



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - FADIR
PROGRAMA DE MESTRADO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

JANIELI VASCONCELOS DA PAZ

O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados.

**Dourados - MS
2022**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

JANIELI VASCONCELOS DA PAZ

O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação *stricto sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Linha de pesquisa: Fronteiras, Desenvolvimento e Integração Regional

Orientadora: Profa. Dra. Déborah Silva do Monte

**Dourados - MS
2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

<p>Paz, Janieli Vasconcelos</p> <p>O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do Eixo 06 – Desenvolvimento Socioambiental na cidade de Dourados (2012-2017). / Janieli Vasconcelos Paz. – Dourados, 2022.</p> <p>Orientador: Prof^a. Dr^a. Déborah Silva do Monte</p> <p>Dissertação (Mestrado) Programa de Pós- Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Universidade Federal da Grande Dourados</p> <p>1. Políticas públicas. 2. Fronteiras - desenvolvimento Socioeconômico. I. Título.</p>

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD.

©Todos os direitos reservados. Permitido a publicação parcial desde que citada a fonte.

JANIELI VASCONCELOS DA PAZ

O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação *stricto sensu* em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Dissertação defendida e aprovada em 23 de agosto de 2022.

Orientadora

Prof^ª. Dra. Déborah Silva do Monte
Universidade Federal da Grande Dourados

Prof. Dr. Tomaz Esposito Neto

Universidade Federal da Grande Dourados

Prof. Dr. Marcio Augusto Scherma

Universidade Federal da Grande Dourados

*Àquele que me escolheu para ser povo seu e ovelha do seu pasto,
ao que é digno de toda honra e toda glória, ao Senhor dos
Exércitos!*

AGRADECIMENTOS

A caminhada até aqui não foi fácil! Muitos foram os desafios enfrentados e tantos outros os erros cometidos, mas poder escrever neste momento meus agradecimentos inunda meu coração de paz e contentamento. Paz porque ante as inúmeras turbulências vivenciadas nesse período encontrei vários abrigos seguros a me amparar. Contentamento por poder conhecer e reconhecer durante a caminhada pessoas novas que vieram como presentes do céu para me guiar, incentivar e secar minhas lágrimas - que não foram poucas, (risos)!

Obrigada paizinho do céu por nunca ter me desamparado nesta longa jornada, por ter me capacitado a cada dia, me agraciado com bênçãos incontáveis e me honrado com o cumprimento de suas promessas. Obrigada Senhor por sempre me lembrar que eu nada sou sem Ti. Obrigada por me revelar seu amor incondicional por mim!

Agradeço a minha família, a minha mãe Edite que dia sim e dia também me chama de Marta, Marta atarefada (risos). Obrigada mamis por sempre me incentivar e acreditar em meu potencial, obrigada por entender os dias de privação de sua companhia e por sempre me socorrer com suas orações. Agradeço aos meus irmãos, Marcos Roberto e Marcos Paulo e também ao meu Pai José, todos me apoiaram de uma maneira toda especial e única, do jeitinho de vocês.

À minha irmã favorita, única e “gêmea” pela qual tenho um amor incomparável eu devo mais do que agradecimentos, é dívida eterna e impagável e que ainda assim, só me cobra um sorvete da Caramelo e um tempo juntinhas. Te amo Maria Elenice, você é a minha pessoa!

Agradeço ao meu companheiro de vida, Edson Zé da feirinha (risos), pelo amor, carinho e compreensão dispensados em todos esses anos. Obrigada por fazer parte da minha vida meu amor!

Agradeço ainda, a todos os meus colegas de mestrado e em especial a minha amiga Miriam Ricco pelas inúmeras vezes em que enfrentamos não só os desafios da pesquisa, os bloqueios de escrita e o sentimento de insuficiência, mas também as dificuldades da vida.

Aos meus colegas e amigos de trabalho que, por mais de dois anos, me escutam dizer que estou surtando com as coisas do mestrado (risos), obrigada pessoal pelos ouvidos atentos e pela compreensão do momento. A Milena e seu esposo, meu obrigada pela ajuda desde o início quando eu ainda queria cursar como aluna especial e nem sabia direito como arrumar meu currículo.

A minha orientadora Prof. Dra. Deborah Silva do Monte obrigada pela enorme paciência e compreensão a mim dispensada, pelas diversas orientações, incentivos e direcionamento nas pesquisas. Obrigado por me mostrar que é difícil, mas a gente é capaz! A senhora é um exemplo

e uma inspiração como mulher e como profissional, espero que possamos nos reencontrar ainda por diversas vezes nos bancos da academia. Muito, muito obrigada!

Aos membros da Banca de Defesa, Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto e Prof.^a Dra. Thaisa Maira Rodrigues Held e em especial ao Prof. Dr. Márcio Augusto Scherma, obrigada pelas valiosas contribuições desde a qualificação que em muito acrescentaram para o enriquecimento deste estudo.

Por último, mas não menos importante, agradeço a todos os servidores e atores locais que de forma direta ou indireta, colaboraram para o desenvolvimento da presente pesquisa.

Muito obrigada!

RESUMO

As políticas públicas sociais desenvolvidas para as fronteiras no âmbito do PDIF/MS na cidade de Dourados são eficazes? As zonas fronteiriças, para além do aspecto da proteção e segurança, são territórios férteis para a interação social e econômica que reivindicam para si políticas públicas adequadas ao seu desenvolvimento. Neste sentido, as fronteiras devem ser entendidas em sua complexidade e enxergadas como campo fértil para a elaboração de políticas públicas efetivadoras de direitos sociais que propiciem desenvolvimento socioeconômico e permitam a superação das desigualdades marcantes e características da região. Assim, o presente trabalho tem por objeto de estudo o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS) e possui o objetivo geral de analisar as políticas sociais para as fronteiras ali desenhadas, perquirindo-se a respeito de sua eficácia. Para tanto, realizamos uma pesquisa qualitativa utilizando como recurso metodológico a análise bibliográfica e documental, bem como o estudo de caso com foco no PDIF/MS na cidade de Dourados, por meio da coleta de dados em fontes primárias, como documentos e entrevistas semiestruturadas com interlocutores e autoridades locais. O estudo do ciclo das políticas públicas (SOUZA, 2006) e a complexidade da formação da agenda governamental (KINGDON, 1995/2006) são utilizados para compreensão da formulação das políticas fronteiriças ao mesmo tempo que a efetivação dos direitos sociais aponta para a promoção de um verdadeiro desenvolvimento socioeconômico, amparado nas peculiaridades regionais (DALLABRIA, 2017) e no processo expansivo das liberdades substantivas (SEN, 2000). Deste modo, a investigação a respeito da eficácia das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul, visa contribuir com a temática ante a necessidade da articulação de políticas que estejam em consonância com as realidades fronteiriças e que tenham forças para entrar na agenda decisória.

Palavras-chave: Políticas públicas; Fronteiras; Desenvolvimento Socioeconômico.

ABSTRACT

The social public policies developed for borders are within the scope of the PDIF/MS in the city of Dourados effective? Border zones, in addition to the aspect of protection and security, are fertile territories for social and economic interaction that claim public policies suitable for their development. In this sense, borders must be understood in their complexity and seen as a fertile field for the elaboration of public policies that affect social rights that promote socioeconomic development and allow the overcoming of striking inequalities and characteristics of the region. Thus, the present work has as its object of study the Development and Integration Plan of the Border Strip of the State of Mato Grosso do Sul (PDIF/MS) and has the general objective of analyzing the social policies for the borders drawn there, inquiring into them. about its effectiveness. Therefore, we carried out qualitative research using the bibliographic and documentary analysis as a methodological resource, as well as the case study focusing on the PDIF/MS in the city of Dourados, through data collection in primary sources, such as documents, and semi-structured interviews. with interlocutors and local authorities. The study of the cycle of public policies (SOUZA, 2006) and the complexity of the formation of the governmental agenda (KINGDON, 1995/2006) are used to understand the formulation of border policies at the same time that the realization of social rights points to the promotion of true socioeconomic development, supported by regional peculiarities (DALLABRIA, 2017) and the expansive process of substantive freedoms (SEN, 2000). In this way, the investigation regarding the effectiveness of public policies aimed at the development of the border strip of Mato Grosso do Sul, aims to contribute to the theme in view of the need to articulate policies that are in line with border realities and that have the strength to enter the decision-making agenda.

Keywords: Public policies; Borders; Socioeconomic Development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APLs	Arranjos Produtivos Locais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CF/88	Constituição Federal/1988
CSSN	Conselho Superior de Segurança Nacional
CSN	Conselho de Segurança Nacional
DOF	Departamento de Operações de Fronteira
EUA	Estados Unidos da América
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IIRSA	Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana -
LOA	Lei Orçamentária Anual
NFMS	Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul
PDIF/MS	Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PIB	Produto Interno Bruto
PPIF	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras
PDSFF	Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
PCN	Programa Calha Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PFI	Programa Fronteira Integrada
SEBRAE/MS	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul

SEMAGRO	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
SUS	Sistema Único de Saúde
SEMAC	Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia
SEPROTUR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SIS-Fronteira	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SARP	Sistemas de aeronaves remotamente pilotadas
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNASUL	União das Nações Sul-americanas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Ciclo de Políticas Públicas.....	37
Figura 02 - Fronteiras Brasileiras: A faixa de fronteira e sua divisão em arcos.....	62
Figura 03 - Sistema de Gestão do NFMS.....	92
Figura 04 - Potencialidades do Grupo de Trabalho III.....	93
Figura 05 - Print do Ofício N°. 2663/2022 - DAL/SEGOC/PMD - Resposta da Prefeitura de Dourados.....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Teses e Dissertações publicados na academia brasileira sobre políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento para fronteiras (2005 a 2019)	19
Quadro 02 - PDIF/MS: Sub-regiões do Mato Grosso do Sul - caracterização e desafios.....	88
Quadro 03 - Publicações no Diário Oficial de Mato Grosso do Sul referentes à temática fronteiras (2012 a 2021)	105
Quadro 04 - Publicações no Diário Oficial de Dourados referentes à temática fronteiras (2014 a 2017)	125

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
2.1 Políticas públicas: um breve histórico da disciplina.....	27
2.2 Políticas públicas: definições conceituais e principais características.....	31
2.3 O ciclo das políticas públicas.....	36
<i>2.3.1 A definição de agenda, a elaboração e a formulação de políticas públicas.....</i>	<i>38</i>
<i>2.3.2 Implementação e execução da política pública.....</i>	<i>41</i>
<i>2.3.3. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: efetividade, eficiência e eficácia.....</i>	<i>43</i>
2.4 Tipos de políticas públicas segundo Theodore Lowi.....	47
2.5 O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.....	49
2.6 Federalismo e coordenação de políticas públicas.....	51
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DESTINADAS AS FRONTEIRAS E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO.....	56
3.1 Definições conceituais das fronteiras brasileiras, contextualização histórica e caracterização.....	56
3.2 Direitos sociais e políticas públicas destinadas às fronteiras: concretização do desenvolvimento socioeconômico.....	63
3.3 Panorama geral das políticas públicas brasileiras para as fronteiras.....	73
<i>3.3.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF.....</i>	<i>76</i>
<i>3.3.2 Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF e os Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira.....</i>	<i>78</i>
<i>3.3.3 Programa Calha Norte - PCN.....</i>	<i>80</i>
<i>3.3.4 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON.....</i>	<i>81</i>
<i>3.3.5 Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS-Fronteira.....</i>	<i>82</i>
<i>3.3.6 Programa Fronteira Integrada – PFI.....</i>	<i>83</i>
4 ANÁLISE DA EFICÁCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – UMOLHAR A PARTIR DE DOURADOS.....	84
4.1 Contextualização do estado de Mato Grosso do Sul e da cidade de Dourados e a visão institucional de desenvolvimento regional.....	85
4.2 O plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS.....	87

4.3 Desenvolvimento do PDIF/MS: considerações a respeito de sua execução no estado de Mato Grosso do Sul	97
4.4 O Eixo 06 - desenvolvimento socioambiental do PDIF/MS e sua execução na cidade de Dourados.....	120
5 CONCLUSÃO.....	129
REFERÊNCIAS.....	131
ANEXOS.....	140

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objeto de estudo o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS) e tem como objetivo analisar se as políticas sociais para as fronteiras, conforme previstas no plano, são eficazes. Sendo assim, as inquietações que movem a presente pesquisa são: As políticas públicas sociais desenvolvidas para as fronteiras no âmbito do PDIF/MS na cidade de Dourados são eficazes? Por quais razões?

As zonas de fronteira, onde se localiza a cidade de Dourados no estado de Mato Grosso do Sul, constituem historicamente as áreas menos providas de infraestrutura e de investimentos econômicos nos países, notadamente por ser comumente visualizada como uma área de interesse à segurança nacional.

Objetivando resguardar o princípio da soberania nacional, garantindo assim um distanciamento dos países vizinhos, as fronteiras até as últimas décadas do Século XX sempre foram vistas como áreas destinadas ao controle, segurança e proteção do Estado e seus nacionais. “A faixa de fronteira era cada vez mais reconhecida como área de segurança nacional sujeita ao controle do Estado”. (SCHERMA, 2015, p. 62).

Somente a partir do final do Século XX que as fronteiras então passaram a receber um novo enfoque, diante do contexto da regionalização mundial e da consolidação de blocos econômicos entre os países, a tônica de atuação passou a considerar o processo de integração e cooperação entre os países. “A concepção da fronteira-separação passou a conviver, então, com uma nova função de integração e contato dentro da realidade de blocos regionais como o MERCOSUL”. (CARNEIRO FILHO; CÂMARA, 2019, p. 4).

Neste sentido, Scherma (2015) também reforça que:

Vale dizer, tanto na doutrina como na ação, predominava, a segurança como o foco nacional para a faixa de fronteira – as fronteiras seriam áreas prioritárias de vigilância pela vulnerabilidade que apresentariam. Já a partir de meados dos anos 80, o foco principal de atuação vai-se alterando e passaria a estar no potencial de integração das fronteiras e no fomento ao desenvolvimento sócio-econômico destas áreas, até como forma de garantir a segurança. (SCHERMA, 2015, p. 2).

As zonas fronteiriças, para além do aspecto da proteção e segurança, são territórios férteis para a interação social e econômica proporcionando uma nova modelação desses territórios, que reivindicam para si políticas públicas adequadas ao seu desenvolvimento. Como nos ensina Oliveira (2011), “Efetivamente, a fronteira é o ambiente natural e concreto de articulações e integração entre Estados-nações, o que ocorre em particular nas cidades

gêmeas”¹. (OLIVEIRA, 2011, p. 192).

Pois bem, no caso brasileiro, a faixa de fronteira está prevista como área de segurança nacional no art. 20, §2º da Constituição Federal de 1988, sendo esta área regulada pela Lei 6634/79 e pelo Decreto nº 85064/80. E apesar de a faixa de fronteira do Brasil ocupar cerca de 27% do território nacional, poucas são as políticas públicas elaboradas com vistas ao desenvolvimento desta região que tem se mostrado eficazes.

Além disso, as políticas existentes podem se mostrar inadequadas e ineficazes quando não se adequam à realidade da fronteira, já tão estigmatizada pelos meios de comunicação, como ressaltado por Oliveira (2015).

Programas Governamentais tais como o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PPDF (2003) e Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF (2016), bem como a criação da Comissão de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – CDIF (2010) e ainda a recriação desta última pelo atual governo (2019), apresentam limitações para a efetiva promoção do desenvolvimento das regiões fronteiriças, notadamente no que tange ao repasse de recursos financeiros como bem demonstram Carneiro Filho e Câmara (2019).

Ademais, as políticas públicas para as fronteiras sofrem historicamente com a descontinuidade e a interrupção dos projetos e programas governamentais. Isso ocorre mesmo quando não há uma troca de governo, em que o partido que está atuando no poder, permanece para as próximas gestões.

A cada fim de governo trocam-se as equipes, criam-se novos projetos e novos programas, muitas vezes com os objetivos semelhantes aos projetos e programas que foram interrompidos. Isso gera um desperdício de recursos públicos, como pontuam Carneiro Filho e Câmara (2019).

Assim a pouca eficácia de políticas públicas para as fronteiras, além da ausência de um órgão que reúna de maneira atualizada e contínua a bibliografia de estudos de fronteira são desafios para os gestores públicos envolvidos na administração de áreas de fronteira. (CARNEIRO FILHO; CÂMARA, 2019).

¹ Segundo o art. 1º da Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016 do Ministério da Integração Nacional “serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania”.

Como nos explica Machado (2006, p. 63) as cidade gêmeas destacam-se na linha de fronteira como “[...] aqueles núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional cuja interdependência é com frequência (*sic*) maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional”.

O estudo das fronteiras do Brasil e dos modelos de políticas públicas sociais elaboradas para estas regiões então, desponta como uma necessidade para entender o motivo da ineficácia de tais ações governamentais, além de representar um potencial instrumento para a indicação de novos caminhos a serem seguidos.

Nesta esteira, nos propomos a pesquisar a eficácia das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico da faixa de fronteira brasileira, mais especificamente no que tange à cidade de Dourados/MS. Para tanto, partimos da análise do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS², estabelecendo como marco temporal o período entre 2012, data de sua criação, e 2019 com a implementação da nova CDIF pelo atual Governo Federal, última grande política pública de escopo nacional lançada até o início da pesquisa.³

O referido plano foi elaborado pelo Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul e instituído pelo Decreto Estadual nº 13.303/2011.

Conforme estabelecido no PDIF/MS, a política de desenvolvimento regional fronteiriço de MS possui o objetivo geral de “construir a segurança cidadã, melhorando a qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento econômico, institucional e socioambiental sustentável na faixa de fronteira”. (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 32).

O plano contempla em seu bojo propostas de diretrizes distribuídas em sete eixos (segurança, saúde, infraestrutura e logística, educação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento socioambiental e aduanas integradas), a fim de orientar a governança.

Nesta esteira, esta é uma pesquisa qualitativa, que tem como método o estudo de caso (GEERING, 2019, s.p.), isto é: "o estudo intensivo de um caso singular ou de um pequeno número de casos que se baseia em dados e promessas de elucidar uma população maior de

²Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS encontra-se disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – SEMAGRO podendo ser acessado pelo link: <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Plano-Desenvolvimento-e-Integra%C3%A7%C3%A3o-de-Fronteira.pdf>.

³ O marco temporal da pesquisa para fins de determinação do objeto de estudo foi estabelecido até a recriação da CDIF em 2019. No entanto, destacamos que em dezembro de 2020 o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, publicou a PORTARIA Nº 3.227, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020 na qual estabeleceu o Programa Fronteira Integrada como iniciativa de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O PFI está disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.227-de-28-de-dezembro-de-2020-296802020> e tem a finalidade de reduzir as desigualdades econômicas e sociais no território da faixa de fronteira por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda, melhoria da infraestrutura urbana e qualidade de vida da população (art. 2º), e representa um potencial objeto de estudos futuros.

casos". Nesse sentido, a partir do detalhamento do PDIF, uma política para as fronteiras, na cidade de Dourados, podemos levantar hipóteses e elucidar questões sobre a execução das políticas públicas para fronteiras em diferentes localidades brasileiras, apesar das particularidades de cada contexto.

Em relação às técnicas de pesquisa, utiliza-se a análise bibliográfica, documental e a realização de entrevistas para a coleta dos dados. A pesquisa bibliográfica se concentrou principalmente na revisão das teses, dissertações e artigos publicados em periódicos publicados sobre o tema, como se pode observar no Quadro 1 desta dissertação. Ademais, analisam-se as informações disponíveis nas publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Sendo assim, destacam-se a análise do documento do PDIF, do Plano de Desenvolvimento Regional - PDR 2010-2030, assim como as publicações de atos normativos dos governos do estado e do município nos Diários Oficiais.

Para verificar o cumprimento das metas propostas, foram realizadas entrevistas estruturadas, via ofícios, com interlocutores e autoridades locais, notadamente das Secretarias Municipais de Assistência Social, de Desenvolvimento e de Governo e Gestão Estratégico de Dourados, e entrevistas remotas não-estruturadas (via contato telefônico). Busca-se, assim, analisar se as políticas sociais destinadas à fronteira, tendo como caso a cidade de Dourados, são eficazes.

Na trilha das definições estabelecidas por ARRETCHE (2013), consideramos a *eficácia* como a correspondente relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de uma política e seus resultados, a fim de orientar nossas análises das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento da fronteira.

Para tanto, objetivando conhecer e aprofundar-se nas discussões relativas à temática realizamos a revisão de teses e dissertações, durante os dias 13/11/2020 a 18/11/2020, nas bases de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT).

A referida revisão foi delimitada pelo recorte temporal do período de 2005 (proposta de reestruturação do PDFF – instrumento este que serviu de base para toda política nacional de desenvolvimento das fronteiras, assim como para o PDIF/MS) a 2019 (implantação da nova CDIF) utilizando-se os seguintes descritores e suas respectivas combinações: "fronteiras" AND "políticas públicas", tendo a pesquisa apresentado 628 resultados na base CAPES e 664 resultados na plataforma do IBICT, totalizando 1.292 resultados.

Todavia, verificou-se que muitos dos trabalhos filtrados pela pesquisa não guardavam

qualquer relação com o objeto de pesquisa da autora, bem como muitas teses e dissertações se repetiam em ambas as bases.

Neste sentido, realizamos novas pesquisas nas citadas bases a fim de identificar trabalhos que se aproximassem mais da temática pesquisada, utilizando-se então dos seguintes descritores e suas respectivas combinações: "fronteiras" AND "políticas públicas sociais" (CAPES – 03 ; IBICT – 04), "fronteiras" AND "efetividade" (CAPES – 155; IBICT – 528), "fronteiras" AND "eficácia" (CAPES – 15; IBICT - 130), "fronteiras" AND "políticas sociais" (CAPES – 57; IBICT - 68) e “Políticas públicas” AND “PDFF” (CAPES – 04; IBICT- 814).

Assim diante da multiplicidade de resultados e da exiguidade do tempo, após a leitura de títulos, resumos, introduções e conclusões, selecionamos alguns trabalhos que mais se aproximam com o objeto de pesquisa, isto é: políticas públicas sociais para o desenvolvimento socioeconômico das fronteiras, e que acreditamos que possam contribuir na construção do conhecimento desta dissertação.

Quadro 1 - Teses e Dissertações publicados na academia brasileira sobre políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento para fronteiras (2005 a 2019).

<i>Autor/Título/Natureza/ Ano</i>	<i>Objetivo/Metodologia</i>	<i>Conclusões</i>	<i>Aproximação/ Distinção/ Contribuições para com a pesquisa sobre políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento das fronteiras brasileiras</i>
SOUZA, Dorcílio Erik Cícero de. Desenvolvimento da faixa de fronteira do extremo norte de Roraima: área de livre comércio de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana). UFRR - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, 2016.	Análise da política pública do estado nacional para a Amazônia Occidental das Áreas de Livre Comércio – ALC, com o estudo de caso da ALC de Bonfim (BR) e Lethem (GY). ----- Revisão bibliográfica e documental, além do estudo de caso da ALC de Bonfim	O autor conclui que a política brasileira de desenvolvimento de sua faixa de fronteira com a República Cooperativista da Guiana se caracterizou pelo hermetismo, apesar da retórica oficial do governo federal sinalizar no sentido da integração regional sul-americana.	O trabalho traz importantes contribuições a respeito da análise do PDFF e as ações para o desenvolvimento local que podem contribuir para com a pesquisa da mestranda.
CENSON, Dianine. Entre os fantasmas do passado e a crença no futuro: uma narrativa sobre as estratégias adotadas pelo governo de Jaguarão (RS) frente às	Buscou entender de que forma o governo de Jaguarão/RS, a partir das diretrizes do Governo Federal e respaldado pelo Programa de Promoção do Desenvolvimento da	A autora conclui que as orientações do PDFF para o desenvolvimento regional constituem-se como “receituário universal” que “desconsidera as	As considerações e análises sobre fronteiras do RS e as diretrizes do PDFF para o desenvolvimento regional de Jaguarão/RS trazem importantes

<p>diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.</p> <p>Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, UFpel: 2017.</p>	<p>Faixa de Fronteira, vêm configurando, desde 2009, um debate de desenvolvimento regional?</p> <p>-----</p> <p>Pesquisa bibliográfica, revisão de literatura, entrevistas com autoridades locais e levantamento de dados.</p>	<p>localidades como espaços diversos e repletos de especificidades que, não necessariamente, as tornam menos importantes que outros espaços eleitos como mais dinâmicos ou economicamente relevantes”.</p>	<p>contribuições a respeito das políticas de desenvolvimento regional destinadas às fronteiras e a discussão da necessidade de compreensão das peculiaridades locais, relacionando-se diretamente com as hipóteses levantadas pela mestranda em sua pesquisa. O trabalho também levantou a necessidade de uma maior delimitação local e temporal da pesquisa a ser realizada por nós.</p>
<p>HENRICHES, Joanni A. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. 2014. 163 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, UTFPR, 2015.</p>	<p>Analisar qual a contribuição da governança multinível para o processo de desenvolvimento regional em territórios de fronteira com base no estudo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).</p> <p>-----</p> <p>Estudo de caso, de abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica, documental e de campo com entrevistas semiestruturadas com os gestores do CIF.</p>	<p>A autora concluiu que a governança multinível contribui para o melhoramento das relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro e funciona como elo entre a intenção e a realização concreta do desenvolvimento regional.</p> <p>Além disso verificou que os consórcios públicos intermunicipais são importantes instrumentos de articulação e funcionam como estratégia para o desenvolvimento, não apenas dos municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, pois oportunizam o planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas para resolver problemas de vivência comum.</p>	<p>A dissertação ressalta a importância da governança multinível, diálogo e cooperação federativa para o desenvolvimento do país, se aproximando da ideia com que pactuamos em nossa pesquisa a respeito da necessidade de envolvimento dos diversos atores locais, regionais e nacionais no desenvolvimento das políticas públicas.</p>
<p>PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. 2016. 318f.</p>	<p>Analisar o papel da cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço brasileiro, envolvendo, particularmente as perspectivas de cooperação entre as cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro</p>	<p>A atuação externa dos atores subnacionais encontra na cooperação descentralizada um importante instrumento para o seu desenvolvimento.</p>	<p>A tese ressalta a importância da cooperação entre as cidades de fronteiras na formação de uma agenda de políticas públicas específicas para a região dialogando com a nossa temática a respeito de como as políticas</p>

<p>Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, UERJ, 2016.</p>	<p>Juan Caballero (Paraguai). ----- Pesquisa qualitativa, indutiva com estudo de caso e pesquisa de campo mediante entrevistas.</p>		<p>públicas para as fronteiras devem ser elaboradas.</p>
<p>CARVALHO, Thiago Rodrigues. O Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira e o Mato Grosso do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira. 2010. 289 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, UFGD, 2010.</p>	<p>Compreender as estratégias que mobilizam a ação do Estado-Nação para intervenção territorial na faixa de fronteira nacional pela política do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, dando ênfase ao estado de Mato Grosso do Sul. ----- Pesquisa bibliográfica e documental.</p>	<p>Dentre outras conclusões, o autor percebeu que as políticas do PDFF no que toca a implantação dos arranjos produtivos locais no Mato Grosso do Sul não possuem um diálogo estreito com as propostas encontradas na reestruturação do PDFF, pois, são atravessadas por diferentes concepções dos agentes que acionam os recursos do Programa, mas não estão cientes de suas diretrizes e nem objetivos, o que faculta para o distanciamento das eficiências da política de fronteira, se caracterizando muito mais, como políticas de fortalecimento e planejamento de setores de produção dos territórios fronteiriços do MS.</p>	<p>O trabalho traz diversas análises relevantes a respeito da implantação do PDFF no Estado do Mato Grosso do Sul, dentre as quais destacamos o distanciamento das medidas implantadas para com os reais objetivos e diretrizes do PDFF, bem como a priorização de determinados aspectos econômicos</p>
<p>MARTINS, Aurilene Ferreira. Dinâmica institucional nas políticas para a faixa de fronteira norte: PDFF e ENAFRON. 2017. 189 f.</p> <p>Tese (Doutorado) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. UFPA, 2017.</p>	<p>Analisar da dinâmica institucional presente nas políticas de desenvolvimento e defesa nacional, tendo como empiria o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron), dado o caráter estratégico de ambos os programas para a Faixa de Fronteira. ----- Revisão da literatura e coleta de dados oficiais quantitativos e qualitativos como notas taquigráficas, atas de sessões de comissões,</p>	<p>A dinâmica institucional que norteia essas políticas para a Faixa de Fronteira, no âmbito externo é influenciada pelo cenário internacional e nacionalmente, pela esfera político-institucional. Tendo o Executivo Federal como construtor da agenda de políticas públicas que acabam se distanciando da dinâmica institucional local que prioriza os arranjos institucionais internos.</p>	<p>A tese dentre outros aspectos relevantes, discute a descontinuidade das diversas políticas públicas destinada à faixa de fronteira, apontando a fragmentação orçamentária e baixa coordenação intersetorial entre os ministérios federais e entre estes, os estados e os municípios da Faixa de Fronteira, com alguns de seus motivos.</p> <p>Estas referências dialogam com a construção de nossa pesquisa, notadamente ao que tange à análise das razões de baixa eficácia e efetividade das políticas</p>

	relatórios, pareceres, dentre outras fontes de pesquisa.		públicas de fronteira.
NUNES, Maria Aparecida. Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira: impactos das políticas contemporâneas' 355 f.	A Autora buscou identificar as múltiplas territorialidades da área que corresponde a parte da faixa de fronteira internacional do Brasil, entre o estado de Mato Grosso e parte da área oriental boliviana. ----- Coleta de dados junto a órgãos públicos quanto à aplicação de questionários nas instituições que representam o Estado no recorte fronteiriço e as observações efetuadas em levantamentos de campo.	A autora identificou que a área fronteiriça é marcada por expressiva diversidade e contradições territoriais resultantes dos diferentes processos de reprodução socioeconômica que geraram estruturas produtivas com características específicas ditadas, de um lado, pela sua herança sociocultural, e do outro, pela lógica do desenvolvimento capitalista que de forma seletiva e desigual.	O trabalho traz uma boa revisão bibliográfica sobre conceitos como fronteira, território, limites, zona de fronteira e faixa de fronteira que serão úteis para construção da dissertação da mestranda.
Doutorado em geografia UNESP, 2013.			
CORREA, Alexandre de Souza. Políticas Públicas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul: um estudo da "Borda Fronteira Brasil/Paraguai" .	O objetivo do autor foi investigar e analisar a capacidade de as políticas de integração regional fomentarem condições de transição para círculos virtuosos de desenvolvimento, que expressam mudanças nas dimensões econômica e social, de municípios do estado de Mato Grosso do Sul que fazem fronteira com a República do Paraguai ----- Revisão Bibliográfica e coleta de dados com realização de entrevistas com atores locais, bem como de dados em sítios governamentais e institucionais.	O autor concluiu que o perfil de desenvolvimento econômico e social melhorou nos municípios investigados com relação aos indicadores de Saúde e Educação, mas piorou no quesito que a PNDR e seus Programas consideram essenciais para o desenvolvimento: a geração de Emprego e Renda por meio de ativação de potencialidades produtivas.	O autor traz uma série de considerações e argumentações que vão ao encontro da construção da linha de pesquisa da mestranda a respeito do distanciamento dos centros decisórios de políticas e programas para com as comunidades fronteiriças e suas peculiaridades.
Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - UNOESTE, 2019.			
BRASIL, Felipe Gonçalves. Instituições Participativas e políticas públicas: Uma nova literatura para a agenda de pesquisa.	O autor objetivou inserir a literatura do campo de políticas públicas nos estudos das instituições participativas, a fim de produzir novas formas de analisar e entender a participação institucionalizada no	Que a integração das teorias da ciência política e os modelos de análises de políticas públicas podem direcionar a construção de agenda de pesquisa das instituições participativas no Brasil.	O Trabalho destaca-se pelo aprofundamento no estudo sobre políticas públicas e seu processo de formulação. Área do conhecimento que será oportunamente abordada em nossa pesquisa.
Dissertação (Mestrado). UFSCar, Programa de			

<p>Pós-Graduação em Ciência Política. 2013</p>	<p>Brasil.</p> <p>-----</p> <p>Revisão bibliográfica com ênfase nas teorias de ciência política e teorias e modelos de análise de produção de políticas públicas.</p>		
<p>FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. As políticas de segurança e defesa para a fronteira brasileira como estratégia territorial estatal: uma abordagem interinstitucional de seu processo decisório.</p> <p>Tese de Doutorado. UFRGS, Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2018</p>	<p>Objetivou compreender as políticas de defesa e segurança brasileira para as fronteiras, bem como, contribuir para o aprofundamento das discussões acerca das mudanças territoriais pelas quais passam as fronteiras brasileiras, e a atuação de diferentes atores institucionais neste espaço.</p> <p>-----</p> <p>Revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso.</p>	<p>A autora concluiu, baseada no processo decisório das políticas de segurança e defesa para as fronteiras e na operacionalização destas, que estas primam pelos interesses políticos e organizacionais da Presidência da República e das instituições responsáveis pela operacionalização destas.</p>	<p>O trabalho traz importantes contribuições notadamente por sua discussão acerca da gestão securitária das fronteiras ao intentarmos construir uma abordagem que analisasse o processo decisório concernente a políticas públicas de fronteiras.</p>
<p>FABRIZ, L.A. Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras entre o Brasil e o Paraguai no Estado do Paraná: um estudo avaliativo. 2019. 161 f.</p> <p>Tese (Doutorado) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, USP, 2019.</p>	<p>O estudo objetivou avaliar a conformidade do Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras dos municípios paranaenses que fazem divisa com o Paraguai.</p> <p>-----</p> <p>Foi realizado estudo avaliativo, normativo, descritivo, transversal com abordagem de método misto incorporado. Realização de entrevistas qualitativas com gestores dos municípios paranaenses que aderiram ao SIS Fronteiras</p>	<p>A avaliação revelou que SIS Fronteiras foi uma importante política pública para as regiões de fronteiras internacionais, as quais enfrentam sérios problemas para garantir atendimento à população fronteiriça, porém não conseguiu suprir as necessidades destas localidades. Com isso, se faz necessário o avanço nas políticas de saúde, incluindo a cooperação formal entre os países; o desenvolvimento de um sistema informatizado contemplando acesso e histórico de pacientes não residentes no País e o aumento dos valores e flexibilidade para alocação de recursos financeiros.</p>	<p>A tese se torna relevante para nossa pesquisa uma vez que analisa uma forma de política pública de saúde destinada às fronteiras que por via reflexa contribuem para o desenvolvimento social destas áreas.</p>

Fonte: elaboração da autora com dados da pesquisa.

Da análise dos trabalhos encontrados nas bases de dados pesquisadas (CAPES e IBICT) verificou-se que em sua maioria destinam-se à discussão de políticas públicas voltadas à

segurança nacional e enfrentamento de ilícitos tais como FAGUNDEZ (2018) e MARTINS (2017), característica esta marcante e predominante no que tange à gestão das fronteiras brasileiras.

Outras pesquisas ainda enfocam eventuais políticas públicas setoriais, como a questão da saúde que pode ser observada no trabalho de FABRIZ (2019) ou ainda educação/língua na região fronteira⁴, sem, contudo, proceder análises substantivas acerca do desenvolvimento socioeconômico das fronteiras brasileiras.

Assim, a revisão das teses e dissertações relativas às políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico das fronteiras demonstrou a importância da realização da presente pesquisa, à medida que foram poucos os resultados encontrados a respeito das políticas públicas desenvolvidas especificamente para as faixas de fronteiras, notadamente trabalhos que integrem as teorias e modelos de análise dessas políticas quanto sua eficácia.

Destaque-se ainda, que foram encontrados poucos estudos com avaliações específicas de políticas públicas para a fronteira sul-mato-grossense, tais como as pesquisas sobre “O Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira e o Mato Grosso do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira” (CARVALHO, 2010); “A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero” (PRADO, 2016) e “Políticas Públicas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul: um estudo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” (CORRÊA, 2019). Além disso, não foi encontrado trabalho específico sobre a cidade de Dourados, despontando a necessidade de iniciativas que promovam um estudo mais aprofundado sobre a região fronteira a fim de que se possa contribuir de forma mais adequada e eficiente na discussão sobre políticas que promovam o desenvolvimento regional.

Atualmente se constata que não há sites atualizados com as leis vigentes ou com os projetos e programas governamentais federais para a fronteira e quando estes existem, se resumem a apresentar os documentos oficiais dos programas, sem muitas informações do desenrolar deles. No caso do estado de Mato Grosso do Sul, não existe um site específico sobre o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo encontrado tão somente no site da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar – SEMAGRO o documento contendo o PDIF e um informativo datado do ano de 2013 sobre a atuação do Núcleo Regional

⁴ A maioria dos trabalhos que versam sobre políticas setoriais não foram incluídas no quadro de revisão de teses e dissertações do texto em razão de que este focou-se em destacar os estudos que mais pudessem contribuir com a temática desta dissertação.

de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.⁵

Aliás, a este respeito Oliveira (2011) nos ensina que:

A realidade fronteiriça ainda é insuficientemente estudada, seja pelo seu despertar recente, seja por preconceito, impingindo, no imaginário popular, sua associação com o contrabando, o narcotráfico e outras ilicitudes, como se tais malefícios fossem exclusividade deste território. (OLIVEIRA, 2011, p. 192).

Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa é: analisar a eficácia das políticas públicas sociais desenvolvidas para as fronteiras no âmbito do PDIF/MS na cidade de Dourados. Nesta esteira para atingir o objetivo geral da pesquisa, identificou-se como necessário a elaboração de três objetivos específicos a saber: i) Compreender o que são políticas públicas, suas definições e seus modelos de análises e identificar quais são as políticas públicas sociais desenvolvidas para as fronteiras e sua respectiva classificação; ii) Analisar as políticas públicas sociais elaborados para o desenvolvimento socioeconômico da fronteira do Brasil, tomando como base o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS, mais especificamente no que tange à cidade de Dourados, avaliando-o sob o viés da eficácia; iii) Analisar os limites e as potencialidades das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento das fronteiras, propondo sugestões para elaboração de políticas públicas sociais para a Fronteira do Brasil.

Por fim, a partir das contribuições de Oliveira (2011, 2015), compreender as especificidades e a complexidade dessas localidades, o processo de produção de políticas públicas, bem como, a eficácia das mesmas no ambiente em que é implementado e junto ao seu público-alvo é primordial na análise. Assim, levanta-se a hipótese de que as políticas públicas sociais direcionadas para a faixa de fronteira são ineficazes devido ao seu modelo de elaboração, distante da realidade local em uma lógica *top-down* na formação da agenda, bem como em razão da constante descontinuidade junto às agendas de governos.

Assim, alinhada a cada objetivo específico, essa dissertação está organizada em três capítulos, além da introdução e da conclusão, nos quais procura-se responder à provocação inicial. No capítulo 2 serão desenvolvidos os conceitos e teorias que embasam a presente pesquisa, no que tange à discussão e definição do conceito de políticas públicas, sua classificação e modelos de análises.

⁵ Foram realizadas diversas pesquisas, em variadas datas, nos sites do governo federal, mais especificamente na página do Ministério da Integração Regional, atual responsável pelos assuntos da região fronteiriça e também na página do governo estadual a fim de procurar informações atualizadas sobre o assunto, a última pesquisa ocorreu na data de 21 de novembro de 2021.

Em seguida, objetivando situar o leitor a respeito da temática, desenvolvemos no terceiro capítulo, alguns aspectos conceituais a respeito das fronteiras brasileiras, bem como um panorama geral das políticas públicas desenvolvidas para a região, dando enfoque em conceitos como crescimento e desenvolvimento socioeconômico a partir da efetivação de direitos sociais.

O capítulo quatro se refere especificamente ao estudo do Plano de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS, com recorte geográfico para a cidade de Dourados, a fim de compreender a forma de sua elaboração, desdobramentos e execução, com ênfase na verificação do cumprimento ou não das metas eventualmente estabelecidas, perquirindo ainda a respeito de sua eficácia.

Assim, dialogando com a base conceitual e teórica estabelecida nos capítulos anteriores, e a partir da análise do PDIF/MS no quarto capítulo procuraremos investigar a respeito da eficácia das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, mais especificamente na cidade de Dourados, buscando entender suas razões e indicar possíveis caminhos a serem trilhados na elaboração de políticas públicas que contemplem as necessidades das cidades de fronteira, em especial no nosso *lócus* de estudo.

Por fim, a conclusão apresentará os resultados da pesquisa, com respostas a respeito da temática, não esgotando o campo estudado, mas demonstrando a necessidade de que muitas outras análises sejam realizadas.

Desta feita, a pesquisa desenvolvida pela autora busca contribuir com a análise das políticas públicas para a fronteira do Brasil tendo em vista a necessidade da articulação de políticas que estejam em consonância com as realidades fronteiriças e que venham ao encontro da agenda de desenvolvimento socioeconômico que vai além das questões econômicas e abarca a solução de problemas sociais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A expressão “política pública” é muito difundida no cotidiano das pessoas. Nos jornais, na rádio, na televisão, na internet e em muitos outros meios de comunicação somos diariamente bombardeados com notícias e informações a respeito de políticas públicas.

Mas, afinal, o que são “políticas públicas”? Como elas são elaboradas? Por quem? Para quem? É na trilha dessas inquietações que iniciamos a pesquisa e convidamos o leitor para seguir conosco neste primeiro capítulo.

Iniciando com um breve histórico a respeito do surgimento da política pública como área do conhecimento, percorremos a respeito de seus principais conceitos e características, realizando uma importante discussão sobre as ações e omissões enquanto formas de políticas públicas.

Na sequência, na trilha dos ensinamentos de Saravia (2006) e Souza (2006), apresentamos o *policy cycle* detalhando suas fases e discorremos sobre a tipologia proposta por Lowi (1964, 1972), além de aprendermos um pouco sobre os múltiplos fluxos de Kingdon (1995/2006), todos modelos a partir dos quais, conforme a literatura, são formas de compreender e analisar as políticas públicas.

Por fim, o capítulo ainda suscita a importância das discussões sobre os conceitos de centralização e descentralização, uniformidade e cooperação entre os entes federados no que tange às políticas públicas, notadamente as políticas voltadas ao desenvolvimento das fronteiras brasileiras, que em regra possuem matriz nacional, mas reclamam atuação de diversos atores, entre eles, os entes subnacionais.

2.1 Políticas públicas: um breve histórico da disciplina.

O início do estudo da Política Pública no ramo das Ciências Humanas decorre da necessidade de investigação das diversas formas de intervenção do Estado na sociedade ante a nova ordem sociopolítica estabelecida clamando por mais que a insuficiência da liberdade individual, alcançada com as revoluções do final do Século XVIII. (SOUZA, 2018).

Segundo Souza (2006), a Política Pública como disciplina acadêmica é um ramo da Ciência Política que surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) a partir dos estudos sobre a atuação dos governos e sua cientificidade. De modo diverso, o início do estudo da política pública na Europa decorreu de um desdobramento das teorias que explicam o Estado em si e o

papel do governo.

Assim, “[...] A premissa da área nos EUA é a de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.” (SOUZA, 2018, p. 12).

Posteriormente, após o fim da Guerra Fria, a política pública foi introduzida como ferramenta para a tomada de decisões, inicialmente nos campos técnicos e estendida para área social, compreendendo-se que a produção de políticas públicas perpassa também pelo cenário político, seus atores e instituições (SOUZA, 2018).

Desta forma, o estudo das políticas públicas, como uma subárea da Ciência Política, permite “[...] entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (SOUZA, 2006, p. 22), bem como, possibilita também orientar o processo decisório dos governos no que tange à temática.

No entanto, como bem aponta Faria (2013) para compreender este vasto campo, o estudioso por várias vezes socorre-se da contribuição das mais diversas áreas do conhecimento, como por exemplo, o Direito, a Economia, as Relações Internacionais, a Sociologia conferindo-lhe assim um caráter interdisciplinar e multidisciplinar⁶.

Nesta esteira, as articulações práticas e intelectuais neste campo destinam-se a resolução de problemas complexos e “quase todo problema social ou político tem múltiplos componentes que estão associados às várias disciplinas acadêmicas, não recaindo claramente em nenhum domínio disciplinar exclusivo” (DELEON, 2006, p. 40-41 *apud* FARIA, 2013).

A multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade representam alternativas à forma de pensar e fazer a ciência que abarcam diferentes níveis de integração entre as disciplinas de forma a possibilitar a compreensão de fatos e fenômenos na extensão de sua complexidade. Dolle (2015) nos ensina que enquanto a multidisciplinariedade encontra-se ligada a ideia de que o conhecimento pode ser fatiado em partes de várias disciplinas, a interdisciplinaridade relaciona-se à ligação e cooperação entre elas.

Assim, as diversas áreas do conhecimento, possibilitam visões interdisciplinares sobre por que, como e para quem são destinadas as intervenções estatais através das políticas públicas (SOUZA, 2018).

⁶ Para Jean Piaget *apud* Dolle (2015, p. 28) a multidisciplinaridade ocorre “quando a solução de um problema requer a obtenção de informações de duas ou mais ciências ou setores do conhecimento, mas sem que as disciplinas que são convocadas por aqueles que as utilizam sejam elas mesmas modificadas ou enriquecidas com isso”. No tocante a interdisciplinaridade, Jean Piaget *apud* Dolle (2015, p. 29) aponta que “o termo interdisciplinaridade para o caso em que a colaboração entre disciplinas diversas ou entre setores heterogêneos de uma mesma ciência conduz a interações propriamente ditas, isto é, a certa reciprocidade nas trocas, de forma tal que ocorra um total enriquecimento mútuo”.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 25).

Em uma breve retrospectiva histórica, verifica-se que o desenvolvimento da Política Pública como área do conhecimento teve quatro fundadores, sendo eles Harold Laswell, Herbert Alexander Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton.

A expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi introduzida por H. Laswell na década de 1930, objetivando conciliar a empiria dos governos com o conhecimento científico produzido pela academia, bem como, possibilitar o diálogo entre cientistas e atores envolvidos, tais como, os gestores e grupos interessados. (SOUZA, 2007). A análise de Lasswell encontra-se centrada no behaviorismo, baseando-se no comportamento dos indivíduos e na interpretação de que as massas acompanham as lideranças, assim para este autor a ideia de política liga-se a “quem obtém o que, quando e como” (MARQUES, 2013, p. 27).

H. Simon por sua vez, trouxe a ideia da maximização da racionalidade, por meio de um conjunto de regras e incentivos, para nortear a racionalidade limitada dos *policy makers* (decisores públicos) que não contam com informações completas, tempo hábil para a tomada de decisões ou ainda no enfrentamento de interesses próprios que possam influenciar o processo decisório (SOUZA, 2007).

Para o modelo racional-compreensivo de Simon é possível tomar decisões de grande impacto com o conhecimento aprofundado do problema, pois os formuladores das políticas “[...] decidem que valores e objetivos devem ser maximizados e quais as alternativas que melhor poderão maximizá-los” (RUA, 2014, p. 87).

O trabalho de Charles Edward Lindblom (1959; 1979) também contribuiu para germinação da política pública enquanto área do saber. Com foco no incrementalismo, o autor propôs que as análises dessas políticas deveriam ir além da racionalidade proposta por Laswell e Simon, devendo incorporar e considerar variáveis diversas, como por exemplo, a fases do processo decisório, os sujeitos envolvidos e as relações de poder existentes. (SOUZA, 2007).

Sobre a análise das políticas a partir do incrementalismo, importante estratégia para políticas de alto potencial conflituoso e/ou com limitação recursos (RUA, 2014), Lindblom (1979) pontua os seguintes principais aspectos:

Quanto aos três significados de incrementalismo como análise de política, agora

parece claro que, na literatura e mesmo em meus próprios escritos cada um dos seguintes tipos de análise às vezes leva o nome de incrementalismo:

1. Análise que se limita à consideração de políticas alternativas, todas as quais são apenas incrementalmente diferentes do status quo.

Chame isso de *análise incremental simples*.

2. Análise marcada por um conjunto de estratégias de simplificação e focalização que se apoiam mutuamente, dos quais a análise incremental simples é apenas um, sendo os outros aqueles listados em meu artigo de 20 anos atrás: especificamente:

a. uma limitação da análise a algumas alternativas de política um tanto familiares;

b. um entrelaçamento de análise de objetivos de política e outros valores com os aspectos empíricos do problema;

c. uma preocupação analítica maior com os males a serem remediados do que com os objetivos positivos a serem buscados;

d. uma sequência de tentativas, erros e testes revisados;

e. análise que explora apenas algumas, não todas, das possíveis consequências importantes de uma alternativa considerada;

f. fragmentação do trabalho analítico para muitos participantes (partidários) na formulação de políticas.

Chamei esse método complexo de análise de *incrementalismo desconexo*.

3. Análise limitada a qualquer conjunto de estratégias calculados ou cuidadosamente escolhidos para simplificar problemas complexos de política, isto é, para encurtar a análise "científica" convencionalmente abrangente.

Passei a chamar essa prática de *análise estratégica*.

(LIDBLOM, 1979, p. 517-518, Grifo do Autor, Tradução Nossa)⁷.

Lindblom (1979) também reforça a necessidade de ajustes entre os sujeitos envolvidos na produção das políticas considerando as relações adjacentes:

[...] O ajuste mútuo partidário, encontrado em vários graus em todos os sistemas políticos, assume a forma de uma tomada de decisão política fragmentada ou muito descentralizada na qual os vários participantes um tanto autônomos se afetam mutuamente (como sempre fazem), com o resultado que a formulação de políticas exibe certas características interessantes. Uma é que as políticas são resultantes do ajuste mútuo; elas são melhor descritas como fatos do que como decisões. Outra é que as políticas são influenciadas por uma ampla gama de participantes e interesses (comparativamente às que resultam de uma formulação mais centralizada). Outra é que a conexão entre uma política e as boas razões para ela é obscura, uma vez que

⁷As for the three meanings of incrementalism as policy analysis, it now seems clear that in the literature and even in my own writing each of the following kinds of analysis sometimes takes the name of incrementalism:

1 . Analysis that is limited to consideration of alternative policies all of which are only incrementally different from the status quo.

Call this *simple incremental analysis*.

2. Analysis marked by a mutually supporting set of simplifying and focusing stratagems of which simple incremental analysis is only one, the others being those listed in my article of 20 years ago: specifically,

a. limitation of analysis to a few somewhat familiar policy alternatives;

b. an intertwining of analysis of policy goals and other values with the empirical aspects of the problem;

c. a greater analytical preoccupation with ills to be remedied than positive goals to be sought;

d. a sequence of trials, errors, and revised trials;

e. analysis that explores only some, not all, of the important possible consequences of a considered alternative;

f. fragmentation of analytical work to many (partisan) participants in policy making.

This complex method of analysis I have called *disjointed incrementalism*.

3. Analysis limited to any calculated or thoughtfully chosen set of stratagems to simplify complex policy problems, that is, to short-cut the conventionally comprehensive "scientific" analysis.

Such a practice I have now come to call *strategic analysis*. (LIDBLOM, 1979, p. 517-518 , Grifo do Autor)

muitos participantes agirão por motivos diversos. (LINDBLUM, 1979, p. 522-523, Tradução Nossa).⁸

Conforme os ensinamentos de Ruz (2014, p. 85), para Lindblom a solução de problemas de forma gradual, incremental, sem grandes rupturas, “[...] a melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos.”

Com a ideia de que a política pública é um sistema influenciado pelas dinâmicas e interações com outros sistemas sociais, David Easton (1953) citado por Souza (2006) reforçando a ótica de ciclos, entende que a formulação, os resultados e o ambiente estão todos relacionados, repercutindo assim nos efeitos produzidos. Como nos ensinam Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 29), para Easton as políticas públicas são “[...] um produto do processo político que transforma inputs (demandas e apoios) em outputs (decisões e ações)”.

Após a breve retrospectiva do surgimento desta disciplina e seus principais fundadores, discutiremos as diferentes definições ao conceito de políticas públicas.

2.2 Políticas públicas: definições conceituais e principais características

A expressão “política pública” como uma concepção ampla pode abranger alguns tipos de interpretações. Em um sentido mais político, podemos entender política pública como um processo decisório que envolve conflitos de interesses, no qual o governo define como vai agir, o que vai fazer ou deixar de fazer sobre diversas situações do dia-a-dia.

Para Souza (2006, p. 26), a política pública como ciência é “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Segundo Saravia (2006), trata-se de um fluxo de decisões públicas destinadas que visam manter um equilíbrio social, ou ainda a criar um desequilíbrio que provoque mudança no tecido social posto.

⁸[...] Partisan mutual adjustment, found in varying degrees in all political systems, takes the form of fragmented or greatly decentralized political decision making in which the various somewhat autonomous participants mutually affect one another (as they always do), with the result that policy making displays certain interesting characteristics. One is that policies are resultants of the mutual adjustment; they are better described as happening than as decided upon. Another is that policies are influenced by a broad range of participants and interests (compared to those of more centralized policy making). Another is that the connection between a policy and good reasons for it is obscure, since the many participants will act for diverse reasons (LINDBLUM, 1979, p. 522-523).

Neste sentido, a política pública é definida como

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29).

Resumindo o pensamento, “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 2), congregando assim dois elementos fundamentais, a intencionalidade pública e a resposta a um problema coletivamente relevante.

Conforme Gonçalves *et al.* (2017, p. 28) “Um problema só se torna público quando os atores políticos consideram o problema (situação inadequada) e o público (relevante para a coletividade) a que se destina a política.”

Já para uma concepção mais administrativa e operacional, verifica-se que as políticas públicas também podem ser entendidas e traduzidas em um conjunto de projetos, programas e atividades governamentais em execução a respeito de determinada área, “em cuja formação há um elemento processual estruturante” (BUCCI, 2021, p. 48).

Outra distinção que merece destaque é a de política de Estado e política de governo. O primeiro tipo, em regra, encontra-se prevista no ordenamento jurídico do país, notadamente na Constituição Federal e normalmente em regras programáticas. Assim, as execuções das políticas de Estado independem da vontade do partido que se encontre no exercício do poder, uma vez que se encontram amparadas em aspectos legais que se constituem como fundamento do próprio tipo de Estado adotado. Ainda assim, mesmo em caso de políticas de Estado, há variações sobre a forma como tais ações são colocadas em prática a depender dos governos.

As políticas de governo, por sua vez, normalmente são fruto da plataforma de governo de determinado grupo político. Nesta esteira, essas políticas vão sendo alteradas conforme a alternância dos governos e são executadas dentro de determinados períodos.

Destacamos, contudo, que algumas políticas de governo podem vir a se tornar políticas de Estado conforme os resultados apresentados e a manutenção de sua continuidade para além do período de mandato de determinado grupo político.

É importante destacarmos ainda, que embora essas políticas envolvam a esfera pública, nesta não se resumem. Considerando assim uma abordagem multicêntrica ou policêntrica, como defendida por autores como Secchi, Coelho e Pires (2019), podemos entender que uma política

é pública quando o problema a ser enfrentado também o é, e não somente quando elaborada e/ou decididas pelo aparato estatal.

[...] Nem toda política pública é política governamental, visto que existem políticas públicas desenhadas por atores não governamentais. Por outro lado, nem toda política governamental é pública, é só observar os casos em que a *policy* não foi desenhada com intencionalidade pública, como nos casos dos esquemas de corrupção, organizações criminosas dentro do Estado e diretrizes, obras, leis e programas que nasceram precipuamente do interesse privado de atores governamentais. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 6-7, Grifo do Original).

Neste aspecto, embora estejam ligadas à esfera pública, tais políticas não são apenas fruto da gestão governamental, mas envolvem a iniciativa privada, as diversas organizações da sociedade civil do terceiro setor, bem como a sociedade como um todo, que inclusive vão exercer influência significativa na formação e definição da agenda, fortalecendo assim uma construção democrática na formulação de políticas públicas e do interesse público a ser executado, mas não só isso, podendo inclusive criar políticas públicas não governamentais.

Contudo, para fins deste estudo, cumpre-nos esclarecer que a abordagem utilizada será a das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado como ações governamentais onde os atores sociais participam em diferentes etapas do ciclo das políticas públicas, sendo atores importantes para definição da agenda, implementação, execução, mas não criadores propriamente das políticas em si.

A este respeito destaca-se inclusive a característica institucional das políticas públicas, que conforme Saravia (2006, p. 31) “[...] é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante”.

Importante destacarmos ainda, a existência de um debate na academia a respeito se a omissão ou a negligência do Estado em torno de um determinado problema público também pode ser considerada como uma espécie de política pública. Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019) a ausência de solução de um problema crônico pelo poder público representa a própria falta de política pública ou ainda a intenção na manutenção de uma política falida.

Para Secchi, Coelho e Pires (2019),

[...] Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre seus impactos e o curso natural das coisas, a casualidade. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 8).

Na contramão do defendido pelos autores citados, Souza (2006, p. 24) na linha dos

pensamentos de Dye (1984) e de Bachrach e Baratz (1962), explicita que o “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”.

Em importante contribuição sobre o tema Bachrach e Baratz (1962) em “*Two Faces of Power*” apresentam uma discussão sobre a necessidade do pesquisador prestar atenção à outra face do poder, ou como chamam os autores, à face invisível do poder pela qual grupos ou indivíduos controlam e manipulam vieses impedindo que determinados assuntos contrários aos seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação, na dinâmica da chamada “não-tomada de decisões (*nondecision-making*)” e manutenção do “status quo”.

Sob a mesma ótica conceitual Saravia (2006), também indica que uma das características da política pública é justamente o componente comportamental que implica na ação ou inação.

Para fins deste estudo, cumpre-nos esclarecer que perfilhamos a corrente que visualiza as omissões governamentais como políticas públicas. Aliás, destaque-se que a omissão no tocante à elaboração e à execução de políticas públicas encontra-se na tônica da discussão do atual cenário brasileiro pandêmico, haja vista estar em trâmite junto ao Senado Federal a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI que investiga não só as ações, mas principalmente as omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia pela Covid 19.⁹

A este respeito, destacamos o seguinte trecho da entrevista com a professora doutora Deisy Ventura recém publicada na *Monções: Revista de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados*¹⁰:

Fátima: Eles estão querendo desconstruir o SUS, política na qual o Brasil é referência internacional. Porque essa relutância e essa negação inicial relativas à compra de vacinas, ao ponto de se descobrir, agora, que o interesse estava em comprar vacinas com propina. Essa recusa à vacinação também é um desrespeito ao SUS, que estava preparado para vacinar a população muito antes do que estamos fazendo agora, com essa lentidão e com essa dificuldade. Quer dizer, existe toda uma estrutura de saúde preparada para vacinar rapidamente, parece que o SUS poderia vacinar de um milhão a dois milhões de pessoas por dia, se tivesse a vacina, e as pessoas estão morrendo porque as decisões não foram tomadas.

Deisy: As decisões foram tomadas...

⁹A Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid 19 foi instalada em 27 de abril de 2021 no Senado Federal e apresentou seu relatório final 20 de outubro de 2021 de 1.180 páginas recomendando o indiciamento de 66 pessoas físicas e duas jurídicas, dentre elas o atual presidente, Jair Bolsonaro, entre outras autoridades. Atualmente há um requerimento junto ao STF, realizado pela Procuradoria Geral da República, pedindo o arquivamento de diversas das apurações constantes no Relatório. Mais informações sobre o andamento dos trabalhos da CPI da Covid 19 podem ser obtidas em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/ao-vivo/cpi-da-pandemia>.

¹⁰ Recomendamos ao leitor que confira a íntegra da entrevista com a professora doutora Deisy Ventura na *Monções: Revista de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados*. Vol. 10. nº 19. jan-jun, 2021 p. 09/35. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/issue/view/541/showToc>. Acesso em: 07 de novembro de 2021.

Fátima: Mas as decisões de comprar as vacinas não foram tomadas, não por descuido, não por inconsequência, não foram tomadas intencionalmente. Então, nesse sentido, é que você afirma que foram tomadas as decisões de não comprar.

Deisy: Exato. Por exemplo, no caso da Coronavac, o Ministro da Saúde contrata, mas o presidente vai lá e suspende a compra. (VENTURA, 2021, p. 22-23).

A referida entrevista apresenta um rico debate a respeito das ações do governo federal no tocante ao enfrentamento da pandemia provocada pela COVID-19, demonstrando inclusive como a omissão intencional fez parte da estratégia do chefe do Poder Executivo.

Para além do elemento da conduta, ação ou omissão, os autores convergem nas características essenciais das políticas públicas e além do elemento comportamental e do institucional já citados aqui, Saravia (2006, p. 31) indica mais outros dois elementos presentes na essência das *policies*, quais sejam, o componente decisório pelo qual “[...] a política é um conjunto sequencial de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;” e o elemento causal: “são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social”.

Parada (2006) indica que uma política pública de excelência é aquela que favorece uma melhor discussão política e que pode ser comparada formalmente por algumas características:

Características de uma política de excelência

1 Fundamentação ampla, não apenas específica (Qual é a ideia? Pra onde vamos?)

2 Os custos estimados e alternativas de financiamento

3 Fatores para uma avaliação de custo-benefício social

4 Benefício Social marginal em comparação com outras políticas (o que é prioridade?)

5 Consistência interna e agregada (O que é agregado? O que fez começar?)

6 Apoio e crítica provável (político, empresarial, acadêmico)

7 Oportunidade Política

8 Ações pertinentes adequadamente em sequência (O que vem primeiro?, O que condiciona o que?)

9 Clareza de objetivos

10 Funcionalidade dos instrumentos

11 Indicadores (custo unitário, economia, eficácia, eficiência).

Fonte: (CIPE, 1996 *apud* PARADA, 2006, p. 70, Tradução Nossa).¹¹

¹¹ Recuadro 1: Características de una política pública de excelencia

1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)

2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento

3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social

4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)

5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)

6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)

7 Oportunidad política

8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)

9 Claridad de objetivos

10 Funcionalidad de los instrumentos

11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Fuente: CIPE. Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets. Washington: 1996. (PARADA, 2006, p. 70, Tradução Nossa).

No entanto, o citado autor aponta ainda que embora uma política seja de excelência do ponto de vista formal, ela pode não ser boa caso seu conteúdo e mecanismos estejam equivocados para com as soluções definidas institucionalmente.

Para além dessas características, outro fator importante que influencia a delimitação das políticas públicas é o modelo do Estado adotado. Segundo Souza (2006, p. 28) para estudar e entender as políticas públicas foram elaborados alguns modelos de análises que ajudam na compreensão do porquê “o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”. A seguir apresentaremos os principais modelos desenvolvidos.

2.3 O ciclo das políticas públicas

Diante da complexidade existente em torno do surgimento das políticas públicas desenvolvidas no denso ambiente político, com uma multiplicidade de relações de poder em torno de problemas coletivos relevantes, envolvendo ainda diversos atores sociais e o Estado – este em seus variados níveis, estudar e entender as políticas públicas a partir do “policy cycle” pode auxiliar na compreensão do problema e nas possíveis soluções.

Neste sentido, Gonçalves *et al.* (2017, p. 60) ressalta que “[...] o ciclo das políticas públicas auxilia na organização de ideias, faz com que a complexidade seja simplificada e sirva de auxílio aos políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial.” Logo, o estudo do ciclo de políticas públicas torna-se um instrumento vantajoso na mão do pesquisador.

O ciclo de políticas públicas representa o processo de elaboração das ações governamentais direcionadas à resolução de problemas públicos, “[...] é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, COELHO e PIRES, 2019, p. 55).

Segundo Rua (2014), o ciclo das políticas públicas identifica as fases do processo de produção de uma política.

Na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político. Essa visão conduz os estudiosos a examinar como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, e o comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas. (RUA, 2014, p. 34).

Todavia, muito embora, o “*policy cycle*” possua uma sequência de etapas, é cediço que na vida real essas fases não se encontram assim bem definidas e distintas, mas pela própria dinâmica social e política envolvida estas podem se apresentar misturadas e simultâneas não

respeitando um processo linear previamente definido, como destaca Corrêa (2019).

O ciclo da política pública pode acontecer de forma não linear, de modo que o processo não está claramente definido e as atividades das etapas apresentadas na Figura 01 podem ocorrer de forma simultânea ou parcialmente superpostas. Essas etapas formam o processo político que deve ser compreendido pelo gestor. (CORRÊA, 2019, p. 28).

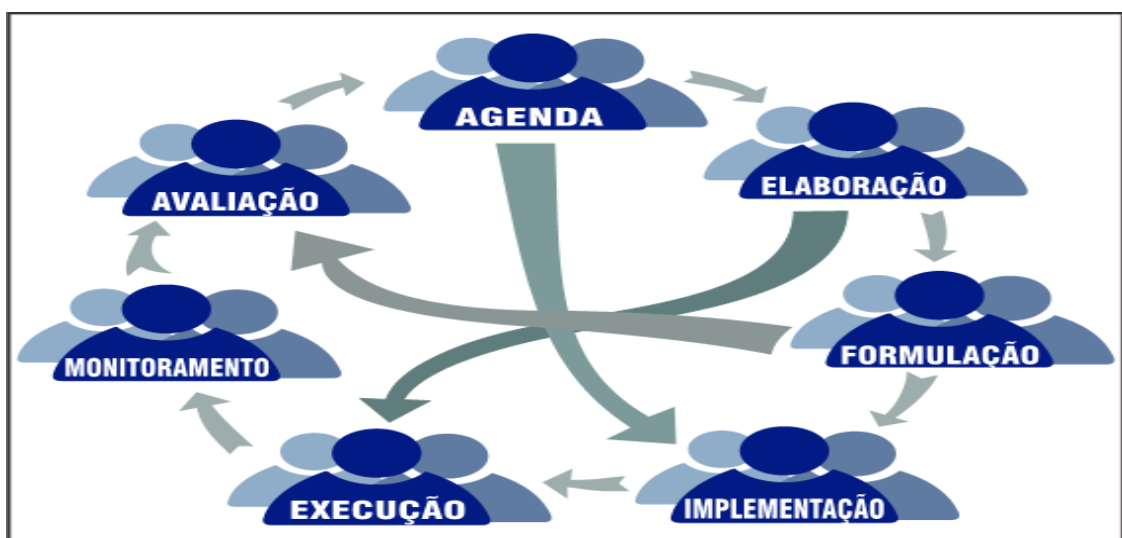
Durante a revisão da literatura sobre a temática constatou-se a existência de diferentes divisões das etapas que comporiam o ciclo das políticas públicas conforme o autor pesquisado. No entanto, verificou-se que estas fases apesar de denominadas de formas diversas possuem uma essência comum, incluindo a formulação, implementação e avaliação (SARAVIA, 2006).

Souza (2006, p. 29), por exemplo, explicita que a política pública como um ciclo deliberativo envolve diversas fases, iniciando-se pela “[...] definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.”

Para fins deste estudo adotaremos a divisão apresentada por Enrique Saravia na coletânea de textos sobre Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (2006) o qual aponta a necessidade de distinção de algumas fases específicas na América Latina, tais como: elaboração de formulação e implementação de execução uma vez que permitem tipos diferentes de negociação conforme a fase. Aliás, como sustenta Salazar (2006), os modelos de políticas públicas devem ser adequados às características históricas e condições específicas de cada país.

Assim, o ciclo das políticas públicas conforme Saravia (2006) é composto pela agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação. A seguir nos propomos a alinhar algumas considerações a respeito destas fases.

Figura 01 - Ciclo de Políticas Públicas:



Fonte: elaborado pela autora a partir de dados de Saravia (2006) e Souza (2006).

2.3.1 A definição de agenda, a elaboração e a formulação de políticas públicas

A definição da agenda (inclusão de determinado pleito na lista de prioridades), a elaboração (identificação do problema e possíveis alternativas) e a fase da formulação (seleção da alternativa mais conveniente) são etapas distintas no ciclo das políticas públicas como apresenta Saraiva (2006), no entanto, por estarem intimamente entrelaçadas optamos por explanar sobre elas neste tópico de forma conjunta.

Aliás, como explica Capella (2018, p. 71) “Na literatura contemporânea sobre formulação de políticas públicas, a relação entre agendas e alternativas não é compreendida de forma linear ou sequencial.”

Constituindo-se em uma etapa pré-decisória, a formulação de políticas públicas é um processo que consiste na identificação de problemas e/ou questões pontuais que reclamam para si atenção governamental, bem como a busca por soluções e intervenções viáveis do ponto de vista econômico quando comparados com os efeitos esperados da ação a ser adotada (CAPELLA, 2018).

A etapa inicial de formulação de políticas públicas envolve essencialmente a definição da agenda e a definição de alternativas para um possível plano de ação. Esta fase possui extrema relevância uma vez que a forma como o problema a ser enfrentado é definido e compreendido pelos diversos atores sociais e políticos envolvidos repercutirá no processo decisório, nas ações e resultados a serem alcançados (CAPELLA, 2018).

A definição da agenda consiste em direcionar a atenção para problemas específicos que serão alvo das políticas públicas a serem desenvolvidas.

Neste sentido,

A noção de **definição** é importante por se tratar de um processo, ou seja, um conjunto de elementos interligados e relacionados entre si – e não um evento único ou aleatório – que é construído ao longo da formulação. Tanto a agenda quanto as alternativas são definidas, isto é, determinadas em termos de suas características distintivas, em uma complexa combinação de instituições e atores, envolvendo elementos técnicos e políticos. (CAPELLA, 2018, p. 9, Grifo do Original).

A definição da agenda perpassa pelo reconhecimento dos problemas e da necessidade de se fazer algo sobre eles, impondo-se a construção de uma consciência coletiva a respeito do problema e seu enfrentamento, bem como focalizando os participantes visíveis e invisíveis desta agenda.

Mas o que seria um problema público?

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019), um problema público pode ser entendido como “[...] a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”.

Assim,

Naturalmente, a definição do que seja um “problema público” depende da interpretação normativa de base. Para um problema ser considerado “público”, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Em síntese, um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade). (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 14).

Em última análise, Capella (2018) destaca que, estudar o processo de formulação de políticas públicas é estudar o próprio poder político. Isso porque,

O exercício do poder envolvido no processo de definição da agenda [...] tem implicações para o processo democrático porque envolve o estabelecimento de entendimentos sobre os problemas públicos, estruturando o debate em torno dessas questões, definindo seu tratamento e encaminhamento para a tomada de decisão pelo sistema político. (CAPELLA, 2018, p. 11).

Neste sentido, Saravia (2006, p. 33) aponta que “[...] a elaboração de políticas pode ser vista como atividade *política* incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios.”

A definição de quais problemas públicos serão enfrentados e quais serão ignorados pelo poder público, de quais atores estarão envolvidos (políticos, grupos de interesses, mídias) e quais as soluções que serão adotadas, desenham o cenário e os rumos políticos adotados como política de governo para determinado momento.

A este respeito Souza (2006) traz considerações sobre a influência das instituições nas políticas públicas, a medida em que suas regras formais e informais redefinem as soluções políticas a serem adotadas e mudam a posição dos atores envolvidos, tornando determinadas políticas mais fáceis e outras mais difíceis.

Logo,

Assim, entender o processo de formulação permite ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas, as mudanças que se projetam sobre políticas específicas, as relações que se estabelecem entre técnica e política, e o próprio processo político, envolvendo a participação de atores – suas ideias, crenças e interesses – e instituições essenciais à ordem democrática. (CAPELLA, 2018, p. 147).

A formação da agenda é um processo gradual, incremental e que exige planejamento e

articulação entre os mais diversos atores sociais e políticos.

Já no que tange às fases de elaboração e formulação Saravia (2006) destaca que “[...] A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica” (SARAVIA, 2006, p. 32).

A definição das alternativas e possíveis soluções para os problemas, assim como a definição da agenda, “[...] são também construções sociais envolvendo diferentes pontos de vista e interesses em disputa” (CAPELLA, 2018, p. 73). No entanto, dela se diferem em ao menos quatro sentidos como ensina Zittoun (2016) citado por Capella (2018):

Em primeiro lugar, enquanto a definição de problemas é um processo associado a uma relação causal a ser estabelecida, a definição de soluções está relacionada às consequências que se espera obter mediante a adoção de determinadas medidas. Em segundo lugar, as soluções envolvem a instrumentalização, algo que não ocorre na definição de problemas. A instrumentalização está relacionada à indicação de medidas concretas e procedimentos formais, como a criação de leis, alterações orçamentárias, estabelecimento de um conjunto de programas, entre outras ações. Em terceiro lugar, enquanto os problemas podem ser definidos sem estarem associados a soluções, as soluções são representadas em conexão a problemas: “para se tornar uma **solução**, e não simplesmente uma **medida**, uma solução precisa de um problema significativo” (ZITTOUN, 2016, p. 264, tradução nossa). Por fim, a definição de um problema é um discurso crítico contra o governo, já a definição de uma solução é um discurso de legitimação da ação governamental esperada. (ZITTOUN, 2016 *apud* CAPELLA, 2018, p. 73, Grifo do Original).

A escolha dos instrumentos de políticas públicas que serão utilizados também ocorre na fase da formulação. Segundo Capella (2018, p. 75) os instrumentos de políticas públicas podem ser entendidos como “[...] ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos”.

Além desse caráter substantivo, esses instrumentos também possuem uma face procedimental direcionada às atividades internas que serão efetuadas pela administração pública. “Os instrumentos, nessa perspectiva, estruturam a ação pública, ou seja, estabelecem padrões institucionalizados de conduta entre indivíduos e organizações.” (CAPELLA, 2018, p. 75).

As políticas públicas consubstanciadas em um conjunto de programas podem conter um ou mais instrumentos de ação. Assim, a etapa de formulação das políticas públicas é complexa e antecede a tomada de decisão formal. Após a escolha governamental a respeito das soluções que serão adotadas para o enfrentamento de determinado problema público, resultando em ações isoladas ou uma série de programas e projetos, inicia-se a fase de implementação e

execução.

2.3.2 Implementação e execução da política pública

Segundo Saravia (2006) a implementação é a fase do planejamento e organização da máquina administrativa e todos seus componentes, recursos tecnológicos, financeiros, materiais e humanos, enfim, tudo que for necessário para executar determinada política pública.

Nesta esteira, para além do aspecto político, a implementação reclama também vários aspectos administrativos, tais como a definição de qual a área do governo que ficará responsável pela política e principalmente à vinculação ao orçamento, como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O processo de implementação inclui tanto as atividades que vão viabilizar o desenvolvimento da política pública, consideradas como atividades de meio, como a execução propriamente dita, que envolve as atividades-fim (DRAIBE, 2001).

Conforme destacam Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 70) é na fase de implementação que “são produzidos os resultados concretos da política pública”, onde as intenções são transformadas em ações concretas e também é justamente nessa fase que costumam aparecer as falhas e os obstáculos, daí decorre a importância de seu estudo.

É neste momento que a coordenação de ações coloca em prova o arranjo federativo, notadamente no que tange às políticas públicas voltadas para a faixa fronteira, como veremos mais adiante.

Além disso, a implementação é uma fase que exige a participação de uma série de atores, organizações e instituições, exigindo uma forma de governança em rede como pontuam Xun Wu *et al.* (2014):

Esta fase também é mais bem visualizada como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores. Isso é particularmente relevante quando se busca a integração de múltiplos objetivos de políticas por meio de um programa em particular. (XUN WU *et al.*, 2014, p. 98).

A este respeito Secchi, Coelho e Pires (2019) também destacam que o gerenciamento da fase de implementação requer do *policymaker* não só o conhecimento dos aspectos técnicos e legais, mas também da população alvo da política a ser executada e dos elementos políticos.

Os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e

legais presentes, as deficiências organizativas, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre executores e cooperação por parte dos **destinatários**. É nessa fase que também entram em cena outros atores políticos não estatais: fornecedores, prestadores de serviço, parceiros, além dos grupos de interesse e dos destinatários da ação pública. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 73, Grifo do Original).

Na implementação a função precípua da Administração Pública aparece e a execução das políticas públicas reivindica os instrumentos necessários, que podem ser instrumentos de regulamentação, desregulamentação, legalização de determinadas situações, estabelecimento de tributos, subsídios ou incentivos fiscais para determinada área, prestação direta do serviço público, ou ainda prestação de serviços privados, campanhas informativas, mobilização social, programas de transferência de renda, prêmios, certificados, discriminação seletiva positiva, entre outros (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Outro aspecto importante da implementação de políticas públicas são os dois modelos pelo qual elas podem ocorrer, o modelo *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima).

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 76, Grifo do Original) “O modelo *top-down* de implementação parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos”.

Este modelo de implementação permite um processo de deslocamento da culpa, também chamado de “*blame shifting*”, uma vez que a partir do momento que políticas estejam bem planejadas eventuais falhas seriam responsabilidades dos agentes.

Já o modelo *bottom-up* apresenta um processo de implementação que permite uma maior flexibilidade aos implementadores, permitindo inclusive a remodelação das políticas conforme as necessidades que vão se apresentando no dia-a-dia.

A análise das políticas públicas a partir desses modelos de implementação permite ao pesquisador a verificação de diferentes ângulos a contribuir para aperfeiçoamento das *policies*.

[...] Um pesquisador observando a implementação a partir de uma perspectiva *top-down* dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Já um pesquisador usando a perspectiva *bottom-up* parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos policymakers, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar “como a política pública deveria ser”, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas. Se o analista quer extrair aprendizado desse tipo de pesquisa, o modelo *top-down* é o mais indicado para verificar as causas de falhas na dinâmica

de implementação (culpa da administração), enquanto o modelo bottom-up é o mais fértil para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e de tomada de decisão (culpa do político) (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 78).

O ciclo de vida da política pública, contudo, não se encerra quando ela é implementada e executada, mas a partir deste momento, uma fase muito importante se abre, a do monitoramento e da avaliação.

2.3.3. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: efetividade, eficiência e eficácia

A avaliação de política pública é um estudo que pretende responder algumas perguntas sobre a política desenvolvida, observar seus resultados, sucessos e fracassos. O processo de avaliação das políticas públicas pode ser “*ex ante*” nas fases de formulação e elaboração, “*in itinere*” na implementação e execução ou ainda “*ex post*” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Nas palavras de Saravia (2006) o monitoramento ou também chamado de acompanhamento pode ser entendido como:

[...] o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 34).

Assim, o monitoramento é uma forma de avaliação “*in itinere*” da política pública “[...] que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 79).

É por meio do monitoramento que os gestores e agentes sociais envolvidos, por meio de indicadores de performance e de progresso, podem, periodicamente, perquirir e averiguar a se a política implementada está alcançando seus objetivos e eventuais problemas que estão interferindo no processo (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

A avaliação posterior por sua vez, é realizada após a realização do programa ou projeto e possui duplo objetivo: avaliar a efetividade da política, seus resultados e impactos, bem como verificar os graus de eficácia e eficiência dos objetivos previamente delineados (DRAIBE, 2001). Nesta esteira, a avaliação de políticas públicas implica na adoção métodos e de técnicas de pesquisa que possibilitem verificar uma relação de causalidade entre um programa e um resultado ou ainda a correspondente situação na ausência de determinada política (ARRETCHE, 2013).

Além disso, segundo Secchi, Coelho e Pires (2019),

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 79).

A avaliação da política pública pode gerar três condutas diversas, são elas a continuidade da política da forma como foi implementada, caso suas adversidades tenham sido pequenas; a reestruturação marginal de aspectos variados para superação de maiores adversidades; ou ainda a extinção da política pública quando existem problemas de implementação insuperáveis ou o problema público foi resolvido (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019).

Draibe (2001) destaca que as pesquisas de avaliação de políticas públicas são pesquisas interessadas ou *policy oriented* pois buscam detectar obstáculos e propor medidas de correção.

As pesquisas de avaliações respondem, contudo, também a objetivos de verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability* das ações. Com efeito, é legítimo, embora não tão frequentemente quanto se almejava, que os responsáveis pelo programa - ou seus beneficiários, ou os demais grupos de interesse a ele relacionados - perguntem-se acerca da pertinência do seu custo ou da eficácia de suas ações. Nisso, podem estar movidos pelos mais distintos interesses: reduzir custos, usar mais adequadamente os recursos ou, enfim, prestar contas à sociedade do uso dos recursos. Objetivos mais imediatos podem ainda impor-se à avaliação, tais como o de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações as quais, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens. (DRAIBE, 2001, P. 18, Grifo do Original).

Assim, o processo de avaliação das políticas públicas não só auxilia no monitoramento de seu desenvolvimento e seus resultados, mas também contribui para o desenho de novas políticas públicas e na correção de eventuais procedimentos.

As avaliações podem ser de resultado ou de processos a depender do foco estabelecido. Avaliações direcionadas a responder se o quanto e com que qualidade a política pública desenvolvida cumpriu seus objetivos são as chamadas avaliações de resultados (resultados/desempenhos, impactos e efeitos). Já aquelas que possuem como foco as características organizacionais e o desenvolvimento de determinado programa são chamadas de avaliações de processos. Destaque-se que esses dois tipos de avaliações podem ocorrer em conjunto através dos indicadores de eficácia, eficiência e efetividade dos programas (DRAIBE, 2001).

Para a realização da avaliação de políticas públicas Secchi, Coelho e Pires (2019) destacam ainda outros parâmetros e critérios que podem ser utilizados pelo avaliador tais como

economicidade, produtividade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia, efetividade, igualdade e equidade.

Dentre os citados critérios, para fins deste estudo, gostaríamos de destacar os conceitos de efetividade, eficiência e eficácia, uma vez que comumente são utilizados de forma indistinta, as vezes até como sinônimos, mas que correspondem a conteúdo diverso e especificamente relevante para esta pesquisa, que pretende avaliar a eficácia do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS na cidade de Dourados.

Na trilha das definições estabelecidas por Arretche (2013), consideramos a *efetividade* como a análise da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso relativamente a uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da coletividade alvo da política em avaliação. Sendo assim, avaliar a efetividade implica em estabelecer uma relação de causa e efeito entre certa política pública e a solução do problema. Assim, “[...] a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide” (DRAIBE, 2001, p. 36). O critério de efetividade pode ser social quando a política possui a capacidade de “afetar o capital social do meio em que se realiza” levando em consideração a adesão e satisfação de implementadores e do público-alvo, ou ainda institucional quando “remete às afetações provocadas pelo programa sobre organizações e instituições responsáveis ou envolvidas na implementação”. (DRAIBE, 2001, p. 37).

As avaliações de efetividade são avaliações de resultados e apresentam algumas consideráveis dificuldades metodológicas, tais como: a de diferenciação entre produtos e resultados das políticas públicas, de obtenção de dados e da necessidade de isolar variáveis intervenientes, além dos custos envolvidos (ARRETCHE, 2013).

No que tange ao critério da *eficiência*, esse se configura em uma avaliação de resultado (DRAIBE, 2001) cuja importância ganha relevância uma vez que representa não só uma possível contribuição na racionalização dos gastos públicos cada vez mais escassos, mas também porque o princípio da eficiência é um objetivo democrático a orientar a conduta da Administração Pública (ARRETCHE, 2013).

A este respeito, Arretche (2013) destaca que

[...] Na verdade, ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (public confidence) no Estado e nas instituições

democráticas. (ARRETCHE, 2013, p. 131).

Secchi, Coelho e Pires (2019) subdividem o critério de eficiência em duas categorias, a eficiência econômica e a eficiência administrativa, que podem assim ser definidas:

Eficiência econômica: trata da relação entre outputs (produtividade) e inputs (recursos utilizados). Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (compliance) da implementação a regras preestabelecidas. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 80).

Draibe (2001) destaca, ainda, a categoria da eficiência técnica que é o ângulo da eficiência e da produtividade a partir das alternativas tecnológicas do processo.

As avaliações de *eficácia* por sua vez, são avaliações de processos (DRAIBE, 2001) e correspondem à relação entre os objetivos explícitos de uma política e seus resultados, entre as metas propostas e as metas alcançadas, entre os instrumentos previstos e aqueles que foram efetivamente empregados (ARRETCHE, 2013).

Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 80) pontuam que uma avaliação que considere o critério da eficácia que “[...] corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos” é uma avaliação que privilegia aspectos técnicos gerenciais.

Assim, “será mais eficaz - atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade - aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação”. (DRAIBE, 2001, p. 35).

Segundo Arretche (2013) é o tipo de avaliação mais comumente utilizada nas avaliações de políticas públicas, em razão de apresentar menores custos e apresentar-se mais factível, no entanto, sua maior dificuldade reside no acesso e confiabilidade dos dados e informações colhidas.

Destacando a importância da realização da avaliação de políticas públicas, Viana e Amaral (2014) resumem de forma clara os três critérios citados:

[...] Além disso, a partir do momento que se estabelece a importância da avaliação de políticas públicas, há também uma maior preocupação com a realização de uma correta alocação de recursos (eficiência), com o cumprimento de metas (eficácia), com a melhoria das condições de vida da população-alvo (efetividade social) e com o prolongamento no longo prazo dos resultados positivos (sustentabilidade). Partindo dessa constatação – entendendo-se que a avaliação de políticas públicas é uma atividade de suma relevância e de alta responsabilidade social [...] (VIANA; AMARAL, 2014, p. 34).

Por fim, a independência do avaliador e dos órgãos envolvidos é outro fator importante durante o processo de avaliações, uma vez que estas garantem não só a possibilidade de revisão

de políticas públicas e contribuições para a formulação de novas políticas que sejam mais adequadas, eficientes e eficazes ao enfrentamento do problema público a ser solucionado, como também possibilita o exercício do controle por parte da sociedade sobre as ações do governo.

É importante notarmos que a fase da avaliação das políticas públicas é tão importante que o legislador constituinte incluiu recentemente no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 109/21, o §16 do art. 37 no qual se estabelece o dever da Administração Pública de realizar a “avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

No que tange às políticas públicas de fronteiras, nosso objeto de estudo, em que pese “[...] sua dinâmica e seus arranjos sociais, econômicos e produtivos serem em parte condicionados às decisões dos países vizinhos”, destaca-se de igual forma a “[...] necessidade de contínuo acompanhamento e avaliação das políticas e ações públicas, assim como proposição de novos alinhamentos para o recorte fronteiro” (PÊGO et al., 2021, p. 226), de modo a completar seu *policy cycle*.

Para além da análise por meio do ciclo das políticas públicas, Theodore Lowi também apresenta uma importante tipologia a contribuir com a pesquisa, como veremos a seguir.

2.4 Tipos de políticas públicas segundo Theodore Lowi

Existe no senso comum a ideia de que políticas públicas são políticas sociais. Talvez tal pensamento decorra do fato de que uma grande massa das políticas públicas desenvolvidas contemple aspectos sociais ou ainda porque, aos olhos da sociedade, estas sejam mais visíveis e sentidas, pois possuem a finalidade precípua, ainda que de forma reflexa, de redução das desigualdades sociais em cumprimento aos objetivos fundamentais do país encartados no art. 3º da CF/88.

No entanto, as políticas públicas abrangem as mais diversas áreas, de modo que toda política social, tais como as políticas de educação, moradia, saúde, assistência social, trabalho e renda podem ser consideradas como política pública, mas nestas não se limitam.

A respeito das políticas públicas sociais aprofundaremos um pouco mais sobre o assunto no próximo capítulo, uma vez que estas serão objetos de estudo quando da análise do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS.

Existem também outros tipos de políticas públicas como as políticas econômicas que envolvem questões cambiais, tributárias, setoriais (industrial, agrícola e etc) e as políticas de

infraestrutura canalizadas para o transporte, comunicações, energia e etc. Aliás, a este respeito, Saravia (2006, p. 36) pontua que os “instrumentos de política pública tiveram desenvolvimento maior no campo da política econômica”.

Não menos importantes, cabe destacar ainda as políticas da própria gestão pública, tais como políticas de recursos humanos, serviços públicos eletrônicos e etc que possibilitam o melhor desenvolvimento das demais políticas.

No entanto, Souza (2006) destaca que, além do *policy cycle*, outro modelo de análise das políticas públicas a permitir uma maior compreensão do tema é por meio da tipologia proposta por Theodor Lowi (1964; 1972).

Conforme ensinam Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 29) Lowi propôs a existência de uma relação causal entre as políticas públicas e a dinâmica política, de modo que “[...] dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam”.

A este respeito Lowi (1972) destaca que por meio de determinados tipos de políticas públicas, o que ele chama de taxonomia, é que o governo manipula as situações, e que “[...] e o mais significativo fato político sobre o governo é que o governo coage. Diferentes maneiras de coagir fornecem um conjunto de parâmetros, um contexto, dentro do qual a política acontece.” (LOWI, 1972, p. 299) (tradução nossa).¹²

Assim “[...] o elemento mais básico de uma **análise de políticas públicas** passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando” por isso a importância de se estudar o conteúdo das políticas públicas. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 29, Grifo do Original).

Nesse sentido, Theodor Lowi (1964; 1972) apresentou ainda uma classificação das políticas públicas baseada em seu efeito esperado para com a sociedade, apresentando 04 (quatro) tipos, quais sejam, as políticas distributivas que trazem benefícios a grupos determinados a custo da coletividade, políticas regulatórias que estabelecem padrões (comportamento, produtos e serviços) a serem seguidos, políticas redistributivas que concedem benefícios a determinados grupos a custo de outros grupos e por fim políticas constitutivas, que estabelecem regras que definem competências, estruturas políticas e etc.

Por essa classificação, ensina o citado autor que conforme o tipo da política pública a

¹² “[...] But the assumption is without value unless the taxonomy of policies captures features of real government that are politically significant; and the most significant political fact about government is that government coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which politics takes place.” (LOWI, 1972, p. 299)

ser desenvolvida diferente será seu público-alvo, apoiadores, bem como a resistência a ser enfrentada.

2.5 O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon

Outro modelo de análise das políticas públicas a ser considerado é o elaborado por Kingdon (1995/2006). Conhecido como o modelo de múltiplos fluxos, Kingdon aponta que a formulação de políticas públicas abarca três processos imprescindíveis: o estabelecimento da agenda, as alternativas que vão direcionar uma escolha e a implementação da decisão:

[...] a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos: o estabelecimento da agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, por meio de votação no legislativo ou decisão presidencial; e a implementação dessa decisão. (KINGDON, 1995a/2006, p. 221).

Ou em outras palavras, conforme relaciona Marques (2013), para Kingdon (1984) a análise das políticas deveria ocorrer com uma observação de médio prazo de três dinâmicas que apesar de independentes, encontram-se inter-relacionadas, as “policy streams” – os fluxos dos problemas a serem objetos de políticas, das soluções de políticas para tratar de tais problemas e da própria dinâmica política (politics)” (MARQUES, 2013, p. 40).

Tecendo instigantes inquietações, o citado autor faz reflexões sobre porque alguns problemas recebem maior atenção governamental que outros, ou seja, porque alguns temas entram na agenda, que segundo ele “[...] é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção” e “[...] porque ela muda de um momento para outro” (KINGDON, 1995a/2006, p. 222).

Com foco na formação da agenda, Kingdon (1995b/2006) destaca que a forma como os atores tomam conhecimento do problema, seja por indicadores, eventos-foco como catástrofes ou ainda por meio de feedback de programas já existentes influenciam a formação da agenda. Além disso, um problema pode estar na agenda governamental ou na agenda decisória. Enquanto a primeira abarca uma gama maior de assuntos que chegam ao conhecimento do governo em determinado momento despertando a atenção dos formuladores de políticas públicas, a agenda decisória se restringe a uma parte da agenda governamental que estaria pronta a ser decidida e transformada em políticas públicas. As agendas podem também ser

gerais ou especializadas.

O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante. Alguns problemas são vistos como tão prementes que estabelecem agendas por si próprios. Uma vez que um problema seja definido como urgente, certos tipos de abordagens são favorecidos e algumas alternativas são enfatizadas enquanto outras desaparecem. Assim, os *policy entrepreneurs* - aqueles que “investem nas políticas públicas - alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas, tentando fazer com que essas autoridades vejam esses problemas da mesma forma que eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados. (KINGDON, 1995b/2006, p. 228).

De igual forma, dentro de um conjunto de alternativas, algumas destacam mais do que outras e a razão disto paira em quem são os participantes que influenciam as agendas e suas alternativas e o porquê o fazem, além das dinâmicas envolvendo os problemas, as políticas públicas e a própria política. Assim, “as pessoas reconhecem os problemas, geram propostas de mudanças por meio de políticas públicas e se envolvem em atividades políticas, tais como campanhas eleitorais ou *lobbies*.” (KINGDON, 1995b/2006, p. 226).

Nesse sentido, cada sujeito que participa pode ser considerado um processo, eles podem ser especializados em um determinado modo (formular as políticas públicas, fazer a política em si e etc) e podem representar um incentivo ou um obstáculo, conforme sua atuação. A este propósito Kingdon (1995b/2006) exemplifica:

Por exemplo, a forte oposição de um grupo de pressão contra um certo item o coloca no fim da lista de prioridades, ou até mesmo fora da agenda. Outro exemplo: se uma administração enfatiza suas prioridades, ela limita a capacidade de as pessoas se dedicarem a outros temas. Preocupações com o custo orçamentário de um determinado item pode também tornar improvável que ele seja considerado seriamente. (KINGDON, 1995b/2006, p. 226).

Os atores podem ainda serem sujeitos visíveis (mídia e alto escalão do governo) atuando diretamente na definição da agenda, ou invisíveis, como especialistas e burocratas, mais envolvidos na escolha das alternativas para políticas públicas a partir de critérios tais como a viabilidade técnica, restrições orçamentárias, receptividade no meio político, aceitabilidade do público alvo ou em geral, entre outros.

Há um longo processo de “amaciamento” do sistema. *Policy entrepreneurs* não deixam ao acaso a consideração de suas propostas favoritas. Pelo contrário, eles a promovem de diferentes formas e em diversos fóruns. No processo de desenvolvimento de políticas públicas, a reelaboração (a junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas). Dessa maneira, *entrepreneurs* que investem em pessoas e idéias são mais importantes que aqueles que formulam as políticas. (KINGDON,

1995b/2006, p. 232)

Por fim, a própria política por sua vez também é um aspecto relevante para a discussão. A dinâmica do fluxo político, mudanças de governos, eleições, pressões e/ou oposições partidárias e ideológicas influenciam diretamente a atuação governamental, reclamando a construção de consenso sobre determinado ponto por meio de negociações, troca de apoio e alianças políticas para os problemas.

A combinação dessas três dinâmicas aumenta a probabilidade de que determinado assunto se torne prioritário e entre na agenda de decisões, ao passo que combinações parciais entre os citados processos contam com menos chance de estarem na esfera das decisões.

Por exemplo, os problemas que chegam às agendas de decisões sem propostas de soluções não têm as mesmas chances de serem deliberados do que aqueles que incluem propostas de soluções. E propostas sem apoio político têm menos probabilidade de serem decididas do que aquelas que têm apoio. (KINGDON, 1995b/2006, p. 234-235)

Assim, dependendo do momento político “janelas de oportunidades” surgem oportunizando que diversos atores tragam à tona determinado problema que pode vir a ser tratado e/ou resolvido com propostas de soluções colocadas em prática (KINGDON, 1995b/2006).

Assim, busca-se “[...] associar pacotes de problemas e soluções a forças políticas, pacote de propostas e incentivos políticos a problemas percebidos, ou pacotes de problemas e política a alguma proposta já existente”. (KINGDON, 1995b/2006, p. 238)

O destaque para a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon decorre do fato de que ele não apresenta um processo organizado em estágios ou fases, mas dinâmicas independentes que se inter-relacionam e que nos ajudam a compreender como determinados temas entram na pauta do governo.

Neste sentido, a referida teoria vai contribuir com nossa análise a respeito das políticas públicas destinadas à faixa de fronteira, mas para além da análise das políticas públicas por meio do *policy cycle*, das tipologias apresentadas e do modelo de múltiplos fluxos, não há como se furtar à relação intrínseca entre os aspectos do federalismo e a coordenação de políticas públicas, objeto de estudo da próxima sessão.

2.6 Federalismo e coordenação de políticas públicas

Sendo o Estado brasileiro um estado federado a análise de políticas públicas, em

especial no que tange às políticas de fronteiras, perpassa necessariamente pela discussão a respeito da coordenação, cooperação, centralização e descentralização, autonomia e compartilhamento de autoridade entre os entes federativos.

Como afirma Souza (201), “A literatura sobre federalismo é unânime em afirmar que não há modelo único de federação e que existe grande variedade de arranjos federativos” (SOUZA, 2019, p. 2). No entanto, seja qual for seu formato, a existência de tensões sobre distribuição de poder, recursos e autoridade são comuns.

Quando se fala sobre federalismo e políticas públicas os estudos recorrentemente indicam como efeitos a “[...] superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais” como resultado dos limites à coordenação nacional dessas políticas (ARRETCHE, 2006, p. 101).

Souza (2019, p. 2) nos ensina que as “Federações são instituições políticas sujeitas a inúmeros dilemas, que giram em torno de encontrar o equilíbrio entre autonomia regional e autoridade federal”. Esses dilemas decorrentes do arranjo federativo brasileiro, realinhado pela Constituição de 1988 desafiam o equilíbrio entre cooperação e coordenação, uniformidade e diversidade, centralização e descentralização, autonomia e compartilhamento de autoridade, notadamente no que tange a busca pela conciliação na formulação e implementação das políticas públicas.

O sistema legal de distribuição de receitas instituído pela Constituição Federal de 1988 consagrou uma forma de repartição de recursos tributários que acaba por limitar a capacidade de gastos e de coordenação de políticas pelo governo federal, isso porque embora a União Federal detenha a competência tributária de maior quantidade tributos que os estados federados e os municípios, a estes últimos é garantido transferências fiscais que, salvo as de vinculação obrigatória, como no caso da saúde e educação, podem ser aplicadas da forma escolhida pelos governos subnacionais, ante seu atributo de autonomia.

Assim, a autonomia política e fiscal dos estados membros e municípios garante a eles a possibilidade de adoção de uma agenda própria, inclusive na área social, não necessariamente vinculada a do poder executivo federal. Assim as prioridades estabelecidas a nível local ou estadual podem não estar de acordo com as prioridades estipuladas pela União.

No que tange às políticas sociais, foco do nosso estudo, é cediço que a Constituição de 1988 estabeleceu em sua maioria o formato de competências concorrentes. Todavia, as relações federativas de gestão dessas políticas são marcadas pela concentração da autoridade no governo federal, uma vez que este se sobressai como principal financiador, normatizador e coordenador

das relações governamentais (ARRETCHE, 2006).

Essa centralização pode ser utilizada positivamente para a coordenação dos objetivos de políticas públicas nacionais, reduzindo o risco de conflitos entre a União e os governos subnacionais, bem como a elevação de custos na implementação dessas políticas, além de permitir uma atenuação das desigualdades horizontais no que tange a capacidade de gastos dos estados membros e municípios.

Segundo Arretche (2006), um dos instrumentos hábeis a ser utilizados nessa coordenação nacional constitui-se justamente no condicionamento e garantia de transferências de recursos aos governos locais quando estes aderem à agenda do governo federal. Tal estratégia além de induzir as decisões dos demais entes federados, também reduz a incerteza que esses possam vir a ter a respeito da obtenção de recursos para implantação de suas políticas públicas. Sendo assim, “[...] O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais” (ARRETCHE, 2006, p. 103). No entanto, quando a União não é a maior financiadora das políticas, como no caso da educação por exemplo, sua influência nas decisões e escolhas locais reduz sensivelmente.

Outra estratégia que pode ser adotada no intuito de coordenar as políticas públicas é a constitucionalização de obrigações para os governos locais, tal como investir determinado percentual em setores específicos, como por exemplo saúde e educação, de modo a afinar a margem de escolhas dos ente subnacionais, conduzindo-os ao comportamento esperado pela União.

Assim, como explicita Arretche (2006, p. 96) “[...] a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios”.

Estados e municípios, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. Sistemas tributários e fiscais caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais (RODDEN, 2001), tendência esta que no caso brasileiro foi limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que essas decisões venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que esses governos detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais. (ARRETCHE, 2006, p. 96).

Ressalta ainda que a multiplicidade de partidos e a fragmentação partidária no nível de governança entre o presidente e os demais governos subnacionais também impactam na coordenação das ações de governo, fato que pode ser minorado com as chamadas coalizões de

governo, com a criação de bases de apoio estrutural (ARRETCHE, 2006).

Souza (2019), contudo, destaca que a distribuição de recursos financeiros não resume a análise do papel dos governos subnacionais, mas outros aspectos mais complexos como por exemplo a divisão de competências legislativas e a intervenção do poder judiciário com decisões que impõem aos estados membros a similitude com dispositivos federais impactam nessa relação de federalismo.

O federalismo se manifesta e influencia não só a divisão de poder entre níveis de governo, mas também a atividade legislativa, o papel do Judiciário e dos partidos políticos, a alocação de recursos tributários e de competências e as garantias constitucionais dos entes que compõem a federação. Dito de outra forma, o desenho do federalismo tem influência sobre a política, a prática democrática, a governabilidade, a dinâmica da economia política e da competição partidária, assim como a política pública (SOUZA, 2019, p.2).

A Constituição de 1988 consagrou o Brasil como uma federação do tipo cooperativa, conforme o índice sobre autoridade regional criado por Hooghe chamado de Regional Authority Index (RAI), que congrega duas dimensões, a *self-rule* (regras próprias) com adoção de políticas nacionais comuns e a *shared-rule* (regras compartilhadas) com autonomia dos entes subnacionais de participar de decisões que lhes afetam ainda que de forma limitada por meio de instâncias formais como o Senado e Assembleias legislativas (SOUZA, 2019).

O dilema da coordenação e da cooperação é uma realidade quando se fala em políticas públicas, uma vez que a tônica da primeira se encontra presente no âmbito de diversas políticas nacionais que pressupõe a coordenação por parte do governo federal e, portanto, um caráter hierárquico, já a cooperação destaca-se por seu caráter voluntário que tende a preservar a autonomia dos entes federativos.

Souza (2019) pontua que tanto no momento da formulação, quanto da implementação das políticas públicas o arranjo federativo brasileiro conta com um desenho engenhoso de coordenação vertical (intergovernamental) e horizontal (intragovernamental) fruto do modelo de processo político ao qual as políticas públicas são submetidas.

Conflitos ainda no que tange à uniformidade, que tende a ser a característica das políticas públicas nacionais e a diversidade territorial decorrente do federalismo, também são trazidos à tona e fazem emergir discussões a respeito da distribuição de competência e de autoridade entre os atores sociais envolvidos, assim como a autonomia dos entes federados e o compartilhamento de autoridade deve sempre buscar um equilíbrio a fim de preservar a unidade federada (SOUZA, 2019). Ainda, “O federalismo é muitas vezes interpretado como sinônimo de descentralização. A descentralização no federalismo refere-se tão somente à divisão de poder

entre os entes constitutivos definida nas constituições.” (SOUZA, 2016, p. 10).

Assim, o estudo da relação do federalismo e as políticas públicas emerge como salutar e necessário para compreensão do nosso objeto de pesquisa, bem como a “[...] autonomia dos Municípios e sua localização estratégica concorrem para o desenvolvimento da integração regional de fronteira” (CANZI; VARGAS, 2019, p. 234)

Além disso, é cediço que as políticas públicas destinadas para as fronteiras, sejam elas de securitização ou voltadas para o desenvolvimento dessas regiões, possuem uma matriz nacional (uniformidade) que orienta e direciona a atuação dos governos subnacionais e a própria elaboração de seus planos de desenvolvimento local de acordo com suas peculiaridades (diversidade), como é o caso do plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul - PDIF/MS o qual será o foco de análise do capítulo quatro.

Mas antes de adentrarmos especificamente ao estudo do PDIF/MS cumpre-nos contextualizarmos as fronteiras brasileiras, sua conceituação e evolução histórica sob a ótica do desenvolvimento das políticas públicas a elas destinadas, desenvolvendo ainda um salutar diálogo a respeito da relação do desenvolvimento socioeconômico com os direitos sociais a partir da efetivação dessas políticas.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DESTINADAS AS FRONTEIRAS E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Este capítulo tem como objetivo conceituar as fronteiras abrindo um diálogo a respeito de como o aspecto conceitual foi mudando ao decorrer do tempo da fronteira-separação para a fronteira-integração e cooperação.

Em seguida, passa-se a contextualizar o surgimento das políticas públicas desenvolvidas para a faixa de fronteira brasileira com o momento histórico vivenciado pelo país evidenciando-se como diversos fatores influem na elaboração, implementação e execução das políticas desenhadas para o ambiente fronteiriço, inclusive o tipo de governo adotado e a tendência de governança presidenciável.

Ato contínuo, partindo da consideração das políticas públicas que visam a integração e cooperação no ambiente fronteiriço, o texto propõe ainda uma articulação da discussão a respeito da concretização de direitos sociais como forma de promoção do desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, mas não menos necessárias, o capítulo apresenta ainda algumas das principais políticas públicas federais destinadas às fronteiras, sejam elas políticas de securitização, ou políticas de desenvolvimento, dando-se, contudo, ênfase nestas últimas.

3.1 Definições conceituais das fronteiras brasileiras, contextualização histórica e sua caracterização

A fim de avançarmos nas discussões a respeito das políticas públicas destinadas às fronteiras, é necessária uma revisitação histórica da formação das fronteiras brasileiras, bem como, uma breve conceituação e diferenciação de termos recorrentemente utilizados sobre o assunto, tais como: limites, fronteiras, faixa de fronteira e zona de fronteira.

Neste sentido, na tentativa de realizar uma distinção conceitual entre limites e fronteiras Machado (2006, p. 59) aponta que “O limite internacional foi estabelecido como conceito jurídico associado ao Estado territorial no sentido de delimitar espaços mutuamente excludentes e definir o perímetro máximo de controle soberano exercido por um Estado central”. Assim, o limite funciona como “o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial” (MACHADO, 1998, s.p.) concepção esta que é reforçada com o moderno conceito de Estado, envolvendo a soberania no processo de territorialização.

No que tange ao conceito de fronteira, MOREIRA (2018) ensina que este inicialmente não estava atrelado a uma ideia legal ou política, mas que foi surgindo como um fenômeno da vida cotidiana e que etimologicamente a palavra não está relacionada ao fim ou delimitação de um território, mas sim tudo que há frente, a ser conquistado ainda.

Segundo Scherma (2015, p. 9), a fronteira trata-se de “[...] uma porção específica de território que está localizada na divisa entre dois Estados e que, exatamente devido a esta característica geográfica, é um ponto onde as ‘Relações Internacionais’ são mais corriqueiras” e também mais complexas. Assim, o conceito de fronteira possui uma relação umbilical com os conceitos de Estado, território e soberania, conceitos estes vitais para explicar a predominância das políticas públicas de segurança nacional como veremos mais adiante quando falarmos sobre as políticas públicas de fronteiras.

As fronteiras representam mais que um meio geográfico fronteiro, são uma construção social, econômica e política em constante metamorfose, devendo ser entendida como um ator e não como mero palco dos mais diversos tipos de interações (OLIVEIRA, 2015). A fronteira exige a existência do outro lado. “Se não tiver o outro lado não é fronteira. É linha. É divisa. É o que você inventar. Mas fronteira, histórica e teoricamente, tem que ter alguém do outro lado para você fazer fronteira.” (OLIVEIRA, 2019, p. 58).

De forma ainda mais didática Machado (1998) esclarece diferenças pontuais entre limites e fronteiras que auxiliam na compreensão da temática:

As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas). Enquanto a *fronteira* é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o *limite* jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. O chamado “marco de fronteira” é na verdade um símbolo visível do limite. Visto desta forma, o *limite* não está ligado a presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, freqüentemente (*sic*), dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos estados no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a *fronteira* pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o *limite* é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais. (MACHADO, 1998, s. p.).

Para além dos conceitos já explicitados, devemos destacar ainda algumas considerações em torno a faixa de fronteira e a zona de fronteira, termos comumente utilizados nos textos sobre o tema. Machado (2005) esclarece que a faixa de fronteira pode ser entendida como uma delimitação legal do território fronteiro onde o Estado pode exercer seu poder, já a zona de

fronteira seria justamente o espaço de interação transfronteiriça entre os dois Estados soberanos vizinhos, o palco para políticas públicas de integração e cooperação:

[...] Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão de jure, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialidade mais evoluída é a das cidades-gêmeas. Produto de processos e interações econômicas, culturais e políticas, tanto espontâneas como promovidas, a zona de fronteira é o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais. (MACHADO *et al.*, 2005, p. 59).

Conforme Moreira (2018, p. 32) “[...] a zona de fronteira é mais ampla que a faixa, sendo composta pelas faixas de fronteira de cada lado do limite internacional. Engloba as relações fronteiriças que ultrapassam, na maioria das vezes, a faixa de fronteira”.

O processo histórico de formação das fronteiras terrestres brasileiras passou por diversas fases: Tratado de Tordesilhas (1494), Capitânicas Hereditárias (1534), Movimento das Bandeiras Paulistas (Tratado de Madri, 1750), Inconfidência Mineira (1789), Início da República (1889), Territórios de fronteira (1943) e Pós-Constituição Federal (1988) (PÊGO *et al.*, 2017).

Em todas estas fases, o território brasileiro conheceu alterações que representaram grandes mudanças no perfil e na extensão da fronteira com os países sul-americanos. Alguns conflitos decorrentes dessas alterações foram solucionados de formas diversas, como aquisições por meio de arbitragem (por exemplo, no Amapá), por acordo bilateral (Questão do Acre), e transferência de faixas de terras para outros países (a exemplo da Bolívia). (PÊGO *et al.*, 2017, p. 09).

Carneiro Filho e Rückert (2015) ensinam que a consolidação dos limites internacionais do Brasil foi caracterizada pela tradicional função de defesa desde seus primórdios, com a fixação de destacamentos militares em cidades da fronteira, aliás muitas destas cidades surgiram a partir de acampamentos militares de tropas luso-brasileiras, tais como Jaguarão, Bagé, Alegrete e outras.

No mesmo sentido, Scherma (2016, p. 33) destaca que posteriormente a assinatura dos tratados que delimitaram o território, tendo alcançado maior estabilidade, “[...] o Estado brasileiro teve como preocupações de primeira ordem a segurança e a defesa de seu território, e a busca pelos meios para tal”.

Após a I Guerra Mundial, com a percepção de que o país não seria capaz de se proteger sozinho, buscou-se garantir apoio externo com a missão naval estadunidense e a missão militar

francesa. No entanto, essas alianças geraram apreensão aos países vizinhos, contexto no qual surgiu o Conselho de Defesa Nacional, firmando assim a notória tendência de que as políticas de fronteiras se destinavam a assegurar o território (SCHERMA, 2016).

Durante a era Getúlio Vargas o referido Conselho foi “[...] substituído pelo Conselho Superior de Segurança Nacional - CSSN, com competência para estudar e coordenar todas as questões relativas à segurança nacional” (SCHERMA, 2016, p. 34) conforme previsto na Constituição de 1934, que também definiu uma faixa de fronteira de 100 quilômetros com restrições às atividades que poderiam ser exercidas na região.

Desde a década de 1930, o processo organizacional para a faixa de fronteira se concentrava no sentido de segurança nacional, sendo uma política nacional, criada a partir dos interesses hierarquicamente superiores do Estado, perfazendo pouca interação com os interesses locais e conferindo aos conselhos superiores do poder executivo federal o papel de fixação de parâmetros estruturais na condução de assuntos atinentes à fronteira. O comportamento de tais estruturas decisórias interferiu em muito na concepção dominante da faixa de fronteira, tendo o sentido de segurança nacional perdurado até 1988 e o de defesa nacional passando a vigorar a partir deste período (FURTADO, 2013, *apud* PRADO, 2019, p. 149).

Posteriormente, a largura da faixa foi ampliada para 150 quilômetros pela Constituição de 1937, mantendo-se as restrições de concessão de terras e exploração de atividades e o CSSN passou a ser denominado de Conselho de Segurança Nacional - CSN.

A este respeito, Carneiro Filho e Rückert (2015, p. 01) destacam que “[...] ainda que não haja indicação de nenhuma guerra, continua a vigorar no país uma cultura bélica, em que parte do território nacional tem sua exploração econômica restringida em virtude de uma preocupação militar”.

Scherma (2015) complementa que essa situação contribuiu para a baixa densidade demográfica, bem como para níveis mais reduzidos de desenvolvimento da região fronteiriça.

A faixa de fronteira era cada vez mais reconhecida como área de segurança nacional sujeita ao controle do Estado. Além desse enfoque, é possível notar que as dificuldades adicionais criadas pelas normas citadas anteriormente ao estabelecimento de empreendimentos rurais e urbanos contribuíam para que tanto a densidade populacional quanto o desenvolvimento daquela região fossem relativamente menores do que os índices encontrados na porção de território mais oriental. As restrições à participação de estrangeiros nesses empreendimentos também foram elementos que dificultaram a atuação conjunta e, por conseguinte, mais um entrave à integração. (SCHERMA, 2015, p. 62).

Com o início da II Guerra Mundial o Brasil é influenciado pelos Estados Unidos da América - EUA e pela ideia de contenção do comunismo, mantendo a tônica de securitização das fronteiras, a qual foi ainda mais reforçada com a ascensão dos militares ao poder. Nesta época é desenvolvida a ideia de “fronteiras ideológicas”. “Tal conceito refere-se ao fato de que

a distinção entre aliado/adversário não obedeceria mais a critérios geográfico-territoriais, mas seria marcada pelas diferenças ideológicas” (SCHERMA, 2016, p. 37), de modo que o inimigo poderia estar na fronteira com regimes contrários à ideologia nacional.

A Constituição de 1967 por sua vez, manteve a regulamentação da largura da faixa de fronteira que já estava estabelecida, caracterizando-a como área indispensável à segurança nacional. Os governos militares seguintes perpetuaram esta lógica, de forma que a política para as fronteiras só recebeu uma maior abertura para temas como o desenvolvimento e integração com Costa e Silva, Geisel e Figueiredo, ainda assim de forma muito tímida objetivando solucionar problemas pendentes.¹³

Prado (2019) destaca que a partir da II Guerra Mundial até o início dos anos 2000 foi um período de grande expansão para as fronteiras, embora a dimensão de barrar e restringir permanesse presente.

O Brasil faz fronteira com 10 (dez) países diferentes (Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa), ou seja, com quase todos os países da América do Sul, à exceção de Equador e Chile. A fronteira brasileira totaliza uma extensão de 16.885,7 quilômetros e perpassa por 11 (onze) Estados da Federação (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), contemplando ainda 588 municípios. Toda esta extensão abrange 27% de todo o território nacional (PÊGO et al., 2017).

Com o apoio dos estudos realizados pelo Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro¹⁴ sobre as fronteiras brasileiras, o território Fronteiriço foi dividido em três grandes arcos (Arco Norte, Arco Central e Arco Sul) para fins de caracterização de suas diferenças e peculiaridades que permitem a formulação, implementação e execução de políticas públicas mais adequadas à realidade fronteiriça.

O Arco Norte contempla os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. O Arco Central por sua vez, refere-se aos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e o Arco Sul congrega os estados do Paraná, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul.

¹³Neste período podemos destacar a assinatura do acordo multilateral a respeito das usinas de Itaipu (Brasil-Paraguai) e Corpus (Argentina-Paraguai) e tratados pontuais, tais como o Tratado da Bacia do Prata (1969) e o Tratado de Cooperação Amazônica (SCHERMA, 2016).

¹⁴ O Grupo Retis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, liderado pela professora Lia Osório Machado elaborou em 2005 um extenso estudo sobre as fronteiras brasileiras intitulado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira”. A referida produção foi utilizada como base de informações para o desenvolvimento de políticas públicas federais importantes, tal como o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

Os estudos desses arcos mostraram o quanto eles são diferentes. Enquanto o Norte tem como principal característica a presença da densa floresta Amazônica, o Central está vinculado a grande expansão da fronteira agrícola e o Sul tem a base produtiva fortemente concentrada na cultura do milho, trigo, soja e na agroindústria, além de densa rede de cidades perfeitamente interligadas por uma malha rodoviária ramificada (PÊGO et al., 2017, p. 10).

A faixa de fronteira brasileira foi delimitada em 150 quilômetros de largura a partir do limite internacional terrestre, sendo prevista como área de segurança nacional conforme disposto na Lei 6.634/79 e no Decreto nº 85.064/80. A referida extensão foi ratificada pela Constituição Federal de 1988 a teor do que dispõe o §2º do art. 20.

Considerando as peculiaridades das fronteiras brasileiras e a partir da concepção de que “cada fronteira é uma fronteira” (Oliveira, 2015, p. 252) devendo ser analisada em suas especificidades, Lia Osória Machado (BRASIL, 2005), com base nos estudos do geógrafo francês Raynal (2001), apresentou uma tipologia das interações transfronteiriças desenvolvida para fins de estudo e caracterização das fronteiras adaptada à realidade brasileira.

No campo das interações transfronteiriças, as situações de fronteira não são as mesmas ao longo do extenso limite internacional (continental) do país (15.700 km), não só devido às diferenças geográficas, mas também ao tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Estado e ao tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos. Quanto a este último aspecto destaca-se a importância para a geografia da fronteira e para um novo Programa de Faixa de Fronteiras das cidades-gêmeas, lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania. (MACHADO et al., 2005, p. 144).

A tipologia foi documentada na “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira” (BRASIL, 2005), e que foi incorporada pelo governo federal no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), como veremos mais adiante.

Aveni (2018), a partir das contribuições de Cuisinier-Raynal (2001), assim resumiu os cinco modelos que fundamentam a tipologia das interações fronteiriças:

- 1) Margem: onde a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais.
- 2) Zona-tampão: termo que pode ser aplicado às zonas estratégicas, onde o Estado central restringe ou interdita o acesso à faixa e à zona de fronteira, criando parques naturais nacionais, áreas protegidas ou áreas de reserva, como é o caso das terras indígenas.
- 3) Frentes: termo usualmente empregado para frentes pioneiras, nome proposto há mais de cinquenta anos para caracterizar frentes de povoamento.
- 4) Capilar: onde há trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, mas que resultam em zonas de integração espontânea, com pequena intervenção do Estado, principalmente não patrocinando a construção de infraestrutura de articulação transfronteiriça.
- 5) Sinapse: termo importado da biologia, que se refere à presença de alto grau de troca

entre as populações fronteiriças. Estes modelos foram incorporados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (Brasil, 2005) para caracterizar os tipos de articulação entre as cidades gêmeas. (AVENI, 2018, p. 45).

O mapa a seguir demonstra uma representação das fronteiras brasileiras, sua respectiva faixa de fronteira e a delimitação dos arcos divisórios.

Figura 02: Fronteiras Brasileiras: A faixa de fronteira e sua divisão em arcos.



Fonte: Elaborado pela autora com auxílio do Professor Camilo Carneiro.

Na trilha dos ensinamentos de Guichonnet e Raffestin, Carneiro Filho e Rückert (2015) ainda apontam que a fronteira possui três principais funções sendo elas: a fiscal, a legal e a de controle. Nas palavras dos autores:

A função fiscal tem por atribuição defender o mercado interno com a aplicação de tributos sobre os produtos estrangeiros. A função legal se refere ao estabelecimento de uma legislação que rege determinada sociedade política. Por fim, a função de controle é desenvolvida através do monitoramento de homens e bens que cruzam o limite internacional. (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015, p. 02).

No entanto, uma vez delimitada a fronteira brasileira, Prado (2016, p. 34) adverte que elas não devem ser vistas como áreas isoladas e de separação, e sim “[...] como áreas capazes de estimular o desenvolvimento, a integração regional e a cooperação, já que as faixas contíguas dos países fronteiriços possuem propósitos comuns e vantagens comparativas que merecem ser mais exploradas”.

Alvo de preconceitos e estigmatização, os ambientes fronteiriços são comumente reportados na mídia em geral como espaços de ilicitudes e criminalidade, todavia, como bem pontua Oliveira (2012) as fronteiras vão além de linhas coloridas ou pontilhadas sobre o mapa, elas são espaços vividos e dinâmicos, zonas propícias de contatos entre os povos, territórios férteis para a interação social e econômica.

Aliás, Dorfman (2013) relatando sobre a condição fronteiriça destaca a força própria do lugar fronteiriço que decorre da contiguidade de territórios estatais, estabelecimentos e instituições centralizados nos aspectos de soberania, equipamentos voltados a securitização e práticas nacionalizantes e criação de marcos, bandeira, símbolos, mas também a construção da vida cotidiana, práticas legais e ilegais, custo de vida menor, oportunidades de trabalhos e etc.

Ou seja,

As fronteiras são lugares da contradição, ao mesmo tempo periféricos aos estados-nação e plenos de alternativas políticas e econômicas oferecidas pelo trânsito fronteiriço. São também lugares da diversidade, em que o contato estrutural entre dois grupos nacionais – ou grupos nacionalizados, na medida em que a distinção entre eles pode originar-se na ação político-cultural do estado-nação que, em seus processos de territorialização, coloniza as margens, regula o idioma, homogeniza o simbólico, materializado em marcos, marcas e monumentos – é experimentado cotidianamente. Além disso, o chamado da fronteira atinge os ouvidos de muitos outros grupos interessados na indecibilidade característica desse lugar (DORFMAN, 2013, p. 9).

Desta feita, como palco de separação e ao mesmo tempo de integração regional, as fronteiras devem ser entendidas em sua complexidade e enxergadas como campo fértil para a elaboração de políticas públicas efetivadoras de direitos sociais que propiciem desenvolvimento socioeconômico e permitam a superação das desigualdades marcantes e características da região, como veremos a seguir.

3.2 Direitos sociais e políticas públicas destinadas às fronteiras: concretização do desenvolvimento socioeconômico

No contexto de um Estado Bem-Estar Social (ou *Welfare State*), emergente no pós segunda guerra, o tema desenvolvimento perpassa por questões não só de mero crescimento

econômico, mas também e principalmente pelo avanço na seara dos diversos direitos sociais, segurança e justiça social (PAZ; LAMBERTI, 2016). Como destaca Dallabria (2017), o termo desenvolvimento só ganha destaque a partir da metade do Século XX.

No entanto, embora as Cartas Políticas dos Estados contemplem em seu bojo diversos direitos e garantias, entende-se que a agenda econômica neoliberal vem por vezes reforçando problemas sociais como pobreza, concentração de renda, exclusão social e etc (DUPAS, 2001), considerando que a “[...] lógica da globalização econômica e das políticas neoliberais é a da maximização dos lucros, da eficiência na produção dos resultados e do acúmulo de capital, à custa do desmonte do Estado de Providência.” (GOTTI, 2012, p. 45).

Nesse sentido, as Constituições representam importante papel para fins de definição do que deve ser considerado como desenvolvimento para determinada nação. Ela representa o marco normativo que aponta os rumos do Estado, sua estrutura, limites, direitos e garantias, devendo nortear a atuação dos governantes (SILVA, 2005).

A atual Constituição Brasileira proclama em seu preâmbulo estar comprometida com ideais de justiça, igualdade, exercício de direitos sociais e individuais, além do desenvolvimento, indicando a existência de um Estado de Bem-Estar Social. O desenvolvimento nacional e a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais despontam como objetivos fundamentais da federação (art. 3º da CF/88). Assim, resta consagrado pela Carta Maior a busca pelo chamado desenvolvimento socioeconômico.

Mas o que é desenvolvimento socioeconômico? Até a primeira metade do Século XX a preocupação principal dos autores da época centrava-se no crescimento econômico ou no chamado desenvolvimento econômico, de modo que o bem estar das pessoas encontrava-se relegado a um segundo plano, ou ainda, este estaria contemplado por meio do acúmulo de riquezas (DALLABRIA, 2017).

Veiga (2010) apresenta três vertentes possíveis para a definição de desenvolvimento. Sinônimo de crescimento econômico como decorrente do processo de industrialização, pois os poucos países desenvolvidos eram industrializados. A segunda vertente aponta que o desenvolvimento não passaria de uma ilusão, haja vista que a necessária coexistência de países desenvolvidos e subdesenvolvidos para a dinâmica capitalista. E por fim, a ideia de que o desenvolvimento seria um equilíbrio entre as duas vertentes anteriores.

Alinhado a esta visão de crescimento, Rostow (1965, p. 16) seguindo uma lógica evolucionista entende que o desenvolvimento seria o processo pelo qual sociedades tradicionais se tornam sociedades modernas no modelo ocidental e neste processo o desenvolvimento

passaria por cinco estágios:”[...] la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del gran consumo en masa”.

Partindo da etapa da sociedade tradicional com tecnologia rudimentar e produção de subsistência, o desenvolvimento fluiria em uma transição para uma economia industrializada, que poderia surgir por uma iniciativa endógena das elites agrárias pelo progresso ou por uma intervenção externa. O terceiro estágio, o do “impulso inicial” então seria o momento em que alguns setores sofreram um crescimento acima da média de modo que os obstáculos do subdesenvolvimento vão sendo superados com o desenvolvimento tecnológico e o acúmulo de capital que permitem o aumento da produtividade de bens e serviços, além do aumento da mão de obra. Na quarta etapa, a sociedade então já em maturação constata uma expansão da força econômica com foco em setores dinâmicos e inovações, para então, por fim emergir a sociedade de consumo em massa, com aumento de renda e investimentos na esfera social, “[...] crescimento econômico não é mais o objetivo principal, sendo substituído pelo desejo de melhora nos indicadores de qualidade de vida” (OLIVEIRA; EBERHARDT; LIMA, 2013, p. 04). Todavia, embora, neste último estágio, apareça o elemento social, este ocorre apenas como um desdobramento do crescimento econômico para atender as necessidades humanas.

Também chamada de etapismo, essa concepção teórica recebe muitas críticas por compreender o desenvolvimento como um processo linear de superação de estágios, pois apesar de o desenvolvimento se constituir em um processo, ele abarca diversas determinantes tanto históricas, quanto estruturais (DALLABRIA, 2017).

Em oposição às ideias de Rostow, Santos Filho (2005, p. 72) destaca a necessidade de uma nova forma de pensar o desenvolvimento, para que ele não continue “[...] sendo um mero eufemismo para a realização pura e simples da acumulação capitalista”, de modo a contemplar uma “[...] reificação sistêmica da estrutura social em uma perspectiva organizacionista de natureza evolucionária e teleológica, mas que enfatize elementos processuais e dinâmicos da sociedade”. Assim, o desenvolvimento deve representar a mudança da sociedade tradicional em moderna não apenas no aspecto econômico, mas também político e social. Nessa linha, segundo Dallabria (2017, p. 36) “A definição de desenvolvimento, ao ser diferenciado de crescimento econômico, traz implícita a ideia de transformação e de evolução, pelo fato de incorporar a noção de mudanças de estruturas econômicas, sociais, culturais e tecnológicas”. Assim, o crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente para se alcançar a meta de uma vida melhor para todos” (FURTADO, 2017, p. 37).

Para o economista Celso Furtado, nas palavras de Dallabria (2017, p. 165), o conceito

de desenvolvimento pode abranger dois sentidos: “O primeiro diz respeito à evolução de um sistema social de produção, à medida que este, mediante a acumulação de riquezas e o progresso das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho” e o segundo “[...] relaciona-se com o grau de satisfação das necessidades humanas”.

Não há uma definição universalmente aceita pelos economistas (PAZ; LAMBERTI, 2016) e conforme as linhas teóricas defendidas o conceito de desenvolvimento vai sendo agregado de mais elementos, tais como acúmulo de capital, regulação do mercado, crescimento demográfico, grau de urbanização, melhoria na qualidade de vida, capacidade de exportação, entre outros (DALLABRIA, 2017).

Aliás, nos termos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986)¹⁵, o desenvolvimento em sua faceta mais ampla foi reconhecido como um direito em que o processo econômico se torna apenas uma de suas manifestações (FREITAS, 2013).

Nos seus artigos 1o e 2o, a Declaração define que o Direito ao Desenvolvimento representa um direito inalienável em virtude do qual toda pessoa humana, sujeito central do desenvolvimento, e todos os povos estão habilitados a participarem do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, e, com ele contribuir e dele desfrutar, servindo, ainda, de base e fundamento para a plena e igual realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais (FREITAS, 2013, p. 175).

A este propósito Masso (2013, p. 348) evidencia que o direito ao desenvolvimento “representa o acesso a (*sic*) vida melhor em todos os seus aspectos”. Assim, de forma geral, o desenvolvimento socioeconômico impõe mudanças qualitativas na sociedade “[...] pressupõe mudanças qualitativas na sociedade, nas instituições e estruturas produtivas, ou seja, alteração na estrutura econômica, social, política e institucional com melhoria na produtividade e renda média dos atores” (PAZ; LAMBERTI, 2016, p. 3).

Bem a calhar com a temática de fronteiras, Dallabria (2017) apresenta uma interessante conceituação a partir de uma abordagem territorial que entende o desenvolvimento como um processo de mudança estrutural, com destaque para a dimensão local, em que a própria sociedade e a dinamização socioeconômica propiciem a melhora na qualidade de vida da população daquela região.

¹⁵Inicialmente a discussão do Direito ao Desenvolvimento como um direito humano no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) ocorreu formalmente em março de 1979 quando pela Resolução nº 4 a Assembléia-Geral das Nações Unidas recomendou ao Conselho Econômico e Social a realização de estudos voltados ao tema. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento por sua vez foi aprovada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 04 de dezembro de 1986 por meio da Resolução 41/128 reconhecendo o direito ao desenvolvimento como um direito humano (FREITAS, 2013).

[...] preferindo o uso do conceito desenvolvimento territorial compreendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população. (DALLABRIDA, 2017, p. 443)

Historicamente, o desenvolvimento do Brasil foi marcado por políticas territoriais voltadas à integração do mercado nacional e avanço do capital para a região do interior do país que muitas vezes não considerou as especificidades regionais, acirrando em verdade as desigualdades econômicas e sociais (CARNEIRO; VIEIRA; SILVA, 2022). E com a região de fronteira tal situação não foi diferente.

Embora algumas das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento regional do país como um todo, nestas incluídas as destinadas aos espaços fronteiriços, tenham sido incluídas na agenda governamental, é cediço que nem sempre elas alcançaram o espaço da agenda decisória como explicitado por Kingdon (1995).

A este respeito Carneiro, Vieira e Silva (2022) reforçam que

Por mais que em alguns momentos a questão regional tenha figurado dentro da agenda governamental, ela não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida e para a implementação de seus programas e ações. (CARNEIRO; VIEIRA; SILVA, 2022, p. 40)

A Carneiro, Vieira e Silva (2022) destacam ainda que o território deve ser utilizado como ferramenta a serviço das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento, com foco nas peculiaridades locais, necessidades e potencialidades, a fim de atender ao fim a que se destina:

[...] o território é uma ferramenta fundamental para as políticas públicas (econômicas, sociais, infraestruturais, etc.) devendo ser compreendido, de perto, para que sejam analisadas as necessidades locais, bem como suas potencialidades, fazendo com que as políticas públicas atendam ao público a que se destinam, não sendo elaboradas de forma generalizada, desconsiderando as especificidades de cada porção do território. (CARNEIRO; VIEIRA; SILVA, 2022, p. 39)

Nesta esteira, a perspectiva de governança territorial com vistas ao desenvolvimento socioeconômico “[...] refere-se aos processos de articulação de atores sociais, econômicos e institucionais em redes de poder socioterritorial, com vista ao planejamento, tomada de decisão e gestão dos assuntos públicos” (DALABRIA, 2017, p. 155). Assim, a partir de alianças e uma organização coletiva busca-se “[...] um objetivo comum e capaz de integrar os diferentes interesses dos grupos situados territorialmente”.

Partindo da premissa que o desenvolvimento socioeconômico pressupõe a mudança nas

estruturas da sociedade em seus mais variados aspectos (econômicos, sociais, culturais, institucionais e etc) a perspectiva da gestão territorial desponta como estratégica fundamental para desenvolvimento das regiões de fronteira, que pode e deve ser potencializada por meio da vertente de efetivação dos direitos sociais.

Afinal, como afirma Furtado (2011, p. 372) “o crescimento econômico estaria intimamente relacionado ao desenvolvimento social e ao fortalecimento político dos atores envolvidos”.

Neste sentido, destacam-se as contribuições de Marshall (1967) a respeito do conceito de cidadania plena que engloba três elementos fundamentais, o civil relacionado à existência dos direitos individuais; o político traduzido “[...] no direito de participar no exercício do poder político” (MARSHALL, 1967, p. 63), e o social “[...] se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um civilizado de acordo com o padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Para o citado autor a existência dos direitos individuais, políticos e dos direitos sociais propiciam “[...] uma espécie de igualdade humana básica, associada com a participação efetiva na comunidade, que não é inconsistente com uma superestrutura de desigualdade econômica” (MARSHALL, 1967, p. 108) mas que permite a busca pela superação dessa desigualdade com a existência do direito à igualdade de oportunidades e o enriquecimento do status da própria cidadania.

Em consonância com esse pensamento, a doutrina jurídica tradicionalmente divide a evolução dos direitos fundamentais em gerações (BOBBIO, 2004), também às vezes chamadas por alguns autores, como SARLET (2010), de dimensões, com o intuito de não limitar o espaço temporal e evitar o pensamento de caducidade desses direitos.

A primeira dimensão dos direitos diz respeito à conquista dos direitos individuais civis e políticos do homem em face ao próprio Estado e seu poder. São limitações a atuação do poder público e também de um indivíduo para com o outro. Conforme Novelino (2009, p. 362), nas “[...] revoluções liberais (francesa e norte-americana) ocorridas no final do Século XVIII, a principal reivindicação da burguesia era a limitação dos poderes do Estado em prol do respeito às liberdades individuais”.

Os direitos civis representaram assim a adição gradativa ao status de liberdade para o status de cidadania., já os direitos políticos, no início do Século XIX “[...] consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos

direitos a novos setores da população" (MARSHALL, 1967, p. 69). São exemplos desses direitos o próprio direito à vida, à liberdade, à igualdade formal, à propriedade, liberdade de expressão e de participação política, entre outros.

Os direitos sociais, por sua vez, são considerados direitos de segunda dimensão e despontam no final do Século XIX. Eles não se restringem à abstenção de condutas lesivas, como nos direitos individuais, mas consistem em poderes e “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas” (BOBBIO, 2000, p. 15). Assim, caracterizam-se pela atuação prestacional por parte do Estado que se traduz em ações de políticas públicas.

Sobre os direitos sociais, considerando seu papel central no tocante ao desenvolvimento socioeconômico, nos deteremos um pouco mais e teceremos outras considerações mais adiante, no entanto, cumpre-nos registrar que ainda na trilha da evolução dos direitos fundamentais, Bobbio (2000) e Sarlet (2010) apontam a existência de direitos de terceira e quarta direção que estariam ligados ao princípio da fraternidade em sua faceta transindividual exigindo esforços e responsabilidades de escala mundial, tais como o direito à paz, ao meio ambiente equilibrado, restrições à manipulação genética entre outros.

Os direitos sociais, encontram sua primeira aparição na Constituição Francesa de 1791, inicialmente voltados para a seara trabalhista, sendo posteriormente reforçados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793, mas foi com a Constituição de Weimar que esses direitos alcançaram uma dimensão mais ampla (BOBBIO, 2004).

Kelbert (2011) aponta como marco histórico fundamental dos direitos sociais a Revolução Industrial do Século XIX, no entanto é no Século XX que a positivação desses direitos sociais ganha ênfase, notadamente na Constituição Mexicana de 1917 e na citada Constituição de Weimar de 1919.

A este respeito Marshall (1967) destaca que até o Século XX o desenvolvimento da cidadania, com os direitos civis e políticos pouco influenciaram diretamente sobre a desigualdade social e os direitos sociais até então existentes buscavam meramente a redução da pobreza. Foi com o avanço dos direitos sociais que o princípio igualitário na cidadania começou a mudar. O objetivo dos direitos sociais passou a ter um novo sentido, “Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. Assumiu o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social” (MARSHALL, 1967, p. 88-89).

Segundo Carvalho (2002, p. 123) o lapso temporal de 1930 a 1945 pode ser considerado

a era dos direitos sociais. “Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização.”

Fruto do amadurecimento e evolução da sociedade, Bobbio (2004, p. 20) ensina que os direitos sociais passam a expressar novos valores como a busca pela igualdade material e pelo bem-estar, aos quais a liberdade se encontra contemplada “[...] através ou por meio do Estado”.

Logo, os direitos sociais possuem uma relação de complementaridade aos direitos individuais, assim, apesar da aparente contradição existente entre eles, os direitos sociais podem ser entendidos como a via pela qual os direitos de primeira dimensão possam ser exercidos plenamente. Nesse sentido, pontua Bobbio (2007, p. 94) que “Os direitos de liberdade só podem ser assegurados garantindo-se a cada um o mínimo de bem-estar econômico que permite uma vida digna.”

Nesta esteira, a Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, fruto do contexto da redemocratização, ampliou significativamente o rol de direitos sociais no Brasil. Contemplando-os como direitos fundamentais, a Constituição dedicou aos direitos sociais um capítulo próprio, prevendo expressamente em seu art. 6º um rol não taxativo desses direitos, que compreendem a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Nas palavras de Sarlet (2010):

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático. (SARLET, 2010, p. 66)

Comumente a efetivação dos direitos sociais, como direitos de segunda dimensão, demandam atuação positiva do Estado perante o administrado, exigindo-se uma postura ativa, prestacional, que promova o alcance ao bem da vida pretendido (Kelbert, 2011).

A este respeito Silva (2008) nos ensina que:

[...] os direitos sociais como dimensão dos direitos fundamentais dos homens, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (SILVA, 2008, p. 286)

Assim, o desafio das políticas públicas sociais, forma como se materializa em regra a

atuação estatal, reside em sua finalidade precípua de concretização dos direitos sociais para a redução das desigualdades e promoção da equidade em uma sociedade tão diversa.

Aliás, como ressalta Carvalho (2002, p. 207) “[...] as maiores dificuldades na área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial”.

Neste sentido, Fileti (2009) também reforça esse desafio da função equilibradora dos direitos sociais, enquanto fator de amenização das desigualdades sociais latentes entre as mais diversas classes sociais e indivíduos.

[...] os direitos sociais podem ser entendidos em dois sentidos: o objetivo, como o conjunto das normas mediante as quais o Estado leva a cabo sua função equilibradora das desigualdades sociais; e o subjetivo, como a faculdade dos indivíduos e dos grupos em participar dos benefícios da vida social, traduzindo-se em direitos e prestações, diretas ou indiretas, por parte dos poderes públicos. (FILETI, 2009, p. 63)

Carvalho (2002, p. 10) também reforça que “Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia (*sic*) central em que se baseiam é a da justiça social”.

Assim, a efetivação dos direitos sociais desponta como fator primordial para promoção do desenvolvimento socioeconômico. Eis que sua concretização por meio de políticas públicas que garantam saúde, educação, moradia, trabalho, renda, entre outros, contribuem para o pleno exercício da própria cidadania, transpassando do aspecto coletivo de transformação da realidade, pois as oportunidades sociais complementam as individuais (SEN, 2000; FURTADO, 2017).

Furtado (2017) pontua que as oportunidades sociais estão inter-relacionadas sendo determinantes para o desenvolvimento, exemplificando de forma bem interessante essa relação:

O acesso das pessoas à educação, boas condições de saúde e incentivo às iniciativas são exemplos de oportunidades sociais. A educação possibilita o aumento da capacidade humana e, além de seus impactos positivos sobre o crescimento econômico, substitui em certa medida a necessidade de mecanismos coercivos do Estado. A melhoria da saúde contribui para boas condições de vida das pessoas e exercem efeito na produtividade dos trabalhadores. O incentivo às iniciativas, como o acesso ao crédito e políticas de emprego, promove a inclusão social e o crescimento econômico sustentado. (FURTADO, 2017, p. 32)

Neste sentido, considerando a importância da efetivação dos direitos sociais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, não podemos deixar de destacar ainda a tese do desenvolvimento como liberdade, preconizada por Amartya Sen (2000).

Para o citado autor, a superação das restrições e limitações sociais, políticas e econômicas por parte dos indivíduos representa ponto nodal para expansão dessas liberdades individuais e conseqüentemente a existência do próprio desenvolvimento. Assim, a compreensão do desenvolvimento como um processo que engloba a “expansão das liberdades substantivas” é enunciado por Sen (2000) e se encaixa na construção dos direitos sociais como vetores desse desenvolvimento.

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2000, p. 19)

Este processo de expansão de liberdades pode ser traduzido na própria efetivação dos mais diversos direitos sociais que proporcionam não só a melhora na qualidade de vida, mas a participação efetiva do cidadão na sociedade e a sua capacidade de atuação como autor da própria história.

A este respeito, Dalabrida (2017, p. 164) destaca que o real sentido do desenvolvimento perpassa pela teoria de Sen (2000), cuja definição “[...] está mais próxima da noção de felicidade, do que da dimensão poder aquisitivo” à medida que a “conquista das liberdades individuais seria a base para o desenvolvimento”.

Isso implicaria em eliminar suas principais fontes limitadoras, tais como a pobreza, a opressão, a carência de oportunidades econômicas, a privação social, a presença sistemática de Estados repressivos ou antidemocráticos, em suma, a falta de liberdades substantivas. Isso inclui boa alimentação, saúde e educação, meio ambiente saudável, oportunidades de lazer, possibilidade de se expressar livremente, enfim, a construção de um ambiente com democracia, igualdade e equidade. Assim, a liberdade de escolha, a partir de juízos de valor formados de forma independente, estaria sempre combinada e condicionada à capacidade real de ser e de fazer. (DALLABRIA, 2017, p. 164)

Esta concepção de desenvolvimento ganha ainda mais relevo no espaço fronteiriço, onde urge a necessidade de superação por parte de uma população estigmatizada, distante dos centros de decisões e historicamente esquecida no âmbito das políticas públicas sociais, dos desafios que a pobreza e as mais diversas formas desigualdades promovem.

Pois, “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” (MATO

GROSSO DO SUL, 2012, p. 17). Entende-se ainda que:

Há uma dimensão positiva nas políticas para regiões transfronteiriças, no entanto, no sentido de que elas podem atenuar as distâncias de regiões, tradicionalmente, consideradas “periféricas” com o surgimento de possíveis novas centralidades regionais (RÜCKERT; CARNEIRO FILHO; FONSECA, 2021, p. 20).

E é justamente nesse sentido que a análise da eficácia do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul na cidade de Dourados pretende contribuir para com os estudos das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento fronteiriço sob o olhar da efetivação dos direitos sociais.

No entanto, antes de adentrarmos especificamente a análise do citado plano, a qual será realizada no próximo capítulo, cumpre-nos tecer algumas considerações sobre as principais políticas públicas brasileiras destinadas à faixa de fronteira.

3.3 Panorama geral das políticas públicas brasileiras para as fronteiras

As políticas destinadas à região de fronteira enfrentam historicamente diversos desafios. Nesse sentido,

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, conseqüente falta de informações sobre a região e o elevado grau de informalidade de diversas ações executadas na linha de fronteira. (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 06)

É cediço que o fim da ditadura militar não rompeu com o tratamento da fronteira considerada como fator de separação e defesa, no entanto, abriu portas para a convivência desta com as novas noções de desenvolvimento e cooperação regional trazidas com o período da redemocratização (SCHERMA, 2016). Anote-se que, a íntima relação do conceito de fronteira com os conceitos de Estado, soberania e território permitem explicar a prevalência por um longo tempo das políticas públicas de segurança, de contenção e separação.

Além disso, com o novo contexto da Globalização “[...] marcado pela ampliação dos fluxos regionais e também por multiculturalidade, descompassos éticos e contradições de interesses nacionais” (Oliveira, 2015, p. 235-236) impôs novos desafios às fronteiras que passaram a contar com redes globais que não se limitam ao território nacional, levando a um novo entendimento da fronteira como elemento integrador na consecução de interesses estratégicos (SCHERMA, 2015).

A partir da criação do MERCOSUL (1991) a ênfase na fronteira-separação muda, e o território fronteiro ganha uma nova conotação a de fronteira-integração, de modo que as políticas desenhadas para as fronteiras brasileiras passaram a agregar um novo viés (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015).

Ainda em 1999 foi lançado o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira - PDSFF com vistas a ampliar a integração regional e minimizar a precária infraestrutura da faixa de fronteira. O referido programa representou “[...] um marco nas políticas brasileiras para a faixa de fronteira, já que foi o primeiro programa cuja principal vertente não era militar e abrangeu toda a faixa de fronteira.” (SCHERMA, 2016, P. 46-47). No entanto, enfrentava dificuldades:

O PDSFF teve tais méritos; contudo, teve também percalços: além de não diferenciar as sub-regiões que compõem a faixa de fronteira; funcionava “sob demanda” de parlamentares (o que concentrou os projetos em alguns estados); não previa participação formal da sociedade no programa; visava essencialmente projetos de infraestrutura; encontrou dificuldades técnicas nos municípios executores dos projetos aprovados; e sofreu com problemas de gestão por parte do governo federal. (SCHERMA, 2016, p. 47).

Scherma (2016) destaca que nos anos 2000, já durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, é possível identificar uma mudança no cenário político relativo às fronteiras. O lançamento da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana- IIRSA ocorreu na Cúpula de Brasília, envolvendo 12 presidentes sul-americanos e visava aproximar os países em assuntos que não se restringiriam ao aspecto econômico e comercial, no entanto ainda focando a inserção no ambiente global.

Segundo Carneiro Filho e Câmara (2019),

A partir do século XXI, por meio de acordos bilaterais, o Brasil passou a estabelecer bases jurídicas para um maior processo de integração e desenvolvimento da zona de fronteira. Todavia, a política de integração do Brasil com os países limítrofes, sobretudo nos anos do governo Lula da Silva, quando ela recebeu maior impulso, ocorreu de forma segmentada. (CARNEIRO FILHO; CÂMARA, 2019, p. 3).

Na primeira gestão de Luiz Inácio da Silva, por sua vez, objetivando despontar como grande potência na região, “[...] a atuação política e econômica junto aos vizinhos torna-se prioridade”, como ressalta Scherma (2016, p. 47) e em uma iniciativa inédita de parceria com a academia, junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro foi elaborado em 2005 um estudo intitulado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira”, que

posteriormente, no ano de 2009, teve seus avanços incorporados no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

Carneiro Filho e Rückert (2015) afirmam que entre os maiores desafios do PDFF era a necessidade de mudar a ideia de que a região fronteiriça é algo distante e isolado, apresentando um novo conceito de fronteira como palco para integração e desenvolvimento transfronteiriço a partir das potencialidades locais¹⁶.

No mesmo período, ao lado das políticas de cooperação e integração, as fronteiras ainda permaneciam como áreas prioritárias da defesa nacional, o que é perceptível com a reformulação da Política de Defesa Nacional e posteriormente com a Estratégia Nacional de Defesa. A este respeito Scherma (2016) pontua que:

É interessante notar não apenas a inclusão do desenvolvimento e da cooperação como auxiliares para a defesa, e sim que, a essa época, existiam de fato iniciativas com esse viés exclusivas para a faixa de fronteira. Assim, pela primeira vez, a parceria entre defesa e desenvolvimento na região de fronteira era de fato possível (SCHERMA, 2016, p. 49).

No entanto, no segundo mandato do governo Lula (2007-2010) observou-se o desmantelamento do PDFF que passou a contar com muito menos recursos, vindo a ser desmembrado em outros dois programas¹⁷ quando da elaboração do plano plurianual 2012-2015, chegando assim ao seu fim (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015).

Ainda em 2010, final do governo Lula, é criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, que a partir dos núcleos regionais de fronteira com interlocuções entre as comunidades fronteiriças, atores locais, unidades federadas e governo federal poderiam aprimorar o ciclo das políticas públicas, demonstrando que o desenvolvimento das fronteiras ainda se encontrava na agenda das políticas públicas do governo (SCHERMA, 2016).

Todavia, como apontam Carneiro Filho e Rückert (2015), os últimos anos têm indicado que as fronteiras voltaram a receber um enfoque maior na questão da defesa e segurança nacional, com a instalação de estratégias de controle e defesa, como por exemplo, o projeto da Amazônia Protegida visando ampliar a militarização dos pelotões de fronteira. No mesmo

¹⁶O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF será mais bem detalhado na próxima sessão do trabalho.

¹⁷ “O PDFF foi desmembrado em dois, a saber: o 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e o 2043 - Integração Sul-Americana. De acordo com o governo federal, a ampliação dos investimentos em infraestrutura será perseguida durante o período do PPA por meio da continuidade do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento –, lançado em 2007, cuja meta é reforçar a infraestrutura social urbana”. (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015, p. 10).

caminho o governo Dilma (2011-2016) com a criação do Plano Estratégico de Fronteiras com apoio do Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - ENAFRON e do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira - SISFRON, todos com foco na vigilância, segurança e combate aos ilícitos transnacionais.

Ruckert, Carneiro Filho e Fonseca (2021) indicam, ainda, que os últimos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018 aos dias atuais) também não demonstram a existência de uma política de integração regional para as fronteiras, mas sim uma crise na União das Nações Sul-americanas - UNASUL. “A decisão, entre 2018 e 2019, do Brasil e de mais seis países (Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile, Peru e Equador) de suspenderem suas participações na Unasul corrobora a inexistência nestes países de uma política externa para a América do Sul” (RÜCKERT; CARNEIRO FILHO; FONSECA, 2021, p. 08).

A este respeito, há uma percepção de que as fronteiras estão em constante processo de transformação, vivenciando processos simultâneos de *bordering - debordering - rebordering processes*, (construção, desconstrução e reconstrução de fronteiras) que tem sido intensificado durante a pandemia, como pontuam Ruckert, Carneiro Filho e Fonseca (2021):

Os processos sucessivos e/ou concomitantes de *bordering - debordering - rebordering* tem se tornado mais evidentes, no caso do Brasil em relação aos países vizinhos na América do Sul, com o aumento de programas governamentais de defesa das fronteiras e, especialmente, o seu fechamento durante a pandemia do Covid-19. (RÜCKERT; CARNEIRO FILHO; FONSECA, 2021, p. 03, Grifo do Original).

Oliveira (2019) pontua que atualmente estamos vivendo um processo de *rebordering*, de refrenteirização e fechamento cada vez maior das fronteiras, reforçando a concepção de fronteira como separação e não de segurança cidadã.

Logo, a discussão sobre a temática, inclusão na agenda, formulação, implementação e execução de políticas públicas que reforcem os aspectos da integração regional e da cooperação descentralizada urgem como essenciais e necessárias para fins de garantir o desenvolvimento socioeconômico do ambiente fronteiriço, demonstrando a atualidade desta agenda de pesquisa.

A seguir, destacamos de forma sucinta as principais políticas públicas federais desenhadas para a faixa de fronteira brasileira.

3.3.1 Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF

O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF pode ser considerado como um marco nas políticas públicas desenvolvidas para as fronteiras. Como já

explicitado anteriormente, ele dividiu a fronteira brasileira em três grandes arcos: Sul, Centro e Norte destacando a necessidade da caracterização diferenciada das fronteiras conforme suas peculiaridades.

O programa foi importante ao caracterizar de forma minuciosa os diferentes trechos da fronteira internacional terrestre do Brasil, comprovando o fato de que cada trecho da faixa de fronteira apresenta características muito particulares e que muitas vezes não se encontram em outras díades. Por exemplo, as interações fronteiriças que existem na fronteira Brasil-Uruguai – dupla nacionalidade, bilinguismo, livre circulação de pessoas, etc. – são extremamente diferentes daquelas existentes na díade do Brasil com a Guiana Francesa, onde pouco ou nada disso ocorre. (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015, p. 09).

O PDFF como fruto de um extenso estudo do grupo Retis/UFRJ teve como principal objetivo “[...] promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul.” (BRASIL, 2009, p. 12). Partindo da lógica que o desenvolvimento local proporciona o regional, o PDFF foi estruturado considerando as diretrizes do fortalecimento Institucional, do desenvolvimento econômico integrado por meio dos arranjos produtivos locais, da cidadania e do marco regulatório.

Prado (2019) ressalta que

A proposta trouxe uma nova forma de perceber e organizar a fronteira a partir de uma sub-regionalização que permitiu que a ação pública fosse possível, facilitando a interação entre os agentes e as políticas que seriam formuladas e as já existentes. A partir da identificação de três grandes arcos e 17 sub-regiões, os aspectos acima descritos puderam ser observados para que as similaridades e complementaridades entre as regiões merecessem destaque e maior zelo por parte dos tomadores de decisão (PRADO, 2019, p. 160).

Scherma (2016, p. 49) destaca que “[...] o programa é, em geral, claro quanto aos seus objetivos e ações. Contudo, apresentou dois pontos fracos: a definição dos resultados esperados (bastante genéricos) e as fontes de financiamento”, vindo a ser muito prejudicado pela “[...] distribuição errática de recursos, corte orçamentário no último ano do primeiro PPA e número insuficiente de recursos humanos”.

A falta de planejamento estratégico, de transversalidade de ações escalonadas considerando o tempo e o espaço e a quantidade de projetos apresentados em comparação a extensão do programa também foram dificuldades apontadas por Prado (2019).

Paralelo aos entraves enfrentados com o governo federal, o programa ainda foi prejudicado com as dificuldades apresentadas pelos estados e municípios que também sofriam com a falta de investimentos, recursos humanos, poucas instituições parceiras, entre outros

problemas (SCHERMA, 2016)¹⁸.

O PDFF vigorou até o ano de 2011 quando então foi desmembrado em dois outros programas: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e Integração Sul-Americana conforme previsão do plano plurianual 2012-2015.

Contudo, Carneiro Filho e Câmara (2019) ressaltam que ainda hoje o estudo elaborado pelo grupo Retis/UFRJ que deu origem ao PDFF é utilizado como base para a produção de novas políticas para o desenvolvimento da fronteira.

3.3.2 Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF e os Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira

No ano de 2010 foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. Essa tinha como “[...] atribuição de aperfeiçoar a gestão das políticas públicas para o desenvolvimento dos 588 municípios localizados na faixa de fronteira, em onze estados da federação” (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015, p.11).

A CDIF representou a continuação das políticas de desenvolvimento regional do PDFF e buscou “[...] se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a Faixa de Fronteira”. Alicerçados na CDIF, foram criados 11 núcleos estaduais de integração da faixa de fronteira, um em cada estado fronteiriço, a fim de organizar os atores locais dos municípios e elaborar um plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira - PDIF. (BRASIL, 2016, p. 26). Assim, os Núcleos Estaduais de Fronteiras desempenhavam o papel de, na condição de interlocutor - junto ao governo federal através da CDIF, sistematizar as demandas locais, elaborar e analisar propostas de ação.

A este respeito Prado (2019) resalta a tentativa de governança da CDIF,

Nota-se, igualmente, a tentativa de criação de uma governança da comissão e as entidades que se relacionam com a mesma no intuito de fortalecimento das atividades fronteiriças, principalmente as que envolvem recursos e orçamentos públicos, neste sentido, a CDIF objetiva quebrar a cultura da relação federativa top-down, objetivando a criação de iniciativas mais horizontais, ou mesmo iniciativas de baixo para cima, bottom-up. A comissão ainda busca a tradução das demandas da fronteira para uma linguagem setorial dos programas federais, o ganho de espaço na agenda nacional e “tirar as políticas fronteiriças da fronteira institucional”, ganhando mais espaço na formulação e na proposição de políticas públicas para a faixa de fronteira e também no debate de novas legislações e normas (PRADO, 2019, p. 168).

¹⁸ Sobre o PDFF recomendamos a leitura de Prado (2019) que apresenta diversos apontamentos mais detalhados sobre o programa, inclusive com descrição da execução orçamentária e ações estratégicas.

Além dos núcleos estaduais a CDIF também criou grupos de trabalho relacionados a temas fronteiriços diversos¹⁹, no entanto, apesar da elaboração dos planos de desenvolvimento estaduais e sua posterior consolidação que gerou o Plano Brasil sem fronteiras, este não foi concretizado como política pública, em razão do fracasso nas articulações necessárias. (BRASIL, 2016).

Aliás, a este respeito Carneiro Filho e Ruckert (2015) destacam que houve dificuldades de diálogo entre os brasileiros e seus vizinhos no desenvolvimento dos planos de alguns estados, como por exemplo no Rio Grande do Sul.

Os entraves registrados na implantação do plano de desenvolvimento da faixa de fronteira de um dos mais articulados estados da federação, no que tange a interações fronteiriças e acordos internacionais, demonstra o grau de dificuldade em se realizar políticas integradas para a fronteira. Dificuldade essa decorrente da insuficiência de institucionalidade do MERCOSUL e da centralização de competências e poder de decisão na União. (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015, p.11).

No ano de 2019, sob a gestão do governo Bolsonaro, a CDIF foi recriada pelo Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019, contando com a participação de oito órgãos do governo federal (Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional,

O colegiado congrega representantes do governo federal com o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, sub-região considerada prioritária pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, e estimular a articulação federativa com os entes federados na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros na faixa de fronteira. (BRASIL, 2020b, p. 07).

No final do ano de 2020, o Ministério do Desenvolvimento Regional lançou um relatório de atividade da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – 2019-2020 referente ao período de agosto de 2019 a dezembro de 2020, destacando a importância de que as ações desenvolvidas pelo Ministério sejam articuladas com a CDIF, indicando que a Comissão é um órgão de assessoramento superior “[...] destinado a propor

¹⁹A CDIF de 2010 conta com a atuação dos grupos de trabalho relacionados aos seguintes temas: GT1 – Escolas Binacionais de Fronteira e Instituto Técnico de Fronteira (MEC); GT2 – Saúde na Fronteira (MS); GT 3 – Infraestrutura (MPOG); GT4 – Funcionamento integrado do controle fronteiriço (MF/RFB); GT5 – Inclusão produtiva (MI) e GT6 – segurança pública e fiscalização na fronteira (MI e MJ).

medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do governo federal na faixa de fronteira” (BRASIL, 2020b, p. 05).

O Ministério do Desenvolvimento Regional lançou ainda, no final do ano de 2020, um manual direcionado aos Núcleos Estaduais de Fronteira a fim de orientar sua atuação e em outubro de 2021 foi aprovado por meio da Portaria nº 2.499, de 04 de outubro de 2021 o Regimento Interno da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, fatos que indicam uma possível retomada na elaboração e execução de políticas públicas de desenvolvimento que estiveram tão silentes nos últimos tempos.

3.3.3 Programa Calha Norte - PCN

O Programa Calha Norte - PCN foi criado em 1985 com a ênfase na da defesa nacional e manutenção da soberania, assim “o projeto assumiu três objetivos principais desde o seu início: colonização e desenvolvimento, controle territorial e defesa nacional, e relações bilaterais com os países vizinhos, embora este último objetivo tenha sido deixado de lado ao longo do tempo.” (BRASIL, 2016, p. 63).

Segundo o relatório anual referente ao ano de 2019 do Programa Calha Norte este “[...] tem como objetivo aumentar a presença do poder público na Amazônia Legal, contribuindo para a defesa nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem nas fronteiras” (BRASIL, 2020c, p. 02).

Inicialmente voltado para a Amazônia, o programa possui hoje como público-alvo as comunidades dos estados do Amapá, Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e contempla duas vertentes: uma militar e uma civil.

Com relação à vertente militar, o PCN executa suas ações mediante a transferência de recursos orçamentários diretamente para os Comandos das Forças Armadas, visando à implantação, adequação e ampliação de unidades da Marinha, do Exército e da Aeronáutica na região.

Na vertente civil, o Programa executa suas ações mediante a transferência voluntária de recursos orçamentários, previstos em LOA, provenientes de emendas parlamentares, por meio de convênios firmados entre o Ministério da Defesa e os Estados e Municípios abrangidos pelo Programa, para atendimento a projetos de infraestrutura básica, complementar e aquisição de equipamentos. (BRASIL, 2020c, p. 02).

Assim, verifica-se que a vertente militar está relacionada à manutenção da Soberania e Integração Territorial, já a vertente civil com foco no apoio ao desenvolvimento regional

desenvolve “[...] projetos de implantação e melhoria da infraestrutura básica nas áreas de segurança e defesa, econômica, educação, saúde, social, transportes e esportes.” (BRASÍLIA, 2016, p. 70).

O PCN é uma das políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro que mais persiste em sua atuação, com vigência desde 1985 aos dias atuais, teve diversas alterações na rede institucional e investimentos, podendo ser considerado como uma política de Estado, eis que se verifica sua permanência na plataforma dos diversos governantes brasileiros²⁰.

3.3.4 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON

O SISFRON possui como antecedente a publicação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008 que trouxe como uma de suas diretrizes a organização das forças armadas com base no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, bem como o Plano Estratégico de Fronteiras de 2011 que impulsionou a concretização do sistema integrado que já estava sendo desenvolvido anos antes. (BRASIL, 2016).

Segundo as informações constantes no site do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro, o SISFRON é um sistema de sensoriamento que atua de forma integrada “[...] cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de monitoramento e de ação do Estado na faixa de fronteira terrestre, potencializando a atuação dos entes governamentais com responsabilidades sobre a área”. Assim, o programa contribui para o aumento da capacidade tecnológica do exército e autonomia da base industrial de defesa²¹.

O SISFRON utiliza “[...] sensores ópticos e optrônicos, radares de vigilância terrestre e de vigilância aérea de baixa altura, sensores de sinais eletromagnéticos, sistemas de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) e aeróstatos”. (BRASIL, 2016, p. 77).

O projeto “[...] é fruto da demanda de modernização do Exército Brasileiro, sendo este o grande projeto destinado à caserna, com a Estratégia Nacional de Defesa de 2008” e objetiva

²⁰ O programa Calha Norte é uma das políticas públicas para as fronteiras que mais conseguimos informações nos sites específicos do governo federal, talvez tal fato ocorra pelos longos anos que vem sendo desenvolvido, somado ao fato de que a ótica da defesa e segurança nacional sempre foi palco das políticas públicas fronteiriças. Para mais informações a respeito do PCN recomenda-se a leitura do Mapeamento das políticas federais na faixa de Fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras produzido pelo Ministério da Justiça e Cidadania em 2016, além dos diversos relatórios de atuação disponíveis no site do governo federal, relativo as atividades do Ministério da Defesa: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte.

²¹ Não foi encontrado nenhum documento oficial específico a respeito do SISFRON, assim as informações aqui constantes foram extraídas do site do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro no seguinte endereço eletrônico: <http://www.expeb.mil.br/index.php/sisfron>.

cobrir os 16.886 quilômetros da linha de fronteira (FAGUNDES, 2018, p. 157).

Destaque-se que a área piloto de implantação do SISFRON foi desenvolvida no Arco Central, mais especificamente junto à cidade de Dourados - MS na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em razão da necessidade de combate aos ilícitos ante o quadro crítico na área da segurança pública na fronteira (BRASIL, 2016).

A opção pelo Mato Grosso do Sul se justifica por dois motivos. Em primeiro lugar, os estados fronteiriços no Arco Norte da Faixa de Fronteira já possuíam a cobertura do SIPAM e os do Arco Sul apresentam maior densidade técnica e de comunicação. Em segundo lugar, o Mato Grosso do Sul apresenta um quadro crítico relacionado à segurança pública, relacionado à entrada de drogas, à atuação de grupos criminosos na fronteira, aos cultivos ilícitos e à ação de grupos armados irregulares nos países vizinhos. (BRASIL, 2016, p. 81).

Fagundes (2018, p. 157-158) aponta que “[...] o SISFRON seria uma espécie de muro virtual, baseado no uso intensivo de tecnologia. Contudo, a lógica política de um muro virtual não se difere profundamente do muro físico, tendo o mesmo objetivo de cercamento do território”. O SISFRON encontra-se atualmente vigente e é um dos grandes projetos que o exército brasileiro utiliza em sua atuação junto às zonas de fronteira.

3.3.5 Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS-Fronteira

O SIS-Fronteira foi criado por meio da Portaria Ministerial nº 1.120/GM de 6 de julho de 2005, considerado o principal projeto do Ministério da Saúde para as fronteiras, teve como objetivo principal realizar um diagnóstico da saúde na Faixa de Fronteira. (BRASIL, 2016).

Nos termos do art. 1º da citada portaria o SIS-Fronteiras pretendia “[...]” “integrar as ações e serviços de saúde nas regiões de fronteira”, sendo desenvolvido em três fases, a primeira de diagnóstico e plano operacional, a segunda de implantação de serviços para as áreas de fronteiras e a terceira de qualificação de gestão em áreas estratégicas, posteriormente a fase 2 e a fase 3 foram invertidas pela Portaria GM/MS nº 1.188/06.

A principal demanda dos municípios fronteiriços, principalmente das cidades gêmeas, era o recebimento de verbas adicionais para o sistema de saúde. Essa demanda se justificava em função da sobrecarga do sistema, uma vez que era muito comum o atendimento aos estrangeiros residentes nas cidades dos países vizinhos. A discussão sobre esse tema perdura há bastante tempo, oscilando entre restrição ao uso do sistema de saúde pelos estrangeiros e abertura para uma maior integração fronteiriça no acesso aos serviços. Outro tema recorrente é a contratação de profissionais de saúde dos países vizinhos, como meio de suprir o déficit de profissionais nos municípios fronteiriços brasileiros. (BRASIL, 2016, p. 101).

Fabriz (2019) destaca que os municípios fronteiriços possuem diversas dificuldades,

notadamente em razão de que o orçamento leva em consideração a população fixa da região, fato que não harmoniza com a situação da fronteira onde existe um grande número de estrangeiros excedentes ou ainda de brasileiros que moram nos países vizinhos, mas usufruem do SUS.

Todavia, conforme registrado no Mapeamento das políticas federais na faixa de Fronteira: Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (BRASIL, 2016, p. 101) “Os recursos do SIS-Fronteira ficaram pulverizados em diversas ações, sem que se concretizassem as etapas previstas inicialmente. O diagnóstico da saúde na Faixa de Fronteira não foi elaborado nesses últimos dez anos”.

Esse programa foi encerrado de forma gradativa em 2014 em razão da solicitação do Ministério da Saúde por meio da Portaria nº 622 de 23 de abril de 2014 e não se tem informações a respeito de outra política pública similar a esta.

3.3.6 Programa Fronteira Integrada – PFI

Em dezembro de 2020 o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional, publicou a Portaria nº 3.227, de 28 de dezembro de 2020 na qual estabeleceu o Programa Fronteira Integrada - PFI como iniciativa de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Segundo o art. 2º da citada portaria o PFI objetiva a redução das desigualdades, sejam econômicas ou sociais na região da faixa de fronteira “[...] por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda, melhoria da infraestrutura urbana e qualidade de vida da população” (BRASIL, 2020).

As intervenções públicas promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional a partir do Programa Fronteira Integrada visam fortalecer os municípios da faixa de fronteira, principalmente nos seguintes eixos setoriais da PNDR: I) desenvolvimento produtivo; II) infraestrutura econômica e urbana; III) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e VI) fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos. (BRASIL, 2020b, p. 20).

Apresentando como objetivo a busca por ações articuladas nas políticas públicas setoriais do Ministério do Desenvolvimento Regional destinadas ao enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, o Programa Fronteiras Integradas representa um potencial objeto de estudos futuros.

4 ANÁLISE DA EFICÁCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – UM OLHAR A PARTIR DE DOURADOS

Até aqui percorremos um caminho teórico a respeito das políticas públicas como método de atuação estatal por excelência na resolução de problemas públicos. Verificamos que a formação da agenda governamental é multifatorial e que determinados temas, por vezes, apesar de alcançarem a atenção dos governantes, não entram na esfera da agenda decisória (KINGDON, 1995). Entendemos que o processo de elaboração das políticas públicas é complexo e permeado por diversas fases que são interdependentes e se complementam (SOUZA, 2006), despontando o monitoramento e a avaliação dessas políticas como instrumento para verificação de sua eficiência, eficácia e efetividade (DRAIBE, 2001; ARRETICHE, 2013).

Verificamos que historicamente as políticas públicas destinadas às fronteiras brasileiras permaneceram por muito tempo centradas na esfera da segurança nacional (SCHERMA, 2015) e apesar do viés mais recente de integração desenvolvido a partir do final do Século XX (CARNEIRO FILHO; CÂMARA, 2019) poucas são as políticas destinadas ao desenvolvimento socioeconômico da região fronteira que realmente contemplem os aspectos sociais e quando estas existem sofrem com diversas adversidades, tais como dificuldades técnicas e a falta de gestão governamental (SCHERMA, 2016).

Os direitos sociais, por sua vez, representam importante papel no âmbito do desenvolvimento socioeconômico em sua expressão mais ampla, ou como diz Dallabria (2017), no verdadeiro sentido de seu alcance, que engloba aspectos econômicos e sociais, representando melhorias quantitativas e qualitativas na vida dos indivíduos, sendo essencialmente efetivados por meio de políticas públicas também na região fronteira. E é a partir destas perspectivas teóricas que passaremos então a analisar o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS sob o olhar da eficácia dos aspectos sociais ali inseridos relativos à cidade de Dourados.

No entanto, inicialmente apresentaremos neste capítulo uma breve contextualização do Estado de Mato Grosso do Sul, sua faixa de fronteira, principais indicadores econômicos e sociais, bem como da cidade de Dourados, nosso “lócus” de pesquisa.

Em seguida, apresentaremos uma visão panorâmica do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS, seus fundamentos,

principais objetivos e ações relacionadas aos 07 eixos temáticos do plano, para então posteriormente analisarmos a eficácia do eixo 06 do PDIF/MS - Desenvolvimento Socioambiental no tocante à cidade douradense.

4.1 Contextualização do estado de Mato Grosso do Sul e da cidade de Dourados e a visão institucional de desenvolvimento regional

O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 11 de outubro de 1977 por meio da Lei Complementar 31, no entanto seu primeiro governador, Harry Amorim Costa, foi empossado somente em 01 de janeiro de 1979 quando então tornou-se oficialmente um estado²². O território sul-mato-grossense encontra-se localizado na região Centro-Oeste do País e possui uma dimensão territorial de cerca de 357.147,995 km².²³ A unidade federativa faz fronteira com a Bolívia, a noroeste, e com o Paraguai, fazendo divisa ainda com outros cinco estados brasileiros, quais sejam, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Goiás e Mato Grosso.

Além disso, conforme o documento síntese do Plano de Desenvolvimento Regional PDR 2010-2030, o território Sul-mato-grossense é banhado por duas bacias hidrográficas, a do Rio Paraguai e do Rio Paraná, contando assim com uma “planície pantaneira, que se constitui por uma grande área alagadiça com predomínio de vegetação natural” e uma parte de planalto, “[...] que é caracterizado pelo elevado índice de antropização, onde há predomínio de grandes áreas mecanizadas, exploradas pela pecuária de corte e pela agricultura com alto grau de tecnificação” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 64).

Em termos de economia e renda, o Produto Interno Bruto (PIB) do Mato Grosso do Sul no ano de 2019 foi de R\$ 106.943 bilhões, sendo que o rendimento nominal mensal domiciliar per capita em 2021 foi de R\$ 1.471²⁴. O estado possui uma população aproximada em 2021 de 2.839.188 pessoas e uma densidade demográfica de 6,86 hab./km². Seu índice de IDH de 0,729, conforme o atlas de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD de 2013, atualizado pelo censo de 2010²⁵.

Conforme destaca o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira - PDIF/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 45) o estado do MS “[...] é um dos Estados da

²² Informações extraídas do site Brasil Escola. GUITARRARA, Paloma. "Mato Grosso do Sul"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/mato-grosso-sul.htm>. Acesso em 11 de agosto de 2022.

²³ Dados do IBGE, disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/panorama>. Acesso em: 11 de agosto de 2022.

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

Federação que apresenta um dos maiores índices de desenvolvimento econômico, no entanto, ainda persistem grandes desigualdades sociais” e a superação dessas representa um desafio para a consolidação de seu pleno desenvolvimento.

Destaca-se que pela visão inserida no documento síntese do Plano de Desenvolvimento Regional PDR 2010-2030²⁶ a regionalização é uma estratégia adotada para o planejamento das políticas de desenvolvimento com vistas a “[...] atingir maior grau de eficiência e eficácia na alocação e distribuição dos recursos públicos” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 30) de modo a respeitar as peculiaridades locais e reduzir as disparidades existentes. Nesse sentido, essa visão se coaduna com as ideias até aqui já alinhavadas a respeito da promoção do desenvolvimento socioeconômico a partir da efetivação dos direitos sociais e do regionalismo.

A partir desse olhar, o PDR 2010-2030 também traz disposições específicas para a área de fronteira a partir de programas e ações estratégicas “[...] com o objetivo de reduzir as desigualdades na qualidade de vida que possa minimizar a tensão social e econômica nessa região, que apresentam as maiores índices de vulnerabilidades e precariedades social e econômica do Estado” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 116) e o PDIF/MS, plano que será estudado por nós mais adiante, inclusive representa uma dessas ações, conforme se observa dos objetivos específicos estabelecidos no PDR 2010-2030.

O Município de Dourados, por sua vez, foi criado por meio do Decreto Estadual nº 30 em 20 de dezembro de 1935 e está localizado na região sul do estado de Mato Grosso do Sul. Ademais, “é considerado o centro urbano mais importante do interior, convergindo as cidades da região sul do estado e propicia acesso aos mais variados serviços para a população destes municípios” (PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS, 2021, p. 2).

Conforme informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - a cidade de Dourados conta com uma população estimada em julho de 2021 de 227.990 habitantes e uma extensão territorial de 4.062,236 km², perfazendo assim uma densidade demográfica de 47,97 hab/km²²⁷.

No tocante ao aspecto econômico, pelos dados referentes ao ano de 2019, o município conta com um PIB de quase 9,5 bilhões, ocupando assim o terceiro lugar no ranking do estado,

²⁶O Plano de Desenvolvimento Regional PDR 2010-2030 consiste em um documento elaborado no ano de 2009 pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e apresenta a visão de futuro desejada para a região sul-mato-grossense com a proposta de um plano de desenvolvimento regional para o período de 2010-2030 que deve nortear inclusive as políticas públicas de fronteira. A íntegra do Plano encontra-se disponível em: <https://silo.tips/download/plano-de-desenvolvimento-regional-pdr-ms-2030>.

²⁷Dados do IBGE, disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso em: 11 de agosto de 2022.

e possui um PIB per capita de R\$ 42.475,75²⁸ despontando sua importância regional. A cidade também se destaca no âmbito do atendimento médico e hospitalar, junto ao SUS e também na rede privada, respondendo pelo atendimento de não só de seus residentes como também de municípios vizinhos (PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS, 2021).

Segundo o atlas de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD de 2013, Dourados possui índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,747, atualizado com base no Censo de 2010, ocupando assim a 599^a posição em todo o país²⁹.

O município de Dourados como cidade de fronteira também se encontra inserido no Plano de Desenvolvimento Regional PDR 2010-2030 e no Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira sendo contemplado na visão de desenvolvimento regional e com previsão de ações específicas para a cidade no PDIF/MS, como veremos mais adiante.

4.2 O plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS

Com o crescimento das discussões sobre a temática Fronteiras e a tônica em seu desenvolvimento a partir da integração regional, o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS foi formulado a partir das Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Governo Federal (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

As Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira constitui-se em um documento elaborado no ano de 2010 por um grupo de trabalho interfederativo de integração fronteiriça composto por representantes designados pelo Ministério da Integração Nacional do Governo Federal objetivando traçar diretrizes e estratégias para a promoção do desenvolvimento regional a partir do combate às desigualdades existentes nas regiões fronteiriças historicamente menos desenvolvidas (BRASIL, 2010).

Centrado em uma visão de futuro para o desenvolvimento fronteiriço, o PDIF/MS enuncia que sua política de desenvolvimento regional tem o objetivo geral de “Construir a segurança cidadã, melhorando a qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento econômico,

²⁸ Idem.

²⁹ Dados IDH Municípios 2010. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-munic%C3%ADpios-2010>. Acesso em: 11 de agosto de 2022.

institucional e socioambiental sustentável na faixa de fronteira”, de modo a “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” (MATO GROSSO DO SUL, 2012. p. 32).

Amparados na ideia de fortalecimento da região e na possibilidade de crescimento endógeno, o PDIF/MS apresenta propostas para o desenvolvimento regional considerando as peculiaridades quanto ao aspecto físico, social e produtivo do Arco Central, uma vez que o estado de Mato Grosso do Sul encontra-se inserido neste arco, juntamente com os estados do Mato Grosso e de Rondônia. De acordo com o texto do Plano: “A unidade do Arco deriva do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 9).

Assim, buscou-se a estruturação de arranjos produtivos e a defesa de estratégias de desenvolvimento local. Nesta esteira, o documento que consolidou o PDIF/MS trouxe uma breve caracterização do Arco Central como uma região que “[...] 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” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 9), além da presença de duas bacias hidrográficas sul-americanas, a Bacia da Amazônia e a Bacia do Paraná-Paraguai, esta última abrangendo o estado sul-mato-grossense.

Dividindo as localidades ainda em diversas sub-regiões conforme suas especificidades, o plano aponta áreas produtivas a serem exploradas e que aqui merecem destaque:

Quadro 02 - PDIF/MS: Sub-regiões do Mato Grosso do Sul - caracterização e desafios

Sub-Regiões e Cidades envolvidas	Caracterização/ Potencialidades	Problemas/ Desafios
<p>Sub-Região XI: Engloba o Estado do Mato Grosso e o Estado do Mato grosso do Sul, neste último as cidades englobadas são: Aquidauana, Anastácio, Corumbá, Ladário, Miranda e Porto Murtinho</p>	<p>A região 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</p>	<p>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.</p>

	<p>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.</p>	
<p>Sub-Região XII: Esta sub-região é composta pelos municípios de Bela Vista, Bodoquena, Bonito, Caracol, Guia Lopes da Laguna, Jardim e Nioaque, todos de MS</p>	<p>Região caracterizada 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. O Parque Nacional da Serra da Bodoquena possui potencial turístico pouco utilizado e reservas mineralógicas a serem exploradas.</p>	<p>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.</p>
<p>Sub-região XIII: Caarapó, Deodópolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jatei, Laguna Carapã, Maracaju, Novo Horizonte do Sul, Rio Brillhante, Sidrolândia, Taquarussu e Vicentina.</p> <p>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</p>	<p>Essas sub-regiões possuem potencialidades em termos de atividades agropecuárias (criação de gado de corte e leiteiro, cultivo de soja, mandioca). 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 pelo Governo Estadual, sugere a possibilidade de um “corredor turístico” na área. Destacam-se 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;</p>	<p>Essas sub-regiões são conhecidas pelos problemas quanto ao narcotráfico e a contrabandos diversos. 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.</p>

	Madeira/movelaria; Mandioca; Pecuária leiteira e bovina; Pesca/piscicultura; Turismo e Turismo ecológico.	
--	--	--

Fonte: Quadro elaborado pela autora com base nas informações constantes no PDIF/MS.

Além dessa regionalização, o PDIF/MS também destaca a necessidade de integração e estreitamento de laços com os países vizinhos, tais como Paraguai e Bolívia - este último, notadamente no que tange à conflitos fundiários, como se percebe no decorrer do documento que materializa o plano.

Assim,

Em relação à dinâmica fronteiriça, no território de Mato Grosso do Sul, existe alto grau de relação e permeabilidade com as fronteiras internacionais – paraguaia e boliviana – por meio de seus atores, que nem sempre têm interesses comuns, 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. (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 06, GRIFO NOSSO)

Nessa esteira, considerando a existência de possíveis interesses divergentes e competitivos entre os países fronteiriços, o desenvolvimento fronteiriço e a articulação de ações regionalizadas demandam iniciativas específicas em diversas áreas, que vão ultrapassar a esfera nacional, despontando então a necessidade da formalização de instrumentos e acordos bi ou multilaterais elaborados em conjunto, com reforço do marco regulatório e atuação dos responsáveis não só pela política de desenvolvimento, mas também pela política externa brasileira. Assim, “[...] as soluções transfronteiriças não podem ser forçadas ou impostas. Trata-se de uma questão de negociação entre os países envolvidos, na expectativa que um acordo oficial e/ou tratado possa ser firmado e respeitado” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 46).

Estruturado em quatro grandes diretrizes, o fortalecimento institucional, o desenvolvimento econômico integrado, a cidadania e o marco regulatório, o PDIF/MS busca o desenvolvimento local com ênfase no regional, estimulando assim a formação de redes com os atores locais.

A diretriz do fortalecimento institucional destina-se ao fortalecimento de agrupamentos que permitam o reconhecimento das potencialidades locais como variável para o planejamento estratégico e participação da sociedade como um todo.

O desenvolvimento econômico integrado com vistas à integração regional e a melhoria

da qualidade de vida da população, possui como principais linhas de ação o apoio aos arranjos produtivos locais, capacitação e qualificação profissional, além do fortalecimento dos direitos de propriedade para o desenvolvimento fronteiriço, com ações voltadas à infraestrutura e logística, obtenção de recursos, linhas de créditos para empresas, fortalecimento do Sistema S entre outros.

No tocante às condições de cidadania, o plano destaca a necessidade da inserção social da população fronteiriça para que esta possa se desenvolver, estabelecendo iniciativas para promoção dos direitos humanos, como o equacionamento de conflitos indígenas e fundiários, ações de saúde integradas e o ensino bilíngue.

Por fim, no que tange ao marco regulatório, o plano explicita a importância da revisão da legislação de regência para o fim de reduzir restrições e incentivar o investimento de capital privado, inclusive internacional, nas regiões fronteiriças, objetivando a geração de emprego e a consequente melhoria da qualidade de vida da população local.

Nesse sentido, a partir da ótica da zona de fronteira como espaço de integração econômica, política e social “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 (já em execução)” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 11-12).

Como estratégia para implementação do Plano, conforme o documento que o materializa, o Ministério da Integração Nacional buscou consolidar informações sobre a faixa de fronteira, bem como a implementação de parcerias estratégicas.

Semelhantemente ao ciclo das políticas públicas, o PDIF/MS relaciona um Ciclo da Gestão Participativa do Desenvolvimento com ênfase no planejamento, organização, direção ou coordenação e controle com foco no bem-estar humano e na sustentabilidade dos recursos naturais, com a articulação nas esferas do governo federal, estadual e municipal de diversas instâncias (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

No âmbito do governo federal, o PDIF/MS destaca a atuação da CDIF como um modelo de gestão onde o diálogo intersetorial e federativo fosse permanente e envolvesse uma rede de instituições atuantes na fronteira com o objetivo de elaboração conjunta de projetos e planos decorrentes do aprimoramento das políticas públicas fronteiriças (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

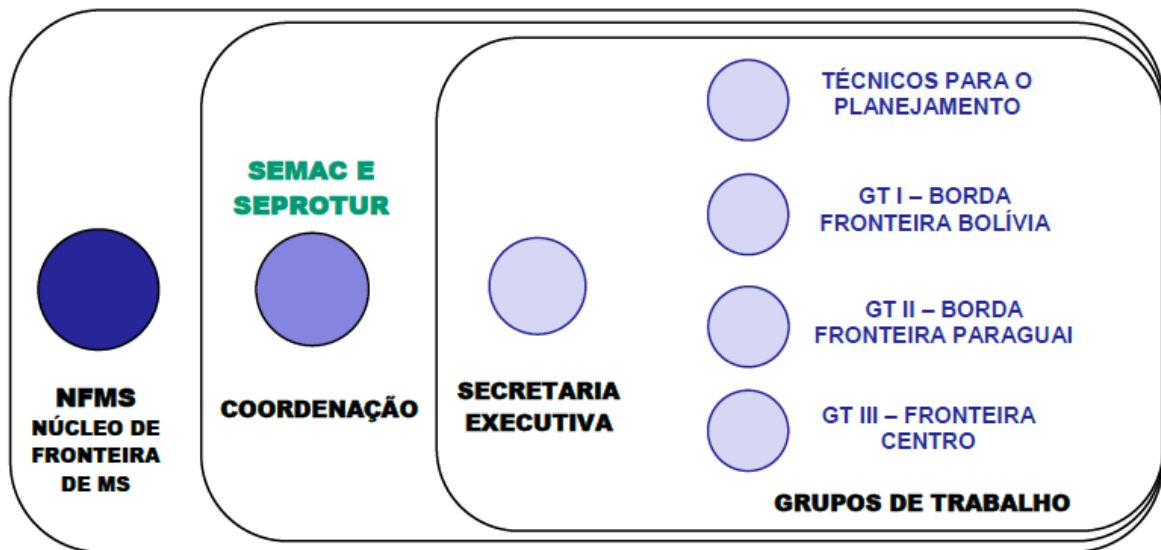
Em sede estadual, em novembro de 2011, foi instituído pelo governo do estado, por meio do Decreto nº 13.303, o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado

de Mato Grosso do Sul – NFMS - com uma matriz de relacionamento que envolve participação de vários atores sociais, tais como a classe empresarial, as universidades, a sociedade civil organizada, além dos órgãos do poder público, objetivando mobilizar recursos e as energias locais (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Ao NFMS foi conferido o objetivo de sensibilizar, articular e sistematizar as demandas da faixa de fronteira, além de aprovar e acompanhar a implantação do PDIF/MS e articulação a integração da região fronteiriça com os países vizinhos, entre outros.

Assim, conforme o citado plano, foi desenvolvido um sistema de gestão estadual do núcleo de fronteira abrangendo a SEMAC e a SEPROTUR a nível de coordenação e a criação de três grupos de trabalhos dividindo as cidades conforme suas potencialidades locais em GT I - Borda Fronteira Bolívia, GT II - Borda Fronteira Paraguai e GT III - Fronteira Centro, este último a qual cabe destaque, haja vista que a cidade de Dourados, nosso objeto de análise, foi elegida como sede do grupo.

Figura 03 - Sistema de Gestão do NFMS



Fonte: Figura extraída do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul.

O Grupo de trabalho GT III - Fronteira Centro foi composto das seguintes cidades: Bodoquena, Bonito, Caarapó, Deodópolis, Dois Irmãos do Buriti, Douradina, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Guia Lopes da Laguna, Itaporã, Jardim, Jateí, Juti, Laguna Carapã, Maracaju, Naviraí, Nioaque, Novo Horizonte do Sul, Rio Brillhante, Sidrolândia Taquarussu e Vicentina (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

As principais potencialidades do Grupo de Trabalho III - Borda Central foram indicadas

no documento síntese do PDIF/MS conforme a tabela a seguir:

Figura 04 - Potencialidades do Grupo de Trabalho III

GT III: Borda Fronteira Central.

Tabela 4 - Potencialidades Produtivas do GT III

POTENCIALIDADES PRODUTIVAS DA REGIÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES PRODUTIVAS DOS MUNICÍPIOS
Pecuária de Corte, Agroindústria, Mineração, Turismo	Bonito	Turismos contemplativo e de eventos, Pecuária, Agricultura e Mineração.
	Nioaque	Pecuária Bovina, Agroindústria, Mineração e Turismo.
	*Jardim	Pecuária Bovina, Comércio, Turismo e Mineração.
	Guia Lopes da Laguna	Pecuária Bovina, Agroindústria e Cerâmica.
	Bodoquena	Pecuária Bovina, Minério, Indústria e Turismo
Indústria, Agroindústria, Serviços, Hortifrutigranjeiro, Agricultura, Silvicultura, Pecuária de Corte, Pecuária de Leite, Turismo de Eventos	Dois Irmãos do Buriti	Pecuária Bovina, Avicultura e Agroindústria
	Sidrolândia	Pecuária Bovina, Produção de leite, Avicultura, Bicho-da-Seda (Casulo), Agricultura (soja, milho e cana-de-açúcar), Agroindústria e Indústria.
Agroindústria, Serviços, Piscicultura, Turismo, Indústria, Pecuária de Leite, Pecuária de Corte, Agricultura.	Maracaju	Pecuária Bovina, Suinocultura, Avicultura, Turismo de eventos, Agricultura (cana-de-açúcar, soja, milho) e Agroindústria.
	Rio Brilhante	Pecuária Bovina, Produção de Leite, Avicultura, Suinocultura, Mel de Abelha, Agricultura (cana-de-açúcar, soja, milho, arroz e trigo) e Agroindústria.
	Itaporã	Avicultura e Suinocultura, Piscicultura, Cinturão Verde (hortifrutigranjeiro) e Agricultura (soja, milho e arroz).
	Douradina	Avicultura e suinocultura, Cinturão Verde (hortifruticultura) e Agricultura (soja e milho).
	*Dourados	Pecuária Bovina, Produção de Leite, Avicultura, suinocultura, Agricultura (soja, milho, cana-de-açúcar), Cinturão Verde (hortifrutigranjeiro), Mel de Abelha, Agroindústria, Serviços e Comércio.
	Caarapó	Pecuária Bovina, Avicultura, suinocultura, Agricultura (soja, milho, cana-de-açúcar) e Agroindústria.
	Deodópolis	Produção de leite, Bicho da Seda (casulo), Avicultura e Suinocultura e Agricultura (soja e milho).
	Vicentina	Suinocultura e Avicultura, Agricultura (cana-de-açúcar) e Turismo Religioso e Agroindústria
	Jateí	Pecuária Bovina, Suinocultura, Avicultura, Produção de Leite, Agricultura (soja e milho) e Agroindústria.
	Fátima do Sul	Avicultura, Suinocultura e Agroindústria.
Pecuária de Corte, Indústria moveleira, Piscicultura, Agroindústria, Agricultura Familiar	Gloria de Dourados	Avicultura e Suinocultura, Produção de Leite, Bicho da Seda (casulo) e Mel de Abelha.
	Juti	Avicultura e Suinocultura
Agroindústria, Agricultura, Silvicultura, Agricultura Familiar, Pecuária de Corte.	*Naviraí	Pecuária Bovina, Suinocultura, Mel de Abelha, Agricultura (cana-de-açúcar, soja e milho), Agroindústria e Indústria.
	Taquarussu	Pecuária Bovina e Agricultura (cana-de-açúcar, soja e milho)
	Novo Horizonte do Sul	Pecuária Bovina, Bicho da Seda (casulo) e Agricultura (mandioca)
	Laguna Carapã	Agricultura (soja, milho e trigo), Avicultura, Suinocultura e Agroindústria

Fonte: SEMAC/BDE

*Município Polo

Fonte: Quadro extraído do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul (2012)

Consoante se verifica da tabela acima, as potencialidades produtivas da região de Dourados encontram-se relacionadas à Pecuária Bovina, Produção de Leite, Avicultura,

suinocultura, Agricultura (soja, milho e cana-de-açúcar), Cinturão Verde (hortifrutigranjeiro), Mel de Abelha, Agroindústria, Serviços e Comércio e a partir dessas potencialidades é que teoricamente foram estabelecidas ações a serem desenvolvidas como veremos mais a seguir.

Como já explicitado anteriormente, o PDIF/MS foi estruturado em 07 eixos estratégicos também chamados como agenda estratégica federativa. Embora, nossa análise centrar-se-á no eixo de nº 06, que trata do desenvolvimento socioambiental, teceremos a seguir algumas considerações a respeito dos demais eixos do plano a fim de situar o leitor dentro da citada agenda estratégica.

Além disso, cabe destacar que o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul apresenta uma estrutura bem organizada no tocante aos eixos temáticos. Para cada eixo são apresentados o objetivo geral, objetivos específicos, metas estratégicas, justificativas, resultados esperados e população a ser beneficiada, demonstrando ser um projeto que pode ser como uma política pública completa e complexa, mas que ao mesmo tempo permite seu desenvolvimento a partir do acompanhamento das fases do ciclo da política pública, com destaque para o monitoramento e a avaliação.

Pois bem, o primeiro eixo relacionado no plano, como de forma diversa não se esperaria, desponta o eixo da segurança que possui como objetivo geral a “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” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 33) por meio do Plano Nacional Estratégico de Fronteira criado no ano de 2011 pela Presidência da República pelo Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011, objetivando a atuação integrada e articuladas da segurança pública das esferas federativas.

Conforme previsto no PDIF/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2012) dentro desse eixo se desdobram objetivos mais específicos, tais como fortalecer o Departamento de Operações de Fronteira (DOF), implantar núcleo de inteligência da polícia militar, aprimorar unidades regionais de perícias e elaborar planos estratégicos para resolução de conflitos agrários, indígenas e de combate às drogas e o contrabando, tudo visando a redução do números de homicídios e da violência a partir do reaparelhamento dos órgãos estaduais de segurança pública no âmbito do ENAFRON.

Interessante notar que uma das metas estabelecidas para este eixo, centra-se na resolução dos conflitos de terra entre indígenas e fazendeiros. Questão salutar que engloba como sabemos diversas variáveis sociais, econômicas, identitárias entre outras, mas que foi inserido no âmbito

da segurança pública.

A saúde aparece como o segundo eixo temático do PDIF/MS com o objetivo geral de “Garantir apoio técnico-financeiro-institucional aos municípios de fronteira no estado de Mato Grosso do Sul” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 33), apontando ainda como exemplos de objetivos específicos o auxílio aos municípios de fronteira no planejamento e custeio da rede de saúde, além do fomento para o desenvolvimento da saúde nos níveis de atenção primária, secundária e terciária nessas regiões.

Considerando a realidade fronteiriça e as desigualdades ali existentes, o desafio dessa agenda temática reside na oferta de serviços de saúde na região e a demanda ali flutuante de estrangeiros e brasileiros que não entram nas estatísticas de habitantes residentes, base esta importante para o cálculo do financiamento das ações de saúde (MATO GROSSO DO SUL, 2012). Assim, o PDIF/MS relaciona como metas estratégicas nesse eixo o mapeamento dos usuários do sistema, o financiamento das ações de saúde, o estímulo à adesão do SIS fronteiras, já citado neste trabalho anteriormente, cursos de capacitação e outros.

O terceiro eixo trata da Infraestrutura e logística no âmbito das fronteiras, focado nas matrizes do transporte buscando investimentos estaduais e federais para a área, buscando a integração não só dessas regiões, mas de todo o MS com o Porto de Paranaguá e Sul-americana com o objetivo de fazer a economia da faixa de fronteira mais competitiva. Nele destacam-se como metas o “Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; Indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral; Redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas; Integração regional sul-americana” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 39). Interessante notar que neste eixo temático, embora a meta seja “indução ao desenvolvimento”, os aspectos ali relacionados são estritamente ligados à economia propriamente dita, demonstrando a comum associação do desenvolvimento somente ao crescimento econômico, como visto nos tópicos anteriores.

A Educação, por sua vez, como quarto eixo, possui como objetivo a melhoria do processo de ensino aprendizagem nas escolas estaduais localizadas na região de fronteira. Neste eixo em particular já se vislumbra a falta de comunicabilidade entre as esferas federativas, uma vez que o projeto se encontra voltado tão somente às escolas estaduais, desprezando a importância das escolas municipais no âmbito da fronteira. A construção de uma política educacional diferenciada para a região de fronteira e o respeito e fortalecimento à interculturalidade são relacionados no PDIF/MS como objetivos específicos do eixo da Educação (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Embora a Saúde e a Educação tem ganhado no PDIF/MS uma agenda temática própria, com objetivos e metas alinhavadas de forma autônoma, na linha desta pesquisa, como já demonstrado nos tópicos anteriores, consideramos que estes dois eixos são vértices pelos quais se efetiva o Desenvolvimento Socioeconômico.

No âmbito do Desenvolvimento Econômico, quinto eixo do plano, o objetivo geral é enunciado como

Fomentar o desenvolvimento econômico sustentável da produção e comercialização fronteiriça, induzir a diversificação produtiva por meio de políticas públicas setoriais integradas, com incentivos fiscais diferenciados que visam dotar esta região de uma infraestrutura e logística adequada ao turismo e ao adensamento das cadeias produtivas, apoiando a organização e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais – APLs e o escoamento da produção e a internalização dos insumos na fronteira (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 33).

De uma simples conferência no quadro contendo a Carteira de ações setoriais das instituições Públicas e Privadas do Estado de Mato Grosso do Sul, verifica-se claramente que esta é a área que contém a maior quantidade de ações propostas, em andamento ou a realizar. A título de exemplo, enquanto o eixo 06 - do Desenvolvimento Sócio Ambiental possui aproximadamente 70 ações relacionadas, o eixo 05 - do Desenvolvimento Econômico conta com mais de 450 ações distribuídas entre as cidades envolvidas, a maioria já com indicadores de como está seu andamento.

Com a expectativa de transformar a economia da região fronteiriça “[...] em produtora e exportadora de produtos e alimentos para outros mercados, com seus setores produtivos desenvolvidos, integrados, dinamizados e comercialmente competitivos” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 43) o PDIF/MS apresenta diversos objetivos específicos, como por exemplo, a instituição de políticas setoriais diversificadas com incentivos fiscais e atração de investimentos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO e do BNDES a fim de expandir e diversificar as atividades produtivas da região fronteiriça e metas estratégicas para áreas da agricultura, pecuária, turismo, indústria, comércio e serviços.

O eixo 06, agenda temática onde se localiza nosso objeto de estudo, trata do Desenvolvimento Socioambiental e possui como objetivo geral o desenvolvimento de ações e políticas públicas ligadas ao trabalho, emprego e renda, mas também no âmbito da assistência social, da cidadania, cultura, habitação, meio ambiente e circulação de pessoas. A proposta é a efetivação de políticas públicas articuladas entre os entes federativos e a sociedade civil com vistas à promoção dos direitos humanos dos cidadãos fronteiriços. Esse sexto eixo será melhor

explorado no tópico seguinte.

Por fim, o sétimo eixo é intitulado de Aduanas Integradas e visa a elaboração de “[...] uma política de aduanas integradas, em que as atividades estatais de controles de fronteiras atendam os acordos dos países do MERCOSUL que as instituiu, bem como realizar atividades compartilhadas nos monitoramentos, nas operações e nos controles” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 34). Este eixo foca num cenário de globalização, onde as fronteiras passam a exercer importante papel na facilitação de fluxos e trâmites de exportação. Assim, apresenta como objetivos específicos, formação de agenda para elaboração de políticas aduanas integradas, plano de segurança aduaneiro, monitoramento e controle de comércio exterior, modernização de equipamentos, entre outros, a fim de alcançar eficiência e agilidade do comércio internacional com rotinas integradas e sistêmicas.

Estes são os sete eixos em que o PDIF/MS se encontra estruturado e para cada uma destas agendas temáticas o plano apresenta um quadro chamado de carteira de ações setoriais constante no Anexo 01 do documento nas páginas 61 a 153 com a relação de uma série de ações a serem propostas, em andamento ou a realizar para fins de consecução do plano.

Assim, uma vez conhecido o panorama geral do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do MS, passamos a análise forma mais detalhada do eixo 06 - Socioambiental, em especial no que tange às ações sociais cujo as atividades estratégicas impactam a cidade de Dourados.

4.3 Desenvolvimento do PDIF/MS: considerações a respeito de sua execução no estado de Mato Grosso do Sul

Antes de iniciarmos a análise das ações que foram efetivamente ou não realizadas no âmbito da cidade de Dourados/MS, vamos nos deter um pouco mais a compreender o eixo 06 que trata do Desenvolvimento Socioambiental no PDIF/MS, a fim de compreender seus objetivos específicos, metas estratégicas e resultados esperados, bem como tecermos algumas considerações a respeito do desenvolvimento do Plano no Estado de Mato Grosso do Sul com base nas informações oficiais obtidas.

Como área de extrema vulnerabilidade e sempre priorizada no âmbito da segurança nacional, as políticas socioambientais sempre foram relegadas para segundo plano na região fronteiriça (MATO GROSSO DO SUL, 2012), assim com agenda temática relacionada ao desenvolvimento socioambiental, o PDIF/MS anuncia como objetivo geral do citado eixo

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. (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 44).

Assim, voltado ao desenvolvimento de políticas públicas em diversas áreas de cunho social, o eixo 06 relaciona como seus objetivos específicos, a execução e coordenação de diversos programas da Assistência Social, da Cidadania e do Trabalho, tais como o Programa Documentação para Todos/MS, o Programa de Segurança Alimentar; o Programa Complementação Nutricional às famílias indígenas; o Programa Vale Renda, no âmbito estadual, o Programa Bolsa Família; o Programa estadual de Passe-Livre Intermunicipal para Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência; do Programa de Benefício Continuado entre outros (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Além dos programas, o eixo do desenvolvimento socioambiental anuncia também como objetivo específico o fortalecimento da gestão da política do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), por meio de coordenação de ações, capacitações técnicas, cofinanciamento de serviços socioassistenciais nos municípios de fronteiras, intermediação de mão de obra formal e informal, qualificação profissional, realização de políticas habitacionais e projetos ambientais entre outros.

Para tanto foram estabelecidas algumas metas estratégicas, as quais aqui são dignas de reprodução, uma vez que consoante verificaremos mais adiante, em atenção a essas metas é que foram estabelecidas diversas ações a serem realizadas, a fim de alcançar o resultado almejado, vejamos:

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; (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 45).

Em consonância com estas metas, consta do PDIF/MS uma série de ações, aproximadamente um total de 70, a serem desenvolvidas. A este propósito registramos que o

espelho do plano de ações do PDIF/MS no tocante ao Eixo 06 - nosso objeto de estudo encontra-se no Anexo A desta dissertação.

Conforme enunciado no plano, os resultados esperados com o desenvolvimento desse eixo temático é dotar os trabalhadores fronteiriços de condições para sua inserção no mercado de trabalho, consolidando ainda ações que promovam o desenvolvimento social, a promoção dos direitos humanos e o combate a fome por meio da concessão de benefícios. Além disso, busca-se a preservação do meio ambiente e ao mesmo tempo sua inserção no cenário produtivo por meio da produção sustentável de alimentos e utilização de energia limpa. O incentivo à produção cultural também encontra guarida na lista de resultados esperados, acrescido ainda da expectativa de proporcionar à população da fronteira “[...] moradia digna, com infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais” (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 46).

Assim, a cartilha de ações setoriais das instituições públicas e privadas contida no anexo I do PDIF/MS relaciona uma série de ações estratégicas envolvendo diversos municípios fronteiriços e foi a partir dessas ações que começamos nossa investigação a respeito da eficácia do plano na cidade de Dourados.

Objetivando a coleta de dados, considerando que o PDIF/MS é um plano estadual, inicialmente foi realizada um primeiro contato, via telefone (ligação e mensagem instantânea) em janeiro de 2022 e nos meses que se seguiram, com o Senhor Daniel Massen Frainer, atualmente coordenador da Coordenadoria de Economia e Estatística da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO), a fim de conseguir maiores informações a respeito da execução do plano pelo governo do Mato Grosso do Sul.

O citado servidor foi identificado como o Superintendente de Desenvolvimento Econômico da época e nessa condição, representante do governo do estado na oficina de trabalho intitulada “Fronteiras do Brasil: Uma Avaliação do Arco Central”³⁰ que foi desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - em parceria com o então Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR -com realização de entrevistas e trabalho de campo objetivando “levantar questões, hipóteses e conhecer melhor a realidade local da fronteira do Centro-Oeste, visando contribuir para a melhoria das políticas públicas sobre

³⁰A oficina de trabalho “Fronteiras do Brasil : uma avaliação do Arco Central” tornou-se um livro publicado pelo IPEA como o volume 4 da coleção “Fronteiras do Brasil”. Nesta publicação há um texto apresentado pelo Sr. Daniel Massen Frainer intitulado “A Faixa de Fronteira: Infraestrutura e projetos integrados de desenvolvimento sustentável”.

fronteiras” (PÊGO, B. et al., 2019, p. 9). Na ocasião, o Sr. Daniel Frainer participou das atividades, bem como palestrou no evento que é ligado a pesquisa “Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública”³¹ desenvolvida dentro do projeto “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Faixa de Fronteira”, como foi constatado da publicação do volume 4 da coleção “Fronteiras do Brasil”.

Após o contato telefônico e levantamento prévio de informações, realizamos uma entrevista estruturada, via questionário, enviado ao e-mail fornecido pelo Sr. Daniel Frainer, o qual após diversas tentativas, nos encaminhou o questionário respondido. Também foi proposta ao citado servidor, via WhatsApp e via e-mail, a realização de uma entrevista via *google Meet*, que permaneceu sem resposta até o fechamento da presente pesquisa.

Além disso, também foi encaminhado um ofício à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar - SEMAGRO com um requerimento solicitando algumas informações com base nas ações que foram detectadas no plano. A referida Secretaria, por sua vez, encaminhou resposta por meio do Ofício n. 562/GAB/SEMAGRO/2022 datado de 21 de julho de 2022, assinada pelo atual Secretário da pasta, Sr. Jaime Elias Verruck, com o questionário reproduzindo basicamente as mesmas informações prestadas pelo Sr. Daniel Frainer.

Em análise as informações fornecidas oficialmente pela SEMAGRO e também considerando as respostas fornecidas pelo entrevistado Sr. Daniel Frainer, constatou-se que o PDIF/MS foi desenvolvido durante os anos de 2012 a 2016, tendo sido descontinuado a partir de 2017. Nas palavras dos interlocutores entrevistados, “[...] houve abandono por parte do governo federal do programa”, de forma que “[...] o mesmo foi feito com relação o plano estadual a partir de 2017”. Importante rememorarmos aqui que em meados de 2016, a presidência do Brasil sofreu mudança com a abertura do processo de *Impeachment* da então presidente Dilma Rousseff que foi afastada temporariamente no dia 12 de maio de 2016, assumindo assim a chefia do governo o vice-presidente Michel Temer que veio a se tornar presidente em definitivo em 31 de agosto de 2016.

Tais informações evidenciam um fato que é comum nas políticas públicas desenhadas para o âmbito das fronteiras, o problema da descontinuidade, seja pela mudança dos

³¹ A pesquisa “Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública” foi desenvolvida pela pelo IPEA em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR objetivando aprofundar os conhecimentos sobre a faixa de fronteira Brasileira, caracterizando e analisando os arranjos transfronteiriços, as políticas públicas em curso, entre outros objetivos. Como fruto da pesquisa foram publicados 06 livros sobre fronteiras, os quais recomendamos a leitura.

governantes no poder, seja pela lógica “top down” da criação dessas políticas “que vêm de cima para baixo” e que aqui se confirma, com a consequente descontinuidade do Plano Estadual em razão do abandono da política por parte do governo federal na época.

A este respeito Carneiro Filho e Ruckert (2015) pontuam que

Por fim, a descontinuidade dos programas direcionados às fronteiras, que ao longo do tempo vêm passando por alterações de nomes, fusões e divisões, retrata a desorganização e explica a pouca eficácia dos mesmos. A política oficial para as fronteiras vêm sendo levada adiante através de projetos descoordenados, que atendem os interesses pontuais de grandes grupos de poder e que são reunidos em um discurso de integração de credibilidade discutível. (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2015, p. 15)

Além disso, na linha dos ensinamentos de Kingdon (1995/2006), é possível inferirmos na análise da execução, ou melhor da falta da concretização do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do MS a presença da lógica dos múltiplos fluxos que influenciam na agenda de forma que determinados assuntos entram ou saem da agenda governamental conforme os atores visíveis e invisíveis envolvidos e a dinâmica da própria política (politics).

Assim como o Plano foi descontinuado, a equipe que trabalhava no projeto, composta por servidores efetivos e comissionados, foi desmembrada, não havendo atualmente nenhuma atividade em execução em decorrência do PDIF/MS. Embora não tenha constado no ofício da SEMAGRO, nem no questionário respondido pelo superintendente da época, o entrevistado em conversas informais, via contato telefônico, esclareceu que não havia na Secretaria muitas informações disponíveis a respeito do plano, sendo que as informações que poderiam ser fornecidas são as que constam no livro “Fronteiras do Brasil: Uma Avaliação do Arco Central”, pois o que tinha sido desenvolvido eram as oficinas que constavam ali no livro, nem há no âmbito da secretaria servidores que trabalharam na época, pois uns teriam sido exonerados e outros se aposentaram, assim o Sr. Daniel Frainer não forneceu nenhum outro nome que pudéssemos entrar em contato.

As informações fornecidas pelo governo do estado também demonstram que o Plano foi desenvolvido com o apoio de parceiros não governamentais e que várias consultorias foram contratadas via SEBRAE durante sua vigência. No entanto, quando questionado sobre se houve a contratação por parte do Estado do Mato Grosso do Sul de uma consultoria especializada, para implantação de uma Gestão por Resultados – GpR - conforme era previsto no próprio PDIF/MS, tanto a SEMAGRO, como o superintendente da época, permaneceram silentes.

E neste particular destacamos as fases do ciclo das políticas públicas referentes ao monitoramento e à avaliação, fases primordiais para responder algumas perguntas sobre a política desenvolvida, observar seus resultados, sucessos e fracassos e que embora estavam contempladas no Plano a partir da contratação dessa consultoria especializada que realizaria a capacitação da coordenação e de técnicos para o acompanhamento e monitoramento da execução do Plano, a princípio não aconteceu.

Além disso, conforme informado pela SEMAGRO não foram criados indicadores específicos para o PDIF/MS apesar de haver previsão específica a este respeito no Plano. Segundo a citada Secretaria foram utilizados os indicadores já existentes no citado Plano PDR 2010-2030, que também serviu de base para a construção do PDIF/MS, no entanto não foram localizadas avaliações de resultados do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do MS nas plataformas eletrônicas do governo sul-mato-grossense.

A este propósito destaca-se o sítio eletrônico da SEMAGRO cujos únicos documentos ali constantes são o arquivo do próprio Plano, um informativo do ano de 2013 do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul e um documento intitulado “III Encontro Nacional de Núcleos Estaduais de Fronteira - Carta de Corumbá” destacando quais deveriam ser as prioridades para a CDIF e para os núcleos estaduais em 2014. Aliás, a falta de dados sobre a execução das ações relacionadas nos eixos temáticos do Plano é latente e a própria SEMAGRO informa que “Os dados disponíveis são os que foram coletados na publicação apenas para os anos de coleta. Não há uma série contínua os indicadores foram abandonados com a troca de Governo em 2015” (Questionário respondido por meio do Ofício 562/GAB/SEMAGRO/2022, p. 4).

No tocante ao questionamento sobre quais ações relacionadas no Eixo 06 Desenvolvimento socioambiental do PDIF/MS foram efetivamente desenvolvidas, a Secretaria se limitou a responder que as ações estavam previstas no anexo do Plano, sem responder a respeito de sua concretização. De forma semelhante no tocante a pergunta se os resultados esperados que foram especificados para o citado eixo foram alcançados, a resposta que “Como houve abandono por parte do Governo Federal do programa o mesmo foi feito com relação ao plano estadual a partir de 2017” Questionário respondido por meio do Ofício 562/GAB/SEMAGRO/2022, p. 3).

Por fim, constatou-se ainda que, segundo a SEMAGRO, o Governo federal prestou apoio técnico no desenvolvimento do PDIF através do antigo Ministério da Integração e recursos financeiros tão somente no que tange ao custeio de ações como diárias, passagens e

insumos necessários para as reuniões e oficinas. Esta conduta foi a mesma do governo do estado para com relação aos municípios participantes do Plano.

Ainda objetivando o desenvolvimento da pesquisa e o levantamento de dados, foi realizada também, durante os primeiros meses do ano de 2022 (janeiro a maio), uma pesquisa no sítio eletrônico do Diário Oficial do Estado a fim de verificar eventuais publicações referentes a execução do PDIF/MS e suas ações, utilizando-se como marco temporal o período de período 01/01/2012 a 30/04/2021 e a combinação das expressões “políticas públicas” and “fronteiras”. No entanto, curiosamente a pesquisa não expressou nenhum resultado. Ato contínuo, com os mesmos parâmetros pesquisamos também a expressão “políticas públicas” de forma que foram apresentados uma multiplicidade de resultados, cerca de 16.277 itens.

Posteriormente, a fim de refinar a pesquisa, uma vez que pelo filtro utilizado não era possível identificar a especificidade a respeito das fronteiras, realizamos nova busca, utilizando o mesmo lapso temporal, mas somente com a expressão “fronteiras” que apresentou 374 resultados, dos quais destacamos as seguintes publicações que de algum modo possuíam certa pertinência com a temática de políticas públicas para as fronteiras:

Quadro 03- Publicações no Diário Oficial de Mato Grosso do Sul referentes à temática fronteiras (2012 a 2021).

Data de publicação no D.O.	Ato	Objeto	Obs.
27/04/2021	Edital de Convocação – Fundo de Cultura MS	Projeto de cultura “fronteiras mestiças”	Convoca projetos aprovados de literatura
25/03/2021	Resolução Nº 42/CIB/SES – Aprovar as decisões da Comissão Inter gestores Bipartite.	Aprova o protocolo estadual de atendimento de saúde ao migrante	Direito ao atendimento de saúde de urgência e emergência para os migrantes
09/03/2021	Decreto nº 15.631, de 8 de março de 2021.	Institui o Programa “MS Fronteiras”, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul.	Voltado ao empoderamento e combate à violência contra as mulheres fronteiriças

25/01/2021	Deliberação CEIF/FCO N. 001 de 20 de janeiro de 2021	Aprova e Ratifica as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos, em caráter complementar, aos definidos pelo CONDEL/SUDECO para a concessão de financiamentos, no ano de 2021, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em Mato Grosso do Sul.	Diretrizes e possibilidade de financiamentos voltadas a empreendimentos que podem ser também região de fronteira
16/12/2020	Resolução CEPE-UEMS Nº 2.249, de 4 de dezembro de 2020.	aprova o Projeto Pedagógico do Curso de Pós-Graduação “lato sensu” em Segurança Pública e Fronteiras - UEMS	Possibilidade de estudos sobre o tema fronteiras
30/11/2020	Chamada FUNDECT Nº 08/2020 - programa pesquisa para o SUS: Gestão compartilhada em saúde – PPSUS	- Vigilância em saúde e a pandemia da COVID-19 na região de fronteira: um estudo longitudinal para monitoramento das sequelas em pessoas idosas; - Rede Intersetorial de Políticas Públicas: saúde, saberes e diversidades no município fronteiriço de Porto Murtinho/MS.	Projetos do eixo: Saúde nas fronteiras
27/10/2020	Ata da Reunião da Oficina para Definição das Áreas Prioritárias do Estado de Mato Grosso do Sul para Atendimento do Edital Nº 18/2020 - CAPES	Definição de eixos de pesquisa para os projetos do MS submetidos a CAPES	Eixo IV contendo várias temáticas de fronteiras
30/06/2020	Edital nº018/2020 - PROPPI/UEMS	Processo seletivo do curso de pós-graduação lato sensu em segurança pública e fronteiras – UEMS	Seleção de projetos para estudo que podem conter o tema fronteiras
19/06/2020	Edital UEMS/CNPq N. 01/2020 – PROPP/UEMS – PIBIC	Seleção de projetos	03 projetos relacionados à fronteira, todos sobre a área do idioma/língua.

19/03/2020	Aviso de resultado de licitação	Pregão nº 013/2020	Evento Vozes da Fronteira, voltado para promoção, valorização, difusão, registro e celebração da música regional de fronteira, caracterizado pela integração de laços entre as culturas dos países integrantes da Rota Bioceânica através da sua realização, registro e distribuição de DVD's do Show entre os países integrantes da rota.
11/03/2020	Decreto Nº 15.387, de 10 de março de 2020.	Classifica os municípios considerados de risco sanitário e os situados em região de fronteira internacional.	Para ações de vigilância – febre aftosa.
12/02/2020	Extrato do primeiro termo aditivo ao termo de cooperação mútua no. 1031/2019/UEMS	Apoio à execução do Curso de pós-graduação lato sensu em segurança pública e fronteiras.	projetos para estudo que podem conter o tema fronteiras
28/01/2020	Anexo I da Deliberação CEIF/FCO 001 de 23 de janeiro de 2020.	Estabelece as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos definidos em Mato Grosso do Sul, em caráter complementar àqueles traçados pelo CONDEL/SUDECO e pelo Ministério da Integração Nacional para a concessão de financiamentos, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO).	Diretrizes e possibilidade de financiamentos voltadas a empreendimentos que podem ser também região de fronteira

20/12/2019	Demonstrativo de despesa	Programa preservação da vida e patrimônio. Realização de operações policiais no combate à criminalidade nas regiões de fronteira e divisas por meio do Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras e Divisas (GGIFRON-D)	Política Pública de Segurança Pública
23/10/2019 - edição extra	Anexo I da Deliberação CEIF/FCO 362 de 15 de outubro de 2019	Estabelece as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos definidos em Mato Grosso do Sul, em caráter complementar àqueles traçados pelo CONDEL/SUDECO e pelo Ministério da Integração Nacional para a concessão de financiamentos, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO).	Possibilidade de financiamento para projetos em áreas de fronteiras.
03/09/2019	Portaria UEMS-PROPP nº 51/2019, de 02 de setembro de 2019.	Constitui comissão para elaboração de proposta do Projeto Pedagógico e Regulamento do Curso de Pós graduação lato sensu em Segurança Pública e Fronteiras, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, na Unidade Universitária de Dourados.	Estudo que podem conter o tema fronteiras
20/03/2019	Anexo I da Deliberação CEIF/FCO N. 037 de 13 de março de 2019.	Estabelece as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos definidos em Mato Grosso do Sul, em caráter complementar àqueles traçados pelo CONDEL/SUDECO e pelo Ministério da Integração Nacional para a concessão de financiamentos, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	Possibilidade de financiamento para projetos em áreas de fronteiras também

26/12/2018	Decreto 6.559/1992 Decreto 8.420/1995	Institui o programa de fronteiras do futuro, para a retomada do desenvolvimento regional, com infraestrutura e incentivo à expansão da agricultura, consolidando a integração e a modernização socioeconômica do Estado. Reformula o Programa Fronteiras do Futuro e consolida a legislação a ele referente.	Relação dos atos normativos relativos às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiros-fiscais de que trata o inciso I do caput do art. 3º da Lei complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017.
17/09/2018	Chamada FUNDECT N° 06/2017 – UNIVERSAL-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Inovação para o Estado de Mato Grosso do Sul.	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras.
24/08/2018	Chamada FUNDECT N° 06/2017 – UNIVERSAL-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Inovação para o Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
14/08/2018	Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
10/08/2018	Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
18/07/2018	Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras

05/07/2018	Chamada FUNDECT N° 06/2017 – UNIVERSAL-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Inovação para o Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
03/07/2018	EXTRATO DO TERMO DE CONVÊNIO N° 28601 /2018. Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Objeto: Constitui objeto do presente Termo de Convênio a execução do Projeto “Rompendo Fronteiras”, assegurando-se a efetivação da prestação do serviço socioassistencial pelo CRAS do ente municipal mediante disponibilização de veículo para utilização exclusivamente de transporte dos beneficiários, sendo parte integrante do presente instrumento, independente de transcrição do Plano de Trabalho. Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Área Social
25/06/2018	Anexo I da Deliberação CEIF/FCO N. 117 de 07 junho de 2018	Estabelece as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos definidos em Mato Grosso do Sul, em caráter complementar àqueles traçados pelo CONDEL/SUDECO e pelo Ministério da Integração Nacional para a concessão de financiamentos, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).	Diretrizes e possibilidade de financiamentos voltadas a empreendimentos que podem ser também região de fronteira
05/06/2018	Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras

03/04/2018	Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
28/03/2018	Decretos Normativos Decreto 14.090/2014	Institui o Programa Fomentar Fronteiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos que especifica. ASSUNTO: Diferimento do lançamento e pagamento do imposto incidente na operação de importação para a operação subsequente; e concessão de crédito presumido em relação à operação subsequente à da importação, com os mesmos produtos, quando destinada a outra unidade da Federação	Incentivo Financeiro
23/03/2018	Republicado por incorreção na matéria publicada no DOE n° n°9.615 de 15 de março de 2018, página 11. Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
22/03/2018	Republicado por incorreção na matéria publicada no DOE n° 9.618 de 20 de Março de 2018, página 11. Chamada FUNDECT N° 06/2017 – UNIVERSAL-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Inovação para o Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
20/03/2018	Chamada FUNDECT N° 06/2017 – UNIVERSAL-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Inovação para o Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
15/03/2018	Resolução/SEFAZ N° 2.921, de 12 de março de 2018.	Divulga os atos normativos instituidores das isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais, relativos ao ICMS, para efeito do que dispõe o Convênio ICMS 190/17, celebrado com base na Lei Complementar Federal n° 160, de 7 de agosto de 2017.	Decreto 14.090/2014 Institui o Programa Fomentar Fronteiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos que especifica. ASSUNTO: Diferimento do lançamento e pagamento do imposto incidente na operação de

	Chamada FUNDECT N° 01/2018 – PAE-MS	Seleção Pública de Propostas para Realização de Eventos Científicos, Tecnológicos e de Inovação no Estado de Mato Grosso do Sul	importação para a operação subsequente; e concessão de crédito presumido em relação à operação subsequente à da importação, com os mesmos produtos, quando destinada a outra unidade da Federação.
09/03/2018	Decreto N° 14.960, de 8 de março de 2018	Institui o Grupo de Trabalho denominado “GT MS Fronteiras”, nos termos que especifica, em conformidade com a Resolução CODESUL n° 1.251, de 12 de dezembro de 2017.	Estudos Tema Fronteiras
05/03/2018	Chamada FUNDECT N° 06/2017 – UNIVERSAL-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e Inovação para o Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
06/11/2017	Extrato de Termo Outorga n° 035/2017 referente ao processo N° 59/300.073/2017 SIAFEM N°. 027162	Concessão de Auxílio Financeiro para execução de projeto científico: “O projeto mais médicos nas fronteiras Brasil/Paraguai e Brasil/Bolívia em Mato Grosso do Sul”.	Área da Saúde
30/10/2017	Retificação de matéria publicada no Diário Oficial n° 9.520 do dia 26 de Outubro de 2017, página 19. Chamada FUNDECT N° 02/2017 – Mestrado em Mato Grosso do Sul	Seleção Pública de Projetos para Concessão de Bolsas em Nível de Mestrado nos Programas de Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior do Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
26/10/2017	Chamada FUNDECT N° 02/2017 – Mestrado em Mato Grosso do Sul	Seleção Pública de Projetos para Concessão de Bolsas em Nível de Mestrado nos Programas de Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior do Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras

11/09/2017	Chamada FUNDECT N° 02/2017 – Mestrado em Mato Grosso do Sul	Seleção Pública de Projetos para Concessão de Bolsas em Nível de Doutorado nos Programas de Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior do Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
22/08/2017	Chamada FUNDECT N° 02/2017 – Mestrado em Mato Grosso do Sul	Seleção Pública de Projetos para Concessão de Bolsas em Nível de Doutorado nos Programas de Pós-Graduação das Instituições de Ensino Superior do Estado de Mato Grosso do Sul	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
30/06/2017	Republica-se por conter incorreção no original publicado no Diário Oficial de Mato Grosso do Sul n° 9.434 do dia 22 de Junho de 2017, páginas 09 a 14.	Classificação das propostas aprovadas - Edital UEMS/CNPq N ° 001/2017 – PROPP/UEMS – PIBIC	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
22/06/2017	Classificação das propostas aprovadas - Edital UEMS/CNPq N ° 001/2017 – PROPP/UEMS – PIBIC	Propostas de pesquisas	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
01/06/2017	Deliberação CEIF/FCO N. 311 de 17 de maio de 2017.	Aprova e Ratifica as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos, em caráter complementar, aos definidos pelo CONDEL/SUDECO para a concessão de financiamentos, no ano de 2017, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em Mato Grosso do Sul.	Diretrizes e possibilidade de financiamentos voltadas a empreendimentos que podem ser também região de fronteira
02/05/2017	Edital UEMS/CNPq N ° 001/2017 – PROPP/UEMS – PIBIC	Propostas de pesquisas	03 projetos com temática de fronteira

10/11/2016	Extrato de Termo de Outorga no 26.516/2016	Concessão auxílio-financeiro para o Projeto ““ENTRE FRONTEIRAS do Prêmio Rubens Corrêa de Teatro/2016”. Com as seguintes características técnicas: Criar um espetáculo inspirado nas matrizes dos territórios de fronteira do Sudoeste de Mato Grosso do Sul.	Projeto cultural com tema de fronteiras
17/10/2016	Chamada FUNDECT/DECIT-MS/CNPq/SES N° 03/2016 – PPSUS-MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa para o Sistema Único de Saúde (SUS) em Mato Grosso do Sul	02 projetos com temática de fronteiras
13/10/2016	Deliberação CEIF/FCO N. 854 de 21 de setembro de 2016.	Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos definidos em Mato Grosso do Sul, em caráter complementar àqueles traçados pelo CONDEL/SUDECO e pelo Ministério da Integração Nacional para a concessão de financiamentos, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).	Diretrizes e possibilidade de financiamentos voltadas a empreendimentos que podem ser também região de fronteira
06/09/2016	Deliberação CEIF/FCO N. 184, de 29 de abril de 2015.	Aprova e Ratifica as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos, em caráter complementar, aos definidos pelo CONDEL/SUDECO para a concessão de financiamentos, no ano de 2015, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em Mato Grosso do Sul.	Diretrizes que também contempla financiamentos para empreendimentos que podem ser nas fronteiras

30/08/2016	Extrato de Termo Outorga N°238/2016	Concessão de Auxílio Financeiro para execução de projeto científico: “Migrações, Fronteiras e refúgio: Mato Grosso do Sul na rota das migrações transnacionais”	
28/07/2016	Chamada FUNDECT/CAPES n° 10/2016 – PAPOS-MS	Seleção Pública de Propostas para Apoiar os Cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu no Estado de Mato Grosso do Sul	07 projetos com temas de fronteira
11/07/2016	Edital UEMS/CNPq N° 002/2016 –PROPP/UEMS - PIBIC	Seleção Pública de Projetos para o Programa Institucional de Iniciação Científica - Ações Afirmativas (PIBIC)/ Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul	06 projetos com tema de fronteira
13/05/2016	Chamada Fundect N° 26/2015 – PUBLICA- MS	Seleção Pública de Propostas para o Programa de Apoio à Divulgação Científica, Tecnológica e de Inovação do Estado de Mato Grosso do Sul - 2015	01 projeto com tema fronteira
05/02/2016	Deliberação CEAS/MS n°. 266 de 13 de novembro de 2015.	Relatório e das Propostas Aprovadas na XI CONFEAS/MS – 2015.	Estabeleceu como prioridades o atendimento dos CRAS e CREAS nas regiões de fronteiras
05/02/2016	Deliberação CEIF/FCO N. 01 de 28 de janeiro de 2016.	Aprova e Ratifica as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos, em caráter complementar, aos definidos pelo CONDEL/SUDECO para a concessão de financiamentos, no ano de 2016, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em Mato Grosso do Sul.	Diretrizes que também contempla financiamentos para empreendimentos que podem ser nas fronteiras

22/12/2015	Lei Nº 4.806, de 21 de dezembro de 2015	Institui o Plano Plurianual para o período de 2016/2019	Inserir a fronteira em vários aspectos do plano
21/12/2015	Resolução Nº. 117/SES/MS	Institui e define as atribuições do Comitê Estadual da Força Tarefa de Combate, Controle, Prevenção e Redução do Aedes Aegypti no MS da Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul.	Monitoramento da proliferação do Aedes aegypti nos municípios de fronteira
21/09/2015	Extrato do Contrato Nº 0045/2015/SEJUSP	Aquisição de condicionador de ar, com o objetivo de atender às necessidades da implantação do Sistema de Videomonitoramento das cidades de fronteira de Mato Grosso do Sul, através do Convênio nº 788227/2013 SENASP/MJ.	Política Pública de Segurança Pública
21/09/2015	Extrato de Termo Outorga nº 120/2015 referente ao processo Nº 59/300.220/2015 SIAFEM Nº 024571	Concessão de Auxílio Financeiro para execução de projeto científico: “Fronteiras invisíveis: as relações do Brasil com a América Latina”.	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
28/08/2015	Extrato de Termo Outorga Nº 075/2015, SIAFEM 024462, Referente ao processo Nº 59/300.111/2015.	Concessão de Auxílio Financeiro para execução do projeto científico: “Fronteiras Étnico-Culturais – Análise do Tráfico e Migração de Pessoas nas Fronteiras de Mato Grosso do Sul”.	Possibilidade de Temas sobre as fronteiras
01/06/2015	Deliberação CEIF/FCO N. 184, de 29 de abril de 2015.	Aprova e Ratifica as Diretrizes, as Prioridades, os Critérios e os Procedimentos, em caráter complementar, aos definidos pelo CONDEL/SUDECO para a concessão de financiamentos, no ano de 2015, a empreendimentos a serem assistidos com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), em Mato	Diretrizes que também contempla financiamentos para empreendimentos que podem ser nas fronteiras

		Grosso do Sul.	
01/06/2015	Chamada FUNDECT/CNPq/UEMS N° 02/2015 – PIBITI-UEMS	Seleção Pública de Projetos para o Programa de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI/CNPq) da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul	02 projetos com tema de fronteira
05/05/2015	Chamada FUNDECT n° 038/2014 – PUBLICA- MS	Seleção Pública de Propostas para o Programa de Apoio à Publicação Científica, Tecnológica e de Inovação do Estado de Mato Grosso do Sul	01 projeto com temática de fronteira
04/05/2015	Chamada FUNDECT/CNPq N° 09/2014 – DCR	Seleção Pública de Pesquisadores para o Programa de Desenvolvimento Científico e Tecnológico Regional no Estado de Mato Grosso do Sul	01 projeto com temática de fronteira
26/12/2014	Lei N° 4.641, de 24 de dezembro de 2014.	Aprova a terceira revisão do Plano Plurianual para o período de 2012/2015.	Contempla aspectos sobre o desenvolvimento das fronteiras
22/12/2014	Chamada FUNDECT/CNPq N° 15/2014 – PRONEM - MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e de Inovação para o Programa de Apoio a Núcleos Emergentes no Estado de Mato Grosso do Sul	02 projetos com tema de fronteira
16/12/2014	Deliberação N° 02, de 10 de dezembro de 2014.	Aprova o Plano Estadual de Parceria Público-Privada - 2015, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul.	Proposta de saúde pública para área de fronteira brasileira

10/12/2014	Deliberação CEAS/MS n°. 232, de 24 de novembro de 2014.	Dispõe sobre a aprovação da Sistemática de Cofinanciamento do Fundo Estadual de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social, para o exercício 2015.	Prevê pagamento de valor adicional para conurbações internacionais a ser aplicado no atendimento social do CREAS
01/12/2014	Decreto Nº 14.090, de 27 de novembro de 2014.	Institui o Programa Fomentar Fronteiras, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos que especifica.	Finalidade de incentivar o comércio atacadista na região de fronteira internacional do Estado, por meio de estabelecimento comercial atacadista e, excepcionalmente, por meio de estabelecimentos industriais, mediante a concessão de benefícios fiscais.
24/11/2014	Resolução SEJUSP/MS/Nº 720 – de 19 de novembro de 2014.	Aprova o Planejamento Estratégico de Justiça e Segurança Pública – PEJUSP – Consolidação do Período de 2007 a 2014 e 2015 a 2022	Trata sobre o Plano Estratégico para Segurança nas Fronteiras
04/11/2014	Chamada FUNDECT n° 038/2014 – PUBLICA- MS	Seleção Pública de Propostas para o Programa de Apoio à Publicação Científica, Tecnológica e de Inovação do Estado de Mato Grosso do Sul	
14/10/2014	Chamada FUNDECT n° 038/2014 – PUBLICA- MS	Seleção Pública de Propostas para o Programa de Apoio à Publicação Científica, Tecnológica e de Inovação do Estado de Mato Grosso do Sul	
18/09/2014	Chamada FUNDECT/CNPq N° 15/2014 – PRONEM - MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e de Inovação para o Programa de Apoio a Núcleos Emergentes no Estado de Mato Grosso do Sul	

05/09/2014	Chamada FUNDECT/CNPq N° 15/2014 – PRONEM - MS	Seleção Pública de Projetos de Pesquisa e de Inovação para o Programa de Apoio a Núcleos Emergentes no Estado de Mato Grosso do Sul	
07/02/2014	Extrato do Termo Administrativo de Cessão de Uso	O Presente Convênio tem por finalidade atender o projeto de videomonitoramento formalizado entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul, em 08 (oito) cidades da faixa de fronteira, através do programa de Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras – ENAFRON, com a cedência pelo município de espaço público destinado a instalação de postes de concreto e metal que abrigarão as câmeras e torres metálicas que farão as transmissões dos dados coletados para a central de videomonitoramento.	Política Pública de Segurança Pública
10/10/2013	Decreto n° 13.779, de 9 de outubro de 2013.	Institui o Plano Estadual de Segurança Pública para Fronteira, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.	Política Pública de Segurança Pública
07/08/2013	Chamada FUNDECT/CAPES n° 010/2013 – Mestrado em MS	Seleção Pública de Bolsistas de Mestrado em Programas de Pós-Graduação das Instituições do Estado de Mato Grosso do Sul	
24/07/2013	Chamada FUNDECT/CAPES n° 010/2013 – Mestrado em MS	Seleção Pública de Bolsistas de Mestrado em Programas de Pós Graduação das Instituições do Estado de Mato Grosso do Sul	

27/03/2013	Decreto nº 13.595, de 26 de março de 2013.	Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual das Cidades de Mato Grosso do Sul.	Câmara Setorial de Programas Urbanos deve fazer assessoramento a programas voltados à dinamização das relações nos municípios localizados em áreas de fronteiras.
19/12/2013	Lei nº 4.290, de 18 de dezembro de 2012.	Aprova a primeira revisão do Plano Plurianual para o período de 2012/2015, e dá outras providências	Contempla aspectos sobre o desenvolvimento das fronteiras
20/11/2012	Resolução SEJUSP/MS/Nº 632- de 14 de novembro de 2012.	Institui o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, pólo Jardim, e dá outras providências.	Foco total na área da segurança pública
22/06/2012	Resolução SEJUSP MS Nº604 – de 28 de junho de 2012.	Institui o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira, pólo Naviraí, e dá outras providências.	Foco total na área da segurança pública
18/05/2012	Lei nº 4.191, de 17 de maio de 2012.	Crédito especial destinados à implementação de ações relacionadas ao Projeto de Apoio ao Reparelhamento dos Órgãos Estaduais de Segurança Pública no âmbito da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron),	Política Pública de Segurança Pública
14/05/2012	Chamada pública - seleção de candidatos para concessão de bolsa	A presente Chamada tem por objetivo selecionar interessados, para concessão de bolsa pesquisa, no âmbito do projeto “MERCOSUL e Regiões de Fronteira (abrangência: RS, SC, PR, MS).	

Fonte: Elaboração da autora com base nos resultados encontrados na pesquisa

Da referida pesquisa, verificou-se que a maioria dos resultados obtidos durante todo o período encontram-se relacionadas a programas de seleção pública para bolsas ou projetos que podem vir a envolver o tema de fronteiras. Considerando a informação repassada pela

SEMAGRO de que em razão do abandono por parte do governo federal a partir de 2017, o PDIF/MS também foi descontinuado, não é possível relacionar que os resultados encontrados a partir do citado ano sejam em decorrência da execução do plano.

Além disso, se considerarmos os resultados encontrados de 2012 a 2016 verifica-se que em sua grande maioria, também referem-se a seleção de projetos de estudos que podem contemplar temas de fronteiras, bem como a publicação de diretrizes para possíveis financiamentos a serem concedidos a empreendimentos que podem ser ligadas às áreas fronteiriças ou ainda publicações relativas a área da segurança pública, como por exemplo a aquisição de equipamentos de videomonitoramento e outros no âmbito do ENAFRON. Tais constatações reforçam a conclusão de que as políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento das fronteiras não aparecem como prioridade na agenda decisória do governo de Mato Grosso do Sul.

Aliás, a este respeito destacamos a fala do entrevistado, Sr. Daniel Frainer que expressando sua percepção sobre os avanços no desenvolvimento socioeconômico da região fronteiriça após a implementação do PDIF/MS destacou que poucos foram os avanços em relação a efetiva integração da faixa de fronteira, sendo que tal região permanece sendo “uma das mais vulneráveis na questão de renda e geração de oportunidades”, pontuando que

Das reuniões que participei do PDIF nacional, o governo desde 2017 até o momento, parece ter abandonado os programas de fronteira deixando os estados sem uma coordenação nacional e sem recursos para viabilizar políticas nesse sentido. Os poucos esforços que ainda persistem são de pesquisadores do IPEA e outras instituições mostrando a problemática da fronteira, mas sem um apoio efetivo por parte do governo federal para a solução. O governo nas reuniões parece estar mais interessado no que cada estado vem realizando do que efetivamente chamar a responsabilidade dos problemas enfrentados na fronteira e na sua integração bem como redução das desigualdades regionais. (Entrevistado D.F.)

Com base nas informações levantadas verifica-se que a percepção de abandono e descontinuidade das políticas públicas para a faixa de fronteira sul-mato-grossense, notadamente no que tange ao Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do MS que foi encerrado em razão do abandono do programa por parte do governo federal, confirma a hipótese levantada nesta pesquisa de que as políticas públicas sociais direcionadas para a faixa de fronteira são ineficazes devido ao seu modelo de elaboração, distante da realidade local em uma lógica *top-down* na formação da agenda, bem como em razão da constante descontinuidade junto às agendas de governos.

Sendo assim, a hipótese se confirma a nível estadual, vamos a análise do Plano de

Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do MS a nível municipal.

4.4 O Eixo 06 - desenvolvimento socioambiental do PDIF/MS e sua execução na cidade de Dourados

Nos propomos a pesquisar a eficácia das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico da faixa de fronteira brasileira, a partir da análise do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS no âmbito da cidade de Dourados/MS. A escolha do *locus* de pesquisa foi motivada ante a ausência de trabalhos voltados a esta urbe, uma vez que apesar de estar na região de fronteira não é assim comumente lembrada, ao contrário do que acontece por exemplo com a cidade gêmea de Ponta Porã.

Além disso, conforme estabelecido no PDIF/MS Dourados foi instituída como cidade sede do Grupo de Trabalho III - Borda Fronteira Central criado no Plano. Assim, acreditava-se que, por ser uma cidade polo para os desenvolvimentos dos trabalhos do grupo III da faixa de fronteira, contaria com dados substanciais sobre o desenvolvimento do plano. No entanto, no decorrer da pesquisa, constatou-se uma realidade diversa da esperada, como veremos a seguir.

Iniciamos nossa investigação a partir de uma pesquisa no site da prefeitura de Dourados em busca de informações a respeito da execução do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS, foi quando encontramos uma notícia, sem data, mas intitulada “Projeto de Dourados será expandido para municípios da borda de fronteira”³² destacando que a cidade era sede do Grupo de Trabalho III chamado do NFMS e que o projeto de desenvolvimento do pólo metalmeccânico criado pelo então prefeito Murilo Zauith, iria ser expandido para os demais municípios da Borda de Fronteira Central, destacando-se ainda a atuação da Secretaria de Desenvolvimento.

Objetivando entender melhor a respeito de como ocorreu o desenvolvimento do Plano na cidade e quais seriam os caminhos a serem percorridos pela pesquisa, foi realizada uma conversa informal em 18 de fevereiro de 2022, com o então Secretário de Governo e Gestão Estratégica, Dr. Henrique Sartori, o qual na oportunidade me informou previamente que provavelmente a prefeitura não dispunha de muitos dados sobre o programa e que eu deveria

³²Esta foi a única notícia localizada no sítio eletrônico da Prefeitura de Dourados e está disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/index.php/projeto-de-dourados-sera-expandido-para-municipios-da-borda-de-fronteira/>

verificar junto às demais secretarias.

Foram então protocolados no total 06 ofícios, distribuídos entre a Secretaria Municipal de Desenvolvimento - SEMDES, Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS e Secretaria Municipal de Governo e Gestão Estratégica - SEGOV, contendo requerimento de informações a respeito das ações contempladas no eixo 06 do PDIF/MS (desenvolvimento socioeconômico) que foram executadas em Dourados em decorrência do Plano.

Por meio do Ofício nº. 220/2022/Regulação/SEMAS recebemos a primeira resposta da municipalidade emitida pela então Secretaria Municipal de Assistência Social na data de 22 de julho de 2022 informando que o PDIF/MS não foi desenvolvido por aquela Secretaria, mas que a SEMAS poderia contribuir com a pesquisa se fosse realizado outro requerimento explicitando as informações necessárias. Em que pese o primeiro ofício protocolado na citada Secretaria contivesse questionamentos estritamente relacionados a suas atividades, tais como informações sobre atendimentos de seus equipamentos, dados de programas assistenciais entre outros, ato contínuo elaboramos novo requerimento e o protocolamos no mesmo dia, o qual até o presente momento encontra-se sem resposta.

Do total de requerimentos realizados, 03 ofícios foram protocolados via sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, o e-SIC Dourados, recebendo os protocolos de nº 535C35A7, nº CC0961168 e nº F0D2736B. Todos esses protocolos tiveram seus prazos de resposta prorrogados e 01 ainda se encontra sem atendimento, tramitando junto à Secretaria Municipal de Assistência Social até o momento de conclusão desta pesquisa. Também se encontra sem resposta o Ofício protocolado in loco na SEMDES.

No tocante à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, protocolamos um ofício *inlócus* a fim de conversar diretamente com o atual secretário da pasta, Sr. Cleriston Recalcatti. Na ocasião, a citada autoridade falou que desconhecia a existência do PDIF/MS, bem como não sabia dizer se existiam documentos a respeito de sua execução arquivados no local, mas que diligenciaria a respeito do assunto com os servidores mais antigos, citando então o nome do Sr. Edevaldo. Ocorre que já havíamos conversado com o referido servidor em meados do mês de fevereiro de 2022, quando por meio de ligação telefônica este havia informado que não sabia muitas informações, uma vez que as ações do Plano haviam sido concentradas em uma única servidora que na época era comissionada e havia sido exonerada.

Assim, dos 06 ofícios protocolados junto à prefeitura de Dourados, até o fechamento da presente pesquisa, apenas 03 deles foram respondidos pela municipalidade, sendo que destes, duas respostas foram encaminhadas por meio de ofícios com numeração distinta (Ofício Nº.

2650/2022 - DAL/SEGOV/PMD e Ofício N°. 2663/2022 - DAL/SEGOV/PMD) mas de igual teor, informando que, conforme a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, não dispunham de informações sobre esse plano e que estariam diligenciando junto aos demais órgãos para resolver a situação.

Neste sentido, colacionamos a seguir a íntegra da resposta:

Figura 05: Print do Ofício N°. 2663/2022 - DAL/SEGOV/PMD - Resposta da Prefeitura de Dourados.

Ofício N°. 2663/2022 – DAL/SEGOV/PMD

Dourados, 11 de agosto de 2022.

À Senhora

Janieli Vasconcelos da Paz

Assunto: E-SIC n. CC096168

Senhora Janieli,

Ao cumprimentá-la cordialmente, vimos a vossa presença, em atenção ao **E-SIC n. CC096168**, que solicita informações sobre o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, apresentar resposta fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEMDES.

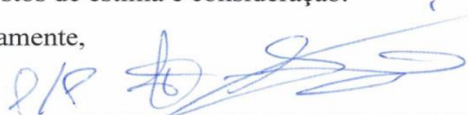
A SEMDES informou que a Sra. Ivana Jambersi, matrícula 114767223 – 2, era a servidora responsável por representar a Prefeitura de Dourados nas reuniões referentes ao Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.

Todavia a servidora foi exonerada em outubro de 2014, e não houve substituição de representante por parte da referida pasta, de modo que a secretaria não dispõe de maiores informações sobre este plano.

Por derradeiro, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica também não dispõe de maiores informações neste momento, contudo irá contatar os demais órgãos, visando esclarecer a situação. Deste modo, nos prontificamos a comunicar a senhora assim que obtivermos resposta.

Com isso, colocamo-nos à disposição para prestar esclarecimentos eventualmente necessários, e ressaltamos protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,



RAFAEL BULGAKOV KLOCK RODRIGUES

Tiago Normanha Jara
Assessor
SEGOV

Diretor do Departamento de Assuntos Legislativos da Secretaria Municipal de Governo e Gestão Estratégica

A citada resposta da Prefeitura de Dourados é impactante à medida que informa que além de não ter as informações necessárias, a servidora responsável por representar a prefeitura nas reuniões do PDIF/MS foi exonerada em outubro de 2014, não tendo sido sequer designado

novo representante da municipalidade para o posto, mesmo considerando que Dourados era cidade sede do Grupo de Trabalho III - Borda de Fronteira Central junto ao Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul - NFMS.

Registre-se que, antes da resposta fornecida pelo Município, já havíamos identificado a sra. Ivana Jambersi como nome de referência do Grupo de Trabalho III - Borda de Fronteira Centro e participante das oficinas do núcleo estadual de estudos de fronteiras, como se verifica do documento que materializa o Plano. Neste sentido, já em meados de março do corrente ano, por meio de pesquisa nas redes sociais conseguimos localizar a ex-servidora, que atualmente reside na cidade de Guaíra, no estado do Paraná.

Assim, iniciamos o contato, via ligações e WhatsApp, com a Sra. Ivana Jambersi, a fim de levantar informações a respeito de sua participação no desenvolvimento do PDIF/MS em Dourados e eventualmente conseguir uma entrevista com ela. De início, a ex-servidora se mostrou bem receptiva a nossa pesquisa, tendo nos fornecido um endereço de e-mail para que pudéssemos lhe encaminhar uma entrevista estruturada em forma de questionário, bem como forneceu ainda o nome e telefone de outra servidora que teria trabalhado com ela na época. No entanto, em que pese o envio da entrevista há mais de 04 meses e mesmo após diversas solicitações, até o fechamento da presente pesquisa ainda não tivemos retorno.

Nesse ínterim, realizamos também contato telefônico com a servidora Regiane Ormeni Marques, pessoa indicada pela Sra. Ivana Jambersi. Descobrimos que ela trabalhava na época na Secretaria de Desenvolvimento ocupando um cargo comissionado como diretora de indústria e que teria conhecimento de algumas ações que foram desenvolvidas no PDIF/MS. Na oportunidade a entrevistada explicou que:

[...] funciona assim, muda o prefeito, muda a equipe, aí o gestor atual, traz a equipe dele, cria o quadro de secretários e os secretários traz as equipes de confiança dele de trabalhar. Na época, a Neiry era gerente do SEBRAE aqui e eu era estagiária dela lá no SEBRAE, aí eu saí que acabou meu contrato [...] Aí ela me ligou, falou que tinha um serviço pra mim pra fazer mais ou menos o que eu fazia lá no SEBRAE [...] e aí eu tinha uma outra função que eu era agente de desenvolvimento local, que era um cargo do SEBRAE dentro da prefeitura, que era pra ajudar a desburocratizar os processos de abertura de empresa, facilitar para o empresário na verdade [...] (Transcrição de informação verbal fornecida via WhatsApp, em 18 de agosto de 2022) (Grifo Nosso).

A fala da entrevistada revela uma situação muito comum no serviço público, a constante troca de equipes quando da mudança de governos, em razão da existência de servidores contratados ou comissionados que são exonerados para darem lugar a outros funcionários de confiança de quem encontra-se entrando no poder. Tal situação impacta definitivamente na

continuidade das políticas públicas e gera desperdício de recursos públicos, como asseveram Carneiro Filho e Câmara (2019). Ademais, é frequente a criação de novos projetos e novos programas, muitas vezes com os objetivos semelhantes aos projetos e programas que foram interrompidos, sem que tenha sido realizada qualquer avaliação da política existente para fins de seu aprimoramento, o que seria primordial (PÊGO et al., 2021).

Voltando ao PDIF/MS, sobre as ações que eram desenvolvidas na Secretaria de Desenvolvimento, a sra. Regiane informou que cada departamento tinha seus projetos, e que o projeto das fronteiras era de responsabilidade da Sra. Ivana, contendo dentro dele ainda o projeto “[...] Cidades Irmãs que eram cidades de carnes, do Estados Unidos que era cidade irmã de Dourados e [inaudível] e os de comércio também” (Transcrição de informação verbal fornecida via WhatsApp, em 18 de agosto de 2022).

Nesta esteira, também encaminhamos para a citada servidora uma entrevista estruturada a partir de um questionário a fim de obter mais informações sobre a execução do Plano em Dourados, ao passo que foi respondido que ele foi um projeto desenvolvido na época do Governador André Puccinelli. No tocante à dinâmica do projeto, ela informou que sabia que eram realizadas reuniões em que a Sra. Ivana era quem comparecia pois era a responsável pelo projeto de fronteira e que estas reuniões contavam com a parceria do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul - SEBRAE/MS, associação comercial e outros em ações pontuais que eram propostas no município pela proximidade com o Paraguai com o intuito de abrir novos mercados para as empresas locais. Tais ações seriam divulgadas na internet, mas com relação às ações do Eixo 06 - Desenvolvimento Socioambiental a entrevistada afirmou não ter nenhuma informação.

Assim, em busca na internet procuramos por notícias que demonstrassem a atuação conjunta do Município de Dourados e do SEBRAE na época. A pesquisa localizou a seguinte notícia “Diretora do SEBRAE faz palestra no dia do Economista em Dourados³³”. Datada de 13 de agosto de 2014, ela informa a respeito da realização da palestra “Políticas e Programas de Desenvolvimento Regional e de Faixas de Fronteira” no qual a diretora de operação do SEBRAE/MS abordou tópicos sobre o desenvolvimento regional e da faixa de fronteira para o Conselho Regional de Economia do Mato Grosso do Sul em Dourados.

Todos os elementos colhidos até então, demonstram uma tendência bem clara a respeito das políticas desenvolvidas, qual seja a prevalência da execução de políticas públicas voltadas

³³Notícia veiculada na página eletrônica do jornal Douranews em 31 de julho de 2013. Disponível em: <https://www.douranews.com.br/dourados/diretora-do-sebrae-faz-palestra-no-dia-do-economista-em-dourados/79687/>. Acesso em: 18 de agosto de 2022.

basicamente para o desenvolvimento econômico, inclusive no que tange a execução do PDIF/MS em Dourados. Como já explicitado no tópico anterior, enquanto o eixo socioambiental conta com a previsão de aproximadamente 70 ações, o eixo do desenvolvimento econômico contempla mais de 450 ações nas cidades fronteiriças. Além disso, a grande maioria dessas ações econômicas já apresentam no Plano algum status de andamento, enquanto no âmbito das ações sociais apenas 03 apresentam tal registro, 02 como sendo propostas e 01 a realizar, todas para o Município de Ladário.

O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul - SEBRAE desponta como principal parceiro relacionado na execução das atividades estratégicas relacionadas no PDIF/MS, e conforme nossos achados, por meio das entrevistas e notícias, ele também é o principal ator local no desenvolvimento das ações, reforçando assim a prevalência do aspecto econômico em detrimento do social.

Ainda objetivando a obtenção de mais dados sobre o PDIF/MS, realizamos também durante o mês de agosto de 2022, pesquisas no Diário Oficial do Município de Dourados, utilizando a expressão “fronteira” a fim de abarcar o maior número possível de resultados, observando o lapso temporal inicial o ano de 2014, quando então os diários oficiais da cidade passaram a ser permitir pesquisa com a utilização de filtros até o ano de 2017 época em que o PDIF/MS foi descontinuado em âmbito federal e estadual. A busca apresentou um total de 24 resultados, dos quais apenas os 05 abaixo encontram alguma pertinência com o tema de fronteiras. Curiosamente, embora a busca no sistema tenha observado o lapso temporal indicado, foi apresentado nos resultados alguns diários dos anos de 2010, 2011 e 2012 num total de 06 arquivos a mais, os quais também foram analisados e registrado o resultado pertinente na tabela abaixo:

Quadro 04: Publicações no Diário Oficial de Dourados referentes à temática fronteiras (2014 a 2017).

Data da publicação	Ato	Objeto
19/12/2012	Ata nº 13 da Reunião do Conselho Municipal de Turismo de Dourados-MS, realizada no dia 25 de setembro de 2012.	Reunião onde foi informado ao Conselho Municipal de Turismo sobre a necessidade de verificação sobre a existência de programas de capacitação para serem trabalhadas em linha de fronteira onde possivelmente o sistema S e sindicatos estarão envolvidos.
22/01/2013	Edital de licenciamento ambiental.	Implantação do Núcleo de Estudos

		Estratégicos Fronteiras II (NEEF II) pela UFGD em Dourados.
26/12/2013	Ata da décima nona Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul– exercício 2013.	Apresentação do Projeto Piloto SISFRON Sistema de Vigilância das Fronteiras em sessão da Câmara Municipal.
28/07/2014	Ata da Primeira Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Dourados, Estado de Mato Grosso do Sul, exercício de 2014.	Ata em que consta agradecimento à Câmara Municipal apoio na realização do curso de especialização em policiamento de fronteira.
19/12/2016	Resolução CMAS Nº 30, de 12 de dezembro de 2016.	Aprova o II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026), onde consta como objetivo da política a qualificação de equipe volante para atendimento em área de fronteira e considerar na regulação do SUAS as especificidades desta região.

Fonte: Elaboração da autora com base nos resultados encontrados na pesquisa.

A quantidade de publicações oficiais encontradas no Diário Oficial de Dourados é ridiculamente pequena, principalmente se considerarmos o fato de que Dourados era a cidade sede do grupo de Trabalho da Borda de Fronteira Central e dos 05 achados, 02 estão relacionados a políticas de segurança pública, 01 trata do pedido de licenciamento ambiental para implantação de um núcleo de pesquisa de estudos de fronteiras pela UFGD, 01 destaca a possibilidade de capacitações junto ao Sistema S em uma sessão na Câmara Municipal. O último, e mais interessante, corresponde a uma Resolução que aprova um plano decenal (2016-2026) para a Assistência Social de Dourados que dentre outras previsões pretende qualificar uma equipe volante para atendimento em áreas de fronteira. No entanto, em que pese termos requerido junto à SEMAS informações sobre ações voltadas às fronteiras, até o presente momento não fomos respondidos, fortalecendo o argumento da ineficácia desse plano.

Assim, diante das informações obtidas durante a pesquisa, notadamente por meio de resposta oficial fornecida pela Prefeitura Municipal de Dourados, constata-se a completa ausência de dados sobre a execução do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul na cidade de Dourados, destacando a desarticulação com as políticas nacional e estadual e as limitações sobre sua eficácia, nos termos definidos por Arretche (2013), como a correlação entre os objetivos explícitos de uma política e seus resultados, entre as metas propostas e as metas alcançadas, entre os instrumentos previstos e aqueles que foram efetivamente empregados. Ademais, a não disponibilização e organização

dos dados comprometem a prestação de contas e a *accountability* por parte dos cidadãos e dos demais atores políticos.

A respeito da dificuldade em avaliar política públicas carentes de dados consistentes, Secchi (2019) destaca que

Apesar de suas potencialidades, avaliações completas e significativas são difíceis de realizar. Levando-se em consideração as informações e o tempo necessários, a avaliação sistemática é uma tarefa dispendiosa. Basta imaginar que a produção e a manutenção constantes de dados atualizados para as tarefas de avaliação requerem esforços organizativos, materiais e humanos. Na falta desses recursos, as avaliações acabam se traduzindo em verificação de alguns indicadores básicos que frequentemente não mostram aspectos qualitativos dos processos e resultados produzidos. (SECCHI, 2019, p. 82)

Diante do panorama que nos foi apresentado, com a ausência completa de dados e informações sobre a execução do Plano na cidade de Dourados, constata-se que embora esta urbe seja parte do contexto da fronteira, eventuais políticas públicas para seu desenvolvimento a partir deste olhar fronteiriço não são prioridades para os governantes locais. Máxime ante o desconhecimento da existência do próprio Plano por parte da burocracia pública. Além disso, conforme informado, verifica-se que o Município de Dourados não contou com representantes junto ao PDIF/MS durante o lapso temporal de outubro de 2014 a 2017 quando então foi descontinuado nas esferas federal e estadual, o que evidencia a falta de prioridade da política pública de fronteira estudada, e da agenda fronteiriça como um todo.

A constatação do abandono do PDIF/MS por parte do Governo federal quando da troca de comando do Executivo e sua descontinuidade na esfera estadual demonstram como as políticas públicas padecem com a elaboração de políticas públicas que seguem a lógica *top down* desconexa da realidade local, de forma que as ações em níveis locais não possuem forças em si próprias para continuar ante a ausência das demais esferas federativas, notadamente a federal. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) inclusive já evidenciou a descontinuidade das agendas de governos no que tange o tema das políticas públicas fronteiriças, quando da realização de análise de aspectos de governança do conjunto de políticas públicas destinadas às fronteiras brasileiras (BRASIL/TCU, 2015).

Ainda no que tange a descontinuidade, o caso da execução do PDIF/MS em Dourados demonstra a falta de articulação e integração entre as próprias esferas federativas, à medida que a ausência do representante da cidade sede de um dos grupos de trabalho ainda na metade da vigência do Plano não reclama a tomada de medidas urgentes, demonstrando que, se por determinado momento as políticas públicas de fronteira entraram na agenda governamental,

não entraram efetivamente na agenda decisória como ensina Kingdon (1995/2006), haja vista que facilmente foi desfeita.

Para além das problemáticas já citadas, constata-se ainda que as poucas informações sobre a execução do PDIF/MS demonstram uma realidade já percebida pelos diversos estudiosos da temática de fronteira, a de que comumente as políticas públicas fronteiriças que se sobressaem são aquelas ligadas à segurança nacional e depois, aquelas destinadas a efetivação do desenvolvimento/crescimento econômico propriamente. Em verdade a fronteira enquanto política pública destaca-se como plataforma de governo presente em maior ou menor proporção conforme a agenda do governante, mas percebe-se “[...] um desequilíbrio de instrumentos que pautem as dimensões econômicas, sociais e ambientais nas ações públicas para a FF³⁴, e que não sejam descontinuados, mas inseridos em projetos de Estado, ou seja, de longo prazo” (PÊGO et al., 2021, p. 165).

Assim, a ausência de solução por parte do governo de problemas públicos ou ainda a manutenção de eventuais políticas falidas, evidencia a omissão como a vertente eleita da política pública, eis que o “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública” (SOUZA, 2006, P. 24). E em relação ao não fazer nada, os poucos dados obtidos demonstram claramente a falta de atuação governamental no que tange às políticas públicas erigidas no eixo 06 do Desenvolvimento Socioambiental. Além da ausência de respostas oficiais da municipalidade, todas as demais fontes de dados, pesquisas nos diários oficiais do Estado do MS, no Diário do Município de Dourados, nas respostas dos entrevistados e nas notícias de jornais encontradas indicam tão somente a existência de políticas econômicas.

Ao avaliar a eficácia do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS na cidade de Dourados, objetivo geral desta pesquisa, encontramos um déficit informacional que não permite verificar se todas as metas e resultados estipulados para o eixo 06 - Desenvolvimento Socioambiental foram alcançados. Aliás, a falta de prioridade de tais ações pelo poder público não permite nem a confirmação de que as atividades estratégicas desta agenda temática foram realizadas. Todavia, os achados dessa pesquisa reforçame confirmam a hipótese levantada de que as políticas públicas sociais direcionadas para a faixa de fronteira são ineficazes devido ao seu modelo de elaboração, distante da realidade local em uma lógica *top-down* na formação da agenda, bem como em razão da constante descontinuidade junto às agendas de governos.

³⁴ FF significa Faixa de Fronteira.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação apresenta uma discussão a respeito das políticas públicas, seu histórico e conceituação. A compreensão da dinâmica do *policy cycle* e das tipologias das *public policies*, permite a análise das políticas públicas existentes de modo a propiciar ao gestor uma melhor avaliação das soluções empregadas para a resolução dos problemas públicos inseridos na agenda, contribuindo ainda para a formulação, implementação e execução de novas políticas mais eficazes para a realidade a ser enfrentada. A compreensão do processo de formação da agenda por sua vez, amparada no modelo de múltiplos fluxos de KINGDON (1995/2006) e centrado na dinâmica dos problemas, das soluções e da própria política, permite-nos compreender porque certos temas entram nas pautas governamentais e outros não.

Tal discussão é salutar e necessária também para a compreensão das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento socioeconômico da faixa de fronteira brasileira, nosso objeto de estudo, mais especificamente do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul, uma vez que fornece ao estudioso uma base teórica e instrumentos para a realização da análise proposta.

A constatação da ênfase nos aspectos da segurança e defesa presente majoritariamente nas políticas públicas desenvolvidas para as fronteiras brasileiras, tais como nos programas Calha Norte e SISFRON, e por outro lado, a descontinuidade de programas que contemplem pontos nodais para o desenvolvimento socioeconômico da região fronteira, como por exemplo, o PDFF e o SIS-FRONTTEIRAS, indicam a importância da elaboração de estudos voltados às políticas públicas que contemplem a integração regional e a promoção dos direitos sociais, vetores indispensáveis e essenciais para o desenvolvimento do ambiente de fronteira.

Neste sentido, destacamos que além da análise de outras políticas públicas nacionais destinadas às fronteiras, o terceiro capítulo apresenta um diálogo essencial sobre a concretização dos direitos sociais e sua relação com o desenvolvimento socioeconômico, a fim de entendermos sua importância na elaboração dos planos e programas destinados à faixa de fronteira.

O quarto capítulo ao estudar especificamente o Plano de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS no que tange ao eixo 06 referente ao Desenvolvimento Socioambiental, com recorte geográfico para a cidade de Dourados, buscou compreender a forma de sua elaboração e desdobramentos e pretendia-se avaliar o Plano a partir do viés da eficácia considerando sua execução, com ênfase na verificação do cumprimento ou

não das metas eventualmente estabelecidas.

Todavia, no decorrer da pesquisa constatou-se que uma completa ausência de dados sobre a execução do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul na cidade de Dourados, de modo que não foi possível aferir a realização das ações estratégicas, nem o cumprimento das metas e resultados estipulados para o eixo do Desenvolvimento Socioambiental. Este fato demonstra a descontinuidade das ações e a baixa prioridade dada a esta vertente da política.

Contudo, as informações reunidas pela pesquisa permitem inferir que eventuais políticas públicas destinadas ao desenvolvimento socioeconômico das fronteiras não são prioridades para os governantes locais. Elas ingressam na agenda governamental quando decorrentes de políticas federais, mas não possuem mobilização suficiente para permanecerem, ou ainda serem executadas até o fim, quando da descontinuidade de políticas estaduais e municipais, ou seja, não ingressam efetivamente na agenda decisória, confirmando-se a hipótese de formação de agenda na lógica *top down* que redundava na restrição da eficácia dessas políticas.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas** - coletânea, vol. 2. Brasília: ENAP, 2006. cap V. p. 91-110.
- AVENI, Alessandro. Experiências internacionais em faixas de fronteira. *In*: PÊGO, Bolívar (coord.) et al. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**, Volume 1, Rio de Janeiro : Ipea, 2018. p.43-71.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, Ano I, nº 01, Julho a Dezembro, 2013. p. 126-133.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power publicado originalmente in American Political Science Review Washington** (D. C.), v. 56, n. 4, p. 947-952, Dec.1962. Tradução: Gustavo Biscaia de Lacerda e Rev.: Renato Monseff Perissinotto *In Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000300011>>. Acesso em: 12 de out. de 2021.
- BRASIL. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira** - Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufjf.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.
- BRASIL. **FAIXA DE FRONTEIRA** - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDF. Brasília, 2009. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/publicacoes/121-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/6114-cartilha-do-programa-de-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-pdf>>. Acesso em: 25 de nov. de 2021.
- BRASIL. TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de auditoria operacional para avaliação de governança de políticas públicas de fortalecimento da faixa de fronteiras – **Acórdão no 2.252/2015**. Brasília: TCU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3eTlr1L>>. Acesso em: 17 ago 2022
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/BasesFaixadeFronteira.pdf>>. Acesso em: 07 de agosto de 2022.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **PORTARIA Nº 3.227, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020**. Estabelece o Programa Fronteira Integrada como iniciativa de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.227-de-28-de-dezembro-de-2020-296802020>>. Acesso em: 27 de nov. de 2021.
- BRASIL. **Relatório de Atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a**

Integração da Faixa de Fronteira – 2019-2020. Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>>. Acesso em: 27 de nov. de 2021.

BRASIL, Felipe Gonçalves. **Instituições Participativas e políticas públicas:** Uma nova literatura para a agenda de pesquisa. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.

BRASÍLIA. MINISTÉRIO DA DEFESA. Relatório situacional 2019 - Programa Calha Norte. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/relatorios>. Acesso em: 27 de nov. de 2021.

BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos.** Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CANZI, Idir; VARGAS, Myriam Aldana. A autonomia dos municípios brasileiros e o desenvolvimento da integração regional de fronteira. *In: COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - Edição Especial II SNDR*, jan. 2019.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2018.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. A GESTÃO CONTEMPORÂNEA DAS FRONTEIRAS DO BRASIL: DEFESA E SEPARAÇÃO X COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO. *In: XVI ENANPUR - Espaço, planejamento & Insurgências.* 2015, Belo Horizonte. Anais. 2015, p.1-16.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; CÂMARA, Lisa Belmiro. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Confins/Revista franco-brasileira de geografia.** n. 41, p. 1-19, 2019. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/22262#quotation>>. Acesso em: 01 de nov. de 2021.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; VIEIRA, Alexandre Bergamin; SILVA, Kamila Madureira. Planejamento territorial na produção do território brasileiro: uma perspectiva geográfica das políticas públicas. *In: VIEIRA, Alexandre Bergamin; MORETTI, Edvaldo Cesar; LAMOSO, Lisandra Pereira (orgs). Território, economia e política [livro eletrônico].* 1. ed. Porto Alegre, RS: Total Books, 2022. p. 22-42.

CARVALHO, Thiago Rodrigues. **O Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira e o Mato Grosso do Sul:** discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira. 2010. 289 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil - O longo Caminho.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CENSON, Dianine. **Entre os fantasmas do passado e a crença no futuro:** uma narrativa

sobre as estratégias adotadas pelo governo de Jaguarão (RS) frente às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Dissertação de mestrado (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

CORRÊA, Ricardo Antonio. **Índice de desenvolvimento sustentável do município de Foz do Iguacu**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Maringá Brasil Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, 2010.

CORREA, Alexandre de Souza. **Políticas Públicas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul: um estudo da "Borda Fronteira Brasil/Paraguai"**. Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2019.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Teorias do desenvolvimento: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países**. Curitiba: CRV, 2017.

DOLLE, Jean-Marie. Multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade à luz da epistemologia genética *In: Schème*. **Revista eletrônica de Psicologia e Epistemologia Genéticas**. Volume 7, n. 1. Jan-jul. 2015, p. 4-31. Tradução: Patrick Guillaume, Rio de Janeiro. Disponível

em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi_3bnVzafzAhW4p5UCHfKECqkQFnoECC0QAQ&url=http%3A%2F%2Fvistas.marilia.unesp.br%2Findex.php%2Fscheme%2Farticle%2Fdownload%2F5349%2F3739&usg=AOvVaw39GnWuUd2WKatKjBwFzMpB>. Acesso em 22 de set. de 2021.

DORFMAN, Adriana. **A CONDIÇÃO FRONTEIRIÇA DIANTE DA SECURITIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS DO BRASIL**. 2013. Disponível em:

<https://www.academia.edu/8583892/A_CONDI%C3%87%C3%83O_FRONTEIRI%C3%87_A_DIANTE_DA_SECURITIZA%C3%87%C3%83O_DAS_FRONTEIRAS_DO_BRASIL>. Acesso em: 23 de nov. de 2021.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.)*. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: ICC/PUC - SP, 2001. p. 12-42.

DUPAS, G. **Economia Global e Exclusão Social**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FABRIZ, L.A. **Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras entre o Brasil e o Paraguai no Estado do Paraná: um estudo avaliativo**. 2019. 161 f. Tese (Doutorado) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **As políticas de segurança e defesa para a fronteira brasileira como estratégia territorial estatal: uma abordagem interinstitucional de seu processo decisório**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. *In: A política Pública como campo multidisciplinar*. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (orgs.) São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 11-21.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **A Fundamentalidade dos Direitos Sociais e o Princípio da Proibição de Retrocesso Social**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

SANTOS FILHO, Onofre dos. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. *In: CAMPOS, Taiane Las Casas; HALL, Anthony. Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Editora PUC Minas, 2005.

FREITAS, Juliana Rodrigues. Direito ao desenvolvimento à luz do sistema jurídico brasileiro. *In: DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza (coords.) Direito, políticas públicas e desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2013. p.173-190.

FURTADO, Renata de S. **As fronteiras no âmbito do Mercosul**: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun. 2011.

FURTADO, Renata Pedretti Moraes. **Belo Horizonte e sua metrópole, possibilidades de desenvolvimento [manuscrito]**: um olhar sobre os atores institucionais e suas relações. 2017. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso**: princípios e práticas. Petrópolis: Vozes, 2019, s.p. Disponível em:

<https://www.google.com/url?q=https://www.google.com.br/books/edition/Pesquisa_de_estudo_de_caso/R8K_DwAAQBAJ?hl%3Dpt-BR%26gbpv%3D1%26printsec%3Dfrontcover&sa=D&source=docs&ust=1635967388670000&usg=AOvVaw1DovrW1CmbfwpPgx5ukbcZ>. Acesso em: 03 de nov. de 2021.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa, et al. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. rev. Luciana Bernadete de Oliveira. Porto Alegre: Sagah, 2017.

GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais**: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012.

HENRICHS, Joanni A. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. 2014. 163 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós- Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2015.

KELBERT, Fabiana Okschstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia. *In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea v. 1*. Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** – Coletânea v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-246.

LINDBOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. vol. 19, n°. 2, Spring, 1959, p. 79-88. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/973677?origin=JSTOR-pdf>>. Acesso em 13 de out. de 2021.

LINDBLUM, Charles E.. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, vol. 39, n°. 6, Nov-Dec, 1979, pp. 517-526. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197911%2F12%2939%3A6%3C517%3ASMNYT%3E2.0.CO%3B2-E>>. Acesso em: 13 de out. de 2021.

LOWI, Theodor. “**American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory**”, *World Politics*, 16: 677-715. 1964

LOWI, Theodor. “**Four Systems of Policy, Politics, and Choice**”. *Public Administration Review*, 32: 298-310, 1972.

MACHADO, Lia Osório. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. *In*: **II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO EM CIDADES DE FRONTEIRA**. 2006, Foz do Iguaçu. Anais. 2006, p. 58-69.

MACHADO, Lia et al. O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. *In*: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org.). **Território sem limites** - estudos sobre fronteira. Campo Grande: UFMS. 2005, p. 51-76. Disponível em: <https://www.academia.edu/1963113/O_Desenvolvimento_da_Faixa_de_Fronteira_uma_proposta_conceitual-metodol%C3%B3gica%E>. Acesso em: 22 de nov. de 2021.

MACHADO, Lia Osório. LIMITES, FRONTEIRAS, REDES. *In*: STROHAECKER, T.M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N.O.; BAUTH, N.; DUTRA, V.S. (org.). **Fronteiras e Espaço Global**, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/1998-Limites-fronteiras-redes-LOM.pdf>>. Acesso em: 23 de nov. de 2021.

MARTINS, Aurilene Ferreira. **Dinâmica institucional nas políticas para a faixa de fronteira norte**: PDF e ENAFRON. 2017. 189 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2017.

MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico Esquematizado**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria do Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). **Plano de Desenvolvimento Regional - PDR-MS 2030**. Campo Grande, 2009.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria do Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC). Secretaria do Estado do Desenvolvimento Agrário, da

Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR). **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixade Fronteira/MS**. Campo Grande: Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, 2012.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In: A Política Pública como campo multidisciplinar*. MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.) São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 11-21.

MOREIRA, Paula Gomes. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. *In: PÊGO, Bolívar (coord.) et al. Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*, Volume 1, Rio de Janeiro: Ipea, 2018. p.21-42.

NEVES, Alex Jorge das; SILVA, José Camilo da; MONTEIRO, Lício Caetano do Rego (orgs.). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: MÉTODO, 2009.

NUNES, Maria Aparecida. **Contrastes e convergências socioterritoriais na faixa de fronteira internacional oeste brasileira**: impactos das políticas contemporâneas' 355 f. Doutorado em geografia - Universidade Est. Paulista Júlio de Mesquita Filho/Rio Claro, Rio Claro, 2013.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Geopolítica da Faixa de fronteira e a experiência do Mato Grosso do Sul. *In: EVELIN, H.S.; COSTA, G.D.. (orgs.). Perspectivas para a Faixa de fronteira*. 1ed. BRASÍLIA: Presidência da República - Secretaria de Acompanhamento de Estudos Institucionais, 2011, v. 1. p. 190-205.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **PARA ALÉM DAS LINHAS COLORIDAS OU PONTILHADAS - REFLEXÕES PARA UMA TIPOLOGIA DAS RELAÇÕES FRONTEIRIÇAS**. Revista da ANPEGE, v. 11, n.15, p. 233-256, jan-jun, 2015.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. A fronteira do arco Central e sua realidade econômica e social. *In: PEGÔ, Bolívar (coord.) et al. Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central*, Volume 4. Rio de Janeiro: Ipea, MDR, 2019.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; EBERHARDT, Paulo Henrique de Cezaro; Lima, Jandir Ferrera de. NOTAS SOBRE AS ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE PARA A REGIÃO SUL. *In: VI Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional - Crises do Capitalismo, Estado e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 2013. Disponível em: <
<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=o+que+Rostow+fala+sobre+desenvolvimento>>. Acesso em:

PARADA, Eugenio Lahera. Implementación de las políticas y asesoría presidencial. *In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). Políticas públicas - coletânea*, vol. 2. Brasília: ENAP, 2006, cap V, p. 239.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas** - coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 43-95.

PAZ, J. V.; LAMBERTI, E. . Desenvolvimento sob a ótica da Constituição Federal. *In*: 8 Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade, 2016, Ponta Porã. **Anais do 8º ECAECO** (2016) - Artigos Completos - Desenvolvimento socioeconômico e regional, 2016. v. 1.

PÊGO, Bolívar (org.) et al. **Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública**, volume 2. Brasília: Ipea, MI, 2017.

PÊGO, Bolívar (coord.) et al. **Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas**, volume 6. Brasília : Ipea, MI, 2021.

PEGÔ, Bolívar (coord.) et al. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do Arco Central**, Volume 4. Rio de Janeiro: Ipea, MDR, 2019.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**.2016. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil**. Curitiba: Íthala, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. **Relatório de transição** - Gestão de 2017 a 2020. Dourados, 2021, 345 p.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, 46(5):1271-294, set./out., 2012.

ROSTOW, W. W. **Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista**. México - Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 1965.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. Disponível em: <<https://silo.tips/download/para-aprender-politicas-publicas-13>>. Acesso em: 22 de ago. de 2021.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas** (3a ed.) – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

RUCKERT, A. A.; CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; FONSECA, L. L.. Políticas Territoriais na União Europeia e no Brasil/América do Sul: Perspectivas contemporâneas de processos de integração. **Revista Geopolítica Transfronteira**, v. 1, p. 1-27, 2021.

- SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas** - coletânea, vol. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3ª ED. São Paulo, Cengage, 2019.
- SCHERMA, M. A. As fronteiras nas Relações Internacionais. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 102–132, 2012. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2075>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira**: um olhar a partir das relações internacionais. 2015. Tese (doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2015.
- SCHERMA, Marcio Augusto. Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira. *In*: **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, 2016, p. 32-55.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras: 2000, p. 336.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31.ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec., 2006.
- SOUZA, Celina. Estado-da-arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007.
- SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.
- SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, n.35, p. 1-14, 2019.
- SOUZA, Dorcílio Erik Cícero de. **Desenvolvimento da faixa de fronteira do extremo norte de Roraima**: área de livre comércio de Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana). Universidade Federal de Roraima. PPG-DRA - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, 2016.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VENTURA, Deisy. Entrevista com Deisy Ventura. [Entrevista concedida a] Déborah Silva do Monte; Fátima Anastacia. **Monções**: revista de relações internacionais da UFGD, Dourados, MS, v.10, nº19, p. 9-35, jan./jun., 2021.

VIANA, Iara Lima. AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima. Utilização de metodologias de avaliação de políticas públicas no Brasil. *In*: AMARAL, Ernesto Friedrich de Lima; GONÇALVES, Guilherme Quaresma; FAUSTINO, Samantha Haussmann Rodarte. **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas**. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2014. p. 15-38.

Xun Wu et al. **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Guia+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas%3AGerenciando+Processos+refr%C3%A2ncia+bibliogr%C3%A1fica>>. Acesso em: 22 de ago. de 2021.

ANEXO A. O Eixo 06 do PDIF: Desenvolvimento Socioambiental (Assistência Social, Trabalho, Cultura, Meio Ambiente, Circulação de Pessoas)

Ação	Municípios	Responsável	Meta Produto	Parceiros	Observações	Situação
Busca ativa - Estabelecer estratégias e ações, territorialmente organizadas e com a colaboração dos municípios e de parcerias para identificar e cadastrar todas as famílias de baixa renda, com especial prioridade daquelas em situação de pobreza extrema.	Atender 44 municípios de fronteira	SETAS	Atender 44 municípios de fronteira	SES, SED, INCRA e parceiros municipais		
Programa Bolsa Família - Capacitação dos técnicos municipais com vistas a fortalecer a ação do programa, implementar ações estratégicas com vistas a diminuir o não cumprimento das condicionalidades do PBF por parte dos municípios.	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS	Atender os 44 municípios de fronteira	Gestão municipal da assistência social dos 78 municípios		
Benefício de prestação continuada – BPC, participação no grupo gestor estadual do BPC na escola e acompanhamento do plano de inserção dos beneficiários do BPC, junto aos municípios sul-mato-grossense	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS	Atender os municípios de fronteira que aderiram ao BPC na escola e municípios com os beneficiários do BPC que são atendidos nos CRAS			

Programa Vale Renda - Implementação do Programa Vale Renda	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS	Atender com benefício do Programa Vale Renda, famílias em situação de vulnerabilidade nos municípios de fronteira			
Programa Vale Universidade – Apoiar os estudantes de nível superior, de baixa renda, durante a formação universitária e de proporcionar a experiência profissional necessária para a inserção no mercado de trabalho, à inclusão social, à geração de emprego, por meio da oferta de estágio, mediante a concessão de benefício social.	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPROES				
Programa Vale Universidade Indígena - Apoiar estudantes indígenas de nível superior, da universidade Estadual de MS (UEMS) durante a formação universitária, por meio de cumprimento de atividades, mediante a concessão de benefício social.	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPROES				
Programa de complementação nutricional às famílias indígenas, conceder cestas de alimentos às famílias indígenas nas 76 aldeias do Estado	Aldeias em Municípios de Fronteira	SETAS	Aldeias em Municípios de Fronteira			

Tarifa Social (Telefone) AICE -telefonia Popular - apoiar tecnicamente os municípios na divulgação do benefício as famílias que se encaixam no perfil	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Prefeitura dos Municípios de Fronteira		
Tarifa Social (luz) envolver e sensibilizar gestores e técnicos municipais quanto a necessidade da divulgação do benefício	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Prefeitura dos Municípios de Fronteira		
Cofinanciar as ações da política de assistência social nos municípios	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		CIB-CEAS		
Qualificar os serviços oferecidos nos CREAS por meio de capacitação continuada aos trabalhadores	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Gestores Municipais de Assistência Social		
Capacitação continuada e permanente em módulos quadrimestrais dos CREAS e CRAS de Campo Grande e dos CREAS de Municípios de Fronteira	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Gestores Municipais de Assistência Social		
Capacitação dos serviços de proteção social especial de alta complexidade nos Municípios	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Conselho Estadual da Pessoa Idosa, Conselhos Municipais, Municípios e Ilpi		

Formação continuada de Conselheiros Tutelares e CMDCA e Secretárias Executivas em parceria com a escola de conselhos	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		UFMS, CEDCA, ACT e Fórum DCA		
Instituir o protocolo de vida saudável para o idoso	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Conselho Estadual da Pessoa Idosa, Conselhos Municipais, Municípios e Iipi		
Projeto de volta pra casa	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Municípios, SDH, Conanda, CEDCA		
Campanha do dia mundial, nacional e Estadual de combate ao trabalho infantil - participação em eventos, cursos e seminários	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		SAS, SETAS, Gestores Municipais, CEDCA, CMDCA, Fórum Estadual, TEM		
Campanha Estadual de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes em Mato Grosso do Sul	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Comissão Intersetorial e Comcex		
Campanha Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, Mobilizações e confecções de materiais para divulgação	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		CETRAP		

Capacitação e manutenção do Disque Direitos Humanos Estadual	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		SDH, Municípios		
Campanha Estadual de divulgação dos direitos da pessoa com deficiência	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Pessoa com Deficiência		
Qualificar a gestão do trabalho do SUAS em Mato Grosso do Sul	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		Gestores Municipais de Assistência Social		
Construir 4 (quatro) centros de referência de Assistência Social - CRAS	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		SUPAS e SETAS		
Apoiar, assessorar e monitorar os Municípios na gestão e no controle social do SUAS	Atender os 44 municípios de fronteira	SUPAS e SETAS		SUPAS e SETAS		
Cofinanciamento diferenciado para municípios de fronteira consideradas as cidades gêmeas	Atender os 44 municípios de fronteira			Prefeitura dos Municípios considerados cidades-gêmeas		

Instalação de cozinha industrial na comunidade quilombola picadinha em Dourados	Dourados		Cozinha construída	Eletróbrás, Agraer, Setas, Prefeitura Municipal de Dourados e Associação de Moradores		
Construção de uma base integrada de conhecimento científico, tecnológico e de inovação nos Municípios com população tradicionais e indígenas	Municípios de Fronteira com aldeias	SETAS e SUPDH	Base integrada de conhecimento científico construído	SEMAC, SUCITEC, FUNDECT, UFMS, UEMS, UFGD, EMBRAPA, IMASUL, UNIDERP e SETAS		
Apoiar e proteger às testemunhas, vítimas e familiares de vítimas da violência - Provita	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	44 municípios de fronteira	MPE e Federal, OAB-MS, Poder Judiciário Estadual, Defensoria Pública Estadual, Polícia Federal, Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, Delegacia Geral da Polícia Civil e ONG Azul		
Realizar visita de monitoramento e parecer avaliatório nas comunidades terapêuticas de MS	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	Comunidades terapêuticas em Municípios de Fronteira			

Orientar projetos e atendimentos a comunidades terapêuticas	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	Comunidades terapêuticas em Municípios de Fronteira			
Executar convênio Provita - MS	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH		MPE e Federal, OAB - MS, Poder Judiciário Estadual, Defensoria Pública Estadual, Polícia Federal, Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, Delegacia Geral da Polícia Civil e ONG Azul		
Capacitar os conselheiros dos conselhos Estadual Antidrogas de Mato Grosso do Sul	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH				
Capacitar em controle social os membros dos Conselhos de Direitos	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH		Programa de Saúde Mental da SES		

Realizar projeto de pesquisa e extensão quilombolas UFMS: “direitos humanos para as comunidades quilombolas de Mato Grosso do Sul”; Comunidades quilombolas: Furnas de Dionísio (Jaraquari), Chacara Buriti e Tia Eva (Campo Grande), Boa Sorte (Corguinho), Picadinha (Dourados) e São Miguel (Maracajú).	Dourados e Maracajú	SETAS e SUPDH	Pesquisar comunidades quilombolas: Picadinha (Dourados) e São Miguel (Maracajú).	MEC, FUNDECT, UFMS, INCRA e SETAS		
Implantar projeto multidisciplinar “anemia falciforme” em comunidades quilombolas de MS	Dourados e Maracajú	SETAS e SUPDH		SETAS, SED, SES, FCMS, Fundesporte, INCRA, AGRAER, FUNASA e FUNSAU		
Implantar projeto “1º museu quilombola de MS” na comunidade São Miguel no Município de Maracajú	Dourados / Maracaju	SETAS/SUPDH		UFMS, SETAS/MS, CPPIR/MS , Fundação de Cultura, Prefeitura e Associação de Moradores		
Realizar atendimento psicossocial e orientação jurídica à população LGBT	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	Municípios de Fronteira	ASSEJUR e CASC		
Realizar atendimento das denúncias feitas através do disque 100- módulo LGBT	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	Municípios de Fronteira	CREAS		

Realizar atendimento psicossocial e orientação jurídica à população LGBT	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	Demanda espontânea	ASSEJUR e CASC		
Encaminhar processo transexualizador para o SUS	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	Demanda espontânea	SETAS, SUPDH, CENTRHO		
Instalar unidades interligadas do sistema de registro civil projeto: "Documentação para todos" nas maternidades e hospitais e instalação de 26 comitês municipais.	Atender os 26 municípios de fronteira	SETAS e SUPDH	44 Unidades	SES, SED, SEJUSP, SEGOV, Assembleia Legislativa, Anoreg, Defensoria Pública, MPE, SESAI, FUNAI, CMO, Marinha, CEF, PMA, TJ, INCRA, BB, Receita Federal, Secretaria de Direitos, SETAS, Municípios, Membros do Comitê Gestor e Conselho Nacional de Justiça.		
Realizar campanha do sub-registro na mídia oficial do Governo do Estado (Rádio, TV Educativa, Site e Jornal)	Atender os 44 municípios de fronteira	SETAS e CEESRAD		SEDH/PR e SETAS		
Fornecer concessão de utilidade pública estadual e regularidade de situação	Atender 44 municípios de fronteira	SETAS, SUPDH e COMED	44 Municípios de Fronteira	SETAS e Entidades		

<p>Apoiar entidades representativas da sociedade civil para participação, execução e controle social das políticas públicas de acordo com a legislação vigente, por meio da oferta de capacitação de gestão (técnica, política e financeira) assim como assessoramento às entidades</p>	<p>Atender 100% as demandas nos Municípios de Fronteira</p>	<p>SETAS</p>	<p>Atender 100% as demandas nos Municípios de Fronteira</p>	<p>Municípios, Federações, União Representativas, Redes, Fundações e Universidades</p>		
<p>Implantação da Agenda do Trabalho Decente</p>	<p>Atender os 44 municípios de fronteira</p>	<p>FUNTRAB</p>	<p>Todos os Municípios de Fronteira</p>	<p>MTE, Prefeituras, Comissões Municipais e Estadual de Emprego, Entidades de Representação da Sociedade Civil, do Governo Municipal, Estadual, Federal, das Empresas e dos Trabalhadores</p>		
<p>Plano de trabalho do convênio plurianual tem, SSPPE, CODEFAT</p> <p>Intermediação de mão de obra formal</p> <p>Intermediação de mão de obra informal</p>	<p>Atender os 44 municípios de fronteira</p>	<p>FUNTRAB</p>	<p>41.144 Trabalhadores</p> <p>15.459 Trabalhadores</p> <p>182.974 Trabalhadores</p>	<p>MTE, Prefeituras, Comissões Municipais e Estadual de Emprego, Entidades de Representação da Sociedade Civil, do Governo Municipal, Estadual, Federal, das Empresas e dos Trabalhadores</p>		

Requerentes ao seguro desemprego			63.070 Trabalhadores		
Expedição de carteira de trabalho			1.197 Trabalhadores		
Qualificação social e profissional - plano territorial de qualificação (Planteq - 2011)					
Programa projovem trabalhador, juventude cidadã, qualificação social e profissional e inserção no mercado de trabalho para jovens de 18 a 29 anos em situação de vulnerabilidade social e econômica	Atender os 44 municípios de fronteira	FUNTRAB	Atender 5.500 jovens em MS	MTE, Governo do Estado, Prefeituras e Entidades Sem Fins Lucrativos	
Pronatec Indígena – qualificação social e profissional para a população indígena	Municípios de Fronteira com aldeias	FUNTRAB	Atender 900 Indígenas (Dourados e Sidrolândia)	Comissão Permanente de Investigação das Condições de Trabalho – Sesai, lideranças indígenas, Governos Municipais, Estadual e Federal	
Plano de qualificação social e profissional para setores produtivos de MS - Planseq da Indústria	Atender os 44 municípios de fronteira	FUNTRAB	Atender 7.230	Comissões Municipais e Estadual de Emprego e Governos Municipais, Estadual e Federal	

<p>Projeto "MS Solidário 2011" a economia solidária contribuindo para a superação da extrema pobreza de MS</p>	<p>Atender os 44 municípios de fronteira</p>	<p>FUNTRAB</p>	<p>1.500 Empreendedores solidários</p>	<p>Fórum Estadual de Economia Solidária, Superintendência Regional de Trabalho, SENAI, MTE e Governo do Estado</p>		
<p>Realizar mutirões em 26 (vinte e seis) Municípios onde serão instalados os comitês gestores</p>	<p>26 Municípios do MS</p>	<p>SETAS e SUPDH</p>	<p>Aquidauana, Amambai, Antonio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caarapó, Coronel Sapucaia, Corumbá, Dois Irmãos do Buriti, Dourados, Douradina, Eldorado, Itaporã, Japorã, Juti, Laguna Carapã, Maracaju, Miranda, Nioaque, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho, Sidrolândia, Tacuru.</p>	<p>Secretaria de Direitos Humanos, Defensoria Pública Estadual, Tribunal de Justiça, Corregedoria de Justiça, Receita Federal, Secretaria de Estado de Educação, Secretária de Estado de Saúde, Fundação do Trabalho, Assembléia Legislativa, Coordenadoria da Mulher, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Comando Militar do Oeste, Associação dos Cartorários e Registradores de MS, Marinha do Brasil, Polícia Militar Ambiental, Coordenadoria de Políticas da Promoção da Igualdade</p>		

Ofício n. 562/GAB/SEMAGRO/2022

Campo Grande/MS, 21 de Junho de 2022.

Prezada,

Em atenção a sua solicitação, encaminhamos anexo questionário preenchido, com vistas a subsidiar à pesquisa de mestrado intitulada "O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados".

Sendo o que se apresenta no momento, esperamos ter colaborado.

At.

JAIME ELIAS VERRUCK
Secretário de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
Assinado Digitalmente

A Senhora
JANIELI VASCONCELOS DA PAZ
Mestranda FADIR/UFGD

Elaborado por: sgonda

Encaminhado ao(s) email(s): janieliv@hotmail.com

Este ofício possui anexo(s)

Protocolo:

Data: / /

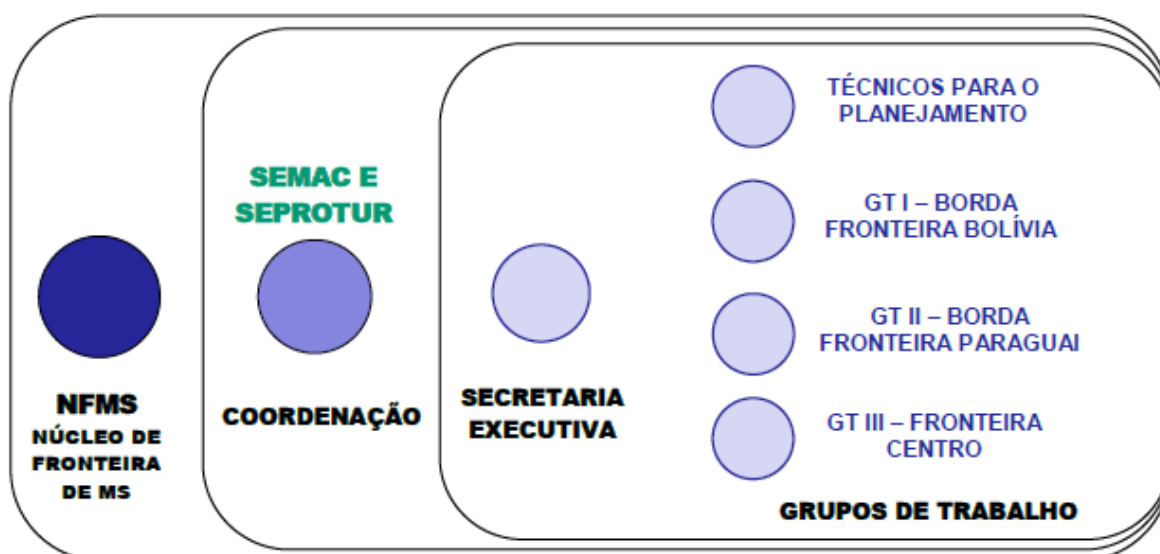
Entrevista Estruturada para coleta de dados

Coleta dados - pesquisa Mestrado: “O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados.

QUESTIONÁRIO

1) O desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS e suas respectivas ações pelo governo do Estado do Mato Grosso do Sul é/foi realizado com o envolvimento de quais Secretarias?

Sim a época de seu desenvolvimento envolvia os seguintes atores conforme estrutura das secretarias envolvidas seriam: SEMAC e SEPROTUR.



2) Quando teve início o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS? Ele ainda está em execução?

Foi concebido a partir das Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, elaboradas por Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, com representantes designados por Portaria do Ministério da Integração Nacional (2009).

3) Houve continuidade do desenvolvimento do plano no Estado do Mato Grosso do Sul quando da mudança do chefe do poder executivo estadual em decorrência das eleições de 2014?

Houve e o plano foi reestruturado com um novo decreto definindo a Semade como executora do plano.

4) Há/houve uma equipe técnica responsável especificamente pelo desenvolvimento do PDIF/MS? Esta equipe é/era composta por quantas profissionais? De quais áreas? São/eram servidores efetivos?

O presente Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira apresenta, inicialmente, a fundamentação para o Desenvolvimento Regional Fronteiriço, contextualizando a situação atual da fronteira de Mato Grosso Sul, propostas de diretrizes para governança visando os 7

eixos: segurança, saúde, infraestrutura e logística, educação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento socioambiental, e aduanas integradas. A equipe composta de profissionais de diversas entidades contando tanto com servidores efetivos como comissionados.

5) Os membros da referida equipe continuam trabalhando com o desenvolvimento do plano atualmente? Em caso negativo, quais as razões para eventual mudança da equipe?

A equipe foi desmembrada com o encerramento do Plano Nacional em 2017.

6) Ainda existem ações, projetos ou programas sendo desenvolvidos em decorrência do PDIF/MS?

Não, diante do seu encerramento as atividades também foram encerradas.

7) Consoante exposto no PDIF/MS, havia por parte do Governo Estadual a proposta de contratar consultoria especializada, para implantação de uma Gestão por Resultados – GpR com capacitação da coordenação e técnicos para o acompanhamento e monitoramento do Plano, a referida contratação ocorreu? Em caso positivo quais foram as ações realizadas pela consultoria especializada?

Várias consultorias foram contratadas via Sebrae durante a vigência do plano.

8) Quais foram as principais ações desenvolvidas pelo governo do Estado do Mato Grosso do Sul em decorrência do PDIF/MS?

Informações constantes no documento anexo.

9) Considerando o sexto eixo estratégico do PDIF/MS, referente ao Desenvolvimento Socioambiental, quais foram as principais ações e ou políticas públicas desenvolvidas pelo governo nas áreas da Assistência Social, do Trabalho, da Cultura, do Meio Ambiente e na de Circulação de pessoas?

Anexo o plano completo.

10) O PDIF/MS contemplou a participação da população interessada e da sociedade civil na elaboração, formulação e/ou implementação das ações desenvolvidas? Houve parceiros da sociedade civil envolvidos na execução do plano?

Foram diversas oficinas no interior do Estado promovidas em parceria com o Ministério da Integração no Governo passado. Em 2017, houve uma oficina desenvolvida junto com a Prefeitura de Corumbá, Sudeco, IPEA, Ministério da Integração e Semagro em Corumbá que gerou o livro Fronteiras do Brasil: Arco Central, volume 4, publicado pelo IPEA. Detalhamento de ações no anexo com o plano completo. Para cada um dos sete eixos havia um rol de ações propostas para os municípios e metas a serem cumpridas bem como parceiros que irão participar de cada uma delas (Anexo a este questionário).

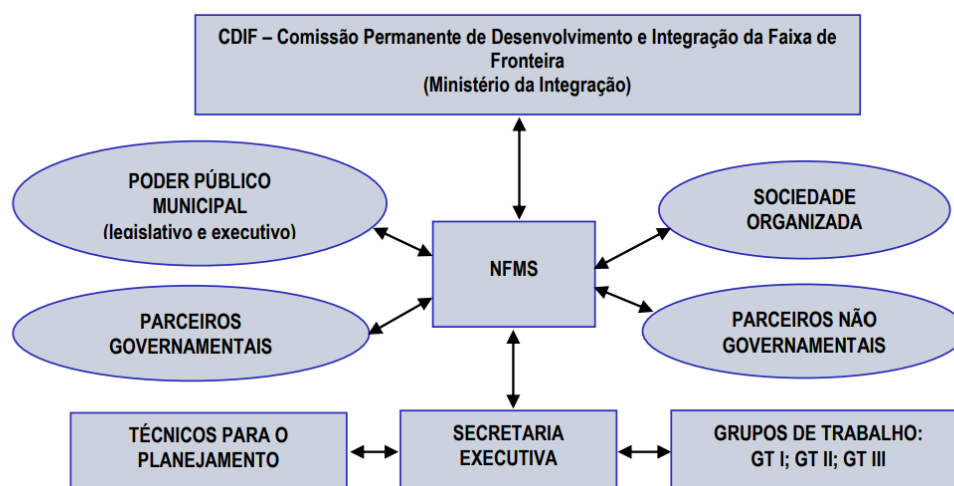
11) Durante o processo de execução do PDIF/MS foi estabelecido uma matriz de relacionamento que incluiu o Governo, a sociedade civil, a área empresarial e a área do ensino

e pesquisa. Quais foram os parceiros envolvidos? É possível relacionar suas respectivas atuações.

Foram diversas oficinas no interior do Estado promovidas em parceria com o Ministério da Integração no governo passado. Em 2017, houve uma oficina desenvolvida junto com a Prefeitura de Corumbá, Sudeco, IPEA, Ministério da Integração e Semagro em Corumbá que gerou o livro Fronteiras do Brasil: Arco Central, volume 4, publicado pelo IPEA Detalhamento de ações no anexo com o plano completo. Para cada um dos sete eixos havia um hol de ações propostas para os municípios e metas a serem cumpridas bem como parceiros que irão participar de cada uma delas (Anexo a este questionário).

12) Qual foi o papel desempenhado pelos atores locais na matriz de relacionamento estabelecida no PDIF/MS?

A matriz estabelecida seria com o CDIF coordenando as atividades e estabelecendo estratégias para dar conta dos eixos enquanto o Estado formaria seu NFMS com uma secretaria executiva e grupos de trabalho nos municípios divididos em três GTs que compunham as bordas: Bolívia, Paraguai e Central.



13) As metas estratégicas estabelecidas no PDIF/MS no tocante ao Eixo 06 (Desenvolvimento socioambiental) foram cumpridas? As metas estratégicas estabelecidas no PDIF/MS no tocante ao Eixo 06 (Desenvolvimento socioambiental) foram cumpridas?

Segue em anexo o plano completo estabelecido para esse eixo.

14) Os resultados esperados que foram especificados no PDIF/MS no tocante ao Eixo 06 (Desenvolvimento socioambiental) foram alcançados?

Como houve abandono por parte do Governo Federal do programa o mesmo foi feito com relação ao plano estadual a partir de 2017.

15) O governo desenvolveu alguma forma de monitoramento e/ou avaliação periódica para fins de aferição dos resultados e impactos dos programas?

Foram realizadas através da construção de indicadores desenvolvidos dentro do Plano para o Desenvolvimento Regional 2030.

16) Os indicadores estratégicos de gestão relacionados no PDIF/MS foram utilizados em algum momento ou avaliação? Solicito o acesso a esses indicadores a partir do ano de 2011.

Foram utilizados os criados dentro da PDR 2030, não havendo o desenvolvimento de indicadores específicos para o PDIF/MS.

17) Considerando que o número de equipamentos culturais nos Municípios fronteiriços do MS – IDI/MS foi referenciado como indicador de monitoramento no PDIF/MS, qual o número de equipamentos existentes nos municípios fronteiriços antes da implementação do citado plano e depois de sua implementação? Solicito acesso aos dados.

Verificar informações com a secretaria específica.

18) Solicito acesso aos dados dos indicadores Ambientais da Faixa de Fronteira – IAF/MS referenciado no PDIF/MS a partir do ano de 2011.

Entrar em contato com o IMASUL para indicadores ambientais.

19) Solicito acesso aos dados do indicador de Riqueza do índice de Responsabilidade Social - IRS/MS referenciado no PDIF/MS a partir do ano de 2011.

Os dados disponíveis são os que foram coletados na publicação apenas para os anos de coleta. Não há uma série contínua os indicadores foram abandonados com a troca de Governo em 2015.

20) Solicito acesso aos dados dos indicadores de Trabalho Decente de MS referenciado no PDIF/MS a partir do ano de 2011.

Esses indicadores são referentes ao trabalho da Funtrab.

21) Conforme informações constantes no PDIF/MS seria construído um indicador de documentação da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, o referido indicador foi construído? Solicito o acesso aos dados a partir do ano de 2011.

Dados referentes a esse indicador verificar com a SEDHAST.

22) O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul recebe e/ou recebeu do Governo Federal recursos financeiros para a elaboração e desenvolvimento do PDIF/MS e das ações e políticas públicas decorrentes do plano? Em caso positivo, qual o montante?

Sim, mas refere-se a custeio de ações como diárias, passagens e insumos necessários as reuniões e oficinas.

23) O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul recebe e/ou recebeu do Governo Federal apoio técnico para a elaboração e desenvolvimento de ações e políticas públicas decorrentes do PDIF/MS?

Sim. Através do antigo Ministério da Integração.

24) O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul repassou aos Municípios fronteiriços recursos financeiros para a elaboração e desenvolvimento das ações e políticas públicas decorrentes do plano? Em caso positivo, de que forma ocorreu esse repasse e qual o montante?

Sim, mas refere-se a custeio de ações como diárias, passagens e insumos necessários as reuniões e oficinas.

Entrevista Estruturada para coleta de dados

Pesquisa: O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados.

Mestranda: Janieli Vasconcelos da Paz
Orientadora: Profa. Dra. Déborah Silva do Monte

QUESTIONÁRIO

1) O entrevistado tem conhecimento do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS? Qual o cargo e papel desempenhado pelo entrevistado na época do surgimento do Plano?

Sim. Superintendente de Desenvolvimento Econômico onde participou com a reestruturação do Plano Desenvolvimento e Integração de Fronteira (Profront).

2) Quando teve início o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS? Ele ainda está em execução? Foi concebido a partir das Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, elaboradas por Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, com representantes designados por Portaria do Ministério da Integração Nacional (2009).

3) Há/houve uma equipe técnica responsável especificamente pelo desenvolvimento do PDIF/MS? Esta equipe é/era composta por quantas profissionais? De quais áreas? São/eram servidores efetivos?

O presente Plano de Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira apresenta, inicialmente, a fundamentação para o Desenvolvimento Regional Fronteiriço, contextualizando a situação atual da fronteira de Mato Grosso Sul, propostas de diretrizes para governança visando os 7 eixos: segurança, saúde, infraestrutura e logística, educação, desenvolvimento econômico, desenvolvimento socioambiental, e aduanas integradas. A equipe composta de profissionais de diversas entidades contando tanto com servidores efetivos como comissionados.

4) Os membros da referida equipe continuam trabalhando com o desenvolvimento do plano atualmente? Em caso negativo, quais as razões para eventual mudança da equipe? A equipe foi desmembrada com o encerramento do Plano nacional em 2017.

5) Ainda existem ações, projetos ou programas sendo desenvolvidos em decorrência do PDIF/MS? Não, diante do seu encerramento as atividades também foram encerradas.

6) O entrevistado sabe se houve a contratação por parte do Estado do Mato Grosso do Sul de uma consultoria especializada, para implantação de uma Gestão por Resultados –

GpR na época de desenvolvimento do PDIF? Em caso positivo quais foram as ações realizadas pela consultoria especializada?

Várias consultorias foram contratadas via Sebrae durante a vigência do plano.

7) O entrevistado sabe quais foram as principais ações e políticas públicas desenvolvidas em decorrência do PDIF?

Para cada um dos sete eixos havia um hol de ações propostas para os municípios e metas a serem cumpridas bem como parceiros que irão participar de cada uma delas (Anexo a este questionário).

8) Considerando o sexto eixo estratégico do PDIF/MS, referente ao Desenvolvimento Socioambiental, quais foram as principais ações e ou políticas públicas desenvolvidas pelo governo nas áreas da Assistência Social, do Trabalho, da Cultura, do Meio Ambiente e na de Circulação de pessoas?

Enviar em anexo ao questionário.

9) O PDIF/MS contemplou a participação da população interessada e da sociedade civil na elaboração, formulação e/ou implementação das ações desenvolvidas? Houve parceiros da sociedade civil envolvidos na execução do plano?

Foram diversas oficinas no interior do estado promovidas em parceria com o Ministério da Integração no governo passado. Em 2017, houve uma oficina desenvolvida junto com a Prefeitura de Corumbá, Sudeco, IPEA, Ministério da Integração e Semagro em Corumbá que gerou o livro Fronteiras do Brasil: Arco Central, volume 4, publicado pelo IPEA.

10) Os resultados esperados que foram especificados no PDIF/MS no tocante ao Eixo 06 (Desenvolvimento socioambiental) foram alcançados?

Como houve abandono por parte do governo federal do programa o mesmo foi feito com relação o plano estadual a partir de 2017.

11) O entrevistado sabe se governo desenvolveu alguma forma de monitoramento e/ou avaliação periódica para fins de aferição dos resultados e impactos dos programas?

Foram realizadas através da construção de indicadores desenvolvidos dentro do Plano para o Desenvolvimento Regional 2030.

12) Conforme informações constantes no PDIF/MS seria construído um indicador de documentação da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social, o referido indicador foi construído?

Não temos essa informação por conta de se tratar de outra secretaria.

13) O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul recebe e/ou recebeu do Governo Federal recursos financeiros para a elaboração e desenvolvimento do PDIF/MS e das ações e políticas públicas decorrentes do plano? Em caso positivo, qual o montante?

Sim na forma de custeio com diárias, passagem e insumos, mas não teria esse montante pois foi de 2009 a 2014, período que não compunha a equipe executora.

14) O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul recebe e/ou recebeu do Governo Federal apoio técnico para a elaboração e desenvolvimento de ações e políticas públicas decorrentes do PDIF/MS?

Sim há um comitê nacional que se reúne periodicamente para avaliar a possibilidade de novas ações. Até o momento foram lançados editais específicos no âmbito do Ministério do Desenvolvimento.

15) O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul repassou aos Municípios fronteiriços recursos financeiros para a elaboração e desenvolvimento das ações e políticas públicas decorrentes do plano? Em caso positivo, de que forma ocorreu esse repasse? qual o montante?

Não tive acesso a essa informação.

16) Na percepção do entrevistado qual o principal avanço no que tange ao desenvolvimento socioeconômico da região fronteira após a implementação do PDIF/MS? Foram poucos avanços em relação a efetiva integração da faixa de fronteira que ainda é uma das mais vulneráveis na questão de renda e geração de oportunidades.

17) O entrevistado gostaria de acrescentar ou destacar algo sobre o PDIF/MS que não tenha sido perguntado?

Das reuniões que participei do PDIF nacional, o governo desde 2017 até o momento, parece ter abandonado os programas de fronteira deixando os estados sem uma coordenação nacional e sem recursos para viabilizar políticas nesse sentido. Os poucos esforços que ainda persistem são de pesquisadores do IPEA e outras instituições mostrando a problemática da fronteira, mas sem um apoio efetivo por parte do governo federal para a solução. O governo nas reuniões parece estar mais interessado no que cada estado vem realizando do que efetivamente chamar a responsabilidade dos problemas enfrentados na fronteira e na sua integração bem como redução das desigualdades regionais.

Dourados/MS, 06 de junho de 2022.



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)
EM CONCORDÂNCIA COM A PESQUISA**

Prezado Senhor/ Prezada Senhora,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados”.

Este projeto visa pesquisar a eficácia das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico da faixa de fronteira brasileira, mais especificamente no que tange à cidade de Dourados/MS. Para tanto, partimos da análise do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS, estabelecendo como marco temporal o período entre 2012, data de sua criação, e 2019 com a implementação da nova CDIF pelo atual Governo Federal, última grande política pública de escopo nacional lançada até o início da pesquisa.

A realidade fronteiriça não é suficientemente estudada e analisar as políticas públicas sociais elaboradas para o desenvolvimento socioeconômico da fronteira do Brasil, sob o viés da eficácia, este compreendido de forma simplificada como avaliação de processos e a relação entre metas propostas e as metas alcançadas, pode contribuir para a formulação de novas políticas que sejam mais adequadas, eficientes e eficazes ao enfrentamento do problema público a ser solucionado.

Espera-se testar a hipótese de que as políticas públicas sociais direcionadas para a faixa de fronteira são ineficazes devido ao seu modelo de elaboração, distante da realidade local em uma lógica *top-down* na formação da agenda.

A pesquisa é qualitativa, utilizando como recurso metodológico a análise bibliográfica e documental, bem como o estudo de caso com foco no desenvolvimento do PDIF/MS na cidade de Dourados, por meio da coleta de dados em fontes primárias, como documentos e entrevistas semiestruturadas com interlocutores e autoridades locais. Destaca-se como aporte teórico o ciclo da produção e a avaliação de políticas públicas e uma abordagem da evolução histórica das políticas públicas destinadas às fronteiras.

Por fim, esta pesquisa almeja incentivar o maior envolvimento do governo e da própria sociedade como um todo para as contribuições nas políticas públicas direcionadas aos desenvolvimento socioeconômico das faixas de fronteira. A sua participação é voluntária e se justifica pelo cargo e função que ocupa dentro do Poder Executivo no governo do Estado do Mato Grosso do Sul.

Sua contribuição consiste em participar como entrevistado pela pesquisadora e responder perguntas de um questionário estruturado previamente.

A entrevista será realizada via formulário a ser encaminhado em endereço eletrônico e, caso seja possível, por contato via google meet. A entrevista, caso seja autorizada, será gravada para posterior degravação. Ainda, caso autorizado pelo entrevistado, a pesquisadora poderá utilizar trechos do relato da autoridade em seu trabalho acadêmico de dissertação, sem expor o participante a qualquer tipo de constrangimento ou risco. A gravação será utilizada para uma análise mais profunda da sequência da entrevista realizada e em hipótese alguma virá a público.

Ao participar da pesquisa, você não terá nenhum benefício material direto ou imediato. Os



conhecimentos resultantes deste estudo serão constituídos por dados gerados qualitativamente. Dessa forma, podemos garantir que em nenhum momento durante os processos de análise e divulgação dos resultados, os participantes terão a identidade exposta, a não ser que seja autorizada a sua divulgação. A pesquisa será divulgada em revistas especializadas e eventos na área de pesquisa, bem como em uma dissertação de mestrado.

Os dados coletados constituirão um banco de dados que ficará sob a guarda da pesquisadora do projeto, como parte do banco de dados do projeto a que está filiado, podendo, eventualmente, ser utilizado em pesquisas futuras. Você poderá solicitar esclarecimento sobre a pesquisa em qualquer etapa do estudo. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação na pesquisa a qualquer momento, seja por motivo de constrangimento e/ou por outros motivos. Você é livre para recusar que a entrevista seja gravada, que seu nome seja divulgado ou que trechos da entrevista sejam publicados. A recusa em participar da pesquisa não acarretará qualquer penalidade, perda de benefícios ou tipo de constrangimento.

A qualquer momento, o participante poderá fazer perguntas à pesquisadora, que têm a obrigação de prestar os devidos esclarecimentos. Este termo será impresso em duas vias e uma ficará com o participante.

Caso haja dúvidas, você pode procurar a pesquisadora Janieli Vasconcelos da Paz através do e-mail: janieliv@hotmail.com, endereço Rua Oliveira Marques, n. 7320, Dourados/MS ou pelo contato (67) 99925-9503.

Termo de compromisso da pesquisadora

Garanto que este Termo de Consentimento será seguido e que responderei a quaisquer questões colocadas pelo participante.

Janieli Vasconcelos da Paz
Mestranda – FADIR/UGD

Prof. Dra. Déborah Silva do Monte
Orientadora – FADIR/UGD

Consentimento de participação da pessoa como sujeito da pesquisa

Declaro que li os detalhes descritos neste documento. Entendo que eu sou livre para aceitar ou recusar e que eu posso interromper minha participação a qualquer momento. Eu concordo que os dados coletados para o estudo sejam usados para os propósitos acima descritos.

Para participar da pesquisa, é necessário que você concorde com o termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Você concorda em participar desta pesquisa? ___ Sim ___ Não

Dourados-MS, 06 de junho de 2022.



Ofício nº. 220/2022/Regulação/SEMAS

Dourados MS, 22 de julho de 2022.

À Sra. Janieli Vasconcelos da Paz
E-mail: janieliv@hotmail.com

Ilustre Sra.

Ao cumprimentá-la, cordialmente, em resposta à solicitação que nos encaminhou os pedidos de **informações sobre o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul**, vimos, nos termos do que estabelece a Resolução n. 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Lei Municipal n. 3.783/2014 (Sistema Único de Assistência Social de Dourados – SUAS) prestar os seguintes esclarecimentos.

Em síntese, o requerimento com finalidade de obtenção de informações para pesquisa de Mestrado apresenta 19 questionamentos, de modo que o questionamento 10 apresenta mais 34 tópicos.

Em que pese o endereçamento à SEMAS, observa-se que o Plano de Desenvolvimento não foi realizado por esta Secretaria. Todavia, nada impede que a SEMAS preste as informações que são de sua alçada, mediante requerimento específico, onde a solicitante explicita quais informações específicas necessita da Assistência Social.

Portanto, afirmamos que a SEMAS está à disposição para contribuir com informações que possui, reconhecendo-se a importância da pesquisa científica de mestrado que será realizada pela solicitante.


Diante do exposto, encaminhamos devolutiva e asseveramos que, quanto à SEMAS, ficamos à disposição para prestar informações específicas que competem à Política Pública de Assistência Social, estando abertos a prestar informações que possuímos. Convidamo-la a visitar a equipe de Regulação para que possa apresentar a solicitação referida e avaliar quais informações podem contribuir com vosso trabalho de pesquisa.

Por fim, aproveitamos a oportunidade pra expressar nosso respeito e admiração.


Daniela Weiler Wagner Hall
Secretária Municipal de Assistência Social

Patrícia Bertelli
Advogada Pública Municipal


Ruan Jacob Bianchi Aguiar
Advogado Público Municipal


Willian Rocha de Matos
Advogado Público Municipal

Entrevista Estruturada para coleta de dados

Pesquisa: O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados.

Mestranda: Janieli Vasconcelos da Paz
Orientadora: Profa. Dra. Déborah Silva do Monte

QUESTIONÁRIO

1) A entrevistada tem conhecimento do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS? Qual o cargo e papel desempenhado pelo entrevistado na época do surgimento do Plano?

Algumas ações sim. Diretora de indústria da secretaria de desenvolvimento econômico de Dourados MS.

2) Quando teve início o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS? Ele ainda está em execução?

Quanto ao início exato não sei informar, porém ele foi trabalhado em algumas ações no governo do mandato de André Putinelli

3) Há/houve uma equipe técnica responsável especificamente pelo desenvolvimento do PDIF/MS? Esta equipe é/era composta por quantas profissionais? De quais áreas? São/eram servidores efetivos?

Não tenho essa informação.

4) Os membros da referida equipe continuam trabalhando com o desenvolvimento do plano atualmente? Em caso negativo, quais as razões para eventual mudança da equipe?

Não tenho essa informação.

5) Ainda existem ações, projetos ou programas sendo desenvolvidos em decorrência do PDIF/MS?

Não tenho essa informação

6) Considerando que Dourados foi a cidade sede do Grupo de Trabalho III – Borda Fronteira Central como foi a participação de Dourados na elaboração e desenvolvimento do PDIF/MS? Houveram reuniões entre os municípios que compunham o citado grupo de trabalho? Qual era a dinâmica? Onde é possível ter acesso a documentos referentes a esta atuação do município?

Foram realizadas reuniões, na qual participavam a Ivana Jambersi, que era responsável pelo projeto de fronteira, os parceiros da secretaria como Sebrae, associação Comercial entre outros acompanhava as ações que eram propostas no município pela proximidade de fronteira junto ao Paraguai. Porém eram ações pontuais dentro dos projetos. Mas as ações eram divulgadas na internet.

7) A entrevistada sabe quais foram as principais ações e políticas públicas desenvolvidas em decorrência do PDIF?

As ações tinham o intuito de abrir novos mercados para empresas locais principalmente.

8) Considerando o sexto eixo estratégico do PDIF/MS, referente ao Desenvolvimento Socioambiental, quais foram as principais ações e ou políticas públicas desenvolvidas pela municipalidade nas áreas da Assistência Social, do Trabalho, da Cultura, do Meio Ambiente e na de Circulação de pessoas?

Não tenho estas informações

9) O PDIF/MS contemplou a participação da população interessada e da sociedade civil na elaboração, formulação e/ou implementação das ações desenvolvidas? Houve parceiros da sociedade civil envolvidos na execução do plano?

Não tenho essa informação

10) As metas estratégicas estabelecidas no Eixo 06 (Desenvolvimento socioambiental) do PDIF/MS no tocante ao município de Dourados foram cumpridas?

Não tenho essa informação

11) Os resultados esperados que foram especificados no PDIF/MS no tocante ao Eixo 06 (Desenvolvimento socioambiental) no tocante ao município de Dourados foram alcançados?

Não tenho essa informação

12) A entrevistada sabe se o governo desenvolveu alguma forma de monitoramento e/ou avaliação periódica para fins de aferição dos resultados e impactos dos programas?

13) Os indicadores estratégicos de gestão relacionados no PDIF/MS foram utilizados em algum momento ou avaliação pelo Município de Dourados? Onde é possível o acesso a esses indicadores?

Não tenho essa informação

14) O Município de Dourados recebe e/ou recebeu do Estado de Mato Grosso do Sul recursos financeiros para a elaboração e desenvolvimento do PDIF/MS e das ações e políticas públicas decorrentes do plano? Em caso, positivo, de que forma ocorreu esse repasse? qual o montante?

Não tenho essas informações

15) O Município de Dourados recebe e/ou recebeu do Estado de Mato Grosso do Sul apoio técnico para a elaboração e desenvolvimento de ações e políticas públicas decorrentes do PDIF/MS?

Não tenho essas informações

16) Na percepção do entrevistado qual o principal avanço no que tange ao desenvolvimento socioeconômico da região fronteira após a implementação do PDIF/MS?

Como não tenho acesso as informações e não acompanhei de perto não sei mensurar essa implantação

17) O entrevistado gostaria de acrescentar ou destacar algo sobre o PDIF/MS que não tenha sido perguntado?

Nenhuma consideração.

Dourados/MS, 25 de julho de 2022.



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)
EM CONCORDÂNCIA COM A PESQUISA**

Prezado Senhor/ Prezada Senhora,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS: um estudo de caso sobre a eficácia do plano na cidade de Dourados”.

Este projeto visa pesquisar a eficácia das políticas públicas sociais destinadas ao desenvolvimento socioeconômico da faixa de fronteira brasileira, mais especificamente no que tange à cidade de Dourados/MS. Para tanto, partimos da análise do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS, estabelecendo como marco temporal o período entre 2012, data de sua criação, e 2019 com a implementação da nova CDIF pelo atual Governo Federal, última grande política pública de escopo nacional lançada até o início da pesquisa.

A realidade fronteira não é suficientemente estudada e analisar as políticas públicas sociais elaboradas para o desenvolvimento socioeconômico da fronteira do Brasil, sob o viés da eficácia, este compreendido de forma simplificada como avaliação de processos e a relação entre metas propostas e as metas alcançadas, pode contribuir para a formulação de novas políticas que sejam mais adequadas, eficientes e eficazes ao enfrentamento do problema público a ser solucionado.

Espera-se testar a hipótese de que as políticas públicas sociais direcionadas para a faixa de fronteira são ineficazes devido ao seu modelo de elaboração, distante da realidade local em uma lógica *top-down* na formação da agenda.

A pesquisa é qualitativa, utilizando como recurso metodológico a análise bibliográfica e documental, bem como o estudo de caso com foco no desenvolvimento do PDIF/MS na cidade de Dourados, por meio da coleta de dados em fontes primárias, como documentos e entrevistas semiestruturadas com interlocutores e autoridades locais. Destaca-se como aporte teórico o ciclo da produção e a avaliação de políticas públicas e uma abordagem da evolução histórica das políticas públicas destinadas às fronteiras.

Por fim, esta pesquisa almeja incentivar o maior envolvimento do governo e da própria sociedade como um todo para as contribuições nas políticas públicas direcionadas aos desenvolvimento socioeconômico das faixas de fronteira. A sua participação é voluntária e se justifica pelo cargo e função que ocupa dentro do Poder Executivo no governo do Estado do Mato Grosso do Sul.

Sua contribuição consiste em participar como entrevistado pela pesquisadora e responder perguntas de um questionário estruturado previamente.

A entrevista será realizada via formulário a ser encaminhado em endereço eletrônico e, caso seja possível, por contato via google meet. A entrevista, caso seja autorizada, será gravada para posterior degravação. Ainda, caso autorizado pelo entrevistado, a pesquisadora poderá utilizar trechos do relato da autoridade em seu trabalho acadêmico de dissertação, sem expor o participante a qualquer tipo de constrangimento ou risco. A gravação será utilizada para uma análise mais profunda da sequência da entrevista realizada e em hipótese alguma virá a público.

Ao participar da pesquisa, você não terá nenhum benefício material direto ou imediato. Os



conhecimentos resultantes deste estudo serão constituídos por dados gerados qualitativamente. Dessa forma, podemos garantir que em nenhum momento durante os processos de análise e divulgação dos resultados, os participantes terão a identidade exposta, a não ser que seja autorizada a sua divulgação. A pesquisa será divulgada em revistas especializadas e eventos na área de pesquisa, bem como em uma dissertação de mestrado.

Os dados coletados constituirão um banco de dados que ficará sob a guarda da pesquisadora do projeto, como parte do banco de dados do projeto a que está filiado, podendo, eventualmente, ser utilizado em pesquisas futuras. Você poderá solicitar esclarecimento sobre a pesquisa em qualquer etapa do estudo. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação na pesquisa a qualquer momento, seja por motivo de constrangimento e/ou por outros motivos. Você é livre para recusar que a entrevista seja gravada, que seu nome seja divulgado ou que trechos da entrevista sejam publicados. A recusa em participar da pesquisa não acarretará qualquer penalidade, perda de benefícios ou tipo de constrangimento.

A qualquer momento, o participante poderá fazer perguntas à pesquisadora, que têm a obrigação de prestar os devidos esclarecimentos. Este termo será impresso em duas vias e uma ficará com o participante.

Caso haja dúvidas, você pode procurar a pesquisadora Janieli Vasconcelos da Paz através do e-mail: janieliv@hotmail.com, endereço Rua Oliveira Marques, n. 7320, Dourados/MS ou pelo contato (67) 99925-9503.

Termo de compromisso da pesquisadora

Garanto que este Termo de Consentimento será seguido e que responderei a quaisquer questões colocadas pelo participante.

Janieli Vasconcelos da Paz
Mestranda – FADIR/UGD

Prof. Dra. Déborah Silva do Monte
Orientadora – FADIR/UGD

Consentimento de participação da pessoa como sujeito da pesquisa

Declaro que li os detalhes descritos neste documento. Entendo que eu sou livre para aceitar ou recusar e que eu posso interromper minha participação a qualquer momento. Eu concordo que os dados coletados para o estudo sejam usados para os propósitos acima descritos.

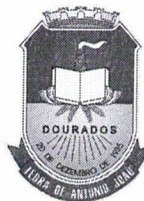
Para participar da pesquisa, é necessário que você concorde com o termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Você concorda em participar desta pesquisa? Sim Não

Dourados-MS, 25 de julho de 2022.

Regiane Ormeni Marques
Regiane Ormeni Marques

**PREFEITURA DE
DOURADOS**

CONSTRUINDO UMA
NOVA HISTÓRIA



Prefeitura Municipal de Dourados
Secretaria Municipal de Governo e Gestão Estratégica

Ofício Nº. 2650/2022 – DAL/SEGOV/PMD

Dourados, 11 de agosto de 2022.

Ao Senhor

Janieli Vasconcelos da Paz

Assunto: E-SIC n. 535C35A7

Senhora Janieli,

Ao cumprimentá-la cordialmente, vimos a vossa presença, em atenção **ao E-SIC n. 535C35A7**, que solicita informações sobre o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, apresentar resposta fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEMDES.

A SEMDES informou que a Sra. Ivana Jambersi, matrícula 114767223 – 2, era a servidora responsável por representar a Prefeitura de Dourados nas reuniões referentes ao Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.

Todavia a servidora foi exonerada em outubro de 2014, e não houve substituição de representante por parte da referida pasta, de modo que a secretaria não dispõe de maiores informações sobre este plano.

Por derradeiro, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica também não dispõe de maiores informações neste momento, contudo irá contatar os demais órgãos, visando esclarecer a situação. Deste modo, nos prontificamos a comunicar a senhora assim que obtivermos resposta.

Com isso, colocamo-nos à disposição para prestar esclarecimentos eventualmente necessários, e ressaltamos protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,

Tiago Normanha Jara
Assessor
SEGOV

RAFAEL BULGAKOV KLOCK RODRIGUES

Diretor do Departamento de Assuntos Legislativos da Secretaria Municipal de Governo e Gestão
Estratégica



Ofício Nº. 2663/2022 – DAL/SEGOV/PMD

Dourados, 11 de agosto de 2022.

À Senhora

Janieli Vasconcelos da Paz

Assunto: E-SIC n. CC096168

Senhora Janieli,

Ao cumprimentá-la cordialmente, vimos a vossa presença, em atenção ao **E-SIC n. CC096168**, que solicita informações sobre o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul, apresentar resposta fornecida pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SEMDES.

A SEMDES informou que a Sra. Ivana Jambersi, matrícula 114767223 – 2, era a servidora responsável por representar a Prefeitura de Dourados nas reuniões referentes ao Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul.

Todavia a servidora foi exonerada em outubro de 2014, e não houve substituição de representante por parte da referida pasta, de modo que a secretaria não dispõe de maiores informações sobre este plano.

Por derradeiro, a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica também não dispõe de maiores informações neste momento, contudo irá contatar os demais órgãos, visando esclarecer a situação. Deste modo, nos prontificamos a comunicar a senhora assim que obtivermos resposta.

Com isso, colocamo-nos à disposição para prestar esclarecimentos eventualmente necessários, e ressaltamos protestos de estima e consideração.

Respeitosamente,

RAFAEL BULGAKOV KLOCK RODRIGUES

Tiago Normanha Jara
Assessor
SEGOV

Diretor do Departamento de Assuntos Legislativos da Secretaria Municipal de Governo e Gestão
Estratégica