioria problemas como infraestrutura, acesso a serviços e políticas públicas específicas em relação a segurança pública, desempenham um papel crucial na configuração das desigualdades. Além disso, na análise dos Arcos Regionais, apontamos a profunda disparidade do Arco Norte em detrimento do Arco Sul e Central, tanto no PIB e no IDH. Esses achados ressaltam a necessidade de uma abordagem mais direcionada e diferenciada para enfrentar as desigualdades internas da faixa de fronteira, visando um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo para essas regiões.

Por isso, este trabalho analisou dados de população, IDH e PIB dos municípios da Faixa de Fronteira e do Brasil no ano de 2010, e seus Arcos Regionais, como uma das formas de avaliação macro desta política pública. Os resultados obtidos na análise estatística apontam a existência de desigualdades regionais significativas entre os municípios da faixa de fronteira brasileira, tanto no que se refere ao PIB per capita quanto aos níveis de desenvolvimento humano, com diferenças marcantes entre os arcos regionais e entre os próprios estados. Essas

assimetrias revelam não apenas disparidades socioeconômicas territoriais, mas também a heterogeneidade estrutural que caracteriza a faixa de fronteira, impondo desafios relevantes à coordenação das políticas públicas nesse espaço.

Nesse contexto, tais desigualdades configuram um desafio central para a cooperação federativa, uma vez que a articulação entre União, estados e municípios ocorre em um ambiente marcado por capacidades institucionais desiguais e por necessidades territoriais profundamente distintas. Diante disso, torna-se indispensável complementar a análise quantitativa com uma abordagem qualitativa, voltada à investigação do desenho institucional e dos mecanismos de coordenação das políticas públicas de fronteira. Para tanto, procede-se à análise de conteúdo dos Planos Estaduais de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, organizados por arco regional, bem como das atas de reunião da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instituída em 2010 — ano que coincide, de forma particularmente relevante, com o recorte temporal da presente análise estatística. Essa estratégia metodológica permite aprofundar a compreensão sobre como as desigualdades regionais são incorporadas, ou não, nos instrumentos de planejamento e nos arranjos de cooperação federativa.

5.3 Da cooperação a descentralização: o impasse de competências na Faixa de Fronteira

Este subtópico apresenta a análise qualitativa dos documentos institucionais que orientam a política pública para a Faixa de Fronteira, com ênfase nos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF) dos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, bem como nas atas de reunião da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) referentes ao período de 2019 a 2021.

A partir das categorias analíticas definidas no capítulo metodológico, busca-se examinar de que forma esses instrumentos incorporam uma perspectiva territorial, operacionalizam a cooperação federativa e enfrentam os desafios específicos dos diferentes arcos regionais. A análise conjunta dos planos e das atas permite compreender não apenas o conteúdo normativo das diretrizes e metas estabelecidas, mas também as dinâmicas institucionais, os processos decisórios e os limites práticos da coordenação e cooperação federativa intergovernamental no contexto de descentralização das políticas de fronteira. Para isso, iniciaremos seguindo a lógica temporal, com a apresentação de resultados da análise dos PDIFs do AM, MS e RS publicados em 2012 e em seguida apresentar a análise das Atas de reunião do CDIF de 2019 a 2021, podendo assim comparar a participação e possível implementação dos estados e seus Planos em cooperação com o Governo Federal.

5.3.1 O que dizem os Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF)

A priori, como já explicitado no capítulo metodológico, o quadro de análise de conteúdo foi elaborado com o objetivo de sistematizar e tornar comparável a leitura qualitativa dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF) dos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. A partir da definição prévia de eixos temáticos, categorias e indicadores, buscou-se reduzir a subjetividade inerente à análise documental e explicitar de forma transparente os critérios utilizados para identificar a presença ou ausência de determinados elementos nos planos. Essa estratégia metodológica permite organizar informações complexas em uma estrutura sintética, facilitando a identificação de padrões, lacunas e convergências entre os diferentes casos analisados.

Além disso, o uso do quadro de análise de conteúdo possibilita uma abordagem comparativa orientada por uma perspectiva territorial, evidenciando como os PDIF incorporam — ou não — aspectos importantes para o problema de pesquisa. Ao explicitar essas dimensões de forma padronizada, o quadro contribui para a discussão dos resultados ao revelar que, embora haja convergências formais entre os planos, persistem diferenças significativas quanto à profundidade analítica, ao grau de operacionalização das diretrizes e à capacidade de implementação das políticas de fronteira. Dessa forma, o quadro abaixo não apenas organiza os achados empíricos, mas também fundamenta a interpretação crítica desenvolvida ao longo do capítulo de resultados e discussões, apresentado a seguir.

Quadro 4 - Análise de Conteúdo dos Planos Estaduais de Desenvolvimento

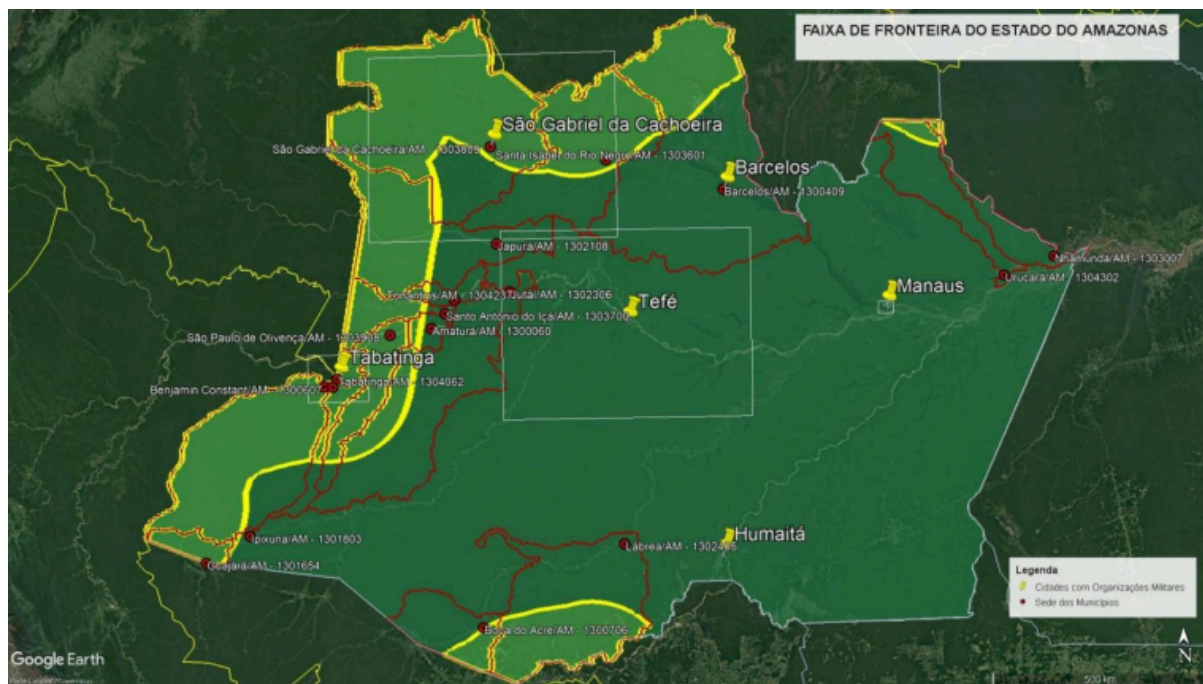
Eixo Temático	Código	Categoria / Indicador	AM	MS	RS
1. Diagnóstico e Contexto	1.1	O plano apresenta diagnóstico socioeconômico da faixa de fronteira?	não	não	sim
	1.2	Considera indicadores específicos da região de fronteira?	não	sim	sim
2. Enfoque Territorial	2.1	O plano reconhece a faixa de fronteira como espaço estratégico?	sim	sim	sim
	2.2	Identifica especificidades territoriais (ex: povos indígenas, comunidades ribeirinhas)?	sim	sim	sim
	2.3	Aborda aspectos de conectividade/infraestrutura regional?	sim	sim	sim
	2.4	O plano reconhece as cidades gêmeas?	sim	sim	sim
3. Cooperação Federativa / Intergovernamental	3.1	Menciona parcerias com o governo federal?	sim	sim	sim
	3.2	Aponta articulação com municípios da faixa de fronteira?	sim	sim	sim
	3.3	Apresenta mecanismos ou fóruns de governança multiescalar?	sim	sim	não
4. Integração Internacional / Transfronteiriça	4.1	Há diretrizes de cooperação com países vizinhos?	sim	sim	sim
	4.2	Aborda temas como comércio transfronteiriço, segurança ou mobilidade?	sim	sim	sim
	4.3	Menciona acordos ou iniciativas regionais (ex: Mercosul)?	não	sim	sim
5. Dimensão Socioeconômica e Sustentável	5.1	Inclui estratégias de desenvolvimento econômico local?	sim	sim	sim
	5.2	Contempla políticas públicas sociais (saúde, educação, assistência)?	sim	sim	sim
	5.3	Há preocupação com sustentabilidade ambiental?	sim	sim	sim
6. Participação Social e Transparência	6.1	O plano foi construído com participação social (consultas, audiências)?	sim	sim	não
	6.2	Disponibiliza indicadores de monitoramento e avaliação?	não	sim	sim
	6.3	Apresenta metas claras e mensuráveis?	não	sim	não

Fonte: Elaboração própria com dados dos PDIFs (Excel)

5.3.1.2 Amazonas

O Plano Estadual de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Amazonas foi elaborado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, se destaca, em comparação aos demais estados analisados, pela consistência de seu diagnóstico territorial e pela incorporação explícita das especificidades socioambientais da Amazônia. O estado faz fronteira com Peru, Colômbia e Venezuela, abrangendo municípios como Guajará, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Tabatinga (cidade gêmea), Boca do Acre e São Gabriel da Cachoeira, caracterizados por baixos indicadores socioeconômicos, dificuldades de acesso, limitações de infraestrutura e forte dependência das políticas federais.

Figura 6 - Mapa da Faixa de Fronteira do Amazonas



Fonte: Exército Brasileiro, elaborado por Cap Jonas Pereira Oliveira (2022)

O plano reconhece tais fragilidades e adota uma metodologia de trabalho fundamentada em uma abordagem sistêmica de mobilização do protagonismo local, por meio de reuniões, oficinas, workshops e seminários em todos os municípios, o que possibilitou tanto o levantamento da situação atual da faixa de fronteira quanto o mapeamento das intervenções já realizadas e planejadas. Esse processo participativo se refletiu na divisão do plano em câmaras temáticas, alinhadas às orientações da Comissão de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), com especial atenção às cidades gêmeas e às dinâmicas transfronteiriças cotidianas.

Um elemento institucional relevante é o fato de o Amazonas ser o único estado a contar com um Núcleo Institucionalizado da Faixa de Fronteira como órgão do Poder Executivo estadual (NIFFAM), pelo Decreto Estadual 32.729/2012, o que confere maior capacidade de coordenação interna e articulação intergovernamental. No campo da segurança, o plano dialoga com a Estratégia de Segurança Pública Integrada para Regiões de Fronteira e Divisas do Amazonas (CT-ESFRON/AM), enfatizando o enfrentamento ao narcotráfico e à criminalidade transnacional, ao mesmo tempo em que aponta a necessidade de políticas educacionais voltadas à juventude como estratégia preventiva.

No que se refere ao desenvolvimento socioeconômico, o PDIF do Amazonas prioriza

investimentos em infraestrutura e saúde, com definição de metas físicas e orçamentárias, além de propor a construção de um novo modelo de financiamento para as áreas de fronteira amazônicas, orientado à redução das desigualdades regionais, à geração de emprego e renda e ao uso sustentável dos recursos naturais. Destaca-se também a valorização do ecoturismo amazônico como potencial econômico, articulado à preservação ambiental.

O plano dedica atenção específica aos direitos dos povos indígenas, reconhecendo a necessidade de apoio do governo federal, especialmente no fortalecimento da atuação da FUNAI e na reestruturação da legislação indigenista. A dependência do Governo Federal para obtenção de recursos e execução é um tópico muito destacado no Plano, ao abordarem necessidades de infraestrutura básicas nesses municípios que são de difícil acesso, como exemplo, a necessidade de saneamento unificado e colocação de redes satélites no Alto Rio Solimões.

Já as iniciativas no campo internacional, embora presentes, concentram-se em direitos básicos de sobrevivência, como a gestão integrada de resíduos sólidos para a preservação do Alto Solimões e parcerias trilaterais na área da saúde, evidenciando a dependência de coordenação e financiamento federais. A ausência de menção ao Mercosul reforça o caráter diferenciado da inserção internacional amazônica, mais voltada às dinâmicas andinas e amazônicas do que aos blocos regionais do Cone Sul.

5.3.1.3 Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul é o estado brasileiro com o maior número de municípios situados na Faixa de Fronteira, totalizando 196 municípios ao longo de uma faixa de 150 km de largura nas divisas com a Argentina e o Uruguai, incluindo onze cidades gêmeas estratégicas. Essa ampla extensão demográfica e por conseguinte econômica, já confere ao estado um papel central na dinâmica fronteira, especialmente no âmbito do Mercosul.

Figura 7 - Mapa da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul



Fonte: Governo do Rio Grande do Sul (2012)

O PDIF do Rio Grande do Sul também foi elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão e também possui um Decreto de criação do Núcleo Estadual de Fronteira (Decreto nº 48.198/2011), porém só atua em reuniões internas. No que tange, o diagnóstico regional o plano reconhece fenômenos como o esvaziamento demográfico e as assimetrias regionais, com uma gama de dados robustos de estudos preexistentes e em levantamentos gerais, sem aprofundar de forma sistemática os impactos territoriais diferenciados ao longo da fronteira, como culturais, raciais e comunitárias.

Por outro lado, o estado se destaca pela forte institucionalização regional por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), criados em 1994, que atuam como fóruns consolidados de discussão e deliberação sobre políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional. O PDIF dialoga com os Planos Estratégicos dos COREDEs, reconhecendo a Faixa de Fronteira como espaço estratégico e integrando-a às dinâmicas regionais de planejamento.

No campo da integração internacional, o plano do Rio Grande do Sul apresenta maior densidade normativa, inclusive com estudos técnicos históricos dos países que faz Fronteira, com referência explícita a eixos de integração do Mercosul e à existência de múltiplos projetos de cooperação transfronteiriça, envolvendo diferentes níveis de governo, inclusive municipal com metas de Termos

de Cooperação entre cidades gêmeas. Entretanto, observa-se que muitas das competências relacionadas à infraestrutura, segurança e mobilidade são atribuídas predominantemente ao Governo Federal, o que revela limites à capacidade de implementação estadual.

Quanto à participação social, o PDIF gaúcho permaneceu restrito ao âmbito do Poder Executivo, sem a realização de processos participativos amplos durante sua elaboração, o que contrasta com a experiência amazônica. Ainda assim, o plano apresenta indicadores de monitoramento em áreas como população e comércio, estimativas de prazos para implementação de ações e uma abordagem integrada entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, com destaque para a articulação entre atividades produtivas e preservação ambiental em áreas sensíveis.

5.3.1.4 Mato Grosso do Sul

O Plano Estadual de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul foi elaborado em conjunto entre duas Secretarias, sendo elas Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo, o que já demonstra as diferentes gamas de interesse e rede de atores em sua elaboração, também decretados no Núcleo Estadual de Fronteira - MS, pelo Decreto Estadual 13.303/2011.

O Plano apresenta um desenho institucional e normativo relativamente estruturado, destacando-se pela organização de indicadores, definição de metas e explicitação das competências dos diferentes entes federados. O estado possui 45 municípios situados na Faixa de Fronteira, dos quais seis são classificados como cidades gêmeas, caracterizadas por intensa interação econômica, social e comercial com os países vizinhos, o Paraguai e a Bolívia. Essa configuração territorial confere centralidade às dinâmicas de comércio transfronteiriço, circulação de mercadorias e integração produtiva regional.

Figura 8 - Mapa da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul



Fonte: Governo do Mato Grosso do Sul (2012)

O diagnóstico apresentado pelo PDIF sul-mato-grossense, embora menos aprofundado em termos descritivos quando comparado ao Amazonas, distingue-se pela incorporação de indicadores específicos da região de fronteira, organizados por áreas temáticas. O plano reconhece desigualdades intraestaduais e diferencia as realidades regionais ao longo da fronteira, associando essas assimetrias à necessidade de políticas territorializadas que considerem o papel estratégico dos municípios fronteiriços na economia estadual.

No que se refere ao enfoque territorial, o PDIF reconhece a Faixa de Fronteira como espaço estratégico e enfatiza as áreas rurais e produtivas, com destaque para a presença do bioma Pantanal, tratado como patrimônio ambiental de relevância nacional e transfronteiriça. A preservação do Pantanal é apresentada como responsabilidade compartilhada entre os países fronteiriços, o que reforça a necessidade de cooperação internacional para compatibilizar atividades econômicas, como o agronegócio e a logística, com a sustentabilidade ambiental.

A cooperação federativa e intergovernamental constitui um dos eixos mais desenvolvidos do plano. O PDIF detalha as atribuições da CDIF, reconhece o governo federal como instância central da política de fronteira e enfatiza a articulação com os municípios fronteiriços por meio de reuniões e fóruns institucionais. O plano também apresenta mecanismos formais de governança multiescalar, incluindo organogramas e a previsão de participação da sociedade civil, ainda que essa participação se dê de forma predominantemente consultiva.

No campo da integração internacional e transfronteiriça, o Mato Grosso do Sul adota uma

abordagem explicitamente orientada à integração econômica, ao livre comércio e à facilitação das trocas de bens e serviços com os países vizinhos. O plano aborda de forma recorrente temas como comércio transfronteiriço, circulação de mercadorias, funcionamento de free shops, logística e controle integrado de fronteiras, além de mencionar iniciativas no âmbito do Mercosul, especialmente relacionadas à harmonização de procedimentos aduaneiros e ao controle conjunto. Essa orientação reforça a compreensão da fronteira como espaço de oportunidades econômicas, ao mesmo tempo em que reconhece vulnerabilidades associadas ao contrabando e ao narcotráfico, e apresenta propostas de segurança fronteiriça. Ademais, é válido ressaltar que o PDIF/MS foi o único a ressaltar a importância de um plano de controle e acolhimento de imigrantes.

Por fim, o PDIF do Mato Grosso do Sul diferencia-se pela definição de metas claras e, em grande medida, mensuráveis com apresentação orçamentária no Plano Plurianual Estadual de 2012, acompanhadas de indicadores de monitoramento e pela apresentação de resultados iniciais, especialmente no campo da infraestrutura e das obras realizadas. Ainda que persista a dependência de recursos federais e da coordenação intergovernamental, o plano apresenta maior potencial de implementação quando comparado aos demais estados analisados, refletindo uma concepção de fronteira fortemente associada à dinâmica econômica e à integração comercial regional.

5.3.4 Os desafios da descentralização e a desigualdade regional pela perspectiva comparada dos Planos

A análise comparativa dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul indica convergências institucionais relevantes, mas sobretudo diferenças estruturais profundas, diretamente relacionadas às características territoriais, socioeconômicas e históricas de cada arco regional da Faixa de Fronteira brasileira. Embora todos os planos reconheçam a fronteira como espaço estratégico e incorporem diretrizes de integração internacional e desenvolvimento socioeconômico, a forma como esses elementos são operacionalizados revela assimetrias significativas de capacidade estatal, participação social e adequação territorial.

O Amazonas apresenta o PDIF com o diagnóstico territorial mais consistente e sensível às especificidades regionais, o que se explica, em grande medida, pela própria configuração do estado: menor número de municípios na Faixa de Fronteira, porém com enorme extensão territorial, baixa densidade populacional e grandes dificuldades logísticas. A presença de apenas uma cidade gêmea, Tabatinga, confere a esse município papel central na dinâmica econômica, social e de serviços transfronteiriços, tornando-o estratégico não apenas para o estado, mas para toda a fronteira

amazônica. O plano amazonense destaca-se ainda por ser o que mais enfatiza a necessidade de uma reestruturação orçamentária específica para os municípios da Faixa de Fronteira, reconhecendo explicitamente que os instrumentos tradicionais de financiamento são insuficientes para enfrentar as desigualdades regionais. Ademais, é o PDIF que mais incorpora de forma sistemática as comunidades tradicionais, ribeirinhas e povos indígenas, tratando a fronteira amazônica como território de diversidade sociocultural e não apenas como espaço econômico ou de segurança. Embora, não apresente tantas metas mensuráveis e não preconize as relações com países vizinhos a dependência do apoio do governo federal também impede que esses pontos avancem, dada a escala territorial, a complexidade socioambiental e os limites da capacidade fiscal e administrativa estadual.

O Mato Grosso do Sul, por sua vez, apresenta o PDIF mais estruturado do ponto de vista normativo, com metas claras, indicadores definidos e com propostas de mecanismos formais de governança com participação da sociedade civil. A centralidade da fronteira econômica, do comércio transfronteiriço e da integração produtiva com o Paraguai e a Bolívia confere ao plano um caráter pragmático e operacional, reforçado pela preocupação com a segurança das fronteiras com o avanço do narcotráfico e do fluxo migratório. A questão ambiental em torno do bioma Pantanal também é levantada como um compromisso transfronteiriço e de responsabilidades mútuas aos entes e países vizinhos que também abrangem o bioma. Para tanto, o rigor técnico-institucional carece da participação social para a formulação do Plano mesmo que contrasta com uma fragilidade significativa no processo de participação social na elaboração do plano, mesmo com metas previstas de participação consultiva e da iniciativa privada.

Já o Rio Grande do Sul parte de uma condição historicamente mais favorável, uma vez que se insere em uma região de economia tradicionalmente aquecida, infraestrutura consolidada e intensa cooperação internacional, especialmente no âmbito do Mercosul. O elevado número de municípios fronteiriços e de cidades gêmeas contribui para uma integração transfronteiriça já estabelecida, que facilita fluxos comerciais e cooperação institucional. Contudo, essa condição inicial vantajosa não se traduz plenamente em um PDIF robusto do ponto de vista analítico. O plano apresenta um diagnóstico regional pouco aprofundado em aspectos culturais, comunitários e identitários da Faixa de Fronteira Sul, além de apresentar limitações expressivas quanto à participação social e metas futuras. A ausência de metas de participação social aponta que, apesar da maturidade econômica da região, a construção das políticas de fronteira permanece excessivamente centralizada.

Em conjunto, os três casos evidenciam que a descentralização das políticas de fronteira e a cooperação federativa constituem desafios centrais para a implementação dos PDIF. As diferenças

entre as três regiões demonstra que políticas homogêneas tendem a reproduzir desigualdades, reforçando a necessidade de instrumentos diferenciados de financiamento, governança e participação social. Nesse sentido, a análise comparativa confirma que o fortalecimento das políticas de fronteira depende não apenas de arranjos institucionais, mas da capacidade de articular diagnóstico territorial, escuta social e coordenação intergovernamental de forma integrada e sensível às realidades regionais.

Sob a ótica do federalismo, os PDIF evidenciam a tensão entre descentralização formal e centralização prática. Apesar de atribuírem aos estados um papel relevante no planejamento das políticas fronteiriças, os planos não foram acompanhados de autonomia decisória nem de instrumentos que garantissem sua incorporação efetiva às agendas setoriais federais. Essa lacuna foi aprofundada com o enfraquecimento institucional da CDIF, refletindo o processo de recentralização decisória observado em políticas territoriais no período recente (Arretche, 2012).

Diante das diferenças territoriais, institucionais e operacionais observadas nos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, torna-se necessário avançar para a análise das atas de reunião da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), referentes ao período de 2019 a 2021. A incorporação dessas atas como fonte empírica permite compreender como as diretrizes e fragilidades identificadas nos PDIF se expressam no âmbito da governança federal da política de fronteira. As atas constituem registros formais dos processos decisórios, das prioridades institucionais, dos conflitos e dos limites da articulação intergovernamental, oferecendo subsídios fundamentais para avaliar o grau de coordenação efetiva entre União, estados e municípios. Assim, sua análise complementa e consolida a investigação ao permitir confrontar o planejamento normativo com a prática institucional, evidenciando os gargalos de implementação, a centralização das decisões e os desafios persistentes da cooperação federativa na política de fronteira brasileira.

5.4 A Caracterização da CDIF

A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi oficialmente instituída pelo Decreto 12.853/2010, no Governo Lula, nesta legislação suas diretrizes são sintéticas, embora a membresia fosse integrada por representantes de 20 ministérios do Governo Federal. A quantidade de Ministérios integrantes é reduzido para mais da metade no no Decreto 9.961/2019, já no Governo de Jair Bolsonaro, onde o número de Ministérios integrantes cai para 8 sem nenhum representante de Ministérios estratégicos para região que estavam na legislação revogada, como exemplo: Ministério do Meio Ambiente, Indústria e Comércio, Cultura, Turismo etc. Atualmente a equipe permanente de representantes se restringe aos

seguintes Ministérios: Ministério do Desenvolvimento Regional (no caráter de coordenador); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Basicamente, a função da CDIF é de assessoramento das ações e políticas na Faixa de Fronteira coordenado pelo MDR e os Ministérios integrantes, enquanto nem os estados e nem os municípios possuem papel atuante na Comissão, podendo participar das reuniões apenas como convidados, contrariando assim a integração proposta pela Comissão mesmo após o fim do PDFF.

Ainda nessa premissa, os Núcleos Estaduais de Fronteira (NEF) e os PDIFs foram criados em 2011 como fruto dos diálogos entre Governo Federal e estados, a fim de aprofundar a integração entre os entes, proporcionando à CDIF maior capacidade de colaboração para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Nessa proposta o MDR, atuaria de maneira conjunta aos NEF em quatro eixos prioritários, a) o fortalecimento institucional; b) o desenvolvimento econômico integrado; c) a cidadania; e dos marcos regulatórios, sendo ambos diretrizes fruto do PDFF. Entretanto, não houve em registro algum cronograma de monitoramento de ações práticas de movimentação desses eixos, tampouco da atividade dos Núcleos e da implementação dos Planos estaduais desde sua criação.

5.4.1 O que dizem as Atas

As Atas de Reunião da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foram disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional apenas do período de 2019 a 2021, a contar da Ata de n XV a XX.

Essas atas são organizadas e registradas pela Coordenação Geral de Gestão do Território (MDR) e tiveram em média de 5 a 10 páginas de conteúdo divididas em representantes, informes, desenvolvimento da reunião sem temas estruturados, encerramento e marcação da próxima reunião. No ano de 2019 as reuniões ocorreram na sede do MDR e tiveram por volta de 3 horas de duração, o que acabou sendo afetado pela pandemia do Covid-19, transformando as reuniões em vídeo conferências com menor tempo de duração. Nas atas de XVIII a XX, abre-se a sessão de convidados das reuniões e os ministérios começam a ter tempos estipulados para a fala e relato de suas ações.

É válido ressaltar aqui que na Ata XV é oficializada a Portaria 2312 de Regimento Interno do CDIF, nela em seu Capítulo I, quatro verbos categorizam as atribuições do CDIF, como exemplo “propor, zelar, apreciar, buscar”. Reforçando o Decreto vigente (9.961/2019), a Comissão não procura assumir em caráter oficial, um papel de analisar ou implementar políticas públicas mas sim de uma cobertura institucional top down, onde o Governo Federal assume um protagonismo que é resguardado constitucionalmente como Bem da União (Brasil, Art 20, 1988).

Sendo assim, começamos a observar os resultados da análise de conteúdo das Atas de Reunião pelo quadro de codificação apresentado a seguir com as devidas interpretações:

Quadro 5 - Análise de Conteúdo das Atas de Reunião do CDIF

ATAS	Foi realizada trimestralmente	Presença de representantes dos 3 entes federativos	Presença de integrantes dos Núcleos de Fronteira	Avaliação de ação ou projeto realizado na FF	Metas ou objetivos a serem realizados no período entre reuniões	Metas ou objetivos a serem realizados a longo prazo	Estados presentes	Ministérios
Ata XV (08/2019)	-	não	não	sim	não	sim	RO, MT	MDR, MJSP, MD, MRE, MINFRA, MEC, MS, GSI
Ata XVI (12/2019)	não	não	sim	sim	não	sim	MT, SC, AP, AM, MS E RO	MDR, MJSP, MD, MRE, MINFRA, MS, GSI
Ata XVII (08/2020)	não	não	sim	sim	não	sim	AC, AP, AM, MT, MS, RS, RO, RR	MDR, MJSP, MD, MRE, MINFRA, MEC, MS, GSI
Ata XVIII (11/2020)	sim	não	sim	sim	não	sim	AP, AM, MT, MS, RS, RO	MDR, MJSP, MD, MRE, MINFRA, MS, GSI
Ata XIX (02/2021)	sim	não	sim	não	sim	sim	AC, AM, MT, MS, RS, RO, SC	MDR, MJSP, MD, MRE, MINFRA, MS, GSI
Ata XX (06/2021)	não	não	sim	sim	não	sim	SC	MDR, MJSP, MD, MRE, MINFRA, MS, GSI

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da análise de conteúdo das Atas (Moraes, 2023).

Quanto à periodicidade das reuniões, observa-se que apenas duas reuniões foram realizadas dentro do período trimestral, seguindo o que dispõe o regimento, o período de três meses entre reuniões foi estabelecido no Art 6 da Portaria de regimento interno do CDIF. Devido a pandemia do Covid-19, houve um atraso de oito meses entre as reuniões, até serem estabelecidas por videoconferência a partir da Ata XVII (ocorrida no dia 24 de agosto de 2020).

No que tange à representação, de acordo com as Atas, em nenhuma das reuniões houve a presença concomitante de representantes dos três entes federados, o que contraria o princípio de integração da própria Comissão e o princípio federativo do Estado. Os municípios acabaram sem nenhuma representação oficializada e mesmo que seja possível constatar a presença dos estados, é importante observar que em nenhuma das reuniões foi registrada a presença de representantes de todos os estados da FF, ou pelo menos a maioria.

Na reunião XV, realizada em 15 de outubro de 2019 no Ed Celso Furtado/MDR, onde o Regimento Interno e Decreto 9961 foram aprovados e revisados, não houve a presença de representantes dos Núcleos Estaduais, contando com a presença apenas dos oito Ministérios integrantes da CDIF. Ademais, não houve nessa reunião nenhum tipo de debate acerca do Novo

Regimento sendo a única atividade registrada a assinatura de aprovação da Portaria de Regimento Interno. Embora nas demais reuniões os núcleos estivessem representados, em apenas três reuniões foram registrados breves momentos de fala para os representantes, reforçando o que foi estabelecido pela lei vigente, onde os NEF não obtém direito de voto e propostas na Comissão.

No que tange a avaliação de alguma ação ou projeto realizado na Faixa de Fronteira, com exceção da Ata XIX, todas apresentam espaço para avaliações de ações ou projetos, onde a avaliação de políticas públicas desempenha um papel fundamental no processo de formulação, implementação e aprimoramento de políticas governamentais. Isso, apresenta-se como crucial no contexto das Atas pela sua responsabilidade, a fim de promover a transparência ao fornecer informações sobre o desempenho das políticas públicas no contexto da Faixa de Fronteira. Além disso, essa etapa é crucial para o planejamento estratégico a longo prazo, para que os formuladores de políticas, neste caso os Ministérios, considerem os efeitos e o impacto das políticas.

Como exemplo, o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) participou de maneira ativa nessas reuniões cobrando a elaboração de projetos e mantimento de ações vitais como o SisFronteiras (Sistema Integrado de Saúde da Fronteira), assim como o Conselho Nacional de Hospitalidade fez uma fala solicitando a capacitação e investimento em turismo na região de fronteira, sendo esse o mais próximo de participação adequada da sociedade civil nas atividades do CDIF. Além disso, o MDR se manteve como o único ministério a trazer contribuições na reunião com o desejo de reunir pautas separadas dos Ministérios na Faixa de Fronteira com o intuito de construir um Programa único, em seguida do MRE com o projeto dos Comitês de Fronteira que foram aplicados no Rio Grande do Sul como veremos na fase das entrevistas, no encerramento alguns ministérios pontuaram agradecimentos

Na Ata XIX, mesmo não havendo espaço para avaliação de políticas públicas, foi estipulada uma meta importante para a reunião seguinte com a sugestão ao Ministério da Saúde para que apresentasse as etapas do Programa de Vigilância em Saúde de Fronteiras. Nessa mesma ata, há uma indagação importante do NEF de Mato Grosso do Sul, solicitando a CDIF informações sobre recursos específicos para a FF, onde fica claro em que esses recursos estão alocados em diferentes pastas.

Em pedido, o NEF MS ainda solicitou que a CDIF, a partir das demandas que foram levantadas pelos estados nas reuniões passadas, se pronunciasse sobre as fontes de recursos federais que podem ser acessadas e auxiliar na articulação com bancadas parlamentares do Congresso Nacional para ações específicas na faixa de fronteira.

As demais não contaram com planejamento de metas e objetivos a serem alcançados em período de tempo pré determinado. Destarte, traçar metas e objetivos claros nas políticas públicas de

fronteira são de extrema importância, dadas as complexidades e desafios associados a essas regiões sensíveis. Nessa zona, o direcionamento de metas garantiria o investimento para áreas específicas que necessitam de atenção prioritária. Ao estabelecer metas mensuráveis e objetivos alcançáveis, é possível avaliar o desempenho das políticas públicas de maneira comparativa, e com objetivos específicos a coordenação entre os entes se torna ainda mais necessária na implementação dessas políticas, que também deverão ter monitoramento e avaliação contínuos a fim de identificar desafios emergentes, ajustar estratégias conforme necessário mantendo um foco contínuo na realização dos objetivos estabelecidos.

Apesar de serem traçadas metas e objetivos de longo prazo, em nenhuma das atas analisadas foi estipulado um cronograma para a ação e uma data final de implementação. Um cronograma de ação bem elaborado produziria bons frutos para a implementação eficaz das políticas públicas e das metas estabelecidas nas reuniões, pois uma estrutura detalhada e abrangente nas Atas seriam importantes para guiar as ações de cada Ministério de acordo com os pontos a seguir com base na obra de de Planejamento e Políticas Públicas do IPEA (1989).

Assim é importante destacar um conjunto de ações que tornam as políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas e que se tornam relevantes nas políticas públicas (IPEA, 1989)

- a) Direcionamento claro: Um cronograma de ação fornece diretrizes claras sobre como implementar as políticas estabelecidas, definindo as etapas necessárias, as responsabilidades das partes envolvidas e os prazos para a execução das atividades. Isso ajuda a garantir que os esforços sejam coordenados de maneira eficiente e que todos os envolvidos compreendam claramente o que deve ser feito;
- b) Alocação eficiente de recursos: Um cronograma de ação detalhado permite uma alocação mais precisa e eficiente dos recursos disponíveis, garantindo que os investimentos sejam direcionados para as áreas prioritárias de acordo com as necessidades identificadas. Isso ajuda a maximizar o impacto das políticas públicas, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e responsável;
- c) Transparência e responsabilidade: Um cronograma de ação transparente e bem documentado nas Atas permitiria que os cidadãos acompanhassem as políticas mas sobretudo os estados e municípios poderiam compreender e identificar os responsáveis por cada projeto e ação de sua ares respectivamente.

De acordo com o observado, a presença de estados aumenta de forma progressiva, com exceção da última reunião. Essa se destaca como reunião com mais objetividade e clareza de fatos com a exposição da prestação de contas, seguindo da exposição de uma eventual parceria com

universidades a fim de aproximar os municípios de fronteira das ações, entretanto, com apenas um NEF presente e nenhum município da FF. Importante ressaltar que o estado de Rondônia (RO) esteve presente em quatro das cinco reuniões, o estado de Rondônia é pertencente ao Arco Norte da Faixa de Fronteira, o maior em extensão territorial da FF e com o menor dinamismo de desenvolvimento socioeconômico, segundo o mapeamento do MDR (2019). Esses desafios enfrentados pela região podem ter motivado seus representantes a participar ativamente dos encontros.

Como especificado anteriormente, oito Ministérios possuem cadeira obrigatória na CDIF no período de tempo analisado, sendo eles Ministério do Desenvolvimento Regional (no caráter de coordenador); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Infraestrutura; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Apenas na primeira reunião, na Ata XV, houve a presença de todos os Ministérios integrantes, e que nas demais o Ministério da Educação esteve ausente. Ademais, nota-se que não houve a presença de mais Ministérios que poderiam colaborar para a pauta, como por exemplo, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Economia, Ministério do Turismo, Ministério dos Direitos Humanos etc.

A partir dessa análise de conteúdo, podemos ressaltar a baixa participação nas reuniões do CDIF nos últimos 2 anos nas Atas Registradas, onde os estados não participaram de maneira conjunta das reuniões e sim de maneira quase que isolada, sem uma integração das cadeiras de cada Arco da Faixa de Fronteira. Outrossim, esses estados não possuem poder de voto, o que influencia a dificuldade de ação dos Planos Estaduais e a demonstração de resultados. Logo, seus atores mais importantes, sendo os estados, municípios, não participavam do processo de elaboração e tomada de decisão pelo poder do voto, assim como raramente possuíam direito a fala durante as reuniões.

Seguindo esse percurso, os municípios não foram priorizados, sobretudo as cidades-gêmeas que nem foram citadas, tornando-se ainda mais agravante essa atitude em um contexto de pandemia da Covid-19, onde esses municípios foram sobrecarregadas por terem que administrar além da crise sanitária, os problemas de segurança e fluxo migratório em suas cidades.

Portanto, ao contrastar os registros deliberativos da Comissão com as diretrizes estabelecidas nos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, formulados a partir de 2012, observa-se a persistência de um padrão de governança marcado pela concentração do poder decisório na esfera federal e pela fragilidade dos mecanismos de coordenação intergovernamental. Mesmo após quase uma década da institucionalização dos PDIF, os estados continuavam, em 2021, enfrentando dificuldades semelhantes no acesso a recursos, na capacidade deliberativa e na

implementação de políticas alinhadas às necessidades territoriais específicas. Esse descompasso entre planejamento e execução evidencia que a descentralização prevista nos instrumentos normativos não se traduziu em uma descentralização “saudável” e efetiva, capaz de reduzir as desigualdades regionais na Faixa de Fronteira. Nesse sentido, os achados reforçam o argumento central desta pesquisa, ao demonstrar que a persistência das assimetrias territoriais está diretamente associada aos limites da cooperação federativa e à incapacidade do arranjo institucional vigente de conferir autonomia operacional aos entes subnacionais na condução das políticas de fronteira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida nesta dissertação permitiu demonstrar que a trajetória institucional das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira brasileira, no período de 2010 a 2021, é marcada por uma tensão persistente entre o legado do paradigma de segurança nacional e a incorporação progressiva de uma agenda orientada ao desenvolvimento regional. A transição do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira para a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira evidenciou que o processo de descentralização promovido nesse período não resultou em redistribuição horizontal de poder decisório. Ao contrário, consolidou-se um padrão de descentralização hierarquizada, no qual a União transferiu responsabilidades de planejamento e execução, mas manteve a centralidade normativa e o controle dos recursos estratégicos, condicionando a autonomia dos entes subnacionais. Esse arranjo reforça a interpretação de que, no federalismo brasileiro, a delegação formal de competências sem correspondente capacidade financeira e decisória limita a efetividade territorial das políticas públicas.

Os resultados empíricos corroboram essa leitura institucional. A análise quantitativa dos indicadores socioeconômicos dos 588 municípios da Faixa de Fronteira revelou assimetrias regionais expressivas entre Arcos e tipologias municipais, indicando a coexistência de realidades socioeconômicas distintas dentro de um mesmo recorte territorial-administrativo. As diferenças estatisticamente significativas observadas nos níveis de IDHM e PIB reforçam a existência de capacidades desiguais de desenvolvimento e estrutura estatal, com maiores fragilidades concentradas, sobretudo, nos Arcos Norte e Central e nos municípios menos densos e mais periféricos. Esses achados sustentam a necessidade de abordagens diferenciadas de política pública, sensíveis às heterogeneidades territoriais.

No plano qualitativo, a análise de conteúdo das atas da CDIF e dos Planos Estaduais de Fronteira do Amazonas, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul indicou que, embora tenham sido

criados espaços institucionais de coordenação e diálogo federativo, tais instâncias operaram predominantemente em caráter consultivo, com baixa capacidade deliberativa e limitada institucionalização de mecanismos de participação efetiva dos governos locais. Observou-se, assim, um descompasso entre o desenho cooperativo previsto e a prática decisória efetivamente implementada, o que contribui para restringir o potencial transformador da descentralização.

Do ponto de vista teórico, a continuação desse estudo contribuiu para o campo da Ciência Política ao aplicar o referencial neoinstitucionalista para interpretar como o desenho institucional molda incentivos, distribui capacidades e condiciona resultados territoriais. A fronteira emerge, nesse contexto, não apenas como espaço de segurança e controle, mas como arena de governança multinível complexa, na qual a coordenação federativa é condição necessária, embora ainda insuficientemente estruturada, para a promoção do desenvolvimento regional. A persistente marginalização decisória dos municípios, apesar de seu papel central na implementação, revela um dos principais gargalos institucionais do arranjo vigente.

As transformações recentes das políticas de fronteira, com a instituição da Política Nacional de Fronteira e a criação do Comitê Nacional de Fronteira pelo Decreto nº 12.038/2024, abrem uma nova etapa de coordenação federativa que demanda acompanhamento empírico. Os resultados desta dissertação, especialmente no que se refere às desigualdades entre Arcos Regionais, aos limites da descentralização decisória e ao destaque das cidades-gêmeas na dinâmica territorial, indicam a relevância de aprofundar o estudo da capacidade de políticas públicas no nível municipal. As cidades-gêmeas de fronteira mostraram-se espaços estratégicos de integração e implementação de ações estatais, com potencial diferenciado de cooperação intergovernamental. A continuidade desta agenda de pesquisa, com foco na capacidade institucional dos municípios fronteiriços, em especial das cidades-gêmeas, permitirá avaliar em que medida o novo marco normativo contribuirá para o fortalecimento da cooperação federativa e para maior efetividade das políticas territoriais.

Por fim, os resultados desta pesquisa indicam que o fortalecimento das políticas públicas para a Faixa de Fronteira não se restringe à existência de marcos normativos ou instâncias formais de coordenação, mas depende, sobretudo, do grau de institucionalização da cooperação federativa e da capacidade efetiva de atuação dos entes subnacionais. As evidências demonstram que, quando tais elementos se configuram de maneira desigual, a descentralização tende a reproduzir assimetrias, limitando seu potencial de enfrentamento das disparidades territoriais. Nesse sentido, a fronteira deixa de ser compreendida como uma periferia administrativa e se afirma como um espaço estratégico de governança multinível, cujo desenvolvimento está condicionado à consolidação de arranjos cooperativos estáveis, ao fortalecimento das capacidades institucionais locais e à

construção de mecanismos efetivos de articulação intergovernamental.

Ao mesmo tempo, este trabalho se insere em uma agenda de pesquisa em consolidação, na qual a autora se posiciona de forma central, ao propor uma leitura integrada entre federalismo, políticas públicas e dinâmicas territoriais de fronteira. Longe de encerrar o debate, os achados aqui apresentados abrem novas frentes analíticas e indicam a necessidade de aprofundamento empírico e teórico, especialmente no que se refere às variações regionais e aos desdobramentos recentes da descentralização. Assim, esta pesquisa se projeta como ponto de partida para investigações futuras, reafirmando o compromisso de continuidade na produção de conhecimento sobre a governança da Faixa de Fronteira como um campo estratégico e ainda em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

AMAZONAS. **Decreto Estadual nº 32.729, de 2012**. Regulamenta dispositivos relativos aos Núcleos Estaduais de Fronteira no âmbito do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, AM, 2012.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JUNIOR, Sérgio; PERES, Ursula Dias. **Governança multinível em países federativos: análise do desempenho municipal da assistência social no Brasil**. Opinião Pública, v. 30, n. 1, 20 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 12.038, de 15 de dezembro de 2024. **Dispõe sobre a Política Nacional de Fronteiras e o Comitê Nacional de Fronteira, e altera dispositivos dos Decretos nº 9.810, de 30 de maio de 2019, e nº 12.853, de 29 de abril de 2010**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.853, de 29 de abril de 2010**. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 abr. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019**. Altera dispositivos do Decreto nº 12.853, de 29 de abril de 2010, que cria a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.961, de 19 de junho de 2019**. Altera a estrutura da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira — CDIF (redação consolidada). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 jun. 2019.

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

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 1988.

COSTA, Valeriano. **“Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa”**. Idéias –Rev. Inst. Filos. Ciênc.Hum. UNICAMP, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.

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.

ESTUDOS DEPLAN: **Plano Estadual de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Porto Alegre - RS: Departamento de Planejamento Governamental, No 07/2017.

FURTADO, Renata. **As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 9, n. 1,

p. 371-381, jan./jun. 2011.

GOMES, Angela, MACHADO, Loiva. **Participação em Políticas Públicas em território de fronteira**. Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. ISBN 978-85-7811-199-1

GONDAR, A. F. P. (2011). **Limites e possibilidades do federalismo cooperativo: uma análise da Alemanha e do Brasil (Tese de Doutorado)**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS**. Campo Grande, MS, 2012.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. *Types of Multi-Level Governance*. European Integration online Papers (EIoP), v. 5, n. 11, Oct. 2001

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Municípios de Fronteira**. Brasília, 2022.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Fronteiras do Brasil : referências para a formulação de políticas públicas**, volume 1 / Coordenador Bolívar Pêgo – Brasília : Ipea, MI, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Fronteiras do Brasil : referências para a formulação de políticas públicas**, volume 6 / Coordenador Bolívar Pêgo – Brasília : Ipea, MI, 2021.

IPEADATA. Ipeadata: **Banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 23 nov. 2024.

JANNUZZI, P. de M. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. *Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 45–63, 2016.

KRÜGER, Caroline; DANTAS, Marina; CASTRO, José Marcelo; PASSADOR, Cláudia; CALDANA, Adriana. **Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira. Ambiente & Sociedade**. São Paulo v. XX, n. 4 n p. 41-62. 2017.

KRÜGER, C. ; DANTAS, M. K. ; EUSTACHIO, J. H. P. P. ; PASSADOR, C. S. ; CALDANA, A. **Cenário Contemporâneo de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira no**

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes – **Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana**. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). *Continentes em Chamas – Globalização e Território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 246-284.

MACHADO, L. O. et al. **O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica**. *Território, População e Desenvolvimento*, p. 51-76, 2005a.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual nº 13.303, de 2011**. Regulamenta a instituição e as competências do Núcleo Estadual de Fronteira no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, Campo Grande, MS, 2011.

MORETTIN, Pedro Alberto; BUSSAB, Wilton O. **Estatística Básica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAIS, Gabriela. **A INTEGRAÇÃO E A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FRONTEIRA**: Uma análise das dinâmicas de participação na Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira e os Núcleos Estaduais de Fronteira. Angra dos Reis, RJ, 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei**. Brasília: MP, 2011.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, DF, 2005.

MOREIRA, P. G. **Entorno e primeiras respostas (G) locais à instabilidade na Venezuela**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental Ipea, n. 18, p. 87-95, jan.- jun. 2018.

MORETTIN, Pedro Alberto; BUSSAB, Wilton O. **Estatística Básica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre a Avaliação de Políticas Públicas**. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/public-policy-evaluation/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PNUD. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Brasil. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 23 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 48.198, de 2011**. Regulamenta a atuação dos Núcleos Estaduais de Fronteira e temas correlatos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, RS, 2011.

SILVA, Sandro. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil**. Rio de Janeiro, 2013.

WANDERLEY, Andrea. *Pelas fronteiras do Brasil*. Biblioteca Nacional Digital, 20 dez. 2019. Disponível em: <<https://brasilianafotografica.bn.gov.br/?p=17506>>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. *Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy & Society, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015

APÊNDICE A - RSCRIPT (ANÁLISE QUANTITATIVA)

```
#####  
# ANÁLISE SOCIOECONÔMICA – FAIXA DE FRONTEIRA  
# Variáveis: IDHM e PIB per capita  
# Agrupamentos: ARCO e CLASSIFICACAO  
# Testes: Descritiva, Normalidade, ANOVA, Kruskal-Wallis, Dunn  
#####  
  
#-----  
# PACOTES  
#-----  
library(dplyr)  
library(ggplot2)  
library(FSA)  
  # Dunn test  
library(rstatix)  
library(readr)  
  
options(scipen = 999) # remover notação científica  
  
#-----  
# IMPORTAR DADOS  
#-----  
# ajustar caminho se necessário  
bbd <- read.csv("bbd.csv", stringsAsFactors = FALSE)  
  
#-----  
# LIMPEZA  
#-----  
bbd$IDHM <- as.numeric(bbd$IDHM)  
bbd$PIBpercapita <- as.numeric(bbd$PIBpercapita)  
  
bbd <- bbd %>%  
  filter(!is.na(IDHM),  
         !is.na(PIBpercapita),  
         !is.na(ARCO),  
         !is.na(Classificação))  
  
#-----  
# DESCRITIVA – IDHM POR ARCO  
#-----
```

```

idh_arco <- bbd %>%
  group_by(ARCO) %>%
  summarise(
    n = n(),
    media_idhm = mean(IDHM),
    mediana_idhm = median(IDHM),
    sd_idhm = sd(IDHM),
    min_idhm = min(IDHM),
    max_idhm = max(IDHM)
  )

print(idh_arco)

#-----
# DESCRITIVA – PIB POR ARCO
#-----
pib_arco <- bbd %>%
  group_by(ARCO) %>%
  summarise(
    n = n(),
    media_pib = mean(PIBpercapita),
    mediana_pib = median(PIBpercapita),
    sd_pib = sd(PIBpercapita),
    min_pib = min(PIBpercapita),
    max_pib = max(PIBpercapita)
  )

print(pib_arco)

#-----
# DESCRITIVA – IDHM POR CLASSIFICAÇÃO
#-----
idh_class <- bbd %>%
  group_by(Classificação) %>%
  summarise(
    n = n(),
    media_idhm = mean(IDHM),
    mediana_idhm = median(IDHM),
    sd_idhm = sd(IDHM)
  )

print(idh_class)

#-----
# TESTE DE NORMALIDADE
#-----
shapiro.test(bbd$IDHM)
shapiro.test(bbd$PIBpercapita)

#-----
# ANOVA (exploratória)
#-----
anova_idh_arco <- aov(IDHM ~ ARCO, data = bbd)
summary(anova_idh_arco)

```

```

anova_pib_arco <- aov(PIBpercapita ~ ARCO, data = bbd)
summary(anova_pib_arco)

anova_idh_class <- aov(IDHM ~ Classificação, data = bbd)
summary(anova_idh_class)

#-----
# KRUSKAL-WALLIS (principal)
#-----
kruskal.test(IDHM ~ ARCO, data = bbd)
kruskal.test(PIBpercapita ~ ARCO, data = bbd)

kruskal.test(IDHM ~ Classificação, data = bbd)
kruskal.test(PIBpercapita ~ Classificação, data = bbd)

#-----
# PÓS-HOC DUNN + BONFERRONI
#-----
dunnTest(IDHM ~ ARCO, data = bbd, method = "bonferroni")
dunnTest(PIBpercapita ~ ARCO, data = bbd, method = "bonferroni")

dunnTest(IDHM ~ Classificação, data = bbd, method = "bonferroni")
dunnTest(PIBpercapita ~ Classificação, data = bbd, method = "bonferroni")

#-----
# HISTOGRAMAS – IDHM POR ARCO
#-----
ggplot(bbd, aes(IDHM)) +
  geom_histogram(bins = 20) +
  facet_wrap(~ARCO) +
  labs(title = "Distribuição do IDHM por Arco",
       x = "IDHM", y = "Frequência")

#-----
# HISTOGRAMAS – PIB POR ARCO
#-----
ggplot(bbd, aes(PIBpercapita)) +
  geom_histogram(bins = 20) +
  facet_wrap(~ARCO) +
  labs(title = "Distribuição do PIB per capita por Arco",
       x = "PIB per capita", y = "Frequência")

#-----
# BOXPLOT – IDHM
#-----
ggplot(bbd, aes(ARCO, IDHM)) +
  geom_boxplot() +
  labs(title = "IDHM por Arco")

ggplot(bbd, aes(Classificação, IDHM)) +
  geom_boxplot() +
  labs(title = "IDHM por Classificação")

```

```
#-----  
# BOXPLOT - PIB  
#-----  
ggplot(bbd, aes(ARCO, PIBpercapita)) +  
  geom_boxplot() +  
  labs(title = "PIB per capita por Arco")  
  
ggplot(bbd, aes(Classificação, PIBpercapita)) +  
  geom_boxplot() +  
  labs(title = "PIB per capita por Classificação")
```