

Cadernos de História, Belo Horizonte, v. 25, n. 43, setembro de 2025

Políticas públicas de desenvolvimento econômico na fronteira de Mato Grosso do Sul/MS	Cláudia Heloiza Conte Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.
---	---

Resumo

O presente trabalho busca reunir as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento econômico da faixa de fronteira do estado de Mato Grosso do Sul. Este exercício permite analisar e compreender a dinâmica dessa área do país, que por suas características geográficas e sociais torna-se singular em detrimento do restante do território nacional. Trata-se de um espaço marcado por um processo lento de colonização e desenvolvimento econômico, distante dos grandes centros nacionais. De uma forma geral, a implementação de políticas específicas para a faixa de fronteira é recente e data do final do século XX, quando do redirecionamento de investimentos para esta área. No Mato Grosso do Sul, em especial, verifica-se algumas ações em termos de políticas e programas de âmbito nacional e estadual. Apesar disso nota-se que, efetivamente, poucos foram os resultados concretos, seja por corte orçamentário ou por descontinuidade política.

Palavras-chave: Políticas públicas; Desenvolvimento; Economia; Fronteira; Mato Grosso do Sul.

Cadernos de História, Belo Horizonte, v. 25, n. 43, setembro de 2025

The formation of public policies for economic development of Mato Grosso do Sul's border strip	Cláudia Heloiza Conte Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
--	--

Abstract

The present work seeks to bring together public policies at the economic development of Mato Grosso do Sul's border strip. This exercise makes it possible to analyze and understand the dynamics of this area of country, wich due to its geographic and social characteristics, becomes unique to the detriment of resto f national territory. It is a space marked by a slow processo of colonization and economic development, far from large national centers. In general, the implementation of specific policies for the border strip is recente and dates back to the end of 20th century, When investments were redirected to this area. In Mato Grosso do Sul, in particular, there were some actions in terms of policies and programs, at the national and state levels. Despite this, it is noted that there were actually few concrete results, whether due to budget cuts or political discontinuity.

Keywords: Public policy; Development; Economy; Border; Mato Grosso do Sul.

Introdução

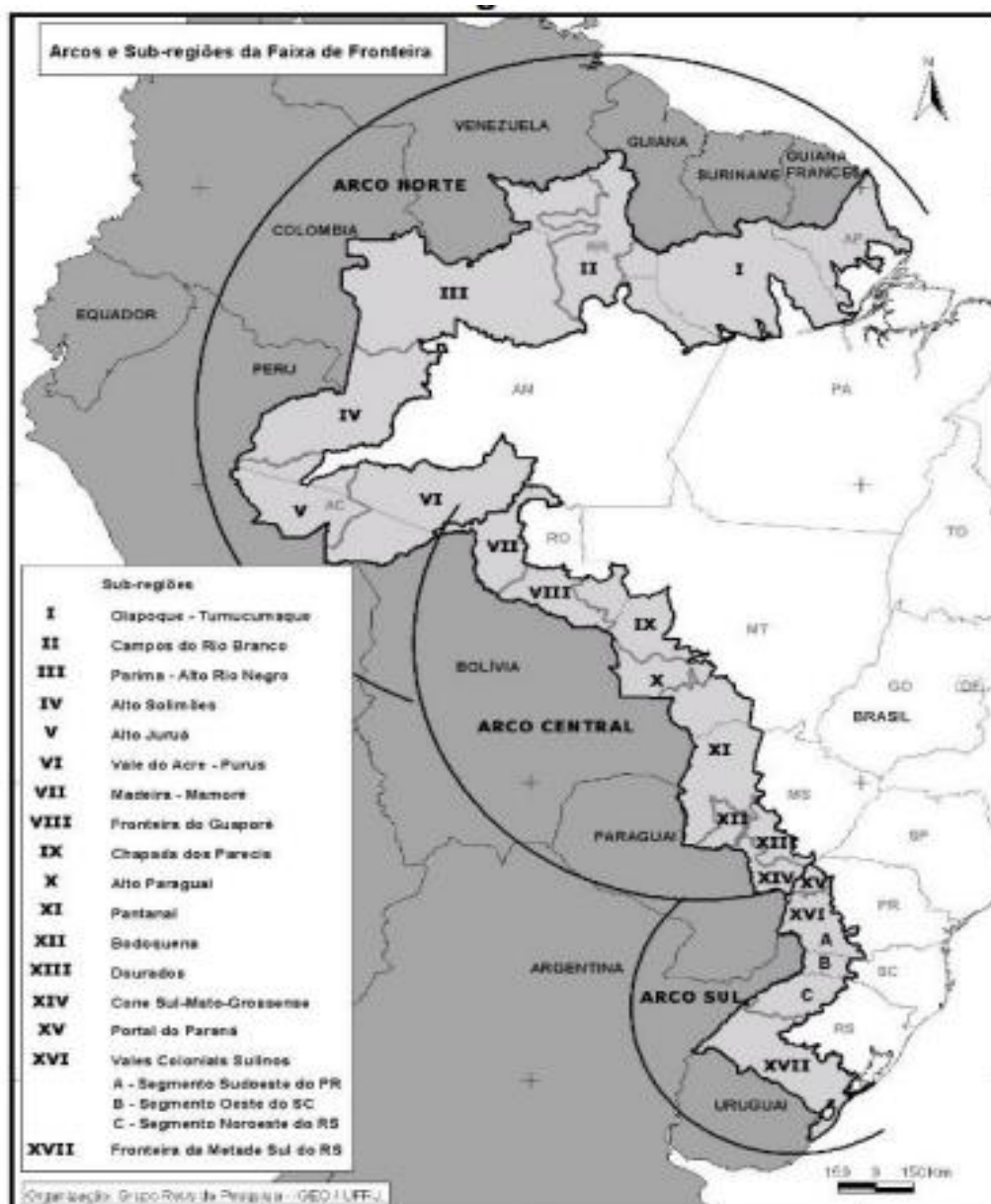
Foi na década de 1930 que ocorreu a ampliação da faixa de fronteira, passando de 100 para 150 quilômetros a partir do limite territorial (Nunes, 2013). Neste sentido, a faixa de fronteira brasileira conta com cerca de 15,7 mil quilômetros de extensão, estende-se por 11 estados, incorpora 588 municípios e faz fronteira com outros 12 países. A lei 6.634/1979 consolidou essa demarcação, declarando-a como estratégica e indispensável para a segurança nacional. Essa lei instituiu um conjunto de restrições em relação à posse de terra e ao estabelecimento de indústrias.

A lei condiciona também a autorização prévia da União para a exploração de serviços de radiodifusão, construção de pontes, estradas internacionais e de campos de pouso, de pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos naturais (Brasil, 1979). A Constituição Federal de 1988, por sua vez, através do artigo 20, parágrafo 2º, alterou a perspectiva quando explicitou que, “a faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (Brasil, 1988).

A faixa de fronteira é caracterizada pela baixa densidade demográfica, resultante do processo histórico de concentração do desenvolvimento nas regiões litorâneas e centrais do país, bem como pelas grandes distâncias destas regiões, colaborando com a povoação tardia desta área. Foram tardios também os incentivos para a sua ocupação territorial, que teve início, por exemplo, com o Programa Calha Norte e Marcha para Oeste, os quais contribuíram no processo, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste.

No Mato Grosso do Sul, 44 dos 79 municípios encontram-se na faixa de fronteira, representando mais de 55% de seu território. A faixa está localizada no arco central e faz fronteira com a Bolívia e o Paraguai, como mostra a figura 1.

FIGURA 1 – Arcos da Faixa de Fronteira



Fonte: Brasil (2005).

Machado (2005) evidencia que, a faixa de fronteira constitui uma região de necessidades urgentes, carente de ações que efetivamente promovam seu desenvolvimento. Em relação as políticas públicas de desenvolvimento econômico para a faixa de fronteira, é importante salientar que as duas primeiras décadas depois de sua delimitação, as políticas foram direcionadas para a segurança e defesa, inserida na concepção de instituir uma área de restrição (Neves et al, 2016).

A implementação de políticas específicas direcionadas para a fronteira, bem como a integração

nacional a partir dos ministérios do governo federal, é recente. Estas medidas datam do final do século XX, quando foram redirecionados investimentos para a faixa de fronteira. Para melhor compreender como se deu esse processo, o trabalho está dividido em duas partes, exceto introdução e considerações finais. Inicialmente será realizada uma abordagem sobre as primeiras ações no sentido da construção das políticas públicas.

Gênese das políticas públicas de desenvolvimento econômico na faixa de fronteira

No espaço que hoje compõe o estado de Mato Grosso do Sul, as primeiras ações estatais datam do século XVIII. Tais ações tinham caráter geopolítico, que objetivavam “garantir as fronteiras” com alinhamento aos propósitos econômicos no sentido de proteger as jazidas e os caminhos de passagem até as minas de Cuiabá, descobertas naquele século (Santos; Missio, 2020). Foi, inclusive, neste movimento que ocorreu a criação do Forte de Corumbá, em 1778, do Forte Coimbra, em 1775 e do Forte de Miranda, em 1797. No entanto, foi apenas na primeira metade do século XIX que a pecuária bovina se tornou a principal atividade econômica nesta área.

A participação estatal no processo de desenvolvimento do sul de Mato Grosso foi sendo ampliada lentamente, com destaque para as políticas de integração do território nacional. Tratava-se, por exemplo, de ações como a implantação das linhas telegráficas no início do século XX, e especialmente da construção da Ferrovia Noroeste do Brasil, ligando Corumbá a Bauru.

Mais tarde, com o programa Marcha para Oeste, ocorreu a criação da Fundação Central, em 1943, e do projeto Colônia Agrícola de Dourados, em 1948. Destaque deve ser dado à segunda metade da década de 1960, quando foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, em substituição a Fundação Brasil Central. Foi neste contexto que projetos foram desenvolvidos com o direcionamento para o atual território de Mato Grosso do Sul.

Em relação a Sudeco é importante frisar que esta encontrava-se vinculada ao Ministério do Interior, atuando nos estados de Goiás, Mato Grosso e no Território Federal de Rondônia. Como a Sudeco incorporou a Fundação Brasil Central, trouxe consigo seu patrimônio e alguns de seus serviços, como a administração de hospitais e escolas.

Contudo, seu objetivo central era a efetivação de programas, pesquisas e levantamentos econômicos da região. Nesta perspectiva, tem-se o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE, no contexto do I Programa Nacional de Desenvolvimento - PND. O Prodoeste procurava ampliar a rede rodoviária com vistas à ligação com os principais centros do país. Os investimentos contemplaram trechos da BR-163 (Rondonópolis-Campo Grande-Dourados), da BR-262 (Campo Grande-Aquidauana-Corumbá)

e da BR-376 (Dourados-Paranavaí) (Brasil, 1971). Para Le Boulegat (2000), a partir da ampliação das rodovias com o Sudeste, houve crescimento da produtividade agrícola no sul de Mato Grosso.

A autora aponta ainda que, a Prodoeste foi uma referência para que a Sudeco pudesse elaborar o seu primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o Centro-Oeste – PLADESCO. Entre as metas estabelecidas consta a elevação da participação da indústria na constituição do PIB, de 5,5% para 10% até o final da década de 1970 (Sudeco, 1973). Duas áreas foram contempladas neste programa, o eixo Campo Grande-Dourados e a área de Corumbá, ou seja, inseridas na Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul.

As diretrizes para a primeira área eram a tecnificação da produção, a industrialização da produção e o desenvolvimento urbano, enquanto para Corumbá constava a tecnificação da pecuária e a industrialização da carne. Na sequência, foram lançados os programas especiais como o Prodepan e o Prodegran. O primeiro foi destinado à construção da rodovia transpantaneira, bem como investimentos na pecuária; apesar disso, Abreu (2001) evidencia que não foram finalizados de forma íntegra.

Para Pereira (2013), o Prodegran foi o mais exitoso dos programas, já que estimulou a agricultura da região, com expansão, incentivos ao aumento da produtividade, introdução de novas culturas, modernização das práticas de comercialização e criação de agroindústrias. A Sudeco teve um papel importante no desenvolvimento do Centro-Oeste e de Mato Grosso do Sul, no entanto, sua influência foi restrita, já que as ações dependiam em grande parte de capital estrangeiro. Para Abrita e Silva (2017), esse foi um dos motivos que promoveu a extinção da Sudeco, em 1990.

Corrêa (2019), neste contexto destaca a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE e do Plano de Metas, nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, respectivamente. Estas políticas tiveram seguimento nos governos militares através do Plano de Ação Econômica do Governo, entre 1964 e 1966, do Plano Estratégico de Desenvolvimento, entre 1968 e 1970, com a criação das superintendências regionais, bem como através do I e II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND I e II, entre 1970-1974 e 1975 e 1979.

No que diz respeito ao contexto regional, a materialização de Mato Grosso do Sul como fronteira agrícola, foi direcionada pelas políticas dos governos militares como papel fundamental para o povoamento e crescimento econômico. “Tratava-se de uma reorganização da agricultura brasileira e, consequentemente, da agricultura do Sul-mato-grossense, no sentido do avanço da fronteira agrícola, no dizer da SUDECO, mas que estava subordinada à indústria” (Abreu, 2001, p.70).

Apesar de estar presente nos debates públicos há mais de três décadas, os resultados, no que diz respeito a mudanças da realidade fronteiriça, são limitados. Belarmino e Vieira (2022) apontam que, no decorrer deste período, vários planos, projetos, comissões, grupos e núcleos foram criados, resultando na

elaboração de planos e políticas direcionados ao desenvolvimento dos municípios de fronteira, no entanto, a maior parte não saiu do papel. Das ações que tiveram início, parte não teve andamento, ou então, quando realizadas, alcançaram poucos resultados. É a partir da Constituição Federal de 1988 que se verifica uma maior atenção à necessidade de elaboração de políticas públicas para a faixa de fronteira, como será discutido na próxima parte.

As políticas públicas de desenvolvimento econômico pós-1988

Entre 1985 e 1995 não houve políticas de desenvolvimento regional de forma expressiva. Destaque para a promulgação da Constituição em 1988, especialmente do artigo 159, onde foram instituídos os Fundos Constitucionais de Financiamento, entre eles, o Fundo do Centro-Oeste – FCO. Apesar disso, Cintra (2007) mostra que tais fundos foram criados mais com a perspectiva de compensação das fragilidades financeiras dos estados e municípios do que efetivamente de desenvolvimento regional.

Na Constituição foi estabelecido que os programas de continuação deveriam estar presentes nos planos plurianuais. Assim, o processo de retomada do planejamento do desenvolvimento regional de ordem governamental ocorre a partir do Plano Plurianual – PAA, de 1996/1999 (Freitas, 2012).

É nesta perspectiva que, em 1996 é lançado o Programa Brasil em Ação. O programa teve 42 empreendimentos, onde 16 estavam direcionados para a área social e 26 para a infraestrutura. No Mato Grosso do Sul foram três os projetos: recuperação das BR – 364 e 163, construção da Ferronorte e a conclusão da hidrovía Tietê-Paraná (Brasil, 1998). Especificamente na área de fronteira, foi lançado o projeto de implementação do Gasoduto Brasil-Bolívia, com Corumbá sendo uma das pontas do gasoduto.

Com a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o programa Avança Brasil, que posteriormente transformou-se no Plano Plurianual 2000/2003, com o aprofundamento das diretrizes da política anterior. Neste mesmo período foram criados os fundos estaduais, que objetivavam a promoção do desenvolvimento através do fundo de desenvolvimento do sistema rodoviário de Mato Grosso do Sul – FUNDERSUL e do Fundo de Investimento Social – FIS.

Para Abreu (2001), neste período as políticas regionais passaram a ser mais direcionadas para a implementação de complexos agroindustriais no estado, ou seja, a consolidação do avanço da fronteira agrícola possibilitou novas articulações produtivas, como a diversificação de produtos – avicultura, suinocultura e a pecuária bovina, as quais integram a produção de grãos para o abastecimento dos mercados interno e externo. Foi nesta perspectiva que se deu a industrialização da soja, da carne, do álcool e da cana-de-açúcar nas décadas de 1990 e 2000 (Abreu, 2001).

A partir de 2003, com o primeiro governo Lula, houve uma retomada das ações voltadas à

diminuição das desigualdades regionais e sociais. Neste sentido, ocorreu a reativação da SUDENE, da SUDAM e da SUDECO, bem como a reorientação do Fundo Constitucional de Financiamento (FNO, FNE e FCO) e dos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE), a promoção de programas mesorregionais pelo governo federal (PROMESO, CONVIVER, PDFF, PDSA), incluídos nos Planos Plurianuais de 2004-2007 e de 2008-2011 e sobretudo, a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, em 2007 (Gumiero, 2017).

A PNDR elaborou três planos macrorregionais, englobando o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO), com previsão de investimentos de R\$ 147,34 bilhões de reais entre 2007 e 2010 (Santos; Missio, 2020). Neste sentido, foram escolhidas as sub-regiões estratégicas e prioritárias para compor o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Semac, 2012). Foi nesta conjuntura que lançaram os Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável de 2025 – PRDS/MS, criado em 2004, e o Plano de Desenvolvimento Regional – PDR-MS, 2030, elaborado em 2010.

O principal objetivo da PNDR estava relacionado com a busca pela redução das grandes desigualdades em termos de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre as unidades territoriais ou regionais do Brasil. Diante disso, a política foi mantida em dois pilares: a sustentação de uma trajetória de minimização das desigualdades regionais e a exploração dos potenciais endógenos das bases regionais de desenvolvimento.

Seguindo o objetivo de diminuir as desigualdades e potencializar o desenvolvimento, foram criados na PNDR quatro objetivos específicos: assegurar as regiões com condições necessárias de crédito, tecnologia, infraestrutura, etc., promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos, assim como a melhoria da qualidade de vida; consolidar as organizações sócio produtivas regionais e estimular a exploração das potencialidades sub-regionais, que resulta da diversidade socioeconômica ambiental e cultural do país (Brasil, 2007).

Entre 2012 e 2013, o Ministério da Integração Nacional promoveu debates para a reformulação e a criação de uma nova política regional, definida como PNDR II (Alves; Rocha Neto, 2014). Os principais objetivos da PNDR II foram sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais e a criação de condições de acesso justo e com equilíbrio aos bens e serviços públicos. Para a faixa de fronteira, a política reafirmou o tratamento espacial multiescalar em âmbito regional, sendo prioritária para as ações de programas específicos em suas sub-regiões.

A PNDR II classificou como prioritárias três regiões espaciais: o semiárido brasileiro, a região integrada de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal – RIDE e a faixa de fronteira. Apesar das proposições e debates, Cano (2017) afirma que parte das alterações ocorridas nas regiões do Brasil foram pouco assistidas pela PNDR. Neste sentido acrescenta que, a política tem sido mais influenciada pelo

contexto externo, pela política macroeconômica e pelos resultados de políticas implícitas, a exemplo dos programas de transferência de renda, de interiorização do ensino superior federal, de ampliação de crédito, etc. Para Corrêa (2019), avaliar a PNDR é desafiador, pois nela atuam políticas de distintas naturezas. É complexo também porque perpassa pelas ligações entre o governo federal e demais unidades federativas.

De forma concomitante à elaboração da PNDR, o Ministério da Integração, via Secretaria de Programas Regionais em parceria com o Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, publicou em 2005 uma proposta de reestruturação do Programa Social da Faixa de Fronteira – PSFF. O objetivo de tal reestruturação foi de verificar a distribuição dos recursos do PSFF-PDFF, o qual não contava com diretrizes claras e não considerava as desigualdades econômicas e sociais das sub-regiões da faixa de fronteira (Machado *et al.* 2006).

Nessa discussão é importante frisar que, foi apenas na década de 1990 que a secretaria de assuntos estratégicos da Presidência da República, mesmo que timidamente, assumiu uma iniciativa de apoio aos municípios da faixa de fronteira através do Programa de Auxílio Financeiro dos Municípios da Faixa de Fronteira – PAFMFF. Em 1999 é formado o Programa Social da Faixa de Fronteira, na perspectiva da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional – SDR/MI. Após 2003, o programa recebeu o nome de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF.

O Ministério da Integração Nacional, dentre suas atribuições estabelecidas no final da década de 1990, estava responsável por ações que objetivavam a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e de suas populações. Com a reorganização do Ministério em 2003, foi criado o Departamento de Desenvolvimento Regional, subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR).

Em suas atribuições estava incluída a implementação, em articulação com demais órgãos públicos, de programas, projetos e ações de geração de emprego e renda nas áreas de menor dinamismo socioeconômico da região Centro-Oeste, incluindo a faixa de fronteira (Decreto 4.649/2003). Em 2011, no entanto, os assuntos relativos à fronteira foram redirecionados para o Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional, o qual tinha por objetivo a implementação, avaliação e acompanhamento dos projetos de desenvolvimento fronteiriço (Prado, 2019).

A avaliação dos primeiros quatro anos do Programa (1999-2002) apontou que as verbas e convênios concentraram-se em poucas regiões, especificamente no Acre, Rondônia e Noroeste do Rio Grande do Sul, e estiveram voltados para infraestrutura urbana e pequenas obras públicas (Brasil, 2005).

Concluída em 2005, a proposta de reestruturação do PDFF indicou os novos caminhos para os investimentos federais nesta área, através da regionalização em arcos e sub-regiões, bem como uma agenda política com estratégias fundamentadas na centralidade das cidades-gêmeas e em arranjos produtivos

transfronteiriços. A proposta apontou novos parâmetros para a ação estatal na faixa de fronteira, e neste sentido, inicialmente foi sugerida a renovação da base conceitual, sobretudo dos conceitos de território, territorialidade, rede, região e regionalização.

As bases conceituais do PDFF convergem com a PNDR em relação ao fato de que, as desigualdades territoriais devem ser consideradas entre a interação do poder público com a sociedade civil. A partir, portanto, do levantamento dos indicadores de desenvolvimento econômico e identidade cultural, a tipologia das sub-regiões proposta para o PDFF foi uma macro divisão da faixa de fronteira em três grandes arcos: Arco Norte, contemplando os estados do Amapá, Pará, Amazonas, Acre e Roraima; Arco Central, que conta com os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e o Arco Sul, que engloba os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (figura 1).

Com essa divisão posta, foram propostas as sub-regiões de cada um dos arcos. Neste sentido, considerou-se a base produtiva e a identidade cultural (Machado *et al*, 2006). Os municípios de fronteira enquadram-se na condição de estagnados ou baixa renda e diante disso, a faixa de fronteira brasileira recebeu atenção na proposta do PNDR. Deste modo, desde a institucionalização da PNDR, o PDFF foi incluído na busca pela integração sul-americana, proposta pela PNDR (Corrêa, 2019).

Ainda em relação as definições da proposta de reestruturação, deve-se apontar que as 14 sub-regiões foram compostas por 588 municípios da faixa de fronteira, enquadrados em lindeiros e não lindeiros. Os municípios lindeiros subdividem-se em três grupos: aqueles em que o território e sede localizam-se no limite internacional, com conurbação ou semi-conurbação urbana com uma cidade do país vizinho; municípios com território limítrofe com o país vizinho, mas a sede não está localizada no limite internacional, e municípios que fazem divisa com o país vizinho, mas sua sede está fora da faixa de fronteira. O grupo dos municípios não lindeiros, por sua vez, caracteriza-se por ser constituído por municípios com sede na faixa de fronteira e municípios com sede fora da faixa de fronteira (Brasil, 2005).

As distintas áreas fronteiriças foram caracterizadas a partir de uma tipologia de interações transfronteiriças, ou seja, zona tampão, margem, frente, capitar e sinapse (Brasil, 2005). A publicação, resultado da pesquisa, mostra uma extensa e profunda caracterização deste espaço através da sistematização de dados, de mapeamento e das análises. “A partir dos problemas identificados na zona de fronteira e do marco legal vigente (legislação brasileira e acordos binacionais), foi elaborada uma proposta de agenda com diretrizes para a atuação institucional na faixa de fronteira” (Neves *et al*, 2016, p.24).

O principal objetivo do PDFF é de promover o desenvolvimento da faixa de fronteira através de sua estruturação social, física e produtiva, com destaque para a intensificação das potencialidades locais e na articulação com demais países da América do Sul. A fim de alcançar o objetivo central, foram elaborados quatro objetivos que se alinham as diretrizes da PNDR, envolvendo a promoção do desenvolvimento

territorial. Assim, a proposta engloba a infraestrutura econômica, social, institucional e produtiva, com a manutenção da organização do território e da coesão das sociedades locais.

O primeiro objetivo específico é o de fortalecimento institucional, que busca ações de políticas na região de fronteira no sentido de fortalecer as sub-regiões que possuem elementos sociais e econômicos semelhantes. O segundo trata do desenvolvimento econômico integrado, considerando este o caminho para a melhoria na qualidade de vida da população e na integração regional. Os mecanismos estão relacionados com as bases produtivas locais, com qualificação profissional, capacitação e incentivo ao empreendedorismo, incentivo à formação de linhas de crédito, investimentos em infraestrutura, etc.

Já o terceiro objetivo diz respeito a cidadania, que no programa é anunciada como a ativação das potencialidades locais, passando pela relevância da compreensão do desenvolvimento da cidadania, que considera o fato de que a população destas áreas tem dificuldades no ato de exercer seus direitos e consequentemente desenvolver suas potencialidades. E por fim, o quarto objetivo trata do marco regulatório, ou seja, inserir as singularidades da fronteira na formação de uma base legal. Os instrumentos pensados no PDFF abordam a necessidade de estudos sobre acordos e regras bilaterais que possibilitem levantar as prioridades dos países envolvidos na integração fronteiriça.

Em 2008 foi criado o Grupo de Trabalho Inter Federativo - GTI, para realizar uma gestão integrada da faixa de fronteira, o que se tornaria o início da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. Dois anos depois, o GTI elaborou um documento com orientações para as políticas federais destinadas a faixa de fronteira. Trata-se de uma retomada dos fundamentos da Proposta de Reestruturação (2005), com atualização de alguns dados.

As bases elencam onze ações do governo federal, as fontes de financiamento, os acordos binacionais, o marco legal e as novas propostas de legislação. Além disso, foi introduzido um modelo de gestão, onde o articulador central seria a CDIF (Neves *et al*, 2016). Mesmo com uma agenda extensa em termos de ações estruturantes propostas, o maior avanço desde 2010 foi a consolidação desse próprio modelo, onde a CDIF se torna a principal ferramenta de articulação das políticas destinadas a faixa de fronteira.

Nesta perspectiva, a CDIF corresponde a continuidade das políticas de desenvolvimento regional oriundas do PDFF, mas também o fim do PDFF enquanto um programa. A constituição da CDIF encaminha-se no sentido da agenda de fortalecimento institucional, proposta em 2005, mas com adequações, a exemplo da troca dos fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais pelos núcleos e planos estaduais.

O estabelecimento da CDIF se deu apenas em março de 2011, tendo como iniciativa, a organização dos agentes locais dos municípios e estados fronteiriços em núcleos estaduais de fronteira, bem como a

elaboração dos Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – PDIF. Os núcleos estaduais são os interlocutores da CDIF no estado, sistematizando as demandas locais e analisando as propostas de ação, com a elaboração dos planos regionais.

A CDIF atua também através dos seis grupos de trabalho, os quais estão ligados aos ministérios a partir de seu tema. O GT1 trata das escolas binacionais de fronteira e do instituto técnico de fronteira, o GT2 diz respeito à saúde na fronteira, o GT3 trata da infraestrutura, o GT4 do funcionamento integrado do controle fronteiriço, enquanto o GT5 aborda a inclusão produtiva e o GT6 a segurança pública e a fiscalização na fronteira. A construção dos PDIFs estaduais resultou na elaboração de uma agenda para os três arcos fronteiriços. A partir das ações encaminhadas, a Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR, montou o Plano Brasil Fronteiras, o qual, no entanto, não teve seguimento enquanto política pública.

A partir das orientações da CDIF, foi criado, no Mato Grosso do Sul, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do MS – NFMS (Decreto nº13.303, de 22 de novembro de 2011). Foram as Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, juntamente com a do Desenvolvimento Agrário, da Produção, Indústria, Comércio e do Turismo, as responsáveis pela coordenação das ações de desenvolvimento da região de fronteira. Com os estudos do NFMS, foi criado em 2012, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF-MS, o qual abrange as diretrizes da PNDR e do PDFF.

Para Corrêa (2019), a criação do PDIF-MS foi resultado, também, do Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul – PDR-MS 2023, publicado em 2009 e orientado pela PNDR e pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro Oeste – PCDO. Especificamente para a área de fronteira do estado, buscou fortalecer os municípios no sentido de amenizar a distância em termos econômicos entre a fronteira e as demais regiões de Mato Grosso do Sul.

O autor aponta ainda que, a coordenação do PDIF-MS encontra-se sob responsabilidade da Secretaria do Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura do Estado de Mato Grosso do Sul – SEMAGRO. No entanto, os últimos registros em relação as atividades do programa foram publicados no final de 2013. Trata-se do III Encontro Anual de Núcleos Estaduais de Fronteira, que ocorreu em Corumbá/MS. O mesmo uniu representantes dos estados fronteiriços brasileiros com o objetivo de definir o planejamento do uso de recursos para os programas participantes na PNDR. O quadro 1, a seguir, apresenta de forma resumida as políticas públicas ligadas ao desenvolvimento da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul.

Quadro 1- 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 CentroOeste (PDCCO) 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: Corrêa (2019).

No contexto do estado, o Programa Fomentar Fronteiras – PFF, criado em 2014, não tinha relações claras de institucionalidade com os programas federais e/ou estaduais da faixa de fronteira. Com o Decreto 10.090/2014, o governo estadual deu prioridade para a faixa de fronteira com o Paraguai. No documento evidencia-se a necessidade da promoção do desenvolvimento econômico e social dos municípios através

de incentivos de benefícios fiscais ao comércio e estabelecimentos industriais, desde que as mercadorias fossem fabricadas no Paraguai e comercializadas no Brasil.

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 PFF optou por incentivar o comércio atacadista e industrial através de concessões de benefícios fiscais para operações com mercadorias industrializadas advindas do Paraguai. Apesar disso, Corrêa (2019) evidencia que não é perceptível no programa quais seriam as possibilidades desses incentivos para a base social dos municípios. A criação do PFF buscava a promoção do comércio entre os municípios fronteiriços com o Paraguai, considerando o interesse do estado na efetivação de empreendimentos econômicos na região de fronteira e a possibilidade de estabelecer estes via benefícios fiscais.

Nesta perspectiva comercial e de acordo com a norma advinda do Projeto de Lei 6.316/09, se deu a autorização para a criação de lojas francas (*free shops*) nas cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira do Brasil. A ideia, de acordo com Lima (2017), é a potencialização do desenvolvimento econômico e social das cidades de fronteira a partir de suas próprias características geográficas e históricas. O projeto trouxe como objetivo central a autorização para a abertura de lojas francas nas cidades cortadas por rodovias federais e que se encontram na faixa de fronteira.

Deve-se frisar que, lojas *free shop* comercializam produtos nacionais e importados com preços mais atraentes que os praticados no Brasil. Neste sentido, há benefício em termos turísticos, especialmente para os setores de hotelaria e alimentação, por outro lado, ocorre prejuízo ao comércio local, que não tem suporte para concorrer, resultando no fechamento de lojas e redução no quadro de empregos. Trata-se de uma temática que carece de maior aprofundamento em termos sociais e econômicos.

Retornando a discussão sobre os planos plurianuais, Neves *et al* (2016) evidenciam que, dos planos de 2004 a 2015, o governo federal manteve apenas o PDFF como programa específico para a faixa de fronteira. O orçamento de 2009 totalizou R\$ 337.766.462,00, ou seja, 2,6% do orçamento do Ministério da Integração, sendo ainda, 90% dos recursos oriundos de emendas parlamentares. Exceto alguns municípios de médio e grande porte, situados na faixa de fronteira, os municípios fronteiriços tem dificuldades institucionais para formular e habilitar projetos com convênios federais. Neves et al (2016, p.24) explicitam que, as verbas destinadas ao PDFF entre os anos de 2006 e 2013 apontam essa dificuldade e exemplificam:

Quando observamos a diferença entre a Dotação Inicial do PDFF e os valores pagos. Entre 2006 e 2011, foram R\$ 923 milhões de Dotação Inicial, com 75,3% Autorizado e 42,9% Empenhado/Liquidado. O que consta como Pago ou Restos a Pagar Pagos entre 2006 e 2013 é o valor de R\$ 70.178.999,00 (7,6% da Dotação Inicial).

Em relação ao Plano Plurianual 2012-2015, este incorporou os programas e ações federais em 65 políticas estratégicas. Neste sentido, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi diluído dentro da Política de Integração Sul-Americana, especificamente no objetivo de estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões incluídas na faixa de fronteira através de políticas públicas que considerem sua singularidade e seu caráter estratégico para a integração sul-americana.

De acordo com Neves et al (2016), a avaliação publicada em 2014 não apresenta avanços consideráveis. O Plano Brasil Fronteiras não foi concretizado, ou seja, apesar do esforço da CDIF para a articulação interministerial, considerando o desenvolvimento de políticas públicas para a faixa de fronteira, o contingenciamento de gastos e a pouca prioridade destinada as políticas de desenvolvimento regional e de integração sul-americana neste período, prejudicaram o alcance de resultados efetivos da CDIF.

Com o encerramento do PDFF a partir do PPA 2012-2015, as verbas direcionadas ao programa referem-se somente ao Restos a Pagar Pagos em 2012 e 2013. De acordo com Neves, Silva e Monteiro (2019), no último período (2016-2019) houve uma importante diminuição nos recursos e com isso o PNDR se enfraqueceu.

Trata-se de um processo que já vinha ocorrendo desde 2006, quando foram aprovados R\$923 milhões e foram autorizados 75,3% do valor e apenas 42,9% efetivamente pagos. Os autores apontam ainda que, a partir do PPA de 2011-2015, o PDFF foi encerrado no orçamento público, e na opinião dos autores, como mencionado anteriormente, o programa foi diluído em uma proposta de integração da América do Sul, com a permanência dos objetivos de estimulação do desenvolvimento econômico e social, bem como da integração das regiões que se encontram na faixa de fronteira.

Em 2019, a PNDR foi revisitada através do Decreto 9.810, que estabelece como finalidade a “redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população” (Brasil, 2019). O decreto prevê que, a PNDR seria implementada pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, que substitui o Ministério da Integração, onde os planos regionais de desenvolvimento, voltados para a Amazônia, para o Centro-Oeste e para o Nordeste seriam assinalados enquanto ferramentas de planejamento da PNDR.

Verifica-se que o novo decreto prioriza o desenvolvimento econômico, haja vista que, em seus objetivos expressa a geração de renda para a melhoria da qualidade de vida, em especial nas regiões com

especialização na produção de commodities agrícolas e minerais. Para Silva (2021), o instrumento legal mantém a faixa de fronteira como sub região especial para a atuação estatal coordenada, prevendo o uso do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional como base para viabilizar a “cooperação internacional com vistas a integração de políticas brasileiras e dos países da América Latina e do Caribe” (Brasil, 2019).

Como iniciativa da PNDR, o MDR editou a Portaria 3.227/2020 que estabelece o Programa Fronteira Integrada (PFI), com o objetivo de fortalecer os municípios da faixa de fronteira, com especial atenção às cidades gêmeas. Com evidente foco na área econômica e de gestão pública, o programa estabelece como eixos setoriais: i) desenvolvimento produtivo; ii) infraestrutura econômica e urbana; iii) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e iv) - fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos. São objetivos do programa, conforme seu Art. 5º: I - buscar a ação articulada das políticas públicas setoriais do Ministério do Desenvolvimento Regional na faixa de fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais; II - apoiar as medidas de ordenamento, gestão territorial e desenvolvimento urbano na faixa de fronteira, com alternativas que oportunizem vantagens competitivas; III - estimular o empreendedorismo, o cooperativismo e a inclusão produtiva, por meio do fortalecimento de redes de sistemas produtivos e inovativos locais, existentes ou potenciais, de forma a integrá-los a sistemas regionais, nacionais, transfronteiriços e globais; IV - promover a inovação tecnológica nas atividades produtivas; e V - fortalecer as capacidades de gestão dos Municípios com estratégias de desenvolvimento territorial/local por meio da indução de arranjos socioprodutivos intermunicipais (Silva, 2021, p.28).

Silva (2021) acrescenta que, os trabalhos mais recentes do MDR e outros ministérios, em termos de fronteira, foram publicados nas atas das reuniões e no relatório de atividades da CDIF 2019-2020. Cabe a CDIF a definição dos critérios de ação governamental conjunta para o desenvolvimento e integração na área abrangida pela faixa de fronteira, a fim de estimular a integração das políticas públicas e a parceria com os demais entes públicos para a promoção da complementaridade das ações.

Além disso, a CDIF é responsável por propor ações no sentido do desenvolvimento regional na área de fronteira e na integração sul-americana, pela articulação das ações com o comitê executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, pela apresentação de planos regionalizados e pela emissão de pareceres e recomendações sobre questões do desenvolvimento regional na faixa de fronteira (Brasil, 2019).

Apesar dessa tentativa de retomada das políticas públicas federais destinadas a faixa de fronteira a partir de 2019, na prática não foi verificada nenhuma ação efetiva e as atenções voltam-se para o novo governo Lula, iniciado em 2023.

Considerações Finais

O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) foi criado no sentido de ativar as

políticas de governo na faixa de fronteira e de possibilitar a melhoria da qualidade de vida da região através da estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais, do apoio a implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva, ao apoio de empreendimentos produtivos, a organização social e do associativismo na faixa de fronteira, além da formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na faixa de fronteira .

Na área do desenvolvimento econômico, o PDFF conferiu relevância aos arranjos produtivos locais (APL), via capacitações em gestão pública, investimento e concessão de crédito, e de articulações transfronteiriças. Nesta perspectiva, a PNDR apresentou inovações no processo operacional, como os recortes regionais e a criação de programas específicos para alcançá-los.

Apesar da busca por soluções, tanto o PDFF quanto os demais programas com foco nas regiões de fronteira perderam o fôlego a partir das restrições orçamentárias, descontinuidade política, entre outros aspectos. Essa realidade se mostra como preocupante, haja vista as necessidades urgentes em termos econômicos na faixa de fronteira e carece de políticas mais efetivas, que considerem as particularidades desta área tão importante para a formação territorial brasileira e para a integração sul-americana.

Referências

- ABREU, S. **Planejamento governamental: a SUDECO no espaço Mato-Grossense: contextos, propósitos e contradições**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2001.
- ABRITA, M. B; SILVA, W. G. Políticas de desenvolvimento regional: uma análise a partir da atuação da primeira Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1967-1990). **Ateliê Geográfico**, v. 11, n. 1, p. 235-256, 2017.
- ALVES, A, M; ROCHA NETO, J, M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional–PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- BELARMINO, O,M; VIEIRA, R, M. Faixa de Fronteira Sul Mato Grossense e os municípios em situação crítica de desenvolvimento socioeconômico. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 6, n. 1, 2022.
- BRASIL. **Lei nº. 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº. 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Diário Oficial da União 1979; 3 mai.
- BRASIL, Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, Presidência da República. **Programa Brasil em Ação: dois anos**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1998.
- BRASIL, Congresso Nacional. **Plano Plurianual 2000-2003** Anexo I: Diretrizes Estratégicas e Macro-objetivos. Brasil, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1998-2000/anexo/ANL9989-I-00.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

_____. 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.

CANO, W. Crise e Industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3 (140), p. 444-460, 2015.

CINTRA, M. A. M. **Relatório 3: Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste)**. Unicamp, 2007. Disponível em: <<http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2006-2007/SubprojetoIXRelat3BNDES.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

CORRÊA, A. S. **Políticas Públicas para a integração regional da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul: um estudo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”**. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, PR, 2019.

FREITAS, W. D. de. O planejamento regional brasileiro no fim do século XX :Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. **Revista Territorial, Goiás**, v. 1, n. 1, p. 47-72, 2012.

GUMIERO, R. G. Trajetória de Políticas de Desenvolvimento Regional para a Fronteira Sul de Mato Grosso do Sul. **Revista Desenvolvimento, Fronteiras e Cidadania**, v. 1, n. 1, p. 161-181, 2017.

LE BOURLEGAT, C. A. **Mato Grosso do Sul e Campo Grande: articulações espaços-temporais**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2000.

MACHADO, L, O. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. **Continente em chamas. Globalização e território na América Latina**, v. 1, 2005.

MACHADO, L; RETIS, Grupo. Terra Limitanea: Atlas da fronteira continental do Brasil. **Rio de Janeiro. UFRJ/CNPq**, 2006.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria do Estado de Fazenda. **Decreto nº 14.090, de 27 de novembro de 2014**.

NEVES, A, J et. al. **Segurança Pública nas Fronteiras**. ENAFRON. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

NUNES, M. **Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira: impactos das políticas contemporâneas**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013.

PEREIRA, J. dos S. **A presença dos incentivos governamentais na economia douradense: expansão e desafios nos anos 70**. 123 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados-MS, 2013.

PRADO, H, S, A. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**. Curitiba: Íthala, 2019.

SANTOS, K, F; MISSIO, Fabrício J. Políticas Públicas de desenvolvimento regional em Mato Grosso do Sul. **Nova Economia**, v. 30, p. 921-950, 2021.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DO PLANEJAMENTO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SEMAC. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado**

de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS), 2012.

SILVA, V, J, B da. A interação do Ministério do Desenvolvimento Regional com os governos subnacionais nas ações sobre a faixa de fronteira. **Revista GeoPantanal**, Corumbá/MS, n. 31, jul./dez. 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO-OESTE -(SUDECO).
PLADESCO - **Plano de Desenvolvimento Econômico-Social do Centro-Oeste**. Brasília, 1973.