UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL - UEMS
UNIDADE UNIVERSITÁRIA PONTA PORÃ
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

IZABELA DOS SANTOS GONÇALVES

A REGIÃO SUL-FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL: DO PLANEJAMENTO AOS INDICADORES

PONTA PORÃ– MS
2019

IZABELA DOS SANTOS GONÇALVES

A REGIÃO SUL-FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL: DO PLANEJAMENTO AOS INDICADORES

Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do Curso de graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS.

Orientador (a): Prof.ª Dra. Eliana Lamberti

PONTA PORÃ – MS
2019

IZABELA DOS SANTOS GONÇALVES

A REGIÃO SUL-FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL: DO PLANEJAMENTO AOS INDICADORES

Monografia ____ como requisito parcial para a conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS, com a nota _____ , atribuída pela banca examinadora formada pelos professores:

Aprovado em __/ __/ __

_____
Profª. Me. Xxxxx Xxxxxxx
Orientadora

_____
Prof. XXXXXXXXXXXXXXXX
Membro

_____
Prof. XXXXXXXXXXXXXXXX
Membro

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, aos meus pais, meu esposo, meu filho e meu irmão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades e me permitir trilhar esse caminho.

Agradeço imensamente, ao meu esposo Fernando e meu filho Luis Fernando, por todo suporte e amor, por estarem sempre ao meu lado, me apoiando e incentivando, agradeço também pela confiança, paciência e compreensão durante os momentos difíceis que surgiram durante esta jornada.

Agradeço aos meus pais Jair e Maria, meu irmão Tiago, minha cunhada Daiane e minha sogra Leda, pelo amor, apoio, incentivo e compreensão em momentos de ausência.

Agradeço as amizades que fiz no decorrer do curso, pelos momentos de alegrias que pudemos compartilhar juntas, e principalmente pelos inúmeros momentos em que me deram forças para não desanimar e chegar até aqui. E não poderia deixar de agradecer também aos amigos que conquistei fora da Universidade durante esse período, que em muitos momentos fizeram o papel de minha família, me dando suporte, sem eles tudo seria mais difícil.

Agradeço a minha orientadora Professora Dra. Eliana Lamberti, por todo incentivo, dedicação e ensinamentos que me foi passado, agradeço também por todos os momentos em que parou para me ouvir desabafar, me viu chorar (foram muitas vezes haha), e me ajudou respirar fundo e encontrar forças para seguir a caminhada.

Agradeço a todos os professores que fizeram parte dessa jornada, aos que infelizmente tive pouco tempo de convivência e aprendizado, mas que foram fundamentais para que eu seguisse em frente, aos que fizeram parte de toda a caminhada e aos que chegaram por último, muito obrigada, agradeço a cada um por compartilharem seus conhecimentos e ensinamentos, possibilitando dessa forma, que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço ainda a todos os funcionários e ao corpo docente da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS, que, tornaram possível que eu pudesse fazer esse curso.

Muito obrigada a todos, pelo enorme apoio durante esta jornada!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo geral discutir a realidade dos municípios que compõe a região Sul-fronteira do Mato Grosso do Sul na perspectiva planejamento governamental expressa nos planos de desenvolvimento: Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030 e Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira PDIF/MS. Pretende-se de modo específico compreender a emergência da perspectiva regional na evolução do pensamento econômico, bem como o papel estatal; estudar os documentos oficiais recentes de planejamento de Mato Grosso do Sul e a respectiva abordagem para o desenvolvimento e para a fronteira; analisar a realidade dos municípios sul-fronteira a partir de alguns indicadores recentes. A pesquisa é de natureza qualitativa. O embasamento teórico foi construído com base nas contribuições de economistas brasileiros (como Celso Furtado, Nali de Jesus de Souza, Ademir Clemente e Hermes Higachi e Clélio Campolina Diniz) que contribuem para a compreensão dos conceitos fundamentais usados como eixo teórico para o estudo. O componente empírico é constituído por meio de pesquisa documental dos planos e programas de desenvolvimento e integração fronteiriça e posteriormente da coleta e análise de indicadores socioeconômicos dos municípios da região Sul-fronteira do Mato Grosso do Sul. Verificou-se que a região de Sul-fronteira do estado do Mato Grosso do Sul apresenta uma condição histórica de subdesenvolvimento, com elevados índices de homicídio, de violência, menos oportunidades de emprego, ou seja, perpetuidade de indicadores socioeconômicos desfavoráveis, se comparados com os municípios não fronteiriços. Dessa forma pode-se verificar que os planos e políticas estabelecidos pelos governos até o presente momento, com a finalidade da promoção do desenvolvimento e da integração entre os municípios, não foram suficientes e capazes de reverter tal cenário.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Planejamento Público; Território Fronteiriço.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the reality of the municipalities that make up the South-frontier region of Mato Grosso do Sul from the perspective of government planning expressed in the following development plans: Regional Development Plan PDR-MS 2030 and Plan for Development and Integration of the PDIF/MS Border Strip. It is specifically intended to understand the emergence of the regional perspective in the evolution of economic thought, as well as the state role; study the recent official planning documents of Mato Grosso do Sul and their approach to development and the frontier; analyze the reality of south-border municipalities from recent indicators. The research is qualitative in nature. The theoretical basis was built on the contributions of Brazilian economists (such as Celso Furtado, Nali de Jesus de Souza, Ademir Clemente and Hermes Higachi and Clélio Campolina Diniz) that contribute to the understanding of the fundamental concepts used as the theoretical axis for the study. The empirical component is constituted by documentary research of the plans and programs of development and border integration and, later, the collection and analysis of socioeconomic indicators of the municipalities of the South-frontier region of Mato Grosso do Sul. It was observed that the border of the state of Mato Grosso do Sul presents a historical condition of underdevelopment, with high rates of homicide, violence and fewer job opportunities, that is, perpetuity of unfavorable socioeconomic indicators, when compared to non-border municipalities. Thus it can be verified that the plans and policies established by the governments to date, with the purpose of promoting the development and the integration between the municipalities, were not sufficient and capable of reversing such scenario.

Keywords: Regional Development; Public planning; Border Territory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul-2009.....	32
Figura 2	Mesorregiões Diferenciadas Vulneráveis.....	35
Figura 3	Diamante Estratégico para o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul.....	38
Figura 4	Esquema de Articulação para o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul.....	39
Figura 5	Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira	48
Figura 6	Estrutura do NFMS	56
Figura 7	Matriz de Relacionamento	57
Figura 8	Sistema de Gestão do NFMS.....	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Correntes de Pensamento e suas características..... 22
Quadro 2 Políticas Públicas para o Desenvolvimento: experiências em Planejamento Estadual..... 28
Quadro 3 Ação Estruturante 6: Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira..... 40
Quadro 4 Marcos da Evolução na Integração Fronteiriça..... 43
Quadro 5 Alguns Eixos do PDIF/MS..... 60
Quadro 6 Indicadores de Monitoramento..... 63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Critérios para a definição da Mesorregião Diferenciada Vulnerável..... 34
Tabela 2 Grupos de Trabalho da Faixa de Fronteira e respectivos municípios sede.... 58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
BNB	Banco do Nordeste
BASA	Banco da Amazonia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUDECO	Superintendia de Desenvolvimento do Centro-oeste
NIC´s	Novos Países Industrializados
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
PPA	Plano Plurianual
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
COREDES	Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável
MDV	Mesorregiões Diferenciadas Vulneráveis
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SIAAG	Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do Governo
IRS	Índice de Responsabilidade Social
ID	Índice de Desenvolvimento
SEMAGRO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
ZICOSUL	Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 13
1.2 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA..... 15

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DO PENSAMENTO ECONOMICO À PERSPECTIVA TERRITORIAL..... 17
2.1 O PENSAMENTO ECONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL..... 17
2.2 PLANEJAMENTO PÚBLICO E O PAPEL DO ESTADO..... 23

3 O PLANEJAMENTO E O TERRITÓRIO DE MATO GROSSO DO SUL..... 28
3.1 REGIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO..... 30
3.2 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PDR-MS 2010-2030) EM QUESTÃO..... 35

4 A FAIXA DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL EM QUESTÃO..... 43
4.1 FUNDAMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO FRONTEIRIÇO..... 46
4.2 DIRETRIZES MULTISSETORIAIS DE AÇÃO DO PDIF/MS E OUTRAS PARTICULARIDADES..... 52
4.3 ESTRUTURA DE GESTÃO DO PDIF..... 54
4.4 ALGUNS EIXOS ESTRATÉGICOS DO PDIF..... 59
4.5 A FRONTEIRA EM NÚMEROS..... 63

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 71

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 75

CAPÍTULO 1. INTRODUÇÃO

A Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Para, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em dez milhões de habitantes. O Brasil faz fronteira com dez países da América do Sul e busca a ocupação e a utilização da Faixa de Fronteira de forma compatível com sua importância territorial estratégica (Brasil, Governo Federal, 2017, p.13).

A discussão sobre o tema Fronteira é retomado no decorrer dos anos tanto na esfera federal, quanto estadual, através de programas e planos de desenvolvimento, onde o planejamento, o desenvolvimento regional e a integração das faixas de fronteiras são os principais objetos das discussões.

> As discussões em torno ao desenvolvimento e a integração das faixas de fronteira levam em conta as diferenças evidentes entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento: "a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, concebida pelo Ministério da Integração Nacional, veio institucionalizar mecanismos e instrumentos indispensáveis para a consolidação de uma revolução silenciosa que o pais vem experimentando nos últimos anos, por meio da qual, conceitos como inserção social e econômica, valorização do potencial endógeno ou a própria expressão "desenvolvimento regional" ganham concretude e importância no cenário nacional". (Brasil, Governo Federal, 2017, p.9).

Dessa forma, o desenvolvimento regional é condição determinante para a consolidação das políticas públicas direcionadas à potencialização e restabelecimento da população a partir de uma força centrifuga, ou seja, de dentro para fora. Deste contexto, deriva a importância de realizar um estudo sobre os planos e programas de desenvolvimento fomentados pelas entidades administrativas e analisar a viabilidade desses trabalhos para a integração das fronteiras e desenvolvimento regional, usando como termômetro os indicadores das regiões de estudo.

A realidade fronteiriça, especialmente a sul-mato-grossense, pode ser sintetizada como de extrema vulnerabilidade. Além de ser um território comumentemente tratado como de segurança nacional no sentido de ser necessário "barrar" a entrada de contrabando ou por ser rota de tráfico internacional, também é abundante em problemas e desafios sociais e econômicos.

O contexto educacional é marcado pela elevada taxa de reprovação e evasão escolar, e baixo nível de escolaridade da população. Os conflitos sociais e agrários, envolvendo especialmente a população indígena[1], são complementados pela maior taxa de homicídios por 100 mil habitantes (conforme dados do IBGE e Datasus). A falta de oportunidades formais e legais de emprego compromete as expectativas profissionais e a própria dinâmica econômica no sentido de gerar um ciclo virtuoso rumo ao desenvolvimento.

Por outro lado, a fronteira tem seus momentos de revalorização. A assinatura do Tratado de Assunção (leia-se Mercado Comum do Sul/Mercosul) nos anos de 1990 reacendeu a possibilidade de integração regional a partir de relações econômicas. Passadas algumas décadas, seus frutos ainda são tímidos, especialmente para os municípios que se localizam no território fronteiriço. Os anos recentes também reacenderam as luzes sobre a fronteira e possiblidades econômicas por meio da Rota Bioceânica (leia-se Rila) que, em linhas gerais, corresponde a um projeto de integração por meio de infraestrutura viária para o escoamento da produção (com destino à Asia) via Bolívia, Paraguai, Argentina e Chile até chegar ao Oceano Pacifico[2].

Existem várias pesquisas e publicações que analisam e discutem o planejamento público de Mato Grosso do Sul, mas em geral numa perspectiva ampla[3]. Neste sentido, a questão motivadora que se pretende responder se refere a abordagem da realidade fronteiriça no planejamento público. Ou seja, é possível modificar qualitativamente a realidade da fronteira sul mato-grossense por meio do planejamento público de Mato Grosso do Sul?

Para responder a essas questões, estabeleceu-se como objetivo geral discutir a realidade dos municípios que compõe a região Sul-fronteira do Mato Grosso do Sul na perspectiva planejamento governamental expressa nos planos de desenvolvimento: Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030 e Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira PDIF/MS.

De modo específico, foram definidos como etapas complementares os seguintes objetivos: compreender a emergência da perspectiva regional na evolução do pensamento econômico, bem como o papel estatal; estudar os documentos oficiais recentes de planejamento

---

[1] Nesta região há também a maior concentração de população indígena de MS, compreendendo os 25 municípios com maior relação proporcional entre a população indígena 35,6%, segundo Censo 2010

[2] Este projeto de integração promoveu a Unirila (Rede Universitária da Rila compreendendo todas as instituições de ensino superior públicas e privadas de Mato Grosso do Sul). Para maiores informações: http://www.uems.br/unirila.

[3] Um destes trabalhos que inclusive serviu de inspiração para a presente pesquisa é: PAZ, Patricia Pogliesi. Planejamento e industrialização: relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (2000-2015). Ponta Porã, MS: UEMS, 2018. Dissertação (Mestrado) /Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos/PPGDRS. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

de Mato Grosso do Sul e a respectiva abordagem para o desenvolvimento e para a fronteira; analisar a realidade dos municípios sul-fronteira a partir de alguns indicadores recentes.

Do ponto de vista da metodologia utilizada para a construção do trabalho, compreenderam a pesquisa bibliográfica para a identificação do embasamento teórico, pesquisa documental, coleta de dados secundários e análise de conteúdo.

O embasamento teórico foi construído com base nas contribuições de referências nacionais cujos trabalhos são seminais para a discussão do desenvolvimento regional (como Celso Furtado, Nali de Jesus de Souza, Ademir Clemente e Hermes Higachi e Clélio Campolina Diniz). Estas referências foram capazes de contemplar a compreensão de conceitos fundamentais usados como eixo teórico para o estudo, tais como desenvolvimento regional e planejamento público.

A pesquisa documental pautou-se na leitura e sistematização dos planos de desenvolvimento, a saber: Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030 e Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS propostos pelo governo estadual com o objetivo de promover o desenvolvimento na região Sul-fronteira de Mato Grosso do Sul.

De modo a concatenar as etapas anteriores, a pesquisa de dados e informações oficiais sobre o tema buscaram resgatar alguns indicadores socioeconômicos mais recentes (entre os períodos de 2000, 2010 e 2017) disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Departamento de Informática do SUS (DATASUS), além de documentos e legislação correlatos à temática disponibilizados pelos órgãos estadual Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO) e federal, anteriormente Ministério da Integração Nacional (MI), atualmente Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

1.1 Estrutura da Monografia

As próximas páginas estão organizadas em três capítulos.

O primeiro apresenta o embasamento teórico da pesquisa embalado pelos conceitos de desenvolvimento regional e planejamento público. Para que estes conceitos e perspectivas fossem compreendidos, foi necessário apresentar uma breve síntese da evolução do pensamento econômico até a abordagem regional e territorial serem inseridas na ciência econômica e constituírem um novo ramo de pesquisa: a Economia Regional. Tal ramo pressupõe olhares inter e multidisciplinares. O papel indutor e a responsabilidade estatal no que se refere ao

planejamento público e privado é caracterizado inclusive com a experiência europeia e alguns aspectos da experiência brasileira.

O capítulo posterior inaugura o trabalho empírico com a análise da regionalização do planejamento de Mato Grosso do Sul (sua institucionalização, diagnóstico e diretrizes) e do Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030.

Na sequência, a preocupação com a realidade fronteiriça é analisada por meio do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira /MS. Para tentar apreender a lógica deste elemento do planejamento público, foi necessário discutir o Planejamento Federal para a fronteira materializado no Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Para então descrever os fundamentos, as diretrizes gerais e multissetoriais, a estrutura de gestão (desde o nível federal até o estadual). A finalização do raciocínio ocorre por meio da análise de cada um dos municípios que compõem a região sul-fronteira a partir de alguns indicadores capazes de retratar a especificidade destes territórios.

CAPÍTULO 2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DO PENSAMENTO ECONÔMICO À PERSPECTIVA TERRITORIAL.

2.1 O Pensamento Econômico e o Desenvolvimento Regional

A discussão em torno do conceito e políticas de promoção do desenvolvimento envolve diferentes definições entre os clássicos.

Para Celso Furtado e na visão da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a industrialização é considerada o caminho para o desenvolvimento econômico e social. Na perspectiva Cepalina, os preceitos para o desenvolvimento de um país se fundamentavam na promoção da industrialização na periferia para melhorar os termos de troca. (FURTADO, 1983).

De acordo com o economista argentino Raul Predisch (1986), "um dos mais importantes intelectuais da Cepal, longe de ser uma escolha, a industrialização é a única via de desenvolvimento deixada aos países latino-americanos que antes haviam se beneficiado de exportações crescentes de produtos primários" (PAZ, 2018, p.13).

Para Clemente (2000), o indicador mais amplamente utilizado para representar o nível de desenvolvimento de uma região ou de um pais é a renda per capita; no entanto, as deficiências desse procedimento são evidentes, principalmente quando não se complementa a análise com outros indicadores. Entre os indicadores que Clemente se refere esta principalmente a distribuição de renda, pois, segundo ele, sendo a renda per capita um valor médio, é muito desejável que haja também informação sobre a distribuição. Por tanto, de acordo com este pesquisador para analisar o desenvolvimento de forma abrangente, seria necessário considerar seus vários aspectos, entre os quais cabe destacar o econômico, o social, o político e o cultural[4]. De acordo com o autor há ainda, outro conceito de desenvolvimento que merece ser considerado: o desenvolvimento autossustentado.

> Os defensores dessa linha de pensamento afirmam que o desenvolvimento consiste em uma série de transformações da sociedade que se realizam em cadeia, de forma autossustentada. Isso quer dizer que o processo de desenvolvimento, uma vez desencadeado, apresentaria uma sequência de fases, cada uma criando as condições necessárias para a fase subsequente. De acordo com esse conceito, seria improprio empregar o termo desenvolvimento para situações em que os indicadores típicos de

[4] Os aspectos econômicos e social são usualmente considerados em conjunto em virtude de grande dificuldade de para-los de forma satisfatória, e podem ser analisados como representando o nível de vida da população. (Renda, emprego, saúde, educação, alimentação, segurança, lazer, moradia e transporte). Deve-se observar, entretanto, que a renda per capita considerada em conjunto com a distribuição da renda permite inferir o comportamento de praticamente todos os outros indicadores de nível de vida.

> desenvolvimento não representam um processo duradouro de transformação da sociedade. (CLEMENTE, A. 2000, p. 130).

A discussão em torno do conceito de Desenvolvimento Regional tem como ponto central da discussão o elemento espaço, que na teoria clássica e neoclássica não era considerado como uma variável fundamental e sim o fator tempo.

De acordo com Souza (1981), somente na análise das trocas internacionais é que se tem a inserção do elemento espaço, apoiada, contudo, por uma hipótese irrealista de custo de transporte nulo.

> As considerações dinâmicas e o papel do tempo na economia, tornada a variável relevante da análise, pelo desenvolvimento da Escola histórica alemã, proporcionavam bons aportes à análise econômica, contribuindo para o completo esquecimento do elemento espaço. Por outro lado, os elementos temporais prestavam-se mais facilmente à análise matemática rigorosa, a construção de curvas suaves e contínuas, enquanto a variável espaço nunca se inseriu bem nos modelos tradicionais. Acreditava-se, além disso, que a distribuição espacial das atividades econômicas tinha somente causas não econômicas, que os fenômenos econômicos ocorriam em um mundo sem dimensões e sem custos de transporte (SOUZA, 1981, p. 01).

Mesmo o elemento espaço estando em uma posição de indiferença na análise econômica tradicional, referências à questão espacial nos textos econômicos já se faziam presentes há bastante tempo, referindo-se à época mercantilista (1450/1750). Superávits comerciais necessitavam da expansão das exportações e da substituição de importações, isso levava os mercantilistas a defenderem o crescimento demográfico interno (SOUZA, 2009).

Do ponto de vista da evolução do pensamento econômico, a perspectiva espacial (e portanto, regional) é apresentada de forma sintética e didática por Souza (2009) em sua obra clássica sobre Desenvolvimento Regional:

O precursor da escola clássica, Willin Petty (16323-1687) enfatizou o papel da divisão do trabalho na geração da riqueza um século antes de Adam Smith. Com esse objetivo, via com bons olhos o desenvolvimento das grandes cidades e o crescimento demográfico, uma vez que seria fonte de expansão dos mercados e facilitava a divisão do trabalho.

Para o francês Richard Cantillon (1680-1734), o problema do território consistia na articulação entre as cidades e o campo. A organização espacial efetua-se em função de centros urbanos hierarquizáveis com suas respectivas áreas de influência.

Adam Smith (1720-1790) levou em conta, explicitamente, o fator espaço em sua obra capital, A riqueza das nações (1776), ao afirmar que a extensão dos mercados proporciona maior divisão do trabalho, aumentando a produtividade e a riqueza nacional, e que várias ocupações só podem ser executadas em grandes cidades. Outras contribuições para o debate

estão nas ideias de que: o crescimento econômico concentra as atividades em função da localização da mão de obra e dos consumidores; o isolamento do produtor dificulta a divisão do trabalho e a especialização; a pequena dimensão do mercado local impede a produção em larga escala, o que eleva os custos médios; o produtor precisa escoar sua produção para áreas mais distantes, o que exige meios de transportes baratos e eficientes.

David Ricardo, em Princípios da economia política e tributação (1817), conforme citado por Souza (2009, p.5) refere-se ao elemento espaço indiretamente ao analisar a renda da terra. Os produtores que se localizam mais próximos de mercado auferem uma renda locacional ou renda de situação, uma vez que os preços são determinados nas terras piores e mais distantes dos centros urbanos.

De acordo com Souza (2009), ao discorrer sobre a teoria das vantagens comparativas do comercio exterior, David Ricardo reduz as diferentes nações a pontos, abstraindo o elemento espaço ao desconsiderar os custos de transporte. Toda ênfase de sua análise recai sobre o custo do fator trabalho. Cada país importa o produto que produziria internamente com o maior custo de trabalho, exportando aquele de menor custo, independentemente da distância a ser percorrida e dos custos de transferência dos produtos entre os países envolvidos no comercio internacional.

Para os economistas clássicos, a mão de obra constitui o fator de produção mais importante, junto com o capital. Desse modo, sua localização e a variação espacial dos salários afetam a localização ótima da empresa. John Stuart Mill (1806-1073) reconheceu, em 1848, que o custo total de produção fica acrescido dos custos de transporte, que variam com a distância aos mercados.

Alfred Marshall (1842-1924) deu destaque ao elemento espaço na análise econômica. Lembrou que, historicamente, a atividade econômica tende a se localizar em alguns sítios e que as civilizações se desenvolvem com a produção para a exportação para os mais distantes centros consumidores. Ele cunhou o termo *economias externas*[5] para designar os benefícios que se originam da concentração da atividade econômica em alguns centros.

Em outra obra, Souza (1981) afirma que o modelo neoclássico do equilíbrio parcial da firma e do equilíbrio geral dos mercados não necessita do elemento espaço para se construir. O ajustamento instantâneo dos preços e das quantidades implica na imobilidade de fatores, bens e serviços e populações, bem como na inexistência da Economia Regional. Entretanto, as

[5] Para Marshall as economias que dependem do desenvolvimento geral da indústria, são denominas de "economias externas", ele afirma que "as economias externas podem freqüentemente ser conseguidas pela concentração de muitas pequenas empresas similares em determinadas localidades, ou seja, como se diz comumente, pela localização da indústria [...]" (MARSHALL, 1985, p. 229).

crescentes desigualdades regionais na renda *per capita* são uma prova de que os postulados da abordagem neoclássica não se verificam e de que o fator espaço é um elemento importante a ser levado em consideração nos modelos econômicos. Ao lado das deficiências teóricas da abordagem neoclássica, da existência de custos de transporte significativos, do fator distância que concede proteção monopolista às empresas, constatou-se que a industrialização e a urbanização das regiões ocorreram de maneira desigual no espaço; isso acentuou a defasagem entre regiões ricas e regiões pobres dentro de um mesmo país.

No âmbito internacional, em decorrências das sucessivas crises econômicas os estudos empíricos nos níveis regional e urbano aumentaram. Notou-se que os efeitos causados pelas crises se difundiram de maneira não uniforme no espaço, gerando diferentes níveis de problemas sociais entre as regiões afetadas. Dessa forma o elemento espaço passa a ter consideração mais relevante diante dos programas de recuperação econômica.

Souza (1981) discorre que a crise urbana nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, fortaleceu os estudos econômicos urbanos. Até então o meio urbano era uma área centralizada pelos sociólogos. Tal crise urbana foi resultante do abandono das zonas urbanas centrais pelas atividades econômicas e pelas pessoas de alta renda, que procuravam na periferia urbana um espaço mais amplo para habitação e lazer.

> A migração para a periferia urbana e, mesmo, para outras cidades, atingiu também as camadas pobres da população, pela redução da oferta de empregos no centro das cidades. Esse abandono do centro das cidades pelas atividades e pelas pessoas ocasionou uma séria crise financeira para as subprefeituras centrais e provocou a deterioração do meio ambiente urbano. Tudo isso contribuiu para afugentar os contribuintes de mais alta renda, vindo em seu lugar as pessoas mais pobres, sobretudo a população negra, atraídas pela redução dos aluguéis nas áreas centrais. Dessa forma, problemas como o de poluição e de renovação urbana e a necessidade de *desenvolver* os transportes públicos e demais infraestruturas, também contribuíram para o surgimento de planos urbanos e regionais de desenvolvimento (SOUZA, 1981, p.04).

Além dos fatos citados acima, o processo de industrialização das regiões centrais dos países, revelaram as disparidades regionais, o que também impulsionou ainda mais os estudos regionais. Até 1930, as políticas regionais eram casuais e parciais, de caráter local e somente no final dos anos de 1940 que as disciplinas de Economia Regional e Economia Urbana surgiram, tendo como origem teórica os postulados da teoria da localização, desenvolvida desde o século XIX pelos pioneiros Von Thunen, Weber, Christaller e Losch.

Souza (1981) destaca que o crescente interesse despertado pela Economia Regional deriva, em parte, do crescimento explosivo das cidades, das migrações rurais/urbanas e intra-urbana, bem como da concentração da atividade econômica e dos desequilíbrios regionais.

Esta nova área de estudos passou a compreender a introdução do elemento espaço na análise econômica; o estudo de problemas localizados e que envolvem separação espacial, tais como: a estrutura dos parques industriais locais e regionais; os meios de comunicação entre dois ou mais centros urbanos; o problema do emprego rural e urbano; as finanças municipais e regionais; o aproveitamento racional dos recursos naturais locais; os impactos de investimentos em determinadas indústrias sobre o emprego, as demais atividades industriais, as finanças públicas, etc.

Segundo Walter Isard, conforme citado por SOUZA (1981, p. 5), a Economia Regional depara-se com cinco problemas principais:

1. Identificar as indústrias a implantar com prioridade em cada região, para maximizar o crescimento regional e assegurar rentabilidade satisfatória para o empreendimento;
2. Aumentar a renda *per capita* e os níveis de emprego regionais;
3. Proporcionar a integração interna do parque industrial regional, bem como sua diversificação;
4. Proporcionar o planejamento nacional com base na agregação dos planejamentos regionais, de sorte a obter-se a alocação racional dos recursos escassos;
5. Ocupar mais racionalmente o espaço nacional, repartindo da melhor forma possível os homens e as atividades econômicas.

Ainda de acordo com Souza (1981) existem três maneiras de se analisar as implicações econômicas da dimensão espacial:

a) a primeira delas é a *abordagem linear*, que consiste em serem considerados fixos: o sistema de transporte e a localização das atividades econômicas e dos recursos produtivos; por essa abordagem, concebe-se o espaço como um fator de atrito no fluxo de bens, serviços e fatores entre dois pontos fixos. Esse atrito espacial é medido pelos custos de transporte, que limita a interação espacial, reduzindo os fluxos. Dentro dessa abordagem, o problema da Economia Regional consistiria em minimizar o atrito entre dois pontos, que são medidos pelos custos de transportes; estes se apresentam como função linear da distância;

b) a segunda é a *abordagem locacional*, que estuda os fatores de localização dos agentes econômicos e maximizar os lucros no espaço; ela procura explicar porque as atividades localizam-se em certos locais específicos e não em outros. O espaço é descontínuo, formado por uma matriz de localizações possíveis para as atividades econômicas;

c) terceira abordagem é a da *macroeconomia regional*, na qual se estudam as inter-relações entre as regiões e a economia nacional; as regiões integram-se no sistema nacional;

desagregam-se modelos nacionais para o nível regional. Nessa abordagem, entretanto, a região torna-se um ponto e não se considera, efetivamente, o elemento espaço na análise.

> Os defensores da Ciência Regional, como Perloff (1960), negam a possibilidade de isolar-se a Economia Regional do contexto interdisciplinar da análise espacial [...] a Economia Regional não é simplesmente uma disciplina que trata exclusivamente dos problemas locacionais ou da imobilidade dos fatores. Ela trata igualmente da distribuição desigual dos recursos, de sua mobilidade; mesmo havendo mobilidade perfeita dos recursos haverá sempre Economia Regional, pois persistirão os problemas das desigualdades regionais e da má alocação dos recursos (desigualdade na repartição dos recursos naturais e humanos) (SOUZA, 1981, p. 05).

Diniz (2006), em seu artigo, A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana, também faz sua contribuição reafirmando que o debate teórico contemporâneo sobre a problemática regional e urbana tem propiciado um forte retorno aos clássicos e à literatura interdisciplinar, sobre os quais várias linhas ou correntes de pensamento vêm sendo estruturadas. O autor resume esses avanços e contribuições que podem ser agrupados em seis conjuntos, a saber:

Quadro 1 - Correntes de Pensamento e suas características

Nova Geografia Econômica	Através da recuperação das teorias da localização e das áreas de mercado de origem germânica (Von Thunen, Weber, Losch e Christaller), e da adaptação de um modelo de concorrência imperfeita com economias de aglomeração e retornos crescentes, visando explicar os processos de concentração e a relação centro-periferia.
Teoria do crescimento endógeno	Através da tentativa de se endogeinizar o progresso técnico no modelo de crescimento de Solow. Essa linha de pensamento tem uma variante empírica que procura testar os determinantes da convergência de renda nacional ou regional.
Desenvolvimento desequilibrado	Na concepção de polos de crescimento, na linha de Perroux, de causação circular cumulativa e polarização em Myrdal e Hirschaman e de concentração via diferenças de produtividade.
Teoria da inovação, de corte neoschumpeteriano e neomarshalliano	Como instrumento de desenvolvimento econômico regional e as ideias de distritos industriais, clusters, parques tecnológicos, aglomerações industriais, etc. Há uma ampla literatura a respeito.
Pensamento heterodoxo de outras áreas disciplinares (geógrafos, cientistas políticos, sociólogos, urbanistas, entre outros)	Através das visões de cultura, ambiente cultural, capital social, instituições, ativos relacionais etc.
Reinterpretação do conceito de produção do espaço nos autores neomarxistas.	Diante das transformações recentes.

Fonte: Adaptado de Diniz (2006)

De acordo com Simões (2006), conforme citado por DINIZ (2006, p.03) ao lado dessas diferentes tentativas de avanço teórico e analítico sobre o desenvolvimento regional, ocorrem também avanços no instrumental quantitativo, através de novas técnicas baseadas nos modelos

de equilíbrio geral computável, na econometria espacial, nas novas versões de insumo produto e nas técnicas digitais georreferenciadas.

No entanto, nenhuma das correntes de pensamento tem dado uma explicação satisfatória aos fenômenos territoriais contemporâneos, havendo a necessidade de um contínuo esforço nessa reconstrução teórica. Adicionalmente, amplia-se a dificuldade da passagem do nível teórico e abstrato para o nível operacional.

Nesse contexto, surge o imperativo e os riscos da interdisciplinaridade. Isto porque, pela sua complexidade, as questões regionais e urbanas não são enquadráveis exclusivamente dentro da temática disciplinar da economia. Elas exigem um esforço interdisciplinar que combine as contribuições de várias disciplinas (economia, geografia, ciência política, urbanismo, sociologia, engenharia, estudos ambientais, entre outros), e a articulação entre elas.

> Um bom exemplo desse desafio e dessa necessidade está refletido no livro de Walter Isard, considerado o pai da ortodoxia em economia regional, publicado em 2003, sobre a história da Ciência Regional e da Associação Internacional da Ciência Regional. O autor retoma suas análises anteriores e enfatiza a necessidade da multidisciplinaridade para se enfrentar o desafio da complexidade econômica, política, social, geográfica e natural do fenômeno regional e urbano. A dificuldade está em combinar a contribuição das várias áreas disciplinares, sem a perda do aprofundamento teórico e analítico de cada uma, e sem a vulgarização voluntarista e anticientífica que a generalização possa induzir. Disso, decorre a necessidade de uma economia política do espaço. Economia política não como espaço dos economistas, mas como espaço da interdisciplinaridade, transdisciplinaridade ou da indisciplinaridade (DINIZ, 2006, p. 4)

A economia regional brasileira compreende até hoje uma leitura alternativa à abordagem locacional. Nesta, a forma teórico-analítica é fundamentada em princípios microeconômicos, na medida que sua abordagem se concentra suficientemente em técnicas estatísticas, econométricas e matemáticas. No caso da economia regional, de maneira distinta, a história, a organização social e produtiva, as instituições, a geografia, o ambiente e demais aspectos da sociedade *importam* (IPEA, 2011).

2.2 Planejamento público e o papel do estado

De acordo com Furtado (1983), o desenvolvimento econômico decorre do processo de acumulação de capital associado à incorporação de processo técnico deve promover o aumento de produtividade média do fator trabalho resultando na expansão do fluxo de renda. Nesse contexto, as intrincadas relações de dominação e dependência entre países pobres e ricos, características do subdesenvolvimento, poderiam ser superadas através da industrialização promovida por estímulo direto do Estado.

Assim, a intervenção estatal seria o instrumento de coordenação dos esforços de industrialização, estabelecendo metas para a superação dos obstáculos estruturais que impedem ou dificultam o desenvolvimento. Portanto, um projeto de desenvolvimento que privilegie tanto o crescimento econômico, quanto o bem-estar social.

De acordo com Souza (1981) as políticas públicas podem visar tanto a frenagem do *crescimento* das regiões de expansão muito rápida quanto o estímulo ao crescimento das regiões onde o desenvolvimento é insuficiente. A primeira política é impraticável porque as próprias regiões centrais têm desemprego; a segunda é a mais praticada em todos os países. Certos programas de investimento destinados a manter o equilíbrio no nível nacional são capazes de exercer efeitos desestabilizadores em certas regiões; tais desequilíbrios podem, mais tarde, se estender às demais regiões do sistema nacional, prejudicando o crescimento da economia nacional em seu conjunto.

Diniz (2006) aponta que embora tenha sido teoricamente formulado no século XIX, o planejamento público e o planejamento regional só nasceram no século XX, no bojo das grandes crises do capitalismo[6] e da ascensão do Estado keynesiano. Do ponto de vista regional, a crise da década de 1930, o aumento do desemprego e a revolução keynesiana induziram o planejamento e as políticas públicas regionais.

Para Bielschowsky (2004), no caso brasileiro, a defesa do papel do Estado, da industrialização e do planejamento econômico se deu somente a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) apoiado em torno de um debate entre três linhas *teóricas* e de *ações heterodoxas* distintas : *i*) a privada: com a defesa de objetivos desenvolvimentistas atrelada a uma ação empresarial privada nacional; *ii*) a internacionalista: pautada em princípios teóricos liberais a partir de um atrelamento ao capital externo; e *iii*) a nacional: que defendia uma base teórica estruturalista, no sentido de criar um modelo *capitalista* nacional próprio, autônomo. De acordo com IPEA (2010), conforme citado por IPEA, em Economia Regional e Urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil (2011, p. 263):

> A controvérsia Simonsen-Gudin nos anos 1944-1945 coloca, no Brasil, os dois caminhos opostos passíveis de serem escolhidos dentro do debate teórico e econômico e de atuação política: a liberal (mercado) – de crescimento (Gudin-Bulhões) ou a intervencionista (Estado) – desenvolvimentista. Dos três modelos industrialistas ou desenvolvimentistas nacionais, o único que considerou a questão regional de forma consistente foi o último Furtado (FURTADO, 1959). A análise econômica *regional brasileira* surge, assim, em paralelo ao debate *desenvolvimentista* no país, nos anos 1940, que compreende o embate entre diferentes correntes de pensamento em nível internacional e nacional.

[6] Tanto que geraram eventos bélicos como decorrentes destes (como I Guerra Mundial, Revolução Russa, Crise de 1929 e II Guerra Mundial).

No Brasil, esse planejamento foi materializado com a criação da Comissão do Vale do São Francisco e da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, em 1946, inspiradas na experiência americana, e como desdobramento da recorrente preocupação com a questão das secas nordestinas. Posteriormente, essa efetivação se deu com a criação de superintendências regionalizadas para o planejamento como, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Bando do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia (BASA), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-oeste (SUDECO), para mencionar apenas os órgãos ou instituições mais importantes.

De acordo com Diniz C; Diniz B. (2007) conforme citado por Diniz (2006, p.6), do ponto de vista jurídico, a institucionalização do planejamento regional ocorreu pela nova Constituição Federal, aprovada em 1988, que reintroduziria a vinculação orçamentária através da criação dos chamados Fundos Constitucionais de Desenvolvimento para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Após várias experiências, que se estenderam da década de 1930 à de 1970, e mudanças no cenário econômico (marcadas por pressões inflacionárias, a crise do petróleo, a crise econômica geral, as pressões ideológicas) e a descrença nos resultados sociais levaram ao questionamento tanto da teoria quanto dos instrumentos de política econômica keynesiana, levando a uma crise das políticas regionais. Essas crises determinaram mudanças de orientação e do papel do Estado e o encerramento ou enfraquecimento da maioria das políticas (DINIZ, 2006)

Enquanto isto, no bojo da crise do pensamento regional e ao longo das últimas três décadas, surgiram vários fenômenos, para os quais a teoria regional não apresentava explicação satisfatória. Estes fenômenos se manifestaram por meio de: fortes processos de desindustrialização; mudanças na divisão internacional do trabalho, com a emergência dos Novos Países Industrializados (NIC´s); a chamada crise dos padrões locacionais do fordismo e o surgimento de novas áreas industriais baseadas em tecnologia moderna e novas formas de organização; mudanças estruturais com o crescimento dos serviços; processo de globalização[7]

[7] Existe uma vasta literatura sobre essa temática. Para os fins deste trabalho, adota-se a definição proposta por Gonçalves (1999) que define esse "fenômeno" como resultado da interação de três outros processos, a saber: expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; acirramento da concorrência nos mercados internacionais (competitividade internacional) e a integração entre os sistemas econômicos nacionais (ativos em mãos dos não residentes). Os determinantes centrais foram o desenvolvimento tecnológico, institucional e sistêmico e estrutural. Tais processos foram institucionalizados pela revolução da informática e das telecomunicações que possibilitaram a redução, em percentuais nunca registrados anteriormente, dos custos operacionais e transacionais em escala global; a ascensão das ideias neoliberais (leia-se Consenso de Washington)

com a simultânea e dialética recriação das regiões, fragmentação do mercado e marginalização de regiões e países (DINIZ, 2006).

Em contrapartida, vários países, segundo Diniz (2006), apresentaram uma experiência positiva de políticas regionais realizadas pela União Europeia. A seguir os passos da implantação do conjunto crescente das políticas e ferramentas para o desenvolvimento da região:

1. 1975, criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e em 1983 o Fundo de Coesão, além das várias políticas setoriais.
2. Posteriormente aperfeiçoamento dos critérios de eleição das regiões, privilegiando as regiões mais atrasadas, medido através dos indicadores de renda per-capita, desemprego, crescimento do produto e densidade demográfica.
3. Aumento do volume de recursos ao longo do tempo, para o período 2000-2006 foram aplicados 213 bilhões de Euros. Para o período 2007-2013 estavam previstos 307 bilhões de Euros, não considerados os projetos de transporte da rede trans-européia, incluídos nos orçamentos dos respectivos países.
4. Elegeu como prioridade a concentração no avanço do conhecimento e na inovação, como base para o crescimento econômico, com competitividade, geração de emprego, coesão social e sustentabilidade (estratégia realizada em Lisboa, em março 2000).
5. Para o período 2007-2013, dentro de um orçamento de 307 bilhões de dólares, 251 bilhões estão destinados aos programas orientados para a busca de convergência entre países e sub-regiões. De acordo com Andrés J. P. (2007), conforme citado por Diniz (2006, p.7), a orientação está dividida em três blocos: a) Aumento da atração das regiões, através da melhoria da infraestrutura de transportes, da proteção ambiental e de melhores da eficiência energética; b) Economia do conhecimento e inovação, através do aumento dos investimentos em pesquisa científica e tecnológica, estímulo à inovação empresarial, democratização do acesso à informação; c) Aumento do emprego, através da melhoria na educação, flexibilização do mercado de trabalho, modernização do sistema de proteção social, aperfeiçoamento da gestão (Andrés, 2006).

Como se observa, a política regional da União Europeia não é uma política social, mas uma política de crescimento com coesão, baseada na solidariedade e na complementaridade

---

e o movimento de acumulação de capital em escala global caracterizado por dificuldades de expansão na esfera produtivo-real das economias capitalistas maduras e consequente deslocamento de recursos dessa esfera para a financeira e expansão dos mercados de capitais domésticos e internacionais.

entre governos, empresas e sociedade civil. As dificuldades estão nos desafios de combinar crescimento e capacidade de competição à escala global com coesão social e territorial (DINIZ, 2006).

Em relação ao quadro regional e urbano do Brasil, Diniz (2006) relata que a partir da segunda metade do século XX ocorreram grandes alterações no padrão regional brasileiro. A expansão e melhoria da infraestrutura (transportes, energia elétrica, telecomunicações), a mudança da capital para Brasília, a busca de recursos naturais, a estratégia empresarial de alargamento do mercado, o acelerado processo de urbanização e a criação do sistema de incentivos ao desenvolvimento regional conduziram a uma mudança no padrão locacional das atividades econômicas, com desconcentração industrial, expansão das fronteiras agropecuária e mineral, crescimento e desconcentração dos serviços.

No entanto, de acordo com Brandão (2011), as problemáticas nacional e regional são mais do que decisivas e atuais no Brasil. São recorrentes, se entrecruzam e se confundem, tornando-se constitutivas e cruciais para qualquer reflexão acerca de possíveis alternativas estratégicas futuras de desenvolvimento para o País. Será necessário superar o caráter setorial e de compartimentação das políticas públicas e provocar a transversalidade e a intersetorialidade das mesmas no sentido de fazê-las confluir no território.

O planejamento territorial brasileiro, que teve sua grande marca no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e consequente criação da Sudene, viveu momentos de extrema importância, e outros de absoluto abandono. A importância dada, a partir dos anos 1980, a elementos microeconômicos, tira a importância de planos de desenvolvimento, de longo prazo, dos quais o planejamento territorial é parte indissolúvel. A partir da retomada, sobretudo na América Latina, da importância dos Estados nacionais para a formulação de políticas de desenvolvimento (ainda que sem um desenho de nação, como sustentava Furtado), o planejamento territorial passa a ganhar novas tintas. O problema, agora, passa a ser reequipar o Estado com recursos humanos que sejam capazes de levar a cabo a execução de planos de longo prazo, em que a regiões brasileiras sejam personagem principal (IPEA, 2011)

CAPÍTULO 3. O PLANEJAMENTO E O TERRITÓRIO DE MATO GROSSO DO SUL.

O estado de Mato Grosso do Sul é emancipado a condição de Unidade Federativa no final da década de 1970. Sobre a trajetória de desenvolvimento para este território, Gumiero faz a seguinte síntese:

> Os programas de desenvolvimento regional do governo federal para o Mato Grosso do Sul ao longo do seu histórico de atuação, de 1945 a 2014, sofreram diferentes inflexões em sua orientação teórica e interpretação de desenvolvimento, que desdobrou em ações no território. No período desenvolvimentista, de 1930 a 1980, a matriz produtiva assumiu a conotação de desenvolvimento e os avanços na área social foram ex-post aos resultados econômicos. A partir de 2003, na gestão Lula, manteve as medidas para o crescimento econômico, concomitantemente com a guinada da agenda social, como inclusão social, distribuição de renda, ações afirmativas para população historicamente marginalizada do acesso aos direitos, como os negros, etnias indígenas, o que colaborou para expansão do repertório do conceito de desenvolvimento nas políticas públicas do governo federal. (GUMIERO 2017, p.163)

A criação do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, desmembrou a área territorial de Mato Grosso, constituindo o território do Estado de Mato Grosso do Sul, e definindo como sua capital a cidade de Campo Grande. Por meio desse mesmo instrumento legal foram definidos, entre outros, que o poder executivo federal instituiria programas especiais de desenvolvimento para ambos os Estados.

O desmembramento possibilitou suporte financeiro aos dois Estados. A Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste – (SUDECO) passaria a compreender os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, o Distrito Federal e o Território Federal de Rondônia; e, quanto ao planejamento regional, a coordenação da execução dos programas especiais de desenvolvimento estaria a cargo também da SUDECO[8], com dotação dos instrumentos necessários pelo Poder Executivo Federal.

No quadro abaixo estão apresentados os planos e programas realizados no estado do Mato Grosso do Sul, dentro de uma sequência cronológica, com o intuito de sintetizar a evolução da abordagem do planejamento regional.

Quadro 2 - Políticas Públicas para o Desenvolvimento: experiências em Planejamento Estadual.

1984	Diretrizes da Ação de Governo: caráter indicativo, colocava os princípios, os objetivos, as estratégias, as prioridades das ações do Governo e detalhava a programação orçamentária, tanto setorial quanto regional.
1988	Diretrizes da Ação Governamental: Neste Plano foram formulados programas e projetos que iriam induzir as ações governamentais. Composto por dois programas - *Programa de Apoio*

[8] Sobre a Sudeco neste período sugere-se a leitura de: ABREU, Silvana de. Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense. Contexto, propósitos e contradições. São Paulo: USP, 2001, Tese de Doutorado.

	Integrado aos Municípios e *Programa Infraestrutura*, espelhava a intenção deliberada do governo de realizar **mudanças estruturais e conjunturais no sistema socioeconômico estadual**.
1992	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social: Os objetivos e os princípios deste plano estão concretizados sobre os aspectos de um desenvolvimento a curto, médio e longo prazos, previstos para os anos de 1995, 2000 e 2005.
1996	Macrocenários e Tendência Mundial: Foi um estudo prospectivo sobre as alternativas mais prováveis de desenvolvimento futuro do Estado, com base em um "jogo coerente de hipóteses" sobre as variáveis e processos determinantes do seu desempenho socioeconômico, político e **ambiental.** O propósito principal é subsidiar a formulação de **decisões estratégicas** por parte do Governo e de organizações integrantes da sociedade sul-mato-grossense, através da antecipação dos futuros prováveis do Estado.
1996 (meados)	Programa de Modernização Fiscal – PROMOSEF: Originário do Programa Federal PNAFE, o Programa de Modernização da Secretaria de Fazenda, significou um importante marco na modernização não apenas da Administração Fazendária de Mato Grosso do Sul, mas de toda a Administração Pública Estadual.
1999	Ms-2020: Foram elaborados 04 cenários detalhados com suas respectivas cenas de curto, médio e longo prazos, os quais serviram de base para a definição de um futuro desejável para Mato Grosso do Sul, orientando as opções estratégicas e determinando as macro prioridades. São eles: *Desenvolvimento e Integração (Vôo do Tuiuiú); Desenvolvimento com Inclusão Social (Piracema); Crescimento Excludente (Rapto do Predador); Instabilidade e Crise (Estouro da Boiada).*
2000	1º Plano Plurianual (PPA) 2000/2003
	Planos Regionais de Desenvolvimento
2004	Adesão ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE): tem como objetivo geral melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público.
	2º PPA 2004/2007
2005	Ms-2025: A construção de Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável e criação dos Conselhos Regionais de **Desenvolvimento Sustentável** - COREDES marcam uma proposta no macro plano -"Cenários e Estratégias de Longo Prazo - MS2020". O planejamento regionalizado apresenta uma forma de aprendizagem social e construção de um projeto coletivo, criando bases para a efetiva mudança de desenvolvimento local e que, por isso, depende da **participação dos atores sociais e agentes públicos** na formulação dos planos, programas e projetos e inclusive, nos seus modelos de gestão. O MS 2025 foi um trabalho de atualização de cenários e das estratégias a curto, médio e longo prazos para Mato Grosso do Sul. Tinha como inovação, o estudo de 17 complexos ou dinâmicas produtivas; a elaboração do balanço energético, e ainda, o gás natural como elemento de destaque.
2007	3º PPA 2008/2011 – Desdobramentos em Planos, Projetos, Atividades. Trata-se do planejamento estratégico do Estado que tem como objetivo tornar Mato Grosso do Sul mais competitivo e desenvolvido, em bases sustentáveis. Pautado em 08 (oito) diretrizes, está dividido em 05 (cinco) programas principais: MS Competitivo com 11(onze) subprogramas; MS Cidadão com 15(quinze) subprogramas; MS Fiscal com 01 (um) subprograma; MS Gestão com 05 (cinco) subprogramas e MS Sustentável com 02 (dois) subprogramas. Esses Programas somam um total e 34 projetos e 209 atividades.

Fonte: PDR-MS 2010-2030 / Elaborado pela autora (2019)

O quadro indica as diferentes perspectivas para o desenvolvimento. A partir da Constituição Federal de 1988 e em decorrência da descentralização administrativa prevista neste elemento jurídico, busca-se a chamada mudança estrutural do sistema econômico estadual. Os anos de 1990 inauguram a emergência da temática ambiental e modernização fiscal. Os anos 2000 são marcados pela obrigatoriedade do Planejamento Plurianual (PPA). O

planejamento público estadual no século XXI é embalado pela perspectiva do desenvolvimento sustentável, participação popular, competitividade e gestão estratégica.

Paz (2018, p. 199) num esforço teórico de analisar a evolução dos PPA's de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso concluiu:

> De um modo geral, observou-se que muitas propostas apresentadas nos PPAs de 2000/2003 são mantidas nos PPAs de 2012/2015, indicando que provavelmente não houve muitos avanços na resolução dos problemas apresentados em fins dos anos 90, quando o primeiro PPA quadrienal de MS foi elaborado. Com referência ao PPA de MS (2000/2003), considera-se que o documento em questão reflete, em algumas passagens, certa incoerência na utilização dos termos crescimento e desenvolvimento econômico se confrontados com os conceitos apresentados anteriormente nessa pesquisa. Interpreta-se dessa forma que os termos crescimento e desenvolvimento econômico tenham sido utilizados como sinônimos. Assim como historicamente o Mato Grosso do Sul possui uma dinâmica econômica baseada em suas vantagens competitivas, o referido documento faz menção à necessidade de ampliação do aproveitamento dessas vantagens competitivas como estratégia.

Neste sentido, percebe-se que o planejamento, em teoria, segue as tendências da economia nacional no que se refere as diretrizes de política econômica, mas a capacidade efetiva de modificar a estrutura produtiva fica comprometida, seja por falta de recursos seja por interesses diversos.

3.1 Regionalização do Planejamento

A organização política–administrativa de Mato Grosso do Sul é constituída pela existência de 78 (setenta e oito) municípios com seus centros urbanos administrativos e 86 (oitenta e seis) distritos. O Estado contava, segundo o IBGE, com uma população estimada em 2.336.058 habitantes no ano de 2008, significando uma densidade demográfica de 6,54 hab/km², sendo que aproximadamente 84% da população estadual residia na zona urbana.

O Estado tem baixa concentração demográfica em seu território e com população concentrada em alguns poucos Municípios dispersos, onde mais de 53% do contingente populacional total reside em apenas seis municípios com mais de 40.000 habitantes e que ocupam uma extensão territorial de 109.636,79 km², onde residem atualmente 1.243.445 pessoas, resultando em uma densidade demográfica de 11,34 hab/km² nesse espaço.

Por outro lado, 55 municípios contam com uma população residente inferior a 20.000 pessoas que habitam uma área total de 179.039,23 km², significando 50,13% da área territorial do Estado, com uma população de 593.350 habitantes, participando com 25,40% da população estadual. O conjunto destes municípios apresenta uma densidade demográfica de 3,31 hab/km².

Em posição intermediária quanto ao tamanho populacional, se encontram 14 municípios de Mato Grosso do Sul, que somam uma área de 55.076,22 km², que significa 15,42% do território estadual. Reside nesta parte do Estado 15,81% da sua população, 369.246 habitantes, representando uma densidade demográfica de 6,71 hab/km² em 2008.

Os dados mostram que em Mato Grosso do Sul, além da baixa densidade populacional, a concentração populacional está em poucos municípios e ainda apresenta grandes vazios demográficos ao longo de seu espaço geográfico, principalmente se for levado em consideração que 51,95% do seu território têm uma ocupação demográfica de 3,21 hab/km², muito inferior à média estadual de 6,34 hab/km², que é considerada baixa, se comparada à densidade demográfica de alguns Estados vizinhos, como: Goiás com 16,60 hab/km²; Minas Gerais com 32,86 hab/km², Paraná com 51,60 hab/km² e São Paulo com 160,46 hab/km2.

Esse índice de concentração espacial é ainda maior se observada a disposição na distribuição da produção da riqueza estadual, levando-se em consideração a participação na formação do Produto Interno Bruto-PIB dos municípios no Estado. Os dados mostram que as cinco maiores economias municipais em 2006 eram detentoras de 55,27% da riqueza gerada no Estado, enquanto os 55 municípios menores economicamente, avaliados pelos resultados do PIB, contribuíram com 20,91% na formação econômica de Mato Grosso do Sul.

Os vazios demográficos e econômicos, que estão presentes no espaço geográfico que compõe o território estadual, são reflexo da disparidade de recursos que estão disponíveis nas diversas regiões e nos 78 municípios que apresentam grau de crescimento econômico heterogêneo.

Segundo o PDR-MS 2010-2030, a redução das desigualdades regionais existentes depende da definição de estratégias de desenvolvimento com a organização do espaço geográfico. Assim criaram-se e priorizaram-se regiões para a implantação de políticas perenes de desenvolvimento sustentável no Estado, para que essas Políticas Públicas não sofressem descontinuidade em cada mudança de gestão.

O estabelecimento de regiões traçou fronteiras, contemplando pontos de equilíbrio e lideranças urbanas que possam liderar o processo de desenvolvimento no seu entorno, ressaltou os pontos em comum e os aspectos de complementaridades da rede de infraestrutura e apoio logístico existente ou a ser construído, de forma que possibilite ao poder público traçar políticas que efetivamente alavanquem o desenvolvimento regional.

As regiões de planejamento procuram estabelecer eixos internos que buscam progresso regional, tendo como referência as potencialidades e as fragilidades existentes, que serviram de base para a implementação de políticas e tomadas de decisões, visando implementar ações e

estimular atividades econômicas, respeitando as características regionais. Portanto, a regionalização para o planejamento é construída com a finalidade ou intencionalidade de elaboração de políticas de desenvolvimento, implementadas por meio de planos, programas e projetos, visando atingir maior grau de eficiência e eficácia na alocação e distribuição dos recursos públicos. Estas palavras correspondem a justificativa e diagnóstico do planejamento público presentes nos documentos oficiais.

A figura abaixo contribui para a compreensão geográfica dos desafios do planejamento.

Figura 01 - Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul-2009

Fonte: PDR-MS 2010-2030 (2009)

Dessa forma, segundo o Governo do Estado, por meio das regiões de planejamento, procura-se traçar políticas estaduais respeitando as condições locais, visando reduzir disparidades entre as regiões criando oportunidades de desenvolvimento dos municípios, além de estimular e diversificar a atração de negócios em suas economias, multiplicando as oportunidades e melhorando as condições de vida em benefício das populações locais.

Assim, dentro da ótica do desenvolvimento regional, no médio e longo prazo, ampliando-se a integração regional da economia sul-mato-grossense, é que o Governo do

Estado de Mato Grosso do Sul definiu a criação de nove Regiões de Planejamento, que agrupam os 78 Municípios atualmente existentes (conforme mostra a figura 01).

A regionalização do planejamento de MS é constituído por 09 (nove) regiões de planejamento resultado do Estudo da Dimensão Territorial que identificou espaços que convergem para nove Municípios polo, com dimensões diversificadas. Também é composto pelo Polo Regional Central (de Campo Grande) que conforma o maior centro urbano e econômico do Estado, exercendo influência sobre as demais regiões nas dimensões demográfica, comercial, serviços, etc. Os subpolos Regionais correspondem aos Municípios de Dourados, Três Lagoas e Corumbá, uma vez que constituam-se em centros urbanos e econômicos que exercem influência em outras regiões do interior do Estado. Os polos Microrregionais foram definidos pelo poder de atração sobre pequenos centros urbanos que gravitam no seu entorno: Naviraí na Região do Cone-Sul; Ponta Porã na Região Sul-fronteira; Jardim na Região Sudoeste; São Gabriel do Oeste na Região Norte e Nova Andradina na Região Leste.

A Região do Bolsão é composta por nove Municípios, sendo Três Lagoas o polo central e a estrutura produtiva é regida pela pecuária bovina e indústria. A população total envolve 257.871 habitantes.

A Região de Campo Grande é composta por dez Municípios, e tem a capital do estado como Município polo. A estrutura produtiva baseia-se na indústria, comercio, serviços e silvicultura. A população total envolve 1.045.075 habitantes.

A Região do Cone-sul é composto por sete Municípios e Naviraí é o polo. A estrutura produtiva pauta-se na pecuária, agricultura familiar e indústria. A população total envolve 137.108 habitantes.

A Região da Grande Dourados corresponde a onze Municípios e a segunda maior cidade do estado (Dourados) é o polo desta região. A estrutura produtiva é desempenhada pela agropecuária e agroindústria. A população total envolve 415.429 habitantes.

A Região Leste conta com oito Municípios e Nova Andradina é o polo. A estrutura produtiva é composta pela pecuária de corte, agroindústria e silvicultura. A população total envolve 137.822 habitantes.

A Região Norte, composta por onze Municípios tem São Gabriel do Oeste como polo e as atividades de silvicultura, agricultura e pecuária como base produtiva. A população total envolve 177.968 habitantes.

A Região do Pantanal corresponde a cinco Municípios e o polo é Corumbá. A estrutura produtiva está concentrada na pecuária, no turismo e na indústria (especialmente minero siderúrgica). A população total envolve 234.481 habitantes.

A Região Sudoeste tem oito Municípios em torno do polo Jardim e a base produtiva está pautada no turismo e na pecuária. A população total envolve 127.210 habitantes.

A Região Sul-fronteira, que é objeto central deste trabalho, contempla nove Municípios e tem Ponta Porã (a 5ª maior cidade em termos populacionais e de participação no PIB) como polo. A estrutura produtiva concentra-se na agricultura e na pecuária. A população total envolve 202.333 habitantes.

Outro agrupamento regional deriva das condições socioeconômicas: as Mesorregiões Diferenciadas Vulneráveis (MDV). Esta subregionalização tem como objetivo a regionalização de referência para a priorização de ações estatais articuladas e convergentes para o desenvolvimento regional, por meio da consolidação de uma estrutura básica nessas localidades, capaz de impulsionar a integração socioeconômica e com reflexo na redução das precariedades dessas localidades.

A classificação foi obtida a partir dos resultados do cruzamento entre o Índice de Desenvolvimento de 2005, ID/2005, e o IRS – MS, Índice de Responsabilidade Social de 2005. Foram escolhidos os Municípios incluídos nos Grupos 3 e 4 do ID, e 4 e 5 do IRS/MS.

Tabela 1 - Critérios para a definição da Mesorregião Diferenciada Vulnerável

VARIÁVEL	ID2005		IRS2005		CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
	G4	G3	G5	G4		
MUNICÍPIOS	2	0	2	0	4	EXTREMAMENTE PRECÁRIA
	2	0	1	0	3	MUITO PRECÁRIA
	0	1	0	1	2	PRECÁRIA
	0	1	0	0	1	ESTAGNADA

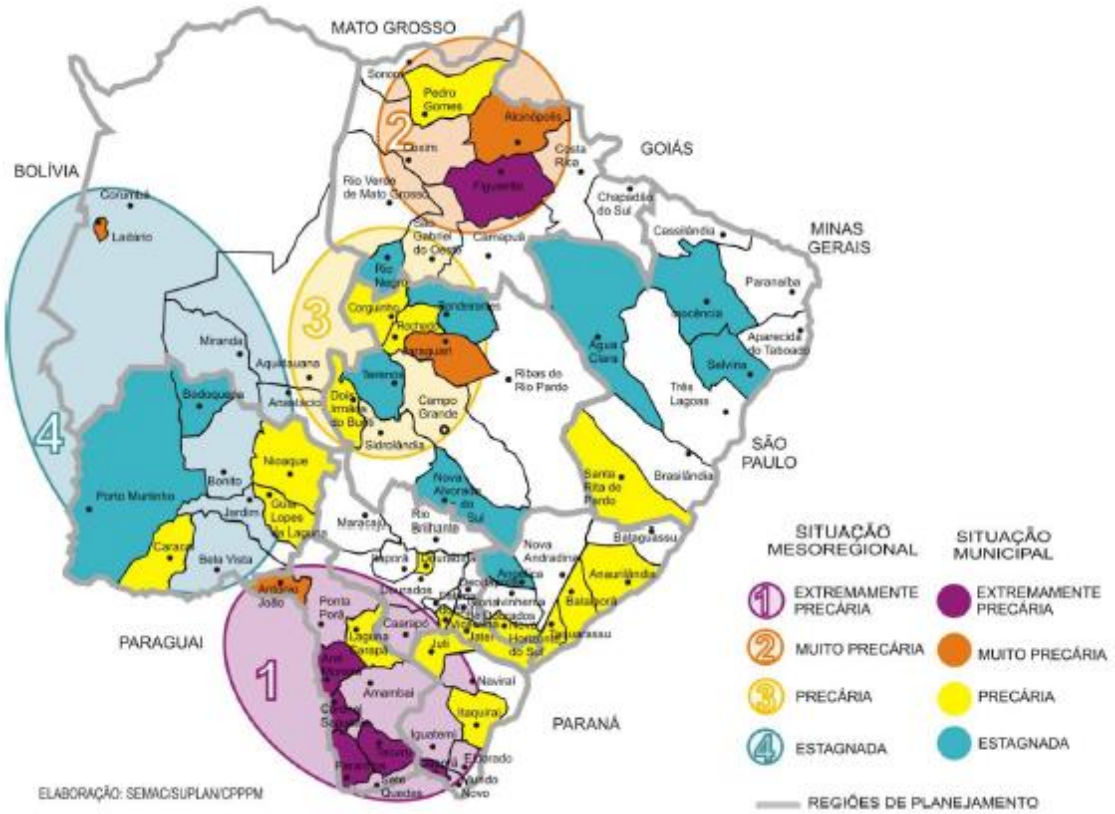
Elaboração: SUPLAN/CPPPM

Fonte: PDR-MS 2010-2030 (2009)

A próxima figura mostra o grau de vulnerabilidade característica da fronteira sul do estado.

Essa vulnerabilidade é de natureza estrutural tanto do ponto de vista social como econômico.

Figura 2 - Mesorregiões Diferenciadas Vulneráveis.



Fonte: PDR-MS 2010-2030 (2009)

As MDV são aquelas em situação de vulnerabilidades, identificadas conforme critérios metodológicos disposto na PDR/MS e tem como objetivo a regionalização de referência para a priorização de atuação de ações estatais articuladas e convergentes para o desenvolvimento regional, por meio da consolidação de uma estrutura básica nessas localidades, capaz de impulsionar a integração socioeconômica e com reflexo na redução das precariedades dessas localidades. Também é prioritária a faixa de fronteira e seus corredores de integração fronteiriça, bem como as Áreas de Relevante Interesse Público – áreas consideradas relevantes a partir de impactos territoriais previsíveis decorrentes de investimentos estruturantes a serem promovidos pelo Poder Público

3.2 O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR-MS 2010-2030) em questão

O Plano de Desenvolvimento Regional do Estado de Mato Grosso do Sul (PDR–MS 2010-2030) se originou das necessidades e demandas existentes e as limitações de recursos para atender tais demandas. O documento apresenta uma proposta com foco regional para promover

a desconcentração de renda e centralização do desenvolvimento no território de Mato Grosso do Sul.

De acordo com o documento, sua elaboração orientou-se pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro Oeste (PDECO) e nos princípios constitucionais para atender aos objetivos de desenvolvimento desejado pela sociedade do Estado de Mato Grosso do Sul. A construção da proposta foi efetivada pelas secretarias de Estado e as instituições públicas e privadas vinculadas e articuladas com as demandas sociais. As demandas sociais foram identificadas por meio de oficinas de trabalho com participação da sociedade, realizadas no Estado e pelo acompanhamento e monitoramento das secretarias de governo. O planejamento foi expresso em 15 ações estruturantes, programas, metas e indicadores para o monitoramento dos resultados. As ações estruturantes são emergenciais e estratégicas e tem como objetivo promover e manter o desenvolvimento sustentável do estado, são elas:

1. Reduzir as Disparidades Regionais.
2. Promover a Sustentabilidade Ambiental.
3. Garantir os Serviços Públicos Essenciais.
4. Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação - C, T & I nas Regiões.
5. Promover a Inclusão Social.
6. Ampliar Programas de Qualificação de Recursos Humanos.
7. Apoiar a Diversificação da Matriz Socioeconômica do Estado de MS.
8. Consolidar os Serviços de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária.
9. Promover a Cidadania com Moradia Digna.
10. Implantar, Diversificar e Fortalecer Estrutura p/ Aproveitamento do Potencial Turístico do Estado.
11. Priorizar a Energia Alternativa Limpa.
12. Fortalecer a Construção de Redes de Informação.
13. Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística.
14. Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal.
15. Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira.

O documento traz também uma síntese dos Marcos Regulatórios e Institucionais desde a criação do Estado de Mato Grosso do Sul até o ano de 2009, onde estão presentes as ações realizadas pelo Governo Federal e Estadual.

Portanto, estão presentes no documento um conjunto de políticas públicas (Políticas Ambientais, Políticas Sociais Essenciais, Política Econômica e de Emprego) compostas pelas

áreas da Assistência Social; Trabalho; Saúde; Segurança Pública; Turismos e Lazer; Cultura e Educação, a fim de fomentar o desenvolvimento sustentável no Estado de Mato Grosso do Sul, ou seja, crescimento com responsabilidade social e ambiental, diminuição das desigualdades entre as regiões do Estado, fortalecimento e a integração. De acordo com o do

> A Política de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul - PDR/MS traduz um conjunto de Leis, Planos, Projetos e Ações Governamentais e que transcendem o mandato de seus governantes e tem caráter estruturante, pois orientará as ações tanto dos gestores públicos como privados para o longo prazo. O planejamento governamental, devido às limitações do mandato de seus governantes, é implementado nos períodos de médio e curto prazos, mas deve estar alinhado à política do Estado (MATO GROSSO DO SUL, PDR-MS (2010-2030) 2011, p.75)

Sendo assim, este plano tem como objetivo a redução das desigualdades no nível de vida entre as regiões do Estado; inserção nacional; integração fronteiriça e aumento da riqueza, com responsabilidade social e ambiental, e deve orientar os planos e ações de governo e da iniciativa privada no território de Mato Grosso do Sul, contribuindo para o desenvolvimento do país.

As estratégias norteadoras são expressas no apoio às atividades produtivas por meio de incentivos territorializados e diferenciados e nas ações programadas territorialmente e articuladas institucionalmente, resultando na combinação de esforços e recursos para a efetividade do desenvolvimento.

As diretrizes gerais do PDR/MS estão elencadas em quatro dimensões, são elas: sustentabilidade ambiental, melhoria da qualidade de vida, sustentabilidade Econômica e o fortalecimento Institucional. A orientação é de prioridade para ações nas Mesorregiões Diferenciadas Vulneráveis – MDV.

As diretrizes da Política de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul que contemplam as especificidades regionais que norteiam este plano são:

a. Sustentabilidade ambiental: como condicionante na promoção do desenvolvimento econômico com recuperação, conservação e preservação ambiental, por meio da redução das externalidades negativas.

b. Melhoria da qualidade de vida: desenvolvimento do capital humano para reduzir a exclusão social e a pobreza, por meio da disponibilização de serviços públicos essenciais adequados e universalizados com prioridades para a educação, trabalho decente, redução dos riscos de doenças e de outros agravos; cultura e assistência social, bem como a redução da violência e criminalidade.

c. Sustentabilidade econômica: para aumentar a competitividade de Mato Grosso do Sul, por meio do fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação, com foco na redução das disparidades

regionais, do crescimento dos setores produtivos eficientes, do fortalecimento das cadeias produtivas, Arranjos Produtivos Locais e da diversificação econômica.

d. Fortalecimento institucional: com a busca da prestação dos serviços públicos, eficientes, eficazes e efetivos e Institucionalização das parcerias público-privadas para a estruturação de atividades econômicas.

Estas diretrizes estão expressas de forma mais didática na figura abaixo.

Figura 3 - Diamante Estratégico para o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul

Fonte: Elaborado com base no Diamante Competitivo de Micha - PDR-MS 2010-2030 (2009)

De acordo com o documento, os resultados negativos do crescimento econômico desordenado e concentrador devem ser superados. Assim, o Plano de Desenvolvimento Regional – PDR-MS 2010-2030 está constituído por uma agenda de Ações Estruturantes a serem detalhadas nos Planos Plurianuais-PPAs em forma de Programas, desdobrados em Projetos e Atividades, estabelecendo metas e indicadores territorializados, com o fim de monitorar e avaliar as ações governamentais.

Entende-se como Ações Estruturantes as iniciativas governamentais que mobilizam diversos atores, como centros de pesquisa, universidades, empresas e que tenham como objetivo grandes mudanças nos paradigmas tecnológicos, ou projetos com forte impacto econômico ou social e competentes, para dotar o Estado de um ambiente capaz de responder aos desafios postos para a efetivação do desenvolvimento. As metas devem ser quantificadas além de financeira, fisicamente regionalizadas e monitoradas por meio de indicadores de efetividade.

Figura 4 - Esquema de Articulação para o desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul

Fonte: PDR-MS 2010-2030 (2009)

Dessa forma, os documentos indicam buscar atender as necessidades do Estado de Mato Grosso do Sul em recursos, para instrumentalizá-lo com condições mais seguras e com menores riscos de gerar impactos negativos, tanto social, econômico quanto ambientalmente, o Estado apresenta o Plano de Desenvolvimento Regional que tem investimentos previstos que contemplam as Regiões de Planejamento, com a recuperação e revitalização de áreas, implantação de infraestrutura básica e logística, assistência social, educação, saúde, transporte, cultura, lazer, meio ambiente e serviços públicos. Investimentos esses que proporcionam modernização da Administração Pública com foco no desenvolvimento sustentável, com impacto direto na melhoria das condições de vida da população.

Destaca-se que as 9 regiões de planejamento para o Mato Grosso do Sul e institucionalizadas na sua Política de Desenvolvimento são monitoradas e avaliadas periodicamente, possibilitando a identificação e a priorização de Mesorregiões Diferenciadas Vulneráveis e de Áreas de Relevante Interesse Público. O critério de priorização considera os resultados dos indicadores construídos especificamente para esses fins, tais como o IRS – Índice de Responsabilidade Social, o ID Índice de Desenvolvimento do Estado de Estado de Mato

Grosso do Sul e o Indicador de Sustentabilidade em construção, bem como indicadores setoriais para fins específicos. Assim, a finalidade do Plano de Desenvolvimento Regional – PDR-MS 2010-2030 é de dotar o Estado de mais um instrumento norteador, que contém diretrizes regionais das principais linhas de ações referendadas pela população.

Portanto, para avançar mais rápido no seu processo de desenvolvimento e visando atrair novos empreendimentos, principalmente nos segmentos industrial, serviços e turismo, desenvolvendo ações nas áreas: de capital humano, do saneamento básico, saúde, educação e segurança pública, além de política fiscal, da sanidade animal e vegetal e de logística, como forma de se colocar em vantagem comparativa com outras Unidades da Federação na atração de investimentos produtivos, refletindo na melhoria das condições de vida e da inclusão social, são estabelecidas as ações estruturantes, emergenciais e estratégicas para manter o Estado de Mato Grosso do Sul rumo ao desenvolvimento sustentável.

No entanto, para fins deste trabalho as ações estruturantes que correspondem a faixa de fronteira é o objeto central.

Quadro 3 - Ação Estruturante 6: Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira

OBJETIVO GERAL	Desenvolver e implantar programas e ações estratégicas integradas em Municípios pertencentes à Faixa de Fronteira, com o objetivo de reduzir as desigualdades na qualidade de vida que possa minimizar a tensão social e econômica nessa região, que apresentam os maiores índices de vulnerabilidades e precariedades social e econômica do Estado.
OBJETIVOS ESPECIFICOS	• Implantar um programa de Desenvolvimento da Fronteira Sul para superar as tensões sociais e econômicas que perduram naquela região, oferecendo condições de superação dos seus estrangulamentos e integração com as demais regiões do Estado; • Assegurar o controle efetivo sobre a movimentação física de produtos entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai e a Bolívia, em especial de animais suscetíveis à febre aftosa; • Manter o *status* sanitário de Mato Grosso do Sul como área livre de febre aftosa com vacinação e controle na movimentação de gado na fronteira; • Criar condições para viabilizar infraestrutura econômica e social na faixa de fronteira, como condição necessária para atração de investimentos produtivos para a região; • Ampliar a atuação do poder público na região, fortalecendo as atividades agrícolas e viabilizando indústrias para aquele espaço regional, gerando oportunidade de trabalho e renda para aquela população; • Diversificar a base econômica atraindo outras atividades que possam dar condições de dinamizar e desenvolver aquela região, reduzindo a presença de atividades nocivas ao Estado e ao País.
METAS ESTRATEGICAS	Redução do hiato de desenvolvimento dos Municípios da Região de Fronteira com as demais regiões de MS.
RESULTADOS ESPERADOS	Implantado esse conjunto de ações e com o advento dos seus impactos positivos, espera-se que a economia dos Municípios da fronteira com o Paraguai e a Bolívia possa retomar seu desenvolvimento pela diversificação da sua base econômica, da agregação de valor à produção local e da geração de melhores oportunidades àquelas populações, garantindo com isso melhores condições de trabalho às famílias ali

	residentes, acelerando a superação das atuais dificuldades e melhorando suas condições de integração com o resto do Estado e do Brasil.
BENEFICIADOS DIRETAMENTE	Municípios da faixa de fronteira com os países da Bolívia e do Paraguai.

Fonte: PDR-MS 2010-2030 / Elaborado pela autora (2019)

A avaliação e monitoramento da Política de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul e do Plano de Desenvolvimento Regional 2010 - 2030, serão realizados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC[9], em articulação com as diversas áreas, por meio de indicadores de efetividade. Os indicadores de processos (eficiência, economicidade, custos, desempenho, entre outros) serão monitorados pelas próprias unidades responsáveis pelas ações. Porém, se destaca o Índice de Responsabilidade Social de Mato Grosso do Sul – IRSMS, criado para o monitoramento e avaliação da situação de cada Município em relação às variáveis de riqueza, longevidade e escolaridade, divulgados bienalmente; o Índice de Preços da Cesta Básica Familiar e Individual, criados para ser referência do poder de compra do salário mínimo na aquisição de alimentos necessários à manutenção de um indivíduo, e para a avaliação do poder de compra de uma família composta por cinco pessoas, divulgados mensalmente, elaborados também pela SEMAC.

Está previsto que a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, também deve monitorar as ações de governo, utilizando-se por exemplo, o Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do Governo – SIAAG, com alimentação mensal das informações físicas quanto ao andamento dos projetos, atividades e programas do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Na SEMAC, o relatório que deve indicar os avanços é o denominado Diagnóstico Socioeconômico que, deve subsidiar a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para o Estado de Mato Grosso do Sul, e elaborado a partir das informações das Contas Regionais, Produto Interno Bruto Municipal, Produto Interno Bruto Estadual, Banco de Dados de MS, entre outras fontes de informações externas, divulgado anualmente.

Destaque-se também que a necessidade da SEMAC publicar Relatório Bienal de Avaliação do plano, dos programas e das ações, inclusive monitorando parâmetros que exprimam tanto as desigualdades, quanto a distribuição da ação pública e privada nas regiões prioritárias e fornecendo novos parâmetros para estabelecer metas regionalizadas de redução de desigualdades. Os parâmetros referidos servem à reformulação do PDR-MS 2030, seus

[9] Ressalta-se que o organograma estadual passou por modificações. Atualmente a SEMAC foi incorporada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO)

desdobramentos em planos, programas, projetos e ações, bem como às revisões do Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

CAPÍTULO 4. A FAIXA DE FRONTEIRA DE MATO GROSSO DO SUL EM QUESTÃO

O território fronteiriço de Mato Grosso do Sul foi palco de conflitos bélicos (leia-se Guerra da Triplica Aliança), de crescimento econômico pautado na erva mate e já foi território federal[10].

As especificidades desse território justificam alguns esforços no sentido de institucionalizar um planejamento exclusivo para essa condição geoeconômica. Abaixo, o quadro resumo alguns marcos dessa institucionalização.

Quadro 4 - Marcos de Evolução na Integração Fronteiriça

1977	Criação do Estado de Mato Grosso do Sul
1988	Constituição Federal
1991	Criação do Mercosul
1997	Integração do MS ao Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL)
2000	Criação do Grupo de Pesquisa – Espaço Fronteiriço
2006	Turismo sem Fronteira
2007	Criação do CAF- Comitê de Articulações Federativa
2008	Criação do GTI – Grupo de Trabalho Interfederativo
2009	MS sem Fronteira
2010	Criação do CDIF - Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
2011	Decreto nº 7.496, instituiu o Plano Estratégico de Fronteira Decreto nº 13.303, instituiu o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira NFMS
2012	Elaboração e Entrega do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul - PDIF/MS
2013	Implementação do PDIF/MS

Fonte: PDIF (2012) / Elaborado pela autora (2019)

O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS é resultado do processo de preocupação com a integração fronteiriça, deflagrado no Documento Síntese do Plano de Desenvolvimento Regional - PDR-MS 2030, e foi preparado a partir das Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, elaboradas por Grupo de Trabalho Inter federativo de Integração Fronteiriça, com representantes designados por Portaria do Ministério da Integração Nacional (2009).

> A discussão sobre o tema Fronteira tem crescido na última década, e os focos em evidência são o desenvolvimento e a integração. E, a dicotomia entre os países desenvolvidos e aqueles que ainda não se desenvolveram transparece nitidamente ao

[10] Sobre esse resgate histórico, sugere-se a leitura de: ALBANEZ, Jocimar Lomba. Ervais em Queda: transformações no campo no extremo-sul de Mato Grosso (1940-1970). Dourados, MS, UFGD, 2013. Disponível em: http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1804

> observar que, os benefícios do aumento dos fluxos de trocas foram concentrados para os primeiros, mas os processos de produção e de consumo têm sido disseminados e padronizados para todo o "resto do mundo". Dessa forma, o que parece ocorrer é o surgimento de uma nova espécie de fronteira, não mais política, com marcos bem definidos, mas, uma fronteira virtual, possibilitando que um reduzido grupo de atores globais usufruam dos benefícios, de cujos méritos, os países da América Latina, bem como, suas faixas fronteiriças não se beneficiam, o que deve ser resolvido (PDIF/MS, 2012, p 5)

A seguir será realizada uma descrição do plano PDIF/MS, suas propostas, ações, e o olhar do Governo Federal e Estadual sobre a fronteira e posteriormente, será realizada uma análise do conteúdo apresentado. De acordo com o PDIF/MS, o Governo Federal diante das desigualdades regionais, da necessidade consolidação dos potenciais internos, da carência de restabelecimento da dívida social com uma população em histórica situação de vulnerabilidade, determina como prioritário em suas estratégias de desenvolvimento, o desenvolvimento regional. De acordo com o documento, a inovação está direcionada a espaços sub-regionais, procurando a dinamização econômica, a provisão de infraestrutura de transportes e logística, impulsionando as áreas social e produtiva, assim como a melhoria nas condições de cidadania, compreendendo a fortificação dos atores locais e o aproveitamento das particularidades da organização social e das características produtivas locais.

De acordo com o documento PDIF/MS, no processo de retomada efetiva, priorizando a questão regional na agenda de governo, destaca-se a disseminação do tema Desenvolvimento Regional no âmbito da sociedade, tanto nas organizações públicas, quanto nas estruturas privadas, com o objetivo de propiciar o conhecimento técnico-científico aos agentes envolvidos com o processo de desenvolvimento territorial nas diversas escalas regionais.

Em decorrência da escassez de recursos para atender as demandas existentes, os investimentos e ações devem ser articulados e coordenados de forma a, evitar desperdícios e garantir maior eficiência, envolvendo um arranjo institucional que prime pela valorização do desenvolvimento da economia real em substituição à especulativa financeira.

O diagnóstico presente no documento sobre a dinâmica fronteiriça, no território de Mato Grosso do Sul, destaca que há um alto grau de relação e permeabilidade com as fronteiras internacionais – paraguaia e boliviana – por meio de seus atores, que nem sempre tem os mesmos interesses, e por vezes, até mesmo divergentes e competitivos, resultando assim, em diversos e graves problemas sociais, econômicos, sanitários e de degradação ambiental. No entanto, as peculiaridades desse espaço, permitem um relacionamento de complementaridade e de integração estratégica para benefícios de ambos os lados, se adequadamente coordenados e articulados, buscando inclusive alcançar os mercados globais.

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 no plano PDIF/MS 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.

A fronteira é apresentada como um espaço de possibilidades. Segundo o documento, o Brasil tem no Estado de Mato Grosso do Sul importante alternativa para a superação das dificuldades e a efetivação do seu desenvolvimento sustentável, iniciando um novo "ciclo virtuoso" com descontinuidade da concentração da renda e descentralização do desenvolvimento no contexto nacional, resultando em um desejado desenvolvimento regionalmente equilibrado em bases sustentáveis.

De acordo com o plano, no Estado de Mato Grosso do Sul foram realizadas oficinas para estruturar o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira (NFMS) - instituído pelo Decreto nº 13.303, de 22 de novembro de 2011 - cuja coordenação executiva ficou a cargo das Secretarias de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC), e de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTU[11]R).

Desde a primeira oficina em Julho/2011, as discussões foram conduzidas para agrupar os municípios, de modo a facilitar primeiramente a identificação de fatores comuns relevantes pela sua localização geográfica, depois a realização de reuniões de cada grupo, e por fim a construção de propostas específicas, de forma a obter uma gestão descentralizada do plano, com sintonia e sinergia entre os envolvidos por meio do NFMS.

A visão de futuro foi construída como o desejo dos componentes da Faixa de Fronteira para seu cenário num horizonte de longo prazo, a partir da qual, estabelecem-se as prioridades e as condicionantes aos programas de desenvolvimento para atingir-se as metas desejadas. A definição dos eixos estratégicos do Plano segue o modelo proposto pelo Ministério de Integração Nacional[12], e sua composição foi elaborada por meio da participação de todas as instituições que efetuaram um levantamento de sua carteira de ações existentes e propostas, para a Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul, sistematizada e apresentada no Anexo I no

[11] Destaca-se que estas duas estruturas administrativas foram substituídas pela SEMAGRO.
[12] Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional.

documento PDIF. Diante do exposto, a conceituação adotada pelo plano, considera território como:

> Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2005[13]).

4.1. Fundamentos para o desenvolvimento Regional Fronteiriço

Histórica e politicamente constituída, a Faixa de Fronteira, é normatizada pela Constituição Federal, a qual delimita a extensão de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre brasileira. Correspondente a 27% do território nacional, compreende 588 municípios, distribuídos em 11 Unidades da Federação[14]. Do ponto de vista populacional, registra-se o número de aproximadamente dez milhões de habitantes nessa área.

Visto apenas do ponto de vista da segurança nacional, em face de uma área estratégica, mas pouco povoada, desarticulada e necessitada de imposição defensiva, a faixa de fronteira associou-se a uma agenda negativa. Somam-se a isto, características como o baixo desenvolvimento econômico, inúmeras dificuldades no acesso aos serviços públicos, falta de coerência social e de cidadania.

O desenvolvimento da Faixa de Fronteira configura em uma importante diretriz da política nacional e internacional, principalmente, porque a vasta extensão territorial que permite ao Brasil estabelecer fronteira com quase todos os países da América do Sul representa possibilidades e especificidades regionais, o que consequentemente impossibilita ações padronizadas, ao passo que potencializam perspectivas de atuações para a viabilização da integração sul-americana.

O Governo Federal estabelece áreas de planejamento a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) abordando em arcos (Central, Sul e Norte), e espaços sub-regionais. Mato Grosso do Sul insere-se no Arco Central, juntamente com os estados de Mato Grosso e Rondônia. Para a criação das sub-regiões desses arcos, considera-se a base produtiva e a identidade cultural. A unidade do Arco deriva

---

[13] Brasil, MDA. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Guia de Planejamento para Desenvolvimento rural sustentável. P. 11. Brasília. 2005.

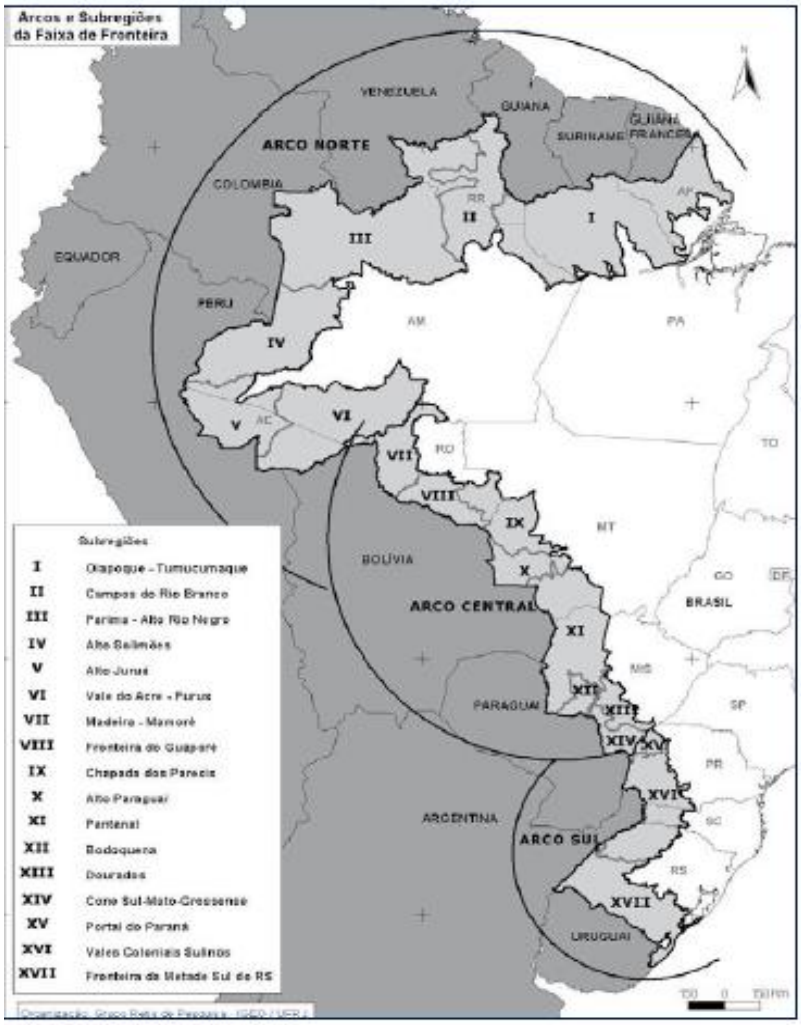
[14] Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina.

do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente. Com a reestruturação do PDFF, do Ministério da Integração Nacional, têm-se políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dessa área, em parceria com estados e municípios. Se por um lado, o Programa conta com o desafio de transformar concepções, valores e enfrentar problemáticas oriundas de uma trajetória negativa, por outro, enfrenta o desafio de dimensionar estratégias e formas de atuação relevantes para a promoção do desenvolvimento social e econômico na Faixa de Fronteira.

Dos objetivos do Programa, prioriza-se o desenvolvimento por meio da estruturação física, social e produtiva, visando acentuar as potencialidades locais com o relacionamento e articulação com países vizinhos. Em vista disto, visa instituir iniciativas que consideram as singularidades da região, e também a defesa de estratégias de desenvolvimento local, tais como a estruturação de arranjos produtivos locais, com atenção para a infraestrutura social, econômica e produtiva, a base institucional, além da organização e coesão das sociedades locais.

O enfoque para o Arco Central possibilita destacar peculiaridades no que tange ao aspecto físico e social, o que consequentemente delineia uma forma de ocupação e produção local. Este arco também compreende no Brasil duas principais bacias hidrográficas sul-americanas: a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai, e esta última abrange o Estado do MS.

Figura 5 - Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: PDIF (2012)

Pode-se dizer que o Arco Central possui sistemas produtivos atrelados à produção agrícola e criação de gado e um modelo industrial-comercial relacionado à agroindústria que compreende redes de secagem e armazenamento de soja, bem como de frigoríficos de pesca e carne bovina.

Aqui terá destaque as especificidades das sub-regiões XIII e XIV do Arco Central, uma vez que envolvem o território de MS.

A **Sub-Região XI** possui nove municípios dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Aquidauana, Anastácio, Corumbá, Ladário, Miranda e Porto Murtinho) é

historicamente marcada pelo grande contingente de grupos indígenas, cujo território foi reduzido, dada a apropriação de terras pelos estancieiros e extratores da erva-mate. Com diferenças no perfil de uso do solo e intensidade de interações transfronteiriças, o Pantanal Norte e o Pantanal Sul, configuram uma "paisagem símbolo", desenhada pelo turismo ecológico. Destaca-se ainda a pecuária, que compreende o segundo maior rebanho bovino da Faixa de Fronteira, além de produção leiteira e produção mineral, das quais constituem a base produtiva. A fruticultura encontra-se em fase de consolidação, entre outras de caráter temporário: produção de mandioca, arroz e cana-de-açúcar. Em Porto Murtinho, a extração de madeira em tora constitui uma atividade importante. Os problemas dessa sub-região são: baixa diversidade produtiva, baixos valores da produção agrícola e extrativista e a inexistência de uma cadeia produtiva vinculada à pecuária.

A **Sub-Região XII** caracteriza-se pela baixa porcentagem de produção extrativa de madeira e indústria de transformação. Além do baixo grau de empreendedorismo agrícola, inexistência de praça atacadista, baixo nível técnico-tecnológico, de média a alta densidade social. A agroindústria da soja e da mandioca procedente do Paraguai, o turismo como fonte geradora de empregos (urbanos), constituem a base produtiva. Possui pequenas indústrias de cerâmica e uma unidade de tecelagem. Seu problema maior é o baixo grau de especialização e alta dependência das sub-regiões vizinhas. Há necessidade de especialização da atividade turística da sub-região, de infraestrutura aeroportuária (ausente) e clareza quanto ao tipo de clientela que se quer atingir, fatores estes que prejudicam o desenvolvimento. O Parque Nacional da Serra da Bodoquena possui potencial turístico pouco utilizado e reservas mineralógicas a serem exploradas. Esta sub-região é composta pelos municípios de Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque, todos de MS.

As **Sub-regiões XIII e XIV**[15] são conhecidas pelos problemas quanto ao narcotráfico e a contrabandos diversos, possui potencialidades em termos de atividades agropecuárias (criação de gado de corte e leiteiro, cultivo de soja, mandioca). Destacam-se algumas atividades atreladas à agricultura, pecuária e ao agronegócio. Compreende extensa rede de armazenamento e secagem da soja e a expansão do cultivo da mandioca para a produção do amido. A presença do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, relativamente próximo ao polo turístico fomentado

[15] Os municípios sul-mato-grossenses que compõem essas sub-regiões são: Caarapó, Deodápolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jatei, Laguna Carapã, Maracaju, Novo Horizonte do Sul, Rio Brilhante, Sidrolândia, Taquarussu e Vicentina. E municípios que compõem a sub-região XIV: Amambai, Antônio João, Aral Moreira, Coronel Sapucaia, Eldorado, Iguatemi, Itaquiraí, Japorã, Juti, Mundo Novo, Naviraí, Paranhos, Ponta Porã, Sete Quedas e Tacuru.

pelo Governo Estadual, sugere a possibilidade de um “corredor turístico” na área. Nas Sub-regiões de Dourados e Cone Sul-Mato-Grossense aparecem grandes fazendas de criação e engorda de gado bovino, no entanto existe pouco interesse dos grandes criadores em estimular a cadeia produtiva da bovinocultura de corte, verticalizando-a. Em função das características anteriormente descritas, observa-se, preliminarmente, a potencialidade de desenvolvimento dos seguintes Arranjos Produtivos Locais: Agroindústrias; Apicultura; Bovinocultura; Construção civil; Cultivo de soja; Cultivo de café e arroz; Desdobramentos de madeira; Erva-mate; Fruticultura; Indústria de amido; Indústria metal-mecânica; Indústria têxtil; Indústrias de confecção; Madeira/movelaria; Mandioca; Pecuária leiteira e bovina; Pesca/piscicultura; Turismo e Turismo ecológico.

No planejamento de políticas que demandam ações regionalizadas, casos que englobam prevenções diversas (saúde, meio ambiente, defesa civil, etc.), provisão de bens e serviços que precisam de maior escala para sua viabilidade ou até questões como a troca de informações e a promoção da cidadania para a população que habita a zona de fronteira, residente em um ou outro país, demandam ainda iniciativas específicas.

O planejamento e a sustentabilidade do desenvolvimento dessas regiões extrapolam os limites nacionais, dependendo, portanto, de instrumentos que observem as exceções, caso a caso, e possam, em conjunto com o país vizinho, elaborar regras especiais de funcionamento, respaldadas por acordos bi ou multilaterais. Dessa forma, a vertente internacional do PDFF demanda articulação com o Ministério das Relações Exteriores, responsável pela política externa brasileira.

Algumas ações importantes para a integração das nações sul-americanas podem não atender às especificidades das populações fronteiriças; acordos bilaterais são firmados, assim como ações de política internacional são levadas a cabo, sem apresentar necessariamente efeitos satisfatórios nos espaços de interação física entre os países, dadas as peculiaridades das áreas de fronteira que, na prática, demandam regimes especiais para regê-las e garantir a isonomia preconizada pela Constituição Federal.

Para a atuação da vertente internacional do PDFF, o Ministério da Integração Nacional, no âmbito da Secretaria de Programas Regionais, tem-se articulado com o Ministério das Relações Exteriores, buscando a atuação conjunta, dentro do limite de sua competência, com o intuito de fortalecer o processo de disseminação de informações e encaminhamento das questões cuja definição ocorrem em âmbito nacional.

O Ministério da Integração Nacional envida esforços em parceria com organizações públicas e privadas no intuito de consolidar as informações existentes sobre a Faixa de Fronteira

e produzir as que forem necessárias, possibilitando a realização de ações que levem em conta sua missão institucional de integração nacional e desenvolvimento regional, num esforço de desenvolvimento articulado com os países da América do Sul.

Na prática, a noção de Faixa de Fronteira, composta pelas faixas territoriais de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que criam um meio geográfico próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional, seria a forma ideal para tratamento dos fluxos de bens, capitais e pessoas. Entretanto, barreiras políticas, administrativas, legais e diplomáticas impedem esse tratamento, que para ocorrer, demandaria o estabelecimento, por parte dos países envolvidos, de "zonas de integração fronteiriça".

O meio geográfico que melhor caracteriza a Faixa de Fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Esses adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira (seja esta seca ou fluvial, articulada, ou não, por obra de infraestrutura) apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. As cidades-gêmeas no MS são: Corumbá-*Puerto Suárez*; Porto Murtinho-*Carmelo Peralta*; Bela Vista-*Bella Vista Norte;* Ponta Porã-*Pedro Juan Caballero;* Coronel Sapucaia-*Capitan Bado;* Paranhos-*Ype Jhu;* Mundo Novo-*Salto del Guairá e* Sete Quedas-*Pindoty Porã-Corpus Christi.*

Dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido, os fluxos transfronteiriços apresentam elementos comuns, porém comportamentos diferentes, que podem ser verificados por meio de alguns elementos, como o trabalho, os fluxos de capital, a terra e recursos naturais e os serviços de consumo coletivo. Por esses motivos é que as cidades-gêmeas devem constituir-se em um dos alvos prioritários das políticas para a Faixa de Fronteira.

Uma característica importante do PDFF, coerente com sua diretriz de desenvolvimento regional, refere-se à abordagem da Faixa de Fronteira em arcos e espaços sub-regionais, permitindo otimizar e catalisar o aproveitamento de peculiaridades da organização social, das características produtivas locais: sociais, econômicas, políticas e culturais. Dessa forma a Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes arcos – Norte, Central e Sul.

Promover o desenvolvimento na faixa de fronteira implica superar o negativismo com que é associada, as quais relacionam problemáticas como práticas de violência, narcotráfico, prostituição, abusos diversos aos direitos humanos, dentre outros. Para essa superação, devem-se considerar as peculiaridades desta região, suas contradições, complementariedades e diferentes formas de integração. Sendo assim, é essencial contribuir para a construção da segurança cidadã, oportunizar condições qualitativas de vida da população, garantindo a

ausência de ameaças das mais diversas naturezas, além de maximizar ações que exploram as potencialidades locais e promovem o desenvolvimento social e econômico de forma sustentável nessa região.

4.2 Diretrizes Multissetoriais de Ação do PDIF/MS e outras particularidades

Na nova conformação política em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, potencializando sua inserção competitiva global, o PDIF/MS em conformidade com as diretrizes nacionais (PDFF), defende o fortalecimento dos processos de mudança a partir do estímulo à formação de redes de atores locais.

Levando-se em conta as características de uma região altamente complexa como a Faixa de Fronteira, o PDIF/MS também foi estruturado com base em quatro grandes diretrizes.

O **fortalecimento institucional** está diretamente relacionado à sustentabilidade das ações na Faixa de Fronteira visando ao fortalecimento dos agrupamentos com características semelhantes. Nesse sentido, é importante variável para o reconhecimento das potencialidades locais, para o planejamento estratégico das ações e o fortalecimento do grupo de municípios, assim como a participação da sociedade civil da região. É também vetor importante de criação e compatibilização de informações para os parceiros no desenvolvimento da Faixa de Fronteira, sendo eles locais, regionais, nacionais ou estrangeiros, levando à estruturação da região e ao desenvolvimento de sua competitividade.

O **desenvolvimento e o dinamismo econômicos** são condições sem as quais não será verificada melhoria da qualidade de vida da população e integração regional. As principais linhas de ação do PDIF/MS voltadas ao desenvolvimento econômico são: apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs[16], qualificação profissional, capacitações em gestão de projetos e empreendedorismo, ampliar a garantia institucional e os direitos de propriedade como estratégia de acelerar o desenvolvimento no espaço da Faixa de Fronteira, orientação dos Grupos de Trabalho quanto às possibilidades de obtenção de recursos, estímulo à formação de linhas de crédito para pequenas e médias empresas, investimento em infraestrutura e logística, apoio à articulação produtiva com países vizinhos e fortalecimento do Sistema S e sua articulação com as três esferas de governo e instituições de pesquisa. Para facilitar o fluxo já existente nas

[16] O Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços conceitua, Arranjos Produtivos Locais (APLs) como: aglomerações de empresas e empreendimentos, localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva, algum tipo de governança e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

localidades contíguas, as principais frentes de ação do PDIF/MS para a integração das regiões da Faixa de Fronteira são: apoio aos APLs transfronteiriços, participação em grupos finalísticos de integração fronteiriça, defesa da prática de benefícios e isenções ao comércio local, da prática de tarifas locais para a telefonia nas zonas de fronteira, desenvolvimento de normas específicas quanto à educação e ao exercício profissional, implantação de conexões rodoviárias, fomento à elaboração de Planos Diretores Integrados e ao planejamento conjunto da infraestrutura física.

O desenvolvimento da **cidadania** é relevante não somente para a inserção social desta população historicamente com dificuldade – ou impossibilidade – de exercer seus direitos, mas principalmente para o desenvolvimento de suas potencialidades. As principais iniciativas voltadas às condições de cidadania são: apoio às instituições de defesa dos direitos humanos, 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 de documentação do cidadão, viabilizar ambiente favorável, em curto prazo, equacionando os conflitos indígenas e fundiários existentes que desestimulam os investimentos privados na região, especialmente nos municípios mais próximos à fronteira com Paraguai e Bolívia, além de articulação e apoio às demais iniciativas que impactem a inserção sociocultural e econômica do indivíduo.

O **marco regulatório** pauta-se não somente no desenvolvimento nacional na Faixa de Fronteira, mas também na integração da economia nas zonas de fronteira importa que a legislação que rege esta região se adapte às suas peculiaridades, incluindo a revisão da legislação objetivando a redução dos condicionantes específicos para a Faixa de Fronteira, que inibem a atração de capital privado para a região (faixa de fronteira/MS), com vistas a ampliar as oportunidades de investimento para a geração de emprego e renda com melhoria na qualidade de vida daquelas populações.

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. Ademais, o estudo das regras e dos acordos bilaterais permite traçar o perfil das prioridades dos países quando o tópico é a integração fronteiriça. Importa que questões legais voltadas à cidadania dessas populações e integração regional comecem a figurar com maior frequência no cerne dos acordos entre países, a exemplo da fronteira Brasil–Uruguai.

O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – PDIF/MS será implementado mediante o estabelecimento de parcerias estratégicas e a busca de transversalidade institucional para a integração de ações convergentes.

A elaboração e a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da área de fronteira são dificultadas por barreiras legais, diplomáticas, falta de articulação do território com o centro político-decisório do país, e, em sua maioria, dos próprios estados a que pertence, consequente falta de informações sobre a região e o elevado grau de informalidade de diversas ações executadas na linha de fronteira.

4.3 Estrutura de Gestão do PDIF/MS

A gestão do PDIF tem como função definir e garantir a realização de objetivos, por meio de uso e manejo de recursos. Na gestão participativa é necessária a integração sistêmica dos processos de planejamento, organização, comando/coordenação e controle das ações e atividades.

A partir da criação do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) sobre Integração Fronteiriça, pelo Comitê de Articulação Interfederativa (CAF) da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) da Presidência da República, conforme Resolução nº 08, de 19 de Novembro de 2008, foi elaborado um relatório contendo propostas para o aperfeiçoamento da gestão de políticas de integração fronteiriça. De forma subsidiária, integraram o objeto dos trabalhos do GTI o desenvolvimento e articulação de ações de integração fronteiriça com os países sul-americanos vizinhos do Brasil, com ênfase particular àqueles do MERCOSUL, pressupondo-se, para tanto, a coordenação federativa dessas ações. Os objetivos tiveram como premissa de seu estabelecimento as necessidades identificadas ao longo da história das relações do Brasil com seus países limítrofes, caracterizadas por problemas inerentes aos processos de integração regional de uma forma geral e aos do MERCOSUL de forma específica, cujas repercussões afetam diretamente os cidadãos e instituições de um lado e de outro na fronteira.

A principal proposta do GTI consistiu na constituição de um novo modelo de gestão que institucionalizasse e apoiasse a construção de um diálogo intersetorial e federativo permanente, visando aprimorar a elaboração de políticas públicas, ampliar a sinergia das ações de fronteira e assegurar maior efetividade aos projetos implementados. O modelo de gestão proposto teria como principal característica a criação de uma rede de instituições atuantes na faixa de fronteira cujos objetivos seriam a elaboração conjunta de planos e projetos, o apoio mútuo às iniciativas

empreendidas e a promoção de fluxo organizado e permanente de informações relevantes para e dos atores sociais deste território.

Para alcançar os objetivos elaborados pelo GTI, propôs-se a constituição de uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), que pôde ser implementada imediatamente e não requeria a criação de novas estruturas organizacionais, na medida em que contaria com a participação de instituições já estruturadas para atuar sobre as questões fronteiriças. A CDIF tem a atribuição de elaborar e propor diretrizes gerais para atuação coordenada do Governo Federal no apoio ao Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, devendo, para tanto:

a) Definir critérios de ação conjunta governamental para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, respeitando as especificidades de atuação dos órgãos governamentais e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações;

b) Propor modelo de gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira;

c) Construir sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o item anterior;

d) Elaborar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriça;

e) Interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriça.

Para executar as suas atividades, a CDIF foi composta por uma Secretaria Executiva, Núcleos Regionais e Grupos Técnicos.

A Secretaria Executiva ficou a cargo da Coordenação Geral do Programa do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração, órgão responsável pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), cujas ações constam no Plano Plurianual do Governo Federal, e sua escolha baseou-se na experiência acumulada no campo de desenvolvimento regional e em ações voltadas especificamente para a faixa de fronteira. Os Núcleos Regionais, integradas pelos 11 Núcleos Estaduais, serão compostos de instituições que contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional.

A formação, composição e caracterização dos referidos núcleos deverão se pautar pelas especificidades do território que representam e pela dinâmica própria das instituições que ali atuam em questões relacionadas à fronteira daquela região. A existência dos núcleos regionais é essencial para o sucesso do CDIF, na medida em que propicia a articulação das políticas

setoriais com as características particulares de cada fronteira e permite o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região.

As questões relativamente complexas em temas específicos como comércio internacional, circulação de pessoas, segurança e outros, requer a criação de Grupos Técnicos, cuja atuação estaria circunscrita ao tema que o originou. Dentre os diversos papéis exercidos pelas diversas esferas na gestão do CDIF, pode-se exemplificar:

a) Federal / Segurança de Fronteira (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Forças Armadas, entre outros). O papel é desenvolver políticas de combate ao contrabando, drogas, controle do fluxo de pessoas, e outros. A Receita Federal do Brasil tem por função fazer o controle alfandegário, fluxo de mercadorias, e outros.

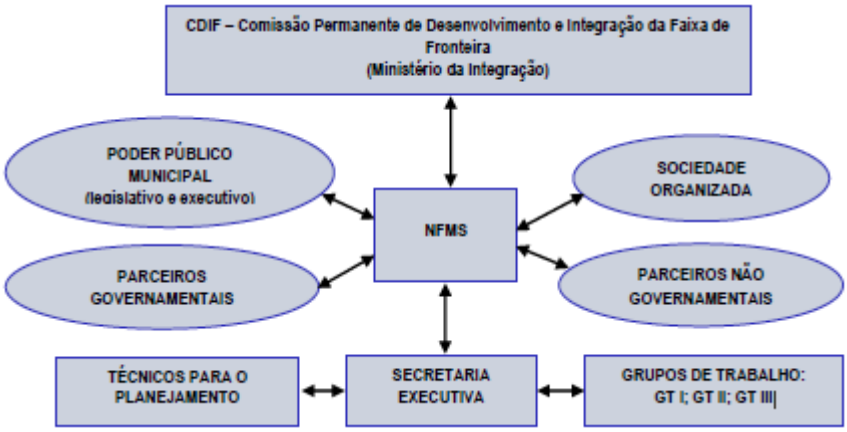
b) Estadual / Núcleos Estaduais. O papel é elaborar e coordenar a execução dos planos. As Universidades devem promover a formação técnica e pesquisa em apoio ao PDIF.

c) Municipal / Conselhos, consórcios etc. A função é garantir a participação em projetos.

d) Entidades representativas da sociedade civil organizada / Federações, associações etc. Devem promover o fomento ao desenvolvimento econômico-social.

O Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – NFMS foi instituído pelo Decreto nº 13.303 de 22 de novembro de 2011, acordado em oficina técnica e no modelo de Gestão para Resultados – GpR, com metas, objetivos e indicadores claramente definidos a serem monitorados e avaliados.

Figura 6 - Estrutura do NFMS

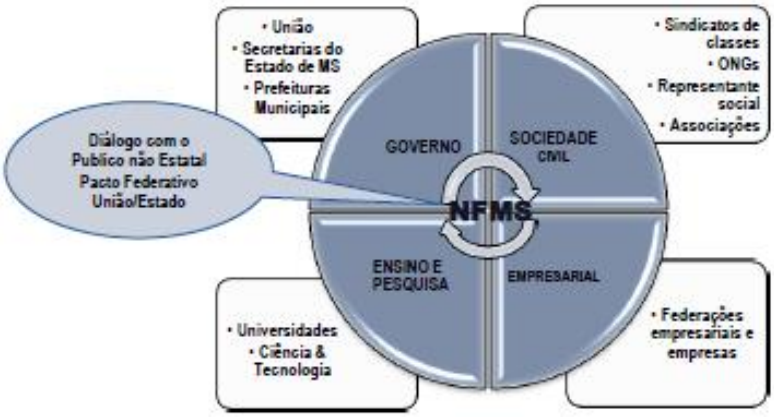


Fonte: PDIF (2012)

A matriz de relacionamento do NFMS resulta de um modelo de desenvolvimento com mais participação, protagonismo dos cidadãos e cidadãs, equidade social e sustentabilidade

ambiental, a partir das vocações produtivas locais. É uma estratégia de governança que busca estimular a solidariedade e um desenvolvimento mais integrado, suscita práticas imaginativas, atitudes inovadoras e espírito empreendedor. Trata-se de um fenômeno humano, portanto, não padronizado que envolve os valores e os comportamentos dos participantes. Desenvolvimento territorial se apoia na ideia de que as localidades, as regiões e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de uma base econômica não suficientemente explorada, que constituem seu potencial de desenvolvimento. Conclama a adoção de parcerias para mobilizar os recursos e as energias locais.

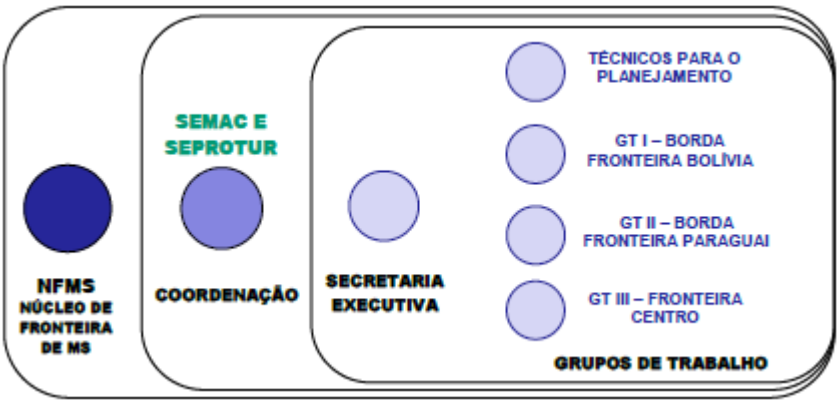
Figura 7 - Matriz de Relacionamento



Fonte: PDIF (2012)

Os procedimentos para a construção da matriz de relações institucionais seguiram o modelo do CDIF, identificando as instituições e os atores envolvidos na Coordenação, na Secretaria Executiva e auxiliando na formulação da organização territorial de cada Grupo de Trabalho (GTs) que, em última instância foram definidos pelos atores locais.

Figura 8 - Sistema de Gestão do NFMS



Fonte: PDIF (2012)

Os objetivos do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de MS - NFMS são:

a) Sensibilizar, articular, sistematizar as demandas dos diversos atores da Faixa de Fronteira;

b) Elaborar e aprovar o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira;

c) Acompanhar, coordenar a implantação do PDIF- MS;

d) Elaborar e coordenar a execução de projetos estruturantes;

e) Promover a articulação política para constituir o Núcleo com uma força política regional;

f) Articular a integração da faixa de fronteira com os países vizinhos

Tabela 2 - Grupos de Trabalho da Faixa de Fronteira e respectivos municípios sede.

GT I – Borda Fronteira Brasil/Bolívia Municípios Corumbá (sede)	*GT II - Borda Fronteira Brasil / Paraguai* Municípios Ponta Porã (sede)	*GT III - Borda FronteiraCentral* Municípios Dourados (sede)
Anastácio	Amambai	Bodoquena
Aquidauana	Antônio João	Bonito
Ladário	Aral Moreira	Caarapó
Miranda	Bela Vista	Deodápolis
	Caracol	Dois Irmãos do Buriti
	Coronel Sapucaia	Douradina
	Eldorado	Fátima do Sul
	Iguatemi	Glória de Dourados
	Itaquiraí	Guia Lopes da Laguna
	Japorã	Itaporã
	Mundo Novo	Jardim
	Paranhos	Jateí
	Porto Murtinho	Juti
	Sete Quedas	Laguna Carapã
	Tacuru	Maracaju
		Naviraí
		Nioaque
		Novo Horizonte do Sul
		Rio Brilhante
		Sidrolândia
		Taquarussu
		Vicentina

Fonte: PDIF (2012)

A metodologia para a elaboração do PDIF/MS integra as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento fronteiriço, primeiramente realizando mapeamento dos potenciais das ações e propostas para a integração das políticas sociais e produtivas; em seguida identificaram-se os principais elos das ações propostas nos sete eixos; na sequencia realizou-se oficinas para integração temática e setorial integrando as ações nos respectivos eixos temáticos. Finalmente, a partir deste Plano Estratégico elaborado, propõe-se contratar consultoria especializada, para

implantação da Gestão por Resultados – GpR com capacitação da coordenação e técnicos para o acompanhamento e monitoramento do Plano.

4.4 Alguns Eixos Estratégicos do PDIF /MS

Os eixos estratégicos para o desenvolvimento e integração do PDIF–MS, correspondem a sete eixos: 1. Segurança; 2. Saúde; 3. Infraestrutura e logística; 4. Educação; 5. Desenvolvimento econômico (Agricultura/Pecuária, Turismo, Indústria, Comércio, Serviços); 6. Desenvolvimento Socioambiental (Assistência social, Trabalho, Cultura, Meio ambiente, Circulação de pessoas) e 7. Aduanas integradas.

No entanto, diante da amplitude dos eixos estratégicos apresentados pelo plano, foram selecionados eixos específicos para serem analisados no presente trabalho, são eles: Segurança; Saúde; Educação; Desenvolvimento Socioambiental (Assistência social; Trabalho).

Quadro 5. Alguns Eixos do PDIF/MS

	SEGURANÇA PUBLICA	SAÚDE	EDUCAÇÃO	DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL (ASSISTÊNCIA SOCIAL; TRABALHO)
OBJETIVO GERAL	Atuação integrada dos órgãos de segurança pública, da secretaria da Receita Federal do Brasil e das Forças Armadas e a integração com os países vizinhos para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e a segurança cidadã na faixa de fronteira brasileira.	Garantir apoio técnico-financeiro-institucional aos municípios de fronteira no estado de Mato Grosso do Sul.	Melhorar o processo do ensino e da aprendizagem nas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul localizadas na faixa de fronteira, fortalecendo-as e respeitando a diversidade do cidadão sul-mato-grossense, conforme o Plano de Desenvolvimento Integrado da Fronteira - PDIF.	Desenvolver ações voltadas para as Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, de Assistência Social, de Cidadania, da Cultura, da Habitação, do Meio ambiente e da Circulação de Pessoas, buscando efetivar de forma articulada com as demais Políticas Públicas nos âmbitos Federal, Estadual, Municipal e da Sociedade Civil a formação, inclusão e acesso aos direitos humanos dos cidadãos e cidadãs residentes na região de fronteira.
OBJETIVOS ESPECIFICOS	**O Plano Estratégico da Fronteira** visa a integração e articulação, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, da Segurança Pública de Mato Grosso do Sul, foi instituído nacionalmente pelo Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011, da Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos que instituiu o Plano Estratégico da Fronteira Nacional. • Estruturar o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F) *Corumbá/ instalado na delegacia regional/; Ponta Porã/ instalado no 4º BPM;* • Fortalecer o Departamento de Operações de Fronteira (DOF) • Implantar Núcleo de Inteligência Polícia Militar / Polícia Civil *Corumbá; Dourados; Ponta Porã;* • Aprimorar a Estrutura Operacional das Unidades Regionais de Perícia *Corumbá; Dourados; Ponta Porã;* • Implantar um plano estratégico para resolução dos conflitos sociais e agrários, envolvendo indígenas e outros; • Elaborar um plano estratégico integrado de caráter comunitário, visando	Fomentar o desenvolvimento da área de saúde nos municípios de fronteira do estado em seus três níveis de atenção (atenção primária, secundária e terciária); Auxiliar os municípios de fronteira no planejamento e custeio da rede de serviços em saúde; Monitorar os eventos e agravos da saúde na região de fronteira Brasil/Bolívia e Brasil/Paraguai; Propor uma alternativa de financiamentos para o desenvolvimento de ações e serviços de saúde na fronteira.	Construir uma política educacional diferenciada para a faixa de fronteira. Potencializar as ações inovadoras na busca de um ensino de qualidade. Erradicar o analfabetismo nos municípios sul-mato-grossenses localizados na faixa de fronteira. Incentivar, respeitar e cumprir os princípios legais e de convivência. Expandir e firmar os laços de amizade e de interculturalidade na região da faixa de fronteira. Reafirmar o papel da educação no intercâmbio e aproximação cultural e linguística dos países e etnias situadas na faixa de fronteira. Desenvolver ações pedagógicas preventivas para conscientizar o estudante em relação às drogas, à prática de homofobia, ao *bullying* e outros. Valorizar os servidores da educação, nos aspectos profissionais e humanos.	Executar os Programas e coordenar as ações de Assistência Social, de Trabalho, de Cidadania, como: o "Programa Documentação para Todos/MS" por meio do Comitê Gestor Estadual para a Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica em Mato Grosso do Sul (CEESRAD); o Programa de Segurança Alimentar; o Programa "Complementação Nutricional às famílias indígenas"; o Programa Vale Renda, no âmbito estadual, do Programa Bolsa Família; o Programa estadual de Passe-Livre Intermunicipal para Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência; do Programa de Benefício Continuado (BPC) para pessoas idosas e pessoas com deficiência; do Programa BPC na Escola para crianças e adolescentes com deficiência; Operacionalizar os Projetos de Assistência Social, de Trabalho, de Cidadania, como: Unidades Interligadas em Maternidades para emissão de Registro Civil de Nascimento; Executar as ações de Titularização e Regularização de Entidades consideradas de Utilidade Pública; Cofinanciar os serviços soco assistenciais em todos os municípios de fronteiras, com valores diferenciados para as cidades gêmeas; Gestão da Política Estadual de Assistência Social para a operacionalização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); Coordenar as ações de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade; Coordenar as ações de Proteção Social Básica descentralizada no âmbito municipal; Executar o Plano Estadual de Capacitação Permanente do Sistema Único da Assistência Social- Capacita Suas/MS; Coordenar e cofinanciar o Programa Estadual de Proteção Estadual à Testemunha – PROVITA/MS; Apoiar técnica, financeira e estruturalmente a operacionalização de Conselhos de Defesa de Direitos; Cofinanciar os serviços socioassistenciais, com valores diferenciados para as cidades gêmeas. Implementar Planos, Programas e Projetos , sistematizando ações em curso: Plano Estadual de Assistência Social; Plano Estadual MS em Pleno Desenvolvimento sem Miséria; Programa de Apoio às Organizações da Sociedade Civil; Plano Estadual de Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania – LGBT; Plano Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite/MS. Implementar Planos, Programas e Projetos , sistematizando ações em curso como:

	a segurança cidadã, combate ao tráfico de drogas e contrabando.			Realizar a Intermediação da mão de obra para o mercado de trabalho formal e informal; Realizar a Intermediação do Seguro-Desemprego; Realizar a Expedição de CTPS; Promover a qualificação socioprofissional para trabalhadores (as) por meio dos planos, programas e ações: PLANTEQ – Plano Territorial de Qualificação/MS; Apoiar a geração de trabalho – Fomento ao empreendedorismo por meio dos planos, programas e ações: Projeto MS Solidário, Projeto de Geração de Renda. Implementar os Centros Integrados de Atendimento ao Trabalhador – CIAT's; Estimular o debate e a implantação da Política do Emprego e Trabalho Decente; Proporcionar apoio técnico e logístico para o funcionamento da Comissão Estadual de Emprego; Promover estudos e pesquisas sobre mercado de trabalho (Observatório do Trabalho); Proporcionar orientação profissional por meio do setor de Serviço Social para pessoas com dificuldades de inserção no mercado de trabalho como: pessoas com deficiência, idosos, pessoas que buscam o primeiro emprego; Realizar palestras de orientação ao empregador (a) para ampliar as oportunidades de trabalho e geração de renda. Identificação da infraestrutura cultural, em um sentido mais abrangente, através da aferição da existência de equipamentos culturais; Compatibilizar e integrar as políticas habitacionais federal, estadual e municipal, bem como as demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; Implementar Planos, Programas e Projetos Ambientais no âmbito dos municípios fronteiriços no contexto da Política Ambiental do Estado de Mato Grosso do Sul. Adoção de política de incentivos fiscais para produção e inovação da base tecnológica e modernização das instituições prestadoras de serviços públicos essenciais
METAS ESTRATEGICAS	Reduzir os homicídios e a violência com o reaparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON. Resolver os conflitos entre indígenas e fazendeiros e as questões indígenas do MS	Conforme o *Programa de Adesão ao Pacto pela Qualificação da Saúde nas Fronteiras*: Identificar, planejar e regulamentar as ações hoje realizadas; Formalizar a situação existente e mapear os usuários do sistema, induzindo a organização do sistema; Financiar as ações já existentes; Aumentar o teto financeiro dos municípios, condicionando este aumento à adesão ao SIS-Fronteiras; Criar canais de disseminação sistemática das diversas iniciativas relacionadas às fronteiras, instrumento importante de aprendizado para a gestão local; Realização de cursos de capacitação em saúde pública (educação permanente).	Aumentar os níveis de proficiência dos estudantes da Rede Estadual de Ensino, em Língua Portuguesa e Matemática, valorizando a diversidade linguística da faixa de fronteira. Diminuir os índices de reprovação e abandono nas escolas da Rede Estadual de Ensino. Elevar o número de cursos técnicos da educação profissional, para os jovens residentes nos municípios da faixa de fronteira. Instituir o Centro de Línguas, conforme a Política Nacional de Implantação da Língua Estrangeira Moderna- Espanhol. Implementar as ações do Centro Estadual de Formação de Professores Indígenas do Mato Grosso do Sul, na formação inicial e continuada dos professores indígenas, nas diferentes áreas do conhecimento. Propor representantes da Secretaria de Estado de Educação/SED para compor o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira – GGI – F/	Erradicar a extrema pobreza e o Sub-Registro Civil ampliando o acesso à documentação básica de nascimento; Incrementar a qualificação e capacitação técnica da mão-de-obra fronteiriça; Facilitar a inserção do (a) trabalhador (a) no mercado de trabalho local, por meio da oferta de ações integradas de maior qualidade; Garantir uma gestão socioambiental eficiente para a sustentabilidade fronteiriça; Controlar e reduzir os contrabandos ambientais; Garantir padrão mínimo de habitabilidade, moradia digna, como direito e vetor de inclusão social, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; Garantir a circulação de pessoas e o acesso à cultura;

			SEJUSP. Criar um comitê permanente nas escolas, formado por representantes do corpo técnico-pedagógico, docentes, estudantes e pais, para desenvolver ações pedagógicas preventivas com o objetivo de diminuir a violência, o uso de drogas, a homofobia, o *Bullying*, dentre outros. Estimular a oferta da Língua Estrangeira Moderna- Espanhol nas Escolas da Rede Estadual de Ensino localizado na faixa de fronteira. Expandir o número de escolas da Rede Estadual de Ensino na faixa de fronteira, atendidas pelo Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD.	
RESULTADOS ESPERADOS	Redução de conflitos, homicídios, contrabandos, tráfico de drogas, descaminho e a violência com segurança cidadã na Região de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.	Participação e avaliação dos diversos segmentos da sociedade na formulação e monitoramento das políticas públicas de saúde. Executar em parceria com o Ministério da Saúde o Subprojeto QualiSUS rede.	Melhoria do ensino e da aprendizagem nas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, localizadas na faixa de fronteira, fortalecendo e respeitando a diversidade do cidadão sul-mato-grossense e valorizando a interculturalidade.	Trabalhadores (as) fronteiriços (as) dotados de condições profissionais para melhor inserção e manutenção no mundo do trabalho e consolidar ações por meio de benefícios, serviços, programas e projetos que promovam o desenvolvimento social, o combate à fome e à violação dos direitos humanos. Respeito ao meio ambiente por meio da preservação e conservação, pretendendo ser Mato Grosso do Sul inserido no cenário produtivo nacional e internacional como referência na produção sustentável de alimentos e de energia alternativa limpa. Fomento à produção cultural através da capacitação e reconhecimento dos profissionais (produtores e artistas), com apoio à circulação e difusão dos bens culturais. População fronteiriça com moradia digna, com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
BENEFICIADOS DIRETAMENTE	População dos Municípios de Fronteira.	População dos Municípios de Faixa de Fronteira atendidos na área de saúde.	A comunidade escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul localizada na faixa de fronteira.	População fronteiriça, com perfil traçado em cada um dos planos, programas ou projetos traçados para a fronteira de Mato Grosso do Sul.

Fonte: PDIF (2012) / Elaborado pela autora (2019)

De acordo com o documento, o PDIF deve estar em conformidade com os Princípios da Moderna Gestão Pública, os diferentes órgãos do Governo poderão direcionar suas ações, orientados a partir do monitoramento de indicadores de desenvolvimento. A gestão da integração fronteiriça irá requerer uma excelente base de dados e de indicadores de desenvolvimento. Sem estes instrumentos, a gestão do processo de integração ficará dificultada.

O monitoramento do PDIF irá requerer um sistema estruturado e consistente de acompanhamento das mudanças e resultados dos programas e projetos. Utilizar-se-ão preliminarmente e preferencialmente indicadores clássicos oficiais do MS, com análise periódica da informação para tomada de decisões e reajustes se necessário for.

4.5 A Fronteira em números

Os eixos estratégicos selecionados correspondem a aspectos fundamentais do desenvolvimento regional para os quais existem alguns indicadores e estatísticas que permitem sua análise.

O próprio PDIF prevê um rol de indicadores de monitoramento, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 6 - Indicadores de Monitoramento

VISÃO DO FUTURO			
"Tornar a fronteira de Mato Grosso do Sul integrada nacional e internacionalmente, com cidadania plena e qualidade de vida, econômico, institucional e sócio ambientalmente sustentável"			
EIXOS ESTRATÉGICOS PARA O DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DO PDIF/MS			
Eixo 1. Segurança	**Eixo 2. Saúde**	**Eixo 3. Educação**	**Eixo 4. Desenvolvimento Socioambiental**
INDICADORES DE MONITORAMENTO			
Percentual de Redução de homicídios	Taxa de Mortalidade Infantil do Índice de Responsabilidade Social – IRS/MS – Dimensão Longevidade	Indicador de Escolaridade do Índice de Responsabilidade Social – IRS/MS	Nº de Equipamentos culturais nos municípios fronteiriços de MS – IDI/MS
Taxa de mortalidade de 15 a 39 anos do Índice de Responsabilidade Social – IRS/MS – Dimensão Longevidade	Taxa de Mortalidade Perinatal do Índice de Responsabilidade Social – IRS/MS – Dimensão Longevidade	IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica	Indicadores de documentação da SETAS (a ser construído)
	Taxa de Mortalidade das pessoas com 60 anos e mais do Índice de Responsabilidade Social – IRS/MS – Dimensão Longevidade		Indicadores Ambientais da Faixa de Fronteira – IAF/MS
	Número de Leitos existentes, por tipo – SUS e Não SUS		Indicador de Riqueza do Índice de

			Responsabilidade Social – IRS/MS
	Indicadores de gestão – QualiSUS-Rede (a ser construído)		Indicadores de Trabalho Decente de MS

Fonte: PDIF (2012) / Elaborado pela autora (2019)

Neste sentido, e finalizando as reflexões propostas para este trabalho, discorre-se sobre a realidade dos municípios sul-fronteira a partir de alguns indicadores recentes.

O primeiro município a ser analisado é Amambai que teve um aumento no número de habitantes de 29.484 em 2000, para 34.730 em 2010, e uma estimativa de 38.465 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,576 em 2000 e de 0,673 em 2010, apresentando uma pequena melhora. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública, Amambai apresentou o número de 4 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 10 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010, para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Amambai também apresentou uma taxa estimada de homicídios 39%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, Amambai teve 110 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número aumentou para 152 em 2010 e reduziu para 137 no ano de 2017. A taxa de mortalidade infantil era de 13,93% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 5,3 e de 4,2 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, Amambai apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5,5 (4 serie 5 ano) e 5(8 serie 9ano). Em relação ao trabalho, não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Amambai foi de 2.1, e a porcentagem de população ocupada foi 13,2. Sobre Assistência Social também não foram encontrados dados para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 6.513 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 4.665, ou seja, 1.848 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Antônio João teve um aumento no número de habitantes de 7.408 em 2000, para 8.208 em 2010, e uma estimativa de 8.808 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,509 em 2000 e de 0,643 em 2010, apresentando uma melhora. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação

a segurança pública Antônio Joao apresentou o número de 0 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 2 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Antônio João também apresentou uma taxa estimada de homicídios 90,8%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, Antônio Joao teve 29 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número aumentou para 36 em 2010 e para 38 no ano de 2017. A taxa de mortalidade infantil era de 37,88 % para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 4.5 e de 3.8 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, Antônio Joao apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 6.1 (4 serie 5 ano) e 4.9 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Antônio João foi de 1.9, e a porcentagem de população ocupada foi de 7,8. Em relação a Assistência Social no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 2.032 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de1.293, ou seja, 739 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Aral Moreira teve um aumento no número de habitantes de 8.055 em 2000, para 10.251 em 2010, e uma estimativa de 11.771 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,52 em 2000 e de 0,633 em 2010, apresentando uma melhora. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 1 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 2 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Aral Moreira também apresentou uma taxa estimada de homicídios 56.5%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 21 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número aumentou para 32 em 2010 e se manteve constante em 2017 com 32 óbitos. A taxa de mortalidade infantil era de 6,02% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 5.1 e de 3.7 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5.1 (4 serie 5 ano) e 4.5 (8 serie 9ano). Em relação ao

trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Aral Moreira foi de 2.2, e a porcentagem de população ocupada foi de 9,8. Em relação a Assistência Social no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 2.056 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de1.660, ou seja, 396 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Coronel Sapucaia teve um aumento no número de habitantes de 12.810 em 2000, para 14.064 em 2010, e uma estimativa de 15.016 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,488 em 2000 e de 0,589 em 2010, apresentando um baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 3 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 3 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Coronel Sapucaia também apresentou uma taxa estimada de homicídios 53,3%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 47 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número aumentou para 71 em 2010 e reduziu para 64 em 2017. A taxa de mortalidade infantil era de 18,29% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 4.4 e de 3.6 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 4.7 (4 serie 5 ano) e 4 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Coronel Sapucaia foi de 1.7, e a porcentagem de população ocupada foi de 8,8. Em relação a Assistência Social no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 3.250 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 2.501 ou seja, 749 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Laguna Caarapã teve um aumento no número de habitantes de 5.531 em 2000, para 6.491 em 2010, e uma estimativa de 7.177 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,535 em 2000 e de 0,672 em 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 0 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Laguna Carapã apresentou uma taxa

estimada de homicídios 13,9%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 18 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número se manteve constante em 2010 com 18 óbitos e depois aumentou para 23 em 2017. A taxa de mortalidade infantil era de 7,75% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 4.1 e de 3.6 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5.2 (4 serie 5 ano) e 4.6 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Laguna Carapã foi de 2,6, e a porcentagem de população ocupada foi de15%. Em relação a Assistência Social no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 998 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 732 ou seja, 266 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Paranhos teve um aumento no número de habitantes de 10.215 em 2000, para 12.350 em 2010, e uma estimativa de 13852 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,441 em 2000 e de 0,588 em 2010, apresentando um baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 2 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 3 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Paranhos também apresentou uma taxa estimada de homicídios 91,3%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 37 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número reduziu para 35 em 2010 e depois aumentou para 47 em 2017. A taxa de mortalidade infantil era de 21,20% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 4.5 e de 3.6 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5.0 (4 serie 5 ano) e 3.9 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Paranhos foi de 2.2, e a porcentagem de população ocupada foi de 7,4. Em relação a Assistência Social no ano de 2017,

o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 6.620 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 2.040 ou seja, 4.580 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Ponta Porã teve um aumento no número de habitantes de 60.916 em 2000, para 77.872 em 2010, e uma estimativa de 89.592 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,6 em 2000 e de 0,701 em 2010, apresentando uma melhora no Índice de Desenvolvimento Humano. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 12 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 18 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Ponta Porã também apresentou uma taxa estimada de homicídios 48%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 208 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número aumentou para 344 em 2010 e se manteve praticamente constante em 2017 com 345 óbitos. A taxa de mortalidade infantil era de 11,72% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 5 e de 3.6 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5.8 (4 serie 5 ano) e 4.4 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Ponta Porã foi de 2.2, e a porcentagem de população ocupada foi de 15,2. Em relação a Assistência Social no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 17.892 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 11.107 ou seja, 6.785 famílias não tiveram seus cadastros atualizados, um número bastante elevado.

Sete Quedas teve uma redução no número de habitantes de 10.936 em 2000, para 10.780 em 2010, e uma estimativa de 10.790 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,512 em 2000 e de 0,614 em 2010, apresentando uma melhora no Índice de Desenvolvimento Humano. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 2 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 1 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Sete Quedas também apresentou uma taxa estimada de homicídios 27,8%, para o ano de 2017, para

os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 62 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número reduziu para 46 em 2010 e se manteve praticamente constante em 2017 com 41 óbitos. A taxa de mortalidade infantil era de 6,21% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 4.8 e de 3.9 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 5.1 (4 serie 5 ano) e 4.8 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Sete Quedas foi de 2.3, e a porcentagem de população ocupada foi de 10%. Em relação a Assistência Social no ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 1.667e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 1.213 ou seja, 454 famílias não tiveram seus cadastros atualizados.

Tacuru teve um aumento no número de habitantes de 8.717 em 2000, para 10.215 em 2010, e uma estimativa de 11.284 habitantes para o ano de 2017. O Índice de Desenvolvimento Humano do município era de 0,469 em 2000 e de 0,593 em 2010, apresentando um baixo Índice de Desenvolvimento Humano. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Em relação a segurança pública o município apresentou o número de 2 homicídios de jovens de 15 a 29 anos, no ano de 2000 e 2 homicídios de jovens de 15 a 29 anos no ano de 2010. Para o ano de 2017 não foram encontrados indicadores. Tacuru apresentou uma taxa estimada de homicídios 23,4%, para o ano de 2017, para os anos anteriores analisados não foram encontrados indicadores. Em relação a saúde, o município teve 24 óbitos por causas evitáveis entre pessoas de 5 a 74 anos, no ano de 2000, esse número aumentou para 38 em 2010 e posteriormente reduziu para 34 em 2017. A taxa de mortalidade infantil era de 40,82% para cada 1000 (nascidos vivos) para o ano de 2017. Para os anos de 2000 e 2010 não foram encontrados indicadores. Em relação a educação para o ano de 2000 não foram encontrados indicadores. Para o ano de 2011, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (4 serie 5 ano) era de 4.3 e de 3.1 (8 serie 9ano). Para o ano de 2017, o município apresentava o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de 4.3 (4 serie 5 ano) e 4 (8 serie 9ano). Em relação ao trabalho e assistencial social não foram encontrados indicadores para os anos de 2000 e 2010, no ano de 2017, o Salário Médio Mensal dos trabalhadores formais de Tacuru foi de1.8, e a porcentagem de população ocupada foi de 6,6. Em relação a Assistência Social no

ano de 2017, o número de Famílias Cadastradas em programas sociais foi de 2.367 e o número de Famílias atualizadas no cadastro de programas sociais foi de 1.756 ou seja, 611 famílias não tiveram seus cadastros atualizados, um número bastante elevado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste trabalho pautou-se na investigação da temática fronteira, mas especificamente a região Sul-fronteira do Estado do Mato Grosso do Sul, na perspectiva do planejamento do governo do estado.

Nesse contexto, estabeleceu-se como objetivo geral discutir a realidade dos municípios que compõe a região Sul-fronteira do Mato Grosso do Sul (Amambai; Antônio João; Aral Moreira; Coronel Sapucaia; Laguna Carapã; Paranhos; Ponta Porã; Sete Quedas e Tacuru), na perspectiva planejamento governamental expressa nos planos de desenvolvimento: Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030 e Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira PDIF/MS.

De modo específico, foram definidos como etapas complementares os seguintes objetivos: compreender a emergência da perspectiva regional na evolução do pensamento econômico, bem como o papel estatal; estudar os documentos oficiais recentes de planejamento de Mato Grosso do Sul e a respectiva abordagem para o desenvolvimento e para a fronteira; analisar a realidade dos municípios sul-fronteira a partir de alguns indicadores recentes (entre os períodos de 2000, 2010 e 2017).

O primeiro capítulo apresenta o embasamento teórico da pesquisa embalado pelos conceitos de desenvolvimento regional e planejamento público. Para que estes conceitos e perspectivas fossem compreendidas, foi necessário apresentar uma breve síntese da evolução do pensamento econômico até a abordagem regional e territorial serem inseridas na ciência econômica e constituírem um novo ramo de pesquisa: a Economia Regional. Nesse sentido apreendeu-se que o conceito de desenvolvimento regional passou por um processo de transformação, haja vista, que a teoria clássica e neoclássica considerava como variável fundamental para o desenvolvimento o fator tempo e não o elemento espaço. Ou seja, era a variável tempo que explicava as diferenças de desenvolvimento entre uma região e outra. No entanto, diante das crises internacionais, notou-se que seus efeitos se difundiam de maneira desigual no espaço, acarretando diferentes níveis de problemas entre as regiões atingidas, além disso notou-se ainda que a industrialização e urbanização das regiões também ocorriam de maneira desigual no espaço. Dessa forma o elemento espaço passa a ser inserido no conceito de desenvolvimento regional, tornando-se uma variável significativa entre os programas de recuperação econômica. E então, em 1940 surge a disciplina de Economia Regional, assim como a disciplina de Economia Urbana, ambas tendo como origem os postulados da Teoria da

Localização, desenvolvida desde o séc. XIX pelos pioneiros Von Thunen, Weber, Christaller e Losch.

Além disso, de acordo com as literaturas estudadas, aprendeu-se que o planejamento público é considerado pelos teóricos um instrumento capaz tanto de estimular o crescimento das regiões, onde o desenvolvimento é insuficiente, quanto é capaz de frear o crescimento das regiões em situação de rápida expansão. A intervenção estatal seria o instrumento de coordenação dos esforços de industrialização, estabelecendo metas para a superação dos obstáculos estruturais que impedem ou dificultam o desenvolvimento. Portanto, um projeto de desenvolvimento que privilegie tanto o crescimento econômico, quanto o bem-estar social.

Na sequência, o capítulo posterior inaugura o trabalho empírico com a análise da regionalização do planejamento de Mato Grosso do Sul (sua institucionalização, diagnóstico e diretrizes) e do Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030. Sendo assim, pode se verificar através deste capitulo a experiências de planejamento do Estado. A partir das contribuições de Paz (2018, p. 199) sobre os PPA´s verificou-se também que o planejamento do estado de Mato Grosso do Sul segue as tendências nacionais de economia, referindo-se as diretrizes de política econômica, no entanto, a capacidade real de realizar mudanças na estrutura produtiva fica comprometida, seja por ausência de recursos ou por outros diversos interesses. Em relação a regionalização, verificou-se que o Estado possui regiões de planejamento, constituídas por 9 regiões (resultado do Estudo da Dimensão Territorial que identificou espaços que convergem para nove Municípios polo, com dimensões diversificadas), em que o Governo tem como objetivo traçar políticas públicas estaduais respeitando as condições locais, com o intuito de reduzir as disparidades existentes entre as regiões, além de criar oportunidades de desenvolvimento dos municípios.

Posteriormente realizou-se uma análise do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR-MS 2010-2030), onde o documento tem por objetivo apresentar uma proposta com foco regional, a fim de promover a desconcentração de renda e centralização do desenvolvimento no território de Mato Grosso do Sul, através das diretrizes elencadas em quatro dimensões: sustentabilidade ambiental, melhoria da qualidade de vida, sustentabilidade Econômica e o fortalecimento Institucional, com atenção prioritária para ações nas Mesorregiões Diferenciadas (regiões em situação de vulnerabilidades, identificadas conforme critérios metodológicos disposto na PDR/MS). Verificou-se que o Plano de Desenvolvimento Regional 2010-2030 está constituído por uma agenda de Ações Estruturantes a serem detalhadas nos Planos Plurianuais-PPA´s em forma de Programas, desdobrados em Projetos e Atividades, estabelecendo metas e indicadores territorializados, com o fim de monitorar e avaliar as ações

governamentais, além disso, o plano apresenta também as ações estruturantes, emergenciais e estratégicas para manter o Estado de MS em direção ao desenvolvimento sustentável, onde foi destacada a ação estruturante correspondente à faixa de fronteira, objeto de estudo deste trabalho. A avaliação e monitoramento da Política de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul e do Plano de Desenvolvimento Regional 2010 - 2030, serão realizados por meio de indicadores de efetividade, onde os indicadores de processos serão monitorados pelas próprias unidades responsáveis pelas ações. Está previsto que a Secretaria de Estado de Governo - SEGOV, também deve monitorar as ações de governo, utilizando-se por exemplo, o Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do Governo – SIAAG, com alimentação mensal das informações físicas quanto ao andamento dos projetos, atividades e programas do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Na sequência, a preocupação com a realidade fronteiriça é analisada por meio do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira /MS, no entanto, na tentativa de apreender a lógica deste elemento do planejamento público, foi necessário discutir o Planejamento Federal para a fronteira materializado no Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Para então descrever os fundamentos, as diretrizes gerais e multissetoriais, a estrutura de gestão (desde o nível federal até o estadual).

O PDIF/MS em conformidade com as diretrizes nacionais (PDFF), defende o fortalecimento dos processos de mudança a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, onde as características de uma região altamente complexa como a Faixa de Fronteira, são levadas em conta. O plano PDIF/MS foi estruturado com base em quatro grandes diretrizes: fortalecimento institucional, desenvolvimento e o dinamismo econômicos, cidadania, marco regulatório. No entanto a articulação para o desenvolvimento de uma estratégia regional envolve questões que excedem os limites institucionais nacionais e sem a devida base legal, não se consegue organização social adequada para o desenvolvimento regional. Sendo assim, o Plano será implementado por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas e a busca de transversalidade institucional para a integração de ações convergentes.

Dessa forma, a metodologia para a elaboração do PDIF/MS integra as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento fronteiriço, e a partir do Plano Estratégico elaborado, objetiva-se a contratação de consultoria especializada, para implantação da Gestão por Resultados- GpR, com capacitação da coordenação e técnicos responsáveis por acompanhar o monitoramento do Plano. A gestão da integração fronteiriça irá requerer uma excelente base de dados e de indicadores de desenvolvimento tanto para fins de gestão, quanto monitoramento do funcionamento do PDIF.

Finalmente através dos estudos realizados e da análise dos indicadores socioeconômicos pode-se verificar que a região de Sul-fronteira do estado do Mato Grosso do Sul, apresenta uma condição histórica de subdesenvolvimento, com maiores índices de homicídio, de violência, menos oportunidades de emprego, ou seja, perpetuidade de indicadores socioeconômicos desfavoráveis, se comparados com os municípios não fronteiriços.

É a partir dos anos 2000 que o Governo Federal passa a ter uma ótica mais atenciosa sobre as relações econômicas e sociais nas fronteiras, propondo políticas públicas para estas regiões, como: Programa Social da Faixa de Fronteira; Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF); Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF); Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) e criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIF); Política Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR-II). Assim como o governo do Estado propõe: Núcleo de Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul (NFMS); Plano Integrado de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDIF-MS).

No entanto, ainda assim, pode se notar através dos indicadores socioeconômicos, que os efeitos dos planos e políticas estabelecidos e executados até o presente, não foram capazes de alterar o cenário de subdesenvolvimento no qual a região Sul-fronteira do Mato Grosso do Sul está inserida.

Dessa forma, as contribuições deste trabalho permitem indicar estudos mais aprofundados, como por exemplo, estudo dos relatórios de monitoramento dos planos, indicados pelos próprios documentos, na perspectiva, não só de verificar a existência dos mesmos, mas também de averiguar se os programas, projetos e ações do governo, que ainda serão executados, resultarão em melhoria dos indicadores, promovendo o desenvolvimento da região Sul-fronteira do Mato Grosso do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Silvana de. Planejamento governamental: a Sudeco no espaço Mato-Grossense. Contexto, propósitos e contradições. São Paulo: USP, 2001, Tese de Doutorado. Disponível em: <https://www.teses.usp.br>.

ALBANEZ, Jocimar Lomba. Ervais em Queda: transformações no campo no extremo-sul de Mato Grosso (1940-1970). Dourados, MS, UFGD, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/1804>.

ATLAS BRASIL. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/4820>. Acesso em 12/04/2019

BRANDÃO, Carlos Antônio. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 120, p. 17-37, 2012. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/263>. Acesso em: 29/03/2019

BRASIL - Governo Federal. Fronteira. **Consolidação dos Planos de Desenvolvimento e Integração das Faixas de Fronteira**. Brasília – DF, p.9 -321, 2017. Disponível em: <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/3023/3/BVE17068997p.pdf>. Acesso em: 19/02/2019

BRASIL - Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Brasília – DF, 2019. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/>. Acessado em: 15/04/2019

BRASIL - Ministério de Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).** Brasília – DF. Fevereiro de 2009. Disponível em: <www.integracao.gov.br>. Acesso em 04/04/2019.

CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel03.php#>. Acesso 20/09/2019

CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes Y. **Economia e desenvolvimento regional**. Atlas, 2000.

DINIZ, Clélio Campolina. A Busca de um Projeto de Nação: O Papel do Território e das Políticas Regional e Urbana. **Revista Economia**, v. 7, n. 4, p. 1-18, 2006. Disponível em:< <https://core.ac.uk/download/pdf/6357925.pdf>. Acesso em: 17/04/2019

DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Ed.). **Políticas para o desenvolvimento local**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GONÇALVES, Reinaldo. Globalização e Desnacionalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. A trajetória de políticas de desenvolvimento regional para a fronteira sul de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã, v.1, n.1-PP. 161-181 – JUL/2017. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/fronteiracidadania/article/view/2179/1713>. Acesso em: 20/02/2019

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades e Estados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?>. Acesso em:11/04/2019

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dados macroeconômicos e regionais. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em:12/04/2019

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7450>. Acesso 11/04/2019

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Economia Regional e Urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3008/1/Livro_Economia%20regional%20e%20urbana_teorias%20e%20m%c3%a9todos%20com%20%c3%aanfase%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 11/04/2019

MATO GROSSO DO SUL. Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS. Campo Grande: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC, 2012. Disponível em: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Plano-Desenvolvimento-e-Integra%C3%A7%C3%A3o-de-Fronteira.pdf>. Acesso em: 25/02/2019

MATO GROSSO DO SUL. Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030. Campo Grande: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC, 2009. Disponível em: <http://www.sed.ms.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2015/03/plano_de_desenvolvimento_regional_de_ms_2030.pdf>. Acesso em: 19/02/2019

MDIC – Ministério da Economia, Industria, Comercio Exterior e Serviços. Planejamento. **Conceito de Arranjo Produtivo Local – APL.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais>. Acesso em: 10/04/2019

PAZ, Patrícia Pogliesi. Planejamento e Industrialização: Relações com o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (2000-2015). Ponta Porã, MS: UEMS, 2018. Dissertação (Mestrado) /Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos/PPGDRS. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <http://www.uems.br/assets/uploads/cursos_pos/9b4fa14c566fe6b1594cc00a2a4b0a38/teses_dissertacoes/1_9b4fa14c566fe6b1594cc00a2a4b0a38_2019-03-01_17-22-05.pdf>. Acesso em: 09/04/2019

SILVA, Walter Guedes da. SILVA, Paulo Fernando Jurado da (Org.). Mato Grosso do Sul no inicio do século XXI: as múltiplas escalas do desenvolvimento. Campo Grande, MS: Life Editora, 2017.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Regional.** São Paulo: Atlas, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Economia regional: conceito e fundamentos teóricos**. 1981. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/textos/teoria_econ_reg.pdf>. Acesso em: 20/02/2019

ANEXOS

DECRETO Nº 13.303, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2011

Institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, no exercício da competência que lhe confere o art. 87, incisos VII e IX, da Constituição Estadual, Considerando que o Decreto Federal de 8 de setembro de 2010 instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira

(CDIF);

Considerando que a instalação da CDIF prevê o estabelecimento de núcleos regionais e a elaboração de planos de desenvolvimento e integração fronteiriços regionalizados;

Considerando a necessidade da construção de fundamentos de uma proposta de integração fronteiriça que envolva o fortalecimento institucional, o desenvolvimento econômico e socioambiental, bem como da educação, da ciência, da tecnologia e inovação, do turismo, da cultura, da saúde, da infraestrutura e logística e da segurança das comunidades e respectivas áreas;

Considerando a existência de iniciativas e de ações fragmentadas ou não, institucionalizadas nas áreas de fronteira que necessitam de coordenação e integração para atingir plenamente seus objetivos,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS), sob a coordenação da Secretaria de 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), com a finalidade de coordenar ações e propor medidas que visem ao desenvolvimento de iniciativas e à implementação de políticas públicas prioritárias para a região fronteiriça.

Art. 2º O NFMS terá sua atuação, estrutura e funcionamento disciplinados por regimento interno, elaborado e aprovado pelos seus membros e estabelecido por resolução conjunta dos titulares da SEMAC e da SEPROTUR.

Art. 3º Participarão do NFMS órgãos e entidades do Estado e, na qualidade de membros convidados, representantes da União, dos Municípios e de instituições públicas e privadas.

Parágrafo único. Representantes convidados dos países vizinhos poderão participar do NFMS na qualidade de observadores.

Art. 4º A escolha dos órgãos e das entidades, bem como dos representantes especificados na qualidade de convidados e de observadores, de que trata o art. 3º, será efetuada pelos titulares da SEMAC e da SEPROTUR.

Parágrafo único. Os representantes, titulares e suplentes, dos órgãos e das entidades, bem assim os membros qualificados como convidados e observadores, nos termos do art. 3º, serão designados por meio de resolução conjunta dos titulares da SEMAC e da SEPROTUR.

Art. 5º A participação no NFMS é de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Campo Grande, 22 de novembro de 2011.

ANDRÉ PUCCINELLI

Governador do Estado

CARLOS ALBERTO NEGREIROS SAID MENEZES

Secretário de Estado de Meio Ambiente do Planejamento, da Ciência e Tecnologia

TEREZA CRISTINA CORRÊA DA COSTA DIAS

Secretária de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo