

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CAMPUS DE TOLEDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E AGRONEGÓCIO – PGDRA
DOUTORADO

ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL
DA FAIXA DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL:
UM ESTUDO DA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”

Toledo
2019

ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL
DA FAIXA DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL:
UM ESTUDO DA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Doutorado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Sociedade e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Zelimar Soares Bidarra

Toledo
2019

ALEXANDRE DE SOUZA CORRÊA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL
DA FAIXA DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL:
UM ESTUDO DA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Doutorado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Zelimar Soares Bidarra

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Jandir Ferrera de Lima

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Lucir Reinaldo Alves

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof^ª. Dr^ª. Augusta Pelinski Raiher

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof^ª. Dr^ª. Dunia Comerlatto

Universidade Comunitária da Região de Chapecó

Toledo, 08 de Agosto de 2019.

Para meus pais João Francisco Ormay Corrêa e Sandra Maria de Souza Corrêa. Sem eles nada seria possível.

Para minha esposa Aline Matoso dos Santos pela paciência, carinho e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais João Francisco e Sandra Maria, que me deram apoio e incentivo em todo o trajeto. À minha esposa Aline Matoso, que me estimulou durante todo o percurso e compreendeu minha ausência pelo tempo dedicado aos estudos. Meus agradecimentos ao meu irmão Alex e todos os demais familiares, que de alguma forma também contribuíram no apoio e estímulo em meus estudos.

À minha orientadora Professora Dra. Zelimar que por sua precisão ao repassar seu conhecimento me deixava a cada reunião de orientação seguro e motivado para novos desafios proporcionados pela pesquisa. Obrigado por acreditar na minha pessoa e no meu trabalho!

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e a todos os professores do Programa Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) que confiaram em mim na seleção e contribuíram com conhecimento e dedicação durante minha jornada acadêmica. Um agradecimento para: Jeferson Staduto; Moacir Piffer; e Pery Shikida que em algum momento colaboraram no progresso da tese. Agradeço, também, as participações e contribuições da Professora Augusta Raiher e do Professor Jandir Ferrera de Lima nas Bancas de Qualificação e de Defesa, também ao Professor Lucir Reinaldo e a Professora Dunia Comerlato pelas suas contribuições na Banca de Defesa.

Às assistentes da Secretaria do Programa: Clarice Stahl e Roseli Lotte pela presteza, competência e simpatia no atendimento e de não medir esforços para esclarecer e resolver os procedimentos administrativos rotineiros.

Ao colegas de turma: Eliane Aparecida Gracioli; Guilherme Augusto Asai; Keila Raquel Wenningkamp; Marcelino Armino Monteiro e Mário Sérgio Pedroza Lobão. Obrigado pelos bons momentos vivenciados nos corredores do PGDRA. Pela parceria de todos os momentos, aos amigos: Eliane, Guilherme e Marcelino.

Não posso deixar de agradecer a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e aos Professores e Técnicos Administrativos da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia (FACE) pelo apoio institucional no afastamento de minhas atividades. Um agradecimento aos Professores Adriano Renzi; Alexandre Bandeira; Antônio Lopes; Caio Chiariello; Enrique Romero; Jonathan Gonçalves; Juliana Aquino; Madalena Schindwein; Pedro Oliveira e Rafael Noriller. Um saudoso agradecimento para Antônio, Caio, Enrique e Rafael que sempre me incentivaram, compreenderam e me ajudaram nos desafios pessoais, profissionais e científicos que compartilhei e enfrentei durante esta jornada.

Por fim, agradeço os atores locais que se disponibilizaram a serem entrevistados. Foi uma experiência única para este estudante, a qual tive a oportunidade de aprender mais sobre os limites e potencialidades da região a qual resido.

"Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" é o 3º objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, conforme artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

CORRÊA, Alexandre de Souza. **Políticas Públicas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul: um estudo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”**. 2019. 245 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2019.

RESUMO

Esta pesquisa analisou de que forma a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e seus Programas (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira- PDFF e Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira do estado de Mato Grosso do Sul - PDIF/MS) proporcionaram condições para a integração e desenvolvimento regional de municípios que fazem fronteira com o Paraguai e estão organizados territorialmente como “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Em razão destes municípios apresentarem características de economias subdesenvolvidas e serem compreendidos pela PNDR e seus programas como municípios prioritários para promoção do desenvolvimento, esta pesquisa importou saber com base na percepção de atores locais, quais as ações práticas proporcionaram aos municípios transitarem de um *círculo vicioso de pobreza* para um *círculo virtuoso de desenvolvimento*, considerando o período inicial da PNDR em 2007 transcorrendo até o ano de 2016 com a implantação de dois Programas específicos: o PDFF em 2009 e o PDIF/MS em 2012. Para compreender possíveis resultados de intervenções estatais constituídas sob a forma de políticas públicas, bem como de seus programas e projetos o estudo se caracterizou pelo tipo de pesquisa de avaliação. Procedeu-se com coleta de dados primários e secundários, os dados primários foram coletados por meio de entrevistas com atores locais de municípios selecionados por amostragem não probabilística e os dados secundários por meio de pesquisa documental de sítios governamentais e institucionais. Os dados foram tratados e analisados por meio da abordagem da Triangulação de Métodos, cujas principais interpretações partiram: i) das abordagens teóricas-conceituais sobre avaliações de políticas públicas, desenvolvimento, integração e desenvolvimento endógeno; ii) os dados empíricos da pesquisa; e iii) a conjuntura econômica e social dos municípios. Essa triangulação possibilitou o reconhecimento de percepções das realidades e como essas mantêm ou não correspondência nas teorias que remetem ao objeto de estudo. Os resultados alcançados apontaram que o perfil de desenvolvimento econômico e social melhorou nos municípios investigados com relação aos indicadores de Saúde e Educação, mas piorou no quesito que a PNDR e seus Programas consideram essenciais para o desenvolvimento: a geração de Emprego e Renda por meio de ativação de potencialidades produtivas. Pela percepção dos atores locais percebeu-se o pouco dinamismo na geração de empregos nos setores produtivos, principalmente o industrial, o baixo grau de investimentos produtivos e pouco ou nenhum conhecimento da atuação da PNDR e seus programas. Evidenciou-se também que, os municípios investigados da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” não transitaram de um *círculo vicioso da pobreza* para um *círculo virtuoso de desenvolvimento*, mantendo características de subdesenvolvimento econômico e social que foram apontadas desde o início da PNDR e de seus programas. Constatou-se que para que seja possível promover o desenvolvimento dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” é necessário que a PNDR e seus programas obtenham condições de recursos financeiros e institucionais que possam ativar os setores produtivos, como qualificação da mão de obra local de forma multissetorial, instrumentalizando-a para utilizar o conhecimento disponível e para difundir novas técnicas de produção que estimulem o setor público e privado.

Palavras-chave: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Desenvolvimento Econômico e Social. Círculo Vicioso da Pobreza. Fronteira Sul-Mato-Grossense.

CORRÊA, Alexandre de Souza. **Public Policies for the Regional Integration of the Border Region of Mato Grosso do Sul: a study of the “Borda Fronteira Brazil/Paraguay”**. Thesis. Postgraduate Program in Regional Development and Agribusiness, State University of Western Parana - UNIOESTE, Campus de Toledo, 2019.

ABSTRACT

This study analyzed how the National Policy for Regional Development (PNDR) and its Programs (Border Strip Development Program - PDFF and the Border Development and Integration Plan of the State of Mato Grosso do Sul - PDIF / MS) provided conditions for the integration and regional development of municipalities bordering Paraguay and are organized territorially as "Borda Fronteira Brazil/Paraguay". Because these municipalities have characteristics of underdeveloped economies and are understood by the PNDR and its Programs as priority municipalities to promote development, this research has influenced knowledge based on the perception of local actors, what practical actions have allowed municipalities to move from a vicious circle of poverty to a virtuous circle of development, taking into account the initial period of the NPRP in 2007 running through 2016 with the implementation of two specific Programs: the PDFF in 2009 and the PDIF / MS in 2012. In order to understand possible outcomes of state interventions in the form of public policies, as well as its programs and projects, the study was characterized by the type of evaluation research. Primary and secondary data were collected, primary data were collected through interviews with local actors of municipalities selected by non-probabilistic sampling and secondary data through documental research of governmental and institutional sites. The data were treated and analyzed through the Triangulation of Methods approach, whose main interpretations were: i) theoretical-conceptual approaches to public policy evaluation, development, integration and endogenous development; ii) the empirical data of the research; and iii) the economic and social situation of the municipalities. This triangulation enabled the recognition of perceptions of the realities and how these maintain or not correspondence in the theories that refer to the object of study. The results showed that the profile of economic and social development improved in the municipalities investigated in relation to the indicators of Health and Education, but worsened in the issue that the PNDR and its Programs consider essential for development: the generation of Employment Income through activation productive potential. The perception of the local actors showed the lack of dynamism in the generation of jobs in the productive sectors, especially the industrial sector, the low level of productive investments and little or no knowledge of the PNDR's activities and its programs. It was also found that the investigated municipalities of the “Borda Fronteira Brazil/Paraguay” did not move from a vicious circle of poverty to a virtuous circle of development, maintaining characteristics of economic and social underdevelopment that were pointed out from the beginning of the PNDR and its Software. In order to promote the development of the municipalities of the “Borda Fronteira Brazil/Paraguay”, it is necessary for the PNDR and its programs to obtain financial and institutional resources that can activate the productive sectors, such as qualification of the local labor force. multisectoral approach, using it to use available knowledge and to disseminate new production techniques that stimulate the public and private sectors.

Keywords: National Policy of Regional Development (PNDR). Economic and Social Development. South-Mato-Grossense border.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01: Ciclo de Políticas Públicas.....	28
Figura 02: Triângulo de Sábato e Botana.....	47
Figura 03: Modelo Tríplice Hélice das relações Universidade-Governo-Indústria.....	48
Figura 04: Elementos Básicos para Iniciativas para o Desenvolvimento Local.....	66
Figura 05: Etapas de um Processo de Desenvolvimento Endógeno.....	70
Figura 06: Hexágono do Desenvolvimento Regional.....	72
Figura 07: Estrutura do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS).....	116
Figura 08: A “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” – (PDFF e PDIF-MS).....	127
Figura 09: Mapa da Pobreza Total* – Mato Grosso do Sul (2000 e 2010).....	129
Figura 10: Esquematização do Procedimento Metodológico.....	137
Figura 11: Análise de Triangulação por Métodos.....	142
Figura 12: Participação da População Urbana e Rural da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (Censos 1991, 200 e 2010).....	147
Figura 13: Rodovia Estadual Sul Fronteira (MS-165)*.....	150
Figura 14: Produto Interno Bruto (PIB), Crescimento Médio a Preços do ano anterior* – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007-2011 e 2012-2016).....	151
Figura 15: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM-Emprego&Renda) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	154
Figura 16: Participação no PIB por Setor de Atividade Econômica (%) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).....	155
Figura 17: Números de Municípios por Classificação do IFDM-Emprego&Renda da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).....	157
Figura 18: Mapa do IFDM* - Emprego&Renda – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016).....	158
Figura 19: Mapa do IFDM – Emprego&Renda – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016).....	159
Figura 20: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM – Saúde) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)”, Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	169
Figura 21: Números de Municípios por Classificação do IFDM-Saúde da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).....	172

Figura 22: Mapa do IFDM* - Saúde – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016).....	172
Figura 23: Mapa do IFDM – Saúde – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016).....	174
Figura 24: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM-Educação) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY), Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	175
Figura 25: Números de municípios por classificação do IFDM Educação da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).....	179
Figura 26: Mapa Educação (IFDM) – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016).....	181
Figura 27: Mapa Educação (IFDM) – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016).....	181
Figura 28: Mapa Geral (IFDM) – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016).....	182
Figura 29: Mapa IFDM-Geral – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016).....	183

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Tipologias de Avaliação de Políticas Públicas.....	34
Quadro 02: Módulos da Avaliação Processual.....	37
Quadro 03: Sistemas de relações do Triângulo de Sábato e Botana.....	47
Quadro 04: Capitais para o Desenvolvimento Regional Endógeno.....	68
Quadro 05: Efeitos dos Fatores de Produção na Fronteira.....	84
Quadro 06: Proposta de Tipologia Sub-regional.....	95
Quadro 07: Proposta de Tipologia Sub-regional.....	97
Quadro 08: Políticas e Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	99
Quadro 09: Tipologia Territorial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	101
Quadro 10: Classificação das Microrregiões segundo Rendimento Domiciliar Per Capita (RDPC) e Variação do PIB.....	104
Quadro 11: Base Conceitual do Programa de Promoção para Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).....	110
Quadro 12: Síntese cronológica das Políticas Públicas ligadas ao Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Nacional e Estadual (MS).....	118
Quadro 13: Variáveis e Dados utilizados.....	135
Quadro 14: Caracterização dos agentes públicos e privados entrevistados.....	136
Quadro 15: Experiência dos profissionais ligados a pesquisa do Desenvolvimento Econômico Regional consultados para validação semântica do Roteiro de Entrevista.....	138
Quadro 16: Categorias Qualitativas de Análise.....	140
Quadro 17: Exemplo de Codificação Temática (Aspectos Econômicos).....	141
Quadro 18: O Processo Interpretativo – Triangulação por Métodos da Pesquisa.....	143
Quadro 19: Municípios* da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” que exportam para o Paraguai ou para outros países – 2007, 2012 e 2017 (Valor FOB US\$ x 1.000).....	164
Quadro 20: Municípios* da Borda Fronteira Brasil/Paraguai que importam do Paraguai ou de outros países – 2007, 2012 e 2017 (Valor FOB US\$ x 1.000).....	166
Quadro 21: Relação de Projetos segundo Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional – Mato Grosso do Sul (2010-2017)*.....	185
Quadro 22: Part. da comunidade local nas políticas desenvolvidas pelos município.....	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Levantamento bibliográfico do tema da pesquisa (2017).....	87
Tabela 02: Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” – Alguns dados (2010).....	128
Tabela 03: Situação dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” segundo tipologia aplicada pela PNDR – média estadual (2007 e 2016).....	130
Tabela 04: Distribuição dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e seleção Amostral.....	132
Tabela 05: Renda <i>per capita</i> , pobreza e desigualdade nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, MS e Brasil entre os anos de 2000 e 2010 (em R\$).....	148
Tabela 06: Taxa de Crescimento Médio a Preços do ano anterior* por Setor de Atividade Econômica (%) – Brasil, Mato Grosso do Sul (MS) e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007-2011 e 2012-2016).....	152
Tabela 07: Taxa de Crescimento do Número de Empresas por Setores de Atividades (%) - Brasil, Mato Grosso do Sul (MS) e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007-2011 e 2012-2016).....	153
Tabela 08: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM – Emprego&Renda) – <i>Ranking</i> dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	156
Tabela 09: Saldo de Pessoal Ocupado Total (em pessoas) e Salário Médio Mensal (salário mínimo) nos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” nos anos de 2007, 2012 e 2017.....	160
Tabela 10: Percentual de Empregados por Setores da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Mato Grosso do Sul e Brasil nos anos de 2007, 2012 e 2017 (em %).....	161
Tabela 11: Principais setores de atividades nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” por participação (%) (2017).....	162
Tabela 12: Gastos <i>per capita</i> – Saúde dos municípios “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)” e Mato Grosso do Sul (MS), 2016, 2012 e 2007 (a preços correntes em R\$).....	170
Tabela 13: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM - Saúde) – <i>Ranking</i> dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)” e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	171
Tabela 14: Mortalidade Infantil por número de crianças e evolução percentual por período (2007, 2012 e 2016) entre Brasil, Mato Grosso do Sul e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)”.....	173
Tabela 15: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM - Educação) – <i>Ranking</i> dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)” e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	176
Tabela 16: Gastos nominais em Educação – <i>Ranking</i> dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016).....	177
Tabela 17: Gastos <i>per capita</i> por aluno – Educação dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)” e Mato Grosso do Sul (MS), 2016, 2012 e 2007 (preços correntes em Reais x 1.000).....	178
Tabela 18: Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)” e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).....	180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL's: Arranjos Produtivos Locais

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BR: Brasil

CAGED: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CE: Coeficiente de Especialização

CEPAL: Comissão Econômica da América Latina e Caribe

CDIF: Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

CF: Constituição Brasileira

CNDR: Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional

CONVIVER: Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido

CPF: Cadastro de Pessoas Físicas

DATASUS: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DIRUR: Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

FAP: Faculdade de Ponta Porã

FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FDA: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FDNE: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FDRNA: Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FIEMS: Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul

FIRJAN: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FNO: Fundo Constitucional de Financiamento Norte

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNDR: Fundo Regional de Desenvolvimento Regional

FOB: *Free On Board*

IAT: Indústrias de Alta Tecnologia

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBT: Indústrias de Baixa Tecnologia

IDEB: Índice de Desenvolvimento de Educação Básica

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFDM: Índice de Firjan de Desenvolvimento Municipal

IFMS: Instituto Federal de Mato Grosso do Sul

IMAT: Indústrias de Média-Alta Tecnologia
IMBT: Indústrias de Média-Baixa Tecnologia
INEP: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI: Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU: Imposto Predial e Territorial Local
ISS: Imposto Sobre Serviços
LEADER: Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural
MEC: Ministério da Educação
MI: Ministério da Integração Nacional
MIDIC: Ministério da Indústria, Comércio e Exterior
MS: Mato Grosso do Sul
NEF: Núcleos Estaduais de Fronteira
NFMS: Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul
OMS: Organização Mundial da Saúde
ONU: Organizações das Nações Unidas
PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo
PARLIM: Parlamento Internacional Municipal
PDCO: Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PDFF: Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDFF: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDIF-MS: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul
PDRMS-2030: Plano de Desenvolvimento Regional do Estado de Mato Grosso do Sul – 2030
PEIBF: Projeto Escola Intercultural Bilíngue da Fronteira
PFF: Programa Fomentar Fronteiras
PIB: Produto Interno Bruto
PLADESCO: Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste
PNB: Produto Nacional Bruto
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR: Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLOAMAZÔNIA: Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO: Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
PPA: Plano Plurianual
PRODEGRAN: Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados
PRODEPAN: Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal
PROMESO: Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

PROMOVER: Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões
PRODUZIR: Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PSFF: Programa Social da Faixa de Fronteira
PTin-Ponta Porã: Parque Tecnológico Internacional de Ponta Porã
PY: Paraguai
RDPc: Rendimento Domiciliar *per capita*
RETIS/UFRJ: Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro
RIDE: Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico
SARGUS: Sistema de Apoio à Construção do Relatório de Gestão
SDCO: Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SDR: Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SELIC: Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SEMAC: Secretaria do Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia
SEMAGRO: Secretaria do Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul
SEPROTUR: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo
SIC: Serviços Intensivos em Conhecimento
SICAT: Serviços Intensivos em Conhecimento e Alta Tecnologia
SIS Fronteira: Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SPIC: Serviços Poucos Intensivos em Conhecimento
SPR's: Secretarias de Programas Regionais
SIUP: Serviços Industriais de Utilidade Pública
SUDAM: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO: Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS: Sistema Único de Saúde
TCU: Tribunal de Contas da União
UEMS: Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFGD: Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS	24
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	24
1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E ENCADEAMENTOS PARA POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	39
2.1 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO.....	39
2.1.1 Círculo Vicioso da Pobreza e Causação Circular Cumulativa	51
2.2 O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO COMO FORMA DE ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E ATORES LOCAIS.....	61
2.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO	74
2.3.1 A Fronteira no contexto de Integração Regional	80
3 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA	87
3.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO.....	90
3.1.1 A PNDR sobre a ótica do Planejamento Regional ou Territorial.....	90
3.1.2 Os Programas de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Sul-Mato-Grossense a partir da PNDR	108
4 METODOLOGIA.....	123
4.1 TIPO DE PESQUISA	124
4.2 AMBIENTE DE ESTUDO	126
4.3 SELEÇÃO DA AMOSTRA.....	132
4.4 FONTE E PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS.....	134
4.4.1 Variáveis e Indicadores Quantitativos	134
4.4.2 Variáveis e Indicadores Qualitativos	136
4.4.3 Validação do Instrumento de Coleta de Dados.....	138
4.5 ANÁLISE DE DADOS.....	139

4.5.1 Processo de Codificação Temática	141
4.5.2 Triangulação de Métodos	141
5 AÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE SEUS PROGRAMAS NA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”	145
5.1 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS: O EMPREGO E A RENDA, A EDUCAÇÃO E A SAÚDE NA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”	145
5.1.1 Aspectos Econômicos: Emprego e Renda.....	150
5.1.2 Relações comerciais com o Paraguai	163
5.1.3 Aspectos Sociais: a Educação e a Saúde.....	167
5.2 A PERCEPÇÃO DOS ATORES LOCAIS SOBRE EFEITOS E RESULTADOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE SEUS PROGRAMAS NOS MUNICÍPIOS DA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”	184
5.2.1 Considerações dos atores locais sobre as realidades socioeconômicas	187
5.2.2 Integração com a Fronteira.....	189
5.2.3 Potencialidades, Limitações e a Participação da Comunidade Local	191
5.2.4 Conhecimento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dos Programas por parte dos entrevistados	195
CONCLUSÕES.....	202
REFERÊNCIAS.....	209
APÊNDICES.....	229
APÊNDICE A	230
APÊNDICE B	232
ESTADO DA ARTE	232

INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa consiste em investigar e analisar a capacidade de as políticas de integração regional fomentarem condições de transição para círculos virtuosos de desenvolvimento, que expressem mudanças nas dimensões econômica e social, de municípios do estado de Mato Grosso do Sul que fazem fronteira com a República do Paraguai. Importa esclarecer que esse estudo quer identificar e analisar, a partir da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2007) - que busca orientar políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial - quais as ações práticas direcionadas para estimular o desenvolvimento socioeconômico e favorecer a integração entre os municípios fronteiriços sul-mato-grossenses.

Esta pesquisa espera contribuir, em termos empíricos e teóricos, para a compreensão dos possíveis efeitos de políticas públicas de integração regional para o desenvolvimento. Para tanto, escolheu-se o tema das políticas de integração regional, analisando o recorte da área de fronteira de Mato Grosso do Sul, onde estão localizados os municípios brasileiros limítrofes e não limítrofes com o Paraguai e estão agrupados como “Borda Fronteira Brasil/Paraguai¹” nos programas provenientes da PNDR: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF, 2009) e Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS, 2012). Nesse sentido, a pesquisa se propõe compreender o debate das questões que permeiam a efetivação das políticas de integração regional que buscam promover e condicionar o desenvolvimento dos territórios fronteiriços.

As políticas de desenvolvimento para a integração regional contemplam um caminho de ações normativas. Para a integração da Faixa de Fronteira² sul-americana, esforços para regulação que enfatizam o desenvolvimento e a integração regional estão sendo feitos desde o final da década de 1990³, com o Programa Social da Faixa de Fronteira (PSFF) vigente entre os anos de 1999 e 2002 pelo Ministério da Integração Nacional (MI) na esfera da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Em 2003, o programa passou a ser denominado de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e, a partir de 2005, como

¹ Os municípios que fazem parte são: Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho, Sete Quedas e Tacuru. Na página 127 (Figura 08) é possível verificar a localização da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

² Compreende-se por Faixa de Fronteira aquela definida pela Constituição Brasileira (1988) que abrange os municípios situados na faixa de 150 km a partir da fronteira demarcatória brasileira.

³ É importante salientar que a Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) criada pelo Governo Vargas em 1943 teve como um dos objetivos a integração entre os países Brasil e Paraguai via fortalecimento das atividades econômicas da região da Grande Dourados localizada no sul do estado de Mato Grosso do Sul (SILVA, 2016).

Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira que, posteriormente, foi inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, Lei nº 6.047/2007⁴ (MI/RETIS 2005; BRASIL, 2007a; BRASIL, 2016a).

Em consonância com as diretrizes da PNDR, na perspectiva do estudo do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões e sub-regiões brasileiras e de suas populações, sobretudo as de baixa renda e estagnadas⁵, o PDFF aborda a faixa de fronteira nacional dividida em três grandes porções: as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul, denominadas respectivamente de Arco Norte, Arco Central e Arco Sul. Para a composição destes três Arcos, se considerou a localização geográfica dos municípios em relação à faixa de fronteira, separando-os em dois grupos, os lindeiros e os não-lindeiros⁶ (BRASIL, 2009).

Em função dessas categorizações, foram determinadas pelo PDFF 17 sub-regiões de planejamento, delineadas a partir de duas particularidades, a base produtiva e a identidade cultural. Contudo, tais particularidades devem ser referências para todos os segmentos, afim de que se possibilite uma maior uniformidade entre as condições que favoreçam uma integração regional para que prospere o desenvolvimento entre os municípios inseridos nos territórios fronteiriços (BRASIL, 2005; BRASIL, 2009).

Dentre os aspectos determinantes para a definição das condições sociais e dos indicadores econômicos da faixa de fronteira estão a emigração e a baixa densidade demográfica, especificamente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Isso em razão da importância política e econômica dada para as áreas litorâneas em oposição à área fronteiriça continental brasileira, comumente distante dos centros decisórios do Estado. Como consequência, por décadas, as políticas públicas não atenderam nem ao aspecto econômico e nem ao aspecto social, ocasionando vulnerabilidades sociais na faixa de fronteira destas regiões, as quais impactam os níveis de desenvolvimento regional de seus municípios (NUNES, 2013).

Efeitos dessas vulnerabilidades podem ser observados nos municípios fronteiriços brasileiros que demonstram os baixos índices de desenvolvimento socioeconômico, mensurados pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (1991, 2000, 2010). Historicamente, esses municípios apresentam índices de educação, de longevidade e de renda

⁴ Embora institucionalizada sob forma de lei em 2007, a versão antecedente da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) teve início em 2003 abarcando como eixo norteador o estudo do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações, nas escalas macrorregional e sub-regional (BRASIL, 2007a).

⁵ Segundo a tipologia proposta pela PNDR, no âmbito nacional, os municípios que compõem a faixa de fronteira se enquadram nas condições de baixa renda e/ou estagnados, compondo o quadro de sub-regiões prioritárias.

⁶ De modo genérico, pode-se dizer que os municípios lindeiros são aqueles cujo território se localiza no limite internacional e municípios não-lindeiros cujo território está localizado na faixa de fronteira (de 150km), contudo, seu território não faz limite com outro país (BRASIL, 2005; BRASIL, 2009).

abaixo dos de outros municípios fora da faixa de fronteira. Isso evidencia o que as abordagens seminais de Nurkse (1957) e Myrdal (1968) designaram de “*círculo vicioso da pobreza*” e “*causação circular e cumulativa*”, respectivamente, para explicar o fenômeno do subdesenvolvimento de países e a possibilidade de alcançar um *círculo de desenvolvimento virtuoso*.

Para essa pesquisa, os municípios fronteiriços passam a ser categorizados a partir do uso do conceito de “*círculo vicioso da pobreza*” (aqueles cuja condição é de subdesenvolvimento) e a noção de “*círculo de desenvolvimento virtuoso*” (aqueles municípios que se encontram em condições de romper com tais aspectos do subdesenvolvimento, em razão de evidenciar um conjunto de acontecimentos positivos para a sociedade)⁷. Para isso, foi considerado o estudo dos condicionantes do subdesenvolvimento (e das perspectivas para que este seja superado), e do papel de influência das políticas públicas para fomentar condições de rompimento do subdesenvolvimento ou do círculo vicioso da pobreza nos territórios fronteiriços para, com isso, fortalecer os processos de integração regional.

Tomando como referência de análise a estratégia do intervencionismo estatal, é possível compreender a constituição econômica do estado de Mato Grosso do Sul (MS), a qual condiz, historicamente, com a de um estado com ampla produção agrícola e pecuária, devido a sua inserção no modelo nacional de modernização agrícola, fomentado pelo Estado brasileiro nas décadas de 1960 e 1970. De tal maneira, Lamoso (2011) salienta que a estrutura produtiva de MS foi orientada para o comércio internacional⁸ e, por isso, gerou um processo desigual do crescimento econômico, dado que a concentração de terras culminou em maior pobreza no meio rural como também no meio urbano.

Estes aspectos são reconhecidos nos planos de intervenção das recentes políticas públicas para a faixa de fronteira sul-mato-grossense, como é o caso do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS)⁹, originado do PDFF nacional. Cabe salientar que o PDIF-MS está inserido no Plano de Desenvolvimento Regional do Estado de Mato Grosso do Sul - 2030 (PDR-MS-2030). Esse Plano foi publicado em 2009 com a proposta de promover o desenvolvimento regional de Mato

⁷ Obras como de Hirschman (1961), Perroux (1977) e teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), onde se destacam Furtado (1986) e Prebisch (2000), contribuíram no embasamento das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. Segundo Mourão e Amin (2017) estas obras ainda continuam servindo de apoio à formulação e gestão das políticas públicas nacionais para o desenvolvimento regional como forma de promover um círculo de desenvolvimento virtuoso nas regiões com baixos índices de desenvolvimento.

⁸ Principalmente na exportação de *commodities* agropecuárias para o mercado europeu.

⁹ Esse Plano foi elaborado pelo Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, instituído pelo Decreto Estadual nº 13.303/2011, como forma de atender o Decreto Federal que estabeleceu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. O PDIF-MS abrange 37 municípios sul-mato-grossenses que fazem parte da faixa de fronteira com os países da Bolívia e do Paraguai.

Grosso do Sul para o período de 2010-2030. A base discursiva é de que os entraves do processo de desenvolvimento econômico são reflexos de um processo de crescimento econômico concentrador, incorporados a problemas estruturais e institucionais dependentes de decisões de um Estado centralizador.

Este argumento está evidenciado na proposta do PDIF-MS (2011) que reconhece que, no caso específico para o estudo da faixa de fronteira, consta a perpetuação de um “*ciclo vicioso*” de diferenças e problemas sociais e regionais. Face a isso, a proposta defende que por meio de políticas intervencionistas será possível romper o problema de subdesenvolvimento das regiões, atendendo a descontinuidade da concentração de renda e da descentralização do desenvolvimento de perspectiva nacional, caracterizando um novo “*ciclo virtuoso*” do desenvolvimento (MS, 2012).

Com base nos argumentos utilizados no PDFF (2005), na PDR-MS 2030 (2009) e no PDIF-MS (2012) foi instituído, em 2014, por meio do Decreto Estadual 14.090/2014, o Programa Fomentar Fronteiras (PFF) sob a coordenação da Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (FIEMS). O PFF, estimula a comercialização de produtos industrializados através da importação direta dos municípios que são lindeiros com o Paraguai, por meio de incentivos fiscais. No aspecto do desenvolvimento econômico, a proposta é de que o incentivo da industrialização possa abranger os dois lados da fronteira, promovendo também o desenvolvimento social, conforme relatado pela Secretaria do Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul (SEMAGRO, 2017).

Contudo, as propostas de integração e desenvolvimento da PNDR e que estão inseridas no PDFF e no PDIF-MS foram tomadas como objeto de interesse desta investigação, dado que os municípios que fazem fronteira com o Paraguai, possuem elevado grau de extrema pobreza, sendo que maior parte deles ocupa as últimas posições no *ranking* estadual do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e são considerados pela PNDR como municípios de baixa renda (baixos rendimentos familiares) ou estagnados (poucos dinâmicos), isto é, possuem fortes traços de *círculos viciosos da pobreza*. As condições para o desenvolvimento econômico e social dos municípios fronteiriços se mostram conhecidas pelos programas direcionados ao desenvolvimento da faixa de fronteira, devido a sua histórica vulnerabilidade socioeconômica. Contudo, a averiguação do grau deste conhecimento e das ações práticas para o fortalecimento destes municípios são questões pertinentes para essa proposta de pesquisa que quer compreender os mecanismos que contêm as condições (ou não) para romper com o processo característico do *círculo vicioso da pobreza*.

No que diz respeito às ações das políticas públicas para superar o subdesenvolvimento constatado, estão ausentes os estudos de iniciativa do Estado que buscaram mensurar os resultados das políticas aplicadas¹⁰ para o fortalecimento econômico e social desta região. Dessa forma, os programas como parte de uma política pública cujo objetivo é a promoção do desenvolvimento da fronteira, necessitam serem mais bem estudados. É fundamental conhecer e avaliar como tais propostas projetam o fomento para municípios fronteiriços, considerados historicamente com intensos problemas de subdesenvolvimento.

Com base na perspectiva da integração regional, como parte e/ou complemento do processo do desenvolvimento econômico e social, se propôs o seguinte **problema de pesquisa**: As políticas públicas e seus programas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira apresentaram ações práticas que proporcionaram condições aos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” transitarem de um *círculo vicioso de pobreza* para um *círculo virtuoso de desenvolvimento*?

Para buscar responder a tal questão, definiu-se a análise da PNDR e seus programas PDFF e PDIF-MS, que tem como base a integração da faixa de fronteira, onde estão inseridos os municípios sul-mato-grossenses que fazem fronteira com o Paraguai, como forma de promover o desenvolvimento destas regiões. Partiu-se da hipótese de que os programas de integração regional devem ter como intenção a relevância dos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais que permitem aos municípios fronteiriços um maior grau de desenvolvimento na região fronteiriça, assim como aproximar a fronteira do centro decisório do Estado, partindo de ações práticas que evidenciem a participação de atores locais, para que as particularidades possam ser percebidas pelos programas na perspectiva do território. Assim, a fronteira deixa de ser apenas um local de reprodução de um *círculo vicioso da pobreza* e passe a ser vista como meio de materialização de novos fatores econômicos e sociais que propiciem aos municípios um caminho consistente para um *círculo virtuoso de desenvolvimento*.

De tal modo, a reversão do subdesenvolvimento passa por políticas públicas (que se adequem ou que tenham, ou se assentem) às particularidades do território, para que, de forma, indireta ou direta, propiciem uma tendência de redução das desigualdades regionais. É importante o envolvimento dos atores locais no estabelecimento de ação do poder público que elevam as chances de êxito destas políticas. Desta maneira, no que diz respeito ao combate do

¹⁰ Até outubro de 2017, das buscas que foram realizadas, não se localizou estudos de avaliações específicas de políticas públicas como a PNDR, PDFF, PDR 2030-MS, PDIF-MS para a fronteira sul-mato-grossense. Estudos avaliativos mais amplos, são encontrados no Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IPEA), que serão abordados posteriormente.

círculo vicioso da pobreza dos municípios fronteiriços, a via para superação deste subdesenvolvimento que as políticas propõem necessita de estudos condizentes com a região de estudo.

Como objetivo geral se definiu: Analisar se as políticas públicas e os programas de integração regional para o desenvolvimento apresentaram alternativas para melhorar o grau de desenvolvimento dos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Para responder ao objetivo geral da pesquisa, foram elaborados três objetivos específicos: i) Delinear a evolução estrutural e socioeconômica dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” a partir da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); ii) Investigar, com base na percepção dos atores, quais ações práticas que os programas de integração da faixa de fronteira para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” apresentaram para romper as características do subdesenvolvimento e obter condições de círculos virtuosos de desenvolvimento; e iii) Compreender quais as limitações econômicas e sociais, de forma que o estudo extraia suas potencialidades e particularidades e indique alternativas para o desenvolvimento.

Para tanto, esta tese está organizada em quatro capítulos: **Capítulo I** faz uma revisão teórica e conceitual sobre “Políticas Públicas” e “Avaliação de Políticas Públicas” apresentando os principais conceitos que têm sido incorporadas ao tema, destacando a origem, evolução e conceituação das políticas públicas no Brasil. **Capítulo II** é composto por uma reflexão teórica acerca do tema do desenvolvimento, do desenvolvimento endógeno e da integração regional. A discussão das bases teóricas e conceituais apresentada nos capítulos I e II auxilia na compreensão da proposta da PNDR e de seus programas sobre o entendimento de economias subdesenvolvidas e de possibilidades de integração em regiões fronteiriças. **Capítulo III** apresenta um breve levantamento da pesquisa de trabalhos acadêmicos (teses, dissertações, periódicos científicos, etc.), registradas nas bases científicas. Aborda o estudo da PNDR e de seus programas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, destacando a relação entre o tema de pesquisa e o objeto de estudo, demonstrando a percepção dos trabalhos científicos sobre a evolução das políticas públicas e programas no Brasil e no Mato Grosso do Sul. **Capítulo IV** descreve os procedimentos metodológicos, como identificação do ambiente de pesquisa e amostra, os instrumentos de coleta de dados, o modelo de análise entre outros. **Capítulo V** são apresentados os resultados da pesquisa a partir da coleta de dados, identificando os principais aspectos percebidos pelos atores locais sobre a PNDR e seus programas atuaram nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Por último são apresentadas as conclusões da pesquisa, que apresenta uma síntese dos resultados, limitações e sugestões para próximos estudos.

1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS

Este capítulo contextualiza o tema políticas públicas a fim de tratar a temática da avaliação de políticas públicas como necessária para compreender as ações e os resultados que uma política pública pode proporcionar, bem como reconhecer os aspectos conceituais e teóricos que fundamentam o papel da avaliação. No entendimento de todo o processo, a identificação dos procedimentos de avaliação se torna fundamental.

A avaliação de políticas públicas é uma das temáticas desta pesquisa. As políticas regionais brasileiras, principalmente as abordadas neste trabalho, requerem promoção do desenvolvimento endógeno, buscando a articulação entre o governo e os atores sociais para compreender as potencialidades de cada território. Para tanto, o estudo conceitual sobre como as políticas públicas podem contribuir sobrevém da análise avaliativa de tais políticas pela verificação das realidades e ações que elas podem alcançar conforme seus objetivos.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas nascem da necessidade de resolver conflitos existentes nas sociedades modernas, que têm como principal distinção a diferenciação social. Por possuírem ideias, valores, interesses e aspirações diversos, os membros de uma sociedade acabam desempenhando papéis diferentes no decorrer de sua existência. Esses aspectos tornam a vida em sociedade complexa e comumente há conflitos de opinião, de interesses, de valores, etc. Assim, para que esses conflitos sejam mantidos dentro de limites moderáveis, há dois meios, o autoritarismo (coerção) ou a política, podendo haver neste último coerção, mas não se limitando somente a isso (RUA, 2009).

As políticas públicas abarcam um conjunto de ações relativas conforme sua atribuição imperiosa de valores. Geralmente, uma política pública requer ações que devem ser selecionadas estrategicamente para implementar as decisões tomadas. No entanto, surge o fato da decisão política, que se refere à escolha entre alternativas plausíveis de acordo com a hierarquia das preferências dos atores envolvidos. “Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política” (RUA, 2009, p. 02).

Nesse sentido, as políticas públicas envolvem uma atividade política cuja dimensão pública é dada não pela grandeza do conjunto social, mas pelo seu modo imperativo. Constitui-

se, então, de ações e decisões que estão cobertas pela autoridade que emana do poder público, não do privado ou do coletivo (RUA, 2009).

Teixeira (2002) afirma que as políticas públicas são diretrizes que têm como princípios básicos a ação do poder público baseada em regras e procedimentos que firmam as relações entre o Estado e os atores da sociedade organizada. Tais relações envolvem a regulamentação das políticas para formalizar os programas e as linhas de financiamentos que irão direcionar as ações. Há, no entanto, os conflitos por ações não compatíveis com as demandas que a sociedade específica, podendo gerar também as “não ações”, as omissões como formas de manifestação política.

O conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais são resultados das ações das políticas públicas durante todo seu processo, desde a elaboração e a implantação até a forma de exercício do poder político. As relações de poder envolvem atores sociais com projetos e interesses diferentes, tornando a prática do consenso uma das principais questões da mediação social e institucional das políticas (TEIXEIRA, 2002).

O debate público da transparência é fundamental para o consenso e a vitalidade da política pública, pois ele trata da distribuição de recursos, seja de forma direta ou indireta, como no caso das isenções fiscais. Assim, os limites entre o público e o privado se tornam de complexa definição, sendo essencial que a política seja elaborada em espaços públicos e não em gabinetes governamentais (TEIXEIRA, 2002).

Souza (2006) salienta que o tema da política pública enquanto área de conhecimento surgiu nos Estados Unidos e buscava romper com os estudos tradicionais europeus, que estavam mais concentrados na análise da participação do Estado e suas instituições do que na produção dos governos, considerando-os como produtores por excelência de políticas públicas.

Do ponto de vista teórico-conceitual, Souza (2006) destaca que o estudo da política pública envolve vários campos de análise e seu foco está no entendimento da natureza de seus processos. Uma teoria geral da política pública provoca a sistematização multidisciplinar, envolvendo, por exemplo, a sociologia, a ciência política e a ciência econômica. Além disso, a repercussão das políticas públicas nas sociedades e no comportamento econômico precisam ser explicados pela inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade.

Fazendo um retrospecto sobre a historicidade do tema, trabalhos como os de Souza (2006), Rua (2009) e Dia e Matos (2012) destacam que o aspecto conceitual clássico da política pública é tratado em quatro trabalhos seminais acerca do tema: Laswell (1936; 1958), Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) e Easton (1965).

Laswell (1936; 1958) considera a importância da análise das políticas públicas com o propósito de unir o conhecimento científico com as ações práticas dos governos. O Estado se torna o agente promotor das políticas públicas, mas é preciso pensar como analisar as aplicações dessas políticas. Para tanto, o autor evidencia alguns questionamentos primordiais a fim de refletir sobre as decisões e as análises quanto à política pública, como, por exemplo, quem ganha, que diferença faz e o que procuram como impactos.

A política pública parte, então, do entendimento de suas ações e considera a inserção e a participação da sociedade, pois é por meio de sua interação com os organismos institucionais que se torna possível responder aos questionamentos que permitem analisá-la. Mesmo que haja diferenças e conflitos na comunidade, somente organizando e aplicando as políticas de forma democrática o interesse coletivo pode se sobressair ao individual.

O conceito de *Policy Science* adotado por Lasswell (1956; 1958) estabeleceu o campo específico de análise das políticas públicas como uma ciência aplicada com vistas a entender os processos políticos que ocorriam na reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. A *Policy Science* é caracterizada por sua aplicabilidade do conhecimento científico para resolver os problemas das políticas públicas no sentido de fazer interagir todas as áreas do conhecimento humano e agregar maior racionalidade no momento de implantação de uma política pública.

Seguindo a análise das políticas públicas proposta por Lasswell, Simon (1970) definiu que os decisores públicos (*policy makers*) possuem racionalidade limitada por não terem todo o conhecimento da informação, tempo de decisão, auto interesse, entre outros. Contudo, a racionalidade pode ser potencializada desde que sejam criadas normas e incentivos que alinhem o comportamento dos atores para evitar assimetrias de informações que prejudiquem as decisões ou a busca do interesse próprio.

Mattos e Baptista (2011) sintetizam que as políticas públicas passaram a ser entendidas como um processo político racional conduzido pelos governantes do Estado, cuja orientação política deve ser de interesse público, ou seja, da própria sociedade, atendendo aos critérios e normas de condução pactuados socialmente. Nesse sentido, a interação da ciência com a política pública serve como pilar para a análise e a orientação das ações oriundas desta interação, que necessitam ser definidas como uma resposta do governo às demandas, aos problemas e aos conflitos sociais existentes.

A proposta de Lindblom (1959) enfatizou as relações de poder e a integração entre as várias etapas de um processo decisório como incrementos para se entender o racionalismo na

análise de políticas públicas. Tais relações passariam pelo papel das eleições, pelos partidos políticos, pelo grupo de interesses e pela burocracia.

Para Easton (1965) a política pública deve ser vista como um sistema que relaciona a formulação, os resultados e o ambiente interno e externo. Os partidos, mídias e grupos de interesse acabam influenciando nos resultados das políticas públicas. Essa abordagem sistêmica¹¹ das políticas públicas considera a existência de um subsistema político que abrange o conjunto das organizações públicas e dos atores políticos.

A abordagem das arenas políticas busca as relações de causa e efeito como variável principal para a avaliação de políticas públicas. Assim, a diferença entre as duas abordagens é que a perspectiva sistêmica aborda todas as políticas como *outputs* (resultados) sem diferenciá-las, já a abordagem das arenas envolve todo padrão de interações dos atores políticos, como alianças, competição, conflitos e confronto, ou seja, ela permite caracterizar todo o processo da política pública (RUA; ROMANINI, 2013).

Para Souza (2006), a importância do campo de conhecimento sobre políticas públicas, bem como suas regras de decisão, elaboração, implementação e avaliação, ganhou destaque a partir da década de 1980 em razão dos seguintes fatores: i) Adoção de políticas restritivas de gastos, que dominaram a agenda dos países, em especial daqueles considerados subdesenvolvidos, que passavam por crises econômicas mundiais, e evidenciaram a necessidade de os países executarem políticas públicas de âmbito econômico e social; ii) Novas visões sobre o papel do Estado como, por exemplo, recrudescimento das políticas *keynesianas* e adoção de modelos neoliberais que restringiram a intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, com ajustes fiscais restritivos; e iii) Redemocratização, fator mais relacionado a países subdesenvolvidos, principalmente os da América Latina que apresentavam, ainda na década de 2000, problemas para conseguirem formalizar coalizões políticas que desenhassem políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social de grande parte da população.

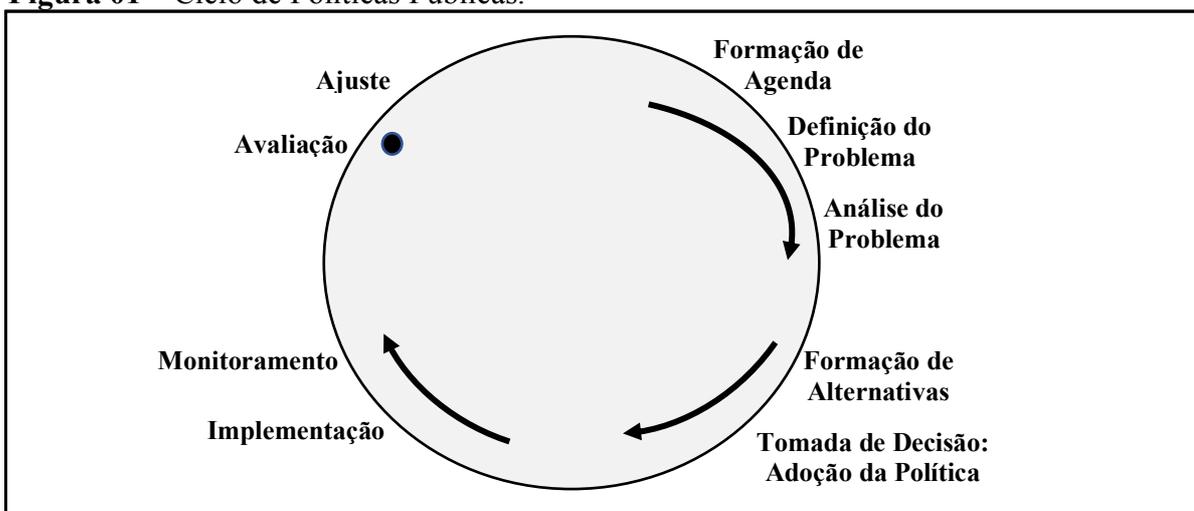
A complexidade para resolver os problemas apresentados pelos países da América Latina e por outros países com baixo grau de desenvolvimento está na difícil obtenção de consenso na sociedade. Esse aspecto gera dificuldades para a construção das regras capazes de reger a decisão, a elaboração e a implementação, como também os resultados dos conflitos essenciais às decisões sobre política pública (SOUZA, 2006).

¹¹ Para Rua e Romanini (2013), cada Estado é um sistema nacional composto por seus subsistemas econômicos, sociais, culturais e políticos.

O papel do Estado brasileiro com relação ao desenvolvimento econômico e à condução das políticas públicas ganhou destaque no final da década de 1980 devido à busca por respostas para as crises inflacionárias e à redemocratização recente do país. Seguindo este raciocínio, Dias e Matos (2012) definem que a política pública deve partir do pressuposto democrático de que sua área de domínio não é privada ou individual, mas essencial no comum acordo entre os cidadãos. O controle sobre o que constitui o bem comum deve ser do Estado, o qual deve agir com finalidades públicas.

De acordo com Rua (2009), a complexidade das políticas públicas está ligada ao ambiente marcado por relações de poder extremamente problemáticas entre atores do Estado e da sociedade. Daí influenciarem nos elementos de elaboração (agenda, definição e análise do problema, análise de alternativas e decisão), implementação e monitoramento, e avaliação e ajuste, que, quando definidos em ciclos, tendem a reduzir tal complexidade, como pode ser observado na Figura 01.

Figura 01 – Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Adaptado pelo próprio autor a partir de dados de Rua (2009).

O ciclo da política pública pode acontecer de forma não linear, de modo que o processo não está claramente definido e as atividades das etapas apresentadas na Figura 01 podem ocorrer de forma simultânea ou parcialmente superpostas. Essas etapas formam o processo político que deve ser compreendido pelo gestor.

Nessa perspectiva, Souza (2006) esclarece que a formação de agenda se refere à seguinte pergunta: por que alguns questionamentos entram na agenda e outros são ignorados? A pergunta, então, define quais problemas entrarão na agenda, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar o problema e quais são os participantes visíveis que

definem a agenda (políticos, mídias, partidos políticos, grupos de interesses etc.) e os invisíveis que definem as alternativas (acadêmicos e burocracia).

A formação de alternativas e a tomada de decisão são o momento em que os atores iniciam o processo de apresentação de propostas e de interesses diversos. Daí a necessidade da adesão entre os atores visíveis e invisíveis sobre a possibilidade de chegar a uma decisão consensual do que está sendo formado. Na implementação e no monitoramento, está envolvido um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos dotados dos resultados preliminares e intermediários obtidos, como também do comportamento do ambiente da política (RUA, 2009).

As ideias e o conhecimento sobre os procedimentos das políticas se tornam importantes para compreendermos como suas ações podem afetar positivamente, ou até mesmo negativamente, a sociedade. A avaliação como meio de estimar os resultados é um instrumento da gestão pública que deve ser cada vez mais utilizado.

A definição de política pública aqui adotada considera que ela seja o elemento que vincula o Estado e a sociedade, mas sem restringi-la àquilo que se promove a partir dos Estados e seus governos. Essas políticas devem possibilitar a inclusão, a mudança ou a entrada de novos temas na agenda de decisões do Estado de acordo com as demandas da sociedade participe (MATTOS; BAPTISTA, 2015).

A presente pesquisa realiza o estudo e a avaliação de uma política pública que tem o objetivo de promover o desenvolvimento endógeno por meio de incentivar as potencialidades de regiões deprimidas no âmbito social e econômico. Isto requer reflexão sobre o espaço que esta política gera para a construção das demandas e das respostas ou se ela se restringe somente ao marco oficial do governo. O papel da política pública é o de promover o desenvolvimento mediante a intensificação do debate entre grupos sociais que determinam as particularidades de cada realidade. A partir do exposto, a avaliação de políticas públicas e de seus programas se torna essencial para entender seus impactos e resultados.

1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este item expõe alguns tipos de avaliação que compreendem e respondem aos problemas de implantação, ação e resultados com os quais uma política pública voltada para promover o desenvolvimento econômico e social de territórios específicos pode se defrontar. É a partir da avaliação que se torna possível conjecturar os resultados esperados e ajustar as decisões dos agentes públicos.

Derlien (2001) classifica a avaliação de políticas de públicas em três funções: *informação*, que ocorreu durante a década de 1960, quando os gestores priorizavam o *feedback* como mecanismo principal da avaliação; *realocação*, ocorrida durante a década de 1980 e cujos gestores se preocupavam com a alocação racional de recursos orçamentários; *legitimação*, *ocorrida* na década de 1990, quando os avaliadores se tornaram auditores para mensurar os resultados e definir sua validade considerando os níveis orçamentários utilizados.

Complementando o estudo de Derlien (2001), Trevisan e Bellen (2008, p. 537) sintetizam o avanço da avaliação de políticas públicas a partir da década de 1990, quando ela foi “substituída (novos mercados internos surgem como avaliadores intrínsecos), complementada (a regulamentação de monopólios privatizados cria uma demanda por avaliações) e aplicada a novas questões (novas ferramentas de avaliação, como os contratos)”. Contudo, o cenário da época não garantiu credibilidade e sustentabilidade de avaliação nas políticas de redução do tamanho do Estado, seja pelas esferas subnacionais ou pelas privatizações.

Silva e Costa (2002) explicam que é a partir de meados da década de 1990 que, juntamente com o contexto do debate pela Reforma do Estado¹², os estudos e as pesquisas de avaliação de políticas públicas obtiveram crescente reconhecimento pelos gestores governamentais no Brasil. O debate quanto ao rompimento de um modelo de Estado burocrático e à adoção de um modelo centralizado nas necessidades da sociedade foi fundamental para que os estudos sobre avaliação ganhassem mais espaço, enfatizando a capacidade do Estado de facilitar a dinâmica econômica para garantir sistemas de proteção social e promover meios para estabilizar as tendências de conflitos de desigualdades econômicas e sociais.

Esses aspectos decorreram dos problemas enfrentados pelo Brasil e por outros países da América Latina, como, por exemplo, Argentina e Chile, com relação ao desemprego, à precarização de postos de trabalhos e à pobreza, culminando em políticas compensatórias e redistributivas de renda. Diante de tal cenário, a exigência de maior eficiência da ação pública tornou o processo de avaliação cada vez mais rígido perante as atividades de programas, projetos e políticas, principalmente aqueles de forte apelo social (SILVA; COSTA, 2002).

Ramos e Shabbach (2012) destacam que esta evolução da ação pública e da avaliação das políticas públicas ocorreu com relação ao conjunto de três processos: *efetividade*, que

¹² O exemplo mais notório da nova orientação político-ideológica e gerencial foi a reforma administrativa promovida pelo governo federal em 1998 por meio da Emenda Constitucional n. 19. A reforma fez distinção entre as atividades exclusivas do Estado e as atividades sociais e científicas: o Estado deve executar formalmente as primeiras, enquanto financia as outras, que devem ser executadas por organizações públicas não-estatais priorizando o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2000; RAMOS; SHABBACH, 2012).

mensura o alcance de metas e faz a aferição de resultados esperados e não esperados; *eficácia*, que postula que quanto maior a produção de políticas públicas, maior a eficácia governamental; e *eficiência*, que diz que quanto menor o custo de produção maior será sua eficiência. Além dessas questões, a avaliação passou a incorporar o estudo da política (*of policy*), que compreende o conhecimento do processo político, e o estudo para a política (*for policy*), que está voltado para a resolução de problemas sociais a fim de melhorar o processo político e o bem-estar da população considerando os avaliadores como agentes sociais e partícipes do processo político.

No seu estudo de avaliação de políticas públicas, Ramos e Sahabbach (2012, p. 04) formularam três questionamentos que se tornam centrais para o progresso da investigação: “em que medida os objetivos propostos na formulação do programa-projeto são ou foram alcançados? Como o programa funciona? Quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados?”

Assim, a avaliação consiste em procedimentos para auditar os resultados da política. A partir da avaliação, é possível ajustar as decisões dos agentes públicos para que os resultados esperados sejam obtidos. A avaliação, na visão de Faria (2005), tem sido classificada de acordo com seu *timing* — o antes, durante ou depois da implementação da política ou programa — dependendo da posição que o avaliador assume em relação à parte avaliada, ao ambiente que se encontra e ao contexto dos resultados esperados.

Melo (1999) divide o entendimento e a avaliação de políticas públicas em três subconjuntos. O primeiro é o regime político, instituições ou o próprio Estado no papel do patrimonialismo, do clientelismo ou até mesmo do autoritarismo; o segundo diz respeito às políticas setoriais que mesclam as análises do processo da política com as problemáticas das próprias áreas setoriais, destacando o papel do Estado e sua contribuição nas soluções por meio do envolvimento de cientistas políticos e especialistas setoriais; o terceiro e último subconjunto consiste na avaliação das políticas, que abrange as áreas da administração pública, das ciências econômicas e da sociologia.

Januzzi (2011) contribui para esclarecer a importância da avaliação focada no processo de implantação por meio de abordagens exploratórias e semiestruturadas, que se apoiam em realidades produzidas de forma regular ou tempestivas, mas que são indispensáveis para aprimorar a ação pública por produzirem informações relevantes sobre a aplicação da política. Cabe salientar que o processo de avaliação de políticas públicas é diferente do processo de análise, pois, mesmo não havendo um consenso sobre a quantidade de etapas que constitui um processo de elaboração de políticas públicas, a avaliação torna-se uma dessas etapas.

Pires, Lopez Jr. e Sá e Silva (2010) destacam que a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atender dois extremos: o entusiasmo das ações do poder público na implantação de uma política, programa ou projeto; e, posteriormente, a decepção conforme os resultados alcançados. A avaliação se propõe a aproximar estes dois aspectos, subsidiando informações sobre o desempenho e a formulação de políticas para que os mecanismos de funcionamento sejam aprimorados e contribuam com efeitos cada vez mais positivos.

Na concepção de Carvalho (2003), a avaliação é parte essencial da política pública, pois ela interage como uma atividade permanente durante todo o processo e todas as fases da política pública, desde a formulação de agenda e definição do problema até a análise das mudanças sociais após a intervenção pública. Sob essa perspectiva, as políticas públicas não podem ser entendidas como um fluxo ou uma sequência linear de etapas que desconsidera um processo contínuo de decisões capazes de contribuir para melhorar/ajustar as ações ou alterar substancialmente a política.

Para Carvalho (2003), a avaliação se distingue em duas modalidades: a avaliação de processo (ou avaliação processual) e a avaliação de impacto (ou de resultados). Esta última deve estar estruturada em métodos comparativos de “antes” e “depois”, entre o “proposto” e o “realizado” e entre “meios” e “fins”. A avaliação de processo se refere à avaliação e à adequação dos recursos e meios utilizados diante dos resultados parciais ou finais. Esta modalidade acompanha e avalia a execução dos procedimentos de implantação da política, diferentemente do monitoramento, que é uma ferramenta de gerenciamento que se aplica durante a execução. A avaliação de impacto consiste na avaliação de efeitos produzidos sobre a sociedade, e nela o que interessa é a efetividade social e não somente os beneficiários diretos. As observações empíricas podem constatar as diferenças entre o “antes” e o “depois”, mas é preciso estabelecer a relação causa e efeito, ou seja, não basta verificar as mudanças, é necessário provar que elas foram causadas pela política.

No campo teórico, a avaliação é multidisciplinar e está inserida nas Ciências Sociais Aplicadas, pois envolve vários conceitos desta área, como, por exemplo, a abordagem da microeconomia com conceitos de maximização de bem-estar e minimização de custos sociais; a abordagem da Ciência Política por meio de teorias de conflitos, áreas de decisões e formas institucionais de governo; e a abordagem da Sociologia a partir de conceitos sobre reconstrução de processos sociais, elaboração de diagnósticos etc. (CARVALHO, 2003).

As tarefas que a avaliação propõe são a de relacionar os objetivos estabelecidos com os resultados alcançados para, em seguida, distinguir as intervenções governamentais nas mais diversas áreas com o intuito de gerar e fornecer informações que permitam analisar o

desempenho dos atores que comandam a política. Estas tarefas de coleta, análise, interpretação e comunicação de informações contribuem para a decisão sobre a continuidade, o aperfeiçoamento, a expansão ou a redução da atuação do poder público visando manter a qualidade do desenho da política em relação a seus processos e procedimentos de implantação (ROSSI; LIPSEY; FREEMAN, 2004; PIRES; LOPEZ JR.; SÁ E SILVA, 2010).

A avaliação é, no entanto, um procedimento fundamental para mensurar o quanto a política que está sendo implementada consegue atender aos objetivos propostos. A transparência durante esse processo torna-se uma sólida base e mantém a credibilidade e sustentabilidade da política.

Ao debater sobre a avaliação sob a perspectiva brasileira recente, Fischer (2002) definiu três vertentes que capturam uma fraca cultura de avaliação. A primeira vertente é a de que são raros os projetos do setor público criados e pensados para que tenham sua avaliação facilitada durante o processo de implementação. A segunda consiste na quantificação dos resultados e preocupa-se, por exemplo, com o número de hospitais construídos, mas não com a redução de determinados tipos de doenças que afetam a comunidade. A terceira e última vertente reflete a dificuldade de a própria gestão pública se auto avaliar, sendo preferível criar novos projetos para tratar de problemas já existentes. O autor destaca que há uma perda de continuidade nas relações com o passado e o futuro, surgindo, então, uma realidade de “esquecimento organizacional” em vez de aprendizagem.

Contudo, para Boullosa (2009), o processo de avaliação no Brasil tem sido mais disseminado desde os anos 2000, mas ainda não se verifica uma cultura de avaliação coesa. Nesse sentido, a avaliação não costuma ser um procedimento usual e padronizado sobre o contexto do ciclo da política do qual ela faz parte. Ainda é predominante o desconhecimento sobre o porquê da avaliação, sobretudo, pelo não entendimento de que se trata de um processo que envolve a aprendizagem e a participação social em um maranhado complexo de relações sociais e conflitos de interesses.

Arretche (2003) considera que todo o processo de avaliação não pode ser apenas instrumental ou técnico à medida que o envolvimento dos atores sociais se fortalece, pois é a partir desse envolvimento que todo o processo de avaliação passa por uma atribuição de valor, de ponderação sobre aceitação ou não da política ou programa. Ao restringir a avaliação somente à instrumentalização, ela perde o sentido de solucionar o “problema público” tendo em vista a não participação da sociedade quanto à resposta daquela política ou daquele programa.

A avaliação é um processo que envolve diversos atores, de forma direta ou indireta, por meio de entrevistas, opiniões, leituras, reuniões e outros tipos de trocas de experiências. Ela ainda envolve, de forma diferente, os atores que assumem a coordenação do processo de avaliação, já que estes possuem crenças, valores, preconceitos e outras subjetividades que acabam por influenciar todo o processo (BOULLOSA; ARAÚJO, 2009).

Na literatura consultada, não foi possível distinguir um consenso sobre o conceito de avaliação de políticas públicas, mas foi possível verificar que ela deve estar pautada em critérios autênticos e verdadeiros, deixando claro os tipos de critério adotados para a avaliação a fim de se chegar aos resultados apreciados. Nesse contexto, Cavalcanti (2006) e Januzzi (2011), apoiados no trabalho de Lubambo e Araújo (2003) e Garcia (2001), sintetizam os tipos de avaliação e ressaltam a diferença com relação ao monitoramento conforme apresentado no Quadro 01:

Quadro 01 – Tipologias de avaliação de políticas públicas.

Tipos	Principais Aspectos
Avaliação <i>ex-ante</i>	Avaliação antes do início do projeto. Procura mensurar a viabilidade econômica e financeira da política. A viabilidade política e institucional também é importante. A ideia é escolher a melhor estratégia de programas e projetos para concretizar as políticas.
Avaliação <i>ex-post</i> ou somativa	Consiste na avaliação de resultados esperados e não esperados. Compreende em que medida o programa atingiu os resultados. A avaliação assume um caráter somativo, de análise da efetividade do programa.
Avaliação formativa ou de processo	Foca na gestão e no funcionamento do programa. Investiga as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados. A avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo.
Monitoramento	É um processo sistemático e periódico da análise de gestão. As atividades de monitoramento são desenvolvidas durante a execução do programa. Entretanto, para realizá-las, é necessário ter conhecimento do projeto nas suas fases inicial e final, bem como na sua fase de desenvolvimento.

Fonte: Cavalcanti (2006) e Januzzi (2011).

Os tipos de avaliação contribuem para formalizar os processos da política pública e seus resultados e permitem responder aos problemas de formulação e implementação de políticas públicas e de programas governamentais. Cavalcanti (2006) reconhece que é na fase de implementação que são reveladas as necessidades de ajustes, aperfeiçoamento e até mesmo a

substituição do programa. Logo, a avaliação é essencial para diagnosticar estes ajustes e contribui para a estruturação e o sucesso do programa.

Ala-Harja e Helgason (2000) explicam que, por ser utilizado em várias disciplinas, como na economia, administração, estatística, sociologia, entre outras, o conceito de avaliação não possui um consenso no meio acadêmico ou institucional. Conforme o uso da avaliação se torna cada vez mais frequente, o termo passa a ser chamado de revisão, acompanhamento, monitoramento, auditoria, avaliação etc., o que gera uma preocupação quanto à perda de significado do conceito de avaliação.

Guba e Lincoln (2011) afirmam não existir uma forma pronta de avaliação e, se ela existisse, não haveria a necessidade de discutir os procedimentos e os direcionamentos da avaliação, tornando-a inoperante. A avaliação é um processo que envolve os interesses coletivos e, por este motivo, ela deve estar permanentemente flexível às adaptações para cada tipo de projeto ou programa.

Outro aspecto sobre os tipos de avaliação está na diferenciação entre a avaliação qualitativa e a quantitativa, que advém das abordagens sobre o que se consegue mensurar dos resultados das políticas conforme suas características. Na avaliação qualitativa, a compilação de estudos anteriores, a análise documental e a análise situacional do problema social e de suas soluções elaboradas são elementos indispensáveis. Na avaliação quantitativa, a relação causal entre o programa e seus resultados origina as variáveis de análise de impacto, que mensuram o resultado dos efeitos da política, servem como medida de desempenho e estabelecem a relação de causalidade nas alterações sociais (JANUZZI, 2011).

Para Cotta (1998) e Ramos e Sahabbach (2012), os estudos de avaliação com abordagens qualitativa e quantitativa são utilizados com mais frequência na avaliação de processos, ou avaliação processual, que ocorre durante a implementação das políticas com objetivo de buscar respostas sobre seu funcionamento. Na avaliação processual, é possível identificar o conteúdo inserido na política pública, se ela está sendo executada conforme o previsto e se os recursos e os benefícios estão sendo distribuídos corretamente.

A avaliação processual contribui para a geração de informações sobre resultados que se tornam úteis para gestores nas tomadas de decisões capazes de melhorar a eficiência operacional dos programas inseridos na política pública. A esquematização dessa avaliação requer o uso de procedimentos metodológicos que podem ser pesquisas *surveys* com questionários fechados, entrevistas semiestruturadas ou abertas e observação, cujo objetivo é aferir a adequação da política considerando os aspectos organizacionais, sociais, políticos e econômicos (RAMOS; SAHABBACH, 2012).

Os autores ainda complementam que, diferentemente da avaliação processual, os conceitos e procedimentos da avaliação de impacto estão ligados ao método quantitativo para a coleta e o tratamento de dados no uso de modelagens estatísticas e ou econométricas. Nesse tipo de avaliação, o objetivo principal é entender a causa e o efeito com relação aos produtos ofertados pela política pública.

Neste estudo, a avaliação processual (de processo) e a de impacto (de resultados) são as que melhor se enquadram nos procedimentos quantitativos e qualitativos ao buscarmos compreender a Política de Desenvolvimento Regional (PNDR) e seus programas para os municípios da faixa de fronteira sul-mato-grossense desde o início da década de 2000, pois tanto os dados quantitativos quanto os qualitativos são analisados considerando todo o aspecto institucional, político, social e econômico.

Seguindo o raciocínio de Figueiredo (1986) e de Ramos e Sahabbach (2012), tanto a avaliação processual quanto a avaliação de impacto podem levar às seguintes conclusões: a) os objetivos e resultados são alcançados; b) um resultado não esperado é produzido, sendo, porém, positivo; c) resultados do tipo “a” e “b” ocorrem e são positivos no curto prazo, mas podem ser negativos no médio e no longo prazo; d) o resultado esperado é atingido no que se refere aos membros da população-alvo, ou seja, cada indivíduo melhorou sua situação com a política pública, no entanto, em médio prazo, a categoria social a que esses indivíduos pertencem, ou passam a pertencer, piora; e) o resultado esperado não é alcançado e nenhum outro resultado é produzido; e f) um resultado não esperado ocorre, sendo, porém, negativo.

Silva e Costa (2002) destacam que os resultados buscam oferecer condições para que o gestor consiga avaliar a qualidade da implementação da política pública. Nesse caso, a avaliação processual é a que identifica os graus de eficácia, situações e problemas (pontos de estrangulamento) durante o processo de implementação, incorporando as opiniões dos atores sobre o programa ou projeto em análise e suas ações positivas, que precisam ser maximizadas e expandidas.

A avaliação processual focaliza, no entanto, os procedimentos estratégicos condizentes com o modo de execução das políticas públicas. Porém, tais procedimentos limitam-se a recortes institucionais que podem privilegiar certas proporções e fatores referentes ao sucesso ou fracasso da implementação. Para abranger tais limitações, Silva e Costa (2002) identificaram três módulos de avaliação de processo da política pública. No Quadro 02, são sintetizados como os módulos contribuem no processo avaliativo.

Quadro 02 – Módulos da avaliação processual.

Módulos	Objetivos	Aspectos centrais
i. Módulo de análise	Identificar os objetivos da política pública. Este módulo procura ainda retratar e analisar: atribuições, distribuição e hierarquia dos órgãos; matrizes e fluxos decisórios; legislação e recursos disponíveis (organizacionais, financeiros, tecnológicos, físicos e humanos)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processo decisório básico de cada programa; ▪ Organizações e agentes implementadores envolvidos, bem como seus recursos de ação; e ▪ Microarenas decisórias conformadas a partir de cada elo crítico e dos interesses envolvidos em cada uma delas.
ii. Módulo de implementação	Analisar o processo de implementação propriamente dito a partir do exame da ação dos agentes implementadores em cada elo considerado crítico na viabilização e operacionalização de uma política específica.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os perfis socioeconômicos, culturais e profissionais dos agentes implementadores; ▪ Suas opiniões sobre os aspectos centrais do programa ou projeto e dos processos de implementação; e ▪ Suas atitudes e expectativas perante os resultados decorrentes da implementação dos programas.
iii. Módulo de opiniões e expectativa dos usuários	Avaliação das opiniões e expectativas dos usuários ou beneficiários dos bens ou serviços oferecidos à população no âmbito de cada programa.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O alvo são os atores que interferem nas decisões dos agentes implementadores por meio de demandas e sugestões.

Fonte: Silva e Costa (2002).

O primeiro módulo se refere à reconstituição da estratégia de implementação, o desenho inicial da política pública até a sua configuração mais recente são o principal interesse da avaliação. O segundo módulo é especial para programas públicos da área social com formato descentralizado, considerando quatro níveis: a) o central, que viabiliza sistemas de incentivos e punições, possibilitando ações coordenadas dos outros níveis de governo; b) o intermediário, ligado às unidades federativas para o controle regional e realização de ajustes específicos e particulares de cada território; c) o local, no qual a maior parte da política pública é executada, sendo a natureza da avaliação operacional; e d) o não governamental, no qual organizações não-governamentais e empresas privadas prestam serviços por convênios ou contratos. Por último, o terceiro módulo incorpora o auxílio na conformação de maior transparência por parte dos gestores porque podem exercer níveis superiores de controle social sobre a ação estatal por meio de mecanismos institucionalizados de participação (SILVA; COSTA, 2002).

Silva e Costa (2002) ainda declaram que as políticas públicas de cunho social apontam de forma mais aguda para os desafios dos processos de implementação por exigirem ampliação da capacidade operacional do setor público. Enfim, a avaliação processual possibilita: determinar, rapidamente, em que extensão os objetivos do programa têm sido atingidos; especificar objetivos mensuráveis; utilizar instrumentos objetivos de coleta de dados;

identificar a discrepância entre objetivos e desempenho; situar a condição de desenvolvimento do programa; monitorar os resultados; e identificar as novas necessidades de avaliação.

Com as informações adquiridas nos processos de avaliação, a identificação e o incentivo para que as políticas funcionem efetivamente e tenham qualidade possibilitam corrigir os pontos fracos das políticas de baixo desempenho. Esses aspectos da avaliação são inerentes ao seu uso no setor público como forma de avançar nas gestões em todo o país.

O debate sobre o papel do Estado na década de 1990 denotou uma influência sobre a administração pública e a necessidade de avaliação tornou-se cada vez mais evidente naquele cenário, assumindo, assim, sua função de legitimação dos resultados das políticas públicas. Tais perspectivas foram acompanhadas de formulações teóricas quanto a como proceder no processo de avaliação para garantir a leitura das políticas públicas em torno de sua concepção e objetivos.

A partir dos anos 2000 a crescente necessidade da legitimação dos resultados das políticas públicas somada com a expansão de cursos e produção sobre o tema da política pública conduziu a sua institucionalização, de modo que o campo da análise e avaliação da política pública tornaram elementos centrais. Esse processo tem impulsionado a formação de atores governamentais e não governamentais para o campo da análise de políticas. “A importância assumida pelas políticas públicas tem exigido não apenas estudos de políticas públicas, mas também pesquisas que subsidiem a formulação, a implementação e a avaliação de políticas” (FARAH, 2016, p. 973-974).

O avanço conceitual e metodológico do estudo da avaliação contribui para que a política pública seja considerada no processo avaliativo desde a sua formulação, auxiliando o gestor público em suas ações e decisões presentes e futuras. No caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e seus programas, vários estudos¹³ adotaram procedimentos analíticos que orientaram e apontaram os problemas que a política enfrentou nos últimos anos.

Pelo exposto, verifica-se a importância da avaliação na composição de análises das políticas públicas, uma vez que as questões relacionadas à PNDR envolvem aspectos contextuais importantes que se identificam em cada território de estudo. Portanto, é preciso pensar a avaliação como meio de aprimorar as políticas, considerando o comportamento dos atores locais e suas interações para que assim seja possível compreender os aspectos positivos ou negativos que a PNDR trouxe de acordo com seus objetivos relatados.

¹³ Como os de Cargnin (2014), Macedo e Coêlho (2015), Resende et al. (2015), Macedo (2017) e Pêgo (2017).

2 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS E ENCADEAMENTOS PARA POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O capítulo apresenta uma discussão teórica sobre os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento dentro do contexto da integração regional. Estuda a importância do combate à pobreza de regiões ou territórios como principal objetivo para redução das desigualdades no Brasil, que são problemas comumente das regiões de faixa de fronteira sul-americana, com destaque para o fortalecimento do desenvolvimento endógeno de uma região ou território.

É importante destacar que o estudo das teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento ganharam relevância a partir do cenário pós Segunda Guerra, com propostas para o planejamento do desenvolvimento econômico e social para os países europeus desenvolvidos que se encontravam arruinados economicamente e socialmente e para os países considerados subdesenvolvidos ou de Terceiro Mundo, estes últimos considerados países de baixa renda e com fatores de produção atrasados tecnologicamente.

A partir das teorias, é possível verificar alguns pontos que convergem para a orientação delas a fim de que as ações das políticas públicas busquem promover o desenvolvimento e converter tais regiões subdesenvolvidas, à margem de um *círculo vicioso de pobreza*, para um virtuoso desenvolvimento.

2.1 DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO

Ao discutir o conceito de desenvolvimento, Furtado (1983) aborda que o ponto de partida para a discussão sobre o conceito de crescimento e desenvolvimento econômico foi a compreensão do fluxo de renda, cuja expansão foi aceita desde a época das teorias clássicas, como o melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia. Contudo, o conceito de desenvolvimento econômico deve ser utilizado como referência de um conjunto econômico, desde que este conjunto apresente estruturas produtivas complexas e promova uma “autocriação” da procura. Se a procura, seja ela individual ou coletiva, não é autocriada, é conveniente evitar o uso do desenvolvimento. Assim, o conceito de desenvolvimento supera o conceito de crescimento, com o seguinte efeito:

Ele se refere a um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico (...). Porque deve satisfazer as múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura (FURTADO, 1983, p. 78).

Desse modo, o desenvolvimento, do ponto de vista econômico, deve ser entendido a partir de estruturas produtivas robustas que sustentem as necessidades de consumo de uma população. O aumento do fluxo de renda resulta em modificações nas estruturas e de capital por pessoas ocupadas, formando, assim, um conjunto econômico nacional que vai além do aspecto tecnológico e se traduz na diversidade das formas sociais e econômicas (FURTADO, 1983).

O aumento do fluxo de renda, se distribuído, faz com que o desenvolvimento se realize sob uma ação conjunta de fatores responsáveis por transformações nas formas de produção e de forças sociais. O perfil da procura e da coletividade será baseado na hipótese da renda e, a partir de então, se tem as escalas de preferências de consumo. Se a renda da coletividade é primordial para o planejamento do consumo, a distribuição de renda e os preços se tornam elementos fundamentais para que isso ocorra. Estes aspectos destacam que o estudo do desenvolvimento deve ser considerado pela elevação do nível de material de vida na forma como determina a sociedade e o equilíbrio de forças deve prevalecer (FURTADO, 1983).

Em síntese, o que Furtado (1983) propõe para diferenciar o crescimento do desenvolvimento econômico é que o crescimento está condicionado à elevação da renda *per capita*, e a distribuição dessa renda (de forma que o coletivo consiga consumir e melhorar seu bem-estar) se torna condição para o desenvolvimento. Em outras palavras, o crescimento, de caráter quantitativo (de crescimento da renda), precede o desenvolvimento, este de caráter qualitativo (de distribuição da renda).

Historicamente, o conceito de desenvolvimento veio se modificando durante o século XX. Os enfoques sobre este conceito até a Segunda Guerra estavam atrelados à corrente da economia clássica, com Adam Smith (1776) e David Ricardo (1817) considerando o crescimento da produção e da acumulação de capital como primordiais para melhorar o bem-estar da sociedade, assim, o crescimento era tratado como sinônimo de desenvolvimento. Outra corrente¹⁴, na qual se enquadra Furtado (1981; 1983), enfatizou o crescimento como condição imprescindível para o desenvolvimento, mas não suficiente, dado que as mudanças de bem-estar social só podem ser observadas pelo resultado de novas estruturas econômicas e sociais, que são mudanças de cunho qualitativo na sociedade.

As mudanças estruturais e qualitativas para o bem-estar da sociedade passaram a ser estudadas com mais afinco após o cenário de desemprego, miséria, discriminações e desigualdades sociais, econômicas, raciais etc. percebidos após a Segunda Guerra nas

¹⁴ Há que se destacar autores da Comissão Economia da América Latina e Caribe (CEPAL), liderados por Celso Furtado e Raúl Presbrih.

populações dos países europeus. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, é um marco deste cenário, haja vista que o objetivo era de apresentar propostas para soluções de problemas econômicos e sociais, em âmbito mundial (OLIVEIRA, 2002).

A partir desse cenário, a promoção do crescimento econômico passou a se articular com a ideia de ser um elemento necessário para se ter desenvolvimento. Oliveira (2002) e Eberhardt e Ferrera de Lima (2012) apontam que estas ideias se intensificam a partir da década de 1970, considerando o crescimento econômico como necessário, porém insuficiente, para determinar isoladamente o sucesso do desenvolvimento, ressaltando a importância de compreender o bem-estar social por meio de variáveis da saúde, educação, saneamento básico, entre outros.

Nesse contexto, Furtado (1981) conceitua o desenvolvimento como um constante processo de transformações econômicas e sociais que se articulam com as bases estruturais do modelo de produção capitalista, desde que estas bases gerem novas melhorias de renda e inovação. Para isso, uma melhor distribuição de renda proporciona maior mobilidade entre as classes sociais, que condiciona o Estado como agente de investimento para gerar maior oferta na produção e fornecer bem-estar social.

Surge, então, o fenômeno do subdesenvolvimento, decorrente da expansão das economias industrializadas europeias entre os séculos XVIII e XIX para lugares recentemente ocupados em termos populacionais, mas como um modelo ainda pré-capitalista. Para Furtado (1983), a tarefa de captar a natureza do subdesenvolvimento é complexa, devido este possuir muitas dimensões que às vezes são facilmente visíveis, mas que não são as mais significativas. Em uma perspectiva histórica, o subdesenvolvimento não pode ser compreendido com a idade de uma sociedade ou de uma nação. O grau de acumulação de capital aos processos produtivos e o grau de acesso aos bens finais, que condicionam ao “estilo de vida moderno” são considerados parâmetros que podem medir o grau desse subdesenvolvimento.

Segundo Furtado (1981), o progresso tecnológico existente em determinadas áreas, que são os polos de desenvolvimento internacional, culminou na acumulação e na elevação da produtividade. No caso das chamadas economias subdesenvolvidas, na história moderna, essas são marcadas por grande heterogeneidade tecnológica, desigualdades na produtividade do trabalho entre o urbano e rural, uma proporção estável da população vivendo ao nível de subsistência e o crescente subemprego urbano. Estas formações sociais, como considera o autor, estão ligadas à forma como o capitalismo industrial cresceu e se difundiu desde seu início nas economias subdesenvolvidas.

Essa difusão do capitalismo industrial, particularmente o europeu, é explicado por List (1942) como uma relação de trocas de produtos coloniais de interesse dos países

industrializados por produtos manufaturados de interesse dos países periféricos (subdesenvolvidos). Assim, houve uma conseqüente padronização de consumo por bens manufaturados pelos países subdesenvolvidos que passaram da agricultura de subsistência para a agricultura comercial de exportação para atender essas trocas.

Mas essa transformação na estrutura produtiva dos países periféricos não requereu uso expressivo de progresso tecnológico, porque para passar de uma agricultura de subsistência para comercial exportadora, Furtado (1981) argumenta que, no caso do Brasil, de clima tropical, os produtos eram produzidos em lugares que não haviam necessidade de novas técnicas de produção, sendo o uso intensivo de mão de obra e terra já suficiente. Ao contrário de Argentina e Uruguai, de clima temperado, esses precisaram se adaptar às técnicas modernas de produção oriundas da Europa. Portanto, a introdução de novas técnicas de produção em certos países subdesenvolvidos se deu pelo ingresso de produtos manufaturados, importados dos países centrais (desenvolvidos) industrializados. Esta relação com o externo é destacada por Furtado (1981, p. 96):

(...) o subdesenvolvimento é um aspecto de modo pelo qual o capitalismo industrial vem crescendo e se difundindo desde o seu surgimento. Assim sendo, é totalmente enganoso construir um modelo de uma economia subdesenvolvida como um sistema fechado. Isolar uma economia subdesenvolvida do contexto geral do sistema capitalista em expansão é por de lado, desde o início, o problema fundamental da natureza das relações externas de tal economia.

Assim, o “estilo de vida moderno” nos países periféricos foi se formatando aos moldes dos produtos manufaturados, e a industrialização desses países tenderam a produzir os bens de consumo que anteriormente eram importados, que ficou conhecido como processo de substituição de importações. Furtado (1963) recorre ao fenômeno da dependência, pois toda economia subdesenvolvida é uma criação da situação de dependência.

Esse fenômeno se manifesta em dois momentos: primeiro sob forma de imposição externa de padrões de consumo, desde que haja excedentes de produção para o mercado periférico. O segundo momento ocorre quando o processo de industrialização promove a substituição dos bens importados, dividindo o sistema produtivo em atividades tradicionais, para exportações e consumo interno e em atividades industriais de alta densidade de capital para atender os padrões de consumo da minoria modernizada. Furtado (1963) destacou estes dois momentos como estruturas híbridas das economias periféricas, como a agricultura moderna de exportação e a agricultura tradicional de subsistência.

Furtado (1963) chama a atenção para que essa estrutura heterogênea nas economias subdesenvolvidas não seja considerada somente como um modelo arcaico ou pré-capitalista, pois no caso do Brasil, o aumento do nível de salários no setor da agricultura moderna deu um caráter monetário ao sistema econômico. O crescimento dessa renda resultou em importantes modificações no consumo brasileiro, com a penetração de produtos importados que diversificou os hábitos de consumo e posteriormente contribuiu para o desenvolvimento.

Para Furtado (1963), é certo que abundância da força de trabalho na agricultura de subsistência e os aumentos de produtividade da agricultura moderna beneficiaram uma pequena minoria, devido às características de concentração da propriedade territorial. No entanto, essa minoria modernizada acabou sendo suficiente para permitir o desenvolvimento urbano e a industrialização. Embora a industrialização permitisse que as estruturas econômicas e sociais avançassem, como o desenvolvimento urbano e o crescimento da renda nos países subdesenvolvidos, as desigualdades regionais se acentuaram ou até mesmo pioraram com os desdobramentos da modernização.

Prebisch (2000), buscando compreender a dinâmica do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos da América Latina, ressaltou dois problemas referentes à questão do processo da industrialização que ocorrera: o problema da acumulação de capital e o da redistribuição da renda. Nos países desenvolvidos, houve primeiro uma acumulação de capital e depois aconteceu a redistribuição gradativa da renda. No caso dos países periféricos, estes dois problemas foram simultâneos, devido a crises políticas e de reivindicações dos trabalhadores por meio de sindicatos.

Para Prebisch (2000), a insuficiência de acumulação de capital exigida pela tecnologia frente ao exagerado consumo de pequenos grupos de alta renda seriam as contradições mais relevantes do subdesenvolvimento latino-americano. Nas palavras de Prebisch (2000, p. 457): “É fato que, no final das contas, acabou-se por aceitar a industrialização periférica como uma exigência inelutável do desenvolvimento econômico”.

Essa industrialização periférica a que Prebisch (2000) se refere foi de um sistema persistente e anacrônico de intercâmbio de produtos primários dos países subdesenvolvidos por produtos manufaturados dos países desenvolvidos. A problemática desse tipo de industrialização que ocorrera na América Latina representou um grande obstáculo para o desenvolvimento econômico, haja vista que a demanda por produtos manufaturados continuou crescendo rapidamente, enquanto que a dos produtos primários crescia lentamente, por razões alheias à decisão dos países latinos americanos, sendo necessário o aprofundamento da

industrialização para que os países não dependessem somente das exportações de produtos primários.

Para Furtado (1963), era preciso a ação do Estado para que a industrialização se aprofundasse nos moldes do planejamento e de medidas protecionistas para que o processo de substituição de importações se intensificasse. Assim, o autor recomendou que o Estado nacional deveria ser o centro básico de decisões, a partir de então, seria possível uma maior articulação entre os Estados nacionais da América Latina. Somente com a reformulação do Estado nacional e a integração entre as economias seria possível ocorrer de forma controlada e articulada o processo de desenvolvimento econômico acelerado.

Prebisch e Furtado foram os principais percussores no estudo do desenvolvimento e subdesenvolvimento da América Latina, se apoiando na crítica à lógica da economia liberal, sendo o Estado o principal ator para promover o desenvolvimento. Utilizando-se, dessa forma, da dicotomia centro-periferia para compreender o contexto econômico mundial e as especificidades do subdesenvolvimento inerentes ao contexto da América Latina.

Outro importante estudo sobre os países subdesenvolvidos foi de Milton Santos (2003). A questão da difusão de inovações como um processo espacial é considerada pelo autor como interesse crucial para os países subdesenvolvidos. As formas de modernização dos países desenvolvidos ocorreram com uma difusão de inovações longa e extensiva, enquanto que nos países subdesenvolvidos as inovações sempre estiveram confinadas a alguns poucos pontos delimitados, tornando-as poucos difundidas ao final da década de 1970.

Para Santos (2003), o desenvolvimento é reconhecido como um processo de difusão, mas, na verdade, esse processo é seletivo, orientado pelo interesse dos países desenvolvidos, e está sujeito ao potencial dos países subdesenvolvidos. “É importante ter aqui em mente que, provindo dos polos do sistema, a difusão de inovações nunca se generaliza em todo o espaço periférico” (SANTOS, 2003, p. 63).

Santos (2003) faz uma crítica de que os raros esforços do meio acadêmico de inserir o princípio socioeconômico a conceitos nos modelos de difusão estavam atrelados a fim de viabilizar maiores lucros para empresas, e não para investigar condições de bem-estar social para o todo de uma sociedade. Isso refletiu na seletividade que ocorreu no processo de difusão para os países subdesenvolvidos. A difusão das inovações para o estudo científico seria um instrumento importante para se considerar os diferentes níveis espaciais e com sistemas

temporais concretos¹⁵, da realidade vivida pelos homens. As realidades particulares do país, região, lugar, se tornaria, no entanto, um guia essencial.

A historicidade dos países subdesenvolvidos em comparação aos países desenvolvidos desvenda uma natureza única de seu desenvolvimento nas questões econômicas, societárias e espaciais. O espaço nos países subdesenvolvidos se caracteriza, no entanto, de desigualdades de renda que se torna inseparável de uma organização espacial com sua estrutura de produção adequada. O problema salientado por Santos (2003) é que esta estrutura adequada deve ser capaz de transmitir o crescimento dos setores modernos aos não modernos com a finalidade de distribuir os recursos disponíveis de uma maneira equitativa, o que se torna complexo de solucioná-lo.

Para isso, Santos (2003) indica a formação de polos de desenvolvimento, desde que o Estado tenha papel de fortalecer as cidades intermediárias e locais por meio de investimentos sociais e agrícolas nas periferias, reduzindo, assim, a pobreza e oportunizando o uso de maiores recursos disponíveis públicos e maior acesso a recursos fornecidos por empresas privadas para a população. No entanto, as tomadas de decisões do Estado acabam gerando certas complexidades:

O papel do Estado depende do uso de seus recursos para facilitar diretamente ou indiretamente a concentração da produção, ou se os usa para fornecer serviços à população local. O problema, contudo, não é apenas a vontade do Estado, mas também seu poder, porque as tendências de concentração levam a formas monopolistas e oligopolistas de organização, que forçam o Estado a repartir não apenas a poupança popular, mas também o poder de tomar decisões (SANTOS, 2003, p. 176).

O aparato produtivo cada vez mais concentrado em um número limitado de pontos no espaço permitiu um Estado equipado com poderes centralizadores, cujo domínio se estende para além das decisões políticas e econômicas, dado que o Estado requer uma organização de transportes que favorece a todos os tipos de concentração. Assim, o crescimento e o desenvolvimento, diante de poderes centralizadores, acabam acontecendo paralelamente, mas o crescimento comumente definido não seria um processo capaz de eliminar a pobreza.

Considerando a crítica de Santos (2003) em que as teorias voltadas para o desenvolvimento eram complexas para compreender o subdesenvolvimento dos países da

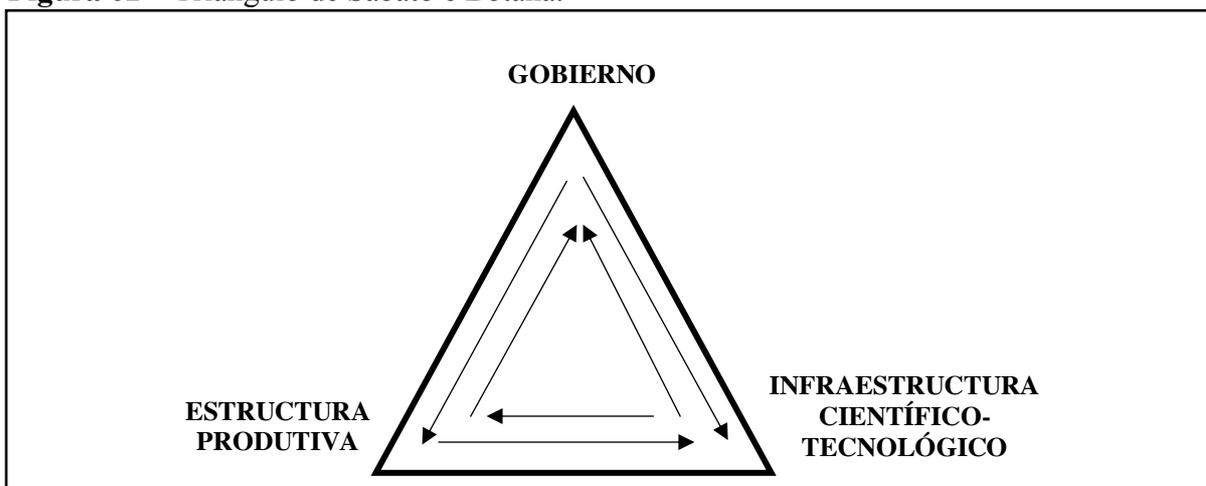
¹⁵ Saquet e Silva (2008, p. 31) resumiram o conceito de espaço que Milton Santos aborda da seguinte maneira: (...) o espaço, além de instância social que tende a reproduzir-se, tem uma estrutura que corresponde à organização feita pelo homem (...) o espaço organizado é também uma forma resultante da interação de diferentes variáveis. O espaço social corresponde ao espaço humano, lugar de vida e trabalho (...) O espaço geográfico é organizado pelo homem vivendo em sociedade e, cada sociedade, historicamente, produz seu espaço como *lugar* de sua própria reprodução.

América Latina, visto que as teorias tratavam de investigar lugares desenvolvidos e não a realidade dos países de “Terceiro Mundo”, Sabato e Botana (1968) realizaram um estudo para entender o subdesenvolvimento da América Latina avaliando o papel do Estado, a estrutura produtiva e a infraestrutura científico-tecnológica como variáveis fundamentais para o desenvolvimento, desde que haja um entendimento sobre onde e como inovar.

Sabato e Botana (1968) destacam que os países da América Latina deveriam possuir capacidades de decisões que envolvem a questão do desenvolvimento científico-tecnológico sobre: i) a política, com a descentralização de poder, uso do espaço para fins pacíficos ou militares e sistemas de telecomunicações por satélite; ii) o econômico, priorizar o desenvolvimento industrial com introdução de novos processos produtivos e exportação de produtos manufaturados; e iii) o social, planejamento de recursos humanos e modernização do ensino, bem como a inserção de tecnologias para qualificação da mão de obra.

Assim, Sabato e Botana (1968) destacam dois elementos fundamentais para que o desenvolvimento científico e tecnológico aconteça: a infraestrutura científica-tecnológica e a inovação. A primeira decorre de um produto social, em que os elementos devem estar articulados e inter-relacionados, a saber: a) o sistema educativo - que produz na qualidade e na quantidade necessária de indivíduos que protagonizam a pesquisa, como cientistas, tecnólogos, assistentes, operários, administradores; b) os laboratórios, institutos, centros, projetos que incitem a pesquisa; c) o sistema institucional de planejamento, de promoção, de coordenação e de incentivo a pesquisa, como os Conselhos de Pesquisa; d) os mecanismos jurídicos e administrativos, que regulamentam o funcionamento das instituições e atividades descritas nas alíneas *a*, *b* e *c*; por fim, e) os recursos financeiros e econômicos aplicados para seu funcionamento.

No entanto, o segundo elemento fundamental, a inovação, é complementar do primeiro, porque não basta o país ter uma infraestrutura científico-tecnológica robusta e não ser capaz de incorporar isso ao processo de desenvolvimento. Nesse sentido, convém a introdução do conceito de inovação, designando a incorporação do conhecimento com o objetivo de gerar um processo produtivo. O conhecimento por meio da pesquisa também pode resultar em descobrimentos inesperados e conseqüentemente provocar inovações. A infraestrutura científico-tecnológica e a inovação, portanto, direcionam os países periféricos de como inovar, mantendo uma relação entre governo, setor produtivo e ciência-tecnologia, como pode ser visualizado na Figura 02 a seguir:

Figura 02 – Triângulo de Sábado e Botana.

Fonte: Sábado e Botana (1968).

O vértice do Governo tem como objetivo formular e implementar políticas no âmbito científico-tecnológico e da estrutura produtiva, ou seja, por meio de um corpo institucional se definem estratégias para gerenciar os recursos em direção aos demais vértices. O vértice da infraestrutura científico-tecnológica é considerado pela capacidade criadora, resultando de um atributo essencial da pesquisa científica, que inter-relaciona com os elementos da inovação apontados anteriormente. Por último, a estrutura produtiva, que está na capacidade empresarial pública ou privada de fornecer bens e serviços a sociedade, que também, com impulsos da infraestrutura técnico-científico pode produzir inovações importantes para o desenvolvimento. A ilustração das relações *intra*, *inter* e *extra*, estão ilustradas no Quadro 03 (SÁBATO; BOTANA, 1968).

Quadro 03 – Sistemas de relações do Triângulo de Sábado e Botana

Relações entre as Vértices	Definição
Intrarrelações	As relações estabelecidas dentro de cada vértice têm um objetivo básico de transformar esses centros de convergência em centros capazes de gerar, incorporar e transformar demandas em um produto final que seja inovação científico-tecnológica.
Inter-relações	No sentido vertical, as ações seriam fundamentalmente do Governo e no sentido horizontal, a infraestrutura científico-tecnológica está atribuída à estrutura produtiva das empresas, tornando-a mais complexa de se estabelecer.
Extrarrelações	As sociedades não vivem isoladamente, são estabelecidas relações externas e que mesmo essas relações podem ter características diferentes, pois são provenientes de vértices desconectados ou integrados em um sistema interno de relacionamentos.

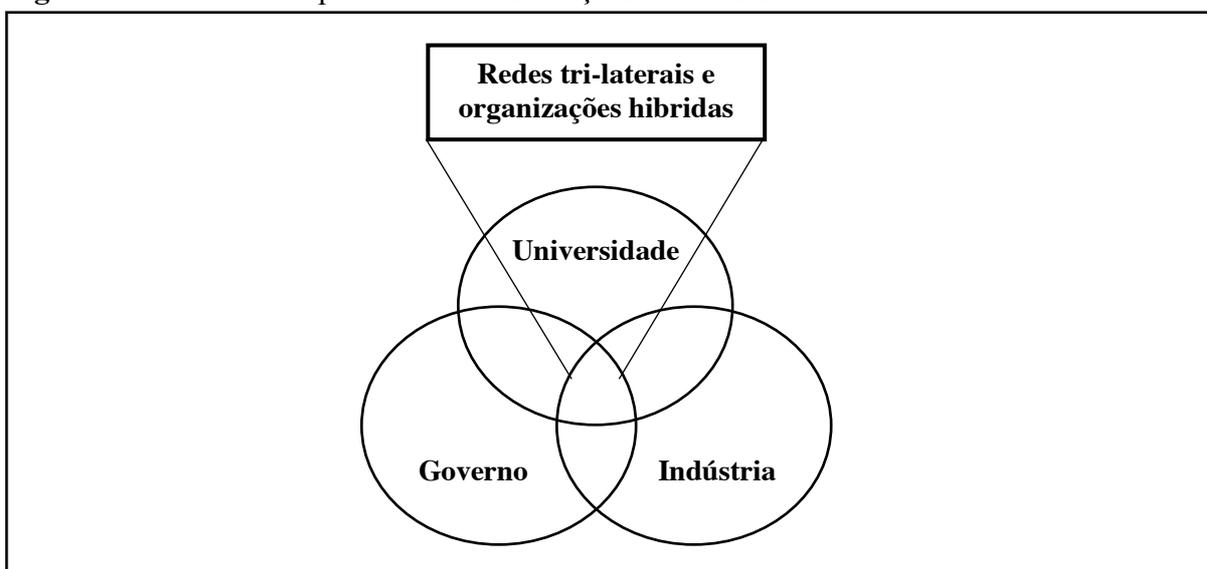
Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Sábado e Botana (1968).

Por fim, Sábado e Botana (1968) concluem que quando os vértices apresentados no Triângulo estão ajustados pela capacidade de realizar ações criativas, a inovação se torna o

produto deste sistema, que relaciona o governo, a infraestrutura científico-tecnológica e a estrutura produtiva. No entanto, é necessário que a própria raiz do sistema cultural dos países latino-americanos que orientam os indivíduos inseridos em cada um dos vértices deve acompanhar por um desenvolvimento efetivo de novos valores e atitudes capazes de melhorar os processos de relacionamento entre os setores.

Dias (2012) argumenta que após o Triângulo proposto por Sábato e Botana houve uma proposta para um novo modelo, este chamado de *Hélice Tripla* ou *Triplíce Hélice* elaborado por Leydesdorff e Etzkowitz (2000). Os autores apresentam um modelo incluindo a crescente elaboração das esferas públicas, privada e acadêmica, incluindo redes trilaterais que geram organizações híbridas, como é exposto na Figura 03.

Figura 03 – Modelo Tríplíce Hélice das relações Universidade-Governo-Indústria



Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e Dias (2012).

Segundo Etzkowitz e Leydesdorff (2000), o modelo Tríplíce Hélice captura em suas três dimensões os múltiplos relacionamentos em diferentes aspectos no processo de capitalização do conhecimento. A primeira dimensão se refere a mudanças internas em cada uma das hélices, supondo uma missão de desenvolvimento econômico pelas universidades, é imprescindível a ampliação de uniões laterais entre empresas e universidades. A segunda dimensão é de que há uma influência de uma hélice sobre a outra e o Governo pode, por meio de novas normatizações, criar novas condições de trabalho ou novas profissões, como foi o caso de novas regras para a política industrial que disseminou as atividades de transferências de tecnologia para as

universidades, criando novos profissionais na área de transferência de tecnologia¹⁶. A terceira dimensão é a formação de uma nova rede trilateral a partir da interação entre as três hélices; cria-se então, uma nova camada com a finalidade de criar novas ideias e formatos de alta tecnologia.

Dias (2012), explica que este modelo parte de uma interação que se movimenta como uma hélice tríplice, vinculando reciprocamente as indústrias, governo e universidades para ações que promovam inovações importantes para o desenvolvimento. Etzkowitz e Leydesdorff (2000) salientam que este modelo vem sendo abrangido em vários países da América Latina e Europa. A abordagem interativa que o modelo propõe auxilia no sentido de que as instituições públicas e privadas devem interagir entre si para promover o desenvolvimento. Uma nova configuração institucional para promover a inovação surge da seguinte forma: a Universidade é a fundadora da inovação por meio de incubadoras; a Indústria indica as universidades e o governo regula conforme suas demandas. A dinâmica da sociedade se modifica entre as esferas institucionais e organizações separadas (como o caso de um regime autoritário) para um sistema mais democrático, flexível e interdependente.

Segundo Dias (2012), o modelo *Tríplice Hélix* promove o desenvolvimento regional, haja vista que universidades, administração pública e empresas estão avançando no desenvolvimento nas inter-relações recíprocas entre atores locais. Para que estes aspectos ocorram, é necessário que haja a implantação de instituições que promovam o conhecimento científico e tecnológico para facilitar o acesso à inovação, sendo o meio científico-tecnológico promotor do desenvolvimento local.

Um ponto importante para compreender o desenvolvimento das regiões e as inter-relações entre universidade, governo e empresa, é o da distribuição da riqueza social, que acaba por diferenciar uma nação de desenvolvida e subdesenvolvida. Para Myrdal (1968), os países com maior grau de desenvolvimento, com elevado valor agregado em seus padrões de produção, tendem a se reforçar reciprocamente, enquanto que países em condições periféricas, por possuírem baixo valor agregado produtivo e maiores índices de pobreza, tendem a acumular mais pobreza e desigualdades sociais. Dessa forma, o papel do Estado é fundamental para que as inter-relações ocorram, com investimentos pontuais de estrutura científica e tecnológica para fornecer suporte aos atores do desenvolvimento local.

¹⁶ Os autores citam um exemplo que ocorreu na lei Bayh-Dole Act of 1980: “for example, the role of the federal government in instituting an indirect industrial policy in the Bayh-Dole Act of 1980” (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000, p. 02). Esta lei modificou o sistema de transferência de tecnologia dos Estados Unidos, permitindo que as universidades mantenham o título de invenções e possam assumir a liderança em patentes e licenciamento de inovações.

No entanto, o desenvolvimento dos atores locais pode ser percebido por Seers (1969) como uma necessária reflexão sobre quais as condições para a realização do potencial da personalidade humana. O autor aponta três elementos básicos que devem ser fundamentais e universalmente aceitos: i) a alimentação, com enfoque nos níveis de pobreza e da subnutrição; ii) o emprego, como condição básica para o desenvolvimento pessoal; e iii) a igualdade, de renda, política, social entre outras, que sustentam tanto o progresso das pessoas quanto de uma nação. Compreende-se que a partir desta reflexão, a base para o conceito de desenvolvimento de um local são as condições humanas, desde que estas possam garantir o bem estar econômico e social das pessoas.

Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1986) também apresentaram novos conceitos sobre o desenvolvimento com enfoque no indivíduo, ou seja, no desenvolvimento humano. Em estudo realizado nos países da América Latina durante a década de 1980, os autores propuseram um novo conceito de desenvolvimento: o “*Desarrollo a Escala Humana*”:

Tal desarrollo se concentra y sus- tenta en la satisfaccion de las necesidades humanas fundamentales, en la generation de niveles crecientes de autodependencia y en la articulacion organica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnologia, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificacion con la autonomia y de la Sociedad Civil con el Estado (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1986, p. 14).

Nota-se que os pilares que sustentam a teoria do Desenvolvimento em Escala Humana são as necessidades humanas, a auto independência e as articulações entre os indivíduos e suas relações econômicas e sociais. Contudo, é a partir da participação efetiva das pessoas, com ênfase no protagonismo real delas que se torna possível construir bases sólidas para o desenvolvimento em escala, desde que também haja uma base democrática consolidada, que contribui no papel de estimular soluções criativas que emanam *de baixo para cima* e são, portanto, mais congruentes com as reais aspirações das pessoas (MAX-NEEF; ELIZALDE; HOPENHAYN, 1986).

Seguindo as abordagens semelhantes de Seers (1969) e Max-Neef, Elizalde e Hopenhayn (1986), os autores Armatya Sen e Mahbub ul Haq desenvolveram no início da década de 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁷ com o objetivo de mensurar o desenvolvimento humano e contrastar com a mensuração da Renda per capita, que até então era o indicador puramente econômico e mais utilizado pelas nações. Assim, é a partir do IDH que foi possível quantificar e aproximar as realidades econômicas e sociais das pessoas e/ou

¹⁷ Criado pelo Paquistanês Mahbub ul Haq e pelo indiano Amartya Sen. A temática do “Desenvolvimento Humano” será abordada novamente no próximo tópico.

dos locais, viabilizando novas abordagens sobre o desenvolvimento de locais com dificuldades de alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Tais dificuldades e a temática do desenvolvimento humano são abordadas na seção seguinte, com destaque para a discussão sobre o aspecto desse desenvolvimento, considerando a pobreza como elemento fundamental para a compreensão do subdesenvolvimento, tendo como ponto de partida o “*círculo vicioso da pobreza*” e a “*causação circular cumulativa*” e a promoção do desenvolvimento humano para as liberdades individuais de âmbito econômico, social, cultural etc.

2.1.1 Círculo Vicioso da Pobreza e Causação Circular Cumulativa

As intensas desigualdades sociais caracterizam uma variável importante para determinar o quanto um país é subdesenvolvido. Países subdesenvolvidos apresentam elevados índices de pobreza em seus territórios, e geralmente apresentam dificuldades para superar este problema. Nesse contexto, esta subseção apresenta os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento pela ótica da pobreza, considerando as obras de Nurkse (1957), Myrdal (1960) e Hirschman (1961) que debateram em suas teorias soluções para romper um *círculo vicioso da pobreza* em países subdesenvolvidos.

Nurkse (1957) considerou que o problema do desenvolvimento em países economicamente atrasados é a insuficiência de formação de capital¹⁸ em relação à população e seus recursos naturais. No entanto, o desenvolvimento econômico não pode ser abstraído somente pelo capital material, pois ele está estritamente ligado a aptidões humanas, atitudes sociais, condições políticas e históricas. Logo, a formação de capital se torna parte importante, mas não responde ao todo do problema.

A Teoria do Crescimento Equilibrado proposto por Nurkse (1957) destacava que nos países pobres existiria um *Círculo Vicioso da Pobreza*, em que todas as ações desses países acarretariam em deixar o país novamente em situação de pobreza. Estas ações são explicadas devido ao baixo poder de compra da população que é decorrente da baixa produtividade, fruto da insuficiente formação de capital que resulta no baixo nível de poupança interna. Assim, a oferta na produção de bens e serviços é restrita ao pequeno mercado que não consegue se expandir devido a falta de incentivo para investimentos.

¹⁸ O termo formação de capital utilizado por Nurkse (1957) pode ser utilizado tanto para capital humano (condições culturais, sociais e demográficas) quanto capital material (ferramentas e instrumentos, máquinas e meio de transportes, instalações e equipamentos). Contudo, o autor dedica seus esforços para compreender o capital material.

Baseado na teoria de Nurkse (1957), Richers (1970) exemplifica dois círculos viciosos do subdesenvolvimento que estão diretamente interligados: i) primeiramente se tem um círculo que está relacionado com o tamanho da oferta, com a baixa renda real apresentada por países subdesenvolvidos no qual a poupança interna acaba sendo restringida. Diante da escassez de poupança, os investimentos na formação de capital não ocorrem, intensificando a baixa produtividade e afetando a restrição de um possível aumento da renda real; ii) em um segundo momento, do lado do tamanho da demanda, a baixa renda real prejudica o poder de consumo da população, provocando restrições para os investimentos e conseqüentemente também um baixo nível de renda real.

O *círculo vicioso* estaria, então, ligado à baixa formação de capital material cuja formação depende da acumulação de capital, este, por sua vez, se torna o principal obstáculo para romper este círculo. No entanto, a insuficiente acumulação de capital está estritamente relacionada ao limitado e pequeno mercado interno que se forma nas economias subdesenvolvidas, já que não há incentivos de investimentos maiores por não haver demanda suficiente para tal investimento. Para o pequeno mercado interno, ainda seria possível sua expansão pela ótica da produtividade ao invés de produções em grandes escalas. O *círculo vicioso da pobreza* acaba sendo condicionado à insuficiência da demanda por capital e de seu uso no processo produtivo, causando uma espécie de estagnação das economias subdesenvolvidas que para rompê-lo, assim, um caminho fundamental seria o aumento na produtividade.

A baixa demanda por capital é contextualizada por Nurkse (1957) pela pouca demanda do mercado interno, o alto risco de investir em capitais produtivos e o desinteresse dos empresários para novos investimentos. Esses três elementos caracterizam o problema que os países subdesenvolvidos possuem e que, mesmo com investimentos de capital internacional, ainda se manterão com problemas para se desenvolverem, visto que, historicamente, estes capitais estrangeiros investem em condições de produção tradicionais para produtos primários de exportação e não na produção moderna de produtos manufaturados.

O rompimento do *círculo vicioso da pobreza*, segundo o autor, é o planejamento de incentivos à aplicação de capital em diferentes ramos industriais para permitir que o mercado se amplie com intuito de promover mais renda e capital a serem acumulados. Com esses mecanismos de estímulos aos investimentos desenvolvendo a produtividade, o próprio comércio tende a se expandir e abranger o mercado externo das regiões mais economicamente atrasadas. Nas palavras de Nurkse (1957, p. 22): “Por isto é que uma nova onda de investimentos em diferentes ramos da produção pode ser economicamente bem-sucedida,

aumentando o mercado total, e quebrando, assim, a cadeia do equilíbrio estacionário do subdesenvolvimento”.

Estes aspectos foram denotados como primordiais para o crescimento equilibrado dos países subdesenvolvidos, assim, este crescimento partiria então, de incentivos a investimentos em vários ramos de empreendimentos simultaneamente. Essa estratégia proporcionaria uma expansão nos níveis de emprego e renda, aquecendo a demanda interna, que facilitaria o sucesso de empreendimentos individuais e estimularia mais investimentos, indicando assim, uma ação coletiva da sociedade e do financiamento público e privado (NURKSE, 1957).

No entanto, Myrdal (1960), Hirschman (1961) e Perroux (1977) trouxeram uma nova perspectiva para entender o processo de desenvolvimento que é discordante de Nurkse (1957). A crítica à abordagem do “Crescimento Equilibrado” era de que os países periféricos não possuíam grande quantidade de capital – de recursos produtivos de diferentes setores – o que impossibilitavam de praticarem políticas para além de suas capacidades. Os autores abordaram a Teoria do Crescimento Desequilibrado como forma de que as crescentes desigualdades econômicas e sociais entre os países não permitiriam um processo de desenvolvimento convergente e equilibrado das nações e sim como uma sequência de desequilíbrios.

Myrdal (1960) especifica o conceito de *causação circular cumulativa* a partir do estudo relacionado ao problema do desenvolvimento de um grupo especial: a pobreza evidenciada na população negra dos Estados Unidos. Foi por meio desse estudo que Myrdal compreendeu a impossibilidade de um crescimento equilibrado, tendo em vista que um problema social envolve complexas mudanças interdependentes circulares e acumulativas.

Semelhante à ideia de Nurkse (1957), Myrdal (1960) destacou que o *círculo vicioso da pobreza* gera um processo *circular cumulativo* que, para os países subdesenvolvidos, aconteceria por meio da baixa produtividade dos fatores de produção. Quanto mais pobre o país, menor será a renda, a poupança e o investimento, refletindo no problema da produtividade. Este problema retrai o investimento, dado que as taxas de retorno do capital são baixas, gerando um baixo crescimento econômico e fechando em um círculo vicioso do subdesenvolvimento.

Cardoso (2012) explica que a crítica que Myrdal faz sobre a noção de equilíbrio estável está na resposta a uma mudança em determinada direção que automaticamente traria novas mudanças secundárias em direções opostas à primeira mudança. Além disso, é insuficiente entender a noção de equilíbrio somente por fatores econômicos, pois a causação circular cumulativa corresponde também aos fatores não econômicos, de ordem social, que se tornam muito mais complexas.

Myrdal (1960) recorre a um exemplo prático: a fome e o baixo padrão educacional de um indivíduo podem explicar a baixa produtividade, o baixo nível de renda e seu precário estado de saúde. Consequentemente sua situação educacional piora ainda mais. Na dinâmica do crescimento o equilíbrio se distancia cada vez mais, dado que uma região rica terá um processo acumulativo e ascendente, em oposição à região pobre, que crescerá na ausência de forças que compensem sua condição precária.

O autor ainda sugeriu que para a saída do subdesenvolvimento é necessário passar pela intervenção do Estado em áreas diversas da economia com intuito de criar e garantir condições igualitárias de renda para atingir o desenvolvimento social e econômico. Essa concepção do autor parte da ideia de que os países subdesenvolvidos possuem pouca mobilidade para impulsionar o desenvolvimento e que, se deixados ao mercado, as desigualdades se intensificariam, causando ainda mais obstruções ao desenvolvimento. Na concepção de Myrdal (1960, p. 50): “Mesmo nos países em rápido desenvolvimento, muitas regiões se atrasarão, estagnarão ou mesmo ficarão mais pobres; e haverá mais regiões nas duas últimas categorias, se apenas as forças de mercado puderem decidir quanto ao resultado”.

Myrdal (1960) concorda com Nurkse (1957) ao retomar o problema do *círculo vicioso da pobreza*, que para romper algum ponto deste círculo que dificulta o progresso do desenvolvimento são necessárias ações governamentais. No entanto, Myrdal explica porque as ações estatais dos países mais ricos se diferem dos países mais pobres, retomando a ideia da causação circular. Os países pobres permaneceram pobres devido aos esforços de fortalecer uma política de integração nacional terem sido historicamente fracoss, ao contrário dos países ricos, que seguiram rigorosamente as medidas políticas e lograram de um progresso econômico estável mediante o uso máximo dos “efeitos propulsores”, que eram os recursos humanos do país.

Em geral, em condições de baixo nível de desenvolvimento econômico, com ‘efeitos propulsores’ relativamente fracoss, as forças competitivas do mercado tenderão, em causação circular, a promover constantemente desigualdades regionais: tais desigualdades conterão o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, enfraquecerão a base do poder das medidas políticas igualitárias (MYRDAL, 1960, p. 59).

Nesse sentido, Myrdal (1960) defende que quanto mais o Estado Nacional se transformar em um Estado de Bem-Estar, considerando uma avançada democracia e a disposição de recursos nacionais para o emprego de políticas igualitárias, mais forte serão as necessidades e a capacidade de combater as forças do mercado que tendem a provocar maiores

desigualdades regionais. Estes aspectos são fundamentais para impulsionar o desenvolvimento, colocando-o em processo de causação circular e rompendo os laços do *círculo vicioso da pobreza*.

Hirschman (1961) esclarece que discorda da doutrina do desenvolvimento equilibrado de Nurkse. O autor faz uma crítica à Problemática do Estudo do Desenvolvimento Econômico cujos estudos partiram de fenômenos inteiramente objetivos, intangíveis e imensuráveis. O capital se tornou uma entidade criada pelo homem capaz de ser expressa quantitativamente, passando a ser o principal fator do desenvolvimento econômico.

O diagnóstico que o autor identifica sobre o estudo do desenvolvimento econômico envolve dizer que os países subdesenvolvidos deixam de tirar vantagem do seu potencial de desenvolvimento porque, por motivos amplamente relacionados com a imagem de transformação acham difícil tomar decisões necessárias ao desenvolvimento, na quantidade requerida e com a devida urgência. Nesse sentido, Hirschman (1961) aponta que para cada passo do desenvolvimento requer a sua *própria decisão*, logo, se reconhece que a capacidade de tomar tais decisões é um recurso raro, que condiciona todas as outras carências e dificuldades nos países subdesenvolvidos. Hirschman (1961 p. 50) destaca: “A teoria e a política do desenvolvimento, portanto, enfrentam a tarefa de verificar sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas, a despeito daquelas imperfeições, através de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivo”.

Ao estudarem Hirschman (1961), Mourão e Amin (2017) destacaram que o Estado deveria ser o agente coordenador do planejamento do desenvolvimento, incentivando a mobilização de recursos e aptidões que estejam ocultos ou mal-empregados. A ação do Estado deveria ser bem mais abrangente do que a proposta keynesiana, mantendo o incentivo para dinamizar os recursos demandados pelo desenvolvimento. Assim, o mecanismo do investimento serviria como um efeito complementar e fundamental para a política desenvolvimentista, impulsionando novas energias para o processo do desenvolvimento no sentido de romper com o subdesenvolvimento.

As desigualdades entre regiões ou até mesmo de cunho internacional (inter-regional) são condições concomitantes e inevitáveis do próprio desenvolvimento. O próprio estudo das políticas desenvolvimentista deve-se levar as crescentes desigualdades, que, no sentido geográfico, torna o desenvolvimento não-equilibrado. Para planejar o desenvolvimento, seria, no entanto, uma estratégia de investimentos sequenciais e não simultâneos como prevê a teoria do crescimento equilibrado (HIRSCHMAN, 1961; MOURÃO; AMIN, 2017).

Os investimentos sequenciais proposto por Hirschman (1961) devem estar direcionados às atividades chaves, de modo que um investimento possa gerar efeito ao outro. Esses efeitos ocasionariam duas possibilidades no desenvolvimento da base produtiva: “encadeamentos para trás” (efeitos retrospectivos) ou “encadeamentos para frente” (efeitos prospectivos).

O “encadeamento para trás” é explicado pelo efeito de uma “indústria chave” estimular o desenvolvimento de outras indústrias, dado a constante necessidade de recursos produtivos que acabam por estimular a entrada de novas indústrias com processo produtivo precedente da indústria chave. No conceito do “encadeamento para frente” Hirschman (1961) destaca o conceito da “indústria-satélite” que tem sua capacidade econômica mínima menor que da “indústria chave”, possui vantagens de localização pela proximidade com a indústria principal e concentra o fornecimento de insumos para um produto da indústria principal.

Devido ao fraco processo de efeitos de encadeamentos nas regiões subdesenvolvidas, Ocampo (2013) explica que Hirschman enfatizou a necessidade de investimentos induzidos para qualificar a gestão de recursos escassos por meio de investimentos públicos, fortalecendo a formação de novos capitais. Em outras palavras, os desequilíbrios durante o processo de desenvolvimento nas economias subdesenvolvidas induzem novos investimentos para correções dos próprios desequilíbrios, gerando novas forças a partir das tensões que o próprio processo de desenvolvimento pode produzir.

Seguindo a mesma abordagem do crescimento desequilibrado, Perroux (1977) também considerou que o crescimento de uma economia não surge de forma homogênea em todas as regiões, pois este se manifesta em pontos específicos para posteriormente se difundir em outros territórios. O crescimento dos setores produtivos ocorre de forma diferente em várias áreas, sendo que a teoria do polo de crescimento tenta explicar os desequilíbrios de crescimento que ocorrem quando se compara o diferenciado crescimento de determinadas indústrias e regiões.

Perroux (1977) verificou que como o crescimento ocorre de forma desigual entre setores e regiões, as economias subdesenvolvidas precisam se articular em vários polos de crescimento, que devem estar ligados a meios de transportes que compõem a infraestrutura de mercado. Este é o problema comumente encontrado nas economias subdesenvolvidas, elas não possuem interligações entre preços, fluxos e expectativas. Suas principais características são as variações da estrutura econômica, como o surgimento e desaparecimento de empresas; difusão incompleta dos fatores de produção e crescimento desequilibrado entre setores e regiões.

A abordagem de Perroux (1977)¹⁹ identifica a industrialização como um fator importante para se analisar as variações das estruturas econômicas nacionais. O surgimento de uma ou várias indústrias causam efeitos de propagação no ambiente econômico, como preços, fluxos de oferta e consumo. O autor destaca o papel da “indústria motriz”, que desempenharia a liderança de um complexo de indústrias para o crescimento de polos de desenvolvimento.

Simões e Lima (2010) destacam que Perroux (1977) evidenciou a necessidade de políticas econômicas por meio de um desenvolvimento recíproco de cooperação entre economias ricas e pobres para promover o desenvolvimento técnico e humano. Para isso, os polos de desenvolvimento, que podem se localizar dentro ou fora do país, se tornam fundamentais para o avanço das políticas. Assim, o desenvolvimento nacional está condicionado ao desenvolvimento do polo, que precisa se difundir para outros pontos diferentes do território proporcionando orientações para o desenvolvimento territorial. Para Simões e Lima (2010, p. 17), a análise de Perroux não indica uma solução para se desenvolver uma política econômica, ela: “orienta algumas decisões práticas e evidencia a importância não apenas dos grandes empresários privados neste processo, mas também dos poderes públicos e suas iniciativas, bem como das pequenas inovações”.

As inovações, tendo como base o avanço científico-tecnológico nas áreas de transportes e comunicações, impulsionaria a grande indústria motriz para impulsionar outras menores indústrias promovendo, no entanto, novas relações econômicas no mercado. Contudo, o investimento apenas na indústria motriz pode gerar uma autossuficiência nela mesma, pois é preciso que outras indústrias forneçam insumos, podendo ocorrer somente um polo de crescimento (desigual) e não de desenvolvimento. A transformação de um polo de crescimento em um polo de desenvolvimento acontece somente quando os efeitos positivos da indústria motriz se difundem para outros setores no território (PERROUX, 1977; SOUZA, 2005).

Os conceitos propostos por Perroux (1977) ajudam a compreender como um país, região ou território pode romper o subdesenvolvimento. A ideia da industrialização, presente nas teorias propostas para o desenvolvimento econômico permite entender a importância do polo industrial para o crescimento econômico. Mas a análise do polo de crescimento merece atenção, dado que grandes indústrias (indústria motriz) podem concentrar seus avanços tecnológicos e suas relações entre produção e necessidade de insumo em outros países ou em outras regiões de um mesmo país, ocasionando, então, um problema para se estender um polo de

¹⁹ É importante destacar que Nurkse (1957) e Hirschman (1961) também adotam esta abordagem, o primeiro com crescimento equilibrado e o segundo com crescimento desequilibrado.

desenvolvimento num mesmo território, evitando, assim, que os encadeamentos produtivos e o crescimento da renda não ocorram no território do polo.

Tanto Nurkse (1957), Myrdal (1960) quanto Hirschman (1961) tentaram compreender o problema do planejamento para o desenvolvimento e do rompimento de países ou regiões com fortes traços de subdesenvolvimento. Mesmo estes autores destacando o importante papel da industrialização como propulsora do desenvolvimento, é notória a preocupação de como conseguir um crescimento mais igualitário, e o papel do Estado, nesse sentido, se torna fundamental para que os desequilíbrios de crescimento entre setores, regiões e territórios sejam menores.

Considerando o *círculo vicioso da pobreza* de Nurkse (1957), que serviu como parâmetro para o avanço dos estudos de outros autores sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, é possível dizer que o rompimento deste círculo, ou seja, que o rompimento do subdesenvolvimento, depende da intervenção do poder público com vistas a melhorar o grau de distribuição de renda e aumentar o poder de compra da população. Claro que o Estado deve ser cauteloso em sua intervenção, para que evite o estímulo de oligopólios ou monopólios que intensificam ainda mais o subdesenvolvimento.

Os problemas estruturais, econômicos e sociais são acontecimentos relevantes que auxiliam na compreensão do *círculo vicioso da pobreza* proporcionado pelo subdesenvolvimento. A condição para que as regiões consigam alcançar um *círculo virtuoso de desenvolvimento* requer, também, esforços do poder público na atuação e orientação de projetos e programas que estimulem mecanismos de geração de renda dentro da própria região ou território.

Nesse contexto, para a transição de um círculo vicioso da pobreza para um círculo virtuoso de desenvolvimento, Hayes e Nadkarni (2001) sugerem três concepções: a melhoria nas condições de acesso a bens e serviços, a formulação de projetos que fomente a criação de renda com a finalidade da população superar a condição de pobreza e, por último, a persistência de continuidade das duas primeiras estratégias somadas à preocupação da sustentabilidade deste desenvolvimento. É necessário, no entanto, uma interação entre as políticas que fomentam o local com o desenvolvimento, por meio de lideranças e orientações proporcionadas pelas organizações envolvidas que harmonize a condição de um *círculo virtuoso de desenvolvimento*.

No estudo de Antigo (2010) é destacada a noção de equilíbrios múltiplos na distribuição de rendimentos como forma de romper o *círculo vicioso da pobreza*. Estes equilíbrios somente poderão ocorrer se houver uma maior mobilidade ascendente de rendimentos para as pessoas

mais pobres, impactando futuramente em uma maior equalização de renda. Mesmo assim, estas condições devem ser acompanhadas por políticas que reduzam a insegurança dos mais pobres.

As políticas de estabilização econômica em conjunto com inovações tecnológicas e organizacionais e as descobertas de novas reservas de matéria-prima geram novos empregos para a população, contudo, estes eventos não asseguram uma melhor distribuição de renda dos indivíduos. “O Estado pode contribuir para este cenário por meio de políticas de capacitação, universalização do ensino, seguridade social, transferência de renda, políticas do mercado de trabalho como a valorização do salário mínimo, entre outras” (ANTIGO, 2010, p. 21-22).

Outro caminho para romper o ciclo vicioso da pobreza é o estudo de Vivanco (2006) sobre as políticas de microcrédito rural em zonas de pobreza no México. As políticas consideraram que o empréstimo aos pobres seria o melhor método de redução de pobreza, no entanto, com base na revisão histórica, econômica e cultural de algumas regiões rurais, o microcrédito apenas amenizou a pobreza, não sendo suficiente para promover um círculo virtuoso de desenvolvimento.

Nessa mesma temática, Thabethe; Magezi e Nyuswa (2012) investigaram as políticas de microcrédito com o intuito de combater o círculo vicioso da pobreza na província de Kwazulu-Natal, na África do Sul. Os autores destacaram que as políticas atuaram em conjunto com a mobilização de habilidades, conhecimento e recursos, contribuindo com a coesão social e maior cooperação na comunidade. Nesse sentido, houve melhoria da renda e progresso no desenvolvimento econômico e social da comunidade, porém, a política apresentou-se ineficiente quanto à sustentabilidade do desenvolvimento e capacitação econômica, principalmente do gênero feminino.

A melhoria da renda e conseqüentemente a melhora nas condições da população no acesso a bens e serviços são tratadas por Amartya Sen (2000) como fundamentais para promover as liberdades humanas, fato que considera básico para compreender o processo de desenvolvimento econômico. Variáveis como crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), avanço tecnológico, industrialização, renda per capita são importantes e contribuem para expandir as liberdades humanas, mas estes requerem outros fatores, como as organizações sociais e econômicas e os direitos civis.

Sen (2000) alerta para que as liberdades humanas sejam reais, no sentido de que para o desenvolvimento acontecer, é necessário que a liberdade de expressão e a participação política sejam condições para além de melhorias de situação de pobreza. Segundo Sen (2000, p. 18): “O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade:

pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos ou interferência excessiva de Estados repressivos”.

Nesse sentido, a liberdade é considerada como principal meio de para promoção do desenvolvimento econômico e social. Para tanto, Sen (2000) caracteriza dois tipos de liberdades, a liberdade constitutiva, que está ligada ao fato de os indivíduos terem acesso nas decisões políticas, bem como a liberdade de se expressarem; e a liberdade instrumental, que se refere ao livre modo de vida que os indivíduos desejam viver. Estas duas definições de liberdades se inter-relacionam, de modo que uma pode influenciar na outra.

O papel constitutivo da liberdade é, portanto, o que proporciona a liberdade política, desde que o país possua uma democracia plena que garanta aos indivíduos capacidades de participação nas escolhas sociais e nas decisões populares. Desse modo, as liberdades para melhorias na saúde, educação, infraestrutura entre outros, fortificam a liberdade constitutiva e ratificam a liberdade instrumental, de modo oposto, visto que se houver limitações de liberdades, o processo para o desenvolvimento estará sujeito ao fracasso.

Baseado em Sen e Williams (1982), Fukuda-Parr (2003) cita duas principais abordagens do estudo do desenvolvimento ao longo da história que enfatizam as necessidades básicas e, embora elas incidem em diferentes significados, a finalidade é o bem-estar humano. A primeira é a abordagem do neoliberalismo, onde o bem-estar é definido pela doutrina utilitarista da maximização da utilidade, no entanto, o descuido dos direitos, das liberdades e da organização humana são as expressivas críticas que limitaram esta abordagem. A segunda abordagem é das necessidades básicas, esta considera o fornecimento de bens e serviços como principal “necessidade” das pessoas, e não analisa, portanto, uma base de recursos para definir o bem-estar humano, sendo a satisfação das necessidades materiais das pessoas como principal emprego das políticas públicas, sem atentar aos direitos humanos e as liberdades individuais.

Ao longo dos anos, outros estudos das capacidades humanas receberam maior atenção quanto à liberdade da opressão social e política, com destaque para as questões de gênero²⁰. Assim, a transição de uma era de planejamento do desenvolvimento para uma era da globalização modificou a agenda do desenvolvimento, sendo a igualdade e a análise de gênero como principais promotoras desta transição, com a prestação de serviços públicos ao empoderamento político. No sentido de ampliar as capacidades de todas as pessoas, a condição dos aspectos avaliativos do desenvolvimento é compreendida unicamente pelo

²⁰ Para Fukuda-Parr (2003) a evolução do estudo do desenvolvimento humano, pode ser evidenciada nos temas estudados nos relatórios do PNUD: desenvolvimento sustentável em 1994; igualdade de gênero em 1995; pobreza em 1997; consumo e desenvolvimento sustentável em 1998; direitos humanos em 2000; e democracia em 2002.

desenvolvimento humano. Logo, o crescimento econômico é somente um meio e não um fim em si mesmo. Além de que o objetivo político para o bem-estar das pessoas deve prevalecer na equidade, esta é monitorada não somente por médias de crescimento, mas também por meio de medidas para reduzir a pobreza e a concentração de renda (FUKUDA-PARR, 2003).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentado na década de 1990 pelo Programa das Nações Unidas (PNUD) de autoria de Amartya Sen e Mahbub ul Haq se refere aos aspectos de monitoramento do bem-estar social e da equidade para o desenvolvimento. A formulação do índice foi pensada justamente como uma forma de conceber novas alternativas para mensuração do desenvolvimento, que antes tinha como padrão índices econômicos como o Produto Interno Bruto (PIB) e o Produto Nacional Bruto (PNB). Para abranger os indicadores sociais, o IDH se baseia em padrões de desenvolvimento da saúde, educação e renda, sendo estes padrões, de vida saudável, padrões de conhecimento e rendimento dignos e fundamentais na relação com as liberdades dos indivíduos.

Assim, o papel do Estado para o progresso e o fortalecimento das regiões subdesenvolvidas requer o atendimento dos interesses da sociedade e, apesar do IDH ser uma representação estática, contribui para decisões e ações do Estado para este fim. Por isso, a ampliação de políticas intervencionistas não pode ser dirigida somente para setores específicos, mas para todos os setores. Logo, as políticas públicas se tornam fundamentais para a compreensão do estudo do desenvolvimento regional, desde que as abrangências destas políticas propiciem condições de participação pública em suas decisões e que os possíveis efeitos indiquem caminhos e ferramentas apropriadas para superarem os entraves que se opõe para um processo virtuoso de desenvolvimento social e econômico com maior influência e incentivo de grupos de indivíduos (atores) locais.

2.2 O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO COMO FORMA DE ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS LOCAIS DE DESENVOLVIMENTO E ATORES LOCAIS

Políticas e projetos de desenvolvimento que se articulam com atores locais no âmbito de um processo acentuado de mercados globalizados podem ser consideradas como base para compreender os aspectos conceituais do desenvolvimento endógeno. Para além de políticas e projetos, é somente a partir do objetivo da sustentabilidade deste desenvolvimento, que se torna possível pensar de forma concreta a articulação com atores locais.

O desenvolvimento endógeno como concepção teórica surge entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990 dentro de um contexto mundial de transformações nas

estruturas produtivas, marcadas por crises de regiões industrializadas e ascensão econômica de novas regiões. Esse contexto também retrata novos paradigmas teóricos e políticos de como compreender as desigualdades regionais, em que o crescimento de regiões industriais estaria ligado à sua dinâmica interna. A *endogenia* advinha, portanto, para unificar os conceitos de *desenvolvimento local*, *desenvolvimento territorial* e *desenvolvimento regional* (BENKO; LIPIETZ, 1995; ROSA, 2004).

A partir da década de 1990, o crescimento desequilibrado entre regiões e países, mesmo com condições de fatores produtivos semelhantes, como tecnologia, mão de obra e crédito, se tornou o principal questionamento para entender os fatores internos da região que provocavam a condição de crescimento da mesma. O capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento e as instituições, passaram a ser compreendidos como fatores internos da região e não de forma externa à região, como era determinado pelos primeiros modelos neoclássicos de crescimento econômico, ocorrendo, a partir de então, uma ruptura de teorias tradicionais do crescimento para novas teorias do crescimento endógeno (SOUZA FILHO, 2002).

Para Amaral Filho (2001), a ruptura dessas teorias tradicionais ligadas aos modelos neoclássicos, representados principalmente pelo Modelo de crescimento econômico de Solow²¹, ocorre a partir do entendimento de que fatores considerados exógenos ao processo de produção, como por exemplo, o capital humano, passa a incorporar o mesmo espaço dos tradicionais fatores de produção de capital e trabalho na função da produção agregada. Assim, as regiões que possuíssem maior capacidade ou maior eficiência estratégica para desenvolver os fatores endógenos, tenderiam a alcançar um processo de crescimento econômico acelerado e equilibrado.

Piacenti (2009) explica que o progresso tecnológico era considerado pela corrente neoclássica de crescimento como um fator exógeno, no entanto, as inovações não surgem do nada e elas precisam ser criadas pelas pessoas, considerando suas experiências, aprendizados e problemas encontrados no meio do processo de produção, que as motivem a resolver para melhorar a produtividade e almejar novos mercados. A inovação se torna um processo social, em que a ação recíproca entre o conhecimento tecnológico e as características econômicas e sociais tendem a gerar maior crescimento econômico e, por fim, um desenvolvimento equilibrado.

²¹ Modelo neoclássico de crescimento econômico de Robert-Solow (1956) em que a acumulação de capital, o crescimento populacional e o nível de progresso técnico são determinantes para a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

Na concepção de Barquero (2001), a ocorrência do desenvolvimento endógeno acontece quando a comunidade local passa a utilizar e liderar os processos de mudanças estruturais para o desenvolvimento dela própria. Para isso, é necessário que, por meio do uso de recursos disponíveis e da introdução de inovações, a comunidade consiga aprimorar o sistema produtivo para geração de rendimentos crescentes, o que garante acumulação de riquezas e consequentemente a melhoria do bem-estar social e econômico. Há, no entanto, duas dimensões nesse processo, a econômica, que organiza os fatores produtivos por meio da sociedade empresarial e a sociocultural, ligada as instituições locais e valores que as representam no desenvolvimento da região.

A visão sociocultural é destacada por Boisier (1997) no sentido de que a integração social se coaduna com o desenvolvimento regional endógeno ao considerar o papel da sociedade civil de maneira solidária e de cooperação nas relações sociais no processo de desenvolvimento. Com essa dinâmica integradora, a sociedade civil se torna a base responsável para a transformação socioeconômica em uma região.

Boisier (1999a) diferencia o desenvolvimento endógeno do desenvolvimento exógeno para explicar como se origina o processo de desenvolvimento territorial, de modo que, o endógeno está na própria região e o exógeno é algo imposto do exterior da região. O grau de autonomia da região estaria na capacidade do governo regional de estimular os agentes locais para a formulação e liderança do território. A partir dessa habilidade imprescindível para os governos regionais, o papel estratégico da região se torna fundamental para disseminar a mobilidade espacial do capital.

A importância da sociedade civil integrada com os governos regionais no processo do desenvolvimento endógeno também é discutida por Godard et al (1987), no âmbito de que a capacidade de cooperação entre os atores é elemento fundamental para o desenvolvimento. O autor também salienta a importância dessa cooperação ser voluntária e institucional, desde que a finalidade seja o desenvolvimento local.

No entanto, pelo aspecto econômico, os recursos locais, como o humano e os naturais, se tornam fontes importantes na promoção do desenvolvimento, no sentido de que o fortalecimento, seja no uso ou na administração desses recursos, impulsionem o local na manutenção ou potencialização da competitividade que o mercado globalizado impõe. Nesse sentido, o crescimento econômico desigual entre cidades e regiões, intensificados pela globalização, culminam na elaboração e formação de políticas de desenvolvimento que compreendam os problemas decorrentes do desenvolvimento local, que passa pela concorrência

entre as cidades e regiões pelas buscas da manutenção de investimentos locais ou de outras regiões para qualificar sua competitividade.

A problemática do desenvolvimento de cidades ou regiões consideradas atrasadas passam pela importância das ações do poder público, uma vez que, somente numa sociedade organizada, se pode criar condições para o desenvolvimento endógeno. Logo, esta organização requer uma gestão descentralizada, de modo que a articulação entre governos locais e comunidade local construam condições que possibilitem a aplicação dos recursos públicos, preocupando-se, nesse caso, com a redução das desigualdades sociais (BARQUERO, 2001).

Para Amaral Filho (2001), esta articulação entre governos locais e comunidade local deve compreender que o desenvolvimento endógeno é um processo de crescimento econômico que provoca uma sucessiva capacidade de agregação de valor sobre a produção (excedente econômico), desde que a região tenha capacidade de absorver e reter os excedentes gerados por ela, bem como atrair novos excedentes de outras regiões. Esses aspectos tendem a resultar na ampliação do emprego, do produto e da renda da região ou do local.

A endogenia desse processo de geração, retenção e atração de excedentes, não deve ter um sentido autocentrado na própria região ou no local, pois seus efeitos propulsores podem ser vistos tanto pela valorização dos recursos internos, quanto pela acumulação do conhecimento e das inovações que repercutem sobre o crescimento e produtividades dos fatores. Essa endogenia está associada aos modos de produção e de organizações industriais, que se modificaram juntamente com o processo de globalização e de abertura de mercados nacionais. No entanto, o modelo de desenvolvimento endógeno deve seguir a coerência do sistema produtivo interno com a adesão do local em sintonia com os mercados globalizados (AMARAL FILHO, 2001).

Em estudo realizado sobre o desenvolvimento endógeno na Itália, Garalfoli (1992; 1993) destacou que a utilização, a execução e a valorização de recursos locais (capacidade empresarial, profissionalização dos trabalhadores formados a nível local, recursos financeiros acumulados na região, tecnologia inovativa introduzida frequentemente) estão relacionados com o desenvolvimento, assim como a capacidade do local no controle do processo de acumulação de riquezas. O grau de autonomia de âmbito comercial, tecnológico ou financeiro de uma região condiz com a capacidade de inovação organizacional e produtiva, ou seja, a partir de uma inter-relação entre empresas e os setores produtivos é possível compreender o desenvolvimento endógeno.

Essas condições para inter-relação estão também relacionadas com sólidos fatores históricos, culturais e sociais na comunidade e nas instituições locais. Para isso, as políticas econômicas devem estar suficientemente desagregadas territorialmente e setorialmente,

considerando o amplo desenvolvimento do sistema produtivo nesses aspectos. “Isso faz perceber a possibilidade de políticas de intervenção a nível local para suprir as carências da política econômica administrada a nível central” (GARALFOLI, 1993, p. 71).

Nesse sentido, se tem a ideia da política econômica voltada para o local e não mais condicionadas a territórios específicos com infraestruturas e serviços sociais pré-dispostos. Assim, o plano econômico deve levar em conta, principalmente, a política do trabalho e a política industrial/empresarial, como forma de atender o sistema produtivo local e promover o desenvolvimento endógeno/local (GARALFOLI, 1993).

Alguns elementos se tornam fontes importantes para que ocorram ganhos crescentes da região considerando o sistema produtivo local, como: inovação, redes, instituições e território. Os sistemas produtivos locais se tornam referências territoriais, em que os ganhos das empresas são externados e interagidos com várias outras economias locais por meio das relações econômicas e de técnicas de produção. Desse modo, as relações sociais na formação de redes associativas entre atores locais e empresas se tornam a base de criação do capital social (BARQUERO, 2001; ALBURQUERQUE, 2004).

Furtado (1982), Boisier (1992) e Albuquerque (2004) investigaram o comportamento do desenvolvimento endógeno em regiões atrasadas economicamente na América Latina. Nos estudos, é perceptível o entendimento de que o crescimento nos ganhos produtivos não pode ser considerado como única fonte de desenvolvimento. Nesse caso, se torna necessária a promoção de iniciativas para o desenvolvimento local, por meio de incentivos de transformações institucionais que encaminhem as estruturas sociais em novas práticas para o desenvolvimento da própria comunidade. Em outras palavras, somente a partir das políticas de desenvolvimento que tenham como objetivos atender às necessidades sociais, é possível compreender os problemas relatados e seus caminhos para serem sanados.

Para Albuquerque (2004), a iniciativa do desenvolvimento local requer uma combinação entre instituições e atores locais, sejam eles públicos ou privados, mas que pensem em estratégias de um desenvolvimento comum. No entanto, é necessário que a preparação e consolidação das competências estratégicas do território ou região seja o reconhecimento da realidade econômica, social e cultural, como também o amadurecimento do diálogo com a comunidade, da habilidade de planejamento e da coordenação e ação de desenvolvimento com todos os agentes econômicos. Na Figura 04, são ilustrados os elementos básicos que baseiam as iniciativas para o desenvolvimento local.

Figura 04 – Elementos Básicos para Iniciativas para o Desenvolvimento Local

Fonte: Albuquerque (2004).

A Figura 04 ilustra o papel dos atores locais como fundamental para o desenvolvimento, no que diz respeito à construção de um capital social comunitário que necessita estar aliado a uma cultura proativa e empreendedora. Do mesmo modo, a iniciativa para o desenvolvimento local requer que os governos locais e regionais tenham uma atitude proativa em relação ao desenvolvimento produtivo e na geração de empregos. Assim, o capital social, como um ativo intangível, não pode ser entendido como um ativo preexistente, construído por fatores geográficos ou históricos, mas sim, como possibilidade de ser construído localmente, por meio de acordos e confiança entre atores para discutir problemas comuns da comunidade (ALBURQUERQUE, 2004).

Os elementos básicos ilustrados na Figura 04 são mecanismos que visam atender o melhor uso de recursos endógenos e diversificar a base produtiva local. Para isso, a incorporação de inovações de processos produtivos, de gestão e de inserção de adaptações sociais e institucionais se tornam fundamentais para se firmar uma estratégia de desenvolvimento territorial/local. Esses aspectos devem ser promovidos em conjunto com pequenas e microempresas locais se baseando na formação dos recursos humanos (capital humano), conforme os requisitos que as inovações do sistema produtivo forem se consolidando.

Por fim, Albuquerque (2004) destaca que o desenvolvimento local deve ser institucionalizado, priorizando acordos políticos e sociais que firmem pactos locais em níveis suprapartidários, a fim de que estas iniciativas possibilitem as mais altas certezas entre os atores, mesmo que ocorram mudanças de lideranças políticas. Para evitar a incerteza, a presença

do setor privado local na estrutura institucional contribui para impedir que mudanças de lideranças políticas mudem drasticamente as ações para o desenvolvimento local. No entanto, vale ressaltar que as ações devem atender e garantir um processo territorial de médio e longo prazo, desde que dirigidos e regulados pela presença do setor público, no intuito de se evitar a procura de benefícios de negócios de interesse privado de curto prazo.

O desenvolvimento em médio e longo prazos passa por dois tipos de resultados: o primeiro está relacionado à materialidade, ou seja, ao capital econômico que, condiz com os níveis de crescimento econômico, enquanto o segundo resultado do desenvolvimento se refere aos capitais intangíveis. Esses capitais materiais e intangíveis devem estar incorporados pelos níveis de recursos humanos (conhecimento) e de certezas, cooperação e confiança entre os atores públicos e privados, havendo, então, um entrelaçamento entre o crescimento e o desenvolvimento: “el crecimiento económico también es empujado por factores no materiales y el desarrollo, por su lado, requiere de la base material el crecimiento. Todo esto no hace sino poner en evidencia la relación ‘rizada’ entre ambos conceptos” (BOISIER, 1999b, p. 42).

Raiher (2017) aponta que as regiões que apresentam os mesmos fatores produtivos acabam por apresentar diferentes ritmos de desenvolvimento, o que não justificava os tradicionais modelos de desenvolvimento abordarem somente os fatores tangíveis. O sucesso das políticas de desenvolvimento territorial estaria, sobretudo, no entendimento de que o desenvolvimento depende também dos fatores intangíveis existentes na região.

Na concepção de Boisier (1999b), os médios e longos prazos do desenvolvimento endógeno podem ser baseados na mobilidade de dez formas de capitais especificados resumidamente no Quadro 04. A formação desses capitais busca refletir sobre a natureza subjetiva, axiológica e complexa do desenvolvimento, no sentido de que as políticas públicas se utilizam do desenvolvimento voltado para objetivos quantificáveis materialmente, deixando de lado a ideia de melhorar situações e processos.

As ações continuadas e prolongadas do desenvolvimento endógeno devem ser compreendidas como um fenômeno de ordem qualitativa, desde que as ações para alcançá-lo sejam de ordem quantitativa. Para tanto, o conceito de capital sinérgico resume as novas formas de articulação com os capitais de caráter intangível (cognitivo, simbólicos, sociais, cívicos etc.), a fim de colocar o território em um caminho virtuoso de desenvolvimento, em que a construção de infraestruturas ou outras ações materiais que, apesar de importantes, não equacionam estritamente com o desenvolvimento (BOISIER, 1999b).

Quadro 04 – Capitais para o Desenvolvimento Regional Endógeno

Capital	Características
Capital Econômico	Capital físico ou capital construído, este está relacionado com o estoque de recursos financeiros que estão disponíveis para investimentos na região. Esta forma de capital tende a ser essencial e crescentemente exógena na região, considerando os aspectos dos mercados globalizados.
Capital Cognitivo	Refere-se ao estoque de conhecimento técnico-científico disponível na comunidade, como o conhecimento tecnológico que podem ser desenvolvidos a partir dos recursos naturais da região. Parte do capital cognitivo parte de grandes corporações transnacionais, o que o torna, em parte, uma fonte exógena.
Capital Simbólico	Consiste no poder da palavra e no poder do discurso no processo de “construção da região”, no sentido de mobilizar energias sociais para construir cenários territoriais corporativos que compreendam os mercados nacionais e internacionais.
Capital Cultural	Composto por tradições, mito e crenças, linguagem, relações sociais, modos de produção e produtos imateriais (literatura, pintura, música etc.) e materiais (produtos criados pela própria comunidade).
Capital Institucional	Instituições públicas ou privadas que apresentem um conjunto de atributos estruturais na região, tais como a capacidade de atuar e tomar decisões rápidas, bem como aprender com as próprias experiências interinstitucionais.
Capital Psicossocial	A autoconfiança coletiva e a prosperidade com um futuro socialmente construído. Assim, este capital se refere aos sentimentos e emoções das pessoas que podem se traduzir em ações positivas para o desenvolvimento da região.
Capital Social	Representa a pré-disposição a ajuda nas relações interpessoais baseada na confiança do “outro”. Cooperação entre as comunidades para novas ações ou formação de novos grupos.
Capital Cívico	Reflexo da confiança organizacional, de práticas políticas democráticas e da preocupação da comunidade com a República, seja no âmbito público ou privado na formação de redes de compromisso cívicos.
Capital Humano	Qualidade e ampliação do sistema educacional e da saúde. Incentivos tributários para fomentar a capacitação dos trabalhadores e sua produtividade; mercado de trabalho flexível com maior mobilidade com o comércio exterior tendem a aumentar a acumulação de Capital Humano da região.
Capital Sinérgico	É necessária uma capacidade sinérgica da comunidade para articular e direcionar, de modo democrático, as várias formas de capitais intangíveis. Considera-se o desenvolvimento com um bem-estar espiritual das pessoas, ou seja, que vai além do bem-estar material.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018). Boisier (1999b).

O desenvolvimento endógeno passa, então, por mudanças estruturais que acontecem na base, pela liderança da comunidade local, que é encarregada de viabilizar e potencializar seus recursos para melhorar o bem-estar econômico e social da população. Para isso, é necessária a sinergia da comunidade para interação e cooperação territorial que permitam aos seus membros confiar uns nos outros para, enfim, realizar ações conjuntas e formar novos grupos.

Barquero (2001) considera que o território é um agente de transformação a partir de um conjunto de recursos institucionais, humanos e econômicos que se interagem com as empresas e com os atores da comunidade para formação do desenvolvimento. Nesse caso, as empresas de pequeno e médio porte, mantendo a sinergia nas interações com os demais atores, possuem papel fundamental para flexibilizar suas ações organizacionais para assumir o papel de protagonistas ao longo do processo de desenvolvimento endógeno.

Ferrera de Lima (2017) exemplifica que maior parte dos grandes grupos empresariais nasceram pequenos, mas, conforme seu processo de crescimento e considerando as inovações, oportunidades de negócios e habilidades empreendedoras, se tornaram grandes. Conforme os riscos e reinvestimentos nos recursos para ampliação da base produtiva, estes grandes grupos acabaram fortalecendo as relações com outros territórios.

No entanto, se percebe que territórios formados por grandes propriedades extrativas de recursos naturais, com uso de alto poder tecnológico, podem não ser capazes de gerar massa salarial e dinamizar sua demanda interna. Isso ocorre, devido aos lucros serem repatriados a grandes centros urbanos, promovendo, em termos econômicos de geração de investimentos e rendas, certo isolamento de seu território de origem (FERRERA DE LIMA, 2017).

Para Sthor e Taylor (1981), o desenvolvimento de uma comunidade baseia-se essencialmente na utilização integrada de recursos regionais em diferentes escalas espaciais. Nesse processo de desenvolvimento, os grupos sociais territorialmente organizados atenderiam a demanda externa e usariam recursos externos somente de acordo com suas necessidades, a fim de reduzir os efeitos negativos de dependência externa. Para os autores, este tipo de desenvolvimento seria centrado no desenvolvimento “de baixo para cima”, ou seja, no desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento “de baixo para cima” necessita de tomada de decisões comunitárias em territórios socialmente organizados, ao passo que o desenvolvimento centralizado, de âmbito nacional ou internacional, opera com base de tomada de decisões individuais. No entanto, mesmo que as decisões comunitárias sejam essenciais para o desenvolvimento endógeno da região, podem ocorrer elementos de “fechamento espacial seletivo”, o que pode estagnar as desigualdades internas já existentes na região, se houver contradições entre os atores nas estratégias de desenvolvimento sociopolítico e econômico (STHOR; TAYLOR, 1981).

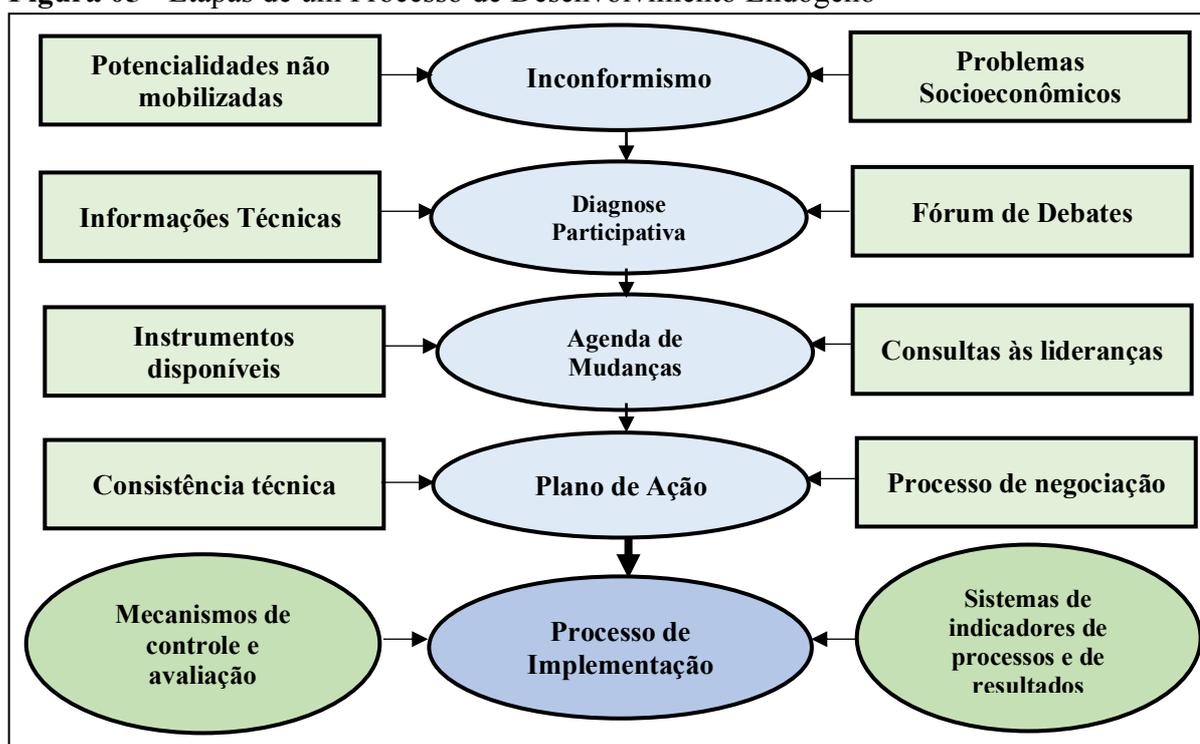
Ainda segundo Sthor e Taylor (1981), o “fechamento espacial seletivo” pôde ser verificado em estudo realizado na Tanzânia, em que o crescimento de “baixo para cima” foi complementado com medidas econômicas de grande escala acompanhadas de consultorias externas da região. Logo, a decisão local e regional foi substituída por projetos de grande escala

que distorceram a ideia de desenvolvimento das regiões do país. Assim, a combinação com um sistema político regional igualitário entre os atores dever ser condição necessária para que a tomada de decisão local e regional seja autossuficiente.

Para que o desenvolvimento “de baixo para cima” seja possível, Sthor e Taylor (1981) e Sthor (1984) destacam alguns aspectos a serem cuidados, tais como: i) a integração econômica de grande escala, que promove desigualdades regionais; ii) o desenvolvimento deve ser pensando no longo prazo, priorizando os recursos internos da região; iii) o desenvolvimento deve ser pensando em pequena escala, em pequenas comunidades, pois regiões mais desenvolvidas, de grande escala, não podem ser incumbidas de promover o desenvolvimento das regiões de pequena escala; e iv) a necessidade da autoconfiança nos âmbitos local, regional e nacional. Estes aspectos são importantes para compreender a necessidade de as políticas públicas serem pensadas no desenvolvimento que parte “de baixo”.

Nesse contexto, Haddad (2004) e Haddad (2009) salienta que o processo de desenvolvimento endógeno deve ser implementado por meio da mobilização social e política. Para isso, os recursos institucionais, humanos e materiais são bases para este processo, que ocorre por etapas, e devem ser conscientizadas e sensibilizadas pelas lideranças locais, considerando o inconformismo latente e difuso da condição de subdesenvolvimento da região. Estas etapas são ilustradas na Figura 05.

Figura 05 - Etapas de um Processo de Desenvolvimento Endógeno



Fonte: Haddad (2009).

A primeira etapa se refere ao inconformismo com o subdesenvolvimento apresentado na região por meio do desempenho ineficiente de indicadores sociais, econômicos e ambientais. Este inconformismo deve partir da comunidade, de forma organizada e estruturada para compreender as potencialidades e os problemas da região (HADDAD, 2009).

A segunda etapa consiste em um diagnóstico técnico e político que procure os motivos e justificativas que levaram aos baixos índices de desempenho dos indicadores. Nesta etapa, a conscientização das lideranças políticas e comunitárias é essencial para o entendimento do que deve ser realizado para que as condições de subdesenvolvimento sejam superadas. Entre outros aspectos, Haddad (2009, p. 133) salienta o inconformismo oculto das lideranças locais e consequentemente a não mobilização para o avanço das primeira e segunda etapas:

Usualmente, quando se entrevistam os principais líderes comunitários regionais ou locais, não é difícil diagnosticar que o seu inconformismo se encontra, muitas vezes, difuso ou latente, sem uma expressão formalizada ou explícita, quanto aos problemas econômicos, sociais e ambientais a serem resolvidos, ou quanto às potencialidades de crescimento econômico a serem mobilizadas. Para que possa haver um processo de mobilização social e política para o desenvolvimento de uma região subdesenvolvida, é importante, de início, conscientizar e sensibilizar as lideranças locais, explicitando e estruturando as características deste inconformismo latente e difuso.

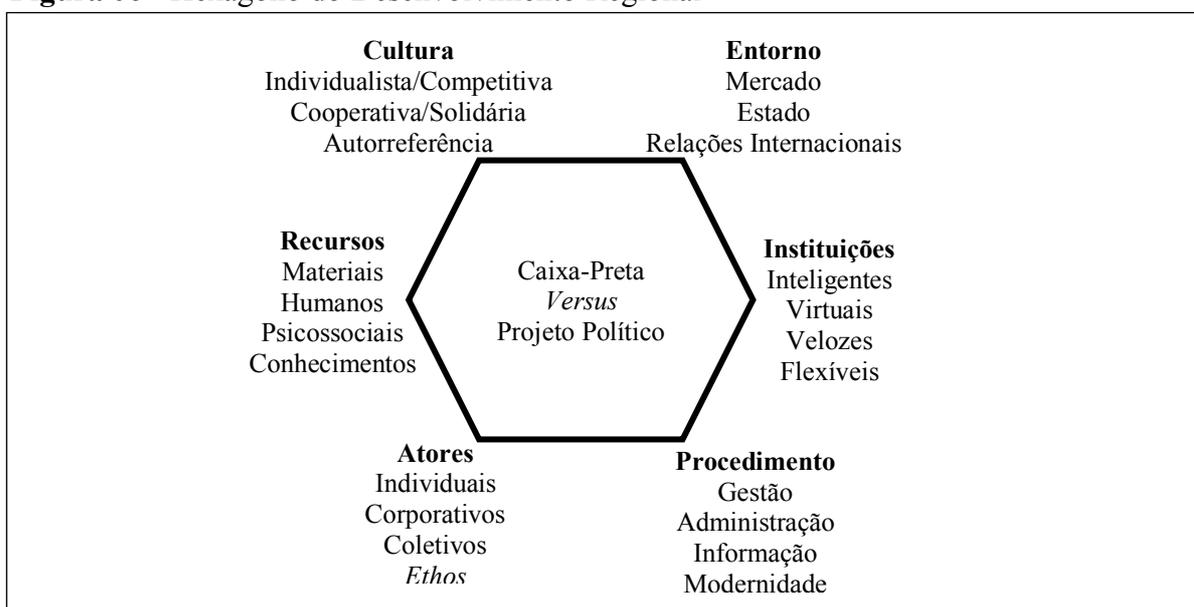
Nesse sentido, a terceira etapa somente é possível a partir do entendimento da necessidade de transformar as más condições dos indicadores de desenvolvimento da região. O Plano de Ação se torna a agenda das possíveis mudanças, com parcerias entre instituições públicas e privadas locais e supralocais que permitam uma gestão participativa. A partir do inconformismo, do diagnóstico participativo, da agenda de mudanças para o Plano de Ação, a quarta etapa abrange a implementação dessas etapas anteriores, com ferramentas específicas de controle/avaliação e sistema de indicadores de resultados (HADDAD, 2009).

A mobilização de segmentos organizados da comunidade que compactuem com as lideranças políticas locais ou regionais é a etapa mais complexa de se constituir, pois se enquadra num “contexto específico de desenvolvimento político-institucional, o qual não se constata com maior frequência entre as regiões e os municípios brasileiros, particularmente nas regiões menos desenvolvidas do País” (HADDAD, 2009, p. 134).

Com o objetivo de incluir novos conceitos sobre fatores causais do desenvolvimento em escala territorial, o estudo de Boisier (1996) destaca a necessidade de se formularem projetos políticos realísticos, consistentes e compreensíveis com tais fatores. Para isso, são destacados seis elementos que devem existir em qualquer território organizado: a) atores; b) instituições; c) cultura; d) procedimentos; e) recursos; e f) entorno.

As interações desses elementos podem acontecer de forma densa ou difusa, ou de forma aleatória ou pensada estruturalmente. No entanto, o desenvolvimento somente ocorrerá se a interação for densa e pensada estruturalmente, por meio de projetos coletivos ou de um projeto político regional; do oposto, o desenvolvimento ficará comprometido, tornando-se uma “caixa-preta”, cujo conteúdo e funcionamento se desconhece. Na Figura 06 é ilustrado o “Hexágono do Desenvolvimento Regional” que sintetiza os elementos necessários que devem se interagir para o desenvolvimento.

Figura 06 - Hexágono do Desenvolvimento Regional



Fonte: Boisier (1996).

Conforme ilustrado na Figura 06, o Hexágono do Desenvolvimento Regional de Boisier (1996) propõe que os elementos ao seu entorno se interajam estruturalmente e inteligentemente para que o processo de desenvolvimento do território ocorra, seguindo com as seguintes definições e aspectos:

a) **Atores:** estes podem ser definidos como os agentes de desenvolvimento, classificados em agentes de natureza individual, corporativa e coletiva. Os atores de natureza individual são os agentes da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência na comunidade. A partir da identificação destes atores é possível verificar a estrutura de poder da região, sobretudo, em um processo participativo de construção de um projeto. Os atores de natureza corporativa estão ligados a organizações reconhecidas pelo Estado, como as associações empresariais e sindicatos de trabalhadores. Os atores coletivos estão inseridos em movimentos sociais regionais que se tornam difíceis de serem identificados nos países latino-americanos.

É importante salientar o *ethos* de cada categoria de ator, de tal forma que seja possível identificar se algum elemento comportamental dos atores está associado à certa lealdade com o lugar. A descoberta das demandas dos diferentes setores da comunidade ou a capacidade de articulações coletivas, são traços de comprometimento com a região.

b) Cultura (do desenvolvimento): relaciona-se com a cultura regional e sua ligação no processo de desenvolvimento. Em alguns lugares, a cultura do desenvolvimento se manifesta de forma competitiva/individualista, com capacidade de gerar crescimento econômico, contudo, sem capacidade para gerar desenvolvimento econômico e social. Em outros lugares, a cultura cooperativa/solidária se prevalece, gerando igualdade de crescimento e desenvolvimento. Outro aspecto, é a capacidade da cultura produzir autorreferência, em que a sociedade se identifica com seu próprio território, no sentido de pertencimento ao lugar onde vive.

c) Recursos: estes se dividem em quatro categorias importantes para o desenvolvimento, sendo: i) recursos materiais, são tradicionais, como os naturais, de infraestrutura e os de capital; ii) recursos humanos: dependem da qualidade, do vínculo regional das pessoas e de sua coexistência; iii) recursos psicossociais: estão relacionados a questões de autoconfiança coletiva, como a vontade coletiva, a perseverança e o consenso entre os membros da comunidade; e iv) recursos do conhecimento: este é fundamental para o desenvolvimento, que se trata da forma e conteúdo de conhecimento, bem como sua aplicabilidade e responsabilidade.

d) Instituições: a análise das instituições no sentido de avaliar em que medida elas são flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais perpassa a simples maneira de examiná-las de forma quantitativa. Assim, a flexibilidade deve ser vista como um grau de ajuste à realidade do ambiente, que está sempre em transformação, necessitando, no entanto, de velocidade para tais ajustes, como também, da inteligência institucional, na articulação com outras instituições. O aspecto virtual, outrossim, se refere aos procedimentos das instituições em operações *ad hoc* para configurar novos arranjos estratégicos.

e) Procedimento: este se refere à natureza da gestão territorial, sendo o governo a autoridade que lidera o conjunto de ações e as tomadas de decisões de curto e longo prazo. A administração significa o cotidiano do governo e sua prestação de serviços para a comunidade, bem como sua transparência nos quesitos orçamentários, administração pessoal, projetos e relações públicas. A geração, captação e processamento da informação também deve ser difundida para a sociedade, de modo que os procedimentos estejam sintonizados com o mundo moderno.

f) Entorno: este elemento se relaciona com o externo da região, o ambiente externo sobre os quais não se têm controle, apenas capacidade para sofrer influência. O conhecimento do mercado, nos aspectos comerciais e suas modalidades existentes, bem como o padrão geográfico do comércio, acordos, importação de produtos com ou sem tecnologias são elementos essenciais para compreender o entorno. As relações internacionais do Estado acabam surtindo efeitos regionais no quadro da política econômica, em uma articulação entre região e Estado, desde que seja de viés cooperativo.

A combinação desses elementos sugere a avaliação em dois aspectos: o primeiro é saber como eles estão estruturados e o segundo é como ocorre a articulação entre eles. Para tanto, os componentes estruturais como as instituições educacionais, P&D, consultorias de administração e tecnologia, capital de risco, capital de trabalho e as funções de lideranças das decisões locais devem sempre se modernizar com intuito de gerar projetos coletivos que articulem com os elementos e os direcionem (BOISIER, 1996).

As mudanças estruturais compreendidas pela coletividade social no território organizado são as que definem o processo do desenvolvimento territorial. Druciaki (2017, p. 23) afirma que este processo passa por “uma série de elementos combinados que, ao interagirem, criam condições para promoção do desenvolvimento dentro de um determinado território por meio das inter-relações entre os atores sociais”.

Diante disso, é preciso pensar o desenvolvimento territorial por meio de políticas que conjecturem com os atores presente no território, extraíndo, dessa forma, seu potencial endógeno, no sentido de promover e ativar suas inter-relações. Sendo assim, o território organizado deve agregar os elementos tangíveis e intangíveis para que os atores locais articulem e orientem as políticas de desenvolvimento no processo de construção de seu próprio bem-estar para que o território consiga se integrar com outros territórios.

2.3 INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO

O conceito da integração regional pode ser verificado em pelo menos duas formas distintas: a integração, que considera a posição geográfica do país em relação à conjuntura internacional, nesse caso, a integração inter-regional; e a que considera as relações das regiões e territórios de um país dentro do seu próprio contexto interno, que pode ser chamada de integração intrarregional. A integração inter-regional está relacionada com o comportamento das políticas do país com relação a outros países, que podem estabelecer relações econômicas, sociais, culturais em busca de um desenvolvimento harmonioso entre um conjunto de países ou

a somente um outro país. No caso da integração intrarregional, as relações socioeconômicas ocorrem entre os povos de diferentes territórios ou regiões do próprio país, no sentido de fortalecer regiões mais subdesenvolvidas com a integração com regiões menos subdesenvolvidas. Neste trabalho, interessa a integração intrarregional como condição para o desenvolvimento dos municípios fronteiriços do estado de Mato Grosso do Sul e suas relações com o poder central do país no fortalecimento do território, para conseqüentemente compreender a integração inter-regional na região de fronteira.

O estudo da integração regional surge por meio de duas questões básicas, uma é a própria questão regional, que determina algumas áreas geográficas ou territórios, e a segunda se refere a questões econômicas, sociais, culturais e políticas entre países, regiões como também territórios. A integração se torna uma estratégia que permite os Estados integrados a superarem dificuldades que isoladamente não conseguiriam e, assim, delinear meios para o desenvolvimento econômico e social (PRADO, 2010).

Para Mariano e Mariano (2002) a integração regional não se restringe apenas à esfera governamental ou à cooperação entre Estados-Nação. Ela atinge a sociedade como um todo, gerando interações que fogem do controle da Nação, como grupos de interesses e representantes das sociedades. Quando a integração atinge pontos de interação entre as sociedades envolvidas e legitima as estruturas institucionais, ela ultrapassa o patamar de ser apenas um processo de cooperação entre países e regiões e passa a oportunizar novas unidades ou entidades políticas.

A integração regional é um processo impulsionado pelos Estados e, à medida que ela evolui, os impulsos vão para além do governo nacional e estimula a sociedade e unidades subnacionais, como prefeituras e governos estaduais. No entanto, Mariano e Mariano (2002) abordam as dificuldades das unidades subnacionais de se adaptarem a decisões de instâncias governamentais centrais que acabam por definir as políticas sem reconhecer estas unidades como atores no cenário internacional e regional. No Brasil, essa lógica é caracterizada pela centralização de decisões de autonomia do sistema federal, e as unidades subnacionais não são atores válidos pelo direito internacional, por isso sua participação se realiza por meio das esferas federais de poderes centrais, o que dificulta a participação do subnacional no processo de integração regional ou até mesmo em negociações internacionais que podem ser os casos específicos de uma região de fronteira, como aspectos de comércio, cultura, educação entre outros.

Chiarelli (1992) compreende a integração regional como um processo que é estimulado por interesses econômicos, que são facilitados por proximidade geográfica e indutores culturais, como são os casos de regiões de fronteira. Contudo, a integração só pode obter êxito desde que

ela decorra da vontade ou aprovação popular e de atores representantes, como também propicie desejáveis melhoras nos índices de desenvolvimento econômico e social. Este conceito converge com a ideia de integração regional no sentido do desenvolvimento econômico e social que a Comissão Econômica da América Latina e Caribe (CEPAL) almejou para os países da América Latina.

Em busca de compreender as principais causas da pobreza, ou seja, do subdesenvolvimento dos países da América Latina, entre as décadas de 1950 e 1980 a CEPAL fundada em 1948 como uma agência regional das Organizações das Nações Unidas (ONU) formulou propostas e teorias pautadas nas agendas dos *policy-makers* dos países latino-americanos de caminhos para superação do subdesenvolvimento. O pensamento cepalino, como visto em Furtado (1963; 1981; 1983) e Prebisch (2000), partiu do princípio de que o subdesenvolvimento é algo estrutural, em que as diferenças nas estruturas socioeconômicas e a difusão e ganhos no progresso técnico entre países com grandes centros industriais (desenvolvidos) e países periféricos destes centros (subdesenvolvidos) determinaria o conceito “centro-periferia”. Os ganhos diferenciados entre países por meio do progresso técnico foi uma das principais críticas da CEPAL em oposição ao modelo ricardiano das vantagens comparativas, conforme o qual os benefícios deste modelo se estenderiam a todas as nações (BONENTE, 2009).

Para que as economias periféricas pudessem superar o subdesenvolvimento, a estratégia de integração regional da CEPAL baseava-se na industrialização substituidora de importações, com o foco de romper com as dificuldades que os países da América Latina enfrentavam para concretizar a industrialização, devido aos graves problemas estruturais, que a deixavam em desvantagem frente aos países industrializados. Contudo, Haffner (2002) salienta que os esforços para aumentar a capacidade produtiva e o desenvolvimento industrial e tecnológico não obtiveram êxitos, recaindo em elevados custos de investimentos e endividamento externo. Esta conjuntura acarretou em um enfraquecimento das ideias integracionistas pelos governos no período de 1970 e 1980, uma vez que o ambiente internacional das nações latino-americanas se tornou desfavorável.

A partir da década de 1980, houve um reconhecimento de que os países da América Latina possuíam debilidades estruturais, em que, segundo Baumann (2005, p. 02): “a região dependia dos mercados dos países industrializados para a maior parte dos seus ganhos de divisas e para as importações requeridas para manter o ritmo da atividade econômica”. Para a superação destes aspectos, a integração regional entre os países da América Latina por meio do

comércio e do uso da capacidade produtiva instalada e da abertura de mercados permitiria o crescimento do comércio externo com menor uso de moeda estrangeira.

Os ganhos com a integração regional seriam maximizados, portanto, se o processo pudesse ser acompanhado de um planejamento, que repartisse entre os países participantes as unidades produtivas, segundo algum critério (não especificado), de modo que elas pudessem passar a produzir nos diversos países participantes em volumes ampliados, graças à escala do mercado conjunto. Segundo as recomendações da CEPAL, os países deveriam proceder a uma integração limitada, centrada na localização ótima de algumas atividades econômicas importantes, sobretudo de caráter industrial e de transformação de produtos agropecuários e minerais (BAUMANN, 2005, p. 02).

Os ganhos com a integração regional seriam, no entanto, entendidos como uma junção de economias que possuíssem capacidade ociosa em indústrias complementares e que competissem com importações oriundas de países subdesenvolvidos. Caso contrário, poderia ocorrer uma concentração de ganhos para somente um país, ou seja, uma indústria moderna competiria com a indústria tradicional (de semi-matufaturados).

Já na década de 1990, Haffner (2002) destaca uma nova proposta de integração regional pela CEPAL, baseada em três eixos principais: a inserção internacional da América Latina, os mecanismos de transmissão do progresso técnico e a relação entre equidade e o desenvolvimento. Esta reestruturação do pensamento cepalino se deu pelas profundas mudanças na organização mundial, via globalização, marcadas pelos avanços científicos e tecnológicos que produziram mudanças no sistema econômico, cultural e político. Dentro deste contexto, percebe-se a orientação de que as economias latino-americanas devam se inserir da melhor forma possível neste cenário de globalização e de políticas neoliberais, e de que a integração regional se torna um processo de longo prazo que não deve ser rompido por aspectos conjunturais, sendo necessário, que os setores públicos e privados tenham o compromisso de fomentá-lo.

Estes movimentos de industrialização e integração como alternativas para saída do subdesenvolvimento ocorridos na América Latina sob orientação da CEPAL não ocorreram de forma homogênea ou simultânea, posto que com o cenário globalizado e a reestruturação do mercado de trabalho agravou as condições de pobreza e desigualdade em muitos países, evidenciando êxodo rural, baixos salários, deficiências de infraestruturas urbanas etc. Para a melhoria destas condições econômicas e sociais, Ferrera de Lima (2010) cita a necessidade de um processo de unificação das economias regionais associada ao desenvolvimento, em que a ação da política pública deve inferir na formação de elevadas taxas de crescimento econômico e de indicadores socioeconômicos.

Para o caso das regiões, Desiderá Neto e Penha (2016) apontam que os desequilíbrios estruturais entre países são facilmente visíveis. Estes desequilíbrios devem ser incluídos no processo de planejamento para o desenvolvimento regional no sentido de que a integração entre fronteiras interioriza o desenvolvimento dos países e região, já que, historicamente, o outro lado da fronteira, as regiões litorâneas, sempre foram enfatizadas pelas políticas. Os autores ainda abordam a pouca iniciativa da integração fronteiriça entre os países do Mercosul para a interação das comunidades fronteiriças com os grandes centros de seus países. Portanto, a promoção da integração no sentido puramente econômico e produtivo, deixando as regiões de fronteira desconectadas do centro de seus países, culmina em uma integração ineficiente. São necessárias, no entanto, políticas nacionais específicas para as regiões de fronteira.

Sant'anna (2015) salienta que a integração regional, deve ser compreendida no bojo do que se configura como uma política de Estado. Para isso, encontra previsão normativa da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que legitima o papel do Estado brasileiro, no plano institucional, para a articulação de políticas integracionistas.

Ainda, Sant'anna (2015) aponta que no início do século XXI houve um aspecto expressivo de abranger que o processo de integração não pode se limitar ao comércio e aos bons resultados nos indicadores econômicos, mesmo que seja cômoda a procura pelo sucesso comercial, uma política de integração deve conciliar as questões econômicas, sociais e culturais. O entendimento de que a integração se limitava ao sucesso econômico e comercial culminaram na ausência de políticas que se preocupassem com o desenvolvimento econômico e social das regiões fronteiriças. Por décadas, as intenções do Estado na faixa de fronteira estiveram exclusivamente relacionadas com as questões da defesa da soberania, afastando-se do centro decisório do Estado o atendimento às particularidades e interesses imediatos de caráter regional e local.

A magnitude da integração pode ser compreendida por Ferrera de Lima (2010) como elemento do desenvolvimento regional em duas perspectivas: a integração inter-regional e a integração intrarregional. A primeira refere-se à posição geopolítica e econômica da região com seus países vizinhos ou para além das fronteiras e a segunda está ligada ao que ocorre internamente nas transformações sociais e econômicas dentro da região. Porém, para fortalecer o processo de desenvolvimento, estas duas perspectivas devem ser conduzidas de forma conjunta, uma vez que o conceito de integração ultrapassa o aspecto meramente econômico, envolvendo questões sociais e culturais. Na esfera das políticas públicas é que estas questões irão exprimir a disposição e a capacidade dos agentes econômicos de se integrar, desde que estas políticas garantam a melhoria das condições de vida dos territórios que se integram.

A complementariedade da integração inter-regional e intrarregional se torna importante a partir do entendimento de que as relações comerciais externas, de cunho puramente econômico, tende a gerar maiores níveis de renda, provocando aumento no consumo e permitindo investimentos em novos fatores de produção, dinamizando a economia interna das regiões, como destacou Celso Furtado (1986). Para ele, a integração e as políticas de integração se constituem como etapas superiores ao desenvolvimento e das políticas de desenvolvimento, respectivamente. Por isso, os fluxos comerciais entre países podem ser entendidos como um processo inicial de integração, neste caso, a integração inter-regional, e que seus desdobramentos repercutem positivamente nas transformações estruturais sociais e econômicas dos territórios, o que condiz com a integração intrarregional.

A integração regional, seja ela intrarregional (no âmbito nacional) ou inter-regional (no âmbito internacional), apesar de ser um processo mais avançado e complexo do que o processo de desenvolvimento econômico, como destacado por Furtado (1986), deve ser considerada como um elemento complementar do desenvolvimento, dado que proporciona meios que facilitem melhorias nos aspectos econômico, político, social e cultural (FERRERA DE LIMA, 2010).

Conforme Desiderá Neto e Penha (2016), o pensamento da integração regional no contexto de trocas comerciais não consegue atender o real objetivo de integração, pois o convívio em regiões de fronteira não se limita apenas a aspectos econômicos e aduaneiros. A fronteira corresponde também às relações interpessoais, que envolvem trabalho, amizade, lazer, que na esfera social o nacional e o internacional são definidas simultaneamente. Por isso, as intenções das políticas públicas devem ater-se para as complexidades que envolve a integração regional, seja ela inter ou intrarregional.

Ferrera de Lima (2005) argumenta que a ideia da integração para o desenvolvimento não pode ficar restrita apenas ao comércio e na dependência ou exploração, ela deve abranger de modo conjunto, a identidade e educação, o progresso e o bem-estar social. Se a má distribuição do bem-estar social e do acesso à renda permanecerem, a integração passar a ter uma conotação de subdesenvolvimento e dependência, para tanto, a integração deve ser pensada desde a qualidade educacional até a valorização cultural e da própria integração.

Nesse sentido, Ferrera de Lima (2005) indica que os programas nacionais de desenvolvimento regional devem passar por processos de integração regional e pela criação de uma identidade nas regiões, com foco na melhoria de nível técnico e tecnológico que possibilitem condições de qualificação aos indivíduos para o mercado de trabalho e, consequentemente, sustentabilidade nas propostas de integração. Para tanto, a unificação das

economias regionais associada ao desenvolvimento econômico e social deve ser uma das finalidades do processo de integração. “Essa unificação, para ação da política pública, envolve a harmonização das taxas de crescimento econômico, melhorias nos indicadores sociais e econômicos”. Logo, a melhoria da qualidade de vida e da distribuição da renda são os principais elementos do processo de integração.

Ferrera de Lima (2005) faz uma ressalva sobre este aspecto, no sentido de que regiões ricas não terão interesse em se integrar com regiões pobres se não houver ganhos extras de comércio ou de fornecimento de matérias primas, o que pode implicar ainda mais no subdesenvolvimento de regiões pobres, fortalecendo a dependência entre elas. O desenvolvimento regional, no entanto, deve estar acima dos interesses individuais e priorizar os interesses coletivos para que possa ocorrer uma efetiva integração, com planejamento de atividades e criação de mecanismos que fortaleçam o interesse do coletivo.

Desse modo, as propostas de integração regional devem ir muito mais além da simples comercialização de bens entre regiões e países, no sentido de que elas devem se preocupar com questões mais complexas que envolvem o meio social, onde estão os atores locais que podem proporcionar caminhos mais assertivos para as políticas. No caso das regiões de fronteira, em que as características do subdesenvolvimento são intensas, pensar integração regional somente no aspecto econômico/comercial conduzirá estas regiões a se manterem no mesmo *círculo vicioso* do subdesenvolvimento, com a vulnerabilidade de continuarem dependentes de regiões mais ricas.

2.3.1 A Fronteira no contexto de Integração Regional

Como abordado por Mariano e Mariano (2002), a integração regional, quando bem articulada pelos Estados, estimula a sociedade e as unidades subnacionais, que são desde prefeituras à governos estaduais. Os autores ressaltam que há certa complexidade nas decisões que estas unidades podem assumir durante um processo de integração, uma vez que elas não possuem normatizações que lhes respaldem o direito de decisões sem o consentimento de governos centrais, de esfera federal.

Nesse sentido, as políticas de integração regional para o desenvolvimento de regiões subdesenvolvidas requerem o reconhecimento das particularidades de cada região ou território, com a necessária prioridade de interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais, como afirma Ferrera de Lima (2005). Para as regiões de fronteira, o processo de integração não pode ser diferente e, por possuírem relações econômicas e sociais com países vizinhos, as

unidades subnacionais acabam tendo papel importante para compreender os elementos que facilitem ou bloqueiem a integração intra ou inter-regional.

No entanto, o subnacional não pode ser traduzido apenas como atuação de atores em prol de interesses internacionais, pois as unidades subnacionais têm por objetivo garantir benefícios para a sociedade como um todo em determinado território. Para Mariano e Mariano (2005), estas unidades são atores que governam internamente uma comunidade, considerando toda a demanda que surge durante sua governança. Esta governança, por sua vez, está subordinada a decisões de esferas superiores, e acaba sofrendo com a adoção de políticas que não condizem com os problemas comuns percebidos em regiões de fronteira. Logo, o caráter de integração pode ficar comprometido, dado a necessidade que estes atores participem intensamente no processo de integração regional.

Prado (2010) e Castelo Branco (2009) destacam que municípios, sub-regiões e Estados membros de um processo de integração também são atores subnacionais, bem como organizações não governamentais de interesse público e empresas nacionais e internacionais. No caso brasileiro, os interesses das diferentes unidades subnacionais em diferentes territórios contribuem para a adoção de políticas que visem maior descentralização dos governos centrais, obtendo maior participação das comunidades locais e regionais nas decisões. Nas palavras de Prado (2010, p. 70): “Ao analisar a ação dos governos subnacionais, é fácil perceber que o processo de integração e os problemas globais estão cada vez mais próximos da realidade local”.

Mariano e Mariano (2005) salientam que o processo de integração e o papel dos governos subnacionais estão diretamente ligados as questões democráticas e institucionais, no sentido de que, a integração somente será eficiente se houver uma participação efetiva e legitimada dos governos subnacionais. Prado (2010) complementa que a democracia se torna essencial no processo de integração, pois valida a atuação dos governos subnacionais, demonstrando, por meio da institucionalização, tratamento adequado nas relações internacionais.

Mathias, Guzzi e Giannini (2008) abordam que a democracia deve ser vista de forma positiva à questão dos discriminados e pobres, no sentido de possuírem direitos civis e sociais amplos dentro da própria democracia. Se o país não consegue responder positivamente a estas questões, os caminhos da integração serão estreitos, pois a institucionalização dos regimes políticos e das relações regionais são paralelas e interdependentes.

Antunes (2015), com base em Aveiro (2006), destacou dois distintos processos de integração: um que se refere a uma integração ampla, que atinge principalmente a esfera

econômica; e outro, que é um processo mais restrito, da integração fronteiriça. Estas duas condições estão presentes em todas as fronteiras entre o Brasil e os países do Cone Sul²². A integração fronteiriça é considerada uma construção social materializadas nas relações cotidianas entre os povos que vivem do contato e das trocas, geralmente, ocorre entre dois territórios distintos, em oposição ao limite internacional que tem como principal elemento a separação entre os territórios.

A tendência de formação de blocos econômicos regionais e os deslocamentos de povos de diversas nacionalidades no passado recente, provocaram mudanças fundamentais na abordagem das fronteiras e limites internacionais. Para Steiman e Machado (2012), a existência de limites internacionais já não representa impactos importantes para muitos países, estes se preocupam mais com a redução ou remoção desses limites que ditavam a vida econômica e social.

Steiman e Machado (2012) também abordaram o papel das unidades subnacionais nas fronteiras, em que a fronteira deixa de ser somente parte de estratégias e interesses do Estado Nacional central, e passa a ser concebida pelas comunidades de fronteira, agora de âmbito subnacional. Assim, Steiman e Machado (2012, p. 08) afirmam que: “o desejo e a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira subverte e renova os conceitos clássicos de limite e de fronteira”.

Nesse sentido, a fronteira, na percepção da geografia, é um objeto que separa dois sistemas contíguos e abrange três dimensões importantes que contribuem para as possibilidades de complementariedade e cooperação. A primeira dimensão é a política, que causa efeitos na organização do espaço, no que diz respeito à estruturação de uma sociedade; a segunda dimensão é a simbólica, que é reconhecida por um conjunto de atores e serve como ponto marcador no espaço; a terceira dimensão é a material, que se refere à paisagem. Há também a fronteira entre os sistemas territoriais identificados pelo seu próprio sistema de normas, ligadas à cultura, ao âmbito jurídico, social entre outros. Esta é a circunstância de estados com funcionamento institucional (REITEL; ZANDER, 2004).

Com base em Ganster (1997), Steiman e Machado (2012) argumentam que as iniciativas locais de integração nas regiões fronteiriças derivam de interesses delas se afirmarem como saídas preferenciais de escoamento de produção ou como regiões altamente turísticas. Outra questão importante que os autores apontam é de que as regiões de fronteira devem se impor, no

²² Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai.

sentido de que deixem de ser apenas pontos de passagem que ligam aos grandes centros dos Estados nacionais. Estes aspectos somente são possíveis após atingirem um maior nível efetivo de complementariedade e cooperação na região. De acordo com Steiman e Machado (2012, p. 09):

Essas iniciativas de escopo específico e de base local têm sido apontadas como instrumento essencial para intensificar as inter-relações das comunidades fronteiriças, um primeiro passo rumo a uma efetiva integração. No entanto, mesmo na Europa, onde a União Europeia provocou uma certa perda de função dos limites entre estados nacionais mais do que em outros blocos limitados ao livre comércio, a ação dos governos nacionais e das organizações supranacionais tem sido criticada por sua timidez no que concerne às regiões fronteiriças. As regiões fronteiriças ou transfronteiriças, na prática, ainda não contam com legislação específica nem com projetos de estímulo realmente orientados para elas. A ação, quando empreendida, tem partido dos governos nacionais que atuam no âmbito supranacional sobre suas respectivas regiões fronteiriças, descaracterizando a interação local.

Com base na citação mencionada, se percebe um distanciamento das ações de governos subnacionais, pois a falta de legitimidades específicas para governar territórios fronteiriços para atender suas particularidades ainda é algo distante das realidades das fronteiras brasileiras. Estes aspectos dificultam a integração entre territórios fronteiriços, tendo como base que o governo nacional, de âmbito supranacional, adota medidas que por vezes não atendem às condições específicas das fronteiras. A lógica da proposta do Programa de Promoção para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) inserido na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é de promover a interação fronteiriça, via o desenvolvimento econômico e social, e com cuidados com o desenvolvimento da cultura e cidadania dos povos fronteiriços, contudo, como verificado anteriormente, poucos foram os avanços de ações que dispusessem destes efeitos e garantissem mais participação de atores subnacionais.

Um estudo desenvolvido por House (1980) demonstrou os problemas das políticas públicas na fronteira entre os países do México e Estados Unidos, evidenciando a complexidade das políticas avançarem suas ações em regiões de fronteira. As dificuldades se apresentaram nas relações diferenciadas entre os territórios, que aconteciam de forma de cooperação, isoladamente, contínua ou descontínua.

Para analisar as relações fronteiriças, House (1980) se baseou nos fatores de produção, como terra, trabalho e capital e serviços. A principal característica existente em seu estudo foi a heterogeneidade encontrada na fronteira em termos de desenvolvimento socioeconômico e distinções culturais. A síntese dos principais resultados encontrados foi elaborada por Steiman e Machado (2002) e estão ilustradas no Quadro 05.

Quadro 05 – Efeitos dos Fatores de Produção na Fronteira

Fatores de Produção	Efeitos
Trabalho (Fluxo de Trabalhadores)	As oportunidades que oferece um Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas descartadas pelos profissionais qualificados desse mesmo Estado, acarretam, ao longo do tempo, grande fluxo de trabalhadores do lado pobre para o lado mais rico do limite internacional. Esse fluxo pode ser constituído por trabalhadores diaristas ou sazonais, desqualificados ou semiqualeificados, atraídos pelas oportunidades de trabalho e pelos possíveis pagamentos de assistência social no outro lado, mas, pelos mesmos motivos pode incluir também a saída dos mais qualificados do Estado menos desenvolvido.
Capital (Fluxo de Capital)	Sujeita a variações conjunturais constantes, induzidas pelas diferentes políticas econômicas e cambiais de cada país, a região de fronteira pode se tornar muito instável. É comum o investimento de empresários nos dois lados da fronteira para se proteger dessa instabilidade, possuindo-os, muitas vezes, lojas em ambos os lados. Em outros casos são instaladas fábricas do lado menos desenvolvido em busca de trabalho barato e desorganizado, e de padrões ambientais menos rigorosos, mas os lucros são invariavelmente drenados através da fronteira para o país de origem. Podem ocorrer transações financeiras legítimas e duvidosas, estas últimas se referem à fuga do fisco.
Terra	A terra é normalmente mais barata do lado do limite do país menos desenvolvido, o que atrai o interesse do lado oposto. Se em alguns casos acaba aumentando o êxodo rural, em outros, pode levar ao uso de recursos que estavam abandonados.
Serviços	Excetuando-se os casos de fronteiras com nível de integração avançado, muitas cidades apresentam serviços duplicados, cada um confinado a cada jurisdição, o que, em princípio, inibe fluxos transfronteira.

Fonte: elaborado pelo autor (2017). House (1980); Steiman e Machado (2002).

Os aspectos apresentados no Quadro 05 coadunam-se com o trabalho de Torrecilha (2013), que estudou a fronteira entre Brasil e Paraguai delimitando sua investigação às cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). É possível constatar semelhanças com o estudo de House (1980) em todos fatores de produção, em especial à terra, que têm grandes ocupações de agricultores brasileiros no território paraguaio, com produção em larga escala de produtos como soja e milho. Outro fator importante é o setor de serviços, principalmente no que corresponde à saúde. A saúde é tratada de forma individualizada entre as duas cidades, uma vez que, mesmo com o apoio de programas específicos²³ do Ministério da Saúde para melhorar os serviços de saúde na fronteira, o município de Ponta Porã, que é um polo regional da fronteira, não possui recursos suficientes para atender as comunidades fronteiriças.

Torrecilha (2013) argumenta que somente o Sistema Único de Saúde (SUS) não consegue atender de forma suficiente a comunidade paraguaia, que acaba optando pelo uso dos serviços brasileiros devido à fragilidade recursos e equipamentos médicos do lado paraguaio. Pelo lado brasileiro, alguns casos emergenciais são atendidos, no entanto, a normatização do

²³ Para melhorar o atendimento à população e reforçar a integração do atendimento de saúde nos municípios fronteiriços foi criado o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira). Maiores detalhes no sítio: <http://www.brasil.gov.br/saude/2009/12/saude-nas-fronteiras>.

SUS prevê Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e comprovante de residência para liberação de atendimento.

Antunes (2015) define que os municípios fronteiriços são os agentes que organizam o território nas dimensões multiescalar e multidimensional. Na escala multidimensional, os fluxos gerados na fronteira têm várias direções e depende de como o agente fronteiriço atua na intervenção destes fluxos; e na escala multiescalar, se têm que a fronteira pode ser abordada em várias escalas: local, regional, estadual, nacional e internacional. A respeito dos fluxos, a autora exemplifica a relação do câmbio entre moedas nas cidades-gêmeas que, dependendo de sua variação, favorece apenas um lado da fronteira, o que afeta pontos positivos da integração regional.

Com base em Reitel e Zander (2004), Antunes (2015) aponta as principais características que a fronteira proporciona para a compreensão da integração regional: i) descontinuidade: se manifesta pela pelas configurações do tipo atração e repulsão de acordo com a posição relativa de um espaço em relação ao outro, que envolve diferenças entre normas jurídicas e valores; ii) diferenciação: envolve as diferenças econômicas, políticas, demográficas ou culturais, nesse caso, a relação de reciprocidade não é princípio geral, mas as interações entre povos podem ocorrer; iii) dominação: as diferenças de população e custos trabalhistas podem se tornar variáveis fortes de dominação, podendo gerar desigualdades no comércio fronteiriço; iv) assimetria: existem relações bilaterais, no entanto, a intensidade dessas relações podem variar, como a diferença no nível de desenvolvimento econômico e regional; v) complementaridade: a fronteira tende a complementar ambos os lados, já que o domínio nem sempre é absoluto; e vi) autonomia: se refere à fragilidade das relações fronteiriças em comparação com relação às relações de âmbito transnacional.

Considerando as características apontadas, os municípios fronteiriços podem manter um papel de integração e, apesar das complexidades existentes entre elas, é possível um estreitamento das relações entre os municípios de região de fronteira. A fronteira como espaço de integração deve ter uma relação de dependência mútua que reforce a necessidade dos países se interagirem para resolver problemas do cotidiano, que vão além do econômico e da defesa de seus territórios. Para tanto, as políticas para integração regional devem considerar tais interações para superar os níveis de subdesenvolvimento que persistem nas regiões fronteiriças.

Grisales (2005) aponta que a integração fronteiriça e a cooperação entre as fronteiras, na escala microrregional, devem ser pensadas nas políticas de integração no sentido de que a integração deve ser possível por meios de processos locais e que a região fronteiriça deve ser pensada como espaços de ação local, no caminho da cooperação e não da confrontação. Assim,

o Estado deixa de ser o único ator e passa a dar mais importância para as comunidades locais e governos subnacionais.

A atuação das comunidades e de governos subnacionais ainda depende de certo grau de posição geográfica dos municípios na região de fronteira, como é o caso das cidades-gêmeas, que apresentam maior probabilidade de integração e cooperação entre povos. Contudo, ainda é preciso criar condições de desenvolvimento social e econômico dos municípios fronteiriços, tanto no âmbito nacional, de integração intrarregional, quanto no internacional, de uma integração inter-regional, desde que pensada nas condições locais da fronteira. Essas condições se remetem ao estudo do desenvolvimento endógeno, que articula as políticas e instituições locais para o desenvolvimento com a comunidade local.

O conjunto teórico-conceitual apresentado neste capítulo, permitiu compreender a relação entre os conceitos de desenvolvimento econômico, social, humano, endógeno e local e a integração regional como conceito e forma de promoção de desenvolvimento entre unidades locais. O problema das desigualdades regionais, seja de âmbito internacional, nacional ou local, requer atenção na formulação de políticas públicas que contemplem tal complexidade, a fim de proporcionar meios para redução e, conseqüentemente, promoção de desenvolvimento em regiões subdesenvolvidas, como é o caso da Faixa de Fronteira brasileira.

Nesse sentido, o arcabouço teórico auxilia no entendimento de como as políticas públicas para a faixa de fronteira sul-mato-grossense foram formuladas diante do contexto da promoção do desenvolvimento econômico e social, seja de âmbito regional ou local. Assim, o próximo capítulo abrange a literatura acerca do estudo das políticas públicas direcionadas a regiões periféricas, enfatizando a faixa de fronteira sul-mato-grossense no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus programas.

3 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA

Para compreender a produção acadêmica que envolve o estudo da integração regional na perspectiva do desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira, são apresentados, neste capítulo, um levantamento de trabalhos acadêmicos que englobaram os temas de “Integração Regional e Desenvolvimento”; “Faixa de Fronteira”; e “Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)”. Realizou-se uma busca por teses, dissertações, artigos científicos em periódicos, relatórios de pesquisa, artigos em congressos, entre outros. O método da busca foi por meio do uso da *internet*, em plataformas com base de dados científicas, como o Banco de Teses de Dissertações da CAPES/MEC²⁴, o Portal de Periódicos da CAPES/MEC²⁵, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)²⁶, a plataforma *Bielfeld Academic Search Engine* (BASE)²⁷ etc.

Considerando que os temas abarcados nesse trabalho envolvem diversas áreas do conhecimento, os resultados encontrados foram selecionados²⁸ de acordo com o interesse da proposta dessa pesquisa e estão apresentados de forma sintética na Tabela 01 (os detalhes desses resultados podem ser verificados no Apêndice B).

Tabela 01 – Levantamento bibliográfico do tema da pesquisa (2017-2018)

Portal de Referência	Quantidade Selecionada
Anais, sessões de congressos	02
Dissertação (Mestrado)	13
Entrevistas (periódicos e eventos nacionais)	02
Periódicos Nacionais	35
Periódicos Internacionais	09
Tese (Doutorado)	08
Relatórios de Pesquisa (Internacional)	03
Relatórios de Pesquisa (Nacional)	04
Livros	07
Total	83

Fonte: elaborado pelo autor a partir de plataformas de pesquisas do Portal de Periódicos da CAPES e outros (2018)

A partir deste levantamento bibliográfico foi possível extrair algumas considerações sobre as políticas de integração regional que enfatizam a importância do desenvolvimento de

²⁴ Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>

²⁵ Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br>

²⁶ Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/>

²⁷ Disponível em: <https://www.base-search.net/about/en/>

²⁸ Utilizou-se filtros de busca que as próprias plataformas fornecem e operadores booleanos. Posteriormente foi realizada leituras prévias que identificasse a abordagem do trabalho com o tema da pesquisa.

territórios fronteiriços, tais como i) a importância da integração regional da América Latina; ii) os níveis de desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira; iii) o papel da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para o desenvolvimento visando uma política de Estado; iv) a avaliação da PNDR e de seus programas para regiões consideradas prioritárias; e v) a cooperação entre as fronteiras na gestão de políticas públicas, entre outros. Essas perspectivas auxiliaram na construção deste trabalho, mas não incidem diretamente sobre o foco de pesquisa do mesmo.

Entre os trabalhos que mais se assemelham com a proposta dessa pesquisa e de seus objetivos, se destacam os seguintes²⁹: Araújo (1999) desenvolveu em seu trabalho a necessidade de se implantar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional sob uma nova abordagem que a questão regional brasileira apresentava no final da década de 1990; Galvão e Vasconcelos (1999) seguiram a mesma linha de abordagem de Araújo (1999), propondo tipologias para compreender o desenvolvimento das sub-regiões brasileiras; Guimarães Neto (2010) que estudou o planejamento territorial no Brasil em uma perspectiva histórica; Oliveira e Ferrera de Lima (2012) que analisaram a PNDR como um processo em construção; Alves e Rocha Neto (2014) analisaram os desafios de implementação da PNDR I e II entre a perspectiva de inovação e persistência; Coêlho (2014) cuja tese de doutorado em desenvolvimento econômico buscou compreender porque o avanço da questão regional no âmbito do Governo Federal não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio; Silva (2016) analisou os processos normativos e arranjos institucionais que são envolvidos na operacionalização de uma Política Nacional definindo a importância do desenvolvimento territorial; Brandão (2014) fez um análise sobre os avanços da PNDR II com ressalvas de que a mesma precisa ser uma política estratégica de Estado; Alves, Rocha Neto e Amparo (2014) analisaram o processo de implantação da PNDR e suas dificuldades; Carginin (2014) em sua tese de doutorado avaliou a PNDR I e suas repercussões na região sul do Rio Grande do Sul; Macedo e Coêlho (2015) analisaram as aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento de acordo com os objetivos da PNDR; Resende et al (2015) elaboraram um texto de discussão do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) que avaliaram os Fundos Constitucionais de Financiamentos nas regiões brasileiras; Neves, Silva e Monteiro (2016) realizaram um mapeamento das políticas federais para a faixa de fronteira no tema da segurança pública sob duas perspectivas: resultados/ações e conclusões/sugestões do que foi levantado; Macedo (2017) avaliou os dez anos da PNDR abarcando as duas versões da Política e sua

²⁹ Considerando a possibilidade de preterimento de algum trabalho, contudo sendo necessária tal seleção.

efetivação em momento de recessão econômica no país; Pêgo (2017) organizou um livro pelo IPEA e Ministério da Integração que apresentou resultados de oficinas técnicas sobre a faixa de fronteira brasileira e suas complexidades.

Estudos específicos do desenvolvimento regional da faixa de fronteira, de municípios e do estado de Mato Grosso do Sul (MS) relacionando também as relações fronteiriças podem ser verificados por: Broch (2008) e Torrecilha (2013), que estudaram a gestão transfronteiriça entre Brasil e Paraguai, destacando a gestão integrada e compartilhada com implantação de governança para o desenvolvimento sustentável; e a necessidade de o Estado, como responsável pelo planejamento do território nacional, contemplar nas políticas nacionais de forma integral, as estruturas espaciais da faixa de fronteira, permitindo que os estados e municípios possam construir o seu desenvolvimento sustentável com um novo instrumento de política pública; Ghetti (2008) cuja tese na área de arquitetura e urbanismo, investigou a questão do desenvolvimento urbano entre as cidades gêmeas de Ponta Porã (MS) e *Pedro Juan Caballero (PY)* com destaque para a necessidade de uma gestão urbana integrada entre as cidades; Lima (2011) estudou a integração dos municípios de *Ciudad del Este (PY)* e Foz do Iguaçu (BR) revelando as dificuldades econômicas e sociais dos municípios quanto as políticas macroeconômicas, que acabam por interferir na dinâmica do emprego e renda de forma diferenciada de outros territórios; Moreira (2012) realizou um estudo sobre a influência das políticas públicas na redução da pobreza de cada município das microrregiões do estado de MS, concluindo que a combinação de políticas universais com políticas focalizadas, como programas de transferências de renda foram fundamentais para a redução da pobreza; Nunes (2013) pesquisou sobre a faixa de fronteira entre o Estado de Mato Grosso e Bolívia na atuação do poder público no território que geraram diversidade e contradições no território fronteiriço; Rocha (2013) em sua dissertação de mestrado analisou a evolução do desenvolvimento dos 139 municípios que estão na faixa de fronteira paranaense, o qual constatou agrupamentos de municípios com melhores condições de desenvolvimento; Senhoras (2013) analisou em seu artigo as políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial, contextualizando-as na faixa de fronteira brasileira com seus países vizinhos com a América do Sul, a autora concluiu que a cooperação transfronteiriça incide pela construção de uma governança de múltiplos níveis, apoiada nas verticalidades (políticas públicas) e nas horizontalidades, estas induzidas pelos atores presentes; e Lamoso (2014) trabalhou a integração regional na faixa de fronteira sul-mato-grossense por meio de políticas que melhorem as condições de vida com maior inclusão social, indicando a necessidade de fóruns de discussão democráticas para que os diferentes interesses nacionais sejam colocados em pauta e discutidos.

A partir dos trabalhos supracitados nos parágrafos anteriores, é possível identificar vários estudos que enfatizam a PNDR e, por conseguinte seus Programas e Fundos Constitucionais para o desenvolvimento regional brasileiro, como também se percebe poucos trabalhos relacionados a faixa de fronteira dos municípios de Mato Grosso do Sul, mas que contribuem para direcionar o estudo da temática do desenvolvimento fronteiriço para essa pesquisa.

3.1 A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: BREVE CONTEXTO HISTÓRICO

Após adentrar nas questões teóricas sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento para compreender os objetivos das políticas de integração para o desenvolvimento da faixa de fronteira, esta seção apresenta parte da literatura que examina o contexto das políticas regionais no Brasil a partir da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com ênfase para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira.

Com base nos trabalhos norteadores de Araújo (1999), Galvão e Vasconcelos (1999), Guimarães Neto (2010), Coêlho (2014) Resende et al (2015), Silva (2016), a próxima seção trata dos aspectos da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) com base no planejamento territorial e seus desdobramentos para a faixa de fronteira brasileira e especificamente de Mato Grosso do Sul.

3.1.1 A PNDR sobre a ótica do Planejamento Regional ou Territorial

As políticas de desenvolvimento regional ou territorial no Brasil vem encontrando espaço de afirmação a partir de um processo descentralizado, de atuação de políticas públicas vivenciadas após a Constituição de 1988 que teve como arcabouço político a redemocratização do país. As políticas de cunho participativo da sociedade e de seus territórios por meio de seus agentes locais, têm sido estimuladas pelas políticas públicas que se preocupam com o desenvolvimento do território.

Para Guimarães Neto (2010) a experiência brasileira de planejamento de seus territórios ou regiões específicas precedem os planos nacionais de desenvolvimento. A definição e a concepção de políticas públicas baseada no território condiz com a dimensão continental do país e a ampla heterogeneidade e diferenciação de territórios, que para buscar maior efetividade na condução de soluções passou a demandar um tratamento correspondente aos espaços

diferenciados, como macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios. Acrescenta-se a esses aspectos as desigualdades territoriais no Brasil do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social, em que a questão regional brasileira se tornou tema frequente dentro e fora do meio acadêmico.

O debate do desenvolvimento econômico sobre a necessidade de desenvolver regiões e territórios específicos, geraram dois sentidos de definições. O primeiro ligado a modelos liberais que defendiam a não intervenção do Estado e o segundo ligado a modelos que levavam a necessidade de intervenção do Estado, apoiando-se na ideia de que somente o mercado não resolveria os problemas da almejada alocação ótima de recursos proposto pelo primeiro modelo. Nesse sentido, o estudo do desenvolvimento regional parte para o segundo modelo, interpretando as causas de atraso do desenvolvimento em algumas regiões pelo mundo, ou seja, o desenvolvimento desigual percebido no mundo todo (CORRÊA, 2009).

O estudo do desenvolvimento regional no Brasil é explanado por Guimarães Neto (2010), pelas experiências de planejamento na região Nordeste³⁰, que teve suas motivações ligadas a vulnerabilidades da economia e da população devido ao problema da seca e ao grande subdesenvolvimento com relação a região Sudeste, sobretudo, quando comparado ao processo acelerado e concentrado da industrialização em São Paulo e no Sudeste. Essas experiências constataram a necessidade das políticas públicas voltadas para a base territorial de reparar as ações setoriais, considerando a diversidade econômica e social dos territórios como ponto fundamental das intervenções governamentais.

Assim, de acordo com Guimaraes Neto (2010) e Coêlho (2014) as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional ou territorial podem ser resumidamente compreendidas em três períodos:

i) 1950-1980: este período é marcado por políticas de cunho desenvolvimentistas³¹, com forte atuação do Estado, se destacam a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Plano de Metas, respectivamente nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Tais políticas tiveram continuidade no período militar com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) entre 1964 e 1966, com o Plano Estratégico de Desenvolvimento entre 1968 e 1970, a criação de superintendências regionais e com o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I e II) entre 1970-1974 e 1975-1979. No âmbito

³⁰ Início do Sec. XX - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); 1948 - Comissão do Vale do São Francisco (CVSF); 1959 - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

³¹ “O estado desenvolvimentista está situado entre o estado liberal e o estatismo. Todas as revoluções industriais foram realizadas no quadro de estados desenvolvimentistas, que assumiram várias formas ou modelos, conforme o desenvolvimento fosse original ou retardatário, central ou periférico” (BRESER-PEREIRA, 2016, p. 02).

regional, o acelerado crescimento industrial no período estabeleceu para a periferia nacional a implantação de bases industriais e agroindustriais que culminou em uma série de regiões isoladas economicamente.

No âmbito estadual, Goldenstein e Seabra (1982) e Abreu (2001) destacam a posição do estado de Mato Grosso do Sul³² como “extensão do Sudeste” pela expansão da cultura do café no sul do estado, o que consolidou na sua inserção econômica nacional. A concretização do estado como “Fronteira Agrícola” foi considerada pelas políticas do período militar como importante papel de povoamento e de crescimento econômico. Nas palavras de Abreu (2001, p. 70): “Tratava-se de uma reorganização da agricultura brasileira e, conseqüentemente, da agricultura do Sul-mato-grossense, no sentido do avanço da fronteira agrícola, no dizer da SUDECO³³, mas que estava subordinado à indústria”.

ii) 1980-2002: a crise do Estado brasileiro na década de 1980 e um amplo processo inflacionário no início da década de 1990 distinguem um período conturbado para as ações de políticas regionais ou territoriais, tendo em vista que houve redução do tamanho do Estado e da importância das intervenções estatais. Assim, a coordenação do investimento do Estado brasileiro ficou suprimida a redução de sua importância devido ao processo de desnacionalização e ao interesse do capital privado para tal coordenação. Pela perspectiva política, é importante ressaltar a redemocratização do país no final da década de 1980 que antecedeu ao processo de abertura política com a liberalização do regime militar. Pela perspectiva das políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional ou territorial, estas foram “esquecidas”, seja pela crise fiscal e financeira do Estado nacional ou pela ascensão das políticas neoliberais em curso durante o início da década de 1990.

As políticas regionais de desenvolvimento passaram a ser mais incisivas para a implementações de Complexos Agroindustriais em Mato Grosso do Sul, a consolidação do avanço da “Fronteira Agrícola” trouxe novas configurações produtivas, como a diversificação de produtos ligados aos Complexos Agroindustriais – suinocultura, avicultura, pecuária – que integraram a produção de grãos para abastecimento do mercado interno e externo. Assim, a

³² Cabe destacar que durante este processo, até 1977, o estado de Mato Grosso do Sul pertencia ao estado de Mato Grosso.

³³ Segundo Abreu (2001) a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) foi criada em 1967. A partir da SUDECO, foram criadas políticas para a região Centro-Oeste durante a década de 1970: o Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste (PLADESCO); o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN); o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZÔNIA); o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO); e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados (PRODEGRAN).

industrialização da soja, da carne, da cana-de-açúcar e do álcool se concretizaram na década de 1990 e 2000 (ABREU, 2001).

iii) A partir de 2003: o período anterior caracterizou as políticas regionais brasileiras com iniciativas ineficientes apontadas para o desenvolvimento de “territórios problemas”, que dificultaram a promoção de uma efetiva reversão das desigualdades regionais do país. A partir de 2003, o enfrentamento dessas desigualdades ficou mais claro com a apresentação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pela perspectiva da retomada das superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE, SUDECO) e do compromisso do Governo Federal para reverter o quadro de desigualdades regionais no Brasil. Este cenário, trouxeram novas políticas para o desenvolvimento regional do estado de Mato Grosso do Sul, como por exemplo, os Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável de (PRDS-MS-2025) elaborado em 2004 e o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR-MS-2030) elaborado em 2010. Ambos os planos, com objetivo de buscar o crescimento equilibrado das regiões do estado conforme previsto na Constituição de 1988 e nas diretrizes da PNDR.

Esses três períodos, ainda que sinteticamente apresentados, denotam que a experiência do planejamento territorial brasileiro foi caracterizada pelas superintendências regionais que direcionavam seus esforços para o desenvolvimento econômico e social das regiões. Embora estas superintendências permearam em um modelo do desenvolvimentismo autoritário (1970-1980) e tiveram sua importância reduzida na década de 1990 com as políticas neoliberais até serem extintas no ano de 2001.

A conjuntura das políticas públicas para o desenvolvimento regional ou territorial ao final da década de 1990 e início dos anos 2000 é explicada por Araújo (1999), pelo contexto de abertura política e comercial, estabilização econômica e o predomínio da integração entre regiões competitivas, interrompendo, no entanto, a desconcentração espacial do crescimento que ocorria entre as décadas de 1970 e 1980. Essa descontinuidade é abordada pela liderança do mercado e concebida pelas políticas públicas nacionais e/ou setoriais. “Em termos regionais, o que sobrevive são resquícios de instrumentos e políticas herdadas do passado, com reduzida capacidade de impactar as realidades regionais e contrapor-se às novas forças que tendem a se consolidar” (ARAÚJO, 1999, p. 152).

Araújo (1999) se refere aos projetos prioritários no Plano Plurianual (PPA 1996-1999) e a retomada do “Plano Avança Brasil” (PPA 2000-2003), que tinham como prioridade a integração de regiões dinâmicas com o mercado externo, com políticas de incentivos a exportação de produtos agrícolas, agroindustriais etc. Houve, portanto, uma negligência das

áreas menos dinâmicas e menos competitivas, que eram consideradas áreas de pouca acessibilidade para exportação (ARAÚJO, 1999; COELHO, 2014).

No âmbito regional, Araújo (1999) e Oliveira e Ferrera de Lima (2012) enfatizam que essas políticas deflagraram na competição entre Unidades Federativas e Municípios na busca pelo dinamismo de acordo com sua área de atuação, resultando em uma “guerra fiscal”. Assim, a falta de políticas regionais explícitas somado a esta competição, deixaram grandes áreas do país à margem do subdesenvolvimento, ou seja, passaram a ser considerados pelas políticas como “espaços não-competitivos”.

A partir da década de 2000, com a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em curso no ano de 2003, as experiências de planejamento para o desenvolvimento regional ou territorial retomaram a preocupação com as desigualdades entre regiões e territórios menos dinâmicos que, como destacado, pouco foram debatidas na década anterior. Reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões, passou a ser o objetivo central da PNDR.

Para Silva (2016), a abordagem da PNDR trouxe o surgimento de políticas públicas elaboradas no âmbito federal com base em uma perspectiva territorial. Ao longo dos anos, foram várias as formas das políticas relacionadas aos seus recortes territoriais, áreas temáticas, público envolvido etc. Logo, o conceito de território, passou a ser apropriado pelo Estado como um instrumento de ação das políticas públicas, em diferentes abordagens e categorias.

As categorias que permitem compreender a abordagem territorial de acordo com as características estruturais do território e da política pública inserida, bem como seu percurso nas dificuldades de implementação, avanços e contradições encontradas no território são destacadas por Silva (2013) e Silva (2016), sendo elas, o *território como meio* com recortes territoriais específicos, como os consórcios municipais de saúde e educação; do *território como fim* com estratégias intersetoriais para problemas de territórios com altos índices de pobreza, insere-se, nesta categoria, a PNDR; o *território como regulação*, nesse caso refere-se a regulamentação do uso do território, especialmente nos aspectos ambientais; e do *território como direito*, direcionados a grupos sociais que necessitam de recursos territoriais para sua vivência, como é o caso dos povos indígenas.

A categoria do *território como fim*, é identificada na PNDR, devido a tratar porções territoriais que se caracterizam como áreas prioritárias para investimentos estruturantes, isto é, as ações do poder público no incentivo e na preparação de projetos no território de diferentes unidades federativas com interesses comuns, nas palavras de Silva (2016, p. 362) “(...) mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional, articulando uma série de programas e

políticas, de acordo com arranjos institucionais estabelecidos nas diferentes configurações territoriais escolhidas”. Isso, motivado pela compressão da necessidade de integrar os territórios nas esferas política, econômica, social e cultural. Para alcançar um desenvolvimento integrado dos territórios assumiu-se, então, a incumbência de promover estratégias de desenvolvimento regional³⁴ mediante a participação e o engajamento de atores locais e regionais, além de que sempre que possível aquele de caráter internacional (BRASIL, 2007).

Estas perspectivas da PNDR se deram a partir da influência do trabalho de Araújo (1999)³⁵, que constatou a política regional brasileira sobre duas vertentes: a dimensão do regional era sempre tratada como secundária de uma macrorregião predominante, a região Sudeste, e a questão regional brasileira era sempre observada como um problema. Com base nessa visão tradicionalista da questão regional, a proposta para uma política nacional de desenvolvimento regional deveria considerar a heterogeneidade e a diversidade que distinguem a diferenciação interna das macrorregiões brasileiras, sem considerá-las como um problema, mas sim como uma potencialidade.

Nessa perspectiva, Araújo (1999) propôs que cada macrorregião deveria ser identificada considerando suas particularidades com a finalidade de promover o desenvolvimento e as ações de políticas para as futuras sub-regiões. O Quadro 06 sintetiza tal proposta.

Quadro 06 – Proposta de Tipologia Sub-regional.

Conceito Sub-Regional	Descrições
Sub-regiões e áreas dinâmicas	Elevado crescimento econômico com alto potencial de competição com o mercado interno e externo, dado sua estrutura produtiva moderna.
Sub-regiões em processo de reestruturação	Com futuro potencial de crescimento econômico e de alta competitividade com o mercado interno e externo. Contudo, precisam se reestruturar tecnologicamente.
Sub-regiões estagnadas	Apresentam estruturas produtivas voltadas ao setor primário de atividades tradicionais. Sua produção baseia-se para mercados poucos dinâmicos.
Faixa de Fronteira	Considera importante do Oeste ao Norte do país com vistas para uma integração sul-americana.

Fonte: Araújo (1999), adaptado de Coêlho (2014).

Com base nas tipologias apresentadas no Quadro 06, a aplicabilidade das ações de políticas para o desenvolvimento regional deveria considerar as especificidades de cada sub-região, o que contemplaria o desenvolvimento de uma região ou território. Com indicativo

³⁴ Mais detalhes sobre o conceito de Desenvolvimento Regional, ver seção 2.2.

³⁵ Tânia Bacelar de Araújo, então secretária da pasta da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração (SDR-MI) coordenou a proposta da PNDR em 2003. Publicou em 1999, o artigo intitulado “Por uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional”.

específico para cada sub-região, as ações das políticas promoveriam de modo não mais generalizado o desenvolvimento regional ou territorial.

Tomando como exemplo a União Europeia³⁶, Araújo (1999), enfatiza a necessidade da criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que seria paralelo ao PNDR. Este fundo deveria ser gerido de forma descentralizada, com Comitês Regionais que serviriam como auxílio ao Conselho Nacional de Políticas Regionais. Trata-se, no entanto, de provocar a reunião de recursos disponíveis por meio de associações de interesses e não na centralização de somente uma fonte de poder.

Por fim, Araújo (1999) conclui que todo o esforço de uma política de desenvolvimento regional deve ter como objetivo maior a redução das desigualdades regionais, desde que possibilite as comunidades das diversas macrorregiões e sub-regiões terem condições de vida similares e oportunidade de emprego. Em outras palavras, deve-se agir com a finalidade de buscar maior equidade possível entre os povos.

Outro trabalho notório que serviu como base para o desenvolvimento da proposta da PNDR é o artigo elaborado por Galvão e Vasconcelos (1999) como parte de um trabalho institucional no âmbito da diretoria de Política Regional e Urbana do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA). Esse trabalho teve como objetivo analisar o território nacional em sua totalidade, e propor alguma tipologia espacial correspondente. Os autores desenvolveram uma tipologia baseada no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)³⁷, e buscou propiciar tipologias espaciais/territoriais de níveis de renda para estabelecer critérios mais eficazes na condução de uma política nacional de desenvolvimento regional, tendo como único objetivo, a redução das desigualdades espaciais ou territoriais.

Galvão e Vasconcelos (1999) apontam duas características do desenvolvimento regional brasileiro: i) na escala macrorregional, o indicador da renda monetária domiciliar per capita, em 1991, constatou uma grande divisão dos desníveis de renda, principalmente quando se compara as regiões Norte e Nordeste com o resto do país; e ii) as densidades demográficas na escala microrregional reforça que maior parte da população permanece na área mais próxima do litoral, enquanto as regiões Norte e Nordeste continuam relativamente despovoados.

³⁶ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

³⁷ O programa Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (Leader) também foi referência para compreender o desenvolvimento territorial. Esse programa surgiu na Europa em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um enfoque multissetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores. Desde sua constituição, o Programa Leader tem sido considerado o principal instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais europeias de natureza integradora, por meio do planejamento e execução de projetos prioritários com base em uma estrutura política ascendente (*bottom-up*) (SILVA, 2016, p. 360).

Com base na renda monetária domiciliar (1991) e da densidade demográfica (1991 e 1996) Galvão e Vasconcelos (1999) sugeriram uma visão síntese do quadro espacial brasileiro, com a criação de quatro conjuntos microrregionais que auxiliam na tipificação da situação regional do país. Por meio do Quadro 07 é possível verificar cada uma delas.

Quadro 07 – Proposta de Tipologia Sub-regional.

Conceito Sub-Regional	Descrições
Subespaços de Maior Renda	Alta renda domiciliar <i>per capita</i> independente de sua dinâmica demográfica. Maior parte estão localizadas nas regiões Sul e Sudeste. São áreas onde se pode esperar certa pressão demográfica, visto que exercem atração sobre as populações sediadas em microrregiões de menor renda.
Subespaços Dinâmicos de Menor Nível de Renda	Média ou baixa renda domiciliar <i>per capita</i> , contudo com elevada pressão demográfica. São áreas que atraem contingentes populacionais, apesar de não se enquadrarem ainda nos estratos superiores de renda média. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram o maior número de microrregiões com essa tipologia, devido formarem núcleos urbanos associados a empreendimentos econômicos isolados ou a exploração de recursos naturais.
Subespaços Estagnados de Renda Média	Médio nível de renda domiciliar <i>per capita</i> e médio nível de crescimento populacional com relação a média nacional. Contempla certas áreas de tradição que enfrentaram problemas recentes ou áreas que apresentaram certa estabilidade econômica. Em todo o país foi constatado a presença dessa tipologia.
Subespaços Deprimidos Tradicionais	Renda monetária domiciliar <i>per capita</i> mais baixa que se restringe ao Norte e Nordeste e à parte setentrional de Minas Gerais, sem exceções. Corresponde a áreas ou de baixa densidade demográfica (vazios) ou que conformam o eixo clássico da pobreza no país, como o semiárido nordestino.

Fonte: Galvão e Vasconcelos (1999), adaptado de Coêlho (2014).

A partir destas tipologias a proposta de Galvão e Vasconcelos (1999) de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional são apresentadas seguindo tais considerações: *i) descer na escala espacial*, considerando que não é mais desejável pensar numa perspectiva macrorregional; *ii) desregionalizar ou nacionalizar a política nacional*, devem ser considerados todos os outros problemas regionais, não somente as regiões de Norte, Nordeste e Centro-Oeste; *iii) definir os espaços de atuação e cooperação entre os atores sociais*, de fundamental importância quando se pensa na construção de verdadeiras parcerias com o poder público, incluindo a corresponsabilidade financeira; *iv) definir um conjunto finito de objetivos claros e concretos* para adequar os problemas regionais brasileiros para a política regional, evitando aspectos subjetivos; *v) criar um fundo nacional de apoio a programas regionais*, com critérios de apoio as microrregiões que se encaixem em critérios específicos para o uso de recursos do fundo; *vi) reequacionar todo o esquema de incentivos e benefícios fiscais*,

concedidos a título de política regional aos empreendimentos privados, com vistas a restabelecer prioridades efetivas de aplicação e a recuperar seu acoplamento às diretrizes e orientações da política.

Como ressaltado no trabalho de Coêlho (2014), os estudos de Araújo (1999) e Galvão e Vasconcelos (1999) possuíram um papel decisivo na construção da proposta da PNDR em 2003. As diferenças sociais e econômicas verificadas internamente nas macrorregiões sustentaram a necessidade de direcionamento de políticas baseado em uma tipologia para sub-regiões. A partir da escala sub-regional foram elaborados a tipologia e os diagnósticos que serviriam como base de orientação para a PNDR, e a necessidade de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional ganhou destaque.

Assim, na perspectiva de que na década de 1990 as políticas nacionais de desenvolvimento acirraram as desigualdades regionais, a partir da proposta da PNDR em 2003, se inicia um novo ponto de vista de desenvolvimento regional brasileiro, onde o grau de subdesenvolvimento da faixa de fronteira latino-americana também recebeu atenções específicas, como se verificará mais adiante.

A implementação da PNDR que se iniciou no ano de 2003, somente foi instituída pelo Decreto Presidencial n. 6.047, de fevereiro de 2007. A incumbência da gestão da PNDR ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional (MI), por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).

O objetivo principal da PNDR foi apresentado visando a redução das profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do Brasil. A partir deste objetivo e considerando a diversidade ambiental, social, econômica e cultural, a Política esclareceu dois pilares importantes: i) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais; e ii) explorar, os potenciais endógenos das diversas bases regionais de desenvolvimento. Para Coêlho (2014), a Política se constituiu pelo objetivo da equidade, na questão das desigualdades regionais de níveis de renda e trabalho, e também pelo objetivo da competitividade, do ponto de vista da reestruturação da base econômica regional para competir no mercado interno e externo.

Com base no objetivo de reverter desigualdades e potencializar o desenvolvimento endógeno, foram formulados na PNDR quatro objetivos específicos: i) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito, tecnologia etc.; ii) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida em todas as regiões; iii) fortalecer as organizações sócio produtivas regionais; e iv) estimular a

exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade socioeconômica ambiental e cultural do país (BRASIL, 2007a).

Os objetivos propostos caracterizam os mecanismos da PNDR por meio do estímulo ao crédito nas regiões que necessitam promover sua estrutura produtiva, considerando a qualificação de mão de obra para atender os novos meios produtivos e tecnológicos que forem surgindo conforme o avanço da Política nas regiões. É destacado ainda, a necessidade do fortalecimento das instituições para criação e ação de planos e programas que promovam o desenvolvimento das regiões. No Quadro 08 é apresentado os instrumentos e mecanismos da PNDR que abarcam os objetivos propostos.

Quadro 08 – Políticas e Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Políticas	Instrumentos
Planos Regionais	<ul style="list-style-type: none"> • Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semiárido e Centro-Oeste). Planos Mesorregionais de Desenvolvimento.
Programas Governamentais	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO): foco na gestão territorial em espaços regionais selecionados. • Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (PROMOVER): foco nas potencialidades produtivas locais. • Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER): foco na dinâmica econômica dos territórios. • Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira: foco em ações de melhorias de infraestrutura, educação, saúde e assistência social (PDFF) • Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal (RIDE): foco na gestão do território. • Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRODUZIR): foco na capacitação das comunidades para inserção produtiva e econômica.
Fundos de Desenvolvimento Regional	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)*; • Fundos Constitucionais de Financiamento. (FNE, FNO, FCO). • Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia (FDRNA)

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2007a).

*Não implementado.

Com se verifica no Quadro 08, os instrumentos da PNDR estão divididos em uma escala macrorregional por meio de Planos Regionais e uma escala local, esta por meio de programas governamentais específicos para espaços sub-regionais. Para atender a estes instrumentos, é considerado a viabilidade de um Fundo de Desenvolvimento Regional para viabilizar os recursos financeiros necessários para potencializar o desenvolvimento da região, com será tratado posteriormente no decorrer deste capítulo.

Silva (2016) destaca que a PNDR adotou a estratégia de ação governamental como alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que prevalecia desde o final da década de 1980. Esta estratégia, justifica o estabelecimento de critérios e orientações de atuação articulada entre governos e atores sociais. Ou seja, o envolvimento de unidades federativas e municipais, bem como o setor produtivo e da sociedade civil organizada.

A PNDR precisa ser uma Política Nacional, envolvendo iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados etc.), de ONG'S, dentre outros. O Governo Federal tem, no entanto, papel estratégico em sua concepção e implementação. As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (BRASIL, 2003, p. 14).

Como se percebe no texto destacado, a proposta da PNDR evidencia a necessidade de evitar as soluções para os problemas regionais de forma isolada, enfatizando a fundamental importância da iniciativa local e sub-regional de se articularem para uma integração regional sustentável. Ainda que se considera o Ministério da Integração (MI) como promotor da PNDR, há um cuidado para não centralizar suas ações somente num único Ministério.

Oliveira e Ferrera de Lima (2012) salientam que as diretrizes presentes na PNDR são pautadas para o enfoque territorial e pela articulação intersetorial, no sentido de que a Política se propõe a ouvir opiniões e sugestões da sociedade por meio de mecanismos que permitiriam compor o território na formulação de suas ações. Com isso, o respeito às articulações e às aspirações regionais seriam contempladas por estes mecanismos de participação da sociedade, em que sujeitos pertencentes às comunidades são os verdadeiros agentes do desenvolvimento e passariam a ter voz na formulação das políticas, programas e ações.

Para Monteiro Neto (2017) essas condições estabeleceram inovações no tratamento conceitual para a política regional. O recorte *multinível* e *multiescalar* incorporado pelo reconhecimento da diversidade territorial brasileira é um dos mais importantes avanços. Assim, uma tipologia de territórios foi criada e passou a direcionar aplicações de recursos a programas específicos. Para isso, foram caracterizadas na escala microrregional, a partir do cruzamento de variáveis do rendimento domiciliar médio *per capita* e da variação anual média do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* quatro tipos de microrregiões: alta renda; dinâmicas, estagnadas e baixa renda. Pelo Quadro 09 é possível verificar a esquematização para categorizar cada microrregião brasileira.

Quadro 09 – Tipologia Territorial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Variação do PIB (1990-1998)	Rendimento médio por habitante (2000) - % da Média Nacional		
	Alto	Médio	Baixo
Alta	Alta Renda	Dinâmica de Baixa Renda	
Média			
Baixa		Média Renda e Baixo Crescimento	Baixa Renda e Baixo Crescimento

Fonte: Brasil (2003) e Brasil (2007a).

As quatro tipologias da PNDR identificadas no Quadro 09, permitem compreender as categorizações das microrregiões, definindo-as: *i) Alta Renda*: alto rendimento domiciliar médio em termos relativos independente do dinamismo observado no período recente, encontram-se predominantemente nas regiões Sul e Sudeste. Microrregiões com esse perfil, não são alvos prioritários da PNDR; *ii) Dinâmica de Baixa Renda*: possuem presença rarefeita nas regiões Sul e Sudeste. São mais frequentes nos casos das macrorregiões Centro-Oeste e Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais; *iii) Média Renda e Baixo Crescimento*: mostra uma dispersão por todo o território e um evidente problema de estagnação, com baixos indicadores de crescimento; e *iv) Baixa Renda e Baixo Crescimento*: se concentram nas regiões Norte e Nordeste do país. Essas áreas apresentam, pois, um quadro em que convergem baixos indicadores de renda aliados ao pouco dinamismo de sua base produtiva, o que resulta em espaços problemáticos no que se refere aos desequilíbrios inter e intrarregionais (BRASIL, 2003; 2007).

Dentre estas categorizações, somente as microrregiões de alta renda não são espaços prioritários da PNDR, por considerar que estas apresentam dinamismo econômico que não dependem de intervenções diretas de ações do poder público. A PNDR ainda prioriza determinadas áreas, cujo o desenvolvimento econômico e social se considera específico, sendo o Nordeste Semiárido, as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), as Mesorregiões Diferenciadas e os municípios da Faixa de Fronteira localizados a até 150km do limite internacional, este último, objeto de análise desse trabalho, que é contextualizado na próxima subseção.

Para Coêlho (2014), o principal instrumento que a PNDR almejou para a promoção de ações estruturantes para as sub-regiões prioritárias foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)³⁸. No entanto, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste

³⁸ A não aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC-41/2003) da Reforma Tributária enviada para o Congresso Nacional previa arrecadação de 4,8% das receitas de tributos federais (PIS/COFINS) em um Imposto sobre Valor Agregado (IVA) federal. Com isso, 60% seria repassado para o setor produtivo e 40% para investimentos estruturantes (ALVES; ROCHA NETO; AMPARO, 2014).

(FCO), Norte (FNO) e Nordeste (FNE) e Fiscais de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Nordeste (FDNE) foram os instrumentos da Política, apesar do pouco avanço no estabelecimento de uma aderência entre eles e a PNDR. Assim, Coêlho (2014, p. 83) conclui que: “A operacionalização da política, condicionada ao escasso orçamento da pasta de Desenvolvimento Regional do MI, foi condenada à manutenção de ações pontuais”.

Brandão (2014), destaca que a não criação do FNDR caracterizou o principal problema dos avanços da PNDR. A inoperância de uma governança e o pouco interesse na agenda governamental também revelam as deficiências da Política. No entanto, entre os anos de 2004 e 2008, avanços pontuais de políticas de transferência de renda, crescimento do emprego formal, valorização do salário mínimo, expansão do Ensino Superior, entre outros, podem ser considerados como políticas regionais implícitas que acabaram influenciando, de forma indireta, nos espaços de menores ritmos de crescimento.

Alves, Rocha Neto e Amparo (2014), também salientam as dificuldades da PNDR de identificar e estabelecer bases de cooperação entre sua governança e as sub-regiões, para que as ações de âmbito setorial pudessem se relacionar com base na interlocução com o território. O fator explicativo da falta de governança estaria na dificuldade de implementação da PNDR após a não aprovação do FNDR, o que forçou sua governança a utilizar instrumentos antigos de Fundos Constitucionais, sendo insuficientes para o desafio da Política e ainda tendo sofrido contingenciamento de repasses orçamentários nos últimos anos (2009 e 2010). Uma reformulação da Política se tornava necessária.

Entre os anos de 2012 e 2013, conforme Alves e Rocha Neto (2014) o Ministério da Integração Nacional (MI) organizou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) para debater os principais avanços e limitações da PNDR, envolvendo cerca de 13 mil pessoas de vários segmentos da sociedade, com conferências estaduais, do Distrito Federal e de cinco Macrorregiões. A partir das discussões levantadas e dos resultados indicados na CNDR procedeu-se a reformulação que culminasse em uma nova política regional, definida de PNDR II³⁹, com a finalidade de superar os entraves já reconhecidos da PNDR, tal como: a fragilidade de governança para coordenar e fortalecer os instrumentos de financiamento regional. No entanto, o principal objetivo da CNDR foi elevar a PNDR à condição de política de Estado, por

³⁹ O uso da expressão PNDR I se refere à política entre os anos de 2007 e 2011, e da expressão PNDR II se refere à política a partir de 2012, devido à emergência de seu processo de revisão (SILVA, 2015, p. 31).

meio de projeto de lei da PNDR II n. 375 de 2015⁴⁰, deixando de ser uma política de governo instituída por decreto presidencial como foi na primeira PNDR.

Neste contexto, a PNDR se divide em duas fases, a primeira entre o período de 2008 a 2011 e a segunda entre o período de 2012 a 2015, pois o Projeto de Lei para instituição da II PNDR se encontra em tramitação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sendo imprevisível o tempo empreendido para posterior apreciação do Congresso Nacional. Estes aspectos são explicados por Silva (2015) como parte de uma estrutura administrativa do governo federal relacionada ao baixo poder político à escassez de recursos, o que dificulta as relações do Ministério da Integração com as necessárias políticas regionais, culminando no esvaziamento de agências de desenvolvimento regional, na inexistência de projetos que norteiam as ações do Ministério da Integração e de suas entidades vinculadas.

Os principais objetivos estabelecidos pela PNDR II foram de: a) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, com a valorização dos recursos internos e das especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e b) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos, com vistas à redução das desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia. Para a faixa de fronteira, a PNDR II reafirmou o tratamento espacial multiescalar da questão regional, em que a fronteira é uma escala regional prioritária para ações de programas específicos em suas sub-regiões (RESENDE et al, 2015).

É importante salientar que os objetivos da PNDR II visam minimizar as desigualdades regionais, tendo como base conceitual, a promoção do desenvolvimento endógeno, na inserção de atores locais e na atuação de políticas e programas multiescalar. No entanto, as complexidades e particularidades regionais no contexto da promoção do desenvolvimento, requer desafios já constatados desde a primeira PNDR: o fortalecimento institucional da própria PNDR e a consolidação de que as políticas realmente atendam as realidades dos espaços prioritários.

No trabalho de Medeiros (2015)⁴¹ constatou-se que a PNDR necessita de articulações com vários entes federativos, o que dificulta o entendimento da importância de atender tais objetivos, devido a questões de dificuldades financeiras e de restrições políticas e de prioridades. O financiamento e a condição técnica com participação de atores locais, são

⁴⁰ A partir de 24 de novembro de 2015 o Projeto de Lei esteve na situação de “aguardando designação do relator”. Somente no dia 28 de junho de 2018 foi designado a presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Para mais detalhes, acessar: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>

⁴¹ Com base em entrevista de Pedro Bandeira - pesquisador da temática, atuou junto ao Ministério da Integração na criação das mesorregiões e nos estudos relativos à Política Nacional do Desenvolvimento Regional.

elementos fundamentais para que a PNDR tenha instrumentos para pôr em prática, de forma coerente, seus objetivos.

A reformulação da PNDR trouxe algumas mudanças sobre o entendimento de redução das desigualdades regionais, tendo em vista que o fortalecimento da coesão social, econômica, política e territorial passaram a ser mecanismos importantes para desenvolver as regiões. Se na PNDR I o combate das desigualdades era pautado basicamente no fortalecimento de potencialidades produtivas e institucionais para a inserção social da população, na PNDR II a *convergência do nível de desenvolvimento de regiões periféricas de baixos indicadores socioeconômicos* se tornou elemento base e o primeiro de quatro objetivos para promover a equidade no acesso as oportunidades de desenvolvimento.

Alves e Rocha Neto (2014) destacam a *convergência* como um objetivo fundamental da PNDR II e de qualquer política regional, pois a convergência não pode ser entendida como igualdade dos níveis de desenvolvimento das regiões, dado que isso não seria possível no sistema econômico brasileiro. Contudo, a convergência requer a redução de elevadas desigualdades que fragmentam o território nacional e promove a exclusão significativa de parte da sociedade, deixadas a beira da marginalização dos processos de desenvolvimento.

Para atender este objetivo, os indicadores como Rendimento Domiciliar *per capita* (RDPC) e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) por cada década nas microrregiões brasileiras são os principais balizadores para compreender a situação dos territórios brasileiros. Como se pode perceber, a produção e a distribuição da renda entre a sociedade se tornaram elementos importantes para a política examinar o nível de desenvolvimento da microrregião. Pelo Quadro 10, é possível observar a nova proposta de atualização da relação dos municípios e suas classificações segundo a metodologia de que trata o Decreto nº 6.047, de 2007 das tipologias das microrregiões conforme Portaria do Ministério da Integração Nacional Nº 34, de 18 de janeiro de 2018.

Quadro 10 – Classificação das Microrregiões segundo Rendimento Domiciliar Per Capita (RDPC) e Variação do PIB per capita.

Tipologia		Rendimento por Habitante		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB por Habitante	Alto	Alta Renda e Alto Dinamismo	Média Renda e Alto Dinamismo	Baixa Renda e Alto Dinamismo
	Médio	Alta Renda e Médio Dinamismo	Média Renda e Médio Dinamismo	Baixa Renda e Médio Dinamismo
	Baixo	Alta Renda e Baixo Dinamismo	Média Renda e Baixo Dinamismo	Baixa Renda e Baixo Dinamismo

Fonte: Alves e Rocha Neto (2014) e Brasil (2018).

A partir da constatação dos indicadores das microrregiões, a política regional dividiu as microrregiões em duas prioridades: **Prioridade 1** – Espaços com RDPC abaixo de 50% da média nacional; e entre 50% e 75% da média de baixo dinamismo (sendo a variação do PIB menor que mediana da variação do PIB nacional). **Prioridade 2** - Espaços com RDPC entre 50% e 75% da média nacional com alto dinamismo (sendo a variação do PIB maior que mediana da variação do PIB nacional) (BRASIL, 2015; BRASIL, 2018).

O segundo objetivo da PNDR II está em *garantir a competitividade regional e a geração de emprego e renda em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração*. Este objetivo abrange as microrregiões que apresentaram crescimento populacional negativo ou que obteve taxas de crescimentos populacionais inferiores a 50% da média nacional, mensurados pelo último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Baseado no crescimento populacional, a política regional consegue captar e criar condições de enfrentamento para questões de regiões/territórios que perderam população bem como identificar grandes contingentes migratórios para regiões receptoras. Nos dois casos, tanto o esvaziamento quanto o contingente migratório necessitam de ações organizadas para inibir agravamentos de problemas sociais que dificultem o processo do desenvolvimento econômico (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

O terceiro objetivo consiste em promover agregação de valor e diversificação econômica em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais. As microrregiões que apresentam elevadas taxas percentuais de participação de *commodities* em sua base produtiva e comercialização internacional são prioridades da política.

A agregação de valor e diversificação produtiva de microrregiões especializadas na produção de matérias primas, é entendido pela política regional como forma de industrializar a base produtiva por meio de inovações tecnológicas que contribuam para também diversificá-la. Para Alves e Rocha Neto (2014), estas microrregiões costumam apresentar baixo valor agregado em seus produtos exportados e elevada desigualdade social e risco ambiental.

O quarto e último objetivo é *consolidar uma rede de cidades policêntricas, que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País, fortalecendo centralidades em diferentes escalas geográficas*. De acordo com o Projeto de Lei da PNDR II, são levantados quatro elementos importantes:

§ 1 Estudo técnico será realizado para subsidiar a definição da Rede de Cidades-Polo prioritária, devendo:

I - considerar a caracterização e propostas da pesquisa “Regiões de Influência de Cidades”, do IBGE, e do estudo “Dimensão Territorial para o Planejamento”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e atualizações;

II - incluir consulta a especialistas, formuladores de políticas, agentes públicos e lideranças regionais e locais;

III - tratar a Rede de Cidades-Polo em múltiplas escalas geográficas;

IV - dar tratamento diferenciado às Redes de Cidades do Semiárido Brasileiro, da Amazônia Legal e da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2015, p. 04)

Os elementos abordados pelo plano sugerem maior integração regional para fortalecimento de cidades polos, destacando a infraestrutura urbana na oferta de serviços básicos, que permitam ampliar a polarização, liderança e organização do território. Contudo, tal polarização pode agravar a situação de territórios que estão com problemas de estagnação econômica, o que implica em certo cuidado ao adotar tais medidas de centralização de redes de cidades polos.

A rede de cidades polos refletem na integração de sistemas produtivos, financeiros e socioculturais, do mesmo modo que, influencia a forma como esses mesmos polos se tornam organizadores de processos econômicos e sociais. Alves e Rocha Neto (2014, p. 323) salientam que: “(...) as conexões entre as regiões de influência não apresentam articulação, verificando-se ausência de níveis hierárquicos intermediários nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde as capitais continuam assumindo a concentração dos equipamentos e serviços”.

Nesse contexto, a PNDR II classificou três regiões especiais prioritárias: a) o semiárido brasileiro; b) a faixa de fronteira; e c) a Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (RIDE). Todas estas regiões apresentam problemas de desigualdades, o semiárido brasileiro é marcado pela seca e conseqüentemente pela baixa produção e concentração de renda. A faixa de fronteira, por problemas históricos econômicos e sociais, mas com potencialidades para integração sul-americana. Por fim, a RIDE/DF que apresenta alta concentração de renda, mas possui postos de trabalhos importantes para expansão e estreitamente com o polo Brasília.

Macedo e Cano (2017) destacam que apesar dos recentes avanços nos debates sobre a PNDR, parte das mudanças ocorridas nas regiões brasileiras pouco foram assistidas pela Política. Pois, a PNDR tem sido mais influenciada pelo cenário externo, pela política macroeconômica e pelos efeitos de políticas implícitas, como os programas de transferência de renda, a interiorização do ensino superior federal, a ampliação do crédito etc. sem uma agenda pactuada e coordenada para com as demais políticas públicas que atuam sobre um território, com vista a superar a fragmentação e ausência de coordenação destas políticas.

A reformulação da PNDR em 2012 deixou claro a necessidade de adequá-la às novas dinâmicas regionais e a atual conjuntura de desenvolvimento da economia brasileira. Na etapa de reformulação, foi considerada vencida a fase do planejamento centralizado que vigoravam nas décadas de 1970 e 1980, ressaltando a necessidade de novos mecanismos para aproximar atores locais de estados, municípios, sociedade civil a participar de uma estratégia nacional (ALVES; ROCHA NETO; AMPARO, 2014).

Uma das contribuições importante para o entendimento da PNDR II, estão destacados nos textos de Resende et al (2015) e Alves, Rocha Neto e Amparo (2014), que é a ideia da convergência, considerado pela PNDR II como o objetivo principal para alcançar níveis de desenvolvimento e qualidade de vida mais igualitário entre as regiões, já que as regiões prioritárias tenderam a convergir para se tornaram desenvolvidas conforme as ações propostas pela Política. Resende et al (2015, p. 31), destacam:

Por sua vez, as diretrizes foram definidas por meio de um processo de priorização em que foram escolhidas as proposições mais votadas apresentadas na CNDR⁴². Com isso, a PNDR II definiu como espaços de prioridade a totalidade das áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde que estes sejam classificados como de média e de baixa rendas. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) teve papel fundamental na redefinição da PNDR, se nota que os espaços de prioridades passaram a ser abrangidos pelas Superintendências regionais, que passaram a coordenar os Fundos Constitucionais mediante coordenação do MI. Outra reformulação, foi a inclusão de microrregiões consideradas de alta renda, uma vez que a relação do desenvolvimento de regiões distintas acaba por manter fortes discrepâncias.

A avaliação da PNDR ainda é um grande desafio, pois nela atuam várias políticas de diversas naturezas. A complexidade da avaliação perpassa pelos elos entre o governo central e as demais unidades federativas, sendo necessário a avaliação conjunta para que os resultados não fiquem fragmentados e ocultos, e contribuam para auxiliar nas decisões futuras. Alves e

⁴² A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada entre 2011 e 2012, contribuiu para definir os princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR II. Fora realizadas conferências estaduais e do Distrito Federal e cinco conferências macrorregionais, mantendo um modelo colaborativo de várias esferas públicas e privadas (RESENDE et al, 2015).

Rocha Neto (2014, p. 335) acreditam que a política carece de amadurecimento, algo inerente a qualquer política pública “(...) principalmente àquelas que lidam com objetos dinâmicos, como é o caso do espaço geográfico, e que pretendem resolver problemas de ordem estrutural, foco da PNDR II”.

Coêlho (2017) ressalta o paradoxo no campo das políticas públicas, com relação a ascensão da questão regional, a qual não tem obtido grandes avanços na consolidação da política pública, uma vez que tanto no ambiente governamental e no ambiente da sociedade civil, parte que este campo tem se mostrado pouco interessante. Restando, o desafio de institucionalizar a PNDR, como uma política de Estado.

Conforme ressaltado, a segunda PNDR continuou com dois entraves primordiais para sua efetividade: em ser uma Política de Estado e ter um Fundo Constitucional próprio. Para a faixa de fronteira, a Política continuou priorizando os municípios que a compõem, no sentido de compreender os territórios fronteiriços brasileiros. Na próxima subseção, é realizado um breve contexto dos Programas de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e alguns pontos conjunturais da PNDR.

3.1.2 Os Programas de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Sul-Mato-Grossense a partir da PNDR

Segundo Antunes (2015), as áreas localizadas nos ambientes das fronteiras eram consideradas, até a década de 1990, como objetos exclusivos dos interesses e das decisões da área de defesa militar. Logo, elas costumavam ser ocupadas com a implantação de vilas militares, tornando-as objeto geopolítico. A faixa de fronteira era vista como uma zona de segurança nacional, por isso havia inúmeras restrições para a instalação de recursos dos meios de comunicação, para a industrialização e para a concessão de terras.

Nesse contexto, tinha-se as Forças Armadas como o principal ator para tratar das questões relacionadas com a faixa de fronteira. Todavia, no final da década de 1990, com a onda da abertura de mercados e a formação de blocos econômicos, comerciantes, empresários e a comunidade, de forma mais abrangente, vêm se inserindo como atores significativos nas formas de ocupação da faixa de fronteira, para imprimir-lhe novas configurações para os interesses de cunho econômico, comercial e social (ANTUNES, 2015).

Para Nunes (2013) dentre os aspectos determinantes para a definição das condições sociais e dos indicadores econômicos da faixa de fronteira estão a emigração e a baixa densidade demográfica, especificamente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Isso em razão da

importância política e econômica dada para as áreas litorâneas em oposição à área fronteiriça continental brasileira, comumente distante dos centros decisórios do Estado. Como consequência, por décadas as políticas públicas não atenderam nem ao aspecto econômico e nem ao aspecto social, ocasionando vulnerabilidades sociais na faixa de fronteira destas regiões, as quais impactam os níveis de desenvolvimento regional de seus municípios.

Em paralelo a construção da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no início dos anos 2000, o Ministério da Integração por meio da Secretaria de Programas Regionais e em parceria com o Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) publicou em 2005 uma proposta de reestruturação do Programa Social da Faixa de Fronteira (PSFF) que estava vigente entre os anos de 1999 e 2002 e continuou vigente como “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)” entre os anos de 2002 e 2005. A intenção dessa reestruturação foi de uma constatação negativa da distribuição dos recursos do PSFF-PDFF, que não possuía diretrizes claras como também não considerava as desigualdades sociais e econômicas sub-regionais da faixa de fronteira, apenas se constatou poucas ações pontuais por iniciativa do Poder Legislativo e de interesses políticos (MACHADO et al, 2006).

Em 2005 a proposta da reformulação do PSFF originou o Programa de Promoção para Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) que foi coordenado pela Professora do departamento de Geografia da UFRJ Lia Machado, cuja linha de pesquisa é a fronteira na América do Sul. Em um trabalho publicado por Machado et al (2006) é relatado a construção da proposta do PDFF considerando a necessidade de uma reflexão das bases conceituais que serviram de eixo teórico para a proposta, mas que foram repensadas conforme à realidade das fronteiras.

As bases conceituais descritas no Quadro 11 indicam uma convergência com a PNDR, no sentido de que as desigualdades territoriais devem ser tratadas entre a interação do poder público com a sociedade civil. Para o tratamento dos territórios fronteiriços, se percebe o cuidado das relações sociais que ultrapassam os limites da fronteira, convergindo em uma zona de fronteira cujo espaço de interação transitam povos de outras identidades que podem “regionalizar” seus espaços reunindo múltiplos interesses.

Quadro 11 – Base Conceitual do Programa de Promoção para Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

Conceito	Descrições
Território	Deixa de ser apenas áreas geográficas delimitadas e controladas pelo Estado e passa a ser produto de dominação ou apropriação do espaço físico por agentes não-estatais. Se destacam os “agentes sociais” que estão presentes no território.
Territorialidade	Os processos relacionados ao poder sobre territórios o poder de afetar, influenciar, controlar o uso social do espaço físico – não criam homogeneidade ou uma qualidade única do território. Articula-se em tensão constante ou gera conflitos entre atores.
Rede	Lugares e territórios cuja base produtiva se diferencia do entorno podem ser mais bem entendidos através da noção de rede. A vida das cidades da faixa de fronteira, por exemplo, não importa se situada ou não na divisória internacional, com frequência depende mais de interações com espaços não-contíguos do que com o espaço adjacente.
Identidade	Em áreas de fronteira internacional, a relação com a ‘alteridade’, com o Outro, do outro lado da divisória, é decisiva na configuração das relações sociais como um todo.
Região	Deve ser interpretado como ‘imagem’ momentânea de uma realidade em constante movimento e, por isso, permanentemente aberta à transformação.
Regionalização	Deve ser vista não só como instrumento analítico, mas como processo efetivo, forjado na própria ação dos indivíduos e comunidades que, conjugando múltiplos interesses, econômicos e políticos, e produzindo identificações socioculturais diversificadas, redesenham constantemente seus espaços.
Faixa e Zona de Fronteira	Enquanto a faixa de fronteira está associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialidade mais evoluída é a das cidades-gêmeas.

Fonte: Machado et al (2006). Adaptado pelo Autor.

A partir do levantamento dos principais indicadores de Desenvolvimento Econômico e de dados sobre a Identidade Cultural, a tipologia básica das sub-regiões que Machado et al (2006) propuseram para o PDFF foram: primeiramente uma macrodivisão da faixa de fronteira em três grandes Arcos: i) o Arco Norte, que situam os estados do Amapá, Pará, Amazonas. Acre e Roraima estão situados inteiramente na faixa; ii) o Arco Central, compõem a faixa de fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e iii) o Arco Sul, que inclui a faixa de fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Após a macrodivisão da faixa de fronteira, foi constituído as sub-regiões de cada Arco. Para cada sub-região foi considerada a base produtiva e a identidade cultural, conforme ressaltado pelos autores:

Se análise das especializações produtivas (Base produtiva local) foi elemento essencial para a definição das sub-regiões, foi um elemento qualitativo do vetor Identidade Cultural que permitiu nomeá-las. Esse elemento, o *espaço de referência identitária*, sugere a importância para a formação da identidade regional das *regiões-paisagem* e das *paisagens- símbolos*. Tendo em vista as múltiplas e instáveis referências identitárias associadas à vida social e econômica coletiva e a maior estabilidade das *regiões-paisagem* como referencia identitária dos habitantes de um território, foram estas que deram nome a cada sub-região (MACHADO et al, 2006, p. 72).

Percebe-se que, a proposta do PDFF apresenta certa conformidade com a tipologia da PNDR. Os municípios fronteiriços estão enquadrados na condição de baixa renda ou estagnados, e por tal motivo, a faixa de fronteira brasileira obteve maior cuidado para a proposta de PNDR que objetivou reduzir o quadro de desigualdades e de exclusões das regiões e da população. Assim, desde a institucionalização da PNDR em 2007, o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) foi inserido como forma de atender ao objetivo de integração sul-americana que a PNDR propôs, de reduzir as desigualdades socioeconômicas que a Política constatou pela sua tipologia.

A partir da definição das sub-regiões composta por 588 municípios da faixa de fronteira e divididos em 17 sub-regiões, os municípios foram definidos em lindeiros e não-lindeiros, sendo que o grupo dos municípios lindeiros foi subdividido em três subgrupos: i) aqueles cujo território e sua sede se localizam no limite internacional, podendo apresentar conurbação ou semi-conurbação urbana com uma cidade do país vizinho⁴³; ii) municípios com território limítrofe com o país vizinho, contudo sua sede não está localizada no limite internacional; e iii) municípios que fazem divisa com o país vizinho, mas sua sede encontra-se fora da faixa de fronteira. O grupo dos municípios não-lindeiros, se caracteriza a partir de dois subgrupos: i) municípios com sede na faixa de fronteira; e ii) municípios com sede fora da faixa de fronteira (BRASIL, 2005; 2009).

Segundo Nunes (2013), o recorte fronteiriço que o PDFF enfatiza é um recorte cunhado de disparidades socioeconômicas, o que implicou em propostas de integração e interação entre os municípios fronteiriços pelas políticas territoriais brasileiras. Logo, as políticas públicas contemporâneas foram pautadas para intervir na realidade de alguns recortes do território nacional. No caso da fronteira, o principal objetivo do PDFF é o de - *Promover o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul* (BRASIL, 2009).

Para a atender ao objetivo central proposto no PDFF, foram construídos quatro objetivos que alinham com as diretrizes da PNDR, que envolve a promoção do desenvolvimento territorial, ou seja, a ativação social e economia das potencialidades produtivas endógenas da região. Para tal, a proposta envolve a infraestrutura econômica, social,

⁴³ Neste caso, segundo o Ministério da Integração, podem existir “cidades-gêmeas”, os municípios cortados pela linha demarcatória seca ou fluvial, que pode ser articulada ou não por obra de infraestrutura, podendo ou não apresentar conurbação ou semi-conurbação urbana (BRASIL, 2016b).

produtiva e institucional, mantendo a organização do território e da coesão das sociedades locais. A seguir, são apresentados os quatro objetivos do Programa (BRASIL, 2009).

i) Fortalecimento Institucional: visa as ações de políticas na região de fronteira para fortalecer as sub-regiões com aspectos econômicos e sociais semelhantes. A identificação de potencialidades locais se torna o principal determinante para atender ao objetivo proposto, pois é a partir dessa identificação que se torna possível o planejamento estratégico de ações e fortalecimento de municípios, bem como a participação da sociedade civil da região.

Os mecanismos para o fortalecimento institucional estão na criação de grupos de trabalhos interministeriais; apoio a fóruns sub-regionais com a participação de atores locais que identificam problemas e soluções; estímulo para formulação de estratégias, como planos e programas compartilhados com a comunidade; estímulo à organização de Fóruns de Desenvolvimento e Comissões de Fronteira; e organização local e integrada com os países vizinhos.

ii) Desenvolvimento Econômico Integrado: considera que o desenvolvimento e o dinamismo econômico são fundamentais para melhorar a qualidade de vida da população e integração regional. Os instrumentos estão ligados as bases produtivas locais, com qualificação profissional, capacitação e incentivo ao empreendedorismo; iniciativa para formação de linhas de crédito para pequena e média empresa, investimento em infraestrutura rodoviária e de telecomunicações; apoio à articulação produtiva com países vizinhos; e fortalecimento do Sistema S⁴⁴ e sua articulação com as três esferas de governo e instituições de pesquisa.

O objetivo está estruturado na ótica da promoção do desenvolvimento local no sentido de adotar práticas de benefícios e isenções de impostos ao comércio, além de criar normas específicas que atendam as particularidades do território, como à educação e ao exercício profissional, Planos Diretores integrados com os países vizinhos. Esses aspectos, evidenciam a necessidade de compreender as relações transfronteiriças binacionais e até mesmo multilaterais.

iii) Cidadania: no programa é entendido que a ativação das potencialidades endógenas passa pela relevância do entendimento do desenvolvimento da cidadania, considerando que historicamente a população fronteiriça apresenta dificuldades para exercer seus direitos e para desenvolver suas potencialidades. As principais propostas do Programa estão ligadas ao apoio

⁴⁴ O Sistema S é o nome pelo qual ficou convencionado de se chamar ao conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição Brasileira. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

às instituições de defesa dos direitos humanos; incentivo ao fortalecimento da representação de grupos prioritários nos fóruns de desenvolvimento; valorização e divulgação da cultura local; integração das ações de saúde e promoção de ensino bilíngue; incentivo às discussões referentes à cidadania nos comitês fronteiriços; apoio à elaboração do documento de cidadão fronteiriço; além de articulação e apoio às demais iniciativas que impactem a inserção sociocultural e econômica do indivíduo.

Percebe-se a necessidade da promoção do desenvolvimento com base no indivíduo, estimulando a participação da comunidade para resgatar os direitos e motivações das pessoas para contribuir com o processo de desenvolvimento. A cultura, a saúde, a educação são temas cada vez mais relevantes nas regiões fronteiriças, uma vez que, são estruturas que acabam sendo utilizadas de forma conjunta de pessoas que vivem entre dois países.

iv) Marco Regulatório: o quarto e último objetivo da PDFF se refere a condição de pensar a fronteira não somente o desenvolvimento nacional de toda sua extensão, mas destacar a importância de compreender que a legislação que rege esta região se adapte às suas peculiaridades. A base legal específica para os territórios fronteiriços contribui para uma adequada organização social, no entanto, a articulação para este tipo de estratégia de desenvolvimento regional envolve questões que superam limites institucionais nacionais, tornando complexo sua execução.

Os instrumentos pensados no PDFF envolvem a necessidade de estudos sobre regras e acordos bilaterais e multilaterais que permitem delinear as prioridades dos países envolvidos quando o assunto é a integração fronteiriça. A partir desse ponto, é possível pensar em uma integração regional entre países, desde que a cidadania dessas populações figure nesses acordos.

Para Silva (2015) os objetivos do PDFF estão fortemente relacionados com as diretrizes da PNDR, que se introduziu o planejamento regional como principal elemento para as ações das políticas públicas, com a articulação de instituições públicas nos âmbitos federal, estadual e municipal, além do setor privado e da sociedade civil organizada. Desta forma, a PNDR trouxe inovações na operacionalização, com novos recortes regionais e criação de programas específicos para atendê-los, como é o caso dos municípios da faixa de fronteira brasileira por meio do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

No entanto, foram identificadas que as ações do Programa estavam sendo realizadas de forma isolada e desarticulada por vários ministérios na faixa de fronteira e que os objetivos propostos não estavam sendo relevantes nessas ações. Constatado tal problema, por meio de Decreto Presidencial de setembro de 2010 foi instituída a Comissão Permanente para o

Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIF)⁴⁵, com a finalidade de contribuir com a gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira via articulação com os governos locais.

Segundo Galindo (2017) toda a discussão sobre as fronteiras no Brasil, inclusive pelo CDIF, sempre esteve ligada ao tema da defesa, desde seu marco regulatório até no próprio entendimento da população. Os investimentos do PDFF sempre estiveram presentes nessa própria questão da defesa, com combate ao tráfico e contrabando, deixando de lado, todos os objetivos propostos pelo Programa, de promover o desenvolvimento das regiões fronteiriças e integrar a sociedade organizada nesse debate, ou seja, os programas e ações específicas continuam tratando a fronteira como uma só, é preciso compreender suas particularidades.

Para Peixoto (2017), o CDIF teve um papel articulador de ações das políticas e ganhou respaldo para aprofundar temas relevantes do contexto territorial da fronteira brasileira, bem como apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriça. De tal maneira, a CDIF criou os Núcleos Estaduais de Fronteira, estes Núcleos foram fundamentais para identificar e priorizar os principais entraves e propuser soluções com base no diálogo cotidiano com as várias instituições localizadas na faixa de fronteira. Nas palavras de Peixoto (2017, p. 49) se pode confirmar tal argumento:

Observando a atuação da CDIF, desde que foi criada, podemos fazer uma breve reflexão sobre o que significou sua instituição, tendo em vista sempre o contexto territorial da Faixa de Fronteira, caracterizada por sua grande extensão, diversidade geográfica e seus baixos índices de desenvolvimento humano e social.

Nesse contexto, as constatações do CDIF foi de que era necessário propor medidas e coordenar ações que visem o desenvolvimento de iniciativas precisas à atuação do Governo Federal na Faixa de Fronteira. Para isso, foram abordados a necessidade de quebrar a cultura da relação federativa *top-down* e instituir uma construção de iniciativas *botton-up*⁴⁶; esforço para traduzir as demandas fronteiriças para a linguagem setorial dos programas federais; necessidade de ganhar espaços na agenda nacional e tirar as políticas fronteiriças da fronteira institucional; debater possibilidades de atualizações legislativas (BRASIL, 2013).

⁴⁵ Instituída por Decreto, de 08 de setembro de 2010, a CDIF é formada por 20 órgãos do Governo Federal e oito entidades convidadas. Para a execução de suas atribuições, conta com uma secretaria executiva, exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, e núcleos estaduais formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço (PÊGO, 2017).

⁴⁶ O desenvolvimento “de cima para baixo” para o “de baixo para cima”. Ou seja, adotar políticas que a comunidade possa participar e contribuir com suas decisões. Mais detalhes, estão apresentados no próximo capítulo.

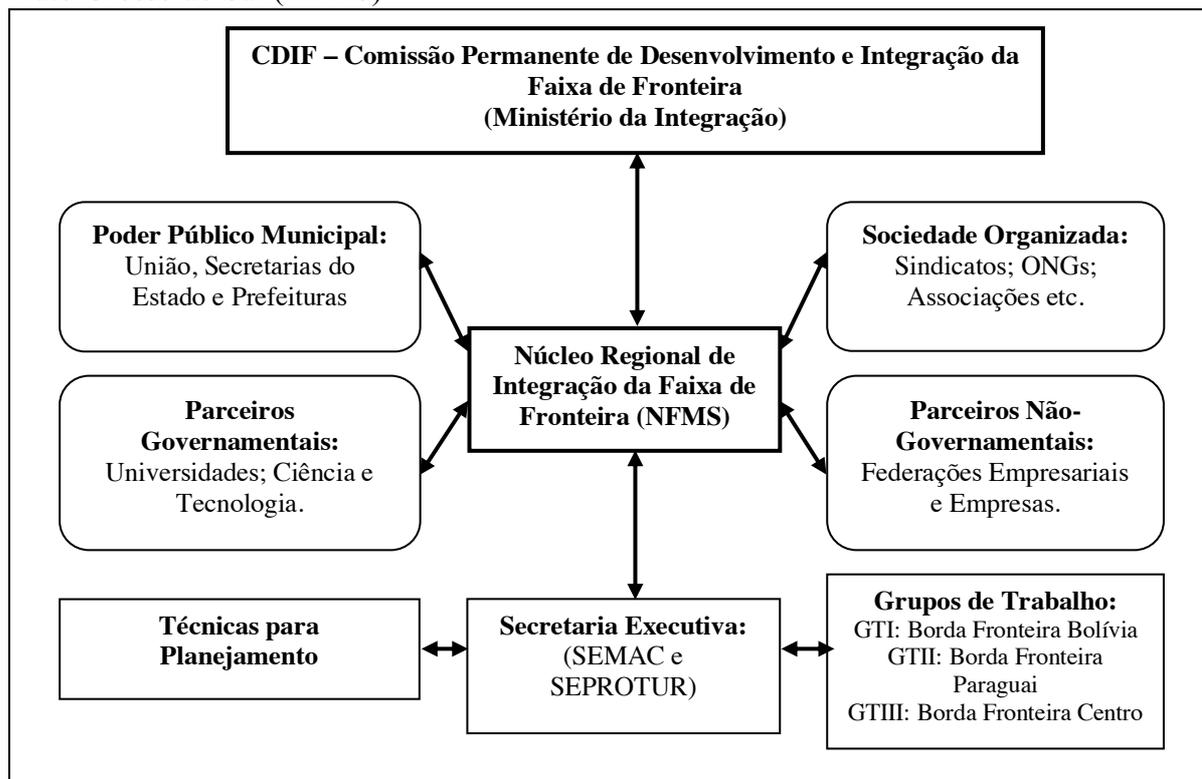
Com os elementos identificados, o CDIF identificou a necessidade de capacitar agentes públicos de cidades gêmeas, para atender as premissas do desenvolvimento “de baixo para cima” em que a comunidade participa das tomadas de decisões e identifica as demandas locais da fronteira. A instituição de redes de universidades e instituições de ensino e a instituição parlamentar da fronteira, são abordagens que contribuiriam no estudo das demandas locais e na formação de políticas específicas e independentes para a região da fronteira. Por último, a ampliação do complexo debate, porém necessário, sobre a cooperação transfronteiriça, que envolve atores federais, nacionais e mudanças constitucionais sobre a celebração de tratados, convenções e atos internacionais (BRASIL, 2013).

Com base nas orientações da CIDF, foi instituída em 2011 no estado de Mato Grosso do Sul (MS) o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do MS (NFMS) pelo Decreto nº 13.303, de 22 de novembro de 2011. Este núcleo ficou sob a coordenação da Secretaria do Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC) e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR), para coordenar ações das políticas que apontem para o desenvolvimento da região fronteira e articulem com as esferas públicas e privadas entre a Unidade Federativa e o Ministério da Integração.

Com os estudos do NFMS, foi instituído em 2012, o Programa de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira do MS (PDIF-MS) que contempla as diretrizes da PNDR e do PDFF. A criação do PDIF-MS pelo NFMS foi, também, fruto da Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030) que publicado em 2009 e orientado pela PNDR e pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro Oeste (PDCO), objetivou a busca do desenvolvimento regional equilibrado entre os municípios de Mato Grosso do Sul. Para a fronteira sul-mato-grossense foi pensado no objetivo de fortalecer os municípios da faixa de fronteira reduzindo o hiato de desenvolvimento social e econômico dos municípios fronteiriços com as demais regiões de MS (MS, 2009).

Com base na esquematização da Figura 07 o PDIF-MS foi pensando pelo Núcleo como uma proposta baseada nas premissas do desenvolvimento de territórios que se apoia no fortalecimento de mudanças positivas ao estímulo de redes de atores locais. Assim, a ideia de que as localidades, as regiões e territórios se disponham de uma base de recursos humanos, institucional, econômicos, ambientais e culturais sustentam de que as potencialidades não são suficientemente exploradas, e que é necessária uma mobilização de parceiras locais (MS, 2012).

Figura 07 – Estrutura do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2017). Mato Grosso do Sul/PDIF (2012).

A coordenação do PDIF/MS está sobre a responsabilidade da Secretaria do Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul (SEMAGRO). Os últimos registros das atividades do PDIF/MS disponíveis no sítio da SEMAGRO compõem um Boletim Informativo do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, publicado em dezembro de 2013, destacando o III Encontro Anual de Núcleos Estaduais de Fronteira⁴⁷ realizado no município de Corumbá/MS. O debate reuniu os estados brasileiros localizados na faixa de fronteira, para definição de estratégias de atuação e governança de recursos para os programas inseridos na PNDR.

Os objetivos sistematizados no PDIF/MS são semelhantes ao do PDFF - fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico integrado; condições de cidadania; e marco regulatório legal. A principal diferença identifica no PDIF/MS é a questão das condições do marco regulatório legal, pois o estado de MS possui problemas sociais que envolve conflitos

⁴⁷ Estes encontros foram organizados pelo Ministério da Integração Nacional e coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e ocorreram anualmente em determinadas cidades fronteiriças entre os anos de 2011 e 2014.

entre indígenas e fundiários, especialmente em municípios próximos a linha de fronteira. Estes conflitos, acabam impactando num ambiente desfavorável do processo de desenvolvimento.

A articulação para o desenvolvimento de uma estratégia regional envolve questões que extrapolam os limites institucionais nacionais. Sem a devida base legal, não se consegue organização social adequada para o desenvolvimento regional. Desestimula-se o investimento privado e inviabiliza-se, em muitos casos, o internacional, necessitando criar um ambiente favorável, em curto prazo, equacionando os conflitos indígenas e fundiários existentes, especialmente nos municípios próximos à fronteira (MS, 2012).

Outra problemática constatada na fronteira do MS é as relações comerciais e interações entre os territórios desordenadas e desequilibrada, que geram desigualdades sociais, elevada concentração de renda e estruturas produtivas precárias. Esses aspectos dependem das condições de intervenção do Estado, no sentido de reordenar os territórios para romper tais problemas sociais e econômicos presentes para que seja possível gerar um processo virtuoso de desenvolvimento (MS, 2012).

As relações comerciais e interações entre as localidades, na maioria das vezes, se dão de forma desordenada e desequilibrada, propiciando desigualdades, concentrações de renda e estruturas precárias, ou seja, perpetua-se um “ciclo vicioso” de diferenças e problemas sociais e regionais. Assim, como proposta contida neste plano de desenvolvimento das regiões da faixa de fronteira, o Estado intervirá para a quebra desse ciclo, e colocará esse espaço rumo ao desenvolvimento equilibrado, harmônico e integrado regional e internacionalmente.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou um relatório de pesquisa que aborda sobre a experiência de Mato Grosso do Sul no planejamento e gestão governamental, este sob a coordenação estadual de Godoy e Jacquinet (2015). Nesse relatório foi constatado que o maior subdesenvolvimento do estado se encontra na região Oeste, que compreende a área de fronteira internacional. A partir dessa constatação, as ações das políticas públicas deveriam ser priorizadas nessa área considerando que as relações fronteiriças entre Paraguai e Bolívia tem alto potencial de permeabilidade entre seus atores, ainda que, em alguns aspectos os interesses particulares se apresentam divergentes e competitivos, culminando em problemas sociais, econômicos e de degradação ambiental.

Na perspectiva do que foi apresentado sobre as políticas públicas ligadas a faixa de fronteira de âmbito nacional e particularmente da fronteira sul-mato-grossense, é ilustrado no Quadro 12 uma síntese das políticas regionais voltadas ao processo de integração regional para o desenvolvimento, alinhadas ao desenvolvimento territorial da fronteira, conforme os Planos Plurianuais (principalmente a partir dos anos 2000).

Quadro 12 – Síntese cronológica das Políticas Públicas ligadas ao Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Nacional e Estadual (MS).

Planos Plurianuais (PPA's)	Esfera Federal	Esfera Estadual
1996-1999	Programa Social da Faixa de Fronteira (PSFF), pouco articulado e com investimento pontuais e ineficientes.	Criação de Grupos de Pesquisas sobre a Fronteira.
2000-2003	Formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) a partir de 2003 e reformulação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, (em 2005) para Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).	-
2004-2007	Em 2007 é instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) é inserido na PNDR. Também é elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) seguindo as diretrizes propostas pela PNDR.	Criação do CAF- Comitê de Articulação Federativa. Criado em 2003 por um protocolo de cooperação federativa, foi instituído oficialmente em 2007, pelo Decreto Federal 6.181.
2008-2011	Em 2010 é criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDFF)	Em 2011 é instituído o Núcleo de Integração da Faixa de Fronteira de MS (NFMS) originado de grupos de trabalho da CAF.
2012-2015	Reformulação da PNDR com a orientação da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). A proposta de reformulação seguiu para o Congresso no intuito de transformá-la em Política de Estado. Ações pontuais do PDFF até 2013.	Em 2012 é elaborado o Plano Integrado de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDIF-MS) cuja implementação ocorreu em 2013. Poucos avanços constatados, apenas na área de Defesa.
2016-2019	A PNDR enfraquece com a falta de um Fundo Constitucional próprio e da morosidade para aprovação de se transformar em uma Política de Estado.	Criação do Programa Fomentar Fronteiras (PFF) pelo Governo de MS sem vínculos com os Programas federais ou estaduais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Mato Grosso do Sul (2012); Brasil (2007a).

Como já discutido por Alves, Rocha Neto e Amparo (2014), Brandão (2014), Coêlho (2014), Resende et al (2015) entre outros, o enfraquecimento da PNDR no último período (2016-2019) e os poucos recursos financeiros para o desenvolvimento da faixa de fronteira é confirmado quando se observa as verbas direcionadas ao PDFF. O trabalho de Neves, Silva e Monteiro (2016) evidenciou que entre 2006 e 2013 o PDFF já demonstrava dificuldade na execução do Programa pelo seu orçamento. No período entre 2006 e 2011 foram aprovados R\$923 milhões, com 75,3% deste valor autorizado e apenas 42,9% pagos.

A partir do PPA de 2012-2015 houve o encerramento do PDFF no orçamento público. Para Neves, Silva e Monteiro (2016), o Plano Plurianual 2012-2015 diluiu o PDFF dentro de uma proposta de Integração Sul-Americana, mantendo os objetivos de estimular o desenvolvimento social e econômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira, com aparato de reduzir a vulnerabilidade das populações fronteiriças.

No âmbito estadual, o Programa Fomentar Fronteiras (PFF) foi criado em 2014 sem conexões explícitas de argumentos e institucionalidade com os Programas Federais ou Estaduais da faixa de fronteira. Pelo Decreto Estadual 14.090/2014, o governo do estado priorizou a faixa de fronteira onde estão localizados os municípios lindeiros com o Paraguai. Assumiu-se no decreto a necessidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos municípios por meio de incentivos de benefícios fiscais ao comércio e estabelecimentos industriais, desde que as mercadorias industrializadas sejam de fabricação paraguaia e comercializadas nos municípios brasileiros.

I-estabelecimentos comerciais atacadistas localizados na região de fronteira internacional; II -estabelecimentos industriais localizados no Estado, beneficiários de incentivos fiscais obtidos com base na Lei Complementar Estadual nº 93, de 5 de novembro de 2001⁴⁸, ou na Lei Estadual nº 4.049, de 30 de junho de 2011; III-exclusivamente, produtos acabados industrializados no Paraguai, que transitem pelos estabelecimentos a que se referem os incisos I e II deste parágrafo. 2º Para efeito do disposto no inciso I do § 1º deste artigo, considera-se região de fronteira internacional o território do Estado compreendido pelas áreas dos Municípios de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas (MATO GROSSO DO SUL, DECRETO 14.090/2014).

O caminho adotado pelo PFF foi o de incentivar o comércio atacadista e de estabelecimentos industriais, mediante as concessões de benefícios fiscais para operações com mercadorias industrializadas oriundas do Paraguai. O funcionamento do PFF, se foca na promoção econômica, para isso incentiva que empreendimentos econômicos se estabeleçam nos municípios fronteiriços com o Paraguai por meio de benefícios fiscais. Todavia, não se detecta na concepção do Programa quais seriam os desdobramentos desses incentivos para a base social desses municípios.

A instituição do Programa Fomentar Fronteiras visa a promoção do comércio fronteiriço entre os municípios lindeiros com o Paraguai considerando dois aspectos: i) o interesse do Estado na implantação de empreendimentos econômicos na região de fronteira; e ii) o possível estabelecimento destes empreendimentos, por meio de benefícios fiscais. De acordo com estas considerações, para o funcionamento do Programa, compreende-se a promoção econômica da fronteira e uma preocupação de que empreendimentos econômicos se estabeleçam nos municípios fronteiriços com o Paraguai por meio de benefícios fiscais. É importante destacar que estes aspectos condizem com preocupações da base econômica produtiva dos municípios,

⁴⁸ Art. 1º - Fica instituído o Programa Estadual de Fomento à Industrialização, ao Trabalho, ao Emprego e à Renda, denominado de MS-EMPREENDEDOR, em substituição à política de desenvolvimento industrial em vigor no Estado e ao programa "Ações para o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul-PROAÇÃO" (MATO GROSSO DO SUL, LEI COMPLEMENTAR N. 93/2001).

no entanto, a redação do programa, não destaca como ou quais seriam os desdobramentos para a base social destes.

Tomando como referência de análise a estratégia do intervencionismo estatal, é possível compreender a constituição econômica do estado de Mato Grosso do Sul (MS) a qual condiz, historicamente, com a de um estado com ampla produção agrícola e pecuária, devido a sua inserção no modelo nacional de modernização agrícola, fomentado pelo Estado brasileiro nas décadas de 1960 e 1970. De tal maneira, Lamoso (2011), salienta que a estrutura produtiva do MS foi orientada para o comércio internacional e por isso gerou um processo desigual do crescimento econômico, dado que a concentração de terras culminou em maior pobreza no meio rural como também no meio urbano.

Segundo Monteiro Neto et al (2017), as estratégias de cunho econômico podem gerar resultados impactantes que decorrem de gastos em setores estratégicos e prioritários das políticas públicas. No entanto, mesmo que tenham impactos importantes, é necessária uma mensuração de maior complexidade, que apure como as políticas interferem no desenvolvimento das variáveis sociais, que contribuem na mobilidade das comunidades para o desenvolvimento local.

As estratégias para as atividades econômicas, por meio da atuação do Estado, são ressaltadas nos estudos sobre desenvolvimento de regiões deprimidas⁴⁹, em que os empreendimentos econômicos fazem parte destas estratégias para impulsionar o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, promover mudanças naqueles que estão com baixos índices sociais. Os instrumentos mais utilizados pelos Programas e Políticas de Desenvolvimento Regional foram de natureza econômicas, em que os fundos constitucionais de financiamento, apesar de escassos e seletivos, foram considerados as principais ferramentas da PNDR (MONTEIRO NETO et al, 2017).

Estudos avaliativos e científicos abrangendo especificamente o PDIF-MS ou o PFF não foram constados nas bases de dados de estudos científicos⁵⁰, mas para compreender o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira, vários estudos podem ser citados sobre esta temática, dentre os quais destacam a tese de Nunes (2013) que pesquisou sobre a faixa de fronteira entre o Estado de Mato Grosso e Bolívia na atuação do poder público no território,

⁴⁹ Nurkse (1957); Hirschman (1961); Perroux (1967) e Myrdal (1968); são alguns dos teóricos do desenvolvimento regional que inspiram políticas públicas para o desenvolvimento de regiões e/ou locais atrasados ou periféricas.

⁵⁰ Portal de Periódicos da CAPES/MEC; Bielefeld University Library (BASE); Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Paraná (SiBi/UFPR) entre outros.

identificando várias contradições territoriais frutos de diferentes processos de reprodução socioeconômica, de um lado uma estrutura produtiva com base na herança sociocultural da fronteira, e do outro lado, o desenvolvimento desigual e seletivo do modelo de produção capitalista. No trabalho de Antunes (2015) foi enfatizado as redes comerciais dos municípios fronteiriços, com destaque para a inserção deles dentro do circuito do comércio internacional, não sendo apenas conectados como países vizinhos, mas sim com diversos efeitos na dinamização econômica e social dos municípios brasileiros.

Lima (2011) estudou a integração dos municípios de *Ciudad del Este (PY)* e Foz do Iguaçu (BR), constatando que este território fronteiriço é diferenciado da economia nacional, com a importação e reexportação de mercadorias, turismo e geração de energia, formando uma economia especificamente local e diferenciada. Benvenuto (2016) analisou a partir da percepção dos atores locais a integração regional a partir da fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai, enfatizando que a maior dificuldade para a integração é do entendimento por parte dos tomadores de decisão dos estados nacionais de que há necessidades específicas, concluindo que os governos nacionais estão distantes dos contextos fronteiriços.

No âmbito da integração regional do Mercosul e da União Europeia, Garcia (2007) salientou em seu estudo, de que as políticas de integração regional tiveram origem puramente econômica, no entanto, desde a década de 2000, a inter-relação entre o econômico e o social não foram mais ignoradas por estas políticas, pelo fato de que a necessidade do combate à pobreza e exclusão social perpassam esta inter-relação. Apesar destes avanços, o processo de integração regional ainda se desenvolve muito mais como uma demanda dos atores sociais, do que com a vontade dos seus articuladores.

No âmbito estadual, os principais estudos levantados sobre ações para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira sul-mato-grossense correspondem a Broch (2008) e Torrecilha (2013), que estudaram a gestão transfronteiriça entre Brasil e Paraguai, destacando a gestão integrada e compartilhada com implantação de governança para o desenvolvimento sustentável. Ghetti (2008) investigou a questão urbana na fronteira internacional entre cidades gêmeas do Brasil e Paraguai, a autora salientou a necessidade de reduzir conflitos políticos para que soluções integradas sejam encaminhadas visando o desenvolvimento das cidades. Lamoso (2014), que trabalhou a integração regional na faixa de fronteira sul-mato-grossense por meio de políticas que melhorem as condições de vida com maior inclusão social. Estas políticas devem ser de maior receptividade às populações de países vizinhos, com integração dos serviços de saúde e educação. A autora defende fóruns de discussão democráticas em que interesses nacionais sejam discutidos considerando os

investimentos, a criação de demandas, a expansão de serviços e a formação de capital como pautas importantes para o desenvolvimento integrado da fronteira.

Em síntese, se percebe que os estudos da integração regional para o desenvolvimento da faixa de fronteira vêm se transformando desde a década de 2000, seja pelas reformulações das propostas das políticas e programas públicos, seja pelos avanços dos estudos acadêmicos que consideram que as políticas setoriais atuantes do período militar já foram ultrapassadas e que é necessário avançar nos aspectos do desenvolvimento mais igualitário e participativo. Para isso, o desenvolvimento pensado no território, com a participação da comunidade civil organizada é o caminho que as políticas devem propor.

Para Oliveira e Ferrera de Lima (2012) a partir da PNDR a busca para compreender as diferenças e particularidades de cada região, como distinguir suas potencialidades e seus obstáculos permitiu que o território tivesse tratamento diferenciado e específico. Contudo, a importância do diálogo externo deve ser constante para evitar o isolamento daquela região ou território, no sentido de que as políticas, programas e ações consigam provocar maior dinamismo nas regiões.

Para tanto, é necessário que o financiamento público esteja organizado para as ações de planejamento e execução. Pois, mesmo que as políticas e programas voltados para o desenvolvimento da faixa de fronteira tem se preocupado com a interação de entidades governamentais, não-governamentais, sociedade civil organizada entre outros. O desafio ainda é complexo, devido as dificuldades de recursos financeiros e o desinteresse de fortalecer a agenda governamental para a concretização da PNDR-II e do FNDR nos últimos anos.

4 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta como a investigação foi sistematizada para alcançar os resultados obtidos considerando a importância dos objetivos da pesquisa e a resposta ao problema de pesquisa. O estudo foi inspirado na metodologia utilizada por Magalhães et al (2017) que avaliaram a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) entre os anos de 2007 e 2017 tendo como base a percepção dos atores locais relevantes em municípios selecionados. A referência mencionada faz parte do livro organizado por Resende (2017) que foi fomentado pelos seguintes órgãos: Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) e pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Essa obra contém experiências de avaliação embasadas em metodologias quantitativas e qualitativas, dado o interesse em compreender e avaliar a efetividade das políticas públicas no país, diante do desafiador contexto de apontar direcionamentos para a aplicação de recursos públicos como forma de beneficiar populações em diferentes regiões.

A estrutura metodológica do trabalho de avaliação feito por Magalhães et al (2017) foi dividida em quatro momentos: no primeiro momento realizou-se uma descrição socioeconômica dos municípios⁵¹ e seu grau de importância na região; no segundo momento se avaliou os entraves e as potencialidades dos municípios; nos terceiro e quarto momentos foram avaliadas as políticas federais e seus possíveis impactos nos municípios. Todos estes momentos da avaliação constaram no relatório de avaliação de governança de políticas públicas para o fortalecimento da Faixa de Fronteira elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁵².

Para a pesquisa dessa tese a proposta metodológica foi pensada considerando: o início da PNDR em 2007 e do PDFF em 2009 (quando esse se integrou a PNDR) e o programa estadual Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS) em 2012. Por isso, buscou-se captar e analisar as percepções dos atores locais sobre possíveis repercussões das ações das políticas e programas nos municípios. Para isso, estruturou-se uma série de questionamentos que envolveram a caracterização da Política e dos Programas para a integração regional, baseando-se nos seguintes aspectos:

⁵¹ Altamira (MA); Arapiraca (AL); Barreiras (BA); Belém (PA); Boa Vista (RR); Bonito (MS); Brasília (DF); Cratús (CE); Ipojuca (PE); Juazeiro do Norte (CE); Natal (RN); Parnamirim (RN); Porto Velho (RO); Rio Branco (AC); Rio Verde (GO); Sinop (MT); Tefé (AM).

⁵² Trata-se da terceira etapa de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteira, com o propósito de aprimorar a atuação governamental nessa região e melhorar o desempenho da Administração Pública (TCU, 2016).

i) A descrição dos comportamentos econômico e social dos municípios que compõem a Faixa de Fronteira sul-mato-grossense com o Paraguai e que estão inseridos, conforme denominação do PDIF-MS, na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Destacou-se as principais atividades econômicas, os parceiros comerciais, os instrumentos de apoio para investimentos e as transformações econômicas nos últimos dez anos.

ii) Identificação dos entraves e das potencialidades destacados pelos atores locais relevantes para compreender quais as limitações econômicas e sociais.

iii) A descrição das ações e programas que contivessem intenção da integração regional dos municípios fronteiriços. A identificação se eles receberam ou elaboraram projetos oriundos da PNDR; bem como as percepções das relações entre instituições do âmbito federal, estadual e local, e

iv) As percepções sobre as repercussões das ações e programas para integração regional no desenvolvimento do município. A intenção foi a de saber qual a importância e como os programas foram efetuados nos municípios; bem como se as percepções dos atores identificaram melhorias das condições econômicas e sociais, no âmbito local.

Com este conjunto de aspectos, de caráter qualitativo, foi possível elaborar um diagnóstico sobre as condições e as mudanças operadas, com isso responder o problema da pesquisa, no sentido de que a importância da percepção dos atores contribuiu para compreender de forma ampla, como políticas públicas que intencionam a integração regional para o desenvolvimento de regiões periféricas podem promover um desenvolvimento virtuoso nos municípios inseridos. De forma mais específica, conhecer como os atores identificaram o potencial das políticas públicas para fortalecer econômica e socialmente os municípios fronteiriços para romper o círculo vicioso da pobreza e fomentar o desenvolvimento virtuoso na fronteira.

4.1 TIPO DE PESQUISA

Para atender ao objetivo geral da pesquisa, qual seja: analisar se as políticas públicas e os programas de integração regional para o desenvolvimento apresentaram alternativas para melhorar o grau de desenvolvimento dos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, o estudo se caracterizou pelo tipo de pesquisa de avaliação. Essa modalidade de pesquisa se encarrega de verificar, mensurar impactos e resultados de intervenção estatais constituídas sob a forma de políticas públicas, bem como de seus programas e projetos.

A pesquisa de avaliação tem caráter científico, segue as mesmas diretrizes e pressupostos da normatividade científica, contudo, tem como elemento diferencial organizar a investigação e tratamento de dados mediante o estabelecimento de indicadores e variáveis que identifiquem se houve mudanças após a implementação da política pública⁵³. Esse tipo de pesquisa propõe a verificação da efetividade de uma política pública, de modo que se avalie se os objetivos e metas de intervenção foram ou não atingidos (ROESCH, 1999).

Para mensurar os resultados e os efeitos da política pública o estudo se baseou pela abordagem quantitativa, com o uso de variáveis e indicadores que descreveram as características sociais e econômicas do objeto de investigação, tendo como base a evolução do Índice de Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) durante o período de 2007 a 2016. Para Januzzi (2011), este tipo de avaliação contribui para relacionar os efeitos das alterações sociais que a política pública pode causar após sua implementação, dessa forma, a avaliação convém para analisar sua efetividade.

Outro tipo de abordagem utilizada foi a qualitativa, que para Markoni e Lakatos (2004) visa compreender fenômenos complexos específicos, em profundidade, de natureza cultural e social, com base em análises descritivas, interpretativas e comparativas, a partir de constatações nos relatos de indivíduos que vivenciam o campo de interesse do estudo.

A compreensão dos dados qualitativos considera o fenômeno social por meio dos atores envolvidos no fenômeno, resguardado o fato de que os fundamentos da pesquisa qualitativa não podem residir somente nas opiniões. Assim, as análises extraídas dos atores locais auxiliam e rompem os conceitos e intenções que o conteúdo das políticas pode induzir (RICHARDSON, 1999).

Para Bogdan e Biklen (1994) e Rezende (2011) há cinco aspectos básicos que a natureza de pesquisa qualitativa deve abordar: i) o ambiente é a fonte de dados e o instrumento de análise é o pesquisador; ii) o processo de investigação é tão importante quanto o resultado final; iii) os dados adquiridos são predominantemente descritivos; iv) as opiniões dos entrevistados é de grande relevância para o estudo; e v) os dados devem ser analisados de modo indutivo. Conforme Richardson (1999), os fundamentos da pesquisa qualitativa não podem residir somente na produção de opiniões representativas e objetivamente mensuráveis, de um grupo, ela deve aprofundar na compreensão do fenômeno social por meio dos atores envolvidos no fenômeno.

⁵³ As tipologias: Avaliação de Resultados (*ex-post* ou somativa) e a Avaliação Processual (formativa ou de processo) descritas no capítulo anterior formaram a base para o Tipo de Pesquisa de Avaliação (CAVALCANTI, 2006).

Desse modo, realizou-se o uso de entrevistas para captar a percepção dos atores locais, por meio das falas de: agentes públicos, ou seja, de secretários municipais que atendem a pasta de interesse do desenvolvimento econômico e social; agentes universitários que compõem o ambiente acadêmico dos municípios; e de agentes privados (presidentes de associações comerciais ou lideranças comerciais) que atuam no comércio e nos seus desdobramentos econômicos e sociais. Os elementos informados por estes atores possibilitaram analisar as particularidades de cada município, bem como da fronteira, a qual os mesmos pertencem.

4.2 AMBIENTE DE ESTUDO

Definida pela Constituição Brasileira (1988), a faixa de fronteira abrange os municípios situados na faixa de 150 km a partir da fronteira demarcatória brasileira. Cujas a organização envolve 588 municípios de norte a sul dos quais seus territórios são cortados pela linha de fronteira. A proposta do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) que é integrado a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) categoriza a faixa de fronteira em três arcos (Norte, Central e Sul) (BRASIL, 2009).

O estado de Mato Grosso do Sul, ao lado dos estados de Mato Grosso e Rondônia, se insere no Arco Central que faz fronteira com os países da Bolívia e do Paraguai. Essa faixa de fronteira é composta por 41 municípios integrados por quatro sub-regiões⁵⁴.

A sub-região escolhida para a pesquisa dessa tese foi a Cone-Sul-Mato-Grossense que é composta por 15 municípios fronteiriços lindeiros e não lindeiros com o Paraguai. Nela se tem: 10 municípios lindeiros (Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Coronel Sapucaia, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas) e 5 municípios não-lindeiros (Amambai, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí e Tacuru). Nessa sub-região, 6 municípios são considerados “cidades gêmeas”, a saber: Bela Vista com *Bella Vista Norte (PY)*; Coronel Sapucaia com *Capitán Bado (PY)*; Mundo Novo com *Salto Guairá (PY)*; Paranhos com *Ypejhú (PY)*; Porto Murtinho com *Capitán Carmelo Peralta (PY)* e Ponta Porã com *Pedro Juan Caballero (PY)* (BRASIL, 2009).

Os municípios inseridos na sub-região Cone-Sul-Mato-Grossense pelo PDFF também foram inseridos no escopo das ações do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS (PDIF-MS) elaborado em 2012 pelo Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do MS (NFMS). A partir dele se nomeou um grupo de trabalho

⁵⁴ Essas sub-regiões estão denominadas pelo PDFF como: Sub-região XI (Pantanal); Sub-região XII (Bodoquena); Sub-região XIII (Dourados) e Sub-região XIV (Cone-Sul-Mato-Grossense) (BRASIL, 2009, p. 65-66).

investigação, pois foi possível diagnosticar os municípios e suas similaridades econômicas e sociais.

O estado de Mato Grosso do Sul possui 79 municípios, mediante os dados dispostos na Tabela 02 pode-se observar que a maior parte dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” ocupam as últimas posições no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2010 (IDH-M), bem como possui elevado grau de pobreza. Percebe-se que 43,75% dos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” estão nas últimas posições do *ranking* estadual⁵⁶ se configurando, portanto, como em situação de subdesenvolvimento, com relação aos demais municípios do estado.

Tabela 02 – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” – Alguns dados (2010).

Ranking IDH 2010 MS	Municípios	IDH-M 2010²	População¹	Pop. Urbana (%)	Pop. Rural (%)	Renda Per Capita	Pobreza Total³ (%)
24°	Ponta Porã	0,701	77.872	79,70	20,30	653,36	22,63
29°	Bela Vista	0,698	23.181	81,65	18,35	621,23	22,51
36°	Mundo Novo	0,686	17.043	89,60	10,40	652,56	13,89
38°	Eldorado	0,684	11.694	79,94	20,06	530,89	18,30
45°	Amambai	0,673	34.730	64,43	35,57	561,14	31,27
53°	Porto Murtinho	0,666	15.372	65,44	34,56	539,19	32,04
58°	Iguatemi	0,662	3.869	73,99	26,01	519,03	19,83
65°	Caracol	0,647	5.398	59,99	40,01	399,43	18,84
66°	Antônio João	0,643	8.208	83,19	16,81	411,49	37,50
70°	Aral Moreira	0,633	10.251	52,26	47,74	398,50	38,71
73°	Itaquiraí	0,620	18.614	40,83	59,17	442,57	29,92
74°	Sete Quedas	0,614	10.780	83,25	16,75	487,00	32,27
75°	Tacuru	0,593	10.215	36,88	63,12	367,68	57,43
76°	Coronel Sapucaia	0,589	14.064	72,58	27,42	350,37	51,93
77°	Paranhos	0,588	12.350	50,71	49,29	271,52	86,38
78°	Japorã	0,526	7.731	18,11	81,89	241,32	98,61

Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Considerando dados extraídos dos sítios IBGE (2017) e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017).

¹ População do Censo de 2010 (IBGE, 2010).

² Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) mensura a expectativa de vida ao nascer, a educação (frequência escolar) e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita. O IDH-M é classificado da seguinte forma: até 0,499 (muito baixo); entre 0,500 e 0,599 (baixo); entre 0,600 e 0,699 (médio); entre 0,700 e 0,799 (alto); e acima de 0,800 (muito alto).

³ Soma de Extremamente pobres e pobres (em %) classificados pelo PNUD (2017).

A partir dos dados dispostos na Tabela 02 constatou-se que os municípios que possuem conurbação urbana⁵⁷ (Ponta Porã, Bela Vista, Mundo Novo e Porto Murtinho) com municípios

⁵⁶ Entre 70° e 78° posição. Para efeito de análise, se considera 78 municípios, tendo em vista que até o ano de 2015, o estado de Mato Grosso do Sul era composto por 78 municípios.

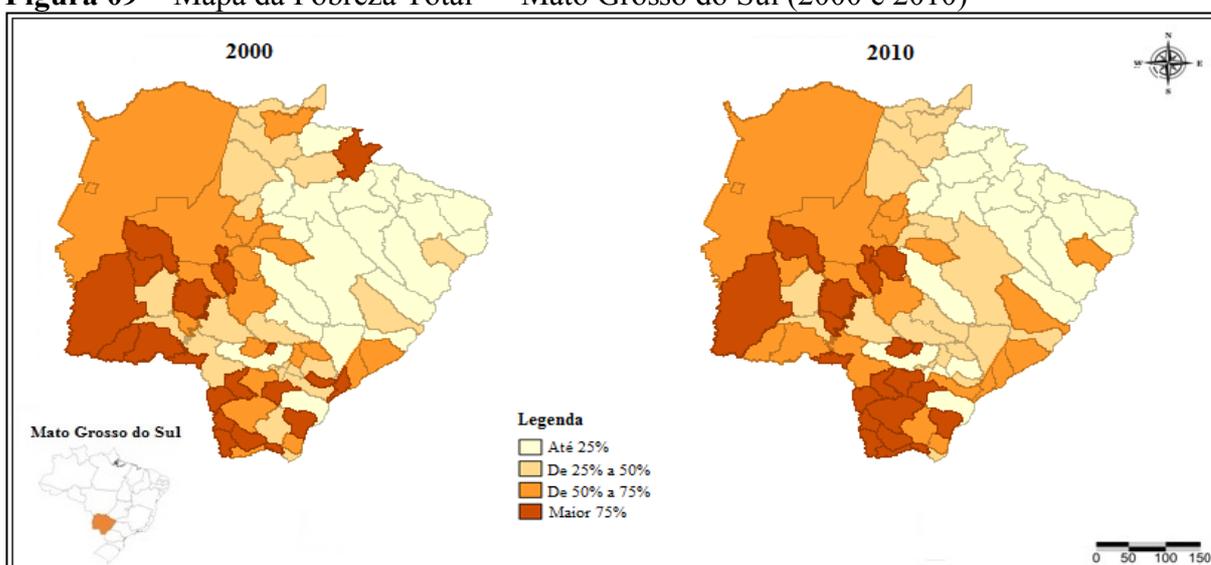
⁵⁷ Segundo Freitas (2019), conurbação é um termo usado para designar um fenômeno urbano que acontece a partir da união de duas ou mais cidades/municípios, constituindo uma única malha urbana, como se fosse somente uma única cidade. Os limites municipais quase não são percebidos, por isso dificulta a identificação precisa de onde termina ou começa um município.

paraguaios, são os que apresentaram os melhores indicadores socioeconômicos. Os municípios localizados na região Sul Fronteira apresentaram piores condições nos indicadores, sendo que dois municípios são conurbados com o Paraguai (Coronel Sapucaia e Paranhos). Todos eles também apresentaram elevado grau de extrema pobreza, com destaque para Japorã e Paranhos.

Em 2000, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2017), dos 16 municípios que compõe a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”⁵⁸, constatou-se que 13 deles conformam o conjunto de 50% dos municípios que apresentaram as taxas mais elevadas de pobreza total no MS. Em 2010, o número de municípios nessa situação aumentou para 15. Estes aspectos auxiliaram este estudo a identificar os vestígios para sustentar o pressuposto de que há um *círculo vicioso da pobreza* nos municípios que fazem parte da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e foram inseridos como alvos das políticas públicas e dos programas de integração para desenvolvimento através do PDFF e do PDIF-MS.

A Figura 09 caracteriza a situação da pobreza total dos municípios de Mato Grosso do Sul, pela soma das taxas de “extremamente pobres” e “pobres” nos anos de 2000 e 2010. Com a espacialização dos resultados se percebeu que o grau de pobreza se elevou expressivamente quanto mais próximo da faixa de fronteira internacional com destaque para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai, o que revela importante característica do subdesenvolvimento.

Figura 09 - Mapa da Pobreza Total* – Mato Grosso do Sul (2000 e 2010)



Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Dados extraídos do sítio Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017).

*Para melhor compreensão, o conjunto de resultados foram divididos em quatro grupos de municípios: até 25% corresponde ao primeiro grupo de municípios com menores taxas de pobreza total; de 25% a 50% corresponde ao segundo grupo; de 50% a 75% ao terceiro grupo; e maior que 75% ao quarto grupo, este com maior taxa de pobreza total.

⁵⁸ Foi inserido pelo NFMS o município de Caracol, totalizando 16 municípios de estudo na Sub-região Cone-Sul-Mato-Grossense. Portanto, adotou-se para o presente estudo a denominação de “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Essa situação se repete quando se utiliza a tipologia da PNDR, cuja referência é a média do rendimento domiciliar *per capita* e a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, e bem quando se utiliza o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM, 2018) referente ao valor do índice de Emprego & Renda⁵⁹ que classifica os municípios como: Alto Desenvolvimento (valor entre 0,8 e 1,0); Desenvolvimento Moderado (valor entre 0,6 e 0,8); Desenvolvimento Regular (valor entre 0,4 e 0,6) e Baixo Desenvolvimento (valor inferior a 0,4).

Conforme exposto na Tabela 03, para os municípios inseridos na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, pela tipologia da PNDR de 2007 e de 2017⁶⁰, a situação de “Estagnação” e “Dinâmica” predominaram em 2007, enquanto a situação de “Média Renda” e “Médio Dinamismo” predominou no segundo período. No caso da classificação do IFDM-Emprego&Renda a situação melhorou para apenas um município (Itaquiraí) e piorou para cinco (Eldorado, Iguatemi, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas).

Tabela 03 – Situação dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” segundo tipologia aplicada pela PNDR – média estadual (2007 e 2016).

Municípios	Classificação PNDR 2007	Classificação PNDR 2017*	IFDM (Emprego&Renda) 2007	IFDM (Emprego&Renda) 2016
Amambai	Estagnada	Alta Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Antônio João	Estagnada	Alta Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Aral Moreira	Estagnada	Alta Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Bela Vista	Estagnada	Média Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Caracol	Estagnada	Média Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Cel. Sapucaia	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Eldorado	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Moderado	Baixo Desen.
Iguatemi	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Moderado	Regular
Itaquiraí	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Regular	Moderado
Japorã	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Mundo Novo	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Moderado	Moderado
Paranhos	Dinâmica	Média Renda e Médio Dinamismo	Regular	Regular
Ponta Porã	Estagnada	Alta Renda e Médio Dinamismo	Moderado	Regular
Porto Murtinho	Estagnada	Média Renda e Alto Dinamismo	Moderado	Regular
Sete Quedas	Dinâmica	Média Renda e Alto Dinamismo	Regular	Baixo Desen.
Tacuru	Dinâmica	Média Renda e Alto Dinamismo	Regular	Regular

Fonte: Elaborado pelo autor (2017) com base na metodologia proposta pela PNDR I (BRASIL, 2007) para o ano de 2007 e da PNDR II (BRASIL, 2018) para o ano de 2017.

*Novos critérios de Tipologias, conforme Brasil (2018).

⁵⁹ O Índice Firjan Emprego & Renda é composto pelas variáveis Emprego Formal; Taxa de Formalização do Mercado de Trabalho; Geração de Renda; Massa Salarial Real do Emprego Formal; Índice de Gini de Desigualdades de Renda do Emprego Formal. O índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade, mais detalhes ver Subseção 4.4 (IFDM, 2018).

⁶⁰ Para mais detalhes das Tipologias, ver Capítulo 01, Quadros 04 e 05.

A proposta de atualização das tipologias pela Portaria do Ministério da Integração Nacional Nº 34, de 18 de janeiro de 2018 descaracteriza as nomenclaturas das tipologias adotadas para o ano de 2007 e apresenta aspectos divergentes quando se observa a situação da Emprego e Renda mensurado pelo IFDM para os anos de 2007 e 2016 (Tabela 03). Tais constatações, apontaram a necessidade de se utilizar como base para este estudo a Tipologia do ano de 2007⁶¹, que é o ponto de partida da Política Pública.

As categorias estabelecidas pela tipologia da PNDR podem ser explicadas da seguinte forma: i) os municípios em situação de Baixa Renda são definidos como incapazes de melhorar sua inserção produtiva no âmbito nacional, para que possa desencadear níveis de distribuição de rendimentos melhores a população residente; ii) os municípios Estagnados têm uma situação desfavorável de renda e ineficiência na articulação nas bases produtivas que gerem dinamismo; iii) os municípios Dinâmicos foram constatadas elevadas variações do PIB *per capita*, o que indicava vestígios de capacidade de melhorar sua base produtiva e iv) no caso dos municípios de Alta Renda, a estrutura produtiva e territorial permitia internalizar o rendimento per capita somado a alta variação do PIB *per capita* assim tendiam a se estabelecerem em uma melhor inserção produtiva (BRASIL, 2007a).

Partindo desse breve cenário, definiu-se como universo da pesquisa dessa tese os municípios que estão inseridos na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” pelo PDIF-MS, que fazem fronteira com o Paraguai, sendo eles lindeiros e não-lindeiros, (apresentados na Tabela 02 e Tabela 03 e que podem ser visualizados na Figura 08). Estes municípios apresentaram características de subdesenvolvimento e no intervalo de 2000 a 2016 demonstraram a persistência de um *círculo vicioso*, com altas taxas de pobreza, baixos índices do IDH, precário dinamismo de Emprego e Renda do IFDM e pouco avanço constatado pelas tipologias da PNDR (2007), permanecendo boa parte deles na condição de estagnados.

Do universo de 16 municípios, selecionou-se uma amostra intencional de 07, tomando como base os dados secundários considerados pelo PDFF e PDIF-MS. Para tal definição, os dados utilizados foram extraídos do Atlas do IDH 2010 (IPEA/PNUD), que utilizou as informações do Censo Demográfico 2010 do IBGE.

⁶¹ É importante salientar que as Tipologias da PNDR classificam os municípios de acordo com o resultado apresentado da Sub-região a qual faz parte. Tais tipologias, podem ocultar a realidade e/ou particularidade do município, podendo o conjunto de dados da Sub-região causar uma condição de desenvolvimento do município melhor (Alta Renda ou Dinâmica) ou pior (Estagnada ou Baixa Renda). Por tal motivo, o IFDM foi utilizado para evidenciar possíveis particularidades dos municípios.

4.3 SELEÇÃO DA AMOSTRA

No procedimento de seleção da amostra⁶² foi utilizado o critério do tipo estratificada, empregando-se dois parâmetros básicos: a) o demográfico, de acordo com a população residente de cada município em 2010; e b) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Enquanto o primeiro define a característica do município em termos do tamanho de sua população, o segundo indica o grau de desenvolvimento socioeconômico de cada um dos municípios, tendo em vista que o IDH-M é um indicador que abrange importantes variáveis (renda, longevidade e educação) para compreender o perfil de desenvolvimento.

Os 16 municípios inseridos na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” foram organizados de acordo com os estratos populacionais, de forma que cada estrato representassem uma homogeneidade de acordo com o tamanho da população dos municípios. Em seguida, verificou-se em cada estrato, os municípios com valor do IDH-M mais próximo da média destes mesmos estratos, como pode ser verificado no Tabela 04.

Tabela 04 – Distribuição dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e seleção Amostral

Estrato	Estrato de População e Municípios	IDH-M (2010)	Média IDH-M	Município Selecionado para compor a amostra
01	5.000 a 10.000			
	Antônio João	0,643	0,605	Antônio João
	Caracol	0,647		
Japorã	0,526			
02	10.000 a 15.000			
	Aral Moreira	0,633	0,623	Sete Quedas Aral Moreira
	Coronel Sapucaia	0,589		
	Eldorado	0,684		
	Iguatemi	0,662		
	Paranhos	0,588		
	Sete Quedas	0,614		
Tacuru	0,593			
03	15.0000 a 20.000			
	Itaquiraí	0,620	0,657	Porto Murтинho
	Mundo Novo	0,686		
Porto Murтинho	0,666			
04	20.0000 a 25.000			
	Bela Vista	0,698	0,698	Bela Vista
05	25.0000 a 35.0000			
	Amambai	0,673	0,673	Amambai
06	Acima de 35.0000			
	Ponta Porã	0,701	0,701	Ponta Porã

Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Dados do Atlas do Desenvolvimento Humano - IPEA/PNUD (2010).

⁶² Para a presente pesquisa adotou-se um procedimento assemelhado ao da seleção disposto na tese de Rezende (2011) que, primeiramente selecionou os municípios de acordo com estratos populacionais e, posteriormente, pela potencialidade social definidos pelo Zoneamento Ecológico Econômico de Minas Gerais. Nesse trabalho, o segundo critério será a média do IDH-M do ano de 2010.

A amostra com municípios com IDH-M mais próximos da média do estrato acaba representando uma situação intermediária do Estrato, bem como, com exceção de Sete Quedas, de municípios que estão em situação de “Estagnados”, conforme tipologia da PNDR (2007). No caso do Estrato 02, foram selecionados dois municípios, porque o número de municípios entre 10 mil a 15 mil habitantes é maior que nos demais Estratos.

Dos municípios selecionados pela amostragem, somente Sete Quedas apresentou a condição de “Dinâmico” pela PNDR (2007). Ao contrário dos outros municípios da amostra, tal classificação descaracteriza o objeto de estudo desta tese que são os aspectos que indicam problemas de subdesenvolvimento. No entanto, a seleção do município contribuiu para a importância de servir como parâmetro balizador de afastamento ou de aproximação dentre os outros municípios que foram investigados.

A escolha destes municípios (Tabela 04) também se deu por limitações que envolvem o curto período de coleta de informações com atores locais (secretários municipais; representantes comerciais e representantes de meio acadêmico), bem como a necessidade de levantamento de dados documentais específicos de cada município, além do custo financeiro para percorrer todos os municípios do universo da pesquisa.

Estas condições externas à pesquisa a que se recorre para delimitar as escolhas dos municípios termina por caracterizar a amostragem não-probabilística, na qual, segundo Santos (2004), o pesquisador seleciona os elementos da população de forma dependente às suas limitações e de seu julgamento, tornando a escolha intencional ou por conveniência, de acordo com o conhecimento que o pesquisador possui ou por características particulares do objeto.

Dos municípios selecionados, Ponta Porã, Bela Vista e Porto Murtinho são consideradas “cidades gêmeas” pelo PDFF e PDIF-MS, em que os fluxos de pessoas e de mercadorias causam particularidades e desafios para formulação e ou execução de políticas públicas para a integração regional. Contudo, todos apresentaram condição de “Estagnados” pela tipologia da PNDR do ano de 2007. Os municípios de Antônio João, Aral Moreira e Sete Quedas, são lindeiros com o Paraguai e apresentaram, com exceção de Sete Quedas (“Dinâmica”) tipologia de “Estagnados”. O município de Amambai não é lindeiro com o Paraguai, mas é situado dentro da faixa de fronteira e também se encontra como “Estagnado”. Dadas as especificidades e de que há características, com exceção de Sete Quedas, de um subdesenvolvimento nos municípios com relação a Fronteira Internacional que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, considerou-se que suas relações econômicas e sociais são uma referência importante para se refletir sobre suas dinâmicas territoriais e como as políticas compreendem e atuam para atender

as particularidades que acontecem em municípios fronteiriços, como as variáveis emprego, renda, educação e saúde.

4.4 FONTE E PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi dividida em duas etapas: a primeira de cunho quantitativo, a partir do levantamento de variáveis que condiz com o comportamento econômico e social dos municípios para os anos de 2007, 2012 e 2016. Os anos correspondem ao início da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2007; a incorporação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) até o ano de 2012; e a instituição do Núcleo de Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (NFMS) e do Plano Integrado de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de MS (PDIF-MS) em 2012 com seus desdobramentos até o ano de 2016⁶³. A segunda de cunho qualitativo, com a coleta de dados utilizando-se a técnica da entrevista estruturada sobre o conhecimento dos atores locais no que diz respeito as políticas e programas propostos.

4.4.1 Variáveis e Indicadores Quantitativos

Por meio de um conjunto de dados fornecido pela plataforma *online* da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), que compila vários dados oficiais sobre Saúde, Educação, Emprego e Renda para criar o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e da Comex Stat⁶⁴, que dispõe de dados do comércio exterior brasileiro, foi possível reunir informações sobre a situação econômica e social dos municípios. Também foram consultadas as plataformas do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS); do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para compreender os perfis demográficos e as características da população nos municípios.

Para avaliação do desenvolvimento econômico durante o período vigente da PNDR e dos programas instituídos para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, foi utilizado o IFDM, referentes aos anos de 2007, 2012 e 2016. A escolha do IFDM se deu pela disponibilidade de dados para os anos recentes e por sua metodologia ser semelhante à do Índice

⁶³ Devido a disponibilidade de dados oficiais, optou-se pelo ano de 2016 como limite da análise de dados.

⁶⁴ Em substituição da plataforma AliceWeb pelo Ministério da Economia (2019).

de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶⁵. O objetivo do IFDM é mensurar o desenvolvimento econômico pelas variáveis de Emprego e Renda e o desenvolvimento social pelas variáveis de Saúde e Educação. No Quadro 13 estão sintetizadas tais informações.

Quadro 13 - Variáveis e Dados utilizados

Variáveis	Dados	Fontes e Indicadores
Demográfica	População, sexo, idade e situação por domicílio (rural ou urbano).	IBGE - Censos Demográficos; DATASUS; Atlas do Desenvolvimento Humano.
Econômica (Emprego e Renda; Comércio Exterior)	Geração de Emprego Formal; Geração de Renda; Massa Salarial Real do Emprego Formal; Exportação e Importação.	FIRJAN/IFDM; CAGED; MIDIC etc.
Social (Saúde e Educação)	Proporção de atendimento adequado de pré-natal, óbitos por causas mal definidas; Óbitos infantis por causas evitáveis. Atendimento à educação infantil, Abono no ensino fundamental; Distorção idade-série no ensino fundamental, Resultado do IDEB no ensino fundamental.	FIRJAN/IFDM; DATASUS; INEP etc.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Como se pode observar no Quadro 13, o IFDM é dividido em três dimensões: i) IFDM Emprego&Renda, que busca captar a geração de emprego e renda e as características do mercado de trabalho formal dos municípios; ii) IFDM Educação, que avalia a qualidade da educação infantil e fundamental e iii) IFDM Saúde, que avalia os aspectos da saúde básica dos municípios. Por meio dessas três dimensões, o IFDM também é apresentado no âmbito geral, possuindo periodicidade anual e com abrangência para 5.565 municípios brasileiros.

O IFDM apresenta uma categorização de desenvolvimento dos municípios de acordo com resultados que variam entre 0 e 1, sendo: i) *Alto desenvolvimento*: resultados entre 0,8 e 1,0; ii) *Desenvolvimento moderado*: resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8; iii) *Desenvolvimento regular*: resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6; e iv) *Baixo desenvolvimento*: resultados inferiores a 0,4. Como o IFDM é estimado anualmente, ele permite examinar possíveis efeitos de intervenções de políticas públicas para um determinado município ou se agravamentos de problemas econômicos e sociais condizem com a falta ou ineficiência de tais políticas.

A partir do panorama demográfico, econômico e social dos municípios foi possível deduzir se as políticas e programas da PNDR proporcionaram algum efeito ou se foram ausentes ou insuficientes. Feito este diagnóstico, o trabalho procedeu para a avaliação qualitativa, para

⁶⁵ A mensuração pelo IDH é mais robusta, mas depende de dados do Censo Demográfico que ocorre a cada 10 anos, como Emprego Informal, População Urbana e Rural, Saneamento Básico etc. O IFDM se limita aos dados oficiais que são divulgados anualmente, como o Emprego Formal, Salários, Taxa de Mortalidade entre outros.

captar a percepção de atores locais a fim de comparar se a dinâmica socioeconômica do município correspondeu com as realidades relatadas pelos atores.

4.4.2 Variáveis e Indicadores Qualitativos

A seleção das questões do roteiro da entrevista⁶⁶ e dos informantes foi adaptada dos aspectos metodológicos aplicados por Magalhães et al (2017), que avaliaram por meio do procedimento qualitativo a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A partir dessa base metodológica, buscou-se identificar e selecionar atores locais que contribuíssem diretamente com a investigação, como os secretários municipais que respondem pelas propostas e ações para o desenvolvimento dos municípios; as Universidades que participam e/ou contribuem nas ações de desenvolvimento da fronteira e os representantes de entidades empresariais, como as associações comerciais.

Dada a estipulação da amostra, procedeu-se a identificação dos atores que foram convidados a participar da pesquisa. Alguns municípios apresentaram certas peculiaridades, como a falta de articulação do setor privado - não existindo associações ou representantes comerciais mesmo quando perguntado aos comerciantes - e a ausência de universidades ou instituições públicas que representassem o ambiente acadêmico. No Quadro 14 estão apresentadas algumas características dos atores selecionados.

Quadro 14 – Caracterização dos agentes públicos e privados entrevistados

Atores do Setor Público	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Secretários ligados ao Desenvolvimento Econômico e Social do município.	07 Secretários ligados a área de desenvolvimento econômico e social; e de segurança pública da fronteira.	Maior parte dos entrevistados estão em torno de dois anos atuando nas pastas das secretarias. Contudo, todos informaram atuar há mais de 8 anos na administração pública em outros cargos de liderança.
Coordenadores de cursos de graduação ou pós-graduação (Universidade e Institutos). Superintendência de Desenvolvimento Econômico – SUDE.	03 coordenadores de curso de graduação ou pós-graduação e de superintendência da secretaria de desenvolvimento econômico estadual.	Os coordenadores estão há mais de 7 anos em seus respectivos municípios. As universidades públicas e institutos se concentram em Ponta Porã. O superintendente também informou estar há 4 anos na secretaria.
Atores do Setor Privado	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Associações Comerciais ou lideranças comerciais (quando identificados)	04 presidentes de associações comerciais e 02 representantes de comércio local indicados por comerciantes.	Estes agentes também informaram possuir larga experiência na área comercial, seja como presidente ou membro de diretoria de associações.

Fonte: Dados da pesquisa.

Como se pode observar no Quadro 14, a caracterização dos agentes entrevistados é relativamente complexa, pois um indivíduo que, por exemplo, está em uma secretaria

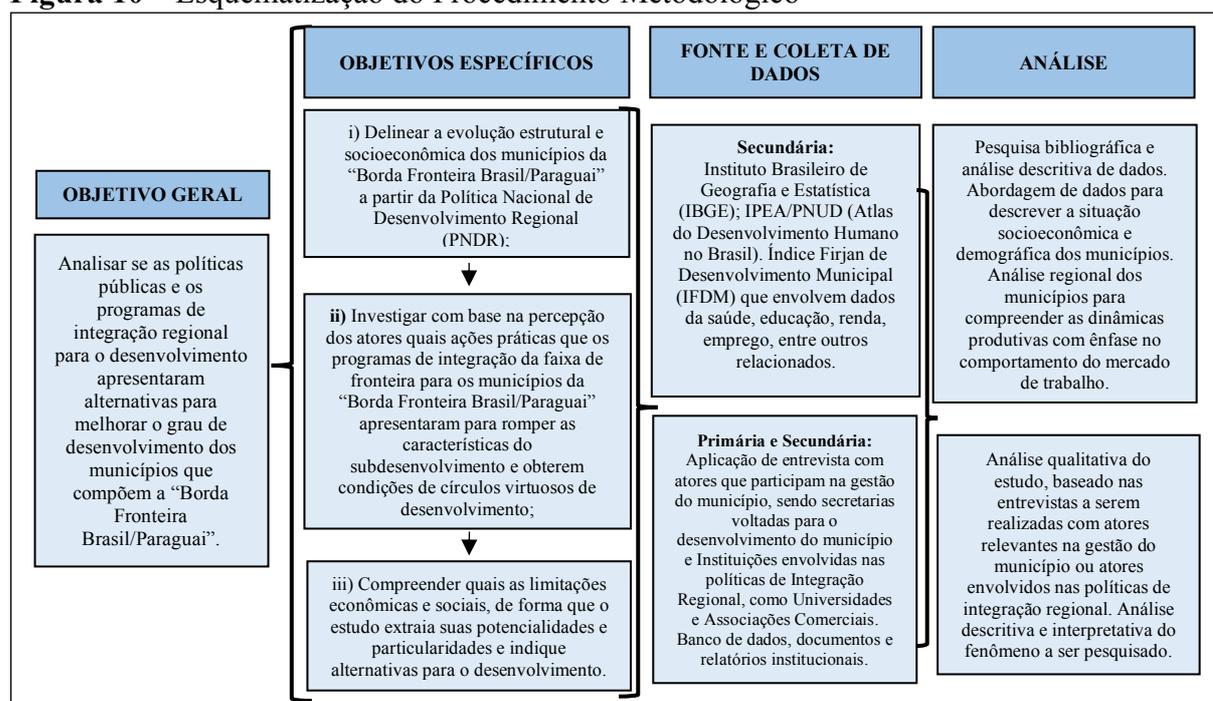
⁶⁶ Ver Apêndice A.

municipal, pode ter sido vereador, membro de conselhos municipais ou servidor da prefeitura. Esses aspectos foram percebidos, principalmente, em municípios com pequeno número de habitantes, em que os agentes públicos acabam se alternando nas funções, ao longo do tempo. O mesmo foi observado com agentes privados, os entrevistados informaram que já atuavam em diretorias e assembleias antes mesmo de assumirem o atual cargo de presidência. Essa complexidade, contribuiu com a investigação, uma vez que a larga experiência dos agentes facilitou a percepção dos mesmos sobre as políticas públicas e os programas adotados, ao longo dos anos, em seus respectivos municípios.

As entrevistas foram realizadas entre o período de maio a agosto de 2018, com 15 atores (públicos e privados), conforme disposto no Quadro 14. As entrevistas foram gravadas, quando devidamente autorizadas pelos entrevistados, mediante responsabilidade do pesquisador e da garantia de anonimato do entrevistado, conforme constou no texto de apresentação do roteiro de entrevista (Apêndice A)⁶⁷. Posteriormente, houve a transcrição das entrevistas no programa de editor de texto *Microsoft Word* e para sistematização e organização dos dados em planilha utilizou-se o *software* da *Microsoft Excel*.

Na Figura 10 podem ser visualizados os objetivos da pesquisa, os procedimentos adotados e as fontes consultadas que permitiram alcançar os resultados e responder ao objeto/problema de pesquisa.

Figura 10 – Esquematização do Procedimento Metodológico



Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Baseado em Brüne (2014).

⁶⁷ Quatro atores locais preferiram responder as questões por e-mail.

Os dados secundários auxiliaram no entendimento do perfil econômico e social dos municípios. A fonte primária foi fundamental para o objetivo de analisar se as políticas/programas propiciaram aos municípios alternativas para reverter o quadro de subdesenvolvimento. Para isso, ouvir o ator que está envolvido com a gestão ou com o estudo de políticas públicas no município se tornou essencial para descrever a situação e percepção da integração regional da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul.

4.4.3 Validação do Instrumento de Coleta de Dados

Para Cunha e Silva (2009) o uso de entrevista requer alguns cuidados em aspectos fundamentais para se atingir aos objetivos propostos. Além da importância da revisão teórica, que fornece sustentação para compreender as respostas colhidas, a validação da aplicabilidade do roteiro auxilia na revisão prática da linguagem a ser abordada.

O roteiro de entrevista pode auxiliar, de modo parcial, na organização e interação social durante a entrevista, garantindo ao entrevistador o não esquecimento de algum ponto importante da abordagem. Outro aspecto é de que a organização dos conceitos e a sequência das perguntas mantém o foco nos objetivos a serem atingidos (CUNHA e SILVA, 2009).

Para promover a validação semântica do roteiro de entrevista (Apêndice A) o mesmo foi avaliado por profissionais com experiência acadêmica e/ou com a gestão pública ligados a área objeto de estudo (desenvolvimento econômico regional), conforme Quadro 15.

Quadro 15 – Experiência dos profissionais ligados a pesquisa do Desenvolvimento Econômico Regional consultados para validação semântica do Roteiro de Entrevista.

Profissionais	Experiências
Experiência Acadêmica	Graduação em Ciências Econômicas e Letras. Doutorado em Engenharia da Produção. Em sua tese, utilizou abordagem qualitativa para compreender o cooperativismo.
Experiência Acadêmica	Graduação em Ciências Econômicas. Doutorado em Economia do Desenvolvimento. Trabalha o desenvolvimento socioeconômico nas microrregiões de Mato Grosso do Sul.
Experiência Acadêmica	Graduação em Ciências Econômicas. Experiência na área de Integração Latino Americana. Trabalha com Empreendimentos Econômicos Solidários e Sustentáveis em alguns municípios de Mato Grosso do Sul.
Experiência Administração Pública Municipal	Graduado em Direito. É Secretário de Segurança Pública. Atua nas questões do desenvolvimento fronteiriço e na integração de normas e leis que contribuam com o desenvolvimento da fronteira.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Conforme Cunha e Silva (2009) a validação evita que uma mesma assertiva produza mais de uma interpretação. A linguagem do questionário quando distante da linguagem dos correspondentes pode prejudicar o entendimento das perguntas, o que pode causar incompreensão e desinteresse do entrevistado.

No âmbito geral, a validação dos profissionais com experiência na área acadêmica e na administração pública municipal contribuíram com alguns cuidados para que a abordagem da entrevista se tornasse mais clara e precisa. O cuidado salientado pelos profissionais, foram de que ao mesmo tempo que o roteiro permite deixar o entrevistado com liberdade para respondê-lo é necessário que o entrevistador perceba se o foco do questionamento não está sendo desviado. Tal observação, contribuiu para que o entrevistador conseguisse redirecionar o entrevistado ao ponto de interesse do que estava sendo abordado. Contudo, há certo risco de induzir a resposta, ressaltando que este cuidado foi observado para não interferir nos resultados da pesquisa.

4.5 ANÁLISE DE DADOS

A organização das informações obtidas por meio da entrevista seguiu a proposta de Gomes (1995) embasadas em Minayo (2003), da seguinte maneira: i) Ordenação dos dados, transcrição de gravações, releitura e organização de relatos; ii) Classificação dos dados, elaboração de categorias que determinam conjuntos de informações; e iii) Análise final, articulação dos dados com o referencial teórico, para responder aos objetivos da pesquisa. Com base nas informações coletadas se iniciou o processo de análise e interpretação dos dados, para tal foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, que segundo Richardson (1999) é uma técnica específica para pesquisas qualitativas.

Para Flick (2009) a análise de conteúdo é considerada um procedimento clássico para analisar o material textual, independente da origem desse material, se produto da mídia ou dados de entrevistas. Nesse modelo de análise é essencial a utilização de categorias que podem ser obtidas por meio de modelos teóricos e levadas para o material empírico, ainda que sejam, suscetíveis de modificações conforme avaliação do material coletado. Nesse sentido, a partir dos objetivos específicos e dos dados coletados foram identificados as categorias e seus critérios, conforme são apresentados no Quadro 16:

Quadro 16 – Categorias Qualitativas de Análise

Objetivos Específicos	Categorias e Critérios
<p>Delinear a evolução estrutural e socioeconômica dos municípios sul-mato-grossenses que fazem fronteira com o Paraguai a partir da PNDR.</p>	<p>Aspectos Socioeconômicos: comportamento econômico e social, parcerias comerciais, principais atividades, transformações econômicas.</p>
	<p>Integração com a Fronteira: relações sociais, econômicas e culturais com o país vizinho que visem maior integração.</p>
<p>Investigar com base na percepção dos atores as ações práticas que os programas de integração da faixa de fronteira para os municípios de Mato Grosso do Sul que fazem fronteira com o Paraguai tenham condições de romper as características do subdesenvolvimento e obterem condições de círculos virtuosos de desenvolvimento.</p>	<p>Conhecimento de políticas e programas para integração e desenvolvimento regional: reconhecimento pelos atores da necessidade de programas específicos para a faixa de fronteira e se as políticas e programas foram perceptíveis para o desenvolvimento do município.</p>
	<p>Políticas e Programas locais executados: existência de ações locais que identifique as potencialidades do município.</p>
	<p>Participação da comunidade local: existência de ações participativas de políticas e programas federais, estaduais e/ou locais considerando a interação com outros atores (associações, movimentos, organizações etc.)</p>
<p>Compreender quais as limitações econômicas e sociais, de forma que o estudo extraia suas potencialidades e particularidades e indique alternativas para o desenvolvimento.</p>	<p>Potencialidades e Limitações: percepção das características sociais e econômicas dos municípios e reflexão sobre como as políticas públicas podem melhorar a qualidade do desenvolvimento.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Para o procedimento da análise de conteúdo adotou-se o modelo de análise global, seguindo as três etapas abordadas por Flick (2009). A primeira foi a leitura do texto, com objetivo de anotar as palavras-chaves ao longo da transcrição para estruturá-las. A segunda etapa consistiu no aperfeiçoamento dos conceitos e enunciados para identificar as informações, nessa etapa, foi importante a produção de uma tabela de conteúdos do texto para incluir as palavras-chave estruturadoras, previamente anotadas. As palavras-chave, organizadas e identificadas com os números de linhas, facilitou a anotação e organização das ideias que surgiram nas etapas. A terceira e última etapa, foi resumir o texto e avaliar a inclusão ou não da interpretação real. Para isso, atentou-se para os fatos narrados completos e apropriados à situação da entrevista.

Conforme Flick (2009) o modelo de análise global pode ser entendido como uma etapa preparatória, mas não única para o procedimento de codificação, sendo importante a sensibilidade do pesquisador na codificação do material em relação ao que nele ocorre. Assim, a codificação é uma combinação de uma análise de algumas partes do texto e uma classificação preliminar e resumida de outras partes. Esta pesquisa se baseou na codificação temática.

4.5.1 Processo de Codificação Temática

O processo de Codificação Temática, proposto por Flick (2009), com base em Strauss (1987), serve para tratar de dados que tenham o objetivo de realizar estudos comparativos. Segundo Flick (2009), apesar de uma possível morosidade para efetivar este tipo de codificação, o seu resultado proporciona o desenvolvimento de uma forma de análise que contribui para uma melhor identificação das semelhanças e das diferenças entre os dados codificados.

Para o processo de Codificação Temática foi confeccionada uma planilha no *Excel*, tomando-se as categorias registradas no Quadro 16. A partir disso procedeu-se a sistematização e a interpretação dos dados. O Quadro 17 ilustra o procedimento da codificação.

Quadro 17 – Exemplo de Codificação Temática (Aspectos Econômicos)*

Municípios	Atores locais (Secretários Municipais – agentes públicos)	Atores locais (Universidades – agentes públicos)	Atores Locais (Comércio – agentes privados)
Município A ↓ Município G	Percepções da Gestão Pública Ator AX _n ↓ Ator GX _n	Percepções da Comunidade Acadêmica Ator AY _n ↓ Ator GY _n	Percepções dos Empresários Ator AZ _n ↓ Ator GZ _n

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Flick (2009).

*Em que: o “Município A” até o “Município G” representam aleatoriamente os sete municípios visitados; *X* é o ator local representante da gestão do município; *Y* é o ator local representante da comunidade acadêmica; *Z* é o representante do setor privado; e *n* é o número do entrevistado (1, 2, 3...*n*).

Com base nas informações documentadas, seguindo o modelo do Quadro 17, foi possível observar as semelhanças e as diferenças de opiniões para cada grupo de atores (gestores, acadêmicos e empresários), de acordo as temáticas. Posto isso, passou-se a analisá-las para o contexto do município e do conjunto dos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Na sequência, submeteu-se os resultados ao modelo de análise por Triangulação de Métodos.

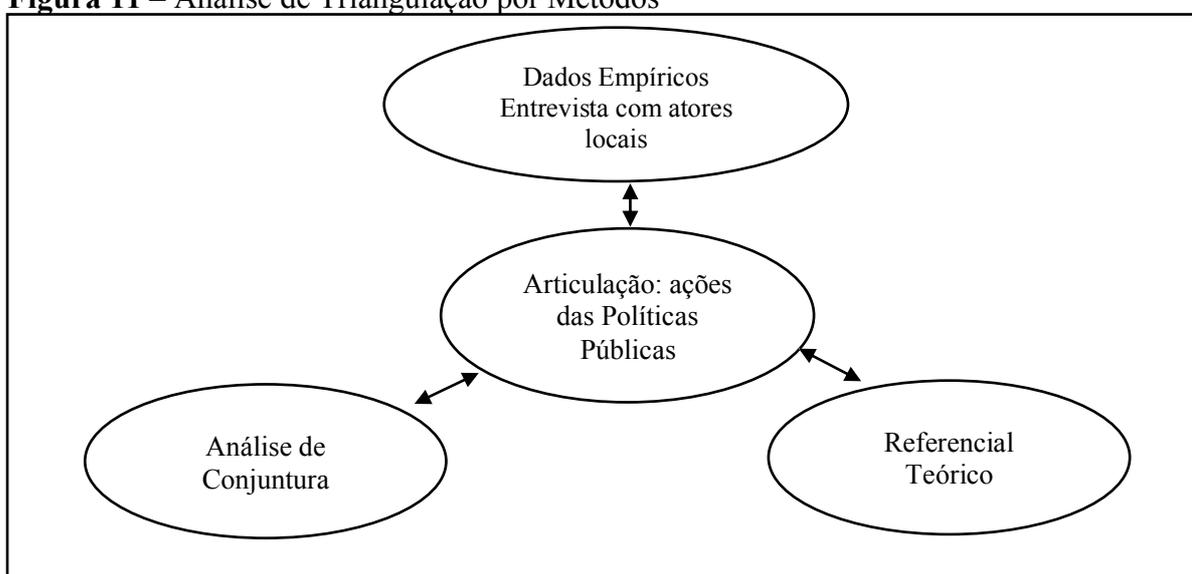
4.5.2 Triangulação de Métodos

A análise e interpretação de dados qualitativos podem ser pautadas pela *Triangulação* que significa a combinação e o cruzamento de múltiplos pontos de vista; o olhar de vários informantes e o uso de várias técnicas de coleta de dados para a investigação. Nesse contexto, a *triangulação de métodos* é compreendida como uma dinâmica de investigação e de trabalho

que interagem com as análises das estruturas, dos processos e dos resultados, “a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre todo o projeto” (MINAYO, 2010, p. 29).

No trabalho de Marcondes e Brisola (2014) a análise por triangulação de métodos se pautou na elaboração do material coletado e na articulação de três processos interpretativos. O primeiro se referiu as informações levantadas na pesquisa por meio das narrativas dos entrevistados; o segundo envolveu o diálogo com os autores que estudam a temática; e o terceiro abarcou a análise conjuntural, compreendendo em contexto mais amplo e mais abstrato da realidade. A Figura 11 ilustra como estes aspectos podem se articular para propiciar a análise.

Figura 11 – Análise de Triangulação por Métodos



Fonte: Marcondes e Brisola (2014).

Segundo Gomes (1995) e Marcondes e Brisola (2014) estes processos interpretativos, articulados na triangulação, se propõem a diminuir o distanciamento entre a fundamentação teórica e a prática da pesquisa. Alguns desses aspectos foram adaptados aos objetivos deste estudo, como se pode verificar a seguir:

i) Dados Empíricos: primeiro processo com três etapas importantes, a transcrição dos dados levantados, a pré-análise dos dados e a elaboração de categorias de análise. Este processo requereu a reflexão, a contextualização, a exemplificação e a elucidação das diversas dimensões que o estudo aborda.

ii) Referencial Teórico - diálogo com os autores que estudam a temática: o objetivo desse processo foi o de contextualizar os dados com os aspectos teóricos do objeto de estudo.

A “reconstrução teórica da realidade” é essencial para seu entendimento sobre o assunto tratado na pesquisa, destacando a realidade mais ampla no qual o estudo se insere.

No caso desta investigação, as abordagens teóricas sobre o desenvolvimento econômico, a integração regional, o desenvolvimento endógeno e as avaliações de políticas públicas foram fundamentais para triangular com os dados empíricos da pesquisa. Essa triangulação possibilitou o reconhecimento e a construção de percepções das realidades e como essas mantêm ou não correspondência nas teorias que remetem ao objeto de estudo.

iii) Análise da conjuntura: partiu-se do conhecimento local, para que com a pesquisa se chegasse a uma aproximação com a realidade mais ampla. Consiste no momento em que o pesquisador pode exercitar sua consciência crítica.

A triangulação de métodos contribuiu para entender como as políticas públicas e os programas foram redigidas e com qual direcionamento para os municípios fronteiriços, cujo o intuito era o de reduzir desigualdades de renda, ou seja, melhorar o processo de desenvolvimento econômico com o rompimento do subdesenvolvimento encontrado. Para isso, procedeu-se o processo interpretativo, de acordo com o Quadro 18.

Quadro 18 – O Processo Interpretativo – Triangulação por Métodos da Pesquisa

Processo Interpretativo	Aspectos
Dados Empíricos – da coleta, codificação e categorização dos dados.	Categorização: aspectos econômicos; integração fronteiriça; potencialidades e limitações sociais e econômicas; políticas e programas executados; participação da comunidade nas decisões de políticas e programas; e conhecimento de políticas e programas para integração e desenvolvimento regional
Diálogo com Autores – realidade local comparada com os objetivos das políticas públicas para integração e desenv. e os fundamentos teórico.	Principais autores do referencial teórico - desenvolvimento e subdesenvolvimento; processo para rompimento da pobreza; desenvolvimento endógeno; a integração regional na realidade fronteiriça. Os processos avaliativos das políticas públicas.
Análise de Conjuntura	Resposta ao problema da pesquisa: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus programas contribuíram para o desenvolvimento do(s) município(s)? As ações foram perceptíveis pelos atores locais? Os objetivos da Política e Programas e seus conceitos teóricos (desenvolvimento, integração, redução de desigualdades e pobreza) foram atendidos?

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Marcondes e Brisola (2014).

Tomando como exemplo os dois pilares da Política Nacional de Desenvolvimento Regional⁶⁸, o processo interpretativo descrito no Quadro 18 se deu da seguinte forma: a) dados empíricos - como a PNDR pretende reverter as desigualdades e criar potenciais para o desenvolvimento; b) diálogo com os atores - como a realidade está condizente com os princípios

⁶⁸ Com verificado anteriormente: i) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais; e ii) explorar, os potenciais endógenos das diversas bases regionais de desenvolvimento (BRASIL, 2007).

teóricos da PNDR, e por último, c) a análise de conjuntura, a qual cabe ao pesquisador a análise crítica e articulada com os processos interpretativos para, enfim, responder, se houve ações das políticas e programas e como elas foram perceptíveis para o desenvolvimento do local. Com os resultados procurou-se demonstrar o entendimento sobre ações das políticas públicas e programas que direcionam seus objetivos para romper com o subdesenvolvimento da sua “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

5 AÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE SEUS PROGRAMAS NA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”

O presente capítulo consiste na apresentação e análise dos dados coletados. Para compreender a estrutura socioeconômica dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, bem como suas particularidades e as ações da PNDR e de seus programas, o capítulo está organizado em duas subseções.

A primeira subseção trata da análise descritiva dos dados secundários, tendo como parâmetro o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para contextualizar o ambiente regional e a dinâmica econômica e social dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” entre os anos de 2007 e 2016. Para entender as características do subdesenvolvimento dos municípios e se eles progrediram para um *círculo virtuoso de desenvolvimento* é analisada a evolução socioeconômica nas questões do Emprego e Renda; Integração e relações comerciais com o Paraguai; Saúde e Educação.

Na segunda subseção é apresentada a investigação com base na percepção dos atores locais sobre a PNDR e seus programas direcionados aos municípios selecionados na amostra desta pesquisa. Com a utilização de um roteiro de entrevista (Apêndice A) foram estruturadas questões dirigidas para atores locais que representavam lideranças na gestão pública municipal, no ambiente acadêmico e nas lideranças do setor privado (comercial). Assim, foi verificada a percepção dos atores sobre como a PNDR e seus programas influenciaram (ou não) nos desdobramentos econômicos e sociais dos municípios, o que possibilitou refletir como as políticas públicas compreendem os municípios investigados e se elas atenderam e proporcionaram condições para que eles contornassem os seus problemas sociais e econômicos.

5.1 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS: O EMPREGO E A RENDA, A EDUCAÇÃO E A SAÚDE NA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”

Esta subseção apresenta alguns dados que contribuíram para o entendimento de algumas realidades dos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” desde o início da instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O objetivo é aqui delinear a evolução social e econômica dos municípios sul-mato-grossenses que fazem fronteira com o Paraguai e estão inseridos como espaços prioritários da PNDR e de seus programas direcionados à Faixa de Fronteira, como é o caso do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS).

Segundo a fundamentação teórica inscrita no documento instituidor da PNDR e de seus programas, o desenvolvimento regional é entendido como um processo que envolve o desenvolvimento do local, que considera que este não ocorre de forma igual e ao mesmo tempo. Nesse âmbito, quanto maior é a concentração de pessoas em situações de pobreza e ou de vulnerabilidade social, maior será a necessidade de ações de políticas públicas para contornar os problemas no sentido de proporcionar e replicar melhores condições na qualidade de vida. Por essa razão, é fundamental o entendimento da história da evolução ou da estagnação das condições sociais e econômicas dos municípios.

A formação econômica do estado de Mato Grosso do Sul (MS) tem sido marcada pelos avanços e pela consolidação das produções agrícolas e pecuárias a partir da modernização da agricultura iniciada na década de 1970. Esses avanços foram assinalados pela alta produtividade de produtos primários, os quais serviram para abastecer o mercado nacional e contribuir com as exportações mediante o comércio de *commodities*.

Um fator negativo, no entanto, ocorreu no decorrer dessa modernização da estrutura agrária do estado pelo fato de ela se ter consolidado de forma concentrada, com diferentes graus de avanços tecnológicos entre grandes e pequenas propriedades agrícolas, o que gerou produtores altamente capacitados tecnologicamente e outros menos especializados. Esse processo culminou em elevados níveis de pobreza no meio rural e, por conseguinte, no meio urbano, pois grande parte de pequenos produtores foram excluídos do processo produtivo moderno, isso implicando o deslocamento dessa mão de obra rural para áreas urbanas (ABRAMOVAY, 1992).

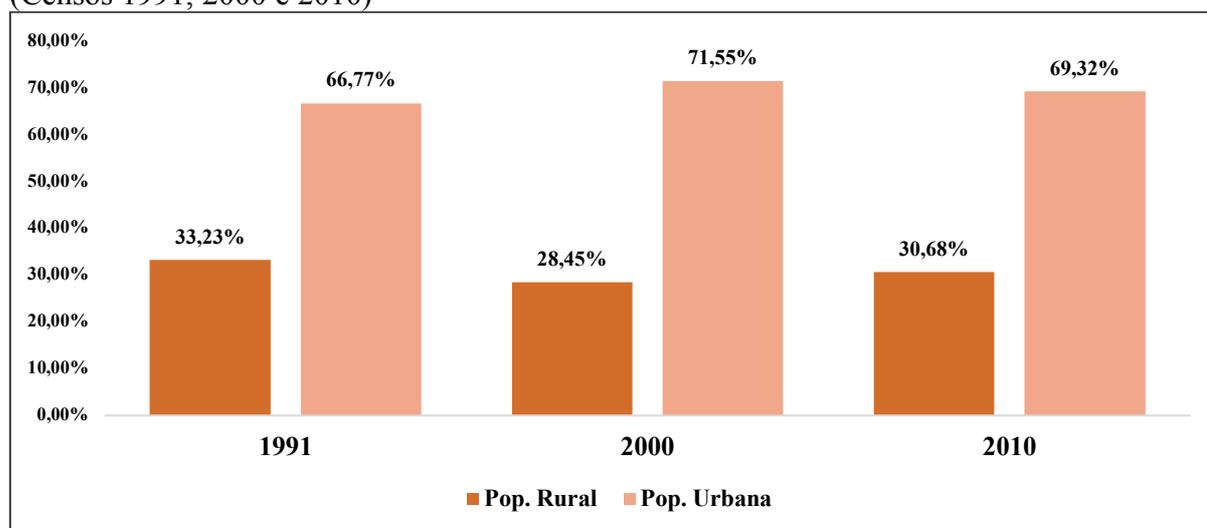
No Mato Grosso do Sul, essa estrutura agrária moderna concentradora decorreu diretamente de políticas públicas federais. O principal objetivo dessas políticas era a expansão da fronteira agrícola da região Centro-Oeste⁶⁹, para isso combinando a integração físico-territorial e comercial com a ocupação econômica e demográfica da fronteira agrícola. Essas condições caracterizaram os municípios do estado com uma estrutura agrária e produtiva dependente das atividades do agronegócio brasileiro pela dinâmica econômica dos setores de serviços e (agro)industriais.

Nos dois últimos Censos Demográficos (1991 e 2010), a parcela da população rural dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” reduziu de 33,23% para 30,68%, enquanto

⁶⁹ Pode-se citar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007), que destaca um novo ciclo de crescimento econômico e modernizador da economia do Centro-Oeste, entre as décadas de 1970 e 1990. E o Programa Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), para o uso agrícola dos Cerrados e entrada de grandes agroindústrias na Região Centro-Oeste (CORRÊA; FERRERA DE LIMA, 2016).

que, no âmbito geral do estado de Mato Grosso do Sul, a redução foi mais significativa, de 20,55% para 14,36%. Isso demonstra que os municípios investigados mantêm um perfil populacional mais ligado ao meio rural que nos demais municípios do estado. Na Figura 12 estão expostos os dados de participação da população rural e urbana dos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Figura 12 – Participação da População Urbana e Rural “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (Censos 1991, 2000 e 2010)



Fonte: Censos Demográficos IBGE (1991, 2000, 2010). Elaborado pelo autor.

A baixa redução da população rural nesses municípios denota o perfil populacional com pouca mobilidade para áreas urbanas. Outro indicador que aponta a importante participação da população rural nos municípios é a sua taxa de crescimento, que, entre os anos de 1991 e 2010, foi de 15,37% enquanto que, no âmbito estadual, quanto também no nacional, houve redução de -4,02% e -20,13%, respectivamente (IBGE, 2018).

No que diz respeito à taxa de crescimento da população urbana dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” entre 1991 e 2010, essa taxa foi de 24,75%, sendo um crescimento demográfico abaixo do estado de Mato Grosso do Sul (32,56%) e do Brasil (31,03%). Para os municípios investigados com participação da população rural acima de 40%, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2010 foi mais baixo, o que condiz com municípios de elevado padrão de população rural e que essa população requer melhores condições de acesso à saúde, à educação e ao saneamento básico nos respectivos espaços urbanos – e nesses setores se concentram os temas fundamentais para uma gestão pública eficiente.

Outra característica importante para este estudo é o comportamento da renda e da pobreza nos municípios, tendo em vista que são espaços prioritários da PNDR e de seus programas, pois que dentre os seus objetivos consta a redução das desigualdades de renda. Os dados apresentados na Tabela 05 caracterizam o comportamento da renda *per capita*, da pobreza e do índice de Gini⁷⁰ entre os anos de 2000 e 2010.

Tabela 05 – Renda *per capita* (em R\$), pobreza e desigualdade nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, MS e Brasil entre os anos de 2000 e 2010.

Espacialidades	Renda <i>per capita</i> 2000	Renda <i>per capita</i> 2010	Pobreza Total ¹ 2000	Pobreza Total 2010	Renda <i>per capita</i> Pobreza Total 2000	Renda <i>per capita</i> Pobreza Total 2010	Índice de Gini 2000	Índice de Gini 2010
Amambai	455,04	561,14	43,03	31,27	117,16	82,77	0,62	0,56
Antônio João	249,89	411,49	62,30	37,50	123,60	114,88	0,51	0,54
Aral Moreira	300,12	398,5	60,48	38,71	110,70	115,83	0,58	0,53
Bela Vista	447,5	621,23	58,08	23,51	112,00	119,21	0,68	0,61
Caracol	264,01	399,46	52,71	18,84	135,36	143,85	0,50	0,43
Cel. Sapucaia	305,67	350,37	55,09	51,93	118,21	88,52	0,54	0,55
Eldorado	325,74	530,89	43,18	18,30	124,15	105,60	0,52	0,49
Iguatemi	432,67	519,03	29,73	19,83	123,46	121,89	0,57	0,51
Itaquiraí	277,45	442,57	57,52	29,92	129,51	99,86	0,53	0,50
Japorã	174,32	241,32	83,79	98,61	81,59	60,96	0,54	0,66
Mundo Novo	445,78	652,56	28,22	13,89	126,90	116,14	0,53	0,50
Paranhos	235,81	271,52	66,64	86,38	126,23	77,86	0,52	0,64
Ponta Porã	516,27	653,36	35,72	22,63	116,56	117,14	0,62	0,60
Porto Murtinho	335,85	539,19	56,67	32,04	106,68	92,59	0,59	0,61
Sete Quedas	464,98	487,00	43,06	32,27	122,40	108,20	0,63	0,54
Tacuru	236,70	367,68	62,94	57,43	116,89	79,75	0,50	0,60
Borda BR/PY	341,73	465,45	52,44	38,31	118,21	102,81	0,56	0,55
Mato G. do Sul	576,33	799,34	29,93	13,47	112,51	105,09	0,62	0,56
Brasil	592,46	793,87	40,38	21,82	35,64	31,66	0,64	0,60

Fonte: Elaborado pelo autor (2017). Dados extraídos dos sites IBGE (2017) e Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2017).¹ Soma de extremamente pobres e pobres (em %) classificados pelo PNUD (2017).

A renda *per capita* dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” aumentou entre os anos de 2000 e 2010 e apenas dois municípios (Japorã e Paranhos) apresentaram aumento da população pobre ou extremamente pobre. A média da pobreza total dos municípios em 2010 foi 38,31%, bem acima da taxa estadual (13,47%) e nacional (21,82%). O índice de Gini do

⁷⁰ Este índice serve para mensurar a diferença de renda entre os mais pobres e os mais ricos, ou seja, mede o grau de concentração de renda. O valor varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de zero maior é a igualdade de renda entre as pessoas e ao contrário, quanto mais próximo de um, maior será a desigualdade de renda.

conjunto dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” pouco reduziu (0,56 para 0,55) e a renda *per capita* total aumentou de R\$ 341,73 para R\$ 465,45, no entanto, para a população pobre e extremamente pobre, a situação piorou, pois, a renda *per capita* reduziu de R\$ 118,21 para R\$ 102,81.

Desse modo, chamam atenção os municípios que apresentaram elevada taxa de pobreza em 2010: Coronel Sapucaia (51,93%), Japorã (98,61%), Paranhos (86,38%) e Tacuru (57,43%). Esses municípios estão localizados na região sul da fronteira do estado, região próxima à divisa com o estado do Paraná. Cada município possui cerca de 80 km de distância de acesso para a rodovia estadual pavimentada (MS-386) da região Sul-Fronteira, caracterizando-os como municípios distantes de centros urbanos maiores, o que ocasiona limitações de acesso a serviços de saúde e de educação de melhor qualidade, bem como para a geração de emprego e de renda no meio urbano e rural local.

O trabalho de Peris e Braga (2003), sobre a criação da BR-277, que corta todo o estado do Paraná (Foz do Iguaçu ao Porto de Paranaguá) e seus desdobramentos nas atividades econômicas, denominou esse raciocínio como um “corredor rodoviário regional”. Ou seja, esses corredores estratégicos são rodovias pavimentadas que interligam regiões e estados que servem para promover o desenvolvimento e o dinamismo econômico dos municípios que estão em seu entorno.

A Figura 13 destaca o Projeto de 2009 do Ministério da Integração⁷¹ para a continuidade de pavimentação asfáltica da Rodovia Estadual Sul-Fronteira (MS-165), que interligaria, de forma intrarregional, os municípios lindeiros com a finalidade de integrar a fronteira com vias de acesso que permitissem melhor fluxo de pessoas e de mercadorias (MS, 2012).

Entre os anos de 2009 e 2018, a pavimentação asfáltica da Rodovia MS-165 vem sendo realizada por meio de emendas parlamentares. Em 2012 constou no PIDF-MS a realização da obra em duas etapas: i) Ponta Porã até Sete Quedas e ii) Sete Quedas até Mundo Novo, mas, até o ano de 2018, os relatos sobre a situação da rodovia, segundo jornais de grande circulação regional⁷², informam que a obra parou há vinte quilômetros de Coronel Sapucaia e que o governo estadual busca articular seu término juntamente com o Ministério da Integração.

⁷¹ Elaborado pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e pelo Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS) via orçamento da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

⁷² Como DouradosNews (2009) e AmambaiNotícias (2009).

Figura 13 – Rodovia Estadual Sul Fronteira (MS-165)*



Legenda: Em vermelho e cinza: rodovias pavimentadas; em azul rodovia a ser pavimentada.

*Nota: A principal BR do estado é a Rodovia Federal BR-163, que liga Mundo Novo-Dourados sentido Cuiabá.

Fonte: MS (2012) e DOURADOSNEWS (2009).

Mesmo com tais dificuldades para melhorar a integração regional entre os municípios por meio de pavimentação de vias de acesso estratégicas, a renda *per capita* total aumentou e a taxa de pobreza total diminuiu, o que evidencia que, ao longo dos anos, os municípios melhoraram as condições de vida da população. Ainda há, contudo, problemas a serem observados, como a queda da renda *per capita* de pobres e extremamente pobres e as altas taxas de pobreza, com mais de 50%, em quatro municípios fronteiriços. Esses aspectos conjunturais apontam para a necessidade de políticas públicas e programas específicos para que o desenvolvimento social e econômico seja de modo virtuoso.

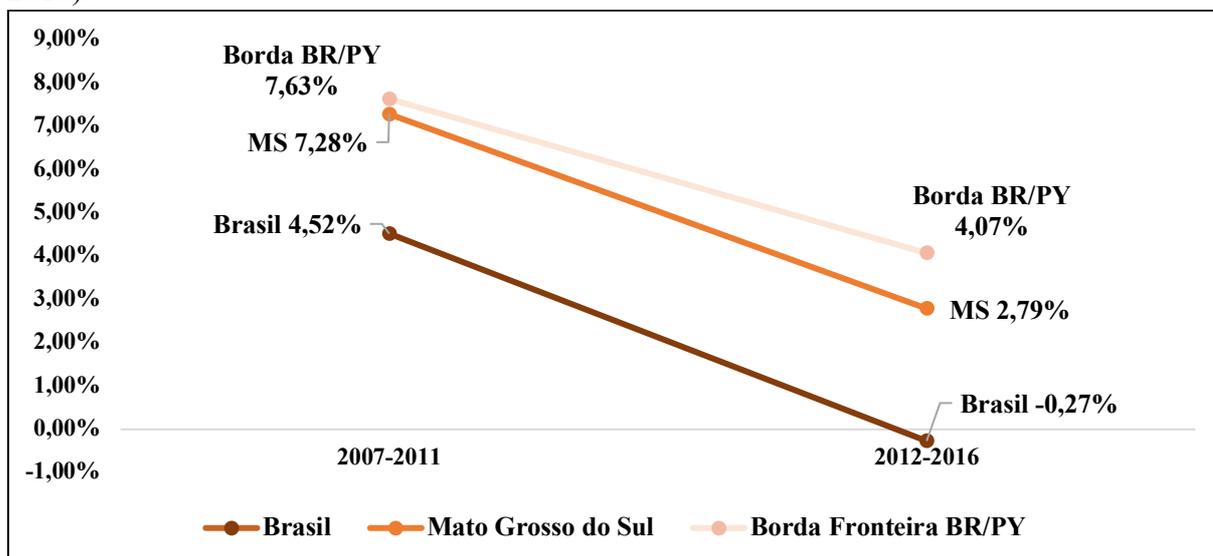
5.1.1 Aspectos Econômicos: Emprego e Renda

Em 2007, com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) deu-se início a novos programas para a inserção de municípios com características econômicas e sociais de subdesenvolvimento, os chamados municípios prioritários. Todos os municípios da Faixa de Fronteira brasileira foram inseridos nas ações dessa política.

Entre os anos de 2007 e 2011, o crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” foi acima da taxa de crescimento da economia nacional e estadual. Na segunda fase da PNDR, que ocorreu a partir de 2012, a taxa média de

crescimento do PIB diminuiu, acompanhando o cenário estadual e nacional, como pode ser verificado na Figura 14.

Figura 14 - Produto Interno Bruto (PIB), Crescimento Médio a Preços do ano anterior* – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007-2011 e 2012-2016).



Fonte: IBGE (2018). Elaborado pelo autor.

*Deflator anual disponibilizado no sítio do IBGE.

O primeiro período de elevadas taxas de crescimento econômico que vai de 2007 a 2011 é caracterizado pelo: i) *boom de commodities* – aumento das exportações de produtos agropecuários; ii) estímulo ao crédito bancário acompanhado pelo aumento do consumo das famílias; e iii) ao aumento da renda real das famílias. Mesmo com a Crise Internacional de 2008 que culminou em uma breve recessão em 2009, com quedas nas exportações de *commodities* e na consequente redução nas taxas de crescimento do PIB (-1,96% para a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”; -0,11% para o Brasil e 1,68% para o MS), o crescimento médio do período ainda foi elevado, tanto no âmbito nacional quanto estadual e regional (DE PAULA; PIRES, 2017; IBGE, 2018).

Tais aspectos podem ser explicados pelos instrumentos governamentais utilizados para recuperação econômica pós-crise de 2008, que incluíram estímulos à expansão de crédito governamentais; redução de Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI); programas creditícios para estimular o setor da construção civil; entre outros. Em 2010, a recuperação econômica dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” é constatada, principalmente pelo crescimento do setor industrial de 2,85% em 2009 para 32,60% em 2010, o mesmo é verificado para Mato Grosso do Sul (9,14% para 39,29%) e Brasil (-5,33% para 14,38%). Na Tabela 06 são demonstradas as taxas médias de crescimento dos principais setores da economia,

no âmbito nacional, estadual e regional para os períodos de 2007-2011 e 2012-2016 (IBGE, 2018).

Tabela 06 – Taxa de Crescimento Médio a Preços do ano anterior* por Setor de Atividade Econômica (%) – Brasil, Mato Grosso do Sul (MS) e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007-2011 e 2012-2016).

Brasil, UF e Região	Taxa Média de Crescimento dos Setores (2007-2011)			Taxa Média de Crescimento dos Setores (2012-2016)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Borda BR/PY	13,52	12,38	5,27	4,55	5,56	5,65
Mato G. do Sul	10,49	12,29	6,32	5,26	3,26	2,96
Brasil	4,48	4,28	4,80	2,32	-4,74	1,59

Fonte: IBGE (2018). Elaborado pelo autor.

*Deflator anual disponibilizado no sítio do IBGE.

No segundo período (2012-2016) a situação favorável de crescimento econômico se deteriorara gradualmente. De Paula e Pires (2017) salientam o cenário internacional desfavorável com redução da taxa de crescimento médio da economia mundial devido a crise de vários países europeus inseridos na Zona do Euro; a desaceleração de países emergentes e as dificuldades de retomada de crescimento da economia norte-americana. Mesmo com crescimento médio mais baixo do que o período anterior (2007-2011), Mato Grosso do Sul e a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” apresentaram taxas de crescimento superiores às nacionais em todos os setores (Tabela 06).

Além da conturbação política ocorrida no ano de 2016 e que se refletiu na retração da produção interna do país,⁷³ Os municípios de Ponta Porã e Amambai apresentaram a maior participação do PIB da região e os municípios com menor participação foram Japorã e Caracol. Isso pode ser explicado pela dinâmica populacional, pois os municípios com maior PIB também concentraram o maior número de pessoas e, conseqüentemente, maior circulação de mercadorias, serviços etc.

Segundo De Paula e Pires (2017), entre os anos de 2010 e 2014 o cenário macroeconômico foi de redução da taxa de juros pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC)⁷⁴ para estimular a economia, a desvalorização do Real e isenções fiscais de setores produtivos industriais. Para o cenário estadual, a desvalorização do Real e a crescente demanda mundial por alimentos impulsionou as exportações de *commodities*, o que pode

⁷³ Como, por exemplo, o longo processo de destituição da chefe do Executivo do Governo Federal entre os anos de 2015 e 2016, bem como seus efeitos nos anos de 2017 (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2017).

⁷⁴ Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), é a taxa básica de juros da economia no Brasil.

esclarecer o crescimento superior dos setores agropecuário, industrial (agroindustrial) e de serviços. Na Tabela 07 é apresentado o crescente aumento de empresas nos setores, especificamente do setor agropecuário, que mesmo no período conturbado da economia brasileira, a taxa de crescimento de empresas do setor permaneceu mais elevada do que os outros setores.

Tabela 07 – Taxa de Crescimento do Número de Empresas por Setores de Atividades (%) - Brasil, Mato Grosso do Sul (MS) e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007-2011 e 2012-2016).

Brasil, UF e Região	2007-2011			2012-2016		
	Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços
Borda Fronteira BR/PY	63,64	25,60	23,68	9,47	1,35	1,56
Mato Grosso do Sul	25,57	17,60	18,70	14,71	5,46	4,91
Brasil	172,04	9,24	15,29	0,92	-6,17	-2,54

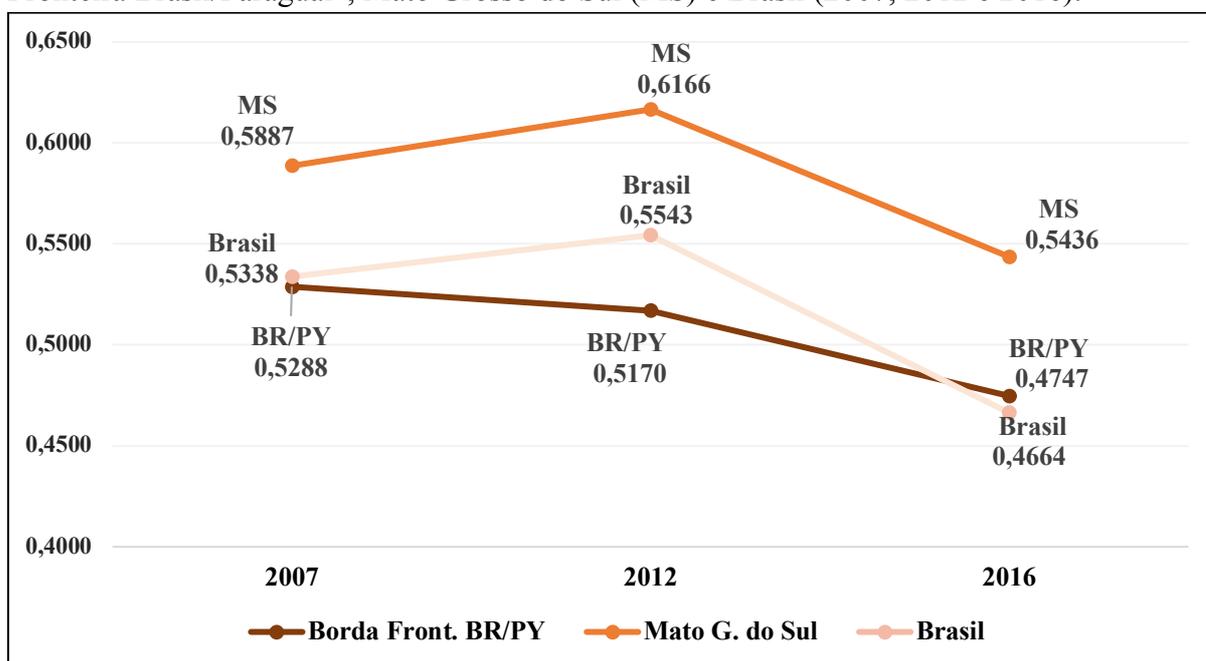
Fonte: IBGE (2018) de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), versão 2.0. Elaborado pelo autor.

Percebe-se também, que nos dois períodos analisados o setor industrial apresentou crescimento importante em Mato Grosso do Sul e nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” quando comparado com as taxas de crescimento nacionais. Este cenário, pode justificar o crescimento econômico acima da média nacional como verificado na Figura 14.

Outro fator importante, é o crescimento da participação das empresas do setor agropecuário na economia dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. A participação das empresas do setor agropecuário passou de 2,01% (2007) para 3,39% (2016); nos setores industriais e o de serviços a participação permaneceu praticamente estável: em torno de 6,76% (2007) para 6,84% (2016) para o setor industrial; e de 91,61% (2007) para 90,25% (2016) para o setor de serviços. De forma semelhante, o mesmo também foi observado para o âmbito nacional e estadual (IBGE, 2018).

Mesmo com crescimento do PIB da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” maior que a média nacional e estadual, na categoria Emprego e Renda, mensurados pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), os municípios ficaram abaixo da média estadual e nacional nos anos de 2007 e 2012, superando a média nacional apenas em 2016, mas mantendo uma ordem decrescente desde 2007, com redução de 11,40%. Na Figura 15 estão expostos os valores do IFDM Emprego&Renda para Brasil, Mato Grosso do Sul e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Figura 15 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM –Emprego&Renda) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).

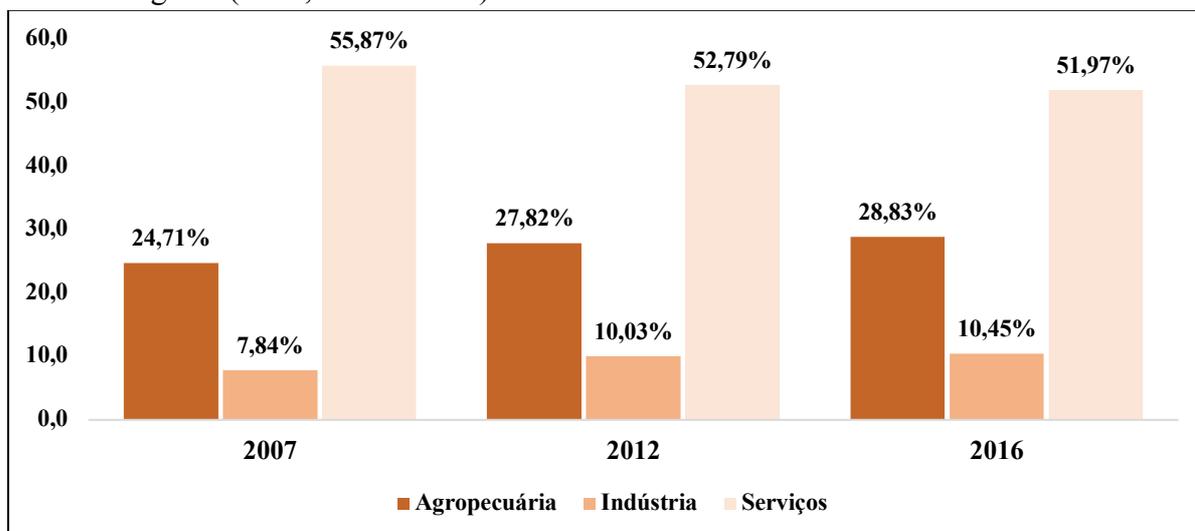


Fonte: IFDM (2018).

Ainda com o crescimento do IFDM Emprego&Renda no período de 2007 a 2012 no âmbito nacional e estadual, os municípios investigados não acompanharam tal cenário. Para o período de 2012 a 2016, a redução do Índice foi verificada para todos os âmbitos. Tais evidências constataam que os objetivos da PNDR e dos programas direcionados à Faixa de Fronteira não obtiveram efeitos de melhorar a renda dos municípios prioritários, pois os resultados constatados indicam que não conseguiram melhorar seus indicadores, uma vez que a composição do Índice captura o comportamento do mercado de trabalho formal e da renda.

Percebe-se a dificuldade no avanço do setor industrial para encadear efeitos propulsores na dinâmica econômica dos municípios. As abordagens de Hirschman (1961) e Perroux (1977) que relacionam o papel das indústrias chaves para encadear efeitos estruturais em uma região, com destaque para o crescimento de várias indústrias que podem intensificar os fluxos de produção e consumo e proporcionar condições para o crescimento e desenvolvimento econômico de uma região periférica não se identificam nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. É possível verificar na Figura 16 a baixa e constante participação do setor industrial no PIB da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” durante os anos entre 2007 e 2016.

Figura 16 – Participação no PIB por Setor de Atividade Econômica (%) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).



Fonte: IBGE (2018). Elaborado pelo autor.

A relação entre a taxa média de crescimento do PIB na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” maior que as médias estaduais e nacionais (Figura 14) com os valores abaixo do Índice estadual e semelhante com o Índice nacional do IFDM Emprego&Renda (Figura 15), indicam que o crescimento econômico pouco refletiu no emprego e na renda dos municípios investigados. Há, no entanto, indicativos de que os setores com maior participação no PIB (agropecuário e serviços) não estão conseguindo dinamizar a geração de emprego e renda na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e a baixa participação do setor industrial também não consegue causar encadeamentos que possam gerar maior valor e, conseqüentemente, maior emprego e renda.

Nos trabalhos de Fochezatto (2011) e de Baltar, Souen e Campos (2017) foram diagnosticados o comportamento da distribuição de renda no Brasil nos setores produtivos, constatando que o setor agropecuário é o que menos possui efeitos distributivos de renda, seguido pelos setores da indústria e o de serviços. É necessário, no entanto, investimentos no setor industrial para que ocorra maior competitividade e fortaleça a associação entre os setores agropecuário e de serviços, para melhorar a distribuição de renda entre os diferentes grupos de famílias.

As informações apresentadas na Tabela 08 permitem identificar o comportamento do emprego e da renda por municípios investigados e a posição em que se encontram perante todos os municípios do estado de MS. Percebe-se que, no decorrer dos anos, os municípios apresentaram queda no IFDM Emprego&Renda e, em 2016, apenas Aral Moreira; Itaquiraí e

Mundo Novo obtiveram valores maiores que a média nacional. Eles estão na posição de 565° e 799° com relação aos municípios brasileiros.

Tabela 08 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM-Emprego&Renda) – *Ranking* dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).

2007			2012			2016		
<i>Ranking</i> 2007	Municípios e UF	IFDM Emp&Renda	<i>Ranking</i> 2012	Municípios e UF	IFDM Emp&Renda	<i>Ranking</i> 2016	Municípios e UF	IFDM Emp&Renda
18°	P. Murt.	0,6758	17°	Eldorado	0,7189	14°	Itaquiraí	0,6349
22°	Eldorado	0,6454	27°	Itaquiraí	0,6720	24°	M. Novo	0,6023
27°	Iguatemi	0,6163	28°	P. Porã	0,6612	29°	Aral M.	0,5623
29°	P. Porã	0,6084	36°	M. Novo	0,6196	42°	Iguatemi	0,5184
32°	M. Novo	0,6019	39°	P. Murt.	0,6169	47°	Bela Vista	0,5044
36°	S. Quedas	0,5801	48°	Bela Vista	0,5850	49°	Amambaí	0,4997
39°	Amambaí	0,5742	51°	Amambaí	0,5709	51°	Cel. Sap	0,4903
55°	Paranhos	0,5050	53°	Iguatemi	0,5646	58°	Paranhos	0,4730
56°	A. João	0,5040	66°	S. Quedas	0,4966	62°	P. Porã	0,4608
63°	Itaquiraí	0,4826	69°	Caracol	0,4675	63°	A. João	0,4535
65°	Bela Vista	0,4750	70°	A. João	0,4593	66°	Tacuru	0,4520
67°	Tacuru	0,4713	73°	Aral M.	0,4468	67°	P. Murt.	0,4505
72°	Japorã	0,4448	74°	Paranhos	0,4390	68°	Japorã	0,4486
74°	Caracol	0,4311	75°	Tacuru	0,3990	71°	Caracol	0,4095
75°	Aral M.	0,4265	77°	Japorã	0,3158	75°	S. Quedas	0,3236
76°	Cel. Sap	0,4184	78°	Cel. Sap	0,2394	77°	Eldorado	0,3127
Borda Fronteira BR/PY		0,5288	Borda Fronteira BR/PY		0,5170	Borda Fronteira BR/PY		0,4747
MS		0,5887	MS		0,6166	MS		0,5436

Fonte: IFDM (2018).

Os resultados apresentados demonstram queda do emprego e da renda nos municípios, o que corrobora a importância da temática que trata da dificuldade desses mesmos municípios em romper com o característico subdesenvolvimento encontrado. Municípios como Porto Murtinho (18°) e Eldorado (22°), que apresentavam melhores índices em 2007 (0,6758 e 0,6454), tiveram as suas condições agravadas em 2016, passando para 0,4505 e 0,3127, respectivamente. Em contrapartida, os resultados de Itaquiraí e de Aral Moreira que eram de 0,4826 e 0,4265 em 2007 melhoraram no decorrer do período, passando para 0,6349 (Itaquiraí) e 0,5623 (Aral Moreira) em 2016.

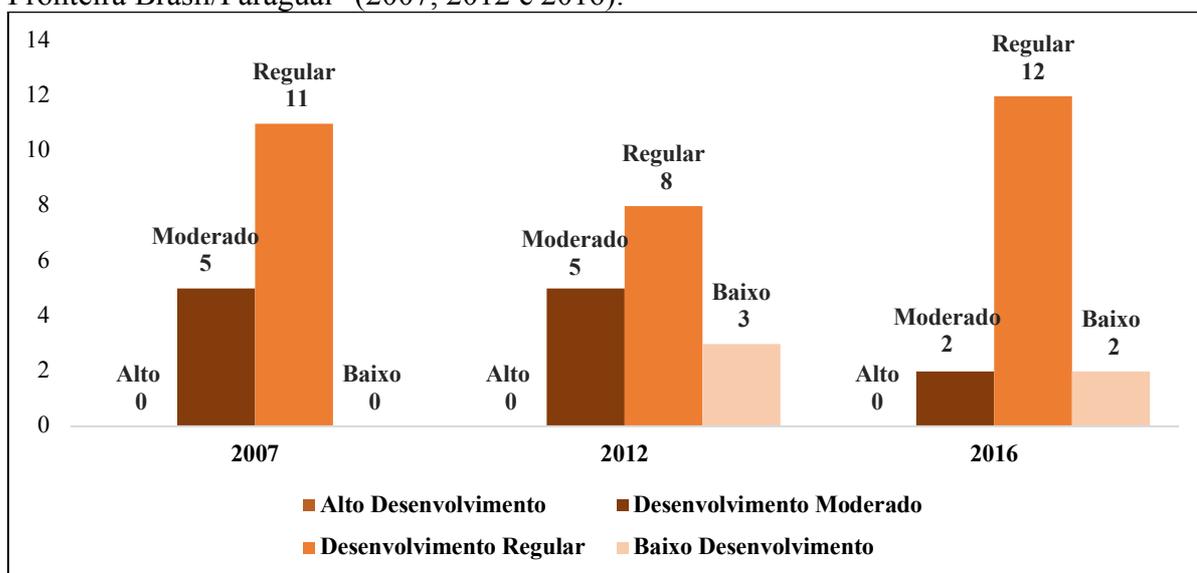
Dentre os municípios selecionados na amostragem desta pesquisa, os municípios que melhoraram o IFDM Emprego&Renda entre os anos de 2007 e 2016 foram Aral Moreira,

Amambai e Bela Vista, enquanto, Antônio João, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas, que configuravam entre os melhores posicionados em 2007, sofreram uma queda significativa no índice. Tais constatações podem ser evidenciadas pelas quedas na taxa de crescimento do Produto Interno Bruto e do IFDM Emprego&Renda na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

As oscilações no *ranking* do IFDM Emprego&Renda indicam que os municípios não conseguiram manter certa sustentabilidade em sua dinâmica econômica. Tal complexidade foi relatada no Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), cujo objetivo foi o de fortalecer as instituições para que as ações nas regiões de fronteira gerassem um desenvolvimento econômico e social sustentado: “O fortalecimento institucional está diretamente relacionado à sustentabilidade das ações na região de fronteira visando ao fortalecimento de sub-regiões com características semelhantes” (BRASIL, 2012, p. 16).

A Figura 17 destaca o número de municípios categorizados de acordo com a metodologia do IFMD, sendo possível compreender que o objetivo do PDFF de promover ações para fortalecer as sub-regiões fronteiriças não obteve êxito para a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. A situação dos municípios na classificação do Índice Firjan de Emprego e Renda piorou no período de analisado, pois somente o município de Mundo Novo permaneceu classificado em Desenvolvimento Moderado entre 2007 e 2016.

Figura 17 – Números de Municípios por Classificação do IFDM-Emprego&Renda da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).



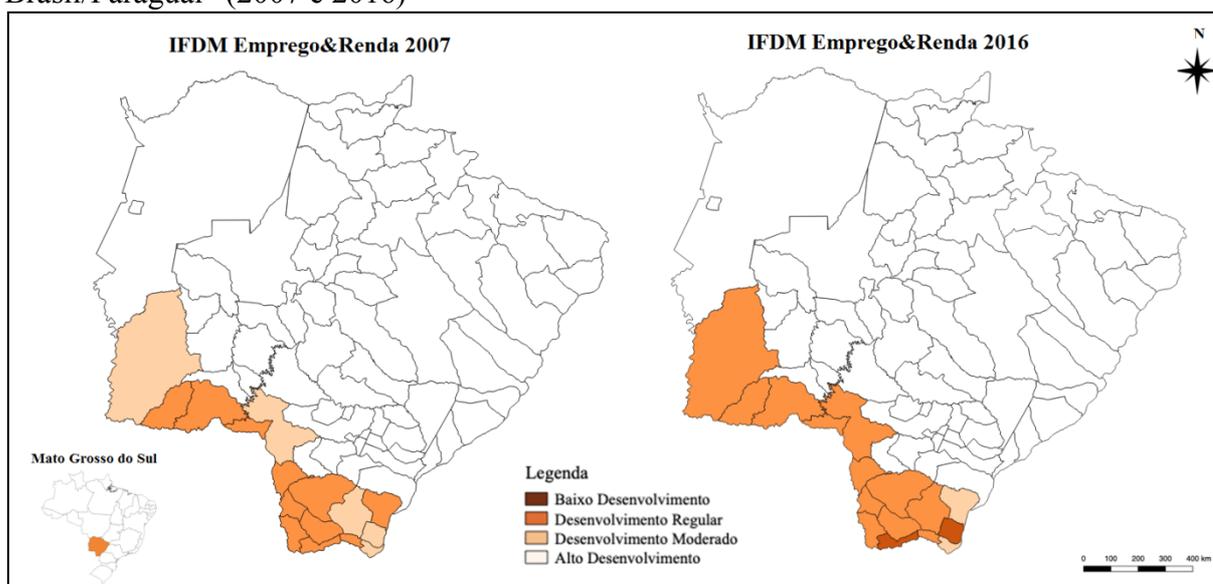
Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

Além disso, os municípios em situação de Desenvolvimento Moderado eram 5 em 2007 e esse número se reduziu para 2 em 2016; em situação de Desenvolvimento Regular, eram 11

e aumentou para 12; e os municípios em situação de Baixo Desenvolvimento eram inexistentes em 2007, mas, em 2016, passaram a ser 2. Considerando que o período analisado foi de médio a longo prazo, pode-se argumentar que o processo de desenvolvimento econômico dos municípios fronteiriços na região de estudo não foi condizente para uma dinâmica política incluída com relação ao trabalho e à renda.

Na Figura 18 são ilustrados espacialmente a evolução dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” no IFDM Emprego&Renda. De maneira uniforme, percebe-se a dificuldade de quase todos os municípios tiveram na evolução do índice de Emprego e Renda de 2007 para 2016, somente Mundo Novo permaneceu com “Desenvolvimento Moderado” e Itaquiraí que passou de “Desenvolvimento Regular para “Desenvolvimento Moderado”.

Figura 18 - Mapa do IFDM* - Emprego&Renda – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016)



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

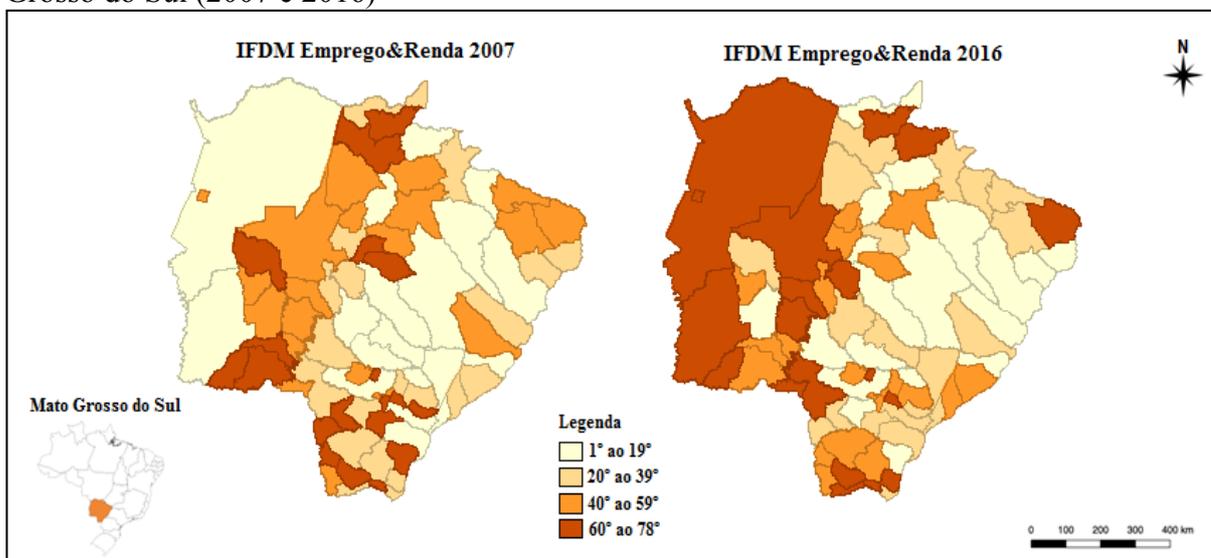
*Em branco: os municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

O município de Eldorado, que em 2007 estava classificado como “Desenvolvimento Moderado” passou para “Baixo Desenvolvimento” e Sete Quedas de “Desenvolvimento Regular” também para “Baixo Desenvolvimento”. Os demais municípios, permaneceram classificados como “Desenvolvimento Regular” e como abordado na Tabela 08, com pouco crescimento em seus índices de Emprego e Renda.

Também pela análise espacial do período de 2007 e 2016, é possível verificar na Figura 19 como os municípios fronteiriços pioraram seus indicadores de Emprego e Renda e permaneceram nas últimas posições do *ranking* estadual. Além disso, pode-se observar uma certa tendência no estado de Mato Grosso do Sul de que municípios mais distantes da fronteira

internacional apresentam melhores resultados, reforçando a necessidade de políticas específicas para a faixa de fronteira.

Figura 19 - Mapa do IFDM – Emprego&Renda – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016)



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

A importância do crescimento econômico por meio da geração do emprego e da renda foi destacada por Barquero (1999b), que salientou que o processo de desenvolvimento se dá a partir de dois resultados: i) o capital econômico que responde aos níveis de crescimento econômico e ii) o capital intangível, ligado pelos níveis de recursos humanos e de cooperação entre atores públicos e privados. Ocorre, no entanto, que a dificuldade do crescimento do emprego e da renda desestimula o crescimento do capital intangível, o que costuma provocar gargalos no mercado de trabalho.

O comportamento do mercado de trabalho pode ser visualizado na Tabela 09, em que se verifica o saldo da população ocupada por município e o salário médio mensal. Esses dados contribuem para entender se os municípios da região conseguiram gerar empregos e qual foi a qualidade salarial desses empregos.

O município de Porto Murtinho foi o que apresentou pior situação na condição de geração de empregos, pois nos dois períodos (2007-2012 e 2012-2017) apresentou saldo negativo de pessoas empregadas, correspondendo com a significativa queda no IFDM Renda&Emprego de 2007 para 2016 (0,6708 para 0,4505). Já o município de Itaquiraí

apresentou melhor situação na geração de empregos⁷⁵, com crescimento positivo de mais de mil pessoas ocupadas nos dois períodos.

Tabela 09 – Saldo de Pessoal Ocupado Total (em pessoas) e Salário Médio Mensal (Em R\$) nos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” nos anos de 2007, 2012 e 2017

Municípios; UF e Região	Saldo Pessoal Ocupado		Salário Médio Mensal (em R\$)		
	2007-2012	2012-2017	2007	2012	2017
Amambai	-561	588	632,04	1.350,97	1.983,05
Antônio João	183	-22	939,62	1.859,78	1.823,98
Aral Moreira	294	534	748,39	1.139,89	2.049,51
Bela Vista	496	121	901,23	1.502,29	1.991,85
Caracol	192	-118	1.021,39	1.391,21	1.881,90
Coronel Sapucaia	28	358	761,74	1.352,77	1.629,02
Eldorado	576	-233	756,02	1.130,26	1.753,27
Iguatemi	306	-391	695,93	1.368,81	1.903,48
Itaquiraí	1.555	1.124	910,22	1.347,58	1.756,18
Japorã	-49	163	708,21	1.530,91	1.787,88
Mundo Novo	1.040	-386	809,90	1.095,76	1.876,08
Paranhos	-315	761	1.262,83	1.569,95	2.105,45
Ponta Porã	3.571	1.663	865,32	1.460,33	2.041,21
Porto Murtinho	-264	-206	931,38	1.666,47	2.188,77
Sete Quedas	117	64	802,22	1.467,60	2.128,69
Tacuru	65	76	927,40	1.611,55	1.671,76
Borda Front. BR/PY	7.234	4.096	871,71	1.456,43	1.947,17
Mato Grosso do Sul	155.390	22.450	1.225,85	1.956,01	2.731,34
Brasil	1.0743.087	-1.445.011	1.370,34	2.133,00	2.848,77

Fonte: IBGE (2018). Elaborado pelo autor.

Percebe-se que a geração de empregos no primeiro período (2007-2012) foi positiva para quase todos os municípios, com exceção de Amambai, Japorã, Paranhos e Porto Murtinho. Nesse período, o ano de 2010 foi caracterizado por recordes de geração de emprego no Brasil, impulsionando regiões menos desenvolvidas, como as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Isso também foi constatado em Mato Grosso do Sul com crescimento do emprego de 7,12%, com maior crescimento nos setores da Construção Civil e de Serviços (KEMPFER, 2011).

Apesar da geração (modestamente) positiva de empregos entre 2007 e 2011, os níveis salariais diminuíram no ano seguinte (2012)⁷⁶ e poucos municípios se recuperaram em 2017. Além da média salarial dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” ficaram abaixo da

⁷⁵ O município é cortado pela BR-163, ou seja, está no “Corredor Rodoviário Regional”. Também é o único município da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” que possui maior dinâmica no setor industrial, principalmente no de alimentos de carnes de aves e peixes (Tabela 11).

⁷⁶ Média de 2,2 salários mínimos mensais em 2007 para 2,0 em 2017.

estadual e nacional nos anos analisados (Tabela 09), a média salarial da população fronteiriça era de 2,2 salários mínimos (R\$854,62) em 2007 e diminuiu para 2,0 em 2017 (R\$1910,75), o que demonstra a pouca dinâmica da renda nos municípios investigados, mesmo com taxa de crescimento do PIB positiva.

Esses aspectos podem significar a baixa necessidade de mão de obra com maior grau de especialização no mercado de trabalho, como ocorre em setores de baixa complexidade tecnológica, no caso, o setor primário. Devido a baixa qualificação necessária de mão de obra em regiões com baixo desenvolvimento, o meio rural tende a se deslocar para o setor terciário, com baixos salários, após adquirir conhecimento e habilidades, esta mão de obra - dependendo da velocidade do setor industrial – caminha para empregos de remunerações maiores (KON, 1999). Isso pode ser percebido pelos dados apresentados na Tabela 10, dada a forte participação de mão de obra nos setores agropecuário e de serviços nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Tabela 10 – Percentual de Empregados por Setores na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Mato Grosso do Sul e Brasil nos anos de 2007, 2012 e 2017 (em %).

Região, UF e BR	Indústria	Construção Civil	Comércio e Serviços	Agropecuária, extr. vegetal, caca e pesca	Total
Ano 2007					
“Borda Fronteira BR/PY”	29,73	1,90	38,77	29,61	100,00
Mato Grosso do Sul	20,74	8,02	46,72	24,53	100,00
Brasil	22,40	9,90	58,09	9,61	100,00
Ano 2012					
“Borda Fronteira BR/PY”	30,50	2,87	42,10	24,53	100,00
Mato Grosso do Sul	20,46	12,99	51,49	15,05	100,00
Brasil	19,54	13,05	61,32	6,10	100,00
Ano 2017					
“Borda Fronteira BR/PY”	19,38	3,91	48,21	28,50	100,00
Mato Grosso do Sul	16,50	9,64	58,67	15,19	100,00
Brasil	17,50	9,26	66,58	6,67	100,00

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2018). Elaborado pelo autor.

A partir de 2012, o desempenho do emprego no setor industrial se reduziu consideravelmente, porém aumentou nos setores de Comércio e Serviços e Agropecuário, como pode ser observado na Tabela 10. Isso pode ser um indicativo da queda dos salários médios mensais nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, tendo em vista que os setores

que aumentaram a sua empregabilidade são caracterizados por utilizarem mão de obra com baixo conhecimento técnico e tecnológico.

Para elucidar tais características, a Tabela 11 apresenta as três principais atividades produtivas com maior dinâmica de empregabilidade no ano de 2017. Percebe-se que o comércio varejista e a agropecuária predominam na economia dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. As indústrias estão concentradas na produção de bens não-duráveis – como alimentos, bebidas, roupas e calçados –, ainda assim apenas seis municípios apresentaram o setor industrial (mais de 10% de participação) como relevante em suas estruturas produtivas.

Tabela 11 – Principais setores de atividades nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” por participação (%) (2017).

Municípios	Três principais setores com maior mobilidade de emprego	1 (%)	2 (%)	3 (%)
Amambai	Comércio Varejista ¹ ; Agropecuária ² e Transportes e Comunicação ³ .	30,23	29,43	7,80
Antônio João	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Comércio Atacadista ³ .	59,88	20,06	10,64
Aral Moreira	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Comércio Atacadista ³ .	55,28	30,56	9,89
Bela Vista	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Extrativa Mineral ³ .	50,14	19,25	13,82
Caracol	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Serv. de Alojamento/Alim ³ .	93,02	5,65	0,66
Cel. Sapucaia	Comércio Varejista ¹ ; Agropecuária ² ; e Serv. de Alojamento/Alim ³ .	44,13	39,86	8,90
Eldorado	Com. Varejista ¹ ; Ind. Alim./Beb./Álc/Calçados ² ; e Agropecuária ³ .	22,85	18,95	18,55
Iguatemi	Com. Varejista ¹ ; Agropecuária ² ; e Ind. Alim./Beb./Álc. ³ .	31,10	28,53	14,56
Itaquiraí	Ind. Alim./Beb./Álc. ¹ ; Agropecuária ² ; e Serv. de Alojamento/Alim ³ .	42,46	24,71	7,20
Japorã	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Indústria Têxtil ³ .	49,18	21,31	16,39
Mundo Novo	Indústria Têxtil ¹ ; Com. Varejista ² ; e Serv. de Alojamento/Alim ³ .	27,82	26,82	11,44
Paranhos	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Serv. de Alojamento/Alim ³ .	49,08	32,52	14,11
Ponta Porã	Comércio Var. ¹ ; Agropecuária ² ; e Serv. de Alojamento/Alim ³ .	32,52	12,02	11,69
Porto Murtinho	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Com. e adm. de imóveis ³ .	90,36	6,67	1,95
Sete Quedas	Comércio Varejista ¹ ; Agropecuária ² ; e Ind. Alim./Beb./Álc. ³ .	31,64	29,49	19,03
Tacuru	Agropecuária ¹ ; Comércio Varejista ² ; e Ind. Alim./Beb./Álc. ³ .	52,92	22,84	6,41

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2018). Elaborado pelo autor.

Os municípios de Caracol e Porto Murtinho possuem cerca de 90% dos empregos ligados ao setor agropecuário e estão localizados na região sudoeste da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”⁷⁷. Pela localização desses municípios se percebe pouca mobilidade para outros setores de atividades, além da dependência do comércio varejista dos recursos advindos dos

⁷⁷ Ver Figura 08, página 127. Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED, 2018).

municípios mais próximos, como Bela Vista e Ponta Porã. Tais perspectivas denotam a dificuldade dos municípios com alta participação do setor agropecuário de gerar emprego e renda, o oposto é verificado nos municípios com maior participação do setor industrial: Itaquiraí e Mundo Novo lideram o ranking do IFDM-Emprego&Renda com relação aos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e foram os únicos classificados como “Desenvolvimento Moderado” em 2016.

A abordagem teórica sobre a industrialização como indutora do desenvolvimento com geração de polos industriais que podem gerar efeitos progressivos para um região, remete para um fato interessante: os municípios que possuem alguma atividade industrial têm os seus perímetros urbanos cortados pela principal rodovia federal do estado – a BR-163⁷⁸ – que corta todo o Mato Grosso do Sul, interligando o estado do Paraná com os estados de Mato Grosso e do Paraná. A proximidade dos municípios com vias de acesso principais que ligam o país serve como incentivo para empreendimentos industriais que necessitam transportar os seus produtos para outros mercados.

Para Santos (2003), essas condições caracterizam países subdesenvolvidos, em que o setor moderno industrial deve ser capaz de transmitir crescimento aos setores não modernos. Essa capacidade, no entanto, é altamente complexa para se resolver. Em síntese, os municípios investigados possuem estruturas produtivas ligadas ao setor primário, com baixos salários e altas taxas de emprego rural, dificultando ainda mais a resolução dessa complexidade.

5.1.2 Relações comerciais com o Paraguai

As relações comerciais com o país vizinho podem ser entendidas como forma de integrar os municípios e de promover ações para o crescimento econômico na fronteira. Para isso, o Programa de Promoção para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF, 2009) e o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS, 2012) ressaltaram a importância de adotar mecanismos para “[...] desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais a cargo de pequenos e médios produtores, empresas, associações produtivas ou instituições correlatas, visando sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional” (MS, 2012, p. 33).

No relatório do PDIF-MS consta que o comércio por meio das exportações exerce papel importante no desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Apesar de esse plano não tratar do comércio pelas vias das importações, este trabalho entende que, mesmo que as importações

⁷⁸ Exceto o município de Iguatemi, que está a cerca de 40 km da BR-163.

possam gerar perdas para o município, elas também movimentam o contínuo fluxo das trocas, o que pode resultar na integração e no desenvolvimento da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Apurou-se o comportamento do mercado de exportações e importações entre os municípios investigados, no período analisado. Constatou-se que poucos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” se relacionaram comercialmente com o país vizinho, apenas 33,59% em 2007 e 28,53% em 2017 dos municípios venderam produtos para o Paraguai. O município onde se concentrou o maior valor de exportações foi Ponta Porã, cujas exportações corresponderam a 35,73% em 2007 e que aumentou para 52,37% em 2017 (Quadro 19).

Do conjunto dos 16 municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, apenas os três primeiros mantiveram uma média durante o período analisado de venderem produtos para o Paraguai, enquanto que os demais ou não exportaram para nenhum país ou exportaram para outros países. Para demonstrar a distribuição do valor das exportações e os principais produtos comercializados, elaborou-se o Quadro 19, a partir de dados disponibilizados pelo Ministério da Economia - Indústria, Comércio e Exterior (MIDIC, 2019).

Quadro 19 – Municípios* da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” que exportam para o Paraguai ou para outros países – 2007, 2012 e 2017 (Valor FOB US\$ x 1.000)

Exportações para o Paraguai e para outros países (Valor FOB US\$ x 1.000)			
2007			
Municípios	Exp. Paraguai	Outros Países	Principais Produtos Exportados
Ponta Porã	47.778,44	133.724,31	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres
Amambaí	75,93	2.938,21	Outros produtos de origem animal, Resíduos e desp. das ind. alim.; alim. p/ animais.
Eldorado	7,50	7,50	
Aral M.; M. Novo e Igua.**	0,00	5.808,05	
Valor Total	47.861,86	142.478,07	
2012			
Municípios	Exp. Paraguai	Outros Países	Principais Produtos Exportados
Ponta Porã - MS	107.618,61	138.699,00	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres
Amambaí - MS	276,22	276,00	Outros produtos de origem animal, Vestuário e seus acessórios, de malha.
Mundo Novo - MS	76,28	539,00	
Itaquiraí e Iguatemi	0,00	816,00	
Valor Total	107.971,11	140.330,06	
2017			
Municípios	Exp. Paraguai	Outros Países	Principais Produtos Exportados
Ponta Porã - MS	69.322,28	132.374,64	Bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres
Amambaí - MS	191,33	2.021,37	Outros produtos de origem animal, Preparações alimentícias diversas. Maquinários (ferramentas).
Mundo Novo - MS	185,22	1.332,09	
Itaquiraí; A. João; Igua.; Aral M. Eld.***	0,00	108.558,38	
Valor Total	69.698,83	244.286,48	

Fonte: Ministério da Economia - Indústria, Comércio e Exterior (MIDIC, 2019). Dados extraído do sistema *Comex Stat*. Elaborado pelo autor.

*Somente os municípios que exportaram. ** Aral Moreira; Mundo Novo; Iguatemi. *** Antônio João; Iguatemi, Aral Moreira e Eldorado.

Os produtos exportados do município de Amambai para o Paraguai são ligados a cooperativas agroindustriais, que exportam animais vivos, alimentos para animais e matérias-primas agrícolas, exceto produtos de café e soja. As exportações de Mundo Novo para o Paraguai se limitam a máquinas e ferramentas para instrumentalização industrial. Já Ponta Porã apresenta uma pauta de exportações mais diversificada, atendendo a segmentos de pecuários, agrícolas, alimentos em gerais e maquinarias (MIDIC, 2019).

Nesse sentido, os principais produtos exportados estão ligados à estrutura produtiva dos municípios de comércio varejista, comércio atacadista e agropecuária, estrutura que cumpre o papel de transferir produtos industrializados originados de outros estados brasileiros. No ano de 2012, as altas taxas de exportações podem ser explicadas pela recuperação do comércio internacional, após a crise financeira de 2008⁷⁹. Todavia, a relação comercial total dos municípios com o Paraguai não apresentou crescimento, e sim redução de participação entre 2007 e 2017.

Esta redução na participação dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” nas exportações para o Paraguai não foi percebida para Ponta Porã e Amambai. Ao mesmo tempo que estes municípios apresentaram redução na pauta de exportações em torno de -1,66% para outros países, para o Paraguai houve aumento de 45,26%. Isso evidencia que as relações comerciais externas (integração inter-regional), mesmo que de cunho econômico, permitem a atração de novos investimentos em fatores de produção, dinamizando a economia dos municípios e causando repercussões positivas para as transformações das estruturas econômicas e sociais (FURTADO, 1986).

No entanto, ainda que os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” tivessem objetivos descritos nos Planos de Integração da Faixa de Fronteira, no âmbito geral, não houve evolução nas exportações entre Brasil e Paraguai. Além de ser praticamente nula a diversificação dos produtos que foram exportados, a maior parte dos municípios não realizou qualquer venda de produtos para o país vizinho. Diferentemente, no entanto, quando se observa a dinâmica de produtos importados do Paraguai, percebe-se uma evolução diferenciada, como é demonstrado no Quadro 20.

⁷⁹ Como destacado pelo Instituto de Economia Agrícola (2012).

Quadro 20 – Municípios* da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” que importam do Paraguai ou de outros países – 2007, 2012 e 2017 (Valor FOB US\$ x 1.000)

Importações do Paraguai e de outros países (Valor FOB US\$)			
2007			
Municípios	Imp. Paraguai	Outros Países	Principais Produtos Importados
Ponta Porã	5.928,39	7.369,79	
Iguatemi	6,41	130,66	
Aral Moreira	0,84	0,84	Madeira e Carvão Vegetal
P. Murt. e Mundo N.	0,00	2.447,13	
Valor Total	5.935,63	9.948,41	
2012			
Municípios	Imp. Paraguai	Outros Países	Principais Produtos Importados
Eldorado	24.534,86	24.534,86	Calçados, polainas e artefatos semelhantes; suas partes; Sem. e frutos; grãos; plantas ind. ou med.; palhas e forragens
Ponta Porã	16.634,44	20.643,37	
Mundo Novo	3.222,38	5.120,30	Outros artefatos têxteis conf.; calçados, chapéus e artefatos.
Itaquiraí; Mundo N.	0,00	11.911,29	
Valor Total	44.391,68	62.209,82	
2017			
Municípios	Imp. Paraguai	Outros Países	Principais Produtos Importados
Mundo N.	37.220,14	40.639,33	
Ponta Porã	29.288,22	29.369,55	
Eldorado	9.924,25	11.074,81	Outros artefatos têxteis conf.; calçados, chapéu e artefatos; Plásticos e suas obras
Itaquiraí	1.798,22	2.567,07	Calçados, polainas e artefatos semelhantes; suas partes; Cereais; Madeira, carvão vegetal e obras de madeira
Bela Vista	27,47	27,47	
Amambai	0,00	2,48	
Valor Total	78.258,30	83.680,71	

Fonte: Ministério da Economia - Indústria, Comércio e Exterior (MIDIC, 2019). Dados extraído do sistema *Comex Stat*. Elaborado pelo autor.

*Somente os municípios que importaram.

A participação das importações de produtos originados do Paraguai aumentou entre os anos de 2007 e 2017, passando de 59,66% para 93,52%. Esse aspecto pode ser compreendido como um limite das políticas públicas e dos programas que pretenderam o fortalecimento de estruturas produtivas locais para melhorar o desempenho dos municípios brasileiros. Essas iniciativas não surtiram o efeito esperado – pelo contrário, os municípios se tornaram mais dependentes dos produtos originados do Paraguai, o que, para a integração regional entre municípios brasileiros e paraguaios, não deixa de ser importante.

A relação comercial de produtos também foi baixa na comparação com as exportações. Em 2017 apenas cinco municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” compraram produtos oriundos do Paraguai. A evolução do mercado de importações, desde 2007, também colaborou para a diversificação dos produtos, que antes eram produtos de extração vegetal (madeira e carvão) e passaram para produtos manufaturados, como calçados, plásticos e cereais.

Com a pretensão de ampliar o mercado de exportação dos produtos paraguaios, o órgão de promoção de investimentos do Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai promoveu o programa de *Maquila* (*Lei da Maquila*⁸⁰), criado no ano de 2000, mas cujo funcionamento começou em 2013, para que o país buscasse fortalecer empresas e indústrias brasileiras que investem no Paraguai. Foram instaladas 124 indústrias entre os anos de 2014 e 2016, sendo que cerca de 80% são brasileiras, o que justifica o crescente aumento de importações originadas do Paraguai (INTERSEAS, 2017).

Essa medida para estimular o crescimento econômico do Paraguai foi promovida a partir de 2013, e há necessidade de estudos que explorem os aspectos positivos e negativos desse programa *Maquila*. Pode-se observar que essa iniciativa paraguaia produziu efeitos nos municípios investigados com relação aos produtos importados. Em contrapartida, não se detectaram efeitos das políticas brasileiras sobre a evolução dos produtos exportados para o Paraguai.

5.1.3 Aspectos Sociais: a Educação e a Saúde

Os dados sobre os aspectos sociais na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” – em especial dados sobre saúde e educação – são importantes indicadores que abrangem a qualidade de vida das pessoas. Dessa forma, no decorrer do texto foram destacados os principais avanços dos componentes da saúde e da educação, tal como mensurados pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, de modo a compreender a importância desses componentes para o desenvolvimento local dos municípios que compõem o objeto de estudo.

No Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS, 2012), foi reconhecido que o setor da saúde nos municípios fronteiriços apresenta desafios quanto ao atendimento pelo Sistema Único da Saúde (SUS), pois, além da demanda populacional local, foi observado um significativo outro contingente populacional – estrangeiros e brasileiros residentes nas faixas de fronteira⁸¹ – que, contudo, não estão relacionados estatisticamente nos órgãos oficiais. Por possuir melhor condição de atendimento da saúde, com melhores aparatos de recursos humanos e tecnológicos, o lado brasileiro acaba

⁸⁰ Criada em 2000, a Lei da Maquila (N. 1064) não cobra impostos na importação de máquinas e matéria-prima para as empresas estrangeiras que decidirem fabricar no país e há um único imposto de 1% do valor agregado para a exportação. Em contrapartida, a empresa deve exportar 100% de sua produção até completar um ano no regime. (INTERSEAS, 2017).

⁸¹ Entre os países que fazem divisa com o estado: Bolívia e Paraguai.

sendo sobrecarregado, mas a base de cálculo de financiamento não considera essa particularidade (MS, 2012).

No trabalho de Cazola et al. (2011) foram identificadas as características dos atendimentos realizados no SUS a brasileiros residentes no Paraguai que buscam serviços nos municípios de Ponta Porã, Coronel Sapucaia, Paranhos e Sete Quedas. Por meio de uma pesquisa de campo, os autores constaram uma proporção alta de brasileiros não residentes no Brasil que buscam o atendimento do SUS nos municípios brasileiros. Entretanto, essa demanda não foi considerada no planejamento dos serviços, causando impactos na qualidade da atenção prestada.

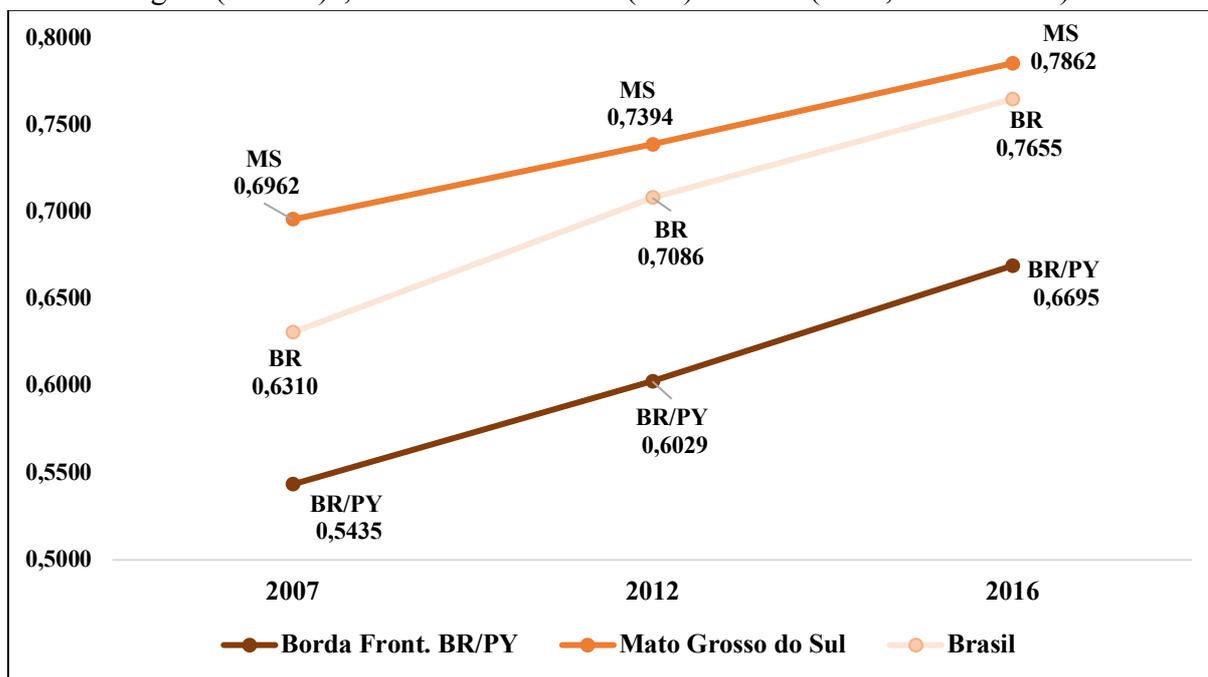
A solução para essas complexidades foi proposta no PDIF-MS (2012) através do fortalecimento do programa de Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras), implantado em 2005 pelo Ministério da Saúde para ampliar a capacidade operacional dos municípios fronteiriços que atraem visitas regulares de pacientes oriundos do país vizinho. O objetivo do programa foi o de melhorar e organizar os sistemas locais de saúde, reconhecendo-os como municípios subfinanciados diante do quantitativo de atendimento populacional de residentes e não residentes.

Ferreira, Mariani e Oliveira Neto (2015) realizaram um levantamento sobre as condições em que se encontrava o SIS-Fronteira no âmbito nacional e no município fronteiriço de Corumbá. O estudo não constatou qualquer relação ou fortalecimento do Programa Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) ou do PDIF-MS no SIS-Fronteiras. Foi verificado que o SIS-Fronteiras foi interrompido no ano de 2014 e não foram obtidas informações referentes à aquisição de equipamentos ou de recursos para capacitação e benefício da assistência à saúde.

Mesmo com as particularidades evidenciadas nos municípios fronteiriços, considera-se ser o setor da saúde parte essencial para a promoção do desenvolvimento. Estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) corroboram o entendimento de que há uma relação entre melhores condições de saúde e propensão ao desenvolvimento econômico e social. O setor é importante para o complexo industrial de medicamentos, equipamentos e tecnologia, que acabam gerando emprego e renda, além de contribuir com os aspectos de qualidade de vida saudável da população (GADELHA; COSTA, 2007).

Nesse contexto, o IFDM-Saúde auxilia na compreensão do comportamento desse setor no período pesquisado. Pode-se verificar que, em relação ao componente Saúde (Figura 20), houve uma melhora do conjunto de municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, mas ainda abaixo dos valores totais estaduais e nacionais.

Figura 20 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM – Saúde) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai (BR/PY)”, Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

Nos Relatórios de Gestão dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” disponível no Sistema de Apoio à Construção do Relatório de Gestão (SARGUS)⁸² é possível compreender dois temas que as gestões municipais indicam como essenciais para melhorar a saúde pública: i) população indígena significativa e crescente, com maior vulnerabilidade social e de saúde que estas são suscetíveis; e ii) distorção dos gastos, devido ao aumento da população estrangeira na busca por atendimento da saúde pública brasileira. Contudo, os municípios acompanharam o crescimento do Índice durante o período estudado, saindo da condição de Desenvolvimento Regular em 2007 para Desenvolvimento Moderado nos anos de 2012 e 2016.

Reflexos do crescimento do Índice Firjan-Saúde podem ser observados pelos gastos *per capita*, a preços correntes de cada município. Nesse sentido, o crescimento da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” foi significativo, mesmo que os valores tenham ficado abaixo do estadual. Percebe-se, pela Tabela 12, que os maiores gastos em saúde por pessoa se concentraram em municípios menores, com pouca dinâmica de emprego e renda, e com dificuldades para melhorar o seu desenvolvimento.

⁸² (BRASIL/MS/SARGUS/DATASUS, 2018d).

Tabela 12 – Gastos *per capita* – Saúde dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY) e Mato Grosso do Sul (MS), 2016, 2012 e 2007 (a preços correntes em R\$).

2007			2012			2016		
<i>Ranking</i> 2007	Município e UF	Gastos <i>per capita</i>	<i>Ranking</i> 2012	Município e UF	Gastos <i>per capita</i>	<i>Ranking</i> 2016	Município e UF	Gastos <i>per capita</i>
1°	Caracol	487,61	1°	Aral Moreira	711,90	1°	Caracol	904,66
2°	Eldorado	354,94	2°	Caracol	703,91	2°	Aral Moreira	872,55
3°	Tacuru	350,48	3°	Antônio João	670,48	3°	Tacuru	823,18
4°	Antônio João	324,03	4°	Iguatemi	555,60	4°	Sete Quedas	769,30
5°	Porto Murtinho	317,35	5°	Tacuru	530,77	5°	Paranhos	724,07
6°	Paranhos	309,45	6°	Paranhos	509,17	6°	Antônio João	719,17
7°	Amambai	273,68	7°	Japorã	499,33	7°	Iguatemi	717,75
8°	Iguatemi	257,10	8°	Cel Sapucaia	479,65	8°	Porto Murtinho	715,12
9°	Sete Quedas	240,32	9°	Sete Quedas	478,53	9°	Eldorado	704,60
10°	Itaquiraí	239,21	10°	Eldorado	464,51	10°	Mundo Novo	688,78
11°	Ponta Porã	232,96	11°	Ponta Porã	447,74	11°	Itaquiraí	595,79
12°	Japorã	216,39	12°	Bela Vista	417,59	12°	Bela Vista	545,25
13°	Coronel Sapucaia	215,00	13°	Amambai	392,83	13°	Amambai	541,02
14°	Bela Vista	208,49	14°	Mundo Novo	381,10	14°	Cel Sapucaia	529,35
15°	Mundo Novo	199,97	15°	Itaquiraí	376,62	15°	Japorã	487,44
16°	Aral Moreira	S/Inf.	16°	Porto Murtinho	S/Inf.	16°	Ponta Porã	476,84
“Borda Front. BR/PY”		250,90	“Borda Front. BR/PY”		442,88	“Borda Front. BR/PY”		606,63
Mato Grosso do Sul		353,80	Mato Grosso do Sul		706,97	Mato Grosso do Sul		936,35

Fonte: Compara Brasil (2018).

Os municípios maiores e mais dinâmicos economicamente tiveram gastos *per capita* em saúde menores em 2016, como Ponta Porã, Amambai e Mundo Novo. Considerado polo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, o município de Ponta Porã apresentou o menor gasto *per capita*. Isso é curioso devido ao fato de o município ter a maior mobilidade urbana e ser considerado cidade gêmea de Pedro Juan Caballero, concentrando em torno de 200 mil pessoas na fronteira (OLIVEIRA, 2015).

Como os recursos da saúde são distribuídos considerando a população estimada pelo IBGE, logo se tem um problema complexo na saúde pública de Ponta Porã, isso porque atende também a cidadãos não-residentes no município, como brasileiros que moram no Paraguai ou os paraguaios que buscam melhores condições de atendimento público. Outro fator importante é que, com relação aos outros municípios do estado, Amambai e Ponta Porã concentraram o maior valor de recursos, sendo 1,14% e 2,10%, respectivamente.

A Tabela 13 permite visualizar que todos os municípios aumentaram seus índices, mas, nos anos analisados, entre dois e três municípios conseguiram atingir valores maiores que o estadual. Considerando todos os anos, diferentemente, a maior parte dos municípios ocupou as

últimas colocações do estado, ou seja, mesmo que o valor do IFDM-Saúde tenha melhorado no Mato Grosso do Sul, na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” o índice continuou sendo precário nesse quesito.

Tabela 13 - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM - Saúde) – *Ranking* dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY) e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).

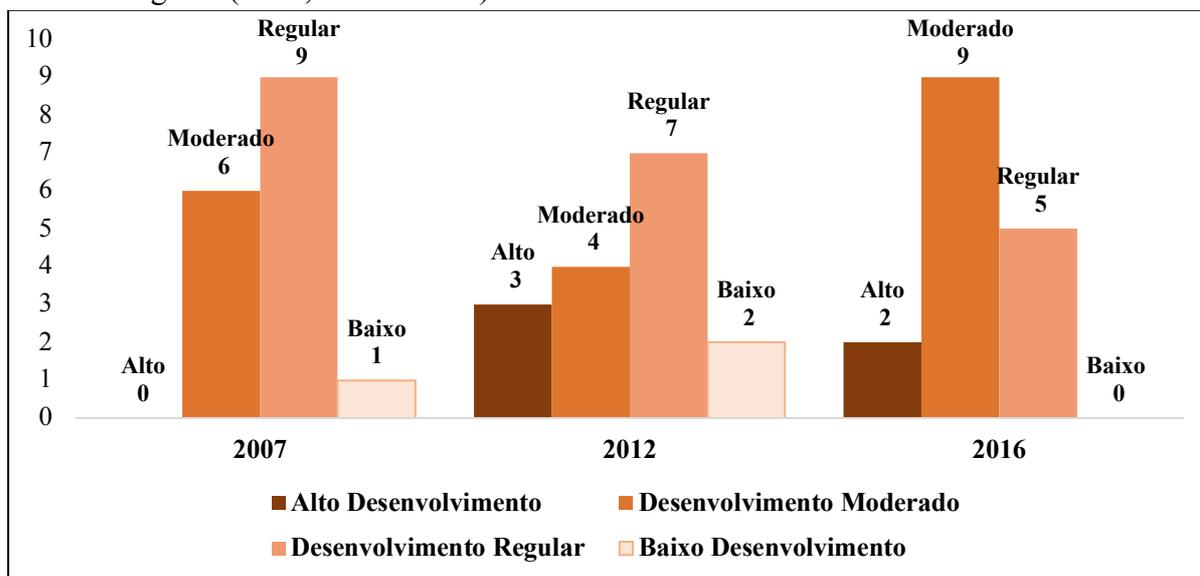
2007			2012			2016		
<i>Ranking</i> 2007	Municípios e UF	IFDM Saúde	<i>Ranking</i> 2012	Municípios e UF	IFDM Saúde	<i>Ranking</i> 2016	Municípios e UF	IFDM Saúde
27°	Caracol	0,7629	18°	Caracol	0,8398	27°	Caracol	0,8300
38°	Bela Vista	0,7304	21°	Bela Vista	0,8266	35°	Iguatemi	0,8064
51°	Porto Murtinho	0,6599	28°	Iguatemi	0,8047	45°	Bela Vista	0,7889
57°	Mundo Novo	0,6277	51°	Porto Murtinho	0,7181	56°	Porto Murtinho	0,7478
58°	Aral Moreira	0,6241	60°	Amambaí	0,6468	59°	Ponta Porã	0,7412
60°	Ponta Porã	0,6056	62°	Itaquiraí	0,6280	61°	Itaquiraí	0,7397
68°	Eldorado	0,5463	64°	Coronel Sapucaia	0,6177	63°	Eldorado	0,7245
69°	Amambaí	0,5407	66°	Ponta Porã	0,5960	67°	Aral Moreira	0,6909
70°	Iguatemi	0,5348	69°	Mundo Novo	0,5805	71°	Amambaí	0,6452
71°	Itaquiraí	0,5053	70°	Antônio João	0,5625	72°	Sete Quedas	0,6338
72°	Coronel Sapucaia	0,5031	72°	Sete Quedas	0,5484	73°	Mundo Novo	0,6171
73°	Sete Quedas	0,4803	74°	Eldorado	0,5407	74°	Coronel Sapucaia	0,5818
74°	Antônio João	0,4795	75°	Japorã	0,5184	75°	Japorã	0,5783
76°	Japorã	0,4052	76°	Aral Moreira	0,5033	76°	Paranhos	0,5727
77°	Tacuru	0,4046	77°	Tacuru	0,3864	77°	Antônio João	0,5560
78°	Paranhos	0,2862	78°	Paranhos	0,3292	78°	Tacuru	0,4578
“Borda Front. BR/PY”		0,5435	“Borda Front. BR/PY”		0,6029	“Borda Front. BR/PY”		0,6695
Mato Grosso do Sul		0,6962	Mato Grosso do Sul		0,7394	Mato Grosso do Sul		0,7862
Brasil		0,6310	Brasil		0,7086	Brasil		0,7655

Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

O indicativo de ineficiência dos gastos públicos aparece na situação dos municípios de Paranhos, Tacuru, Aral Moreira e Sete Quedas, que possuem valor *per capita* alto (Tabela 12), mas figuram entre as últimas posições do *ranking* estadual (Tabela 13). Por outro lado, Caracol, Bela Vista e Iguatemi possuem gastos em saúde *per capita* altos em relação aos municípios e também apresentaram resultados altos no IFDM-Saúde. Na Figura 21 vai disposto o número de municípios de acordo com a classificação do IFDM.

No estudo de De Paula (2018), as prefeituras, sobretudo as de municípios de pequeno porte, tendem a não compreender o papel relevante da atenção básica à saúde, preferindo investir em ambulâncias para o transporte dos pacientes pela região do que em contratação de quadro técnico especializado em gestão. Esses reflexos podem comprometer a eficiência da saúde dos municípios maiores, com maiores recursos humanos e estrutura técnica, como Ponta Porã e Amambaí, que acabam por atender à demanda da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

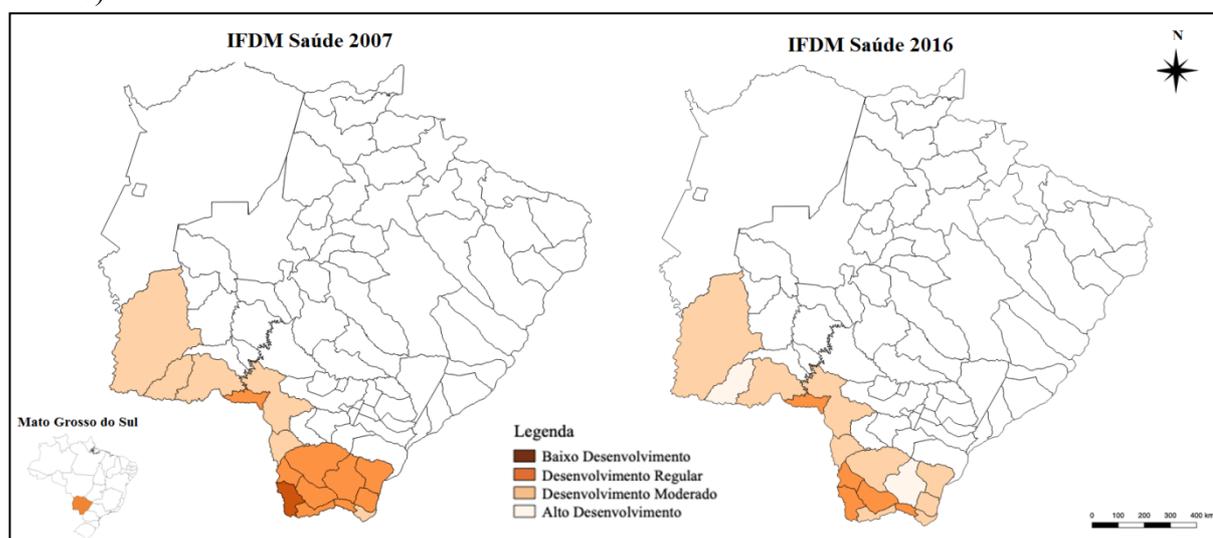
Figura 21 – Números de Municípios por Classificação do IFDM-Saúde da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

O número de municípios considerados como em "Baixo Desenvolvimento" para o IFDM-Saúde se extinguiu em 2016. Houve uma melhora quanto à representatividade dos municípios classificados no nível "Alto Desenvolvimento", que passou de nenhum em 2007 para dois municípios. Houve também uma melhora quanto à representatividade estadual de municípios classificados como "Desenvolvimento Moderado", de 37,50% em 2007 para 56,25% em 2016. Existiu uma diminuição também na representatividade dos municípios classificados como nível de "Desenvolvimento Regular" (Figura 21 e Figura 22).

Figura 22 - Mapa do IFDM* - Saúde – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016)



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

*Em Branco: os demais municípios do estado de Mato Grosso do Sul.

Os municípios de Caracol e Iguatemi saíram da condição de “Desenvolvimento Moderado” e “Desenvolvimento Regular” em 2007 para o padrão “Alto Desenvolvimento”, respectivamente. Em 2007, na porção Sul da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” houve uma concentração de municípios (Eldorado, Amambai, Iguatemi, Itaquiraí, Coronel Sapucaia, Sete Quedas, Japorã, Tacuru e Paranhos) com “Desenvolvimento Regular” ou “Baixo Desenvolvimento”. Este cenário se modifica para 2016, em que Amambai, Eldorado, Itaquiraí e Sete Quedas passaram de “Desenvolvimento Regular” para “Desenvolvimento Moderado”; e Paranhos de “Baixo Desenvolvimento” para “Desenvolvimento Regular” (Figura 22 e Tabela 13).

Para um exercício de comparação, foram considerados os dados em relação à Mortalidade Infantil por causas evitáveis, em que o número de crianças de 0 a 5 anos reduziu nos períodos de análise, com maior impacto para o primeiro (2007-2012). A taxa de redução foi mais significativa para a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, o que coincide com a evolução dos gastos públicos e o aumento do IFDM-Saúde (Tabela 14).

Tabela 14 – Mortalidade Infantil por número de crianças e evolução percentual por período (2007, 2012 e 2016) entre Brasil, Mato Grosso do Sul e “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY)

País, UF e Região	Ano				Período	Período
	2007	2011	2012	2016	2007-2011 (%)	2012-2016 (%)
Brasil	45.370	36.223	39.123	36.350	-20,16	-7,09
Mato Grosso do Sul	741	557	565	548	-24,83	-3,01
“Borda Fronteira BR/PY”	160	131	115	105	-18,13	-8,70

DATASUS (2018). Elaborado pelo autor.

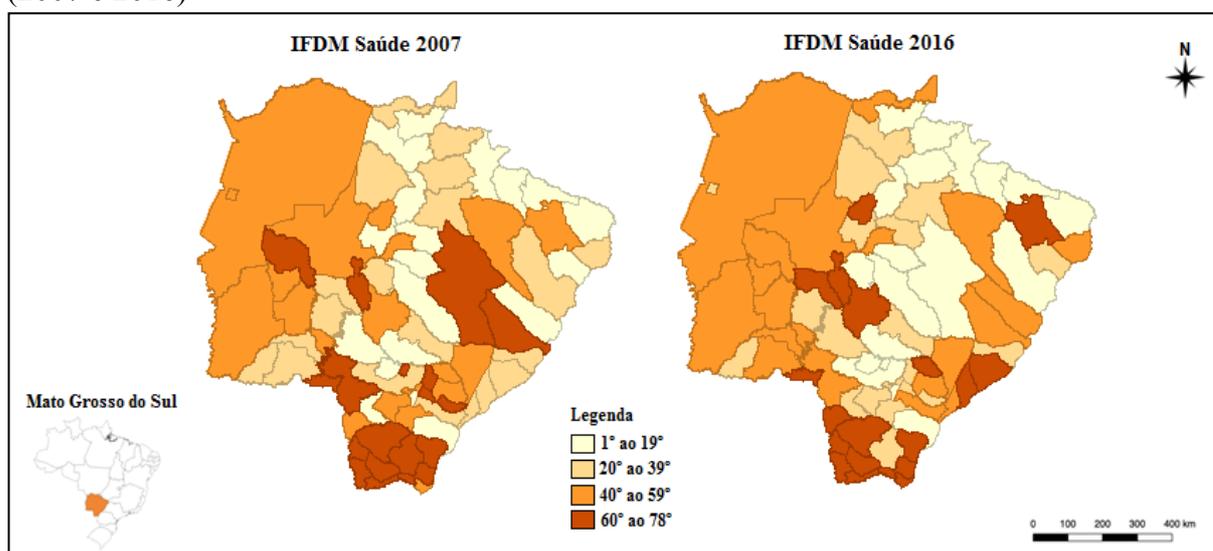
Cinco municípios apresentaram aumento de mortalidade infantil entre os anos de 2007 e 2016, sendo Aral Moreira (66,67%), Iguatemi (16,67%), Mundo Novo (42,86%), Ponta Porã (12,90%) e Tacuru (14,29%). Aral Moreira e Mundo Novo estão classificados nas últimas posições do *ranking* estadual do IFDM-Saúde. Mesmo com a alta mortalidade infantil, o município de Iguatemi foi classificado como Desenvolvimento Alto no IFDM-Saúde – isso se deveu aos melhores resultados nas condições de Internações (IFDM, 2018).

A melhoria nas condições de saneamento básico das pessoas residentes nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” pouco evoluiu entre os anos de 2007 e 2016. De 22,98% das pessoas cadastradas não possuíam acesso a água tratada e esgoto, esta porcentagem diminuiu para 19,33%. Tais constatações indicam a necessidade de políticas públicas específicas que abordem investimentos intersetoriais, para que problemas de saneamento básico

também sejam resolvidos, uma vez que este reflete diretamente na saúde da população (DATASUS, 2018).

Na Figura 23 são apresentados os resultados do *ranking* estadual do IFDM-Saúde para todos os municípios de Mato Grosso do Sul. Denota-se que boa parte dos municípios da faixa de fronteira com o Paraguai, o lado oeste do estado, permaneceu com resultados inferiores aos demais municípios. Tal constatação é importante para evidenciar de que há um processo intensificado de desigualdade social quando se verifica a fronteira do estado.

Figura 23 - Mapa do IFDM – Saúde – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016)



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

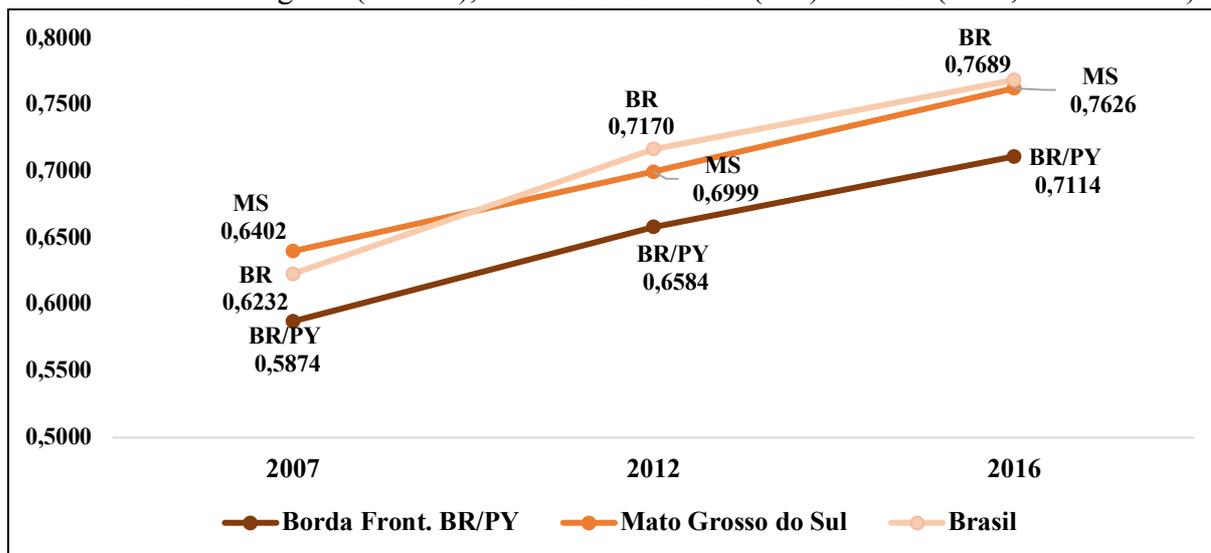
Mesmo com a desigualdade constatada, cabe destacar a melhora dos indicadores de saúde no Mato Grosso do Sul e nos municípios que compõem a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (mensurados pelo IFDM) que se assemelha com o aumento dos gastos públicos em saúde de cada município. Mesmo assim, contudo, municípios conurbados com cidades paraguaias apresentaram dificuldades no atendimento devido ao fluxo populacional de pessoas não-residentes que utilizam os serviços público brasileiros.

Resultados semelhantes foram constatados pelo IFDM-Educação nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, cujos resultados ficaram abaixo dos valores estadual e nacional, mas houve melhora da situação de Desenvolvimento Regular em 2007 para Desenvolvimento Moderado em 2012. Na Figura 24 são apresentados os valores do IFDM-Educação para as três esferas.

Segundo Pereira (2009), as escolas públicas e privadas precisam reconhecer a realidade social e cultural presente no ambiente escolar fronteiriço, para que, assim, possam entender a

diversidade cultural e desenvolver conteúdos que enfatizem as culturas presentes nas fronteiras. A partir do entendimento de que há uma regionalidade nas áreas de fronteira, as políticas públicas para o ensino poderão ser redirecionadas de maneira que o tratamento das políticas macro não se imponha às micropolíticas que incidem na área de fronteira.

Figura 24 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM – Educação) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY), Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

O município de Ponta Porã, polo da “Borda Fronteira/Paraguai”, desenvolveu o Projeto Escola Intercultural Bilíngue da Fronteira (PEIBF) em conjunto com o município de Pedro Juan Caballero-Paraguai. O Projeto foi aprovado em 2005⁸³, mas só foi implantado em 2009. O objetivo principal era promover a integração regional por meio de uma educação intercultural que garantisse formação integral às crianças e aos jovens nas regiões de fronteira do Brasil com outros países (BRASIL, 2018b).

No estudo de Pereira (2009) foi constatada uma intensa presença de crianças paraguaias em escolas brasileiras e que o número de crianças na faixa etária para o ensino fundamental era menor que o número de estudantes matriculados efetivamente matriculados nesse nível de ensino. Por isso, o PEIBF compreendeu a necessidade de contemplar os municípios fronteiriços com um diferencial, pois, independentemente do endereço dos estudantes, as matrículas acabam sendo maiores do que a expectativa populacional de estudantes realizada pelo IBGE.

⁸³ De acordo com Portaria MEC n° 798, de 19 de junho de 2012, que instituiu o Projeto (BRASIL, 2018b).

Segundo Beck, Fernandes e Hoff (2016), entre os anos de 2009 e 2014, o PEIBF obteve recursos do governo federal para a cooperação mútua de ministérios da Educação dos países membros e das demais instituições federais, estaduais e municipais. Também foi utilizado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com o objetivo de viabilizar a formação inicial e continuada de professores e de outros profissionais da educação.

Essas ações do PEIBF não estavam, no entanto, articuladas ou relacionadas com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ou de seus programas para a Faixa de Fronteira. Mesmo assim se considerou que tais ações possam ter repercutido posteriormente no índice educacional de Ponta Porã, classificado em 2016 com Alto Desenvolvimento educacional – o que pode ser visualizado na Tabela 15.

Tabela 15 - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM - Educação) – *Ranking* dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY) e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).

2007			2012			2016		
<i>Ranking</i> 2007	Municípios e UF	IFDM Educação	<i>Ranking</i> 2012	Municípios e UF	IFDM Educação	<i>Ranking</i> 2016	Municípios e UF	IFDM Educação
31°	Amambaí	0,6614	17°	Amambaí	0,7365	16°	Ponta Porã	0,8038
34°	Ant. João	0,6565	31°	Mundo N.	0,7177	27°	Ant. João	0,7872
35°	Ponta Porã	0,6477	34°	Ant. João	0,7122	28°	Mundo N.	0,7839
38°	Eldorado	0,6389	35°	Iguatemi	0,7122	46°	Bela Vista	0,7517
45°	Bela Vista	0,6162	42°	Ponta Porã	0,7008	49°	Amambaí	0,7436
47°	Iguatemi	0,6155	44°	Caracol	0,6969	52°	Iguatemi	0,7329
54°	Caracol	0,6010	52°	Itaquiraí	0,6750	54°	Itaquiraí	0,7272
58°	Sete Quedas	0,5956	54°	Sete Quedas	0,6645	55°	Eldorado	0,7265
59°	M Novo	0,5926	55°	Bela Vista	0,6594	59°	Sete Quedas	0,7217
63°	Paranhos	0,5762	56°	Eldorado	0,6592	67°	Caracol	0,7029
64°	Cel Sapuc.	0,5720	58°	Cel Sapuc.	0,6565	71°	Japorã	0,6783
68°	Porto Murt.	0,5567	72°	Aral Mor.	0,6138	72°	Cel Sapuc.	0,6765
70°	Tacuru	0,5494	74°	Paranhos	0,5986	75°	Aral Mor.	0,6637
72°	Itaquiraí	0,5379	76°	Porto Murt.	0,5820	76°	Porto Murt.	0,6560
76°	Aral Mor.	0,5189	77°	Japorã	0,5768	77°	Paranhos	0,6296
78°	Japorã	0,4617	78°	Tacuru	0,5727	78°	Tacuru	0,5968
“Borda Front. BR/PY”		0,5874	“Borda Front. BR/PY”		0,6584	“Borda Front. BR/PY”		0,7114
Mato Grosso do Sul		0,6402	Mato Grosso do Sul		0,6999	Mato Grosso do Sul		0,7626
Brasil		0,6232	Brasil		0,7170	Brasil		0,7689

Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

No âmbito estadual, municípios como Tacuru, Japorã, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Paranhos e Porto Murtinho não conseguiram melhorar as suas classificações durante o período analisado. São municípios que permaneceram nas últimas posições do *ranking*

estadual e com isso evidenciam dificuldades para progredir nos níveis educacionais. O caso do município de Amambai tornou-se curioso, isso pelo fato de, em 2012, ter sido o melhor colocado (17º) e, em 2016, apresentar uma queda para a 49ª posição do *ranking*. Por outro lado, Antônio João e Ponta Porã se mantiveram mais bem posicionados no *ranking* estadual, ainda que a melhor posição alcançada dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” tenha se dado somente em 2016, com o município de Ponta Porã.

No caso dos municípios que apresentaram forte queda na classificação estadual ao longo do período analisado, como são os casos de Amambai, Eldorado, Caracol e Tacuru, as razões dessa queda podem estar relacionadas com os gastos públicos em Educação. Na Tabela 16 são demonstrados os gastos nominais entre os anos de 2007 e 2016 e a participação percentual dos municípios nos gastos totais da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Tabela 16 – Gastos nominais em Educação – *Ranking* dos Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016).

2007				2016			
<i>Ranking</i>	Município	Valor (R\$)	Part. (%)	<i>Ranking</i>	Município	Valor (R\$)	Part. (%)
1	Eldorado	5.610,56	13,87	1	Mundo Novo	10.189,05	9,47
2	Sete Quedas	4.104,72	10,15	2	Sete Quedas	9.763,76	9,07
3	Iguatemi	3.136,53	7,75	3	Caracol	8.230,16	7,65
4	Mundo Novo	3.105,03	7,68	4	Iguatemi	8.130,03	7,55
5	Caracol	3.092,56	7,65	5	Bela Vista	7.994,20	7,43
6	Bela Vista	2.951,23	7,30	6	Itaquiraí	7.376,91	6,85
7	Porto Murтинho	2.630,09	6,50	7	Aral Moreira	6.558,68	6,09
8	Antônio João	2.617,96	6,47	8	Antônio João	5.828,09	5,41
9	Itaquiraí	2.317,15	5,73	9	Eldorado	5.786,27	5,38
10	Tacuru	2.083,78	5,15	10	Tacuru	5.771,64	5,36
11	Coronel Sapucaia	2.037,59	5,04	11	Porto Murтинho	5.753,06	5,34
12	Ponta Porã	1.958,23	4,84	12	Coronel Sapucaia	5.478,49	5,09
13	Amambai	1.804,76	4,46	13	Japorã	5.377,86	5,00
14	Japorã	1.656,55	4,10	14	Ponta Porã	5.361,72	4,98
15	Paranhos	1.338,85	3,31	15	Amambai	5.275,79	4,90
16	Aral Moreira	S/Inf.	S/Inf.	16	Paranhos	4.766,48	4,43
“Borda Front. Brasil/Paraguai”		40.445,60	100,00	Borda Front. Brasil/Paraguai”		107.642,21	100,00

Fonte: ComparBrasil (2019). Organizado pelo autor.

Evidencia-se que municípios que praticamente mantiveram ou reduziram o percentual de gastos em educação pioraram no *ranking* estadual do Índice do IFDM, como são os casos de Amambai, Eldorado, Caracol e Tacuru. No caso dos municípios que melhoraram a sua situação na classificação estadual do *ranking*, como Ponta Porã, Antônio João e Mundo Novo, somente Antônio João diminuiu a sua participação em gastos educacionais e conseguiu melhorar o seu

ranking, enquanto Mundo Novo, que foi o município de maior destaque no *ranking* do IFDM-Educação, saindo de 59º para 28º entre 2007 e 2016 (Tabela 15), obteve aumento na participação dos gastos (Tabela 16).

O município de Ponta Porã é um caso à parte, pois melhorou, mesmo mantendo a sua participação nos gastos estável. Esse aspecto pode ser relacionado com o fato de Ponta Porã ser polo regional, possuir, desde a década de 1990, duas universidades públicas (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul) e três instituições privadas (Faculdade de Ponta Porã; Faculdades Integradas de Ponta Porã e Faculdade Magsul), além de um Instituto Técnico (Instituto Federal de Mato Grosso do Sul) implementado no ano de 2013 e que também atende às séries finais do ensino fundamental. Logo, o município tende a apresentar maior eficiência, tanto nos gastos públicos quanto no IFDM-Educação, alavancado pela variável “Docentes com Ensino Superior atuando no ensino fundamental”. Para efeitos de comparação, na Tabela 17 são expostos os dados de gastos públicos em educação por aluno.

Tabela 17 – Gastos *per capita* por aluno – Educação dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY) e Mato Grosso do Sul (MS), 2016, 2012 e 2007 (preços correntes em Reais x 1.000).

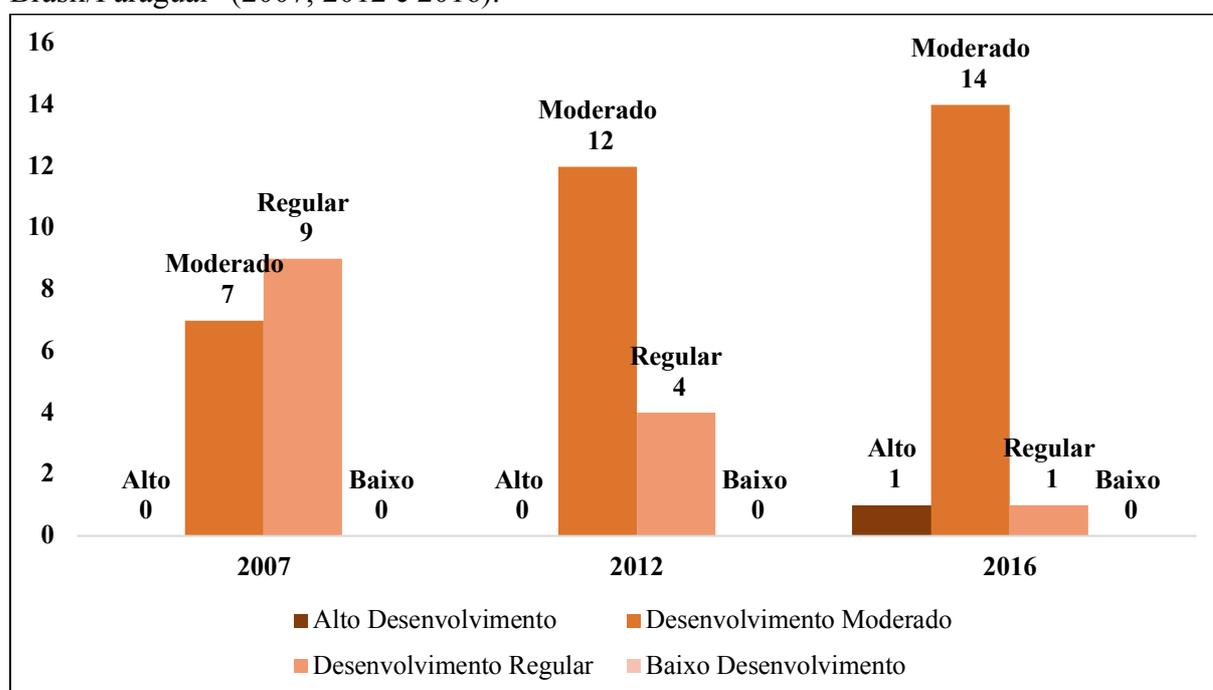
2007			2012			2016		
<i>Ranking</i> 2007	Município e UF	Gastos <i>per</i> <i>capita</i>	<i>Ranking</i> 2012	Município e UF	Gastos <i>per</i> <i>capita</i>	<i>Ranking</i> 2016	Município e UF	Gastos <i>per</i> <i>capita</i>
1º	Eldorado	5,61	1º	Sete Quedas	6,55	1º	M. Novo	10,19
2º	Sete Quedas	4,10	2º	Iguatemi	6,01	2º	Sete Quedas	9,76
3º	Iguatemi	3,14	3º	Ant. João	5,50	3º	Caracol	8,23
4º	M. Novo	3,11	4º	M. Novo	5,28	4º	Iguatemi	8,13
5º	Caracol	3,09	5º	Paranhos	5,07	5º	Bela Vista	7,99
6º	Bela Vista	2,95	6º	Itaquiraí	4,72	6º	Itaquiraí	7,38
7º	Porto Murt.	2,63	7º	Caracol	4,71	7º	Aral Moreira	6,56
8º	Ant. João	2,62	8º	Bela Vista	4,64	8º	Antônio João	5,83
9º	Itaquiraí	2,32	9º	Eldorado	4,59	9º	Eldorado	5,79
10º	Tacuru	2,08	10º	Aral M.	4,42	10º	Tacuru	5,77
11º	Cel Sap.	2,04	11º	Tacuru	4,32	11º	Porto Murтинho	5,75
12º	Ponta Porã	1,96	12º	Cel Sap.	4,27	12º	Cel Sap.	5,48
13º	Amambai	1,80	13º	Ponta Porã	4,23	13º	Japorã	5,38
14º	Japorã	1,66	14º	Japorã	3,75	14º	Ponta Porã	5,36
15º	Paranhos	1,34	15º	Amambai	3,63	15º	Amambai	5,28
16º	Aral Mor.	0,00	16º	Porto Murt.	0,00	16º	Paranhos	4,77
“Borda Front. BR/PY”		2,17	“Borda Front. BR/PY”		4,15	“Borda Front. BR/PY”		6,04
Mato Grosso do Sul		2,28	Mato Grosso do Sul		4,70	Mato Grosso do Sul		6,95

Fonte: ComparaBrasil (2019). Organizado pelo autor.

Vê-se que o município de Mundo Novo apresentou gastos crescentes por aluno ao longo do período analisado. Isso se refletiu em sua melhora no IFDM-Educação, bem como na nota do IDEB, que passou de 3,3 (em 2007) para 5,4 (2017), ficando acima das médias estadual e nacional. Outra constatação é a de que, dentre os municípios com menores gastos por pessoa, como Coronel Sapucaia, Japorã e Ponta Porã, apenas Ponta Porã se manteve com IFDM elevado, contrastando em último lugar nos gastos por pessoa, mas em primeiro lugar no *ranking* do IFDM da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” em 2017.

Entre os setores de Emprego/Renda, Saúde e Educação, este último foi o que mais apresentou progresso entre os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, sendo que 87,50% apresentaram “Desenvolvimento Moderado” (em 2016) e apenas um município ficou na condição de “Desenvolvimento Regular”. Diferentemente, porém, em outra questão, o setor da Educação se assemelha com os setores de Emprego/Renda e Saúde, qual seja: dos municípios investigados, cerca de um terço deles estiveram nas últimas posições do estado, pois, no conjunto, a média do IFDM-Educação ficou abaixo da estadual e da nacional. Somente o município de Mundo Novo apresentou crescimento significativo do índice com relação aos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, saindo da 9ª posição para a 13ª (Figura 25).

Figura 25 – Números de municípios por classificação do IFDM Educação da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007, 2012 e 2016).



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

Percebe-se, na Figura 25, o crescente aumento do número de municípios com Desenvolvimento Educacional “Moderado”, bem como a redução do número de municípios em situação de “Desenvolvimento Regular”. Esses reflexos podem ser notados pelas notas do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB), expostos na Tabela 18, que também apresentou evolução desde o ano de 2007 até 2017. Os municípios que tiveram as suas notas maiores coincidem com a classificação do IFDM-Educação para anos iniciais, como, por exemplo, para o ano de 2007, Amambai obteve a maior nota e em 2017 Antônio João ficou em primeiro lugar no IDEB com relação aos outros municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Tabela 18 - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) – “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (BR/PY) e Mato Grosso do Sul (MS) e Brasil (2007, 2012 e 2016).

País, UF e Região	IDEB 2007 (N x P)*	IDEB 2009 (N x P)	IDEB 2011 (N x P)	IDEB 2013 (N x P)	IDEB 2015 (N x P)	IDEB 2017 (N x P)
Anos Iniciais - Rede Pública						
Brasil	4,00	4,40	4,70	4,90	5,30	5,50
MS	4,10	4,50	5,00	5,00	5,30	5,50
“Borda Front. BR/PY”	3,66	4,13	4,62	4,89	5,03	5,28
Anos Finais - Rede Pública						
Brasil	3,50	3,70	3,90	4,00	4,20	4,40
MS	3,70	3,90	3,80	3,90	4,30	4,60
“Borda Front. BR/PY”	3,44	3,59	3,63	3,78	4,07	4,60

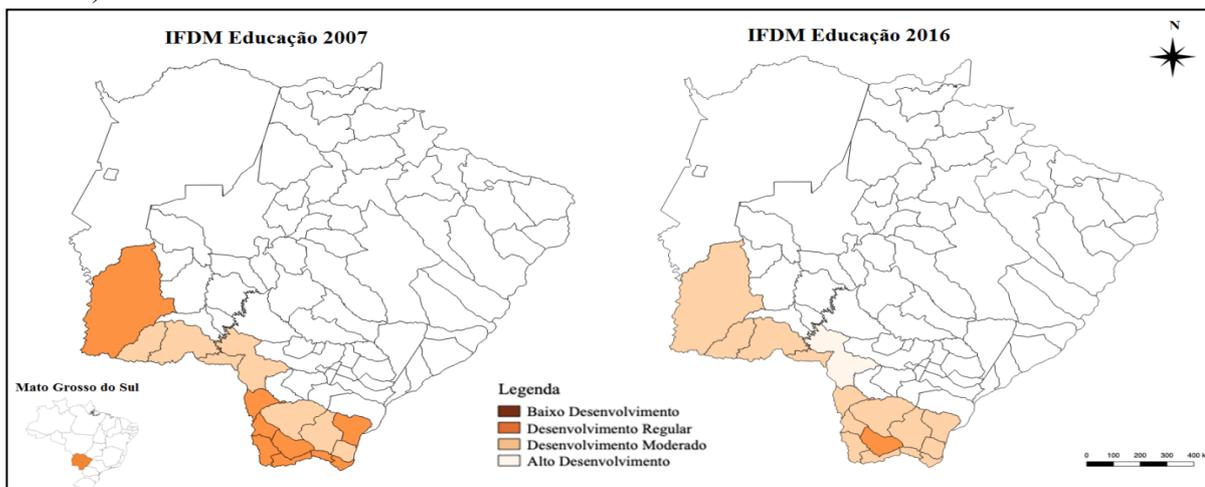
Fonte: IDEB (2017). Elaborado pelo autor.

* O IDEB é o resultado da multiplicação da nota tirada na avaliação nacional e Português e Matemática (N) e das taxas de aprovação de cada série de um ciclo (P). O resultado varia de 0 a 10.

Os municípios com menores valores no IFDM também apresentaram notas do IDEB baixas para anos iniciais, como Aral Moreira e Japorã (em 2007) e Coronel Sapucaia e Tacuru (em 2017). Dos municípios que compõem a “Borda da Fronteira Brasil/Paraguai”, a média do IDEB para séries iniciais sempre oscilou abaixo das médias nacional e estadual. O mesmo ocorreu para os anos finais, com exceção de 2017 (4,60), que empatou com a média estadual (4,60) e superou a média nacional (4,40).

Pela Figura 26, é possível verificar a evolução da classificação do IFDM-Educação nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Somente o município de Tacuru permaneceu classificado como “Desenvolvimento Regular” entre o período de 2007 e 2016.

Figura 26 – Mapa Educação (IFDM) – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016)



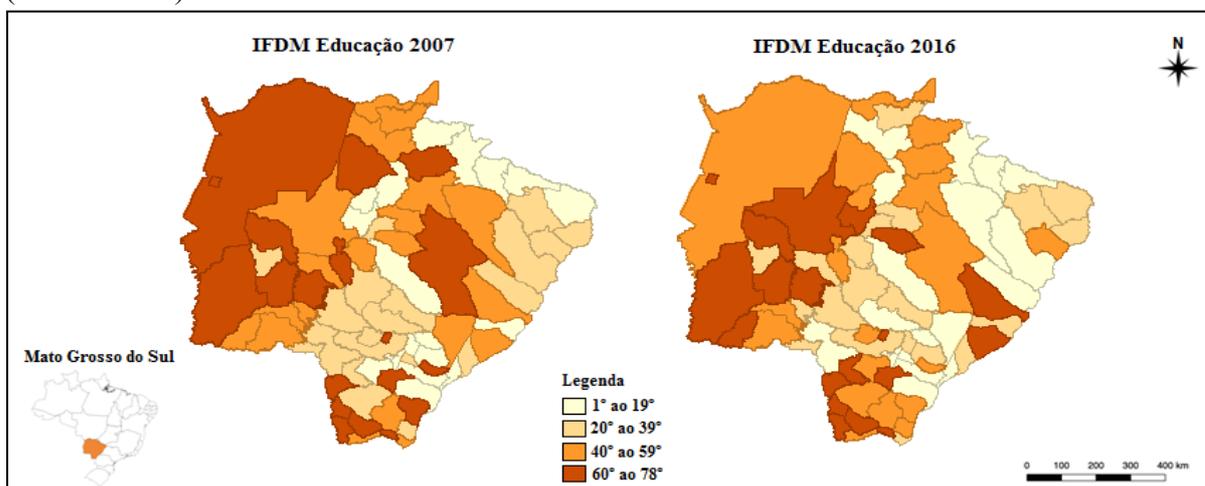
Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

*Em Branco: os demais municípios do estado de Mato Grosso do Sul.

Os municípios de Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Itaquiraí, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Porto Murtinho, Sete Quedas e Tacuru saíram de “Desenvolvimento Regular” em 2007 para “Desenvolvimento Moderado”. Dos municípios que estavam classificados como “Desenvolvimento Moderado” em 2007 (Amambai, Antônio João, Bela Vista, Caracol, Eldorado, Iguatemi e Ponta Porã) somente Ponta Porã avançou para o grau de “Alto Desenvolvimento”.

Na Figura 27 é apresentado a espacialização dos resultados do IFDM-Educação pelo *ranking* dos municípios de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2007 e 2016. Mesmo com a melhora nos indicadores educacionais nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, os menores Índices continuaram nos municípios fronteiriços.

Figura 27 – Mapa Educação (IFDM) – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016)

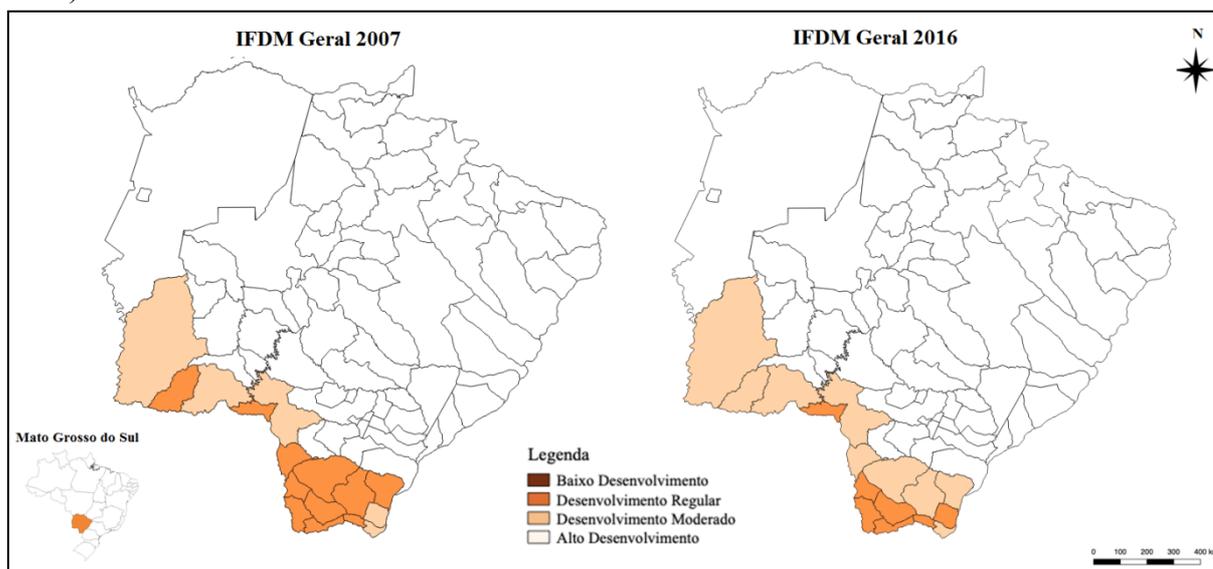


Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

É possível verificar que a problemática da desigualdade educacional entre os municípios tende a se concentrar ao lado oeste do estado (Figura 27), ou seja, as particularidades de “regiões atrasadas” economicamente e socialmente constatadas pela PNDR e seus programas desde o ano de 2007 na fronteira ainda são persistentes. Esses aspectos evidenciam a complexidade de promover o desenvolvimento nos municípios fronteiriços para proporcionar condições de um desenvolvimento virtuoso que consiga aproximá-los de regiões com melhores indicadores.

De modo geral, houve uma melhora nas classificações dos municípios que formam a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” quando se analisa o IFDM Geral. Como se pode observar na Figura 28, vários municípios saíram da condição de “Desenvolvimento Regular” para a condição de “Desenvolvimento Moderado”.

Figura 28 – Mapa Geral (IFDM) – Municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (2007 e 2016)



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

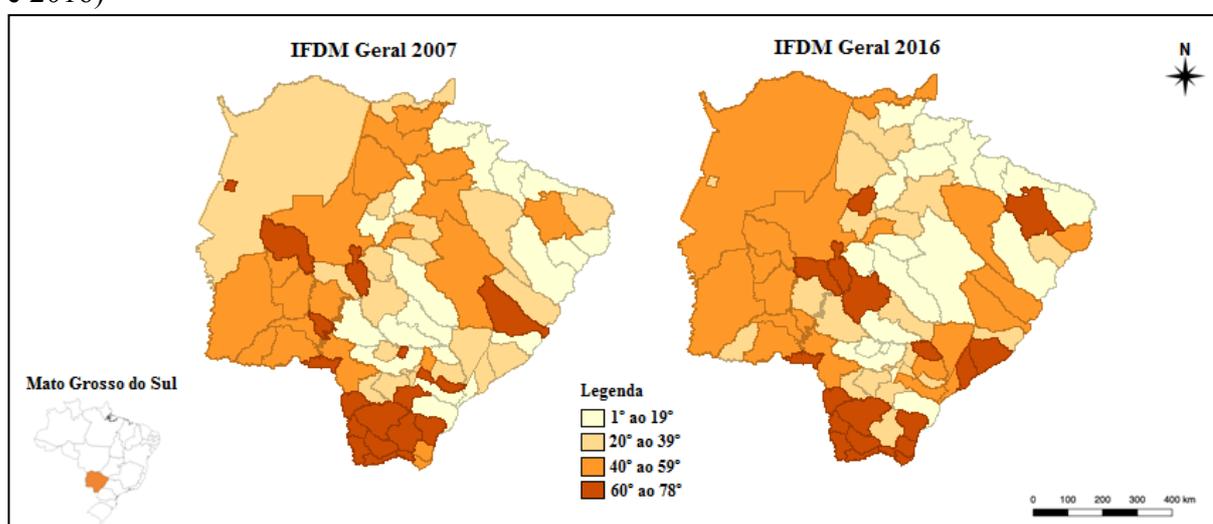
*Em Branco: os demais municípios do estado de Mato Grosso do Sul.

Somente o município de Eldorado regrediu de “Desenvolvimento Moderado” para “Desenvolvimento Regular” entre os anos de 2007 e 2016. Os municípios que permaneceram na condição de “Desenvolvimento Regular” foram Antônio João, Coronel Sapucaia, Japorã, Paranhos, Sete Quedas e Tacuru. Os demais municípios (Amambai, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Iguatemi, Itaquiraí, Mundo Novo, Ponta Porã e Porto Murtinho) ficaram no ano de 2016 na condição de “Desenvolvimento Moderado”, sendo que Porto Murtinho, Ponta Porã, Mundo Novo e Bela Vista permaneceram na mesma condição de 2007.

Em resumo, o conjunto de dados apresentados sobre os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” confirmam a necessidade de compreender por que os municípios

permaneceram, ao longo dos anos, com dificuldades para melhorar os seus aspectos econômicos e sociais, seja com relação aos âmbitos regional, estadual e nacional. No caso, mesmo sendo municípios-alvo da PNDR e de seus Programas, e de terem melhorado os indicadores de Saúde e Educação, ainda apresentaram níveis abaixo de outros municípios do estado e, nos casos dos indicadores da Renda e do Emprego, tiveram um significativo e preocupante recuo. Estes aspectos também são evidenciados ao observar na Figura 29 o IFDM-Geral dos municípios de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2007 e 2016.

Figura 29 - Mapa IFDM-Geral – Classificação dos Municípios de Mato Grosso do Sul (2007 e 2016)



Fonte: IFDM (2018). Elaborado pelo autor.

Constata-se a pouca e quase nula evolução dos municípios fronteiriços quando se compara com todos os municípios de Mato Grosso do Sul. Em 2007 dos dez piores no ranking do IFDM-Geral do estado, seis pertenciam a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, em 2016 esse número aumentou para oito⁸⁴. Estes dados refletem e afirmam o que Nunes (2013) examinou em seu trabalho, sobre a ausência de investimentos do Estado para áreas de faixa de fronteira, mantendo o afastamento dos municípios fronteiriços do centro decisório do Estado e gerando um precário e atrasado desenvolvimento na fronteira brasileira.

Os dados analisados também são compatíveis com os encontrados por Corrêa, Bidarra e Piffer (2019) que evidenciaram municípios do estado de Mato Grosso do Sul que fazem fronteira com a Bolívia e Paraguai em situações predominantes de uma economia com aspectos

⁸⁴ **Dez piores em 2007 no Ranking IFDM-Geral (MS):** Aral Moreira (71°); Itaquirá (72°); Coronel Sapucaia (73°); Tacuru (76°); Paranhos (77°) e Japorã (78°). **Dez piores em 2016 no Ranking IFDM-Geral (MS):** Porto Murtinho (70°); Antônio João (72°); Eldorado (73°); Coronel Sapucaia (74°); Japorã (75°); Sete Quedas (76°); Paranhos (77°) e Tacuru (78°).

característicos de subdesenvolvimento. No estudo, também foi constatado a ausência de políticas públicas específicas para regiões fronteiriças e a necessidade de pensar a fronteira como processos econômicos e sociais particularizados.

Nesse sentido, pode-se dizer que a realização de ações de curto e médio prazos para influenciar e modificar problemas estruturais nas dimensões sociais e econômicas nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” não promoveram avanços, principalmente na questão do emprego e da renda ou nos níveis estruturais produtivos. Os resultados apresentados até aqui, confirmam o pouco efeito da PNDR e de seus Programas, nos indicadores, sendo necessário prover mais do que propostas para o desenvolvimento dos municípios estudados, ou seja, torna-se importante, a partir da base teórica do desenvolvimento endógeno, entender como o ator local compreende o seu território e qual é a sua percepção dele sobre as ações da mencionada política e de seus programas.

5.2 A PERCEPÇÃO DOS ATORES LOCAIS SOBRE EFEITOS E RESULTADOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DE SEUS PROGRAMAS NOS MUNICÍPIOS DA “BORDA FRONTEIRA BRASIL/PARAGUAI”

Esta subseção discorre sobre alguns dos efeitos e resultados obtidos com a avaliação qualitativa sobre os instrumentos e as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2007, do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) de 2009 e do Plano de Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS) de 2012 desenvolvidos nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” nesta pesquisa. Esta avaliação foi efetivada a partir da realização de entrevistas com atores que se constituem como lideranças locais e são importantes para os objetivos da Política e dos Programas em questão.

A PNDR e seus Programas assinalaram a importância de o Estado discutir os meios para a redução das desigualdades interregionais e intrarregionais brasileiras, incumbindo ao Ministério da Integração (MI) a missão de atuar para promover o desenvolvimento econômico e social de regiões que apresentam condições históricas de subdesenvolvimento, como é o caso da maior parte dos municípios que se localizam na Faixa de Fronteira brasileira. Com isso, os direitos dos cidadãos – como saúde, educação, segurança e acesso ao emprego e à renda – se tornaram pauta nos programas advindos da PNDR. Esses Programas foram formulados com base na noção de desenvolvimento de potencialidades locais, por meio de ações que regem as bases do desenvolvimento endógeno, como o empreendimento e o fortalecimento de agentes locais.

Nesse contexto, o roteiro da entrevista serviu como base para compreender a percepção dos atores sobre quais as ações da política pública e dos programas influenciaram na promoção do desenvolvimento econômico, bem como o papel do município para a redução de desigualdades ou a ativação para a solução de suas particularidades sociais e econômicas. Verificou-se, também, como a PNDR, o PDFF e o PDIF-MS se articularam com outras políticas e ações no âmbito estadual e municipal, dada a competência federativa de a política pública federal atuar na centralidade das decisões para a redução das desigualdades regionais, com vistas a priorizar o desenvolvimento do local.

Para sintetizar as ações direcionadas para a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” de Mato Grosso do Sul e, assim, adentrar no entendimento acerca da percepção dos atores locais, foi realizado um levantamento documental no Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional e na Secretaria de Programas Regionais (SPR), ambos inseridos no Ministério da Integração, sobre projetos e programas desenvolvidos a partir da PNDR. A relação obtida só contempla os dados de projetos a partir do ano de 2010⁸⁵. No Quadro 21 foram relacionados somente os projetos para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” de Mato Grosso do Sul, os quais representam todos os projetos direcionados ao estado.

Quadro 21 – Relação de Projetos segundo Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional – Mato Grosso do Sul (2010-2017)*.

Nº convênio	Proponente	Projeto	Total Empenhado	Valor Pago
TERMO Nº 36/2013	SUDECO 2013	Realização de cursos de capacitação para o cultivo e manejo da erva-mate, dinamizar a extensão rural e assistência técnica, promover a pesquisa, desenvolvimento e inovação de produtos e processos e apoiar a construção de viveiros para a produção de mudas. Região: Municípios de Antônio João, Amambaí, Aral Moreira, Dourados, Iguatemi, Laguna Carapã, Ponta Porã e Tacuru, localizados no sul do estado de Mato Grosso do Sul na fronteira com o Paraguai.	2.500.000,00	R\$0,00
823770/2015	Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso do Sul 2015	Implantação e pavimentação asfáltica da Rodovia MS-165 (Sul Fronteira), trecho: Aral Moreira - Coronel Sapucaia, subtrecho: Aral Moreira - Vila Marques, extensão de 6,00 km, lote 04, Municípios de Aral Moreira e Coronel Sapucaia/MS.	5.000.000,00	R\$5.000.000,00
786746-2013	SUDECO 2016	Estudo de Diagnóstico de viabilidade técnica e econômica da implantação de um Parque Tecnológico Internacional (PTIn). Fronteira Brasil Paraguai, Ponta Porã, Mato Grosso do Sul	315.789,47	R\$0,00

Fonte: Brasil (2017c). Memorando no 9/SDR/DPDR/CGRT.

*Para os anos de 2007 a 2009 as informações não foram disponibilizadas.

⁸⁵ Recriada em 2009, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) passou a institucionalizar os projetos da região Centro-Oeste (Brasil, 2017c).

Como se pode verificar no Quadro 21, os projetos direcionados aos municípios investigados nesta pesquisa pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e pela Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso do Sul possuem valores empenhados, mas somente um deles foi executado. São Projetos que envolvem a preocupação com o desenvolvimento econômico da região fronteira como um todo, como: a) o acompanhamento e fortalecimento da cultura da erva-mate, produto nativo e histórico da região; b) a pavimentação asfáltica que interliga os municípios fronteiriços para o desenvolvimento intrarregional; e c) o estudo para viabilizar a criação de um Parque Tecnológico Internacional (PTIn) no município de Ponta Porã.

Apurou-se que o andamento de tais Projetos se encontra estagnado, uma vez que não houve avanços na pavimentação asfáltica do trecho de Aral Moreira e Coronel Sapucaia⁸⁶ e, para os demais, não houve desembolsos. Projetos em anos anteriores (2007-2009) foram realizados por emendas parlamentares pontuais ou pelo Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), mas que não constam na relação disponibilizada pelo Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional e pela Secretaria de Programas Regionais (SPR).

Com relação às emendas parlamentares que foram relatadas nos Relatórios de Gestão da SPR, entre os anos de 2007 e 2009, não se encontrou a especificação dos valores monetários e nem para quais municípios os recursos foram destinados. Somente no Relatório de Gestão da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SDCO), do ano de 2007, consta o registro de uma emenda parlamentar de R\$ 10 milhões para pavimentação da rodovia Sul-Fronteira MS-165 em três parcelas e com vigência até o mês de dezembro de 2008, mas que até o momento da realização das entrevistas (outubro/2018), a obra de execução se encontrava paralisada no município de Aral Moreira (Distrito de Vila Marques), restando em torno de 280 km de 337 km de pavimentação⁸⁷ (SDCO, 2007).

Tendo em vista esse panorama para a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, o roteiro das entrevistas com os atores locais serviu para confirmar evidências que a pesquisa de dados secundários e documental já tinham propiciado. Dessa forma, a percepção do ator sobre o local e a região em que reside e que participa como liderança, seja do setor privado ou do setor público, contribuiu para captar e entender as possíveis mudanças propiciadas por ações da Política e dos Programas, como as considerações que os formuladores de políticas públicas

⁸⁶ Em entrevista realizada em outubro de 2018 com um dos atores locais no município de Aral Moreira, constatou-se que a pavimentação parou no distrito de “Vila Marques”, como relatado no Quadro 21 no projeto 823770/2015. Mantendo contato com a Prefeitura Municipal de Aral Moreira em março de 2019, não houve avanços na obra para que a pavimentação atinja o município de Coronel Sapucaia.

⁸⁷ Ver Figura 13, página 150.

devem ter como princípios para que atendam ao desenvolvimento endógeno e, conseqüentemente, contribuam com a redução das desigualdades regionais.

5.2.1 Considerações dos atores locais sobre as realidades socioeconômicas

As percepções dos atores locais dos municípios investigados sobre os aspectos sociais e econômicos pouco divergiram entre si. A maior parte dos atores consultados considera o agronegócio como principal atividade econômica dos municípios, sendo os principais produtos o cultivo da soja e a criação de rebanhos bovinos.

O setor de serviços e de comércio também foram considerados como base para a geração de emprego e renda. Nos municípios com população de até 15 mil habitantes e que não possuem conurbação com municípios paraguaios, os atores explicaram que a atividade do agronegócio gera efeitos positivos na prestação de serviços. Por isso tais setores se tornam importantes na dinâmica econômica desses municípios. Além disso, o setor público é considerado como fonte essencial de geração de emprego e renda, principalmente pela prefeitura municipal, como relatado pelos secretários municipais.

Um secretário municipal enfatizou que tem cabido à Prefeitura Municipal realizar o papel de geradora de empregos, o que sobrecarrega a respectiva folha salarial. Essas dificuldades estão relacionadas à pouca mobilidade econômica e institucional do município em relação a novos empreendimentos públicos e privados, o que poderia ocorrer principalmente no setor turístico, tendo em vista que a divisa entre o município e o Paraguai é o Rio Paraguai, o que pode gerar, além do turismo de pesca esportiva, a criação de portos que facilitariam o transporte de mercadorias para outros países da América do Sul, como a Argentina.

O município possui dificuldades na geração de empregos, para se ter uma ideia, a folha salarial está bem inchada, e não podemos desafogá-la, pois estaríamos gerando mais desemprego ainda, mais famílias com necessidades, aí ficamos restrito em investir em outros setores do município (ENTREVISTADO GX₁).

Um outro secretário municipal também destacou a importância da atuação do setor público na geração de empregos no município, contudo, nos últimos anos, houve também a entrada de novas cooperativas ligadas ao setor do agronegócio, o que melhorou os aspectos econômicos e sociais da cidade. *“Temos duas cooperativas agrícolas que atendem os produtores rurais do município e estão gerando empregos de todos os níveis de formação, tendo ajudado muito na economia do município” (ENTREVISTADO DX₁).*

Constatou-se, portanto, que os municípios com menor população apresentaram certa dependência do setor do agronegócio e do setor público municipal, considerados fundamentais para dinamizar as suas economias.

Os municípios com conurbação, como Bela Vista, Sete Quedas, Coronel Sapucaia e, principalmente, Ponta Porã – considerado polo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” – apresentaram o setor do agronegócio e o setor de comércio e serviços como base econômica. Para esse polo, os todos entrevistados consideraram, para além do agronegócio, o setor turístico como principal promotor de crescimento e de desenvolvimento econômico.

Esse setor tem seu desempenho influenciado pelo turismo de compras, em que há um fluxo populacional de pessoas que compram produtos importados no Paraguai e também de paraguaios que compram produtos brasileiros. *“Nosso comércio é bem forte [...] é a nossa terceira força econômica no meu ponto de vista. Eu acho que a agricultura estaria em primeiro, a pecuária em segundo e o comércio como terceiro”* (ENTREVISTADO BZ₁).

Em Ponta Porã tem se destacado as várias atividades do setor empresarial que buscam dinamizar o turismo de compras entre os países. Desde 2013 há um crescente número de universidades paraguaias ofertando cursos superiores de baixo custo, principalmente no que se refere ao curso de Medicina, o que tem dinamizado o comércio da cidade, transformando-a em um centro de universitários brasileiros que residem em Ponta Porã e estudam no município estrangeiro Pedro Juan Caballero.

E hoje tem outro nicho de mercado que isso vem a mais ou menos cinco anos, que é o chamado turismo escolar, o que é o turismo escolar ele são os universitários que vem fazer curso de medicina, que hoje tem em torno de 12 mil alunos de medicina, que acabam também, morando em Ponta Porã uma grande parte usufruindo de nossos restaurantes, do nosso comércio, e bem como do lado paraguaio também, e se tornando assim, uma cidade universitária (ENTREVISTADO FX₁).

De modo geral, segundo os entrevistados, os aspectos econômicos e sociais estão baseados nas atividades da agricultura, da pecuária e do setor público municipal como fontes de geração de emprego e renda. Os municípios que não possuem conurbações com o Paraguai ficam isolados e a população residente necessita realizar o deslocamento para os centros urbanos em busca de serviços especializados.

Municípios com conurbação possuem maior dinâmica econômica devido ao turismo de compras, principalmente em Ponta Porã. Ficou evidente a dependência do agronegócio, do setor público municipal, do estadual e do federal, os quais contam com unidades judiciais em virtude da instalação de comarcas pela justiça federal e estadual. Assim, pode-se dizer que os municípios são semelhantes economicamente e aqueles com melhor estrutura de mobilidade

urbana para com municípios paraguaios possuem maior dinamismo econômico, enquanto aqueles que não possuem tal mobilidade foram considerados, pelos atores, como isolados e esquecidos pelas esferas federais e estaduais.

5.2.2 Integração com a Fronteira

A segunda questão do roteiro de entrevista se referiu à integração dos municípios para com o Paraguai e a relação entre os municípios brasileiros da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Percebeu-se, no entanto, que não há recursos que expressem práticas em direção à integração fronteiriça para o ordenamento e planejamento da região.

Segundo Steiman e Machado (2012), a integração com a fronteira deve partir do local, com interesse de reduzir as complexidades que podem ser de isolamento econômico e de ser apenas passagem para outros centros urbanos. Somente pela promoção do desenvolvimento local, por meio da atuação de atores locais, é possível ativar os interesses dos povos fronteiriços em estabelecer novas dinâmicas econômicas que coloquem a fronteira em rotas produtivas e comerciais inter e intrarregionais, bem como a ativação do turismo fronteiriço. Em Ponta Porã, alguns dos entrevistados destacaram que a integração tem se viabilizado por meio de iniciativas comerciais, através de promoções de eventos dos dois lados da fronteira, com a finalidade de atrair turistas que buscam produtos importados e permaneçam na cidade para o lazer. *“Eu fui um dos criadores do Motorcycle, então, as pessoas querem vim pra cá, finalizando o Black Friday, ficou muito mais claro isso ainda, o dólar quase a cinco reais, e lotou”* (ENTREVISTADO FZ₁)⁸⁸.

Tais aspectos precisam ser potencializados nos municípios para que a prática da integração entre os povos possa ocorrer. Algumas iniciativas isoladas foram identificadas: como no município de Sete Quedas em que foi destacado que, desde 2012, o comércio brasileiro e o paraguaio estão trabalhando de forma cooperada com a adesão de empresas estrangeiras na Associação Comercial. Isso facilitou a promoção do comércio fronteiriço e modificou a cultura dos comerciantes, que passaram a praticar ações conjuntas e relataram ganhos com a integração no comércio local. *“Até uns cinco anos atrás, tínhamos pouca relação. Hoje estamos trabalhando juntos. Hoje vimos que a união fez a gente crescer, a briga entre nós [pelo comércio fronteiriço] acaba fazendo todos perderem”* (ENTREVISTADO EZ₁).

⁸⁸ Os eventos relatados pelo Ator Entrevistado FZ₁ (*Motorcycle* e *Black Friday*) são eventos que ocorrem anualmente entre as cidades de Ponta Porã (BR) e *Pedro Juan Caballero* (PY), em determinados feriados prolongados, que costumam atrair milhares de turistas brasileiros em busca de produtos importados, mesmo com a moeda nacional (Real) desvalorizada perante o Dólar.

No ambiente acadêmico foram relatados esforços para integrar os municípios por meio da criação de um Parque Tecnológico Internacional (PTIn) que, até o final do ano de 2018, ainda estava em processo de criação. Esforços estão sendo feitos para que Ponta Porã se torne um polo tecnológico e estreite as relações com as universidades paraguaias, mas ainda há poucos avanços nesse sentido.

Até é importante destacar a criação do PTIn, que é um projeto tecnológico para fomentar o desenvolvimento da fronteira, com algumas universidades e prefeitura, que fomenta o desenvolvimento sem depender do governo estadual e federal, buscando o desenvolvimento local, mas ainda é preciso avançar para que ele seja, de fato, concretizado. As universidades atuando em conjunto, podemos gerar novas alternativas para desenvolver a região (ENTREVISTADO FY₂).

Com essa abordagem é possível pensar um planejamento que busque promover o desenvolvimento dos municípios com base no modelo de Sábato e Botana (1968) e no modelo Tríplice Hélice, de Etzkowitz e Leydesdorff (2000). Esses modelos reconhecem as estruturas científicas e tecnológicas como meios para inovação, desde que se mantenha uma relação entre o setor público e o setor produtivo, os quais serviriam de base e incentivo para universidades e institutos, com intuito de criar novas ideias e novas formas altamente tecnológicas.

Percebeu-se que os esforços de integração mais efetivos partiram de atores locais, principalmente de comerciantes que buscam novos meios para dinamizar o seu próprio negócio. Na maior parte dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” não foram constatados esforços de integração, inclusive sendo notado um certo receio de estreitamento nas relações entre os povos brasileiro e paraguaio. Em Amambai, Antônio João, Bela Vista e Porto Murinho os relatos de entrevistados deram a entender que a fronteira está distante e que a variação da moeda estrangeira dólar (moeda adotada pelo comércio do Paraguai) acaba prejudicando o comércio brasileiro, uma vez que os próprios residentes consomem produtos importados quando a moeda local (Real) está mais valorizada, enfraquecendo, assim, a economia do lado brasileiro.

A gente acaba sendo bem prejudicado, principalmente no setor do comércio, se tratando de agronegócio, não afeta tanto. Agora o setor do comércio sem dívida alguma, toda vez que há uma oscilação do dólar, reflete diretamente na gente, é bom para um lado, o dólar alto [real desvalorizado] é bom para todo mundo da região, é bom para o agro, e é bom para nosso comércio. E aí o comércio acaba ganhando com isso (ENTREVISTADO BX₂).

Para Haddad (2009), o conformismo de lideranças perante a ideia de que os municípios não se desenvolvem devido à fronteira prejudica a promoção do desenvolvimento econômico.

Exemplos de esforços de integração, como os que ocorreram em Sete Quedas e Ponta Porã, segundo a percepção dos atores entrevistados, indicaram aspectos positivos para a geração de emprego e renda. O que indica que, quando a comunidade busca meios para compreender as particularidades do local a fim de resolver problemas enfrentados, pode-se ter, sim, resultados positivos e agregadores.

No caso da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, as ações empreendidas pelas lideranças estão contidas nos escopos da PNDR e dos Programas analisados, dada a ênfase em fomentar e em ativar a atuação de lideranças locais para que procurem meios de efetivar ações condizentes com a necessidade da população. Como é uma região que possui dificuldades na geração de emprego e renda, a cooperação entre lideranças para o desenvolvimento pode contribuir na reversão dessa situação.

Mariano e Mariano (2002) sugerem que as iniciativas para a integração regional não devem se limitar ao quadro governamental ou ao das relações diplomáticas entre países. A integração fronteiriça deve estar para além desses aspectos, pois ela deve promover e oportunizar novos processos de cooperação entre povos em que prevalece a interação das lideranças envolvidas que representam a sociedade local.

Um processo de formação de integração fronteiriça depende do inconformismo dos atores locais, desde que passem a pensar o entorno não somente para o próprio crescimento econômico, mas também para o desenvolvimento da região. As ações de integração regional entre os povos fronteiriços se tornam instrumentos para a promoção de desenvolvimento dos municípios, em que o fomento para novos investimentos e a ampliação do conhecimento técnico e tecnológico integrados possam capacitar a mão de obra e impulsionar e difundir novas estruturas produtivas.

5.2.3 Potencialidades, Limitações e a Participação da Comunidade Local

Segundo Barquero (2001), um dos principais meios para que um município promova o seu desenvolvimento é a sua capacidade de atrair investimentos privados e de promover a interação entre empresas e comunidade na flexibilização de ações para a transformação do local. Embora os atores-entrevistados reconheçam tal necessidade, quando indagados sobre os principais mecanismos de atração de investimentos responderam que são as isenções de tributos locais, como o Imposto Predial e Territorial Local (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) ou doação de terreno.

Uma das prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos para atrair investimentos para os municípios da Faixa de Fronteira é a ativação das potencialidades econômicas que cada local apresenta, dentre os quais: os incrementos de Arranjos Produtivos Locais (APLs), como meio para impulsionar as condições econômicas e sociais da região. Dos dados obtidos nas entrevistas, pode-se afirmar o pouco conhecimento dos atores locais sobre a coordenação de APLs ou de outras estruturas institucionais que possibilitem um ambiente propício para investimentos em novos ramos produtivos. Somente um dos entrevistados, inclusive do segmento governamental, relatou ter enviado esforços para atração de investimentos sob o formato de APL.

Estamos tentando trazer um frigorífico para nosso município, como temos uma pecuária forte, houve interesse de alguns. Ai oferecemos o terreno e algumas isenções, mas mesmo assim, está difícil convencer, seria ótimo para nós, pois um frigorífico aqui, poderia abrir portas para outras empresas do ramo e fortalecer nossa economia (ENTREVISTADO AX₁).

Nesse caso, recorreu-se aos incentivos fiscais e institucionais que foram destinados para a instalação de um frigorífico para atender à produção de carne bovina. Todavia, mesmo limitado a um único empreendimento, considerou que com o frigorífico seria possível atrair novos investimentos ligados ao setor e potencializar a estrutura produtiva do município. Entretanto, até meados do ano de 2018, o investimento e os projetos de implantação estavam paralisados. Dos dados sistematizados, notou-se que os atores locais identificam a isenção fiscal e as doações de terrenos como mecanismos principais para atrair investimentos de setores industriais.

Primeiro, que nos estamos longe das grandes capitais, isso dificulta a vinda de grandes indústrias. O que a prefeitura tem feito, é criar leis de incentivos fiscais, como forma de cedência de local para construção, como uma forma de atrativo para instalação de pequenas indústrias de nosso município para gente não ficar só na dependência (ENTREVISTADO EX₁).

Merece ressalva que o mesmo procedimento foi verificado no trabalho de Magalhães et al. (2017), que identificou que tais mecanismos servem como base para a criação de um ambiente econômico-institucional para atrair novos investimentos, dado que outros recursos dos municípios são limitados.

Em geral, percebeu-se que o agronegócio é tido como a principal potencialidade dos municípios e que há certo crescimento de indústrias para a transformação de produtos agrícolas, mas que ainda são incipientes para atrair novos elos da cadeia produtiva. Quanto à limitação, o

grau de distanciamento de centros urbanos maiores e de indústrias de maior porte faz com que se perpetue um sentimento de isolamento e de incapacidade de articular o crescimento econômico com novos setores produtivos.

Nesse contexto, o conceito da hierarquização urbana, em que pequenas cidades se subordinam as cidades médias e que estas também se subordinam às cidades maiores é confirmado. Grandes centros urbanos tendem a centralizar ou complementar o setor de serviços, fixando-se em um *lugar-central* em determinada dimensão regional, podendo, portanto, em outra dimensão ser periférico, ou seja, subordinada a outro *lugar-central* (KON, 1999).

O setor evidenciado com potencial de ampliação e que foi citado tanto por representantes do setor governamental como do setor privado (de Antônio João, de Bela Vista, de Ponta Porã e de Porto Murtinho) foi o da indústria do turismo, com destaque para o turismo ecológico e de compras. O que está corroborado no PDFF (2009), na medida em que essa perspectiva conta como potencialidade a ser explorada:

A baixa diversidade produtiva, os baixos valores da produção agrícola e extrativista e a inexistência de uma cadeia produtiva vinculada à pecuária são problemas a serem enfrentados na sub-região. Por fim, o turismo ecológico permanece como a melhor opção para resguardar a riqueza ambiental do local (BRASIL, 2009, p. 39).

Todavia, os entrevistados citaram a dificuldade de haver incentivos de políticas públicas para a promoção desse setor, o que resulta em que esses potenciais pontos turísticos sejam obtidos por ações que não atendem às premissas da responsabilidade social e ambiental. No PDIF-MS (2012) estão apontados três objetivos para a articulação do turismo na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, sendo eles: i) expandir o ecoturismo buscando novos conhecimentos e integração cultural com infraestrutura e melhoria dos serviços; ii) estruturar e sinalizar as rotas turísticas, montando uma estrutura de marketing para atrair novos empreendimentos e iii) fortalecer os fóruns regionais de turismo na Faixa de Fronteira e suas Regiões Turísticas.

Quando indagados a respeito de tais objetivos e planos para concretizá-los, os entrevistados enfatizaram que tais propostas e objetivos não foram discutidos ou articulados com as estruturas governamentais ou empresariais dos municípios. Inclusive, um presidente de Associação Comercial destacou a ausência de políticas: “*Só para ter uma noção, eu fui Secretário da Indústria e Comércio e Turismo no município, eu tentei buscar alguns recursos para alguns eventos, há mais de doze anos não investem um centavo no turismo aqui e na região de toda a fronteira*” (ENTREVISTADO FZ₁). Em uma breve síntese, é pertinente

destacar outras dificuldades/limitações listadas pelos atores sobre a participação da comunidade local, como descrito a seguir:

Quadro 22 – Participação da comunidade local nas ações desenvolvidas pelos municípios

Localidades	Características
Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Porto Murtinho e Sete Quedas	<i>Pouca participação da comunidade. É apenas nos conselhos municipais de Saúde, por recomendação de promotores públicos que a comunidade participa. Classe empresarial com dependência de ações do setor público e setor público dependente de ações do setor privado. Distanciamento de Institutos e Universidades sobre ações conjuntas.</i>
Ponta Porã	<i>O Parque Tecnológico Internacional (Ptin) e o Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), promoveu reuniões, mas pouco avançou. O comércio faz ações promocionais que envolvem os dois lados da fronteira. Na revitalização na linha de fronteira⁸⁹, houve participação da comunidade. Ouvindo a necessidade de melhorar a infraestrutura do local. Algumas reuniões sobre segurança pública, criando um grupo “Defensores da Fronteira”. <i>Universidades e Institutos promovem algumas ações locais específicas, como congressos com participação da comunidade estrangeira. Mas, o meio acadêmico também se mantém distante das Políticas e Programas propostas para a fronteira.</i></i>

Fonte: Resultados da pesquisa (2018).

Com exceção de Ponta Porã, os demais municípios reconheceram a insuficiente participação da comunidade nos processos de decisões. Em geral, está apenas em alguns conselhos municipais, quando se tem recomendações “superiores”, como do Ministério Público, , mas ainda assim com baixa adesão. Outro problema enfrentado é o da relação entre o setor do comércio e as prefeituras municipais, cujas decisões se tornam complexas e, às vezes, com muitas dificuldades para a implementação.

No caso de Ponta Porã as entrevistas evidenciaram uma maior participação da comunidade e de suas lideranças. Além da articulação para a criação do PTin e das ações do comércio, houve, durante os primeiros anos da década de 2000, a criação e implantação do Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) cujo objetivo era o de ser um fórum permanente de discussão de questões de interesse político, sociocultural e econômico comuns das duas cidades vizinhas (Ponta Porã e Pedro Juan Caballero), respeitando a soberania nacional entre Brasil e Paraguai. O fórum pressupunha ser um espaço de resolução de problemas comuns da fronteira, como a elaboração de leis locais que atendessem a ambos municípios.

⁸⁹ Esta revitalização com a finalidade de melhorar a infraestrutura da linha de fronteira, foi realizada entre 2012 e 2103 pelas prefeituras de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, com apoio da ONG *Paz y Desarrollo*, com o financiamento da União Europeia. A ideia foi atender cerca de 800 camelôs, sendo 75% paraguaios (OLIVEIRA, 2015).

Nós temos assim, a nível local, que se chama PARLIM, que é o Parlamento Internacional Municipal, que integra as duas câmaras municipais de Ponta Porã e PJC, que se reúnem com certa frequência, para debater os assuntos inerentes as duas faixas de fronteiras em leis municipais de forma equânimes, iguais, para poder a gente ter um crescimento de forma conjunta. Tem um livro que vou te passar, do PARLIM, é um projeto que norteou na questão de legislação a maioria dos outros projetos, como campanha de vacinação, trânsito das motos e comunidade europeia (ENTREVISTADO FX₁).

A ideia do PARLIM foi a de criar condições para que as cidades de Ponta Porã e *Pedro Juan Caballero* pudessem articular leis que facilitassem os usos dos serviços da saúde e da educação pública, as padronizações da infraestrutura urbana e do trânsito, entre outros. Contudo, essa ação esbarrou em limites estabelecidos por leis federais que impediram certos avanços, como a regulamentação de veículos paraguaios e/ou brasileiros para transitarem livremente entre os países. Assim, foram discutidas e consensuadas algumas normas para que trabalhadores paraguaios, por exemplo, pudessem utilizar os seus veículos, desde que com placa adesiva de identificação local (OLIVEIRA, 2015).

No caso da segurança pública, um dos entrevistados destacou a criação de um grupo de lideranças locais, formado por promotores públicos, vereadores, juízes, secretários municipais, entre outros, para coibir e reduzir os crimes ocorridos na fronteira.

Outra entidade, chamada Defensores da Fronteira, uma entidade que luta por segurança pública, nós colocamos 34 entidades de classes, como o Lyons, Rotary, Maçonaria, essas entidades fortes, os promotores de justiça todos dentro dessa entidade, para discutir segurança pública de fronteira, essa entidade hoje, até hoje está ativa, [...] só que não tem apoio do poder público também, [...] ela tem um caixa próprio, que contribui entre os sócios e essa entidade contribui com o combustível da polícia militar (ENTREVISTADO FZ₁).

Enfim, percebeu-se que os atores locais se mobilizaram em prol do desenvolvimento da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. APNDR e os Programas reforçam a importância da promoção do desenvolvimento endógeno, a partir da ênfase que a comunidade local pode desempenhar; porém, esses princípios não foram percebidos pelos atores, o que indica a fragilidade do reconhecimento de diretrizes da Política e dos Programas.

5.2.4 Conhecimento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dos Programas por parte dos entrevistados

O roteiro de entrevista buscou captar os possíveis impactos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2007) e dos Programas direcionados ao desenvolvimento

dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. As questões foram direcionadas para compreender o grau de conhecimento da PNDR, do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) de 2009 e do Plano de Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS) de 2012.

A Política e os Programas afirmam que existe uma perpetuação do subdesenvolvimento nos municípios de Faixa de Fronteira e que para reverter tal situação é necessário implantar ações locais que possibilitem romper com esse problema e propiciar um virtuoso círculo de desenvolvimento.

Diante disso, a intenção foi a de obter uma avaliação sobre as ações, isto é, como são percebidas e refletidas pelos atores locais, considerando se houve melhorias nas condições econômicas e sociais, como: i) geração de emprego e renda; ii) fortalecimento de novas dinâmicas econômicas e sociais; iii) qualificação da mão de obra; iv) aumento do bem-estar; v) redução das desigualdades socioeconômicas; vi) ativação de potencialidades locais e vii) transformações nas estruturas sociais e/ou culturais.⁹⁰

A maior parte dos entrevistados respondeu que não tem conhecimento da PNDR e dos programas direcionados à Faixa de Fronteira ou à “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. *“Bom, que eu saiba, desde que eu estou aqui, conversando com os secretários, se é que tem, até vou anotar aqui, porque não tenho nenhum conhecimento”* (ENTREVISTADO GX₁).

Três atores locais afirmaram conhecê-la, no entanto se limitaram a dizer que sabiam da existência, mas que desconheciam algum tipo de ação para o município. *“Não sei responder. Pelo tempo que estou no município [sete anos], não vi ações do poder público. Posso dizer que a Universidade participa de debates sobre a fronteira quando convidada pela prefeitura, mas ações, até o momento não se viu”* (ENTREVISTADO FY₁)

Um dos atores citou que há um projeto de Zona Franca (*Free Shops*⁹¹) entre as cidades fronteiriças, mas que apenas o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) realizou reuniões com líderes do setor comercial durante o ano de 2018 e nada avançou com relação a essa questão.

No mês de março de 2018⁹² foram estabelecidas instruções normativas para a aplicação de regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre em municípios com potencial

⁹⁰ Entrevista baseada em Magalhães et al. (2017).

⁹¹ São lojas que comercializam produtos estrangeiros com redução ou isenção de impostos. A Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre.

⁹² A Instrução Normativa RFB nº 1799, 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. As lojas francas podem ser instaladas apenas em cidades-gêmeas, em municípios fronteiriços com

de integração econômica e cultural para com município localizado no país vizinho. Contudo, sobre esse fato não foram observados indícios de que isso repercute em efeitos positivos para os municípios investigados da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. *“Na realidade o que temos aqui é a ausência do Governo Federal. O que nós sentimos muito aqui é que o Governo Federal tem dado pouca atenção para os problemas da faixa de fronteira”* (ENTREVISTADO FZ₁).

Um outro entrevistado afirmou que ações de Políticas Federais não estão sendo implementadas e que somente a implantação da Zona Franca não contemplará os municípios cuja fronteira não é caracterizada como cidades-gêmeas. Segundo sua percepção, a dinâmica econômica do município poderá ser afetada devido à concorrência entre os municípios próximos que se enquadram como cidades-gêmeas: *“Há um projeto de Zona Franca (Free Shops) para a Faixa de Fronteira, mas ainda muito embrionário. Meu município não será contemplado, o que prejudicará ainda mais o comércio”* (ENTREVISTADO BZ₁).

Na avaliação de entrevistados, as Políticas de âmbito federal estão desconectadas da realidade local. Ocorre que, ao mesmo tempo em que se pode dinamizar o setor comercial de alguns municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, a Política pode isolar ainda mais municípios que estão afastados de seu próprio polo regional – que é Ponta Porã. Por isso, foi destacado que o Ministério da Integração Nacional precisa se aproximar dos municípios, com divulgação das Políticas e Programas, para que o nível local consiga corresponder e estabelecer ações em conjunto.

Com relação ao âmbito do governo estadual, foi citado o Projeto Fomentar Fronteiras (PFF) de 2016, que promove incentivos fiscais para empreendimentos brasileiros que comercializarem com o Paraguai. No entanto, a avaliação é de que também pouco avanço se teve com relação ao que ele preconiza. Isso se deve a recursos financeiros escassos por parte do governo estadual. Também se admitiu a existência de algumas ações pouco sistemáticas que *“[...] estão voltadas mais para exploração do meio ambiente que o Governo tenta facilitar com apoio técnico, para pareceres de licenciamento ambiental para empreendedores”* (ENTREVISTADO CX₁).

A questão ambiental foi salientada por atores locais de municípios com maior potencial para desenvolver o turismo ecológico, isso em vista da proximidade dos municípios com o bioma do Pantanal, como Bela Vista, Porto Murtinho e Antônio João. Houve, no entanto, a preocupação sobre como a exploração do meio ambiente deve ser realizada pelos

mais de 2 mil habitantes e que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural com a cidade localizada no país vizinho.

empreendimentos. E para assegurar níveis de proteção ambiental, tais entrevistados reconheceram a necessidade da abertura de diálogos com a comunidade local para que o potencial turístico e as belezas naturais dos municípios não sejam prejudicadas.

Com base nas manifestações obtidas, vê-se o baixo nível de reconhecimento sobre a capacidade de influência e de mudanças estimuladas e/ou desencadeadas para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” a partir de ações da PNDR e dos os Programas analisados. Na perspectiva dos entrevistados, o que se teve de interferência adveio de modo direto do governo federal, como é o caso da instrução normativa sobre instalações de *free shops* em municípios fronteiriços considerados cidades gêmeas.

Sobre esse aspecto da incidência de ações diretas pela União – o que também foi evidenciado no trabalho de Guimarães et al. (2017) – cabe destacar que as prefeituras não são usuárias finais de fundos constitucionais. Logo, a maior parte dos secretários municipais não percebeu que essa operacionalização de fundos está relacionada com a atuação do Ministério da Integração, por meio da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO).

Com base em Arretche (2003) e em Boullosa e Araújo (2009), é possível considerar que a PNDR e os Programas precisam passar por uma institucionalização de meios avaliativos para que o “problema público” possa ser solucionado via participação da sociedade quanto à resposta da atuação ou não da Política e Programas em questão.

As entrevistas realizadas evidenciaram há percepção dos atores locais sobre a necessidade de que a Política crie mecanismos que sejam capazes de atender às inquietações percebidas, como: i) incentivo a potencialidades locais; ii) aumento de obras de infraestrutura que permitam a geração de emprego e renda e uma estrutura produtiva estabelecida para novos investimentos; e iii) maiores recursos para a saúde e educação a fim de promover o bem-estar social e econômico da população da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

No trabalho de Silva (2015, p. 41) foi relatada a dificuldade do Ministério da Integração de compreender e atuar “[...] considerando que a participação de outros órgãos públicos deve ocorrer também nas fases de elaboração, formulação, monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento regional, e não apenas nas fases de implementação e de execução”. Assim, a dificuldade de consolidação da PNDR e dos Programas envolve a pouca articulação dos recursos financeiros e o distanciamento entre estados e municípios, sendo que essas duas esferas governamentais são primordiais por atuarem em âmbito regional e local. Tais dificuldades se assemelham com os resultados obtidos por este estudo.

Com o objetivo de avaliar os aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da Faixa de Fronteira e com o propósito de melhorar o desempenho da

Administração Pública, no ano de 2015 o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou um estudo sobre a atuação governamental. A maior parte dos problemas evidenciados no Relatório do TCU (2015) se coaduna com as descobertas feitas pela presente pesquisa, em que há uma ausência da PNDR para a Fronteira como um todo:

[...] o modelo de monitoramento e avaliação aplicado na fronteira pelos agentes executores da política pública não fornece dados com a suficiência, correlação e interconexão requeridas para subsidiar o gerenciamento das ações integradas colocadas em prática, de forma a evidenciar, com a devida transparência, os sucessos e falhas ocorridos, requisitos imprescindíveis às tomadas de decisões que guiarão os rumos da política (TCU, 2015, p. 05).

O citado estudo do TCU constatou a ausência de um plano nacional específico para a fronteira, que contivesse explicitamente elementos, objetivos e metas que possibilitassem a avaliação e monitoramento das ações necessárias para a promoção do desenvolvimento e da integração da Faixa de Fronteira. Ainda, concluiu que a promoção do desenvolvimento é o caminho para facilitar a manutenção da segurança pública e, por consequência, maior segurança gerará atrativo para o desenvolvimento e incentivo para integração regional.

Esses aspectos se assemelham com o que foi ressaltado nas entrevistas com os atores locais, cuja ausência de proximidade da Política e dos Programas com territórios que historicamente comportam muitas dificuldades para se desenvolverem, por isso permanecerem na condição de um subdesenvolvimento econômico e social, ou seja, num *círculo vicioso da pobreza*, se reflete, como apontou o Relatório do TCU, no problema de segurança pública no local. Tal ausência nem tem possibilitado reduzir as desigualdades regionais.

É preciso repensar o planejamento regional brasileiro para que, no caso específico dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, possam ser atendidas as condições que sejam propulsoras para a promoção do desenvolvimento.

Bacelar (2006) e Brandão (2007) destacaram as dificuldades das Políticas Públicas de consolidarem uma descentralização que permitisse aos atores locais de uma mesma região se articularem horizontalmente e de se integrarem verticalmente às diferentes escalas político-administrativas. Nos municípios investigados da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” não foram observadas tentativas de criarem condições para tais articulações, mesmo com a proposição de melhorar a infraestrutura social, econômica e produtiva por meio de uma base institucional de organização e coesão entre as sociedades locais.

Apesar da ausência dessas articulações, a PNDR e os Programas são considerados, pela literatura⁹³, como um marco de retomada da importância do planejamento público para a inserção de regiões que vinham se perpetuando no subdesenvolvimento econômico e social. Porém, ainda não se conseguiu obter avanços para atender aos objetivos propostos, como é o caso da promoção do desenvolvimento dessas regiões, pois que essas políticas e esses programas não conseguiram fomentar a reversão de desigualdades regionais no Brasil.

Um dos problemas centrais da PNDR, como salientado por Rocha Neto (2014) e por Cargnin (2014), foi o fato da escassez de fontes de financiamento que permitissem potencializar as ações previstas. Talvez, essa seja uma constatação que permite pensar sobre o insuficiente alcance que a Política e os Programas tiveram nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, ou seja, a ausência de um fundo constitucional vinculado a um projeto de desenvolvimento da Política, como previsto, desde 2012, na rediscussão da PNDR.

Para o estado de Mato Grosso do Sul, apenas, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) tem o papel de viabilizar aportes financeiros com a preocupação específica do desenvolvimento regional. Contudo, a gestão da Superintendência continua centralizada em Brasília, o que dificulta o estreitamento das relações entre setores locais para que possam alinhar com a gestão da Política.

Esses aspectos ficam elucidados quando se verifica a queda do Índice Firjan-Emprego e Renda nos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, desde a implantação de ações da PNDR, a partir de 2009; bem como dos Programas. Houve a melhora nos índices de Educação e Saúde, mas com a perpetuação de ocupação das últimas posições no *ranking* dos municípios do estado. Ou seja, a melhora dos aspectos sociais (educação e saúde) fica comprometida com a pouca mobilidade de setores produtivos na geração de emprego e renda que os índices dos municípios demonstraram no período analisado.

Dadas essas condições econômicas e sociais dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e somando a percepção dos atores locais sobre a proposta da PNDR e dos Programas para a integração regional da Faixa de Fronteira brasileira, evidenciou-se que não houve ações práticas que proporcionassem condições aos municípios de transitarem de um *círculo vicioso de pobreza* para um *círculo virtuoso de desenvolvimento*.

O cenário desarticulado entre as iniciativas deflagradas pela Política e os Programas e a atuação dos atores locais remete a pensar sobre o que Boiser (1996) enfatizou como condição

⁹³ Como Cargnin (2014); Coêlho (2014); Rocha Neto (2014); Silva (2015); e outros.

de sucesso do desenvolvimento por meio do estreitamento entre instituições e atores locais, considerando a cultura, processos, recursos e o entorno do local.

Fato também relevante foi a constatação sobre o grau de distanciamento do meio acadêmico com relação à questão investigada, cujos entrevistados também demonstraram conhecimento parcial sobre a PNDR e os Programas. Esse distanciamento também contribuiu para o comprometimento do desenvolvimento, tornando-o uma “caixa-preta”, do qual não se pode extrair indicativos sobre como se deve estabelecer as ações que vislumbrem o desenvolvimento econômico e social dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Essas evidências reforçam a importância de fortalecer as instituições para que seja possível descentralizá-las com o intuito de se aproximar das comunidades locais em prol do reconhecimento de que, para o desenvolvimento ocorrer, é necessário que haja uma sociedade civil organizada e que ela esteja articulada com o compromisso do desenvolvimento. Nesse processo as universidades se tornam essenciais. Assim, os objetivos da PNDR e dos Programas ainda estão muito distantes das realidades investigadas. Isso demonstra a insuficiência da Política Regional para que consiga influenciar a gestão dos municípios para que tomem um caminho diferente da sua histórica condição de subdesenvolvimento.

CONCLUSÕES

O trabalho apresentado procurou contribuir para o entendimento acerca de ações práticas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2007) e de seus Programas (Programa de Promoção para Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF e Plano Integrado de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul PDIF-MS) para a integração e desenvolvimento regional, considerando a promoção do desenvolvimento em municípios historicamente caracterizados em condições de subdesenvolvimento. A análise concentrou-se na trajetória dessa Política entre os anos de 2007 e 2016 nos municípios que fazem fronteira com o Paraguai e estão inseridos estrategicamente pelas Políticas como “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

O trabalho utilizou como base o estágio de desenvolvimento regional e o desempenho dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) desde o início da PNDR até o ano de 2016. A partir das características econômicas e sociais observadas no IFDM foi possível buscar as percepções de atores locais, isto é: de lideranças dos setores público, privado e científico sobre como a Política e seus programas influenciaram (ou não) no desenvolvimento dos referidos municípios. Com isso, compreendeu-se as implicações e impasses que os objetivos da Política e dos programas representaram para desenvolvimento local dos municípios estudados.

Além da coleta de dados secundários proporcionados pelo IFDM e por outros órgãos⁹⁴ relacionados com indicadores sociais e econômicos, a abordagem metodológica para atender os objetivos propostos foi da pesquisa de avaliação de política pública, com base na abordagem qualitativa aplicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de autoria de Magalhães et al (2017). Desde o início, buscou-se compreender a percepção dos atores locais sobre a atuação da Política e de seus Programas no desenvolvimento dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. Com os municípios selecionados por amostragem não probabilística, a coleta dos dados primários ocorreu por meio de um roteiro de entrevista realizado entre o período de maio a agosto de 2018 com secretários municipais da área de desenvolvimento; lideranças do setor privado, tais como: presidentes de associações comerciais e lideranças do meio técnico-científico, tais como: coordenadores e/ou diretores de universidades e institutos. Também realizou-se a pesquisa documental com arquivos disponibilizados nos sítios eletrônicos dos Governos Federal e Estadual.

⁹⁴ Atlas do Desenvolvimento Humano; Índice de Educação Básica (IDEB); IBGE; DATASUS; CAGED entre outros.

Dos municípios selecionados para a amostra, apenas o município da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, qual seja: Sete Quedas, apresentou a tipologia de “Dinâmico” pela PNDR em 2007, sendo que os demais – Antônio João, Amambai, Aral Moreira, Bela Vista, Ponta Porã e Porto Murtinho – apresentaram classificação no tipo “Estagnado”. Assim, considerando tais condições iniciais, buscou-se identificar a possibilidade de ter havido mudanças em tais realidades, a partir do estudo dos dados coletados e da triangulação por métodos. Esses municípios localizados na Faixa de Fronteira eram considerados como locais prioritários para a PNDR e seus Programas atuarem de forma a promover o desenvolvimento econômico e social, via fortalecimento de potenciais setores produtivos para viabilizar a geração de emprego e renda. Logo, a expectativa de tal intervenção governamental era melhorar o bem-estar econômico e social para a população desses municípios e com isso reverter o quadro característico de subdesenvolvimento.

Partiu-se, então, da hipótese de que a PNDR e seus programas para a integração regional devem ter como intenção a relevância dos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais que permitem aos municípios fronteiriços um maior grau de desenvolvimento na região fronteira, assim como aproximar a fronteira do centro decisório do estado de Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, discutiu-se as limitações que os atores locais evidenciaram, como o desconhecimento total ou parcial da PNDR e de seus Programas voltados para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” e o distanciamento entre as atuações das esferas federal e estadual com relação ao planejamento de ações nas comunidades fronteiriças, cuja gestão é restrita em centros decisórios da capital federal ou estadual.

A revisão teórica explorou a importância da avaliação de uma política pública no que se proponha a promover o desenvolvimento endógeno de uma região, o que se remete a uma reflexão sobre como tal política atende suas demandas e o quanto ela pode estar restrita ao poder decisório central do Estado. Dado o diagnóstico de caráter quantitativo e qualitativo, este estudo implicou uma avaliação processual (formativa) e de resultado considerando a conjuntura institucional, política, social e econômica dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Também foram explorados os aspectos teóricos que a PNDR e seus programas abordam para redução das desigualdades regionais: o desenvolvimento, o subdesenvolvimento e a integração regional. Tais concepções denotaram as dificuldades de uma economia subdesenvolvida romper um recorrente *círculo vicioso da pobreza* e garantir um sólido desenvolvimento virtuoso, para o qual, deve-se adotar como referência a compreensão da realidade do subdesenvolvimento e a interação entre Estado e suas estruturas produtivas e técnico-científicas. Além disso, a integração regional e o desenvolvimento endógeno são temas

essenciais para o entendimento de regiões fronteiriças, pois as relações econômicas e sociais com países vizinhos requerem a participação ativa de unidades subnacionais que possam dar respostas práticas aos elementos que estreitem as relações intra- e inter-regionais na fronteira.

Então a abordagem do presente estudo possibilitou uma interpretação sobre o contexto histórico do desenvolvimento em que a PNDR e seus programas se inseriram. Essa interpretação do contexto levou em consideração que, no Brasil, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que se legitimou o compromisso estatal com atuação nos problemas decorrentes das situações de desigualdades regionais, evidenciando regiões economicamente e socialmente “atrasadas”.

Nesse contexto, ressalta-se que a formulação da PNDR e dos programas para a Faixa de Fronteira e, especificamente, para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” foi relevante para colocar em pauta o interesse e o reconhecimento do Estado sobre a necessidade de atuarem regiões com dificuldades para se desenvolverem. Essa leitura permitiu compreender – diante da perpetuada condição histórica de subdesenvolvimento dos municípios da Faixa de Fronteira – o papel das políticas públicas no Brasil, sobretudo permitiu compreender as razões da pouca efetividade dessas políticas públicas diante do objetivo de promover a superação dessas tradicionais estruturas econômicas e sociais subdesenvolvidas.

A dificuldade de crescimento dos setores produtivos nas regiões prioritárias foi relatada pela PNDR e reproduzida pelos programas analisados, por isso focaram-se teoricamente na convergência da renda entre as regiões com o intuito de promover setores produtivos estratégicos para geração de emprego e renda. Contudo, não foram constatados por essa pesquisa os resultados e efeitos dessa finalidade. Pela análise do IFDM Emprego&Renda ficou evidente tal dificuldade de os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” para gerar um dinâmico e virtuoso processo de crescimento nos setores produtivos, inclusive observou-se um retrocesso nos números e uma redução no Índice ao longo do período analisado.

Essa pesquisa demonstrou que a Política e seus programas (PNDR, PDFF e PDIF-MS) contêm uma argumentação de que foram direcionados para promover o desenvolvimento dos municípios estudados na “Borda Fronteira Brasil/Paraguai, porém resultados com relação a esse aspecto foram pouco percebidos pelos atores locais entrevistados. Desse modo, tais municípios permaneceram em uma situação de isolamento e com muitas limitações para se desenvolverem, culminando na baixa mobilidade econômica e social.

As percepções captadas nas entrevistas revelam que a maior parte dos atores locais considera o comércio e a prestação de serviços vincula ao agronegócio como principais fontes de geração de emprego e renda. No âmbito geral, percebeu-se que o município-polo de Ponta

Porã é o que possui maior atração na oferta de serviços, como hospitais regionais e cursos superiores. Os municípios do seu entorno, por serem menores, se caracterizam como produtores agrícolas, de soja, de milho e atividade pecuária, por isso têm uma relação de dependência dos serviços oferecidos no município-polo, o que culmina em seu beneficiamento em razão de ser o receptor do transbordamento dos recursos desses municípios menores.

Dos 15 municípios que fazem parte da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, Ponta Porã é o único que possui atividades comerciais e turísticas. Trata-se de um município considerado cidade-gêmeas e possui maior mobilidade de circulação de pessoas e de mercadorias. Ele se beneficia de uma forma de integração pautada na circulação de brasileiros e de paraguaios por se configurar como “fronteira seca”. Todavia, não houve percepções dos atores locais a respeito de efeitos da Política e dos programas (fosse federal ou estadual) com relação à promoção de ações para o desenvolvimento. No limite, os atores entrevistados, se reconhecem tão somente algumas ações promovidas pelo nível local.

Vários dos atores locais entrevistados relataram a dificuldade de os municípios fronteiriços conseguirem receber os efeitos, os resultados e apresentarem mudanças significativas que advenham de impactos das políticas macroeconômicas do país, tal como: juros, câmbio, tributos e legislações que interferem no cotidiano de cidades fronteiriças. A maior parte deles indicou a necessidade de se criarem tributações e regulamentações específicas para o comércio fronteiriço, uma vez que essas comunidades convivem com adversidades provocadas pelo tipo de concorrência que costuma caracterizar o comércio fronteiriço. Além das dificuldades da prestação de serviços públicos de saúde e de educação, que acabam atendendo parte da população do país vizinho, quando estes serviços se apresentam de melhor qualidade, mas cujo orçamento fica limitado a contagem da população residente do lado brasileiro.

A investigação realizada refuta a premissa de que a Política e os programas analisados que foram direcionados para os municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”, no período de 2007 a 2016, praticaram ações de aproximação do Estado para com as comunidades locais com a finalidade da promoção do desenvolvimento e da integração entre os municípios. Os dados e os relatos das entrevistas evidenciaram que, com exceção a alguns avanços do IFDM-Saúde e Educação, a situação pouco mudou para estes municípios nas dimensões relacionadas com a geração de Emprego e de Renda. A maior parte deles continuou nas últimas posições do *ranking* estadual, o que se pode considerar que o *círculo vicioso da pobreza* permaneceu como a condição preponderante, isto é, os traços do subdesenvolvimento econômico e social devem

ser objeto da preocupação daqueles que ora estão encarregados de repensar e reformular a PNDR, bem como seus programas.

Percebeu-se que algumas ações locais, incentivadas por lideranças locais, tiveram impactos positivos, como foi o caso do município de Sete Quedas cuja ação propiciou a integração comercial para com o município paraguaio. A estratégia adotada foi a das promoções e o cadastramento dos comerciantes brasileiros e paraguaios, mediante uma iniciativa para unificar empresas e clientes em uma Associação Comercial própria. Mediante a isso, se obteve resultados importantes para o comércio local, além de ativar o poder da população para reconhecer que a integração pode gerar maiores benefícios para os parceiros envolvidos. A criação de um Parlamento Intermunicipal (PARLIM) também foi uma iniciativa local do município de Ponta Porã, que buscou unir as câmaras municipais brasileiras e paraguaias, disso resultou alguns acordos locais legitimados pelos poderes públicos locais, tal como: o cadastramento de veículos estrangeiros, de trabalhadores e de comerciantes.

Tais ações demonstraram as inquietações da comunidade local para com a questão de descobrir novos meios para que os municípios fronteiriços pudessem explorar e integrar as suas potencialidades produtivas, sem se tornarem dependentes das decisões politicamente centralizadas. Isso também evidencia que é possível a atuação da política pública para que ocorra uma ativação social que mobilize a comunidade fronteiriça a pensar no desenvolvimento integrado, a partir da esfera local, considerando os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais etc.

Dentre as conclusões desta pesquisa, está a que admite que o desenvolvimento dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” depende da construção de um planejamento público feito em conjunto com atores do Governo, do Setor Privado e das Universidades que reflita sobre as necessidades e dê respostas que contemplem as potencialidades que a comunidade local possui. Esse planejamento deve priorizar os aspectos essenciais destacados pelas narrativas da comunidade local para que, assim, as ações dele decorrentes repercutam em mudanças esperadas no território.

É imprescindível que tais ações ativem as potencialidades locais tal como agregação de valor aos produtos agropecuários para comercialização nos mercados interno e externo; bem como o incentivo e orientação para pequenos produtores rurais na produção e comercialização de seus produtos. O setor turístico também se torna importante, vários municípios apresentaram potenciais para exploração do turismo comercial e ecológico, que podem produzir resultados substantivos ao serem orientados por um planejamento público ordenado pela perspectiva de

promover o desenvolvimento desse território configurado pela condição de “Borda de Fronteira”.

Para que seja possível ativar esses setores, também, é preciso qualificar a mão-de-obra local, de forma multissetorial, instrumentalizando-a para utilizar o conhecimento disponível e para difundir novas técnicas de produção que estimulem o conhecimento do entorno, como por exemplo, o comércio, as novas tecnologias e a gestão pública local. Desse modo, valorizando o entendimento da comunidade sobre a importância do desenvolvimento e o reconhecimento que ela possui sobre as decisões que devem ser incorporadas pelas políticas públicas.

A PNDR e seus programas podem ser a via norteadoras para essas ações, de modo que incentive e promova as iniciativas locais e coordene a comunidade nas mudanças de cenários político-econômicos. Ocorre, contudo, que esse caminho parece distante, dado a pouca efetividade encontrada da Política desde o seu início. A análise evidenciou que prevaleceu uma Política com incapacidade de coordenação e com pouca importância no cenário político comandado pelo governo federal. Mesmo tendo sido objeto de reflexão e de alterações, a partir das recomendações de diversos atores engajados no debate sobre o desenvolvimento regional, desde a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR) realizada em 2013, o seu reconhecimento como Política de Estado permanece relativizado pelo relegado e controverso trâmite do Projeto de Lei no Senado Federal⁹⁵.

Convém destacar que a PNDR pode referenciar-se por indicadores econômicos e sociais diferenciados que possam contribuir para o entendimento e a forma de atuação na realidade da Faixa de Fronteira. Para isso, o ambiente técnico-científico e o setor privado podem ser fundamentais para propor estudos e recursos que viabilizassem pesquisas no campo de interesse que gere subsídios para superação das condições de subdesenvolvimento dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”.

Portanto, evidenciou-se que os municípios investigados pertencentes a “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” não transitaram de um *círculo vicioso da pobreza* para um *círculo virtuoso de desenvolvimento*, mantendo características de subdesenvolvimento econômico e social que foram apontadas desde o início da PNDR e de seus programas. O desenvolvimento dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” é uma temática complexa, dada a diversidade

⁹⁵ Conforme Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, para orientar as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do Território Nacional, com o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão do país. Define regiões e cidades-polo prioritárias. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR, com aporte anual de dez bilhões de reais. Desde 24 de novembro de 2015 até junho de 2019 o Projeto continua na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

econômica, política, social e cultural que a fronteira possui. Por tais motivos, este estudo não pretendeu e não esgota a temática do desenvolvimento nos municípios investigados, mas indica que novos estudos sejam realizados.

Por esta pesquisa se tratar de um recorte espacial e amostral de uma parte da fronteira, outras abordagens metodológicas que possam compreender também o processo de desenvolvimento e de políticas públicas em um recorte mais amplo se faz necessário. Compreende-se que uma investigação que possa incluir municípios estrangeiros ou estudar especificamente as ações locais percebidas nas entrevistas, são alternativas que conduzem em uma nova abordagem para além da Faixa de Fronteira brasileira que podem contribuir com o desempenho da própria política ou de novas políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ABREU, Silvana de. **Planejamento Governamental: a Sudeco no Espaço Mato-Grossense** contexto, propósitos e contradições. 2001. 323 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC, 1992.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALBURQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. **Revista de La CEPAL**, CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, n. 82, p. 157-171, abril de 2004. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/1/082157171_es.pdf. Acesso em: 18 de abril de 2018.

ALENCAR, Edgar. **Introdução à metodologia da pesquisa**. Lavras: FLA/FAEPE, 2000. 105 p.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. In: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338 jul/dez 2014.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da; AMPARO, Paula Pitanga do. Política Regional Brasileira: retrospectiva e novos rumos. In: **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau/SC, v. 2, n. 2, p. 107-132, primavera de 2014.

ALVES, Lucir Reinaldo. Indicadores de localização, especialização e estruturação regional. In: PIACENTI, Carlos Alberto.; FERRERA DE LIMA, Jandir. (Org.). **Análise regional: metodologias e indicadores**. Curitiba: Camões, 2012.

AMAMBAINOTÍCIAS. Ministério da Integração Nacional prioriza Rodovia Sul-Fronteira. **AmambaiNotícias**, Amambai/MS, 12 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<https://www.amambainoticias.com.br/brasil/ministerio-da-integracao-nacional-prioriza-rodovia-sul-fronteira>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78/89>. Acesso em: 23 de maio de 2018.

ANTUNES, Eloisa Maieski. **A Faixa de Fronteira brasileira sob o contexto da Integração Econômica**. 2015. 216 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ANTIGO, Mariângela Furlan. **Mobilidade de Rendimentos no Brasil**: uma análise a partir de dados cross section e longitudinais. 2010. 134 f. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte-MG, 2010. Disponível em:

http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/AMSA-8BCK2B/mariangela_furlan_antigo_2010.pdf?sequence=1. Acesso em: 10 de fevereiro de 2018.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, fev. 2003, vol. 18, n. 51, p. 15-20.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro, 2017. Disponível em: <http://altasbrasil.org.br/>. Acesso em: 08 de maio de 2017.

AVEIRO, T.M.M. Relações Brasil-Uruguai: **A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço**. (Dissertação). UNB, Brasília, 2006.

BACELAR, Tânia. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BALTAR, Paulo Eduardo de A.; SOUEN, Jacqueline A.; CAMPOS, Guilherme C. de Souza. Emprego e distribuição da renda. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 298, maio 2017.

BANDUCCI JÚNIOR, Álvaro. Turismo e fronteira: integração cultural e tensões identitárias na divisa do Brasil com o Paraguai. PASOS. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, V. 9(3). Special Issue. p. 07-18. 2011.

BARQUERO, Antônio Vásquez. **Desenvolvimento Endógeno em tempos de globalização**. Tradução: Ricardo Brinco. Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BAUMANN, Renato. Integração Regional e Desenvolvimento Econômico: com referência a Celso Furtado. **LC/BRS/DT.028**, agosto de 2005.

BECK, Marta Costa; FERNANDES, Eliana Aparecida Araújo; HOFF, Sandino. Escolas Interculturais de Fronteira e as Relações com o Desenvolvimento Local 2009 a 2015. **Espacios**. Vol. 37 (Nº 05) Año 2016. p. E-2.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. “O novo debate regional”. in BENKO, G; LIPIETZ, A. org. **As Regiões Ganhadoras**: Distritos e Redes – os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta. 1995.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. 2. Ed. São Paulo, SP. Hucitec, 1999.

BENTO, Fábio Régio. O papel das Cidades-Gêmeas de Fronteira na Integração Regional Sul-Americana. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 6, no. 27 – 28, Dez. 2014 – Mar. 2015

BENVENUTO, Jayme. **Integração Regional a partir da Fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai**. Curitiba: Juruá, 2016. 160 p.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Porto: Porto Editora, 1994.

BOISIER, Sérgio. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. In: **Planejamento e políticas públicas**, n.13, p. 111-143, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

BOISIER, Sérgio. **Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial**. Santiago de Chile, ILPES. 1997.

BOISIER, Sérgio. **Teorias e metáforas sobre el desarrollo territorial**. Santiago do Chile: CEPAL, 1999a.

BOISIER, Sérgio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Estudios Sociales**, 1999b. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/137250614/Capital-Sinergetico-Boisier>>. Acesso em 15 de Abril de 2018.

BONENTE, Bianca Imbiriba. Realismo e emancipação: crítica explanatória à teoria do desenvolvimento. In: **XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico (IACR)**, 2009, Niterói. Anais da XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico, 2009.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. **Avaliação e Monitoramento de Projetos Sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; TAVARES, Edgilson. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos A. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014, p. 339-344.

BRASIL. IBGE. **Censo Agrícola**, 1970. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. IBGE. **Censo Demográfico**, 1991. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. IBGE. **Censo Demográfico**, 2000. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para Discussão. Brasília, Ministério da Integração Nacional. 2003.

_____. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Grupo RETIS – IGEO/UFRJ. Brasília, 2005.

Disponível em:

<<http://www.mi.gov.br/documents/10157/3773138/Introdução+e+antecedentes.pdf/98476e45-c143-449b-b6c5-1f9287a90553>>. Acesso em: 18 de maio de 2017.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: sumário executivo. Brasília: MI, 2007.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Faixa de Fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: MI, 2009.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **CDIF**: Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. Fort de France: MI, 2013.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919654&ts=1530211610097&disposition=inline&ts=1530211610097>. Acesso em: 08 de junho de 2018.

_____. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira**: Interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília: MJ, 2016a.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Portaria n. 213 de 19 de julho de 2016**. Brasília: MI, 2016b.

_____. Decreto n.º 3.847, de 30 de mar. de 2017. IPI incidente sobre os produtos que menciona, Brasília, DF, mar 2017a.

_____. IBGE. **Censo Agrícola**, 2017b. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Memorando no 9/SDR/DPDR/CGRT**. Brasília: MI, 2017c.

_____. Consulta ao **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB** (2017). Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/Site/>>. Acesso em: dez. 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria n 34, de 18 de janeiro de 2018a. Atualiza a classificação das microrregiões segundo a tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, Seção 01, n. 14, p. 28, 19 de jan. 2018.

_____. **Ministério de Educação**. Escolas de Fronteira. 2018b, disponível em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/escolas-de-fronteira>. Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

_____. Instrução Normativa RFB Nº 1799, de 16 de março de 2018c. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2018. Seção 1, p. 41. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90852>. Acesso em 15 de fevereiro de 2019.

BRASIL (2018d). **Ministério da Saúde**. Sistema de Apoio à Construção do Relatório de Gestão – SARGUS, 2018. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/sistemas-aplicativos/ambulatoriais/sai>. Acesso em Abr. de 2019.

_____. **Ministério da Indústria, Comércio e Exterior (MIDIC) 2019**. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000. Disponível em:

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **Modelos de Estado Desenvolvimentista**. TD 412. São Paulo: EESP/FG, (EESP/FGV - Textos para Discussão / Working Paper Series). 2016.

BROCH, Synara Aparecida Olendzki. **Gestão transfronteiriça de águas: o caso da bacia do Apa**. 2008. 427 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BRÜNE, Sabrina. **Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento: o caso do Programa REUNI**. 2014. 129 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus Toledo. Toledo, 2014.

CAGED. **Cadastro Geral de empregados e desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego**. Base de dados online. Disponível em: <https://www.caged.gov.br/index.html>. Acesso em: 29/10/2018.

CARDOSO, Fernanda Graziella. O Círculo Vicioso da Pobreza e a Causação Circular Cumulativa: Retomando as contribuições de Nurkse e Myrdal. **Boletim de Informações da FIPE**: temas de Economia Aplicada, Agosto de 2012.

CARGNIN, Antônio Paulo. Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Repercussões no Rio Grande do Sul. **In: Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo Perspec.** V..17, no.3-4, São Paulo July/Dec. 2003.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba: Juruá, 2009.

CAVALCANTI, Mônica Maria de Arruda. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais - Uma abordagem conceitual. **Interfaces de Saberes (João Pessoa)**, v. 6, p. 1-13, 2006.

CAZOLA Luiza Helena de Oliveira; PÍCOLI Renata Palópoli; TAMAKI Edson Mamoru; PONTES Elenir R.J.C; AJALLA Maria Elizabeth. Atendimentos a brasileiros residentes na fronteira Brasil-Paraguai pelo Sistema Único de Saúde. Ver **Panam Salud Publica.** 2011:29(3):185–90.

CHIARELLI, Carlos Alberto. **Integração: Direito e dever.** São Paulo, LTR. 1992.

COÊLHO, Vitarque. **A esfinge e o Faraó: a política regional do Governo Lula (2003/2010).** 2014. 214 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, São Paulo, 2014;

COÊLHO, Vitarque. PNDR em 10 anos: o desafio da institucionalização. In: MACEDO, F. C. de; CANO, W. 10 Anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR: avanços e entraves. In: **XVII Encontro Nacional da Anpur.** São Paulo, Anais...São Paulo: 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL%2023.pdf> Acesso em: 25 jul. 2017.

COMPARABRASIL (2019). Disponível em: <<http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo1.aspx>>. Acesso em janeiro de 2019.

CORRÊA, Vanessa. Petrelli. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA)**, v. 3, p. 23-38, 2009.

CORRÊA, Alexandre de Souza; BIDARRA, Zelimar Soares; PIFFER, Moacir. (2019). Desigualdades e Desenvolvimento Humano Municipal no Estado de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2005 e 2013. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 02, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4458>. Acesso em jun. de 2019.

CORRÊA, Alexandre de Souza; FERRERA DE LIMA, Jandir. (2016). Modernização da agricultura e os ciclos de produção extensiva e intensiva em Mato Grosso do Sul: impactos na ocupação da mão de obra agrícola (1970-2014). **Campo - Território: Revista de Geografia Agrária**, 11(24 Ago.), 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/RCT112413>. Acesso em jan. de 2019.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CUNHA, A. M.; SILVA, D. D. Construção e validação de um questionário de atitudes frente as relações CTS, In: Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências, 2009, Florianópolis. **Anais...**, Florianópolis, 2009.

DATASUS. **Ministério da Saúde. DATASUS (2018)** – Departamento de Informática do SUS. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/ambulatoriais/sai>. Acesso em nov. de 2017.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio; PENHA, Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI** | n. 22 | Jan./Abr. 2016.

DE PAULA, Luiz Fernando; PIRES, Manoel. Crise e Perspectivas para a Economia Brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31 (n. 89), p. 125-149, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0125.pdf>. Acesso em set. de 2019.

DE PAULA, Carla. CFM apresenta *ranking* inédito do gasto per capita em saúde no Brasil. **Healthcare Management**, Ribeirão Preto-SP, 14 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://grupomidia.com/healthcaremanagement/lideres-e-praticas/cfm-apresenta-ranking-inedito-do-gasto-per-capita-em-saude-no-brasil/>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

DIAS, Cleidson Nogueira. Abordagens do Desenvolvimento Latino-Americano: a análise de uma das principais Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. In: ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar. **CEPAL: Leituras sobre o desenvolvimento Latino-Americano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. 344p.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DOURADOSNEWS. Estado autoriza asfaltamento da rodovia Sul Fronteira. **Douradosnews**, Dourados, 09 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<http://www.douradosnews.com.br/noticias/estado-autoriza-asfaltamento-da-rodovia-sul-fronteira-5bf14e9001328cdf/351653/>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

DRUCIAKI, Felipe Polzin. Desenvolvimento Territorial: conceito e elementos. **Economia e desenvolvimento territorial**. Org. Bernardo Soares Bidarra, Francisco André Pedersenm, Voll, Jandir Ferrera de Lima – Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. – 61 p. il.

EASTON, David. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/bs.3830130208>. Acesso em 15 de Agosto de 2018.

EBERHARDT, P. H. C.; FERRERA DE LIMA, J. Evolução e estágio do desenvolvimento econômico regional: o caso das regiões do Paraná. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 1, p. 189-203, 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/197/283>>. Acesso em outubro de 2016.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National System and “Mode 2” to a Tripé Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, n. 29, p. 01-18, 2000.

EUROSTAT. 2009. **Science, technology and innovation in Europe**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (Eurostat Statistical books). Disponível em: <https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7-evidence-base/statistics/eurostat__science,_technology_and_innovation_in_europe.pdf> Acesso em: 30 de outubro de 2017.

EUROSTAT. 2013. **Science, technology and innovation in Europe**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (Eurostat Pocketbooks). Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5969406/KS-GN-13-001-EN.PDF>>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Wernek; PEREIRA, Thomaz. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 50(6): p. 959-979, nov./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - RBCS – São Paulo - vol. 20 n° 59, out. 2005. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper44.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2018.

FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios** / Arilson Favareto. [et.al] -- Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.

FERREIRA, Clarisse Mendes Pinto Gomes; MARIANI, Milton Augusto Pasquotto; OLIVEIRA NETO, Antônio Firmino de. Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento. **Revista GeoPantanal**, UFMS/AGB, Corumbá/MS, N. 18, p. 71-92, jan./jun. 2015.

FERRERA DE LIMA, Jandir. A Implementação de Programas e Ações para a Integração Regional: Reflexões para um Debate. **Terra e Cultura**, Londrina PR, v. 21, n.40, p. 75-82, 2005.

FERRERA DE LIMA, Jandir. ALVES, Lucir Reinaldo; PIFFER, Moacir; PIACENTI, Carlos Alberto. Análise Regional das Mesorregiões do Estado do Paraná no final do Século XX. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, ano 24, n. 46, p. 7-26, setembro de 2006.

FERRERA DE LIMA, Jandir. Integração e Desenvolvimento Regional: Elementos Teóricos. **Revista do Centro de Educação e Letras da Unioeste**. Foz do Iguaçu, Vol. 12, n. 01, 1º Semestre de 2010.

FERRERA DE LIMA, Jandir. O Crescimento Econômico Territorial. **Economia e desenvolvimento territorial**. Org. Bernardo Soares Bidarra, Francisco André Pedersenm, Voll, Jandir Ferrera de Lima – Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. – 61 p. il.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, 1986.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **IFDM – Ano base 2007, 2012 e 2016**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 3 de janeiro de 2019.

FISCHER, Tânia. (Org.) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação, Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa. – 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405p.

FOCHEZATTO, Adelar. Estrutura da Demanda Final e Distribuição de Renda no Brasil: uma abordagem multisetorial utilizando uma Matriz de Contabilidade Social. **Revista Economia**, Brasília(DF), v.12, n.1, p.111–130, jan/abr 2011. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n1p111_130.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2019.

FREITAS, Eduardo de. Conceito de Conurbação. **Brasil Escola**. Disponível em <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/conurbacao.htm>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

FUKUDA-PARR, Sakiko. The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen’s Ideas On Capabilities. **Feminist Economics**, v. 09 (2 – 3), p. 301-317, 2003.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura. 1963.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1981.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 8a ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1983.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

_____. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GALINDO, Ernesto Pereira. Pesquisa e políticas públicas para a fronteira. In: PÊGO, Bolívar. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, volume 2. Organizadores: Bolívar Pêgo ... [et al.]. – Brasília: Ipea: MI, 2017.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira; VASCONCELOS, Ronaldo R. **Política Regional à escala Sub-Regional: uma tipologia Territorial como Base para um fundo de apoio ao Desenvolvimento Regional**. Brasília, IPEA, Texto Para Discussão N° 665, 1999.

GANSTER, Paul; SWEEDLER, Alan; SCOTT, James; DIETER-EBERWEIN, Wolf. (Eds). **Border and Border Regions in Europe and North America**. 1997.

GARCIA, Valeria Paola Vetuschi. **A dimensão social dos processos de Integração Regional: as estratégias do Mercosul e da União Europeia**. 2007. Dissertação. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

GAROFOLI, Giocchino. **Endogenous Development and Southern Europe**, Avebury, Aldershot, UK, 1992.

GAROFOLI, Giocchino. Industrializzazione Diffusa e Piccola Impresa: il Modello Italiano Deglianni 70 e 80. O Exemplo Italiano. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (14) 1: 49-75, 1993. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/1595/1964>. Acesso em: 23 de maio de 2018.

GHETTI, Isabella Benini Lolli. **A questão urbana no universo fronteiriço: sobre a fronteira internacional de Ponta Porã / MS**. 2008. 205f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

GODARD, Olivier; CERON, Jean-Paul; VINAKER, K; PASSARIS, S. Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **Estudios Territoriales**, Madrid, n.24. 1987. p. 135-147.

GODOY, Zaida Andrade Lopes; JACQUINET, Marc Marie Luc Philippe. Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: a Experiência de Mato Grosso do Sul. In: José Celso Cardoso Jr; José Carlos dos Santos; Roberto Rocha Pires. (Org.). **PPA 2012-2015 A Experiência Subnacional de Planejamento no Brasil**. 1ªed. Brasília: Ipea, 2015, v. Livro3, p. 167-182.

GOLDENSTEIN, L; SEABRA, M. “Divisão regional do trabalho e nova regionalização”. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo : USP/FFLCH, 1982, p.21-46.

GOMES, Romeu. Análise de Dados em Pesquisa Qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.) et al. **Pesquisa Social: Teoria, Método, e Criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 67-80.

GRISALES, Germán. Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una Zona de Integración Trinacional? Aldea Mundo. **Revista sobre Fronteras e Integración**. Año 10, N°18. Mayo de 2005, p. 54-61, 2005.

GUBA G. Egon; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Tradução de Beth Honorato. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUIMARÃES NETO, Luis. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: MIRANDA, C.; TIBÚRCIO, B. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: NEAD, 2010.

HADDAD, Paulo Roberto. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 119-146, set./dez. 2009. Editora UFPR.

HADDAD, Paulo Roberto. Cultura local e associativismo. In: Seminário do BNDES sobre arranjos produtivos locais. **Anais...BNDES**. Belo Horizonte, MG: 2004, 53p.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernández. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Revista Análise Econômica**. Ano 20, nº 37, março, 2002.

HAYES, Adrian; NADKAMI, M. V. **Poverty, environment and development: studies of four countries in the Asia Pacific Region**. Bangkok: UNESCO PROAP, 2001.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 322 p.

HOUSE, John. "The Frontier Zone. A Conceptual Problem for Policy Makers", **International Political Science Review**. 4(1): 456-477, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1600749>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

IBGE (2017) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

IFDM (2018) - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em dezembro de 2018.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. Exportações Brasileiras de Mercadorias no Mercado Mundial e o Setor Agrícola, Anos 2000. **Análises e Indicadores do Agronegócio**. v. 7, n. 11, novembro 2012. Disponível em: < <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-60-2012.pdf>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

INTERSEAS. Lei de Maquila: conheça os benefícios de fabricar no Paraguai. **Interseas Comércio Exterior**, Florianópolis, 21 de junho de 2017. Disponível em: < <http://interseas.com.br/lei-de-maquila-conheca-os-beneficios-de-fabricar-no-paraguai/#.XH3pIS3Oqu4>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da controladoria geral da união. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3719/2336>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

KAMPFER, Angela. MS superou média nacional na geração de empregos em 2010. **Campo Grande News**, Campo Grande, 11 de maio de 2011. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/economia/ms-supera-media-nacional-na-geracao-de-empregos-em-2010-aponta-rais>>. Acesso em: 20 de jan. de 2019.

KON, Anita. Novas territorialidades: transformações nas hierarquias econômicas regionais. **Pesquisa & Debate**, SP, volume 10, número 1(15), p. 42-76, 1999.

LAMOSO, Lisandra Pereira. Comércio Exterior e Estruturas Produtivas no Estado de Mato Grosso do Sul. **Geosul**, Florianópolis, v. 26, n. 51, p 129-144, jan./jun. 2011.

LAMOSO, Lisandra Pereira. A influência de um modelo neodesenvolvimentista na integração regional. **Revista Densidades** (Online), v. 16, p. 33-49, 2014.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936/1958.

LIMA, Fernando Raphael Ferro de. **Desenvolvimento Regional na Fronteira Foz do Iguaçu/BR e Ciudad Del Este/PY**. 2011. 165 fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2011.

LINDBLOM, Charles Edward. **The Science of Muddling Through**. Public Administration Review. v. 19, p. 78-88, 1959. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Acesso em: 15 de Agosto de 2018.

LIST, Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. Mexico, D.F., Fondo de Cultura Economica, 1942.

MACEDO, Fernando César de; COÊLHO, Vitarque. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, Suplemento - set/dez. 2015, p. 464-486.

MACEDO, Fernando César de; CANO, Wilson. 10 Anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR: avanços e entraves. In: MACEDO, F. C. de; CANO, W. In: **XVII Encontro Nacional da Anpur**. São Paulo, Anais...São Paulo: 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL%2023.pdf> Acesso em: 25 jul. 2017.

MACHADO, Lia Osório; HAESBAERT, Rogério; RIBEIRO, Letícia P.; STEIMAN, Rebeca; PEITER, Paulo; NOVAES, André. O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de Oliveira. (Org.). **Territórios sem Limites: Estudos sobre Fronteiras**. 1ed.Campo Grande: Editora da UFMS, 2006, v. p. 87-112.

MAGALHÃES, João Carlos Ramos; MONTEIRO NETO, Aristides; COSTA, Rodrigo Portugal da; RESENDE, Guilherme Mendes; SOUSA, Alexandre Gervásio de. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais. In: RESENDE, Guilherme Mendes. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. Análise por Triangulação de Métodos: um referencial para pesquisas qualitativas. **Revista Univap**. São José dos Campos-SP-Brasil, v. 20, n. 35, jul.2014

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v.13, n. 31, p. 47-68, 2002.

_____.; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p.131-160.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. Aspectos da Integração Regional em defesa no Cone Sul. **Rev. Brasileira de Política Internacional**. 51 (1): p. 70-86. 2008.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria do Estado de Receita e Controle. **Lei Complementar Nº 93**, de 05 de novembro de 2001.

_____. Secretaria do Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). **Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030**. Campo Grande, (Documento Síntese), 2009.

_____. Secretaria do Estado de Fazenda. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo. **Lei nº 4.049**, de 30 de junho de 2011.

_____. Secretaria do Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). Secretaria do Estado do Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR). **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS**. Campo Grande: Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, 2012.

_____. Secretaria do Estado de Fazenda. **Decreto nº 14.090**, de 27 de novembro de 2014.

MATTOS, Rubens Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas Farias (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015.

MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martin. Desarrollo a Escala Humana una opcion para el future. **Centro de Alternativas de Desarrollo, CEPUR**. Development Dialogue, Número especial, 1986. Disponível em: http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/1986/08/86_especial.pdf. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

MEDEIROS, Elisete Batista da Silva. **A Política Nacional de Desenvolvimento regional no Brasil: Interfaces e articulações na sua construção**. Dissertação de Mestrado – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2015.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999. v. 3. p. 59-100.

MINAYO, Marília Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Introdução. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: Abordagem de Programas Sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010. p. 19-51.

MONTEIRO NETO, Aristides; MAGALHÃES, João Carlos Ramos; COSTA, Rodrigo Portugal da; RESENDE, Guilherme Mendes; SOUSA, Alexandre Gervásio de. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos beneficiários e bancos operadores. In: RESENDE, Guilherme Mendes. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

MOREIRA, Adriana Rochas de Carvalho Fruguli. **Influência das políticas públicas e programas sociais de combate à pobreza no desempenho econômico e social dos municípios selecionados, do estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2000 a 2010**. 2012. 162f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MOURÃO, Kleber Antônio da Costa; AMIN, Mário Miguel. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como instrumento de gestão do desenvolvimento econômico da Amazônia Legal. In: **VIII Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade (VIII CODS)**, 2017, Belém. Gestão Organizacional e Desenvolvimento: do Global ao Local. Belém: UNAMA, 2017. v. 8. p. 258-273.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 2ed. Rio de Janeiro, Saga, 1968.

NEVES, Alex Jorge; SILVA (Org.), José Camilo da (Org.) ; MONTEIRO, Licio Caetano do Rego (Org.). **Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. v. 1. 187p.

NUNES, Maria Aparecida. **Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira: impactos das políticas contemporâneas**. 2013. 354 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

NURKSE, Ragnar. **Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OCAMPO, José Antônio. Hirschman, a industrialização e a teoria do desenvolvimento. **Revista Economia Ensaios**. V.27 n. 2 (2013): Edição Especial- Homenagem a Albert Hirschman, 2013. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/issue/view/1109>. Acesso em: 01 de setembro de 2019.

OLIVEIRA, Gilson. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002. Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/revista.asp>. Acesso em 10 outubro de 2016.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto; FERRERA DE LIMA, Jandir. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: um processo em construção. In: ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar. **CEPAL: Leituras sobre o desenvolvimento Latino-Americano**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012. 344p.

OLIVEIRA, Marcelino Nunes de. **Parlim** – Parlamento Internacional Municipal: um projeto de integração. Editora Nicanor Coelho, Ponta Porã/MS, 2015.

PÊGO, Bolívar. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, volume 2. Organizadores: Bolívar Pêgo ... [et al.]. – Brasília: Ipea: MI, 2017.

PEIXOTO, Alexandre Bastos. Fronteira e Integração Regional. In PÊGO, Bolívar. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, volume 2. Organizadores: Bolívar Pêgo ... [et al.]. – Brasília: Ipea: MI, 2017.

PEREIRA, P. G. Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos. 2009. 220 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Jacira Helena do Valle. Diversidade cultural nas escolas de fronteiras internacionais: o caso de Mato Grosso do Sul. **Revista Múltiplas Leituras**, v. 2, n. 1, p. 51-63, jan./jun. 2009.

PERIS, A. F.; BRAGA, E. G. Eixos de desenvolvimento intra-regionais. In: PERIS, A. F. (Org.). **Estratégias de desenvolvimento regional: região oeste do Paraná**. Cascavel: Edunioeste, 2003.

PERROUX, François. O conceito de polo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PIACENTI, Carlos Alberto; FERRERA DE LIMA, Jandir. (Coord.). **Análise do impacto dos reservatórios das hidroelétricas no desenvolvimento econômico microrregional**. Toledo: UNIOESTE Campus de Toledo, março/2001. 245 p. (Relatório de Pesquisa. UNIOESTE – Campus de Toledo/Fundação Araucária - Projeto 612.) projeto concluído, 2002.

PIACENTI, Carlos Alberto. **O potencial do desenvolvimento endógeno dos municípios paranaenses**. 2009. 201f.. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOPEZ JUNIOR, Félix; SÁ E SILVA, Fabio Costa. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. **In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2010.

PRADO; Henrique Sartori de Almeida. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. 2010. 149f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.

PREBISCH; Raúl. Por uma dinâmica do desenvolvimento latino-americano. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 01, 2000.

PUMAIN, Denise.; SAINT-JULIEN, Thérèse. **Lanalyse spatiale: localizations dans l'espace**. Paris: Aimand Colin, 1997. 167p.

RAIHER, Augusta Pelinski. Desenvolvimento Territorial: uma proposta metodológica. **Economia e desenvolvimento territorial**. Org. Bernardo Soares Bidarra, Francisco André Pedersenm, Voll, Jandir Ferrera de Lima – Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. – 61 p. il.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** – Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

REITEL, B. ZANDER, P. Frontières. **Rev. Lundi**, maio de 2004. Disponível em: http://www.hypergeo.eu/IMG/article_PDF/article_16.pdf. Acesso em: 10 de outubro de 2017.

RESENDE, Guilherme Mendes et. al. Brasil: Dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 11, jan/jun. 2015.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) / editor: Guilherme Mendes Resende - Brasília: Ipea, 2017.

REZENDE, João Batista. **Administração Pública em Municípios de Pequeno Porte do Sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. 241 fls. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RICHERS, R. Desenvolvimento: um desafio social. **Revista de administração de empresas**. Vol.10 n.2. São Paulo, Abr./Jun. 1970.

RODRIGUES, Cristiane Prado Benevenuto. ALVES, Lucir Reinaldo. Análise Espacial da Distribuição das Atividades Econômicas no Oeste Paranaense entre 2000 e 2015. In: **XX Encontro de Economia Paranaense – ECOPAR**. Maringá – PR, de 25 a 27 de outubro de 2017.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos Gelson dos. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Revista Textos & Contextos**. Porto Alegre v. 6 n. 2 p. 314-334. jul./dez. 2007.

ROSA, Sueli L. Couto. Diretrizes e princípios em desenvolvimento territorial. In: Valério Turnês, et al. **Projeto Meu Lugar: transformar regiões administrativas e territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004. p. 25-71.

ROSSI, Peter. H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard. E. **Evaluation: a systematic approach**. 7 Ed., Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. **In:** RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração da UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para Aprender Políticas Públicas. Brasília: **Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas (IGEPP)**, 2013. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_05.pdf. Acesso em: 11 de junho de 2018.

SÁBATO, Jorge; BOTANA, Natalio. La ciencia y tecnologia en el desarrollo futuro de América Latina. **Revista de la Integración**, p. 15-36, nov. 1968.

SANT'ANNA, Sérgio Luiz Pinheiro. A Integração Regional como estratégia de política de Estado no Brasil na geopolítica internacional. **Ciência e Luta de Classes (Digital)**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 39-49, jan./jun. 2015.

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. 2 Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

SAQUET, Marcos Aurélio; SILVA, Sueli Santos. Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território. **Revista Geo UERJ** - Ano 10, v.2, n.18, 2o semestre de 2008. P. 24-42.

SEERS, Dudley. The Meaning of Development. **IDS Communication 44**, 1969. Institute of Development Studies, 1969. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/themeaningofdevelopment.pdf>. Acesso em: 25 de agosto de 2019.

SDCO, Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Relatório de Gestão Exercício 2007**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

SEMAGRO, Secretaria do Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul. **Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento**. Janeiro de 2015. Disponível

em:http://www.semagro.ms.gov.br/wpcontent/uploads/2017/06/estudo_dimensao_territorial_2015.pdf . Acesso em: 18 de julho de 2018.

SEMAGRO, Secretaria do Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul. **Fomentar Fronteiras: Governo de MS discute parcerias em momento de industrialização do Paraguai**. 17 de Março de 2017. Disponível em: < <http://www.iagro.ms.gov.br/fomentar-fronteiras-governo-de-ms-discute-parcerias-em-momento-de-industrializacao-do-paraguai/>>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SEOANE, Alfredo Flores. Integración económica y Fronteras: bases para un enfoque renovado. In: SEOANE, A. F., ORIAS, R. A. e TORRES, W. A. **Desarrollo Fronterizo: construyendo una nueva agenda**. La Paz: Universidad de la Cordillera, 2009.

SILVA, Maurício Corrêa da; SILVA, Romildo de Araújo da; SILVA, José Dionísio Gomes da. Análise e avaliação de políticas públicas: aspectos conceituais. **Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal**, V. 61, p. 1434-1444, 2016.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson de Rosário. A Avaliação de Programas Públicos: Reflexões sobre a Experiência Brasileira. **Relatório Técnico do IPEA – Brasília: Ipea**, 2002. 60p.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Brasil em Desenvolvimento 2013 (v. 1). Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, Sandro Pereira. Análise da trajetória institucional de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. In: **Rev. Serv. Público**, Brasília 67 (3) 351-376 jul/set 2016.

SILVA, Simone Afonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. 2014. 518 fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Simone Afonso da. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. In: **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Brasília: Rio de Janeiro: IPEA**, 2015.

SILVA, Walter Guedes. A Estratégia de Integração do sul do estado de Mato Grosso ao território nacional durante o Governo Vargas: uma análise a partir da criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados em 1943. **Revista do Departamento de Geografia**, V. 31, p. 26-42, 2016.

SIMÕES, Rodrigo Ferreira; LIMA, Ana Carolina. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, p. 5-19, 2010.

SIMON, Herbert Alexander. (1957). **Comportamento administrativo**; estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 2 ed. rev. RJ: FGV, 1970. 277 p.

SOLOW, Robert Merton. A Contribution to the theory of Economic Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, vol.70, N.1, 1956, p.65-94.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, vol. 18, n. 16, jul.-dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA FILHO, José Renato de. **Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação**. Porto Alegre: UFRGS, Mimeo, 2002. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvreg.html>>. Acesso em: 12 junho de 2018.

SOUZA, Nali de Jesus de. Teorias dos Polos, Regiões Inteligentes e Sistemas Regionais de Inovação. Porto Alegre: PUCRS. **Análise**, vol. 16, n. 1, 2005, p. 87-112.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico geográfica. In: Héctor Hugo Trincherro; Tito Carlos M. Oliveira. (Org.). **Fronteiras Platinas: Território e Sociedade**. 1º ed. Dourados: UFGD, 2012, p. 257-278. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/2002-conceito-fronteira-RST-LOM.pdf>. Acesso em 05 de outubro de 2017.

STÖHR, Walter; TAYLOR, D.R.F. Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries. **IIR-Discussion Papers**, 10. WU Vienna University of Economics and Business, Vienna. 1981.

STÖHR, Walter. Changing external conditions and a paradigm shift in regional development strategies. **Estudos de Economia**, vol. IV, n. 4, Jul.-Set. 1984.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. **Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR-BA)**, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2018.

THABETHE, Nompumelelo; MAGEZI, Vhumani, NYUSWA, Mandla. Micro-credit as a community development strategy: a South African case study. **Community Development Journal**, Volume 47, Issue 3, 1 July 2012, Pages 423–435. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cdj/bsr042>. Acesso em 28 de março de 2018.

TORRECILHA, Maria Lúcia. **Gestão Compartilhada como espaço de Integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. 180f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria**. Portaria/TCU 230, de 25 de agosto de 2014. Relatório. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.teu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>. Acesso em 25 de abril de 2017.

VILPOUX, Olivier François; LAURINO, Jaqueline; CAMPEÃO, Patrícia. Papel dos colegiados no desenvolvimento de uma política de integração territorial. Exemplo dos territórios rurais de Mato Grosso do Sul. **Desenvolvimento em Questão**. Ijuí/RS, Editora Unijuí, ano 12, n. 28, p. 37-67, out-dez, 2014.

VIVANCO, Nayeli. **The Socio-Economic Impacts of Micro-Credit: The Case of Rural Mexico**. College of Arts and Sciences, Northeastern University, Boston, MA Senior Honors Project Spring, 2006. Disponível em: https://repository.library.northeastern.edu/downloads/neu:376753?datastream_id=content. Acesso em 13 de março de 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

**Universidade do Oeste do Estado do Paraná (UNIOESTE) Campus de Toledo Centro de Ciências Sociais Aplicadas Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio
Nível Doutorado**

Roteiro da Entrevista que contempla os atores do desenvolvimento e lideranças regionais da fronteira do estado de Mato Grosso do Sul com o Paraguai

Aluno: Alexandre de Souza Corrêa – Professora Orientadora: Dra. Zelimar Bidarra Soares

Esse roteiro de entrevista busca dados primários para a pesquisa da Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio do discente Alexandre de Souza Corrêa. Os dados serão sistematizados sem identificação. A entrevista será feita entre os principais atores do desenvolvimento dos municípios que fazem fronteira com o Paraguai para análise exclusivamente acadêmica.

Quanto ator do desenvolvimento regional que envolve a fronteira entre os municípios do estado de Mato Grosso do Sul e a República do Paraguai, responda as seguintes perguntas:

Data da Entrevista: _____/_____/_____.

Item 01: Características do Respondente

Nome: _____

Formação Profissional: _____

Cargo que exerce: _____

Tempo de exercício no cargo: _____

Tempo de experiência profissional ligada a lideranças no município: _____

Item 02: Descrição socioeconômica do município e de sua importância na região

- Quais as principais atividades econômicas do município?

- Como o(a) sr.(a) compreende o desenvolvimento do município considerando as relações de integração com a fronteira paraguaia?

Item 03: Entraves e potencialidades ao desenvolvimento do município

- Quais as maiores dificuldades enfrentadas pelo município para seu desenvolvimento?

Item 04: Descrição das políticas e programas executados nos municípios

- Quais os principais programas e projetos financiados por verbas federais/estaduais executados neste município nos últimos anos?
- Há ações destes programas e projetos que envolveram a participação de representantes da comunidade do município?

Item 05: Possíveis impactos das políticas de integração no desenvolvimento do município e de sua região

- O(a) sr.(a) conhece as ações de algumas destas políticas (ou outras) para a integração de desenvolvimento da Faixa de Fronteira: como o Programa de Promoção para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) de âmbito Federal; o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF-MS) e o Programa Fomentar Fronteiras (PFF) ambos de âmbito estadual?
- Conhecendo a(s) política(s), o(a) sr.(a) o identifica como importante para seu município no aspecto da participação de atores relevantes e da magnitude de tais ações?
- O(a) sr.(a) pode citar ações que algumas destas políticas praticaram no município (como espaços de debates e de decisões que incentive a interação de atores dos segmentos privado, governamental e organismos diversos da sociedade)?
- Se necessário, faça apontamentos que julgar importante.

APÊNDICE B
ESTADO DA ARTE

ANO	AUTOR	NATUREZA	OBJETIVO	RESULTADO
1988	Marília Steinberger	Artigo de periódico nacional	Debater sobre as políticas de desenvolvimento regional, sob uma nova concepção do desenvolvimento regional	O trabalho propôs o fortalecimento das economias regionais, respeitando o estágio de desenvolvimento de cada uma delas, através de três abordagens complementares - supra, inter e intra-regional. (http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9440)
1999	Antônio Carlos F. Galvão e Ronaldo R. Vasconcelos	Artigo de periódico nacional (IPEA)	Analisar concretamente o território nacional em sua totalidade, e propor alguma tipologia espacial correspondente.	Preocupação elementar é a de fornecer um quadro genérico, expresso na forma de mapas, que contemple uma tipologia espacial/territorial consentânea à adoção de um instrumento de política regional como um fundo de apoio ao desenvolvimento regional, voltado basicamente para o financiamento de programas sub-regionais de desenvolvimento. (http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0665.pdf)
1999	Tania Bacelar de Araújo	Artigo de periódico nacional	Discutir a necessidade de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil contemporâneo	Argumenta que a dinâmica regional entregue apenas às decisões do mercado tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando aquelas fraturas. Propõe a formulação e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sob nova abordagem da questão regional brasileira. (https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=143)
2002	Annekatriin Niebuhr e Silvia Stiller	Artigo de periódico internacional	Analisar os efeitos de integração nas regiões fronteiriças sob um levantamento da teoria econômica e estudos empíricos	Os autores concluíram que só a teoria econômica permite conclusões muito vagas sobre os efeitos espaciais da integração. Dependendo de circunstâncias específicas, as regiões de fronteira podem se beneficiar, perder ou não ser afetadas pela integração. (https://www.econstor.eu/bitstream/10419/19341/1/179.pdf)
2003	Carolina Moulin Aguiar	Artigo de periódico nacional	Demonstrar em que medida a integração regional cepalina implica a formação de regimes internacionais promovidos pelos Estados latino-americanos.	Conclui-se que a Cepal, com sua proposta de regionalismo aberto, não se preocupa com a efetividade, na medida em que acredita que a integração regional é requisito para o desenvolvimento econômico sustentável, para o alcance da transformação produtiva com equidade social. (http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/5028/5121)

2004	Ana Marleny Bustamente	Artigo de periódico internacional	Analisar a participação dos atores políticos e sociais na fronteira de Tachira-Norte de Santander na integração andina	Os atores sociais e políticos e os líderes de grupos sociais são os que mais compreenderam o processo de integração sub-regional e fronteira na região em estudo. Não significa que tenha a capacidade para fazer chegar tal compreensão aos acionistas locais das comunidades mais próximas ao limite; os quais tem pretendido obstaculizar em diversos momentos o avanço da integração regional. (https://www.researchgate.net/publication/26419714_Participacion_de_los_actores_politicos_y_sociales_en_la_frontera_Tachira-Nortede_Santander_y_en_la_integracion_andina)
2005	Lall Ramrattan	Artigo de periódico internacional	Desenvolvimento Econômico e Integração Econômica A. J. Kondonassis: Artigos Selecionados é uma coleção dos artigos do autor sobre desenvolvimento econômico e história abrangendo mais de 40 anos.	É parcialmente teórico, lidando com amplas discussões de teorias de desenvolvimento e integração, às quais a parte II é dedicada. Também é parcialmente aplicado no exame da Grécia na parte I e na Europa na parte III. Nós, portanto, dividimos nossa revisão em duas partes para atender às perspectivas gerais e específicas do texto. (http://go.galegroup.com/ps/i.do?p=AONE&sw=w&u=capes&v=2.1&id=GALE%7CA140790466&it=r&asid=e43e478c51e87dcf5e5c527fc601d)
2007	Valeria Paola Vetuschi Garcia	Dissertação (Mestrado em Integração Latino-Americana)	Estudar a dimensão social dos processos de integração regional na União Europeia e Mercosul.	Em que pesem os processos integracionistas terem uma origem eminentemente econômica, já há algum tempo se voltaram para a necessidade de terem uma dimensão social, uma vez que não é mais possível ignorar a inter-relação existente entre o econômico e o social, o que é tão prejudicial quanto ignorar a importância e a necessidade do combate à exclusão social. (http://repositorio.ufsm.br/handle/1/9749)
2008	Otávio Diel Deves et al.	Anais de Evento	Identificar a dinâmica e evolução dos sistemas agrários da porção oeste da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (GFM), uma regionalização proposta pelo Ministério da Integração Nacional (MI)	O trabalho conclui que as políticas apresentadas demonstram uma diversidade de ações do MI na mesorregião, o que por um lado é reflexo da diversidade da GFM. Mas, por outro lado, não se observa um programa de desenvolvimento territorial, ou desenvolvimento territorial rural da mesorregião, pautado nos fatores que, segundo o MI, identificam a GFM enquanto tal. (http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/30350)
2008	Synara Aparecida Olendzki Broch	Tese (Doutorado em Dese. Sustentável)	Trata sobre a temática referente à gestão transfronteiriça de águas, no contexto de políticas públicas, com vistas ao desenvolvimento sustentável	Os resultados obtidos permitem a análise e a busca por alternativas à indução e ao avanço da gestão integrada e compartilhada de recursos hídricos transfronteiriço por meio do estabelecimento de redes de caráter cooperativo para a implantação de uma governança para a gestão hídrica em bacias hidrográficas que compreendem o território de mais de um país. (http://repositorio.unb.br/handle/10482/2474?mode=full)

2009	Ellen Regina do Santos Lobo	Dissertação (Mestrado em Economia)	Entender a relevância da política de integração entre Brasil e Venezuela como países membros do MERCOSUL, trazendo para ambos desenvolvimentos sociais, políticos, econômicos e culturais.	Fornecer reflexões sobre as estratégias do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, este atrelado ao controle do Estado. Sendo necessário que as decisões passem entre governadores, parlamentares, empresários, grupos sociais visando a integração e o desenvolvimento endógeno da região. (http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/18815)
2009	Tadeu Alencar Arrais	Artigo de periódico nacional	Refletir os apontamentos metodológicos sobre o desenvolvimento regional – PNDR.	Os apontamentos metodológicos não passam apenas pelo diagnóstico, mas pela interpretação do quadro de ações dos atores sociais de base regional que ocorrerá desde as discussões preliminares, passando pela elaboração dos objetivos e, principalmente, pela execução dos projetos setoriais. (http://www.raco.cat/index.php/Biblio3w/article/view/143144/194817)
2010	Arilson Favareto	Livro	Contribuição ao debate sobre esse tema tão recente no Brasil, o Desenvolvimento Territorial. Ele reúne visões e olhares complementares e por vezes um pouco distintos sobre esse acontecimento na vida pública brasileira desta década inicial do século XXI	É realizado um esforço de identificação das marcas mais relevantes da experiência brasileira, em particular a explicitação das lições e dos avanços obtidos e, são apresentadas sugestões capazes de apoiar a sustentabilidade futura das políticas voltadas para os territórios rurais. http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Série-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avanços-e-Desafios.pdf
2010	Leonardo Guimarães Neto	Livro	Analisar os antecedentes e a contribuição do Planejamento Territorial no Brasil.	Conclui-se que são grandes os desafios que as formas atuais de intervenções baseadas no planejamento territorial têm de superar, no sentido de aperfeiçoar o encaminhamento de soluções dos problemas relacionados com o desenvolvimento econômico, social e ambiental das regiões e territórios onde atuam. http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Série-DRS-vol-12-Pol%C3%ADticas-de-Desenvolvimento-Territorial-Rural-no-Brasil-Avanços-e-Desafios.pdf
2010	Marta Maria Brackmaan	Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciências Sociais)	Averiguar a potencial contribuição da internacionalização da educação, através da criação da Unila, para o desenvolvimento dos mecanismos processuais necessários para a geração das condições básicas para a integração regional.	A investigação permitiu concluir que a Unila é um modelo inovador de Universidade e que a internacionalização da educação superior, via sua criação, tem potencial para contribuir para o alcance dos objetivos da política externa brasileira referente à integração regional, embora, por si só, ela não garanta o sucesso da integração. (http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/1994)

2011	Charles Mathusalém Soares Evangelista et al.	Artigo de periódico nacional	Avaliar a PNDR na perspectiva do controle dos benefícios fiscais.	Os autores concluíram a necessidade de que sejam modelados e coordenados entre si os procedimentos de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, com vistas à melhoria da tomada de decisão pelos gestores e legisladores. (http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/180)
2011	Fernando Raphael Ferro de Lima	Tese (Doutorado em Geografia)	Destacar o grau de integração econômica existente na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, tendo por referência as cidades de Foz do Iguazu, no Brasil e <i>Ciudad del Este</i> , no Paraguai	As tendências demográficas da região reagem de modo diferenciado às políticas nacionais. Na última década, a política externa brasileira levou Foz do Iguazu a uma relativa estagnação em comparação com as outras cidades médias paranaenses. (http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26280/TESE_FERNANDODELIMA.pdf?sequence=1)
2011	Guilherme Leitão	Dissertação (Mestrado em Direito)	Analisar a PNDR dirigida a Questão Regional, dando ênfase aos aspectos geopolíticos, sociológicos, político-institucional.	Concluiu-se que as disparidades regionais sempre foram um problema fundamental no Brasil, e que muitas “Políticas Públicas”, em diversos governos, e sob variado enfoque e diversificada intenção, não conseguiram sanar o país desta chaga secular. (https://uolp.unifor.br/oul/ObraBddSiteTrazer.do?method=trazer&ns=true&obraCodigo=87239)
2011	Henrique Villa da Costa Ferreira	Artigo de periódico nacional	Analisar os avanços da PNDR vislumbrando as possibilidades para o futuro, bem como das possibilidades de cooperação com a União Europeia, mais especificamente com o Departamento-Geral de Política Regional da UE.	Constatou-se que a PNDR deve: ser uma política de Estado; descentralizar as decisões e alterar o modelo de gestão para mais participativa. (http://www.seer.ufrgs.br/index.php/paraonde/article/view/24468/14120)
2011	Janaina Macke	Dissertação (Mestrado em Administração)	Mensurar os níveis de capital social e desenvolvimento a partir de indicadores socioeconômicos em três regiões pertencentes a SDR do Extremo Oeste de Santa Catarina	O capital social é maior nas sociedades em que há menor desigualdade nos grupos e diferenças étnicas. A distribuição igualitária da renda propicia maior harmonia e coesão social. As desigualdades diminuem os estoques de capital social, afetando fortemente a economia da população. A cultura também tem forte influência na manutenção da coesão social. (https://repositorio.ucs.br/handle/11338/562)

2011	Jorge Natal e Hipólita Siqueira	Entrevista em periódico nacional	Entrevista com Leonardo Guimarães Neto sobre os desafios da PNDR.	Desafio é a institucionalização da PNDR: uma política nacional de desenvolvimento regional de um lado, as entidades públicas nas suas várias esferas, e, de outro, a integração entre as instâncias governamentais com os segmentos representativos da sociedade, nas múltiplas escalas regionais. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321128742018
2011	Mauro Márcio Oliveira	Relatório (Ministério da Integração Regional)	Avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	Foi realizada uma avaliação independente da Política, a qual cobriu o período de fevereiro de 2007 (institucionalização da política) a dezembro de 2010 (fim da gestão presidencial), de forma a rever, atualizar e aprofundar as propostas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, desta forma, caminhar cada vez mais em direção aos seus propósitos originais. http://www.iicabr.iica.org.br/publicacoes/pndr-avaliacao-da-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional/
2011	Ubajara Berocan Leite	Relatório Cepal/Celad e	Refletir sobre a atualidade e a perspectiva do desenvolvimento regional no Brasil, com vistas à transformação da PNDR em uma política de Estado.	O autor concluiu a importância do envolvimento de atores em três níveis: Intragovernamental; Intergovernamental e Extragovernamental. https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Ubajara_Leite.pdf
2012	Adriana Rochas de Carvalho Fruguli Moreira	Tese (Doutorado em Economia)	Verificar a influência das políticas públicas e dos programas sociais de combate a pobreza nos municípios de MS em 2000 e 2010.	Foi possível inferir que a combinação de políticas universais com políticas focalizadas, como o programa de transferência de renda Bolsa Família, foi fundamental para que essa redução ocorresse. Porém, a sustentabilidade dessas políticas se apoia no crescimento econômico, na estabilidade e no desempenho do mercado de trabalho. http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/61927
2012	Cleidson Nogueira Dias	Artigo de periódico nacional	Investigar o entendimento da alta gerência da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), responsável pela execução da PNDR.	Avaliou os projetos da SDR destacando que a redução das desigualdades sociais pelas políticas desvela seu alcance e seu potencial transformador, no âmbito do espaço territorial, vivenciado pelos atores envolvidos e pelas pessoas beneficiadas. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321129114022
2012	Fabiano Oliveira Bringel	Artigo de periódico nacional	Analisar as metodologias aplicadas na formulação da PNDR do Governo Lula no Brasil.	A PNDR aponta polaridades expressa no binômio litoral-interior e outra no sentido Norte-Sul. No que se refere ao litoral-interior, as desigualdades se expressam na densidade populacional, enquanto que, na relação norte-sul, são os indicadores como nível de escolaridade, grau de urbanização e rendimento médio domiciliar que compõem a diferenciação. https://revistas.ufg.br/geoambiente/article/view/26051/15022

2012	Isabel Clemente Batalla e Diego Hernández Nilson	Artigo de periódico nacional	Examinar o caso da fronteira entre Uruguai e Brasil em que há uma nova perspectiva das políticas públicas em torno dos problemas das áreas fronteiriças desde 2002.	O artigo propõe que a combinação das recentes dinâmicas de integração, globalização e descentralização, assim como a aparição de novos atores ligados a elas, pertencentes aos governos subnacionais e à sociedade civil, são elementos centrais para compreender o surgimento desta fronteira como uma área de articulação de políticas de crescente importância nos processos de integração regional. http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4828/5406
2012	João Augusto Barbosa Monteiro et al	Artigo de periódico nacional	Avalia a utilização dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte no Estado de Roraima, entre 2004 e 2008	Investigou-se o baixo nível de absorção desses recursos destinados para investimentos ao longo dos cinco anos abrangidos pela pesquisa. O suporte teórico do estudo envolveu as idéias sobre círculo vicioso da pobreza e teoria da base econômica. https://doaj.org/article/52a188af0ece466eb9331bd29ec09d3c
2012	Leonardo Guimarães Neto	Entrevista a periódico nacional	Entrevista especial com o objetivo de compreender os desafios da Política de Desenvolvimento Regional.	É necessária a institucionalização de uma política nacional de desenvolvimento regional de um lado, as entidades públicas nas suas várias esferas, e, de outro, a integração entre as instâncias governamentais com os segmentos representativos da sociedade, nas múltiplas escalas regionais. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321128742018
2012	Luciana V. Netto Oliveira e Jandir Ferrera de Lima	Livro	Analisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional como um processo de construção.	Os autores concluíram que há um Política Nacional estruturada, contudo é necessário verificar, no decorrer dos anos, se esta atingirá os objetivos propostos para conseguir reduzir as desigualdades regionais brasileiras, conforme preconiza a Constituição Federal. (versão impressa).
2012	Maria Soares de Oliveira	Tese (Doutorado em Des. Sustentável)	Analisar as políticas e ações de integração regional, no processo de desenvolvimento, em uma área de fronteira sob a jurisdição trinacional do Brasil, Peru e Bolívia	A autora concluiu que o avanço na construção de uma sociedade mais desenvolvida é aquela formada por cidadãos, independentemente da etnia, religião, classe etc. Somente uma redefinição das relações internacionais, que propicie a redução das diferenças econômicas, pode-se falar em da resolução de problemas ambientais, sociais, políticos e econômicos. http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/4488
2012	Rosângela Nair de Carvalho Barbosa	Artigo de periódico nacional	Analisar o desenvolvimento regional como política pública no contexto da mundialização capitalista, a partir da análise da PNDR levada à frente nos últimos três mandatos do Governo Federal.	Forneceu reflexões sobre como o sentido social do discurso técnico pode contribuir para o aprofundamento da análise sobre o quadro das políticas públicas em curso no país. http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1175/4196

2013	Alberto Alves da Rocha	Dissertação (Mestrado em Des. Reg. e Agronegócio).	Analisar a evolução do desenvolvimento dos 139 municípios que estão na faixa de fronteira paranaense, através de análise do Índice FIRJAN	Os resultados permitiram analisar e entender as formações de padrões (clusters) espaciais, positivos e negativos, no agrupamento dos valores atribuídos pelo IFDM para os municípios em estudo. http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNIOESTE-1_4ac6011b55e80ff99dc55a21e6d4d7f9
2013	Antônio Paulo Carginin e Aldomar A. Rückert	Artigo de periódico nacional	Avaliar algumas das repercussões territoriais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no território do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.	Através da PNDR, o tema da Integração Regional passou a ser tratado a partir de uma estratégia nacional de desenvolvimento, prioritariamente pautada na inserção dos territórios que, historicamente, ocuparam uma posição marginalizada na formação econômica e territorial brasileira. http://confins.revues.org/8519
2013	Diego Vargas	Dissertação (Mestrado em Des. Regional)	Examinar a PNDR enquanto instrumento de planejamento regional criado para combater as desigualdades regionais brasileiras	Os resultados revelam que a criação da PNDR e a revalorização das Superintendências de Desenvolvimento Regional representam uma retomada com a preocupação com as desigualdades regionais. Contudo, os mecanismos de financiamento do PNDR e a distribuição regional dos recursos financeiros, parecem desarticulados dos propósitos relativos à redução das desigualdades regionais. http://www.bc.furb.br/docs/DS/2013/357678_1_1.pdf
2013	Edgar Andrés Londoño Niño	Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)	Analisar o processo de integração fronteiriça entre Brasil, Colômbia e Peru a partir de uma revisão dos principais elementos teóricos, históricos, geográficos e sociais que permitem entender a potencialidade e os limites da integração nessa Tríplice Fronteira desde o enfoque das Relações Internacionais.	Mesmo sendo necessária e possível a cooperação em um nível trinacional, predomina o tratamento bilateral, quando não unilateral, dos problemas fronteiriços. Os avanços em um diálogo trilateral são ainda muito limitados e tem sido dados especialmente sobre o tema fluvial e o controle do narcotráfico. https://repositorio.unesp.br/handle/11449/93731
2013	Elói Martins Senhoras	Artigo de periódico nacional	Analisar as políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial contextualizando-as na faixa de fronteira brasileira com relação aos seus países vizinhos na América do Sul.	Concluiu-se que a consolidação de um regime de cooperação transfronteiriça passa necessariamente pela construção de uma governança de múltiplos níveis, permeada tanto por verticalidades (políticas públicas), quanto por horizontalidades induzidas pelos atores presentes. http://periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/view/1221/1104

2013	Fernanda Mello Sant'Anna	Artigo de periódico nacional	Analisar o papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina.	A conclusão do artigo apresenta que as iniciativas de integração fronteiriça são impulsionadas por governos subnacionais e sociedade civil e os processos de integração regional estão a cargo do governo central sem mecanismos eficientes de articulação entre eles. (http://periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/view/1228/1111)
2013	Francisco Rojas Aravena	Artigo de periódico internacional	Analisar as mudanças globais e as mudanças na América Latina	Percebeu-se diferenças nas formas como os países tentam alcançar o desenvolvimento. Na América Latina e no Caribe, alguns dependem principalmente do comércio (especialmente aqueles que compõem a Aliança do Pacífico), enquanto o Brasil coloca seu mercado interno primeiro, e outros (os países ALBA, por exemplo) se inclinam mais para autarquia ou autossuficiência. (http://library.fes.de/pdf-files/iez/10344.pdf)
2013	Maria Aparecida Nunes	Tese (Doutorado em Geografia)	Identificar as múltiplas territorialidades da área que corresponde a parte da faixa de fronteira internacional do Brasil, entre o estado de Mato Grosso e parte da área oriental boliviana.	A área fronteiriça é marcada por expressiva diversidade e contradições territoriais resultantes dos diferentes processos de reprodução socioeconômica que geraram estruturas produtivas com características específicas ditadas, de um lado, pela sua herança sociocultural, e do outro, pela lógica do desenvolvimento capitalista. (https://repositorio.unesp.br/handle/11449/104321)
2013	Maria Lúcia Torrecilha	Tese (Doutorado em Geografia)	Analisar as políticas de gestão para cidades brasileiras de fronteira internacional, para verificar se essas políticas contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada.	Conclui-se a necessidade de o Estado, como responsável pelo planejamento do território nacional, contemplar nas políticas nacionais de forma integral, as estruturas espaciais da faixa de fronteira, permitindo que os estados e municípios possam construir o seu desenvolvimento sustentável com um novo instrumento de política pública: a gestão de forma compartilhada (http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-09122013-112517/pt-br.php)
2013	Karla Christina Batista de França	Artigo de periódico nacional	Refletir acerca dos limites e avanços empreendidos diante dos diferentes critérios utilizados para a atuação eficiente das políticas públicas.	É necessário que os aspectos metodológicos expressos nas políticas, proponha modificações que melhor atendam às necessidades e eficiência das políticas no território. (http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/32300)
2013	Kira Morachevskaya e Andrey Zinovyev,	Artigo de periódico internacional	Analisar a fronteira e periferia como fatores de desenvolvimento socioeconômico das regiões fronteiriças russo-bielorrussas	A situação negativa silenciosa na região fronteiriça russo-bielorrussa põe em causa seu desenvolvimento futuro, mesmo sob a influência do efeito de integração da criação do Estado sindical. A depressão social e econômica dessas áreas pode ser explicada pelas diferentes razões. Um dos principais fatores de dinâmica negativa é o declínio populacional. (https://www.econstor.eu/handle/10419/123994)
2013	Weder David de Freitas	Dissertação (Mestrado em Geografia)	Analisar as políticas de desenvolvimento regional recentes em nível nacional e estadual.	Acredita-se que a intervenção do Estado no território proporciona uma ligeira diminuição das disparidades regionais, mas não soluciona totalmente o problema em curto e médio prazo. (http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/22068?show=full)

2014	Adriana Melo Alves et al.	Artigo de periódico nacional	Avaliar o percurso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de seu lançamento pelo Ministério da Integração Nacional, em 2003, aos dias atuais	Apesar dos avanços recentes, o Brasil ainda apresenta desigualdades regionais graves, que se manifestam em diversas escalas, e intrarregionalmente. (http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4808/2969)
2014	Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto	Artigo de periódico nacional	Analisar a nova PNDR II, entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios.	Ratificou-se que a PNDR II resulta de uma intenção coletiva, e, portanto, é uma idealização. Não é, contudo, uma utopia, haja vista a maturidade de todo o processo que a envolveu e da qualidade dos atores que dela participaram, além da capacidade técnica relacionada ao processo, aspectos que lhe conferem legitimidade para tornar-se uma política de Estado com a estatura que merece. (http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/5525776c88b67.pdf)
2014	Ana Rita F. de Oliveira e Rita de Cássia M. Souza	Artigo de periódico nacional	Analisar o papel da interação, integração e os processos de mobilidade e fluidez na faixa de fronteira brasileira	As autoras concluem que são necessários estudos de caso, para que possa ser discutida a questão da fronteira como um lugar de unidade ou disparidade. A temática referente à globalização e à ideia de homogeneização não pode ser concluída apenas pela análise do ponto de vista do sistema produtivo. (http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/tamoios/article/view/7269)
2014	Antonio Paulo Cargnin	Artigo de periódico nacional	Avaliar as repercussões territoriais da PNDR no Estado do Rio Grande do Sul e apontar elementos para sua continuidade	O artigo conclui que no caso da Região Sul, ações mais amplas de planejamento que envolvam os três estados do sul inexistem, e a gestão da Política está centralizada em Brasília, já que não foram recriadas as superintendências de desenvolvimento. (http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewArticle/1038)
2014	Carlos Brandão	Artigo de periódico nacional	Contextualizar os avanços da PNDRII sob a ótica de política de Estado	Não foi criado o fundo nacional de desenvolvimento regional, nem operaram as instâncias de governanças esboçadas, nem a temática ganhou centralidade na agenda governamental. Por outro lado, no período de crescimento 2004-2008, uma série de iniciativas de cunho desenvolvimentista foi implementada. http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/552577c6e121f.pdf
2014	Fábio Lucas Pimentel de Oliveira	Documentos Cepal	Apresentar uma perspectiva evolutiva das políticas brasileiras de desenvolvimento regional	Na conclusão, o trabalho se propõe a extrair algumas lições e subsidiar um debate sobre as perspectivas para a efetiva retomada de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. (http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36633)
2014	Jenner Guimarães	Artigo de periódico nacional	Analisar os instrumentos para financiamento de uma nova política nacional de desenvolvimento regional.	Enquanto o Brasil não assumir uma PNDR forte o suficiente para quebrar o estigma de que o problema está circunscrito às macrorregiões Norte e Nordeste, a máquina pública e os investimentos privados continuarão a aumentar o fosso que separa, humilha e discrimina uma boa parte dos cidadãos brasileiros. (https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3076)

2014	Lisandra Pereira Lamoso	Artigo de periódico internacional	Estudar a influência do neodesenvolvimentismo na Integração Regional	Investimentos, criação de demandas, expansão de serviços, formação de capital, devem merecer a atenção adequada e fóruns de discussão democráticas para que os diferentes interesses nacionais sejam colocados pauta e discutidos. (https://www.academia.edu/11138078/a_influencia_do_neodesenvolvimentismo_na_integracao_regional?auto=download)
2014	Márcio Scherma	Artigo de periódico nacional	Analisar os atuais desenvolvimentos quanto a cooperação nas fronteiras no Governo Lula bem como os motivos pelos quais a fronteira era tratada de forma diferente antes do século XXI.	O artigo conclui que as políticas nacionais como o PDSFF e o PDFF enfrentaram dificuldades: de gestão, orçamentária e de apoio político. Contudo, estas devem ser compreendidas como um processo que aos poucos se fortalece. (http://www.ojs.ufpi.br/index.php/conexaopolitica/article/view/4295/pdf)
2014	Paulo Pitanga do Amparo	Artigo de periódico nacional	Examinar os desafios que enfrentam os gestores públicos para planejar e executar políticas nacionais voltadas à diminuição das desigualdades regionais do país.	Discutiu a necessidade da institucionalização da PNDR, apresentando uma avaliação da PNDR de 2003 a 2013. (http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122014000100016)
2014	Vitarque Lucas Paes Coêlho	Tese (Doutorado em Des. Econômico)	Entender porque o avanço retórico e normativo da questão regional no governo federal não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio.	A pesquisa demonstrou que a fragmentação política e administrativa do Estado nacional brasileiro impede a cooperação federativa e a coordenação horizontal e vertical das políticas intersetoriais, o que comprometeu as intervenções da PNDR. (http://www.bibliotecadigital.unicamp.br)
2015	Ana Maria Rita Milani, Sarah Regina Nascimento Pessôah	Artigo de periódico nacional	Realizar uma análise crítica da atuação do governo Federal na redução das disparidades regionais através da PNDR (2007) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (2006).	No trabalho constatou-se fragilidades na implementação da PNDR. Para além, com a abordagem de desigualdades em múltiplas escalas, a política passou a tratar de forma unificada o atraso relativo de todas as macrorregiões, não dando a real e necessária prioridade ao Nordeste. (https://portalseer.ufba.br/index.php/revnexeco/article/download/15873/14050)
2015	Antonio Paulo Cargnin, Pedro Silveira Bandeira	Artigo de periódico nacional	Contribuir para a discussão sobre as “portas de saída” do Programa Bolsa Família, implementado pela administração federal	Destaca que a educação e a capacitação têm sido os principais instrumentos propostos para possibilitar a inserção das populações hoje dependentes de programas sociais nas atividades produtivas. (http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/18769)

2015	Carlos Malamud	Artigo de periódico internacional	Estudar a integração e cooperação regional na América Latina.	É importante ter em mente os interesses nacionais, muito mais do que quaisquer afinidades políticas entre os vários governos, na busca de relações bilaterais e cooperação regional ampliadas. (http://journals.sagepub.com.ez89.periodicos.capes.gov.br/doi/pdf/10.1177/0974910115574168)
2015	Edgar Andrés Londoño Niño	Artigo de periódico internacional	Ressaltar a importância da fronteira em processos de integração regional, fazendo referência ao caso da fronteira entre Colômbia e Peru.	A conclusão do trabalho destaca que o entendimento negativo da fronteira deve ser superado por um entendimento que resgata os fatores comuns e a necessidade de estabelecer processos de cooperação e integração entre países vizinhos para o desenvolvimento daquelas regiões e do bem-estar de sus habitantes. (http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/13853)
2015	Eloisa Maieski Antunes	Tese (Doutorado em Geografia)	Apresentar as conexões das redes comerciais dos municípios fronteiriços com o restante do mundo.	Compreendeu-se que a faixa de fronteira ganhou destaque por emitir fluxos de mercadorias próprios, não sendo apenas um local de passagem como até então vinha sendo tratada. (http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/41348)
2015	Fernando C. de Macedo, Vitarque Lucas P. Coelho	Artigo de periódico nacional	Analisar as aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento no sentido de verificar sua aderência aos princípios estabelecidos pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR	Constatou-se pouca relação entre a operação dos fundos constitucionais e os postulados da PNDR. Mesmo após a edição do Decreto 6.047/2007, que institucionaliza a política, não se verificou mudança de comportamento da aplicação dos fundos constitucionais, cuja operação continuou voltada para aqueles espaços mais dinâmicos das regiões estudadas. (https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/6221)
2015	Guilherme Mendes Rezende et al	Texto para discussão (IPEA)	Avaliar dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste entre 1999 e 2011	Os resultados mostraram que os recursos apresentam, para a tipologia <i>alta renda</i> , efeitos positivos sobre o crescimento do PIB <i>per capita</i> em nível municipal. Por m, na averiguação da dependência espacial, constatou-se que esta deve ser levada em conta no estudo do efeito dos referidos fundos. (https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129925/1/840779100.pdf)
2015	Márcio Scherma	Tese (Doutorado em Relações Internacionais)	Analisar as linhas de atuação da política brasileira para a faixa de fronteira, com ênfase nos períodos militar e pós-redemocratização	A partir de meados dos anos 80, o foco principal de atuação vai-se alterando e passaria a estar no potencial de integração das fronteiras e no fomento ao desenvolvimento socioeconômico destas áreas, até como forma de garantir a segurança. (http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_3dc687831bac4f9d7f7a5d4aa6447c7f)
2015	Ricardo Nagliati Toppan	Dissertação (Mestrado em Geografia)	Analisar a PNDR, no experimento de afirmá-la como instrumento fundamental para recuperar-se a solidariedade federativa e contribuir para o	A Nova PNDR alcançou importantes avanços, principalmente pela sua dimensão nacional, seu processo democrático de construção, mudança na escala de atuação, incentivos em mecanismo de governança territorial e participação social, correspondendo positivamente às teorias recentes do desenvolvimento territorial. Entretanto a discussão não progrediu satisfatoriamente nos instrumentos financeiros

			desenvolvimento regional em um contexto de globalização	https://acervodigital.unesp.br/handle/11449/138531
2015	Sarah Regina Nascimento Pessoa	Dissertação (Mestrado em Economia)	Analisar os planos e ações formulados para o Nordeste por meio da PNDR (2003-2010).	Observou-se uma falta de convergência entre as linhas prioritárias e os investimentos previstos no plano estratégico, como também diversas limitações dos fundos de financiamentos, que dentre outros elementos, destacam-se a baixa capacidade de influenciar a localização dos investimentos e de seletividade setorial na indução de segmentos estratégicos. http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/1448
2015	Simone Affonso da Silva	Texto para discussão (IPEA)	Apresentar, de forma sucinta, as principais características da PNDR, os entraves e os desafios centrais à sua implementação e execução.	Concluiu-se que desde 2012, a PNDR se encontra em processo de revisão, com vistas a superar parte de seus entraves, destacando- -se, neste contexto, a realização de uma conferência nacional e a elaboração de um projeto de lei. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2150.pdf
2016	Alex Jorge das Neves et al.	Livro	Mapear políticas públicas federais na faixa de fronteira (segurança pública)	Propôs a desenvolver novos padrões de gestão e planejamento em segurança pública no contexto regional da América Latina e Caribe e alimentar processos inovadores na área da segurança pública. http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/mapeamento-das-politicas-federais-na-ff.pdf
2016	Alexandre Andreatta	Dissertação (Mestrado em Integração).	Analisar a constituição do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, bem como as principais ações voltadas à cooperação transfronteiriça e como a mesma atua em nível de integração regional	A possibilidade em articular a integração regional com políticas de desenvolvimento local mostra-se capaz de promover processos convergentes de desenvolvimento, que muito possibilitam transformarem-se em variáveis funcionais, produzindo efeitos de “transbordamento” de modo a contribuir para a integração regional. http://bdt.d.ibict.br/vufind/Record/UNIL_1b00c1107c0ba51687af7f2b6b15e545
2016	Fernando Cezar de Macedo e Vitarque Lucas Paes Coelho	Artigo de periódico nacional	Analisar as aplicações dos FCOs no sentido de verificar sua aderência aos princípios estabelecidos pela PNDR	As conclusões indicam a necessidade de aperfeiçoar as atuais normativas que regem esses Fundos de modo a induzir estes instrumentos a uma ação consistente de desenvolvimento regional que auxilie na transformação econômica das regiões beneficiadas https://doaj.org/article/69d5a7e6b97e45e38f06076af5a64537
2016	Jayme Benvenuto	Livro	Analisar a Integração Regional a partir da Fronteira do Brasil, Argentina e Paraguai	A conclusão do autor se refere que há uma dificuldade para a integração é do entendimento por parte dos tomadores de decisão dos estados nacionais de que há necessidades específicas
2016	Joséli Fiorin Gomes	Artigo de periódico nacional	Examinar a atuação da Rede Mercocidades junto ao MERCOSUL, para averiguar seu papel quanto à questão fronteiriça no âmbito do bloco.	Tendo em vista o caráter ainda centralizador da tomada de decisões do bloco, a Rede, ao se articular com outros espaços institucionais deste, incrementa as chances de que as demandas dos governos locais possam influenciar a adoção de políticas integracionistas. http://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/499/496

2016	Ricardo Antônio de Souza Karam	Artigo de periódico nacional	Refletir sobre a questão regional brasileira no século XX.	O grau de fragmentação detectado sugere que a ação governamental dificilmente logrará êxito na redução das disparidades regionais/territoriais como pretendido, principalmente à luz da inexistência de instituições capazes de mediar as tensões presentes. (http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1691)
2016	Rodrigo Portugal et al.	Artigo de periódico nacional	Analisar os instrumentos explícitos da Política Regional brasileira na crise.	Principais resultados são a concorrência entre os dois fundos, a articulação entre seus objetivos, o público alvo dos financiamentos, os imbróglis na elaboração da PNDR II e a crise nas políticas de desenvolvimento regional desde os anos 1980. (http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5669)
2016	Sandro Pereira da Silva	Artigo de periódico nacional	Analisar os processos normativos e arranjos institucionais que são envolvidos na operacionalização de uma política nacional	Constatou-se que o desenho institucional da PNDR acarretou fatores que dificultaram uma ação mais consistente para fomentar novas dinâmicas de desenvolvimento nos territórios diferenciados. (http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2569)
2017	Bolívar Pêgo (coord.)	Livro	Apresentar os resultados dos trabalhos da oficina técnica, realizada no Ipea Brasília, e é um dos produtos da parceria do Ipea com o Ministério da Integração Nacional (MI)	Dadas a complexidade e diversidade das fronteiras, ainda há muito a ser realizado. Neste sentido, a parceria Ipea/MI vem ao encontro do propósito de conhecer ainda mais efetivamente os aspectos que envolvem esse tema. (http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30037)
2017	Fernando Macedo, Murilo Pires, Daniel Sampaio	Artigo de periódico internacional	Analisa os desembolsos dos recursos dos (FCF) brasileiro que completaram 25 anos de existência em 2014.	Os FCF têm atuado por meio dos bancos de desenvolvimento gestores para o desenvolvimento de atividades produtivas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste contribuindo para a redução das latentes disparidades regionais. Contudo, novos desafios são colocados para promover o desenvolvimento com maior coesão entre os distintos espaços e subespaços regionais. (http://www.scielo.cl/pdf/eure/v43n129/art12.pdf)
2017	Fernando César Macedo	Sessão Livre Congresso Enanpur	Avaliar a experiência da PNDR após dez anos de sua implementação oficial	Buscou-se fazer um balanço, tanto da sua primeira versão (quais os limites verificados?) Quanto da segunda versão (qual a possibilidade de sua efetivação no atual quadro de recessão econômica e crise política?). (http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL%2023.pdf)
2017	Guilherme Mendes Rezende et al.	Livro (IPEA)	Avaliar as políticas públicas no Brasil via PNDR	A compreensão de como uma combinação de políticas públicas impacta diferentemente o território brasileiro e é fundamental para proporcionar melhor planejamento e otimização dos resultados a serem atingidos. Estes primeiros resultados já permitiram ao MI rever processos de tomada de decisão no sentido de aprimorar os instrumentos de desenvolvimento regional. (http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29421)

2017	Rainer Randolph	Artigo de periódico nacional	Discutir sobre políticas de desenvolvimento regional que possam resgatar a agenda do desenvolvimento regional em outras escalas e por meio de novos formatos institucionais.	Chegou-se à conclusão que a “exequibilidade” de uma governança que exige a inclusão “real” de forças sociais desprivilegiadas possa depender da escala (social, territorial) na qual está sendo exercida. Pode ser um caminho promissor de pensar numa “superação dialética” do poder local para resgatar agendas regionais. https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8646
------	-----------------	------------------------------	--	---

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Corrêa, Alexandre de Souza
Políticas Públicas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul : Um estudo da Borda Fronteira Brasil/Paraguai / Alexandre de Souza Corrêa; orientador(a), Zelimar Soares Bidarra, 2019.
245 f.

Tese (doutorado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Toledo, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, 2019.

1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).
2. Desenvolvimento Econômico e Social. 3. Fronteira Sul-Mato-Grossense. I. Bidarra, Zelimar Soares. II. Título.