



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓSGRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Rosa de Barros Ferreira de Almeida

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESENHADAS PARA A FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA:
ANÁLISES E PERCEPÇÕES**

Florianópolis

2023

Rosa de Barros Ferreira de Almeida

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESENHADAS PARA A FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA:
ANÁLISES E PERCEPÇÕES**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Almeida, Rosa de Barros Ferreira de
POLÍTICAS PÚBLICAS DESENHADAS PARA A FRONTEIRA
BRASIL/BOLÍVIA: ANÁLISES E PERCEPÇÕES / Rosa de Barros
Ferreira de Almeida ; orientador, Silvio Antonio Ferraz
Cário, 2023.
390 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Fronteira Brasil-Bolívia. 3.
Políticas Públicas. 4. Desenvolvimento Regional. 5. Ações
Compartilhadas. I. Cário, Silvio Antonio Ferraz. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Administração. III. Título.

Rosa de Barros Ferreira de Almeida

**POLÍTICAS PÚBLICAS DESENHADAS PARA A FRONTEIRA BRASIL/BOLÍVIA:
ANÁLISES E PERCEPÇÕES**

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 08 de maio de 2023, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Profa. Gabriela Gonçalves Silveira Fiates, Dra.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Hoyêdo Nunes Lins, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Adriana Kirchof de Brum, Dra.
Universidade Federal da Grande Dourados

Prof. Anderson Luís do Espírito Santo, Dr.
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutora em Administração.

Insira neste espaço a
assinatura digital

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Insira neste espaço a
assinatura digital

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário
Orientador

Florianópolis, 2023.

À Deus, que é poderoso para fazer infinitamente mais do que tudo aquilo que pedimos pensamos. Ao meu esposo, por todo o incentivo, apoio e compreensão ao longo desta jornada. Aos meus pais (*in memoriam*), que mesmo com pouca instrução me ensinaram a valorizar a educação, sinto não os ter comigo para celebrarmos essa grande conquista.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir que mais um propósito em minha vida fosse concretizado. Sem sua graça, certamente o caminho seria muito mais árduo.

Aos meus amados pais (*In memoriam*) – Maria Sebastiana de Barros e Lauro Ferreira, pela dádiva de poder honrá-los com mais essa conquista, trago comigo o maior legado que poderiam me deixar, a educação!

Ao meu esposo, Silas Nepomuceno de Almeida, e, aos meus filhos, Jéssyca e João Gabriel, que ao longo dessa jornada têm me dado suporte e compreendido minha ausência. Às minhas irmãs Rosângela, Luzia, Rosenil, Laureane e Julia e, aos meus irmãos, José e Damião, que estiveram torcendo por mim. Ao meu sogro Sebastião, minha cunhada Elioenay e seu esposo Maurílio, que me deram suporte acolhendo meus filhos enquanto estive distante. À minha amiga Fernanda, e ao meu cunhado Moises, que me receberam aqui com muito amor e carinho, e fizeram com que me sentisse em casa, fazem parte desta conquista, desde o processo de seleção.

Ao meu orientador, Dr. Silvio Antonio Ferraz Cário, pelo privilégio de poder usufruir de seus conhecimentos, dedicação e paciência. Aprendi sobremodo com seus ensinamentos. Obrigada por aplicar parte de seu tempo para me inspirar a fazer o melhor possível! Obrigada por acreditar em meu potencial e me auxiliar na conquista desse título. Serás sempre lembrado com muito carinho e profunda gratidão.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Rolf Hermann Erdmann, por ser o primeiro a me acolher no programa e me escolher como orientanda. Aos membros de minha banca, Profa. Dr^a Gabriela Gonçalves Silveira Fiates; Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins, Profa. Dr^a. Adriana Kirchof de Brum; Prof. Dr. Anderson Luís do Espírito Santo, que juntos trouxeram contribuições enriquecedoras para a finalização desta tese. É uma honra adquirir conhecimento com pessoas que irradiam paixão pelo que fazem. Ao Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira, um pesquisador apaixonado pela fronteira, que, com suas valiosas contribuições (na fase de qualificação), redirecionou o título desta tese. Esse título é em sua homenagem.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA/doutorado), pelo empenho de todos em compartilhar conhecimentos e nos permitir ampliar a visão no campo do saber, muito obrigada! À Secretaria Acadêmica do PPGA que, ao longo da nossa jornada acadêmica, nos dá suporte necessário para condução das atividades administrativas. À minha queridíssima amiga, Angelica Medeiros, que tive a satisfação de conhecer no Programa, que, sem reservas, me ajudou a trilhar os primeiros passos no doutorado. Obrigada por tudo! E, também, aos amigos e aos colegas que fiz no doutorado, turma 2019: Ana Maria, Janaína

Gularte, João Coelho, Luci Mari, Luísa Flach, Mayara Bernardes, Michele Raasch, Robson Rocha e Vanessa Martins. Todos estamos interligados para sempre, juntos nos tornamos mais fortes, juntos passamos por um dos momentos mais sombrios da história da humanidade – a Covid 2019. E, por isso, ao longo dos anos de 2020/2021 tivemos que reaprender a forma de estudar, agora sozinhos, distantes da sala de aula, do contato presencial, mas, com a graça de Deus, vencemos e que venham as próximas defesas!

À Profa. Dra. Regiane Coelho Pereira Reis, minha amiga – verdadeira providência divina para minha vida, obrigada por fazer parte de mais essa conquista, jamais esquecerei seu apoio para concretização deste trabalho. À Profa. Dr^a Roosiley dos Santos Souza minha amiga, que me inspira desde a graduação pela paixão com que exerce a docência. Obrigada por me acompanhar nessa jornada com seu carinho, conselhos e atenção. Ao meu amigo, Anderson Luis do Espírito Santo, pessoa maravilhosa que desde o mestrado tem me impulsionado a seguir seus passos no crescimento profissional, tê-lo como membro da minha banca é reconhecer sua brilhante trajetória, hoje um ‘ser fronteiro’, que busca mudar a realidade da fronteira através da pesquisa, do ensino e da extensão. À minha amiga, Aparecida Cancian, a “Cidinha”. Obrigada pelo apoio incondicional e pelas constantes orações, você é benção em minha vida. E a todos os meus amigos que não tiveram seus nomes citados, mas que estiveram na torcida!

Não poderia deixar de agradecer à servidora Ramona Trindade, que me orientou a buscar meus objetivos, mesmo quando tudo parecia contrário, jamais me esquecerei a atenção e os preciosos conselhos que recebi de ti. À Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em especial ao Excelentíssimo Senhor Reitor, Professor Dr. Marcelo Augusto Santos Turine, que ao saber de minha aprovação no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, não mediu esforços para me proporcionar o apoio institucional necessário à realização desta tese. À direção do Campus do Pantanal e aos professores do Curso de Administração, pelo apoio durante o meu afastamento. Ao casal amigo, Pr. Ricardo e irmã Zenira, que nos deram suporte para a realização da pesquisa de campo em Santa Cruz.

Aos trinta entrevistados que se dispuseram a participar da pesquisa, minha eterna gratidão! Eles são atores regionais que acreditaram em meu trabalho e se dispuseram a dedicar parte de seu tempo para me conceder informações preciosíssimas, sem as quais não lograria êxito nesta pesquisa. A todos, minha eterna gratidão, tornar essa tese conhecida e cooperar para a melhoria da realidade fronteira é o compromisso assumido para recompensar cada um de vocês por tamanha contribuição.

Eu irei adiante de ti, e endireitarei os caminhos tortuosos; quebrarei as portas de bronze, e despedaçarei os ferrolhos de ferro. Dar-te-ei os tesouros escondidos, e as riquezas encobertas, para que saibas que eu sou o Senhor, o Deus de Israel, que te chama pelo teu nome.

Isaiás 45: 2-3

RESUMO

As regiões de fronteira caracterizam-se pelas intensas articulações e trocas envolvendo diferentes países, produzindo interações que não se limitam às demarcações territoriais impostas pelas linhas divisórias nacionais. Trata-se de regiões onde se configuram distintas realidades, atribuídas às diferentes legislações, culturas, grau de desenvolvimento e infraestrutura. Na região de fronteira Brasil/Bolívia, no estado de Mato Grosso do Sul, composta por Corumbá/MS e Ladário/MS, Puerto Quijarro (SC) e Puerto Suárez (SC), observa-se a ocorrência de interações em diversas áreas: educação, saúde, infraestrutura logística, meio ambiente, cultura, lazer e, comércio. Por se tratar de sistemas territoriais diferentes e nacionalidades distintas, as assimetrias entre eles resultam em inúmeras desigualdades, que demandam a elaboração de ações políticas que possam minimizar os seus impactos para a população fronteiriça. Na fronteira Brasil-Bolívia, visualizou-se que, tanto o governo brasileiro quanto o boliviano têm concentrado esforços, via planos de desenvolvimento, a fim de promover o enfrentamento de problemas públicos concretos. Diante desse contexto, desenvolveu-se o estudo com o objetivo principal de analisar as proposições das políticas públicas do Brasil e da Bolívia, instituídas em planos de governo para a região transfronteiriça (Corumbá-Ladário e Puerto Quijarro-Puerto Suárez) nas áreas de ensino, educação e pesquisa, logística e saúde. Considerou-se, ainda, a percepção dos atores regionais envolvidos acerca da efetividade dessas políticas em contexto de gestão compartilhada para o desenvolvimento regional integral. A pesquisa tem como filosofia norteadora o interpretativismo, caracteriza-se como indutiva, com abordagem qualitativa, em relação aos objetivos classifica-se como exploratória e descritiva, adotando como estratégia o estudo de caso múltiplo; quanto ao horizonte temporal, foi utilizado recorte transversal com perspectiva longitudinal. Como forma de coleta de dados, recorreu-se à observação não estruturada, à entrevista semiestruturada e à pesquisa documental. Para análise dos dados, contou-se com a análise temática de conteúdo de Bardin (2009), com auxílio do software NVIVO. Os resultados demonstraram que há ações compartilhadas no campo formal, como também, na área da educação através da realização de Seminários e de eventos para discutir práticas integradoras entre os professores brasileiros e bolivianos; na saúde, há o termo de cooperação interinstitucional que alcançou diferentes esferas de gestão para o combate à raiva, e o êxito das ações de cooperação tem se estendido também para o combate a leishmaniose; no ensino superior, existem os acordos de Cooperação firmados entre IES do Brasil e da Bolívia para intercâmbios e troca de conhecimentos; na pesquisa, a Embrapa Pantanal promove integração através da transferência de tecnologia que se aplica a ambos os lados; na infraestrutura, com o uso das estruturas logísticas que integram os dois países e alavancam as relações comerciais, a rodovia bioceânica, é um dos doze eixos de integração estabelecido pelo projeto IIRSA e a hidrovia Paraguai Paraná é a principal saída da Bolívia para o Comércio exterior. No campo informal, ocorre compartilhamento da estrutura da educação e da saúde, quando são atendidas demandas dos municípios bolivianos na rede municipal, ainda que Corumbá não receba nenhum aporte financeiro para isso. Apesar dessas ocorrências, constatou-se que os planos estratégicos estabelecidos para nortear as ações de políticas públicas de desenvolvimento, no Brasil e na Bolívia, são amplos nos objetivos que contemplam as regiões de fronteira, mas na prática essas políticas se caracterizam com reduzida integração regional o que requer, portanto, maior efetividade de ações compartilhadas.

Palavras-chave: Regiões de Fronteira; Políticas Públicas; Integração; Ações compartilhadas.

ABSTRACT

Border regions are characterized by intense articulations and exchanges involving different countries, producing interactions that are not limited to territorial demarcations imposed by national dividing lines. These are regions where different realities are configured, attributed to different legislations, cultures, degree of development and infrastructure. In the Brazil/Bolivia border region, in the state of Mato Grosso do Sul, made up of Corumbá/MS and Ladário/MS, Puerto Quijarro (SC) and Puerto Suárez (SC), interactions occur in several areas: education, health, logistics infrastructure, environment, culture, leisure and commerce. Because they are different territorial systems and different nationalities, the asymmetries between them result in numerous inequalities, that require the elaboration of political actions that can minimize their impacts on the border population. On the Brazil-Bolivia border, it was seen that both the Brazilian and Bolivian governments have concentrated efforts, via development plans, in order to promote the confrontation of concrete public problems. Given this context, the study was developed with the main objective of analyzing the propositions of public policies in Brazil and Bolivia, established in government plans for the cross-border region (Corumbá-Ladario and Puerto Quijarro-Puerto Suárez) in the areas of education, education and research, logistics and health. It was also considered the perception of the regional actors involved about the effectiveness of these policies in the context of shared management for integral regional development. The research has interpretivism as its guiding philosophy, it is characterized as inductive, with a qualitative approach, in relation to the objectives it is classified as exploratory and descriptive, adopting the multiple case study as a strategy; as for the time horizon, a cross section with a longitudinal perspective was used. As a form of data collection, unstructured observation, semi-structured interviews and documentary research were used. For data analysis, Bardin's (2009) thematic content analysis was used, with the help of the NVIVO software. The results showed that there are shared actions in the formal field, as well as in the area of education through seminars and events to discuss integrative practices between Brazilian and Bolivian teachers; in health, there is the inter-institutional cooperation term that reached different spheres of management to combat rabies, and the success of cooperation actions has also extended to combating leishmaniasis; in higher education, there are cooperation agreements signed between HEIs in Brazil and Bolivia for exchanges and the exchange of knowledge; in research, Embrapa Pantanal promotes integration through the transfer of technology that applies to both sides; in infrastructure, with the use of logistical structures that integrate the two countries and leverage trade relations, the bioceânica highway is one of the twelve integration axes established by the IIRSA project and the Paraguay Paraná waterway is Bolivia's main outlet for foreign trade. In the informal field, the structure of education and health is shared, when demands from Bolivian municipalities are met in the municipal network, even though Corumbá does not receive any financial support for this. Despite these occurrences, it was found that the strategic plans established to guide the actions of public development policies, in Brazil and Bolivia, are broad in the objectives that contemplate the border regions, but in practice these policies are characterized with reduced integration which therefore requires greater effectiveness of shared actions.

Keywords: Border Regions; Public Policies; Integration; Shared actions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Caracterização da Pesquisa segundo a ‘ <i>research onion</i> ’	81
Figura 2 - Exemplo de tela do NVivo na fase de preparação da análise	96
Figura 3 - Processo de Codificação no NVivo	97
Figura 4 - Nuvem das 100 palavras mais frequentes em todos os códigos	98
Figura 5 - Definição da Tipologia Sub-regional PNDR (2007)	110
Figura 6 - A divisão da Faixa de Fronteira em 3 arcos: Norte, Central e Sul	128
Figura 7 - Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul	135
Figura 8 - Principais eixos de integração de transporte e distâncias cidade polo.....	136
Figura 9 - Matriz de Relacionamento do NFMS	147
Figura 10 - O Departamento de Santa Cruz no País e América Latina.....	151
Figura 11 - Mapa de Santa Cruz: localização das sub-regiões.....	153
Figura 12 - Localização do Arranjo Transfronteiriço na fronteira Brasil-Bolívia. ..	164
Figura 13 - Corumbá e seus limites internacionais	178
Figura 14 - Localização de Ladário – um raro caso de enclave brasileiro	181
Figura 15 - Puerto Suárez – Capital da Província de German Bush	185
Figura 16 - Puerto Quijarro – um município de fronteira	189
Figura 17 - Porto de Corumbá - MS.....	253
Figura 18 - Porto de Ladário - MS	254
Figura 19 - Condição da rodovia BR-262 causada pelo tráfego intenso.....	256
Figura 20 - Mato Grosso do Sul – Principais eixos de transporte logístico	258
Figura 21 - Malha Oeste, antiga Noroeste do Brasil, necessita de reparos	259
Figura 22 - Movimentação de Barcaças deixando Porto Jennefer	271
Figura 23 - O sistema Portuário boliviano sobre o Canal Tamengo	271
Figura 24 - O Porto Jennefer	273
Figura 25 - Início e fim do ‘Paro’ de 36 dias na fronteira Brasil- Bolívia	277
Figura 26 - Síntese dos resultados para a educação	319
Figura 27 - Síntese dos resultados para o Ensino e Pesquisa	325
Figura 28 - Percepção dos atores para a Infraestrutura e Logística.....	330

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese Corrente Predominante x Papel do Estado	51
Quadro 2 - Dimensões e Fatores Críticos para Governança Transfronteiriça.....	55
Quadro 3 - Síntese da atuação do Estado x Desenvolvimento e das PP's	76
Quadro 4 - Sujeitos da pesquisa	90
Quadro 5 - Apresentação das Categorias de Análise	93
Quadro 6 - Os principais instrumentos da PNDR (fase I).....	108
Quadro 7 - Linha do tempo da PNDR do Brasil (1958-2008).	115
Quadro 8 - Linha do tempo das PPs para Faixa de Fronteira (1985-2018).....	117
Quadro 9 - Tipologia das interações para o caso Brasileiro.....	125
Quadro 10 - Principais ações do PDFF inseridas no Plano Plurianual 2008-2011 ..	130
Quadro 11 - Histórico dos Planos e Programas de Mato Grosso do Sul.....	137
Quadro 12 - As ações do PDR-MS 2030 para análise empírica	141
Quadro 13 - Potencialidades produtivas da Região do Pantanal.....	148
Quadro 14 - Eixos selecionados do PDIF/MS (2012).....	149
Quadro 15 - Histórico do planejamento desenvolvimento regional de Santa Cruz .	158
Quadro 16 - As ações do PPDES-2025 consideradas para análise empírica	161
Quadro 17 - A percepção dos atores segundo a Dimensão Política.....	1933
Quadro 18 - Uso das dimensões Econômico-espacial e Institucional.....	2022

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores Demográficos Brasil/Bolívia	168
Tabela 2 - Indicadores Econômicos Brasil/Bolívia.....	169
Tabela 3 - Indicadores Sociais Brasil/Bolívia	170
Tabela 4 - Indicadores Socioambientais Brasil/Bolívia	171
Tabela 5 - Dados populacionais e geoespaciais do arranjo transfronteiriço	177

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AGESA	Armazéns Gerais Alfandegados de Mato Grosso do Sul
AHDL	Autarquia Hidrovia e Docas Ladarense
AICSF	Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil/ Bolívia
AMDECRUZ	Asociación de Municipios de Santa Cruz
ANPUH–MS	Associação Nacional de História – Seção de Mato Grosso do Sul
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre Brasileiro
APLs	Arranjos Produtivos locais
APPs	Alianças Público Privadas
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BRICS	Brasil - Rússia - Índia - China e África do Sul
CADEX	Câmara de Comércio Exterior
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança e Adolescente
CAINCO	Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz
CAPs	Centro de Atenção Psicossocial
CASSEMS	Caixa de Assistência dos Servidores do Estado de Mato Grosso do Sul
CCC	Causação Circular Cumulativa
CCV	Centro de Controle de Vetores
CCZ	Centro de Controle de Zoonoses
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a integração da Faixa de Fronteira
CEMEIs	Centros Municipais de Educação Infantil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEREST	Centro de Referência da Saúde do Trabalhador
CESUMAR	Centro de Ensino Superior de Maringá Ltda.
CFEM	Compensação Financeira pela exploração Mineral
CIAT	Centro de Investigacion Agrícola Tropical
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido

COVID	Corona Virus Disease
CPF	Cadastro da Pessoa Física
DANT	Doenças e Agravos Não Transmissíveis
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EJA	Educação de Jovens e Adulto
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ESA	Estratégias de Saúde Alimentar
FCFs	Fundos Constitucionais de Financiamento
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste
FF	Faixa de Fronteira
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIEMS	Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDR	Fundação Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FTB	Faculdade Teológica Batista
FTE	Fundação Trabalho Empresa
FUNTRAB	Fundação de Trabalho de Mato Grosso do Sul
GEE	Geografia Econômica Evolucionária
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI	Grupo de Trabalho Interfederativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFMS	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras contra Seca
IHP	Instituto Homem Pantaneiro
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana

IMASUL	Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
LEM	Língua Estrangeira Moderna
MAPA	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDF	Ministério de Desenvolvimento Regional
MEF	Mestrado em Estudos Fronteiriços
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIN	Ministério da Integração Nacional
MME	Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética
NEAP	Núcleo de Estudo e Atendimento Psicológico
NPM	New Public Management
OEI	Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONG	Organização Não Governamental
OPAS	Organização Pan Americana de Saúde
PCN	Programa Calha Norte
PDDDES	Plan de Desarrollo Departamental de Santa Cruz
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDIF	Plano de Desenvolvimento Integrado da Fronteira
PDR-MS	Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul
PDSFF	Programa para o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
PEA	População Economicamente Ativa
PEF	Plano Estratégico de Fronteira
PEIBF	Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira
PEIF	Programa Escolas Interculturais de Fronteira
PFI	Programa de Fronteira Integrada
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Polícia Militar Ambiental
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUB	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPIF	Programa de Proteção Integrado de Fronteiras
PPPs	Parcerias Público Privadas
PPs	Políticas Públicas
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PROEIP	Programa de Estímulo à Exportação ou Importação Porto Murinho-MS
PROMESO	Promoção da Sustentabilidade de Espaços sub Regionais
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
REVALIDA	Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Universidades Estrangeiras
RIDE-DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
RNE	Registro Nacional de Estrangeiro
RNM	Registro Nacional Migratório
RUMO	Empresa Brasileira de Transporte Ferroviário e Logística
SAFCI	Modelo Intercultural de Saúde Familiar Comunitária
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDACRUZ	Serviço Departamental Agropecuário de Sanidade e Inocuidade Agroalimentar de Santa Cruz
SEMAGRO	Secretaria de Estado de Meio Ambient, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SENASAG	Serviço Nacional de Sanidade Agropecuaria e Inocuidade Alimentaria
SINIVEM	Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira
SIVAN	Sistema de Vigilância da Amazônia
SLI	Sistema Local de Inovação
SRI	Sistema Regional de Inovação
SOBRAMIL	Sociedade Brasileira de Mineração Ltda.
SPVSUD	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País

SSPAM	Seguro de Salud para El Adulto Mayor
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
SUS	Sistema Único de Saúde
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
TCU	Tribunal de Contas da União
UAGRM	Universidade Autônoma Gabriel Rene Moreno
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UDABOL	Universidade de Aquino Bolívia
UDAPE	Unidade de Análise de Políticas Sociais e Econômicas
UEB	Universidade Evangélica Boliviana
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNITEPC	Universidade Técnica Privada Cosmos
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UTI	Unidade Tratamento Intensivo
WWF	World Wide Fund for Nature
ZICOSUR	Zona de integração Centro Oeste da América do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	23
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA	33
1.2.1	Objetivo Geral.....	33
1.2.2	Objetivos Específicos.....	33
1.3	JUSTIFICATIVA	34
1.4	PRESSUPOSTO DA PESQUISA	37
1.5	ESTRUTURA DA TESE	37
2	ESTADO, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA	38
2.1	A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO.....	38
2.1.1	O protagonismo do Estado.....	38
2.1.2	O papel secundário do Estado e o Consenso de Washington	39
2.1.3	O Estado como problema e solução	41
2.1.4	O Papel do Estado e a crítica à Agenda Neoliberal.....	42
2.1.5	Estado em Transição: do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano	44
2.1.6	Estado e o Desenvolvimento Institucional.....	46
2.2	ESTADO, REESTRUTURAÇÃO DO MERCADO E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	48
2.3	ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL – TRATAMENTO TEÓRICO ANALÍTICO	55
2.3.1	As Teorias do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração (1950-1970).....	57
2.3.1.1	<i>A Teoria dos polos de Crescimento de François Perroux.....</i>	<i>57</i>
2.3.1.2	<i>A Teoria do Processo de Causação Circular Cumulativa de Gunnar Myrdal</i>	<i>58</i>
2.3.1.3	<i>Os Encadeamentos Produtivos de Hirschman</i>	<i>60</i>
2.3.2	As Teorias do Desenvolvimento Regional Endógeno (1980-1990)	62
2.3.3	Os modelos territoriais de inovação e sua consolidação (1990-2000)	66
2.4	ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DA POLÍTICA REGIONAL – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	69
2.5	ESTADO EM DIFERENTES VERTENTES E A IMPORTÂNCIA DE SUA ATUAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.	75
3	ASPECTOS EPISTÊMICO- METODOLÓGICOS	81

3.1	O DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	81
3.1.1	Filosofia da Pesquisa	82
3.1.2	Lógica da pesquisa.....	83
3.1.3	Abordagem da pesquisa	83
3.1.4	Objetivo da pesquisa	84
3.1.5	Estratégia de Pesquisa.....	85
3.1.6	Horizonte temporal da pesquisa.....	86
3.1.7	Técnicas e procedimentos	87
3.1.7.1	<i>A formação dos casos</i>	<i>89</i>
3.1.7.2	<i>Os sujeitos da pesquisa.....</i>	<i>89</i>
3.1.7.3	<i>Instrumento de Coleta</i>	<i>91</i>
3.1.7.4	<i>Análise de dados.....</i>	<i>94</i>
3.2	LIMITES E DESAFIOS DA PESQUISA	99
4	CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL E DA BOLÍVIA.....	101
4.1	O CONTEXTO DA POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL	101
4.1.1	A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II): 2011-2015.....	112
4.1.2	A trajetória das Políticas Públicas para as regiões de Fronteira	116
4.1.3	A implementação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).....	123
4.1.4	As Políticas Públicas no âmbito do estado de Mato Grosso do Sul.....	132
4.1.4.1	<i>O plano de desenvolvimento regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS-2030)...</i>	<i>137</i>
4.1.4.2	<i>O Plano de Desenvolvimento da Integração Fronteiriça (PDIF/MS).</i>	<i>143</i>
4.2	O DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS BOLIVIANAS	151
4.2.1	O Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDDES – 2025)	159
5	A CARACTERIZAÇÃO DO LOCAL DE ESTUDO	163
5.1	OS LIMITES INTERNACIONAIS – BRASIL E BOLÍVIA	164
5.2	OS LIMITES NACIONAIS: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ.	172
5.3	OS LIMITES SUBNACIONAIS – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS: CORUMBÁ, LADÁRIO (MS-BR), PUERTO QUIJARRO E PUERTO SUAREZ (SC/BO).	176
5.3.1	O município de Corumbá (MS – BR)	178

5.3.2	O município de Ladário (MS/BR)	181
5.3.3	O município de Puerto Suárez (SC/BO)	184
5.3.4	O município de Puerto Quijarro (SC/BO)	188
6	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	193
6.1	A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE OS INSTRUMENTOS DE ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO POLÍTICO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA	193
6.1.1	Caso 1 - Brasil: O plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul 2030 (PDR-MS 2030)	193
6.1.2	Caso 2 : O Plan de Desarrollo Departamental de Santa Cruz 2025 (PDDES 2025)	198
6.2	ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS	202
6.2.1	A percepção dos atores na educação: Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário (MS)	202
6.2.1.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	204
6.2.1.2	<i>Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação</i>	208
6.2.1.3	<i>As relações econômicas</i>	214
6.2.1.4	<i>Formação de arranjos de gestão: o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF)</i>	216
6.2.2	A percepção dos atores na educação: Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)	220
6.2.2.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	221
6.2.2.2	<i>Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação</i>	222
6.2.2.3	<i>As relações econômicas</i>	223
6.2.2.4	<i>Formação de arranjos de gestão: Programa Escolas Interculturais de Fronteira PEIF</i>	225
6.2.2.5	<i>Os principais desafios na área de educação na fronteira Brasil-Bolívia</i>	225
6.2.3	A percepção dos atores no Ensino e Pesquisa: Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário	228
6.2.3.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	231
6.2.3.2	<i>Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação</i>	235
6.2.3.3	<i>As relações econômicas</i>	239
6.2.3.4	<i>Formação de arranjos de gestão: Acordos de cooperação, ações compartilhadas</i>	241

6.2.4	A percepção dos atores no Ensino e Pesquisa: Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)	242
6.2.4.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	245
6.2.4.2	<i>Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação.....</i>	245
6.2.4.3	<i>As relações econômicas.....</i>	247
6.2.4.4	<i>Formação de arranjos de gestão.....</i>	248
6.2.4.5	<i>Os principais desafios em Ensino e Pesquisa na fronteira Brasil-Bolívia.....</i>	249
6.2.5	A percepção dos atores na infraestrutura de transporte e logística. Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário (MS).....	251
6.2.5.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	255
6.2.5.2	<i>Dinâmica fronteiriça: legislação e o regime aduaneiro</i>	262
6.2.5.3	<i>As relações econômicas.....</i>	264
6.2.5.4	<i>Formação de arranjos de gestão.....</i>	266
6.2.6	A percepção dos atores na infraestrutura de transporte e logística. Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC).....	269
6.2.6.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	273
6.2.6.2	<i>Dinâmica fronteiriça: legislação – o regime aduaneiro</i>	277
6.2.6.3	<i>As relações econômicas.....</i>	279
6.2.6.4	<i>Formação de arranjos de gestão.....</i>	281
6.2.6.5	<i>Os principais desafios no eixo de infraestrutura e logística na fronteira Brasil-Bolívia.....</i>	284
6.2.7	A percepção dos atores na saúde. Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário.....	285
6.2.7.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	288
6.2.7.2	<i>Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação.....</i>	292
6.2.7.3	<i>As relações econômicas.....</i>	293
6.2.7.4	<i>Formação de arranjos de gestão: O Sis Fronteira e o Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF)</i>	294
6.2.8	A percepção dos atores na saúde. Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)	299
6.2.8.1	<i>Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais</i>	302
6.2.8.2	<i>Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação.....</i>	304
6.2.8.3	<i>Formação de arranjos de gestão: Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF)</i>	307
6.2.8.4	<i>Os principais desafios na área da saúde na fronteira Brasil-Bolívia.....</i>	308

6.3	A BUSCA POR UM DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA FRONTEIRA BRASIL E BOLÍVIA: O COMITÊ DE FRONTEIRA	309
6.3.1	Histórico dos Comitês na fronteira Brasil-Bolívia.....	311
6.3.2	A percepção dos atores sobre os Comitês de Fronteira – mecanismos para integração?	312
7	AS DINÂMICAS PRESENTES NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA E A DISCUSSÃO DOS ARRANJOS DE GESTÃO COMPARTILHADA.	318
7.1	AS CONFIGURAÇÕES POR TRÁS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A BUSCA POR AÇÕES COMPARTILHADAS NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA	318
8	CONCLUSÃO.....	339
	BIBLIOGRAFIA	344
	APÊNDICE A - AÇÕES ESTRUTURANTES DO PDR-MS 2030.....	364
	APÊNDICE B – ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E PROGRAMAS DO PDES-2025	366
	APÊNDICE C – PANORAMA DAS ESTRATÉGIAS DE BUSCA.....	369
	APÊNDICE D – DIAGRAMA DO FLUXO DE PESQUISA DE LITERATURA	370
	APÊNDICE E - ESTUDOS SELECIONADOS NUMA PERSPECTIVA NACIONAL E INTERNACIONAL	371
	APÊNDICE F – CARTA CONVITE	377
	APÊNDICE H – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS.....	379
	ANEXO A – ACORDO INTERINSTITUCIONAL EM SAÚDE ENTRE BRASIL E BOLÍVIA	385
	ANEXO B– RELATÓRIO PARCIAL DA MULTIVACINAÇÃO	390

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo inicial aborda-se a contextualização acerca do tema e do problema de pesquisa e suas delimitações, seguidos da exposição das perguntas de pesquisa, dos objetivos norteadores, geral e específicos, bem como as justificativas teórica e prática da pesquisa. Expõem-se ainda o pressuposto da tese e a sua estrutura geral, deixando explícito o que será tratado em cada capítulo.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Existem múltiplas abordagens sobre as concepções de território, sendo uma delas a definida por Costa (2009, p.65), como “resultado das relações humanas – sociais, culturais, mas fundamentalmente políticas”, além do fato de ser entendido como ‘usado’, espaço onde as pessoas vivem, constroem, erigem suas firmas; o território também é controlado e tem um limite não necessariamente perene. E, ainda, completa “o uso do território é uma forma que se pode denominar territorialidade”.

Nesta mesma linha, Saquet (2011, p.63) afirma que, embora “separados” através dos limites e das fronteiras, os territórios estão, concomitantemente, relacionados política, cultural e economicamente, em nível internacional, “no qual há redes de fluidez numa complementariedade cada vez mais intensa. Fluidez e complementariedade definidas pela circulação de mercadorias, de pessoas, de informações e pelas relações diplomáticas e culturais”. Mais tarde, ao abordar as questões de relações de poder no território, o autor atribui às relações de poder a capacidade de ‘cristalizar’ o território e a territorialidade (SAQUET, 2013).

Como retratado nos ensinamentos de Milton Santos (1997), a percepção de espaço geográfico deve ser entendida como o ‘território usado’, uma vez que o espaço é analisado e concebido no aspecto de sua forma e funcionalidade, ou seja, decorrente das relações socioespaciais, como relações econômicas, de trabalho; políticas, relação sociedade-Estado ou entre Estados-Nação; e simbólico-culturais, relação sociedade-espaço por meio da linguagem e do imaginário. Portanto, a noção de espaço encontra-se inteiramente ligada à dinâmica social de uma determinada localidade, nesse caso, “o estudo da territorialidade surge para evidenciar como ocorre a relação entre os homens e entre estes e o território” (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2017, p. 4).

A partir desse entendimento, Raffestin (2005) adota o conceito de fronteira como espaços passíveis de articulação, de troca e de comunicação entre territórios nacionais, onde se desenvolvem interações políticas, culturais, econômicas e sociais próprias, que de acordo com Steiman e Machado (2002) só podem ser perceptíveis por quem vive no local.

Portanto, na elaboração deste trabalho compreende-se a concepção de território, enquanto resultado das diversas interações humanas. Essas interações abrangem os aspectos culturais, os políticos, os sociais e os econômicos de comunidades organizadas socialmente, resultando em um cenário propício para a ocorrência de diversas complementariedades. Estas podem ser observadas na complexa dinâmica social que se estabelece entre os homens e o uso que fazem do território, principalmente através da circulação de pessoas, de mercadorias e de informações.

Especialmente nas regiões de fronteira¹, compreendidas como espaço de intensas articulações e trocas envolvendo diferentes países, essas interações não se limitam às demarcações territoriais impostas pelas linhas divisórias nacionais, o que lhes confere um caráter singular. Trata-se de regiões onde se configuram distintas realidades, atribuídas às diferentes legislações, culturas, grau de desenvolvimento, infraestrutura, bem como à sua condição de isolamento em relação aos centros urbanos nacionais. Desta forma, essas assimetrias dão origem a inúmeras desigualdades nessas regiões, que demandam a elaboração de ações políticas que possam minimizar os impactos dessas desigualdades no cotidiano da população fronteiriça.

Diante dessas distintas realidades, particularmente às regiões de fronteira, impõem-se grandes desafios quanto à efetividade de políticas públicas, que devem levar em consideração as especificidades locais de cada fronteira (KRÜGER, 2017). Nas palavras de Oliveira (2005, p. 380), “a fronteira é um espaço bipolar e multiforme [...] onde este ambiente plural transformou as fronteiras em territórios singulares. São singulares em relação ao território-nação e singulares entre si, já que cada fronteira é uma fronteira”.

De acordo com Machado (2005), as regiões de fronteira, em sua grande parte, estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, seja pela inexistência de redes de transporte e comunicação, seja pelo menor peso político e econômico que possuem. De outra forma, estas regiões também estão formalmente isoladas dos Estados vizinhos devido ao papel

¹ Neste trabalho o termo ‘região de fronteira’ é compreendido como um conjunto de municípios dispostos ao longo da faixa de fronteira, de dois ou mais países, que concentram populações distintas responsáveis por uma complexa dinâmica de interações que não se restringem aos seus limites físicos, marcada principalmente pelo caráter pendular na circulação de pessoas e bens.

divisor dos limites políticos. Em ambos os lados, o grau de homogeneidade das condições econômicas e sociais impõe limite à complementaridade das trocas, ao passo que uma grande diversidade pode impulsionar o desenvolvimento de complementaridades. Segundo John House (1980 apud MACHADO, 2005), nos espaços fronteiriços, as assimetrias e as diferenças de gradiente são as fontes de dinamismo.

Se promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região é tarefa complexa, por exigir a articulação de diversos fatores para consecução de efeitos positivos, nas regiões fronteiriças essa complexidade é ainda maior, pois impõe, na prática, uma série de obstáculos provenientes da legislação, da cultura, do grau de desenvolvimento e de infraestrutura existente em cada país envolvido (BRITO, 2018). Logo, por se tratar de sistemas territoriais diferentes e nacionalidades distintas, a implementação de políticas públicas para a resolução de problemas comuns implica a necessidade da realização de ações conjuntas, tendo como base a noção de fronteira internacional como “lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflito” (MACHADO, 2005, p.10).

No contexto das desigualdades presentes na região fronteiriça, tanto no âmbito sócio econômico como na infraestrutura, entre os fatores condicionantes das realidades econômicas, políticas e sociais, compete ao Estado um papel crucial de definir e cuidar das regras e da base legal de uma sociedade, estando relacionado aos direitos sobre propriedade e regras de produção, formalizando as instituições, que no posicionamento de Douglas North (1990) são regras numa sociedade que estruturam as interações humanas nos campos políticos, econômicos e sociais, condicionando assim, o crescimento em longo prazo, ou a evolução histórica de uma sociedade.

Atualmente, o Brasil mantém fronteira com dez países do subcontinente: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, com exceção apenas do Equador e Chile, envolvendo assim onze unidades federativas. A Faixa de Fronteira, em termos constitucionais, é resultado de um processo histórico baseado na preocupação do Estado, com a garantia da soberania territorial desde os tempos da Colônia. A faixa de fronteira de 150 km de largura, definida pela Lei nº 6.634/1979, compõe-se de 588 municípios, abrangendo 27% do território nacional com 15.719 km de extensão (BRASIL, 2017).

Nas regiões de fronteira, o planejamento de políticas públicas adquire caráter vital, por meio delas há a possibilidade de promover o desenvolvimento e o dinamismo econômico, tidos como condições indispensáveis para que ocorra a melhoria da qualidade de vida da população (AVELAR, 2018). Trata-se de regiões que enfrentam inúmeras dificuldades como barreiras

legais, diplomáticas, falta de articulação com o centro político-decisório do país, elevado grau de informalidade de diversas ações executadas na linha de fronteira, entre outros. Adicionalmente, em razão da imposição de políticas do tipo de “cima para baixo” ou “*top down*”, essas regiões “possuem forte apelo de interação e integração” (OLIVEIRA et al., 2011, p. 159), o que faz com que a abordagem “desde baixo” ou “*botton up*”, apresente-se como uma alternativa promissora para explorar as potencialidades e os gargalos no processo de desenvolvimento regional, a fim de torná-lo mais cooperativo, coordenado e integrado.

Nesse sentido, o papel do Estado torna-se imperativo, tanto para corrigir as falhas do mercado, como para propor ações que promovam o desenvolvimento econômico-social. Entretanto, ao propor e implementar políticas públicas, que em seu sentido lato, devem concorrer para a melhoria da qualidade de vida da população (SECCHI, 2013), urge a necessidade de se levar em consideração as especificidades da região fronteira. Para tanto, espera-se uma mudança de perspectiva dessas políticas, que deixando de ser promovidas de ‘cima para baixo’, prezem pela participação de atores sociais que conheçam com maior profundidade, os problemas que devem ser combatidos. Na visão de Santo e Voks (2021, p. 872) o foco dos estudos fronteiriços deveria estar nos atores, que “constantemente reconstruem os sentidos de fronteira”.

Em especial na região fronteira do Brasil com a Bolívia, é possível observar que tanto o governo brasileiro quanto o governo boliviano têm concentrado esforços a fim de promover o enfrentamento de problemas públicos concretos. A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos basilares da República Federativa do Brasil, conforme determina a Constituição de 1988 (BRASIL, 2010a; PORTUGAL; SILVA, 2020). Na Bolívia, a questão da desigualdade vem ocupando importância a nível nacional, principalmente em debates sobre os desafios do desenvolvimento socioeconômico do país. Na Nova Constituição Política do Estado, de 2009, o artigo 316 delimita o papel do Estado Plurinacional da Bolívia na economia, e entre várias atribuições inclui: “Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones” (ANDERSEN, MOLINA, DOYLE., 2016, p. 56).

No Brasil, há a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 22 de fevereiro de 2007, que é entendida como “uma política de Estado e que se baseia na Teoria do Desenvolvimento Endógeno, a partir da qual devem ser compreendidas as diferenças e particularidades de cada região, potencialidades e limites para então buscar alternativas adequadas às suas realidades” (FREITAS; RAMBO, 2019, p. 160). Na Bolívia há, também, a

Agência para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (Ademaf) criada em 3 de junho de 2010, sendo considerada como uma resposta a situação de abandono vivenciadas nas fronteiras até então, tem como finalidade fomentar o desenvolvimento nessas fronteiras, a proteção dos recursos naturais e meio ambiente e a proteção contra abusos externos à economia local.

Em relação ao Brasil, no âmbito da PNDR, o governo do estado de Mato Grosso do Sul formulou o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) que contou com seis vetores estratégicos para o desenvolvimento: a) democratização e melhoria da gestão pública; b) gestão ambiental e recuperação do meio ambiente; c) melhoria da educação e fortalecimento do sistema de P&D; d) ampliação da infraestrutura social e urbana; e) ampliação da infraestrutura econômica e logística; f) diversificação e adensamento das cadeias produtivas (GUMIERO, 2017). Além disso, a região do Pantanal (que abriga o recorte de estudo desta tese) foi eleita como uma das sub-regiões consideradas estratégicas e prioritárias para o Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (SEMADE, 2015; SANTOS; MISSIO, 2021).

A preocupação com as desigualdades sociais e regionais, aliada a limitação de recursos para atender de modo mais efetivo tais demandas, impôs ao governo do estado a necessidade de elaboração de um plano com foco regional – o Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030, disposto em 15 ações estruturantes, programas, metas e indicadores para o monitoramento dos resultados. Esse plano é fruto dos esforços de diversos atores tanto públicos quanto privados e com ampla participação social. Sua elaboração foi orientada pela Política de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR/MS), tendo como princípio básico o desenvolvimento regional equilibrado, previsto na PNDR, no PDCO, bem como nos princípios constitucionais, para atender aos objetivos de desenvolvimento desejado pela sociedade sul-mato-grossense (SEMAC, 2009).

O documento dá ênfase à dinâmica fronteira, reconhecendo que 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 até mesmo divergentes e competitivos, resultando em diversos e graves problemas sociais, econômicos e de degradação ambiental” e ressalta que “as peculiaridades desse espaço permitem um relacionamento de complementaridade e de integração estratégica para benefícios de ambos os lados, se adequadamente coordenados e articulados” (SEMAC, 2009, p. 8).

Entre as 15 ações estruturantes (ver apêndice A), seis abordam expressamente a busca por soluções para problemas comuns entre governos subnacionais na fronteira Brasil-Bolívia,

a saber: a) Reduzir as Disparidades Regionais; b) Garantir os Serviços Públicos Essenciais; c) Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação - C, T & I nas Regiões; d) Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística; e) Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal; f) Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira.

No contexto boliviano, o Governo Autônomo do Departamento de Santa Cruz, através de um amplo processo participativo, elaborou, em 2013, o Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025) que readequou o PDDES-2020, sob o entendimento de que o desenvolvimento não é mais tarefa exclusiva dos Estados, uma vez que as regiões e as cidades têm estabelecido suas marcas regionais ou locais, ao gerar modelos inovadores de planejamento e gestão pública. E, assim como foi feito no estado de Mato Grosso do Sul, elegeu a sub-região do Pantanal como prioritária para fins de planejamento de políticas públicas, em razão do dinamismo econômico, social e populacional, principalmente pelo Projeto Aço Mutún e da relevância ecológica do Pantanal boliviano (PDDES 2020).

O PDDES-2025, em linhas gerais, parte de um diagnóstico situacional, uma visão de futuro e, em seguida, estabelece objetivos, políticas, estratégias, programas e projetos necessários para o alcance dessa visão. A visão de futuro para a sociedade cruceña em 2025, é abordada com base em quatro áreas estratégicas: i) Santa Cruz autônomo e democrático; ii) Santa Cruz Planejado, Ordenado e Sustentável; iii) Santa Cruz Equitativo, Habitável e Seguro; iv) Santa Cruz Integrado, Produtivo, Industrial e de Serviços e uma área estratégica transversal (Santa Cruz autônomo e democrático). Para cada área estratégica (ver apêndice B) foram estabelecidos diferentes objetivos que se desdobram respectivamente em políticas e programas a fim de alcançá-los.

Entre as estratégias estabelecidas, a de Santa Cruz como Departamento integrado, produtivo, industrial e de serviços é a que trata, de modo mais explícito, as questões relacionadas aos problemas fronteiriços, uma vez que dá maior ênfase ao seu posicionamento como referência na prestação de serviços competitivos nacional e internacionalmente, principalmente no que diz respeito à rede integrada de transporte multimodal e desenvolvimento turístico (infraestrutura turística e cultural, promoção de servicios turísticos).

O Planejamento prevê vários megaprojetos. Destes se sobressaem, por impactarem diretamente os municípios de Puerto Suarez e Puerto Quijarro: a construção de Puerto Busch; a Ferrocarril Motacucito-Mutún-Puerto Busch: ferrovia que se conectará com a hidrovia Paraguai-Paraná; Rodovia de apoio Rota 4 Puerto Busch, com duas pistas de 135 km para viagens de cargas e de pessoas; e construção de aeroportos sub-regionais de apoio ao turismo en Vallegrande e melhoramentos no de Puerto Suárez.

Portanto, evidencia-se que as fronteiras vêm ocupando espaço na agenda de políticas públicas do Brasil e da Bolívia, principalmente como um território a ser inserido, de modo mais efetivo, nas ações voltadas ao desenvolvimento nacional (GIMENEZ, 2015). Mas os desafios são grandes e, uma das razões para essa constatação, tem sido a falta de diálogo entre os governos dos dois estados nação e os seus principais atores-chave, a fim de promover a aglutinação de interesses em prol de um desenvolvimento regional integrado, pautado em ações compartilhadas que tenham potencial para atender com maior efetividade às demandas dos cidadãos. Pois, como já observado por Vigevani et al., (2011, p. 147), “a cooperação descentralizada e a participação dos atores locais são aspectos fundamentais para o aprofundamento de um processo de integração regional”.

No arranjo transfronteiriço em estudo, foi criado, em 11 de março de 1997, o Comitê de Fronteira que, sem uma agenda de reuniões contínuas, tem suas atividades retomadas esporadicamente, seja por interesse pessoal ou convencimento pelas lideranças políticas locais de seus cônsules. Os comitês de fronteira são por definição, instrumentos de diálogo entre os territórios fronteiriços, como foco em uma agenda local mediada por um representante da instância nacional – o cônsul de cada país. Embora o Brasil possua diversos acordos assinados, constituindo assim a formação de comitês de fronteira, a questão que se coloca, volta-se para a descontinuidade de funcionamento de boa parte deles, como é o caso do Comitê de Integração Fronteiriça Brasil-Bolívia (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2016). Logo, descobrir se há interesse em ações integradas envolvendo ambos os lados da fronteira, ou ainda, se ocorre a Paradiplomacia é um dos desafios desta tese.

Sobretudo, porque nos últimos anos, houve um nítido enfraquecimento das relações internacionais do Brasil com os demais países da América Latina, motivados pelo desmantelamento da política externa brasileira. Fato que se constituiu deveras prejudicial tanto para a continuidade das ações e acordos de cooperação quanto para a formação de agendas dos Comitês de Integração Fronteiriça, comprometendo inclusive o fortalecimento de suas atividades.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 norteia a postura do Brasil em referência ao relacionamento com seus vizinhos, devendo dar prioridade à integração da América Latina. Logo, os princípios presentes na Constituição, conduziram a diplomacia brasileira a respeitar o Sistema Internacional, permitindo a continuidade de ações externas. Entretanto, “a partir de 2019, o Brasil enfraqueceu as relações com os países latino-americanos e perdeu seu papel de liderança regional” (VILELLA; BALARDIM, 2020, p. 1). Particularmente com a Bolívia, não houve o reconhecimento dos resultados das eleições de

outubro (2019), por parte do governo brasileiro, que apoiou a concepção de golpe por Evo Morales.

Como principais resultados desse enfraquecimento, os autores apontam: o distanciamento de parceiros estratégico históricos; a perda da posição de pacificador² da região; abandono da integração regional; e, particularmente, a quebra das relações diplomáticas. Desta forma, a partir de 2019, verificou-se que a política externa brasileira não só para a Bolívia, mas para toda a América Latina, rompeu com suas características do acumulado histórico, deteriorando sua posição de liderança na região.

Na concepção de Jaeger (2019, p. 10), o processo de integração sul-americana vem passando por uma crise de retrocesso, pois, os avanços alcançados na primeira década do século XXI, passam a ser considerados passado da história regional: “Na América do Sul, a integração regional pensada de forma autônoma, com elementos estratégicos para fortalecimento conjunto, gradualmente passa a dar lugar ao projeto integracionista conservador politicamente e liberalizante economicamente”.

Na Bolívia, Luís Arce do MAS (Movimento ao Socialismo), ex-ministro da economia de Morales, obteve vitória nas eleições presidenciais de 2020, um ano após o golpe de Estado de novembro de 2019. Uma das questões a ocupar a pauta das relações entre Brasil e Bolívia para 2021 foi a revisão do acordo firmado entre ambos os países, em 2020, para o fornecimento do gás. No entendimento do então presidente Luís Arce, faltou legitimidade ao tratado firmado entre a Petrobras e a estatal boliviana YPFB na administração golpista. Ressalta-se que as rugas nessa relação não são bem-vistas, uma vez que o Brasil é um dos principais parceiros econômicos da Bolívia, e, em contrapartida, a Bolívia é um importante importador de manufaturados do Brasil (ALMEIDA *et al.*, 2020).

Todavia, na condução da política externa do governo Bolsonaro, isso não foi levado em conta, acrescentando-se que uma das principais preocupações foi a tentativa de reorientar a Política Externa Brasileira e que suas declarações acabaram por colocar o Brasil em um isolamento internacional (SILVA, 2022). De acordo com a autora, em análise geral de 2019 a 2021, o governo Bolsonaro proferiu discursos agressivos, fora dos padrões protagonizados por ex-líderes brasileiros. Soma-se a isso, os posicionamentos do presidente Bolsonaro e sua postura negacionista diante de questões ambientais e as ligadas à pandemia, que promoveram o isolamento do Brasil com os países vizinhos.

² No contexto regional, o Brasil desempenhou o papel de promovedor da paz e, de certa forma, foi um conciliador de tensões que envolveram os países ao seu redor, como no caso da Guerra do Chaco, conflito pelo território entre Paraguai e Bolívia, em 1932 (SANTIAGO, 2022).

Em relação ao meio ambiente, a título de exemplificação, o negacionismo do governo Bolsonaro quanto ao aumento significativo das queimadas na floresta Amazônica e a ofensiva contra o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão responsável por monitorar o desmatamento por meio de imagens de satélites, fizeram com que o país passasse "de uma das vozes mais influentes dentre os países considerados emergentes, no que diz respeito a políticas internacionais que visam à conservação ambiental para a posição de pária internacional" (MALANSKI, 2022, p.210).

No que diz respeito à pandemia, nove meses depois da confirmação do primeiro caso do novo coronavírus, o Brasil apresentava cerca de 6 milhões de infecções por Covid-19 e mais de 180 mil mortes, segundo o Ministério da Saúde³ (dados de 13.12.2020). Nesse quadro, a opção do governo citado deteriorou a imagem do país para escoamento da produção do minério de ferro internacionalmente, e foi alvo de críticas por diversos países em seu entorno regional. Não houve esforços de coordenação e nem de atuação conjunta em meio à doença (ALMEIDA et al., 2020, p. 26). Segundo informações do Ministério da Saúde, em 30/12/2022, o Brasil registrou o número de 693.853 (seiscentos e noventa e três mil oitocentos e cinquenta e três) óbitos acumulados em decorrência da Pandemia. Ademais, internamente, houve ainda um desmonte⁴ das políticas públicas voltadas ao ensino superior, comprometendo o funcionamento do sistema de pós-graduação, causando fortes impactos no processo educacional das universidades federais que, a médio prazo, resultam em implicações para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia (ARAÚJO, 2022).

Por todas essas razões elencadas, ratifica-se ainda mais a necessidade apontada por Espírito Santo, Costa e Benedetti (2016, p. 10), de estimular esses comitês a discutirem de forma contínua os problemas comuns enfrentados cotidianamente: “é urgente a necessidade de ampliação dos diálogos e das melhorias das cidades a partir de acordos tácitos ou formais de apoio mútuo” e, ainda, concluem “o resultado da equação é simples: nenhuma das quatro cidades (Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suárez) produzirá desenvolvimento pleno sem a união com as demais para resolução”.

³ Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em 17/05/2023.

⁴ No Ensino Superior, durante o governo Bolsonaro, houve um processo sistemático de desmonte das políticas públicas por meio de um conjunto de iniciativas: cortes expressivos de orçamento, implicando em dificuldades para o funcionamento das instituições; cortes nas agências de fomento à pesquisa e pós-graduação, impactando fortemente todo o sistema de produção do conhecimento e de formação, associados aos ataques às políticas de inclusão, acentuando as históricas desigualdades de acesso e de oportunidades educacionais; desrespeito ao processo democrático das IFES, o discurso permanente de desqualificação das instituições, apresentando-as como perdulárias e de baixa produtividade, consolidam um cenário de contínua degradação das atividades (ARAÚJO; MACEDO, 2022).

Nesse contexto, sublinha-se a importância dessas entidades subnacionais para promover a aglutinação de interesses com finalidades integracionistas, uma vez que contam com uma maior capacidade de resposta frente à identificação/discussão das demandas locais dos cidadãos (SAUSI; ODDONE, 2010; TORRECILHA, 2013; GUIMENEZ, 2015; PRADO, 2016). Ainda a esse respeito, trazendo à reflexão a questão das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional nas regiões de fronteira, Alvarez (2010) é enfático ao afirmar a necessidade de integração a fim de não emperrar o desenvolvimento e, Vigevani *et al.* (2011, p. 147), completam: “a cooperação descentralizada e a participação dos atores locais são aspectos fundamentais para o aprofundamento de um processo de integração regional”.

Nessa perspectiva, em razão das múltiplas relações e dos fluxos que se estabelecem nos municípios de Corumbá e Puerto Quijarro e que, geralmente, se estendem para os municípios vizinhos de Ladário, no lado brasileiro, contíguo a Corumbá, e Puerto Suárez, no lado boliviano, não há como se falar em desenvolvimento regional sem considerá-los como um todo, isto é, como uma unidade para fins de políticas públicas de desenvolvimento regional, dada a proximidade entre eles e a interdependência imposta pelo distanciamento e difícil acesso de ambos ao centro econômico de seus estados nação. É necessário considerar os quatro municípios como uma unidade para fins de políticas públicas de desenvolvimento regional, pois formam um arranjo transfronteiriço semi-conurbado contando com uma população de aproximadamente 160 mil habitantes.

Configuram-se como necessidade analisar as políticas públicas desenhadas no âmbito estadual/departamental, a saber: o Plano de Desenvolvimento Regional 2030 (PDR-MS 2030) e o Plano de Desenvolvimento Integrado da Fronteira de Mato Grosso do Sul (PDIF), e o Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025) que definem, como ideia central, que o enfrentamento dos principais problemas de ordem estrutural, política, econômica e social perpassam pelas questões voltadas à integração e ao desenvolvimento endógeno. Portanto, é premente a necessidade desse espaço fronteiriço ser compreendido, por parte do poder estatal de ambos os lados, como demandantes de políticas públicas não mais forjadas de “cima para baixo”, sem considerar as especificidades locais e a importância da participação de seus diferentes atores (políticos, privados, institucionais).

Considerar a importância dos diferentes atores sociais, seus interesses, experiências, e principalmente, o conhecimento que eles possuem sobre as especificidades da fronteira Brasil-Bolívia, é uma preocupação relevante nesta tese, sobretudo porque são estes atores que conhecem e vivenciam a realidade imposta nesta região, sabem quais são os problemas, conflitos e necessidades que fazem parte do cotidiano da população fronteiriça. Ademais, é

através do envolvimento destes atores nas ações direcionadas ao desenvolvimento local/regional que podem ser promovidas ações compartilhadas, com vistas ao fortalecimento dos processos de integração.

Nesse sentido, a inquietação desta tese é compreender como as políticas públicas PDRMS 2030 e PDIF/MS e PDDES 2025 foram delineadas para a fronteira de Corumbá e Ladário (Brasil) e Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia) e, como isso tem contribuído para a efetividade de gestão compartilhada, na perspectiva do desenvolvimento regional integrado.

Diante disso, esta tese se propõe a responder às seguintes perguntas de pesquisa:

- ✓ Que políticas públicas no âmbito do PDRMS 2030 e PDIF/MS, no Brasil, e PDDES 2025, na Bolívia, foram definidas para a fronteira de Corumbá e Ladário (Brasil) e Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia)?
- ✓ Como os atores sociais envolvidos na execução das políticas públicas voltadas à educação, ensino e pesquisa, infraestrutura de transporte e logística e saúde percebem essas políticas delineadas para a região em estudo?
- ✓ Como se configuram as ações e realizações das políticas públicas compartilhadas envolvendo a área fronteira, bem como os principais desafios e oportunidades para efetivação de políticas públicas mais integradoras?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Para responder aos questionamentos apresentados foram descritos os objetivos da pesquisa.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as proposições das políticas públicas do Brasil e da Bolívia, instituídas em planos de governo para a região transfronteiriça (Corumbá-Ladário e Puerto Quijarro-Puerto Suárez) e as percepção dos atores envolvidos acerca da efetividade dessas políticas em contexto de gestão compartilhada para o desenvolvimento regional integral.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Caracterizar aspectos históricos, sociais e econômicos do arranjo transfronteiriço Corumbá-Ladário (Mato Grosso do Sul/Brasil)/Puerto Quijarro-Puerto Suárez (Santa Cruz de la Sierra/Bolívia);

- b) Identificar e descrever as políticas públicas desenhadas no âmbito dos Planos PDRMS 2030 e PDIF/MS e PDDES 2025 para a região fronteira Corumbá-Ladário/Puerto e Quijarro-Puerto Suárez, bem como apresentar a percepção dos atores sociais envolvidos em suas realizações.
- c) Identificar os principais atores regionais e compreender sua percepção acerca da efetividade das políticas públicas federativas e binacionais relacionadas às áreas da educação, ensino e pesquisa, infraestrutura de transporte e logística, e saúde na região transfronteira em estudo;
- d) Discutir os arranjos de gestão compartilhada para melhor compreensão das dinâmicas territoriais e sociais que se desenrolam na região transfronteira e apontar os principais desafios e oportunidades para sua ocorrência.

1.3 JUSTIFICATIVA

Para verificar o panorama das pesquisas sobre o tema em questão, foi realizada uma busca em seis bases de dados, destas, três indexam publicações científicas (*Scopus*, *Web of Science* e *Scielo*) e três indexam literatura cinzenta (Banco de Teses da Capes, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e *ProQuest Dissertations & Theses Global*), sendo recuperados ao todo 923 trabalhos. Com a aplicação de filtros de inclusão e exclusão, foram excluídos 873 trabalhos, restando 50 (35 artigos científicos e 15 teses e dissertações). Diante da diversidade de situações que ocorrem nas regiões de fronteira, deste total, apenas 14 trabalhos concentram-se em estudar o desenvolvimento econômico e/ou a influência de fatores históricos, culturais e geopolíticos das regiões fronteiriças. A estratégia de busca utilizada em cada base, os resultados encontrados (contendo os critérios de inclusão/exclusão) e os principais trabalhos selecionados são apresentados detalhadamente nos Apêndices C- E.

Especificamente com relação ao tema de políticas públicas para a integração regional, Corrêa (2019) admite que quando se trata de desenvolvimento para os municípios localizados em regiões fronteiriças, é necessária a construção de um planejamento público realizado com atores do Governo, do Setor Privado e das Universidades que retrate as necessidades e dê respostas que contemplem as potencialidades que a comunidade local possui. Na mesma linha, Martins (2021) destaca a necessidade de maior aproximação dos entes governamentais em conjunto com a sociedade e entes privados para consolidação de estratégias que permitam o alcance de objetivos que visam o desenvolvimento da região. Por sua vez, Torrecilha (2013) faz uma crítica à agenda nacional propositadamente imposta “de cima para baixo”, chama a

atenção para a necessidade de ações de planejamento e gestão compartilhada como instrumentos de integração. Salienta que, para defrontar temas resultantes das grandes transformações contemporâneas, estudos voltados para a cooperação e apoio dos estados nação vizinhos tornam-se imperativos.

Nesse sentido, é possível apreender que há consonância entre os estudos selecionados e os resultados da avaliação das políticas públicas federais voltadas à Faixa de Fronteira brasileira, realizada na última década. Esses resultados apontam que, embora as discussões pertinentes ao desenvolvimento regional fronteiriço tenham se ampliado e as políticas públicas em pauta tenham permitido avanços, inúmeros fatores influenciaram negativamente o desempenho das ações públicas na região. Destacando-se entre eles: “a baixa descentralização e articulação Inter federativa, a descontinuidade das políticas públicas e a carência de informações para monitoramento e avaliação” (PÊGO *et al.*, 2021, p.182).

Na pesquisa em questão argumenta-se que, além dos fatores apresentados anteriormente, essa baixa efetividade das ações do governo federal para os resultados pretendidos nas regiões de fronteira pode ser atribuída também à necessidade de se compreender a fronteira como lugar singular, de contato e de aproximação entre povos e não de separação. Notadamente, a integração torna-se crucial a fim de tornar as políticas públicas mais assertivas. Desconsiderar sua necessidade, levando em conta somente um dos lados do território nacional quanto à elaboração e à aplicabilidade de políticas públicas, dificilmente conduzirá ambos os lados ao alcance dos objetivos pretendidos (FONSECA, 2011; COSTA, 2009; STEIMAN; MACHADO, 2002). Como destacado por Becker, Miranda e Machado (1990, p. 15 apud GIMENEZ, 2015), “a fronteira não é um fenômeno isolado. Ela é definida em relação a um espaço estruturado e sua potencialidade alternativa é circunscrita a limites impostos pela formação social em que se situa”.

Em nível nacional, estabeleceram-se no Brasil o Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em 2009, e, na Bolívia, a Agência para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), em 2010. No contexto desse plano e dessa agência foram lançados o Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030), no Brasil, e o Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025), na Bolívia. Desse modo, compreender de que maneira essas políticas públicas têm contribuído (ou não) para a promoção de um desenvolvimento regional integrado é a inquietude a ser descoberta pela pesquisa empírica desta tese. Assim, baseando-se na literatura visitada, o tema proposto mostra-se relevante além de apresentar aderência à linha de pesquisa Produção e Desenvolvimento.

Como justificativa teórica para a realização da pesquisa, apresenta-se a carência de trabalhos acadêmicos abordando a efetividade das políticas públicas em regiões de fronteira (ARAÚJO FILHO, 2020; BRITO, 2018; NANTES, 2018; PRADO, 2016;), particularmente para o arranjo transfronteiriço em estudo, até o início do corrente ano (02/2021), não foram encontrados na base Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) trabalhos retratando o tema em questão. Ademais, especificamente para a faixa de fronteira sul-mato-grossense predominam teses e dissertações voltadas às cidades-gêmeas⁵ situadas na linha divisória com o Paraguai, mais especificamente, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (TORRECILHA, 2013; LAPERE, 2014; PRADO, 2016; SANTOS, 2016; BRITO, 2018; SOARES, 2019; ARAUJO FILHO, 2020).

Somando-se ao exposto, salienta-se como justificativa prática para o desenvolvimento desse tema, a contribuição desta pesquisa para o estado de Mato Grosso do Sul e, em especial, para o município de Corumbá, local de naturalidade da autora da tese. Nessa região de fronteira, desempenha sua carreira profissional docente, fato que oportuniza a possibilidade de cooperar, com base no compartilhamento dos resultados encontrados, para o estreitamento das relações entre diversos atores binacionais dispostos a concentrar esforços para transformar a realidade imposta pela condição fronteira. Pois, como sublinha Gimenez (2015, p. 246), “é inegável a relação de aproximação de uma cidade situada em linha de fronteira com a localidade congênera. Este relacionamento é o cenário ideal para o nascimento de iniciativas e práticas de cooperação entre a população e os organismos públicos presentes”.

Dessa forma, o enfoque analítico proposto na tese é oportuno para avaliar as proposições das políticas públicas brasileiras e bolivianas na região fronteira Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez, bem como a percepção de sua efetividade como forma de promoção do desenvolvimento regional integrado.

O fato de o recorte em estudo abranger dois estados nação com distintas realidades de cunho político, econômico, social, histórico, cultural, estrutural, geográfico, entre outros, confere o ineditismo e a originalidade necessários à tese proposta. Almeja-se contribuir para o estudo, em maior profundidade, de um recorte da faixa de fronteira brasileira carente de pesquisas, explorando suas potencialidades e gargalos para um desenvolvimento regional integrado.

⁵ Adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira (seja esta seca ou fluvial, articulada, ou não, por obra de infraestrutura) apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL/MI, 2009, p 24).

1.4 PRESSUPOSTO DA PESQUISA

Como pressuposto desta tese, assume-se que as políticas públicas desenvolvidas pelos governos do Brasil e da Bolívia em diferentes escalas (nacional, estadual/departamental) e referendadas pelos atores sociais, na região em estudo, são abrangentes e se caracterizam, na realidade, como de reduzida integração regional, o que requer, portanto, maior efetividade em ações compartilhadas.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

A estrutura da tese é composta por oito capítulos, incluindo o primeiro constituído por esta introdução. Já o segundo aborda o referencial teórico, que possibilita a fundamentação da pesquisa dentro da abordagem do Estado, Desenvolvimento e Governança, com enfoque sobre o papel do Estado em diferentes vertentes e sua importância para o desenvolvimento regional. No terceiro são exibidos os aspectos epistêmico-metodológicos, subdivididos em filosofia, lógica, abordagem, objetivos, estratégia, horizonte temporal, técnicas e procedimentos da pesquisa e os seus desdobramentos. No quarto capítulo são tratados os resultados com base na literatura e análise documental sobre a política de desenvolvimento regional no Brasil e na Bolívia. No quinto é apresentada a caracterização do local de estudo. O sexto é formado pela apresentação e análise dos resultados empíricos quanto à percepção dos diferentes atores sobre as políticas públicas, e no sétimo capítulo, apontamos as dinâmicas presentes na fronteira Brasil/Bolívia e a discussão dos arranjos de gestão compartilhada. O oitavo expressa as considerações finais desta pesquisa, bem como as sugestões para trabalhos futuros.

2 ESTADO, DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA

Este capítulo tem o propósito de apresentar as principais referências bibliográficas e estudos que norteiam a condução desta tese. Trata inicialmente da evolução do papel do Estado, seguido por sua reestruturação em acompanhamento aos modelos de desenvolvimento e gestão. Na sequência, faz uma recuperação sobre Estado e o desenvolvimento regional, abordando as suas teorias clássicas do desenvolvimento, além de apresentar o papel do Estado na política regional e suas principais características e, por último, traz uma síntese resgatando a evolução do Estado em diferentes vertentes e sua importância para o desenvolvimento local.

2.1 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

Tratar de desenvolvimento econômico é, antes de tudo, refletir sobre o papel do Estado enquanto um dos atores envolvidos para sua consecução. Isto porque, no contexto dos fatores que condicionam as realidades econômicas, políticas e sociais, o Estado figura como uma das instituições que se destaca. Embora, na América Latina, o papel conferido ao Estado tenha sido um fator fundamental dos paradigmas de desenvolvimento, há controvérsias quanto a esse papel que o Estado deve desempenhar, alguns o consideram como principal agente na busca pelo desenvolvimento, outros como um entrave para a atuação do mercado, a quem atribuem à conquista do progresso (IGLESIAS, 2010).

No curso do desenvolvimento da sociedade, duas principais correntes se destacam: a liberal e a desenvolvimentista – ambas se contrapõem exatamente pelas funções que atribuem ao Estado – expressando-se em diferentes orientações de interferência nas ações estatais, atribuindo-lhes maior ou menor conteúdo. Se por um lado as concepções da corrente liberal sobre as funções do Estado e sua forma de atuação emanam de uma concepção de mercado que pode garantir a eficiência e o equilíbrio das práticas da atividade econômica; por outro lado, a desenvolvimentista coloca o Estado no centro das decisões indispensáveis para a economia. Por se constituir em uma instituição que conflui com os poderes político e econômico da sociedade, ele pode, através de seus instrumentos, estimular ou restringir a expansão econômica (GUALBERTO; CARIO; DIAS, 2012).

2.1.1 O protagonismo do Estado

Na América Latina a abordagem do papel do Estado como protagonista passou a ser incentivada a partir da instituição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

(CEPAL), sendo chamada por Iglesias (2010) de “paradigma cepalino”, entre as principais ideias propostas destacam-se: i) o enquadramento do paradigma na relação entre centro e periferia; ii) a orientação do desenvolvimento para dentro; iii) o papel da tecnologia; iv) a industrialização substitutiva; v) o papel ativo do Estado. Por seu turno, a concretização dessa estratégia de desenvolvimento repousava num conjunto de instrumentos e políticas específicas, sobretudo para o desenvolvimento da indústria.

Ao Estado protagonista coube a criação de ministérios especializados, escritórios de planejamento e bancos de desenvolvimento, cuja finalidade foi mobilizar recursos financeiros e tecnologias. O alargamento e a consolidação do aparelho estatal constituíram o instrumento basilar da política econômica. O desenvolvimento impulsionado por esta estratégia causou uma mudança profunda no perfil econômico e social da América Latina. Contudo, devido à ausência de um legítimo pacto social e político redistributivo, as bases fiscais não foram suficientes para viabilizar uma economia industrial progressiva, como ocorreu com os “tigres asiáticos”, que obtiveram êxito aplicando esses mesmos postulados das políticas de desenvolvimento. Diferentemente da postura adotada pelos “tigres asiáticos”, no contexto latino-americano o Estado foi facilmente capturado por interesses particulares. “Em suma, o Estado que acompanhou o paradigma cepalino foi onipresente, centralista e cativo” (IGLESIAS, 2010, p. 48).

Com o esgotamento do modelo heterodoxo da CEPAL, a crise do Estado foi precipitada, tendo como ápice de sua expressão a crise da dívida, responsável pela aceleração dos processos inflacionários, acentuada perda de competitividade da economia e, conseqüentemente, ampliação das desigualdades sociais. No plano institucional, os bancos centrais, os ministérios de planejamento e as instituições financeiras e de fomento foram destruídos. Para piorar, perderam-se as perspectivas de longo prazo na formulação da política de desenvolvimento na maioria dos países. Diante do acirramento dos problemas decorrentes dessa crise, concretizou-se o alerta da CEPAL sobre a iminência da “década perdida” cujos “graves e adversos efeitos se projetaram no âmbito econômico e social” dos países latino-americanos (Ibidem, p. 49). Deve-se a gravidade dessa crise ao abandono do modelo heterodoxo e o retorno do modelo ortodoxo, bem como a adoção do Consenso de Washington.

2.1.2 O papel secundário do Estado e o Consenso de Washington

Na perspectiva do chamado paradigma do consenso de Washington, de acordo com Iglesias (2010) houve o retorno da ortodoxia, significando que as regras do jogo passaram a ser

ditadas pelo mercado, por meio da vigência do sistema de preços como principal mecanismo de distribuição de recursos, da aplicação de fortes programas de estabilização, da abertura ao comércio internacional, da entrada de recursos financeiros e do investimento privado estrangeiro, seguidos por uma política generalizada de privatizações.

O Estado passou a se caracterizar como minimalista e cauteloso, num cenário em que se multiplicavam argumentos o desqualificando, enquanto instrumento de distribuição de recursos, sobretudo, os que se referiam à sua falta de eficiência, corrupção, clientelismo e excesso de burocracia. Como consequência, houve o fechamento de instituições, a eliminação de instrumentos de política e o corte de sua intervenção excessiva. Deste modo, virar as costas para o Estado, foi um grave erro cometido pelas reformas, fazendo com que experimentassem, ao lado do mercado, uma perda generalizada de credibilidade, notadamente pela dispensa do Estado.

Analisando a atenção proporcionada pelas novas estratégias do desenvolvimento para a definição do papel do Estado, em linhas gerais, no final do século XX e início do século XXI, reascendeu-se uma acentuada preocupação com o desenvolvimento social. E, na esteira dos trágicos efeitos dos acontecimentos ocorridos em 11 de setembro de 2001, maior ênfase é dada, sobretudo às medidas de segurança conduzidas pelo Estado. Entretanto, “a relação do Estado com o mercado e os cidadãos neste novo paradigma implica uma baixa capacidade da administração pública para elaborar e implementar as políticas, devido em grande medida às crises fiscais sofridas” (IGLESIAS, 2010, p.49).

Após efetuar a análise sobre o papel do Estado nos dois paradigmas supracitados, Iglesias (2010) apresenta um novo conceito de Estado, propondo dez objetivos, entre estes, destacam-se dois que tem relação direta com o objeto de estudo aqui proposto, a saber: (5) fortalecer a sociedade civil e fomento de mecanismos de participação da mesma nas funções do Estado e (6) orientar e formular as políticas de inserção internacional. Quanto ao quinto objetivo, o autor sustenta que esse fortalecimento depende da capacidade do Estado, ou seja, para haver uma sociedade civil forte é preciso o amparo de um Estado forte e eficiente. No sexto, o autor frisa a particular relevância do papel do Estado no processo de integração regional e acrescenta que a convergência de interesses, valores e culturas é dependente das capacidades institucionais dos países e, particularmente, da atuação estatal.

Por fim, para o alcance destes e dos demais objetivos listados em prol de um novo conceito do Estado, alguns requisitos precisam ser satisfeitos: contar com um sistema democrático robusto; criar um serviço civil profissional, com uma consistente posição institucional e sentido do dever; superar a politização da administração pública e evitar sua

captura por interesses particulares que levam ao clientelismo e influência das amizades, além de aumentar e melhorar a capacidade de gestão do gasto público. Para que tudo isso seja possível, ressalta-se uma vez superada a politização da administração pública e a captura do Estado por interesses particulares, cria-se uma plataforma institucional básica na formulação e na implementação de políticas públicas para dar respostas aos interesses gerais da sociedade (IGLESIAS, 2010, p. 52).

Por conseguinte, embora a ocorrência da ação estatal possa ser dimensionada em menor ou maior grau, a presença do Estado na promoção das condições do desenvolvimento de uma sociedade é indiscutível. Seguindo essa linha de compreensão, para Gualberto, Cario e Dias (2012, p. 208) “não há economias, seja no passado, seja no presente, em que o Estado se abstenha em promover o desenvolvimento, guardadas as peculiaridades de cada nação”.

2.1.3 O Estado como problema e solução

Desde a origem da economia política, figurava o problema do desenvolvimento e a questão do papel específico do Estado e do mercado nesse difícil processo. Passados três séculos, as polêmicas e as respostas, em termos de estratégias de desenvolvimento, assistem uma composição original. Inicialmente, a economia política, que se transformou em análise e, depois, em ciência econômica, veio esclarecer notadamente, os conceitos de base, pois criou modelos teóricos sobre o funcionamento de uma economia de mercado (BOYER, 1999).

Nesse sentido, de acordo com Boyer (1999, p.1), “o papel do governo é de oferecer a indivíduos e empresas os instrumentos para que prosperem por seus próprios esforços (...)”. Assim, a atuação do governo é para complementar, e não para substituir o mercado e o setor privado. Com efeito, a partir da metade dos anos 1980, o Estado é obrigado a corrigir os desequilíbrios gerados pelas estratégias anteriores e, para isso, passa a desenvolver estruturas públicas de estímulo à exportação, bem como a regulamentar a entrada de capitais de curto prazo. Assim, reintroduz-se uma complementariedade entre a intervenção estatal e o mercado.

Ao abordar as falhas do mercado e as limitações do Estado, com base no aporte das teorias, Boyer (1999) destaca que compete a ação dos poderes públicos a manutenção da concorrência, mas isso não se constitui em puros ajustamentos automáticos no contexto das economias descentralizadas. Além de que, a oferta de bens públicos, imprescindíveis nas economias modernas, considera procedimentos coletivos de escolha que não podem valer-se apenas do mercado.

Por seu turno, as externalidades, positivas ou negativas, consideram regulamentações ou procedimentos de incentivos com a finalidade de agregar interesse privado e interesse coletivo, assim como o rendimento social e o rendimento privado. Sob a perspectiva da teoria econômica moderna, “as intervenções do Estado, quando corretamente ajustadas, favorecem a obtenção de um melhor equilíbrio, tanto econômico quanto social” (BOYER, 1999, p.15).

De acordo com o autor, as relações equilibradas entre Estado e mercado configuram-se em condição para o desenvolvimento, baseando-se na análise comparativa do desenvolvimento e da teoria econômica moderna, chega à conclusão de que “nenhuma estratégia pura, seja baseada no “só Estado”, seja no “só mercado” teve êxito [...]. A solução é, então, compensar as falhas do mercado por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa, ultrapassar as limitações do Estado” (BOYER, 1999, p. 17).

Por conseguinte, considera-se que o sucesso do desenvolvimento reside na complementariedade dessas duas lógicas e não na afirmação de uma delas: “A experiência confirma que a estratégia “só Estado” conduz ao impasse, e que a estratégia “só mercado” encontra limitações evidentes no que tange ao trabalho (desemprego e desigualdades), às finanças ou, ainda, ao meio-ambiente” (BOYER, 1999, p.20). Em contrapartida, pesquisas institucionais ressaltam que os ordenamentos institucionais intermediários entre o Estado e o mercado, como associações, comunidades, parcerias etc., podem desempenhar relevante papel na combinação dos requisitos necessários à eficiência requerida.

Portanto, a partir da re-legitimação do Estado, compete a ele promover o crescimento e a justiça social, garantir coesão social, infraestruturas coletivas e tomada de decisões estratégicas; e, ao mercado, à coordenação das decisões do dia a dia, isto é, de bens que não envolvem uma escolha social. “A análise do progresso técnico endógeno reabilita a importância das intervenções públicas para o desenvolvimento (educação, inovação) e a nova economia política mostra que o Estado não é jamais puramente instrumental em relação ao desenvolvimento” (BOYER, 1999, p. 20).

2.1.4 O Papel do Estado e a crítica à Agenda Neoliberal

Em uma linha histórica sobre o papel do Estado para promoção do desenvolvimento, Evans (1996) a organiza em três momentos distintos denominados como ‘ondas de reflexão sobre o Estado’. Em sua análise, as décadas de 1950 e 1960, correspondem à primeira onda, na qual o Estado figurou como promotor do desenvolvimento, podendo alavancar a industrialização e o desenvolvimento econômico; em decorrência do decréscimo no

crescimento do comércio mundial nos anos de 1970. A segunda onda teve como característica o entendimento de que a intervenção estatal era um problema para o crescimento, o Estado ideal seria o Estado mínimo. Já na terceira onda, apregoa-se a importância da relação do Estado com os diversos setores da sociedade, e que a solução para o desenvolvimento de uma nação não está só no Estado nem só no mercado, mas, sim na relação existente entre ambos.

Evans (1996) posiciona seu entendimento sobre a intervenção do Estado no desenvolvimento econômico nesta última onda, reconhecendo a importância da capacidade de ação do Estado tanto para o bem como para o mal. Conforme seu desenvolvimento, os Estados são classificados em três categorias: Predatórios, Desenvolvimentistas e Intermediários. Na primeira categoria, observa-se a ausência de um aparelho burocrático coerente e seu fracasso em fornecer os mais básicos pré-requisitos para o funcionamento de uma economia moderna. Na segunda, iniciativas políticas que facilitaram a transformação industrial estavam enraizadas em uma organização burocrática coerente e competente, prevalecendo o sucesso econômico. Na terceira, podem ser observadas características dos dois modelos anteriormente relatados. Assim, o autor demonstrou em seu estudo que o comportamento do Estado pode ser tanto eficiente na condução das políticas econômicas como predatório.

Mais tarde, Evans (2004) elabora dois importantes conceitos chave para o êxito da intervenção pública no processo de desenvolvimento: a) autonomia – para se referir à habilidade estatal de formular projetos coletivos que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos; b) parceria (*embeddedness*) – para tratar das relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade, partindo do princípio de que para serem eficientes os Estados devem estar inseridos socialmente, formando fortes conexões com grupos sociais por meio do compartilhamento de projetos de transformação. Ambos os conceitos elaborados por Evans estão associados à ideia de desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*), isto é, à criação de laços sociais comunitários voltados à formulação de uma estratégia de desenvolvimento endógeno (UDERMAN, 2008).

Ao se posicionar sobre a discussão do papel do Estado, Chang (2000) critica a teoria neoclássica, e argumenta que a maneira pela qual a relação entre o Estado e o mercado é posta, neste tipo de economia, impede uma compreensão adequada de algumas questões fundamentais em torno do papel do Estado. Partindo desse ponto de vista, propõe uma abordagem de ‘economia política institucionalista’ como um caminho a seguir.

Para Chang (2000), embora a agenda neoliberal em si tenha muitas limitações intelectuais e vieses, seu legado não foi inteiramente negativo, ela pôde revelar inúmeras fraquezas e ambiguidades teóricas no que diz respeito ao papel do Estado na economia. Em

primeiro lugar, o mercado deve ser visto como uma instituição que, lógica e historicamente, não tem primazia sobre outras instituições. Somente assim podem ser vistas as relações entre mercado, Estado e outras instituições de forma equilibrada e historicamente mais precisas. Em segundo lugar, há mais de uma visão do que o mercado ‘ideal’ pode fazer e, a visão neoclássica é apenas uma das muitas visões plausíveis. Em terceiro lugar, é preciso perceber que a teoria neoclássica é essencialmente uma teoria de mercado e o capitalismo, como sistema socioeconômico, composto de muitas instituições. Logo, a falha de mercado torna-se, paradoxalmente, um problema menor no quadro institucionalista do que o previsto no quadro neoclássico.

Em quarto lugar, é necessário entender que o mercado é fundamentalmente um processo político em construção. Um mercado não pode ser definido, exceto com referência à estrutura de direitos/obrigações que o sustenta. Em última análise, nenhum preço é livre da política, ou seja, requer regramentos para seu funcionamento. Em quinto lugar, é preciso uma teoria da política que não seja meramente uma extensão da lógica de mercado. Em sexto lugar, a economia neoclássica vê o mercado como uma instituição natural, hipótese essa, refutada pelos historiadores econômicos. Por fim, uma última crítica é a ideia de que o mecanismo de preços levaria a uma alocação satisfatória. O problema dessa afirmação é que os preços sempre carregam um componente político, não sendo puramente estabelecidos pelo mercado.

Em linhas gerais, o que Chang (2000) busca demonstrar é que a maneira como são vistas as relações entre o Estado e o mercado (e outras instituições) na economia neoclássica impede uma compreensão adequada de algumas questões fundamentais em torno do papel do Estado. Segundo Gualberto, Cario e Dias (2012), sob a perspectiva desenvolvimentista, na visão de Chang (1999; 2002), o Estado assume funções básicas relevantes como a formulação de um projeto de longo prazo pautada nos objetivos econômicos da sociedade; a coordenação das mudanças estruturais inerentes ao desenvolvimento; a construção de instituições que possam garantir a execução dos projetos conforme as peculiaridades estruturais de cada país e, por fim, a administração das contradições particulares nos processos de transformação, dada a forma como parte da sociedade pode reagir e/ou resistir às mudanças.

2.1.5 Estado em Transição: do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano

Arienti (2003) aborda as possibilidades, as características e o formato do novo Estado que se modifica para solucionar sua própria crise financeira, administrativa e política. Contudo, uma questão permanece presente, se o novo Estado atende às demandas da nova dinâmica

econômica e social. O autor trouxe ao debate o ‘Estado keynesiano’, aliado ao fordismo, ou seja, à produção e ao consumo em massa, que predominou na dinâmica econômica e social mundial nos trinta anos subsequentes ao fim da Segunda Guerra.

De acordo com o autor, para sustentar o regime fordista, o Estado Keynesiano exerceu três funções primordiais: a) quanto à oferta, foi responsável pelo investimento em infraestrutura, ampliando a produção e a circulação de bens de consumo duráveis; b) quanto à demanda, utilizou políticas keynesianas, a fim de garantir uma demanda efetiva semelhante ao pleno emprego; e, quanto ao controle social, diminuiu conflitos através da garantia estatal e de acordos corporativos. Entretanto, em razão da crise fiscal generalizada, das crescentes reivindicações salariais fora do alcance do Estado, e da rebeldia dos jovens em relação aos padrões de consumo e de cultura do regime, o Estado fordista e keynesiano entrou em crise a partir dos anos 70.

As mudanças na política econômica e nas estruturas estatais promoveram várias reformas nos Estados nacionais, podendo ser distinguidas em quatro tipos: i) a orientada para lidar com a crise financeira dos Estados e com os desequilíbrios macroeconômicos; ii) a preocupada em avançar as reformas no sentido de transferir para as empresas privadas a oferta de bens e serviços; iii) a caracterizada pelas novas estratégias dirigidas a mudanças na produção de bens e serviços públicos e sociais; iv) e as de bem-estar social que procuraram reduzir gastos, impor disciplina financeira e aumentar a produtividade na prestação dos serviços sociais (ARIENTI, 2003). Pode-se dizer que as experiências de reforma estatal apresentaram uma tendência de redução dos aparelhos estatais de apoio ao regime de acumulação fordista, contenção do crescimento do regime de bem-estar social e enfraquecimento dos suportes estatais para o compromisso social.

O caráter schumpeteriano das políticas do Estado pós-fordista defendem que frente aos novos paradigmas tecnológicos, organizacionais e concorrenciais, cabe ao Estado não somente criar condições para uma melhoria da competitividade sistêmica, mas, também, dar apoio à competitividade setorial e empresarial. Para cumprir este novo papel, há a necessidade de formulação e de implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Levando em consideração que as novas funções esperadas pelo Estado schumpeteriano e do pró-trabalho não podem ser desempenhadas por uma estrutura com centralização de poder, segundo Arienti (2003), Jessop (1993) identificou três tendências de deslocamento e de divisão do poder estatal que tendem a um “esvaziamento” do Estado: deslocamento do poder “para cima”; deslocamento de poder “para baixo” e deslocamento de poder “para fora”.

No deslocamento do poder “para cima”, do Estado nacional para organizações internacionais e intergovernamentais, o comando é passado às organizações multilaterais

responsáveis por ordenar a dinâmica da economia mundial, tais como: FMI, BIRD, instituições intragovernamentais etc.; ii) no deslocamento de poder “para baixo”, do Estado central para as esferas regionais e locais, por meio das políticas de competitividade adotadas, deve haver à construção de vantagens comparativas regionais associadas à formação de clusters e ao desenvolvimento de inovações tecnológicas locais; no deslocamento de poder do Estado “para fora”, que envolve a formação de redes horizontais de poder (internacional, regional e entre governos e organizações da sociedade civil), os países passam a ter mais abertura para opinar e defender suas posições (ARIENTI, 2003; GUALBERTO; CARIO; DIAS, 2012).

Dentre as transformações das ações do Estado, Arienti (2003) dá ênfase à adoção de medidas destinadas a engendrar melhorias nas condições de oferta, como a promoção da capacidade de inovação das empresas e sua transmissão para as demais cadeias produtivas, caracterizando, assim, o Estado Schumpeteriano, que na busca por processos inovativos, propicia maior ligação de interesses entre o Estado e suas políticas e a iniciativa privada na dinâmica acumulativa. Em sua visão, o cumprimento desse novo papel requer do Estado a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, mediante estímulo à criação de novas instâncias institucionais (nacionais, regionais e setoriais).

2.1.6 Estado e o Desenvolvimento Institucional

A constituição de uma ‘teoria econômica das instituições’ avançou com o surgimento de importantes abordagens que deram ênfase ao papel das instituições e à dinâmica de seu funcionamento. Três linhas figuram no âmbito da economia institucional: o velho institucionalismo (Veblen e Commons), a nova economia institucional (Commons, Williamson e North) e neoinstitucionalistas (Hodgson e Matheus). Essas abordagens são responsáveis por avanços teóricos que, sem perder o caráter institucional, se rivalizam ou se complementam. Contudo, estes estudos mantiveram-se ‘adormecidos’, ressurgindo vigorosamente, a partir dos anos 70 (CONCEIÇÃO, 2002).

Em destaque estão as contribuições de Douglass North (1990) em que as instituições figuram como sistemas de normas formais e restrições informais. Constata ainda que para se desenvolver a economia requer sistemas de controle e de mecanismos de *enforcement*. Esses sistemas regulam e estimulam a interação humana na sociedade. O autor citado enfatiza a importância da história para a melhor compreensão do processo de desenvolvimento econômico e realça o *path dependence*, como crença de que as decisões tomadas para uma dada situação são limitadas pelas decisões tomadas no passado.

Ao analisar o surgimento dos estados modernos, North (1990) procura demonstrar o que considera trajetórias institucionais bem-sucedidas. Para o autor, a chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, mas está nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades nesse sentido. A impossibilidade de conhecer toda informação necessária para a tomada de decisões, com excelência, está na base da sua proposta.

O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North é o de instituições eficientes. Ao definir e garantir direitos de propriedade, arranjos eficientes levarão organizações e indivíduos a investir em atividades economicamente produtivas, notadamente na acumulação de capital e de conhecimento. Para esse autor, estudar o desenvolvimento econômico significa, portanto, estudar o desenvolvimento institucional.

Nessa linha, North (2006) caracteriza as instituições como sistemas de normas formais (constituição, leis, regulamentações), restrições informais (normas de conduta, costumes, convenções, tradições, tabus) e sistemas de controle, ou mecanismos de *enforcement*. O autor defende que o ambiente institucional é definido pelo conjunto de regras políticas, sociais e legais que estabelecem as bases para a produção, troca e distribuição, também designadas como as regras do jogo social. Sendo assim, as instituições se constituem nas regras do jogo e as organizações nos seus jogadores, por isso acredita-se que as condições primárias do desenvolvimento econômico estão nas forças das instituições, bastando que existam regras bem estabelecidas para promover o seu funcionamento.

Assim, no contexto brasileiro, conforme acentuam Brum e Moura (2014, p. 3), nos últimos anos, é crescente a atenção que estudiosos de economia e da ciência política têm dedicado para o efeito das instituições sobre o desempenho econômico dos países, seguindo a premissa básica de que “as instituições importam”. Para os autores, em oposição a alguns aspectos ignorados pela abordagem ortodoxa, os institucionalistas deram ênfase à relevância da multidisciplinaridade; a presença de diferentes grupos de interesses e de conflitos voltados a questões de poder na sociedade; o modo de operação dos mercados; a construção do conhecimento e, ainda, para a importância da mudança tecnológica.

Ancorados ao posicionamento de Chang (2004), sobre a primazia do papel do Estado no estabelecimento de políticas públicas e criação de instrumentos que possam simplificar o processo de desenvolvimento, Brum e Moura (2014) elencam as principais funções que o agente estatal deve desempenhar para esse fim que são: a) Coordenação da Mudança, resultante de instituições que representem um consenso; b) Provisão de visão, além de coordenar o processo de crescimento, compete a ele criar opções viáveis com capacidade de dinamizar suas

estratégias de atuação; c) Construção de instituições (formação de arranjos produtivos, universidades, coordenação da criação de P&D, entre outros), pois cabe ao Estado a criação de estrutura institucional que torne concreta suas ações em prol do processo de crescimento; e, d) Gerenciar conflitos, pois também é papel do Estado criar mecanismos de compensação para amenizá-los, sobretudo em que pese um ambiente globalizado.

Como observado anteriormente por Gala (2003), na teoria neoinstitucionalista, o Estado é central, isto é, importa, uma vez que cuida do *enforcement* das regras formais, da sua manutenção e da sua formação. Nessa mesma linha, Portugal e Silva (2020) consideram que as competências do Estado são imprescindíveis para melhorar a qualidade de vida dos habitantes de uma região, em razão de sua atuação como ofertante de serviços públicos, regulador da iniciativa privada e, no aspecto federativo, regulador e cooperador com as ações de estados e municípios.

A evolução histórica de uma sociedade é condicionada pela formação e evolução de suas instituições, logo, a visão de mundo, os valores, os comportamentos, os desejo de conquistas, as resistências às mudanças dos indivíduos que interagem com as estruturas sociais definem caminhos, ajudam a entender de que maneira as instituições originam-se, evoluem e afetam o desempenho econômico de dada região. Sendo assim, o Estado, enquanto instituição, tem um papel crucial entre os fatores condicionantes das realidades econômicas, políticas e sociais, sendo responsável por definir e cuidar das regras e da base legal de uma sociedade.

Ao abordar as transformações do Estado contemporâneo, Ivo (2001) descreve que na esteira dos paradigmas do pós-guerra, quando o Estado exerceu o papel de promotor do desenvolvimento através do planejamento centralizado, as tarefas realizadas pelas instituições públicas incluíam, além de uma ampla provisão de infraestrutura e construção dos serviços públicos, a oferta de serviços de educação e de saúde pública de qualidade, acompanhando uma política de industrialização nacional caracterizada por um crescimento acelerado do PIB, da urbanização e da metropolização frenéticas, seguidas por enormes desigualdades regionais.

2.2 ESTADO, REESTRUTURAÇÃO DO MERCADO E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

A discussão que envolve a relação entre Estado e sociedade incita um antigo debate que transpassa vários campos e subcampos das ciências sociais, em especial a ciência política, a ciência econômica e a administração pública. No que diz respeito às administrações públicas, suas políticas administrativas e desenhos estruturais sempre foram alvos de mudanças, que,

consequentemente, alteram também a maneira de o Estado se relacionar com a sociedade. Assim, o Estado, no decorrer de muitos movimentos de reforma administrativa, vem diminuindo sua atuação como executor direto de serviços e passando a assumir um caráter de mobilizador e ativador dos diversos atores em prol do desenvolvimento da sociedade. Entretanto, isso nem sempre foi assim (DIAS; CARIO, 2014).

Durante o século XVIII, com a estruturação do liberalismo, o Estado, outrora nascido absoluto, teve sua atuação restrita a um pequeno núcleo estratégico cuja função básica era garantir a ordem e a segurança nacionais. Ao longo do século XIX, paralelamente ao absolutismo do Estado, era conduzido um sistema político liberal configurado como patrimonialista, não observando a separação entre o patrimônio da monarquia e o patrimônio público. Contudo, esse Estado mínimo começou a desmoronar no final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), resistindo até aproximadamente a década de 30.

Na segunda metade do século XIX, motivado pelos prejuízos da lógica patrimonialista, bem como pelo avanço do capitalismo, tem início a reforma burocrática, decorrente de uma crise generalizada provocada pelas consequências do mercado livre defendido pelos liberais e da desintegração das dimensões social e econômica que deu origem ao Estado intervencionista. Assim, as ideias weberianas de administração racional-legal foram adotadas como solução para superar os efeitos negativos do patrimonialismo, como o fomento à corrupção, ao nepotismo, ao clientelismo, entre outros.

Baseada na necessidade de escolha de meios mais apropriados para o alcance de melhores níveis de eficiência, a administração pública burocrática fez uso dos princípios weberianos como formalização, divisão do trabalho, hierarquia, impessoalidade, meritocracia, entre outros, a fim de amenizar os efeitos negativos do patrimonialismo e garantir os resultados pretendidos pelo capitalismo. Entretanto, não demorou muito tempo para que a administração pública burocrática se tornasse inviabilizada, devido a densa estrutura requerida pelo conjunto de princípios burocráticos, somaram-se ao avanço tecnológico e às consequências da mudança do modelo de desenvolvimento oriundo da globalização, e, bem como a associação ao movimento de democratização.

Desta forma, no bojo da crise do Estado instalada na transição das décadas de 70 e 80, deflagrou-se a crise do modelo burocrático. Paulatinamente, a inviabilidade estrutural do referido modelo de Estado intervencionista conduziu aos movimentos de descentralização e desconcentração e incitou a principal mudança que nortearia a transição do movimento de administração pública burocrática para a corrente ‘pós-burocrática’, conhecida como *New Public Management* (NPM): a mudança do foco, que se desloca do processo (eficiência) para

os resultados (eficácia), onde valores como produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, adoção de práticas inerentes a organizações privadas passaram a ser preconizados (DIAS; CARIO 2014).

A NPM emergiu como uma alternativa para amenizar as disfunções burocráticas, promovendo assim, a adoção de princípios oriundos da administração de organizações privadas na administração pública, passando a ser também conhecida como administração pública gerencial — como é chamada no Brasil pela academia brasileira. Promover serviços públicos com melhores padrões de qualidade e considerável diminuição dos custos foi um dos objetivos que motivou a transformação da administração pública burocrática em administração pública gerencial. “Nesse sentido, o movimento de descentralização e desconcentração, o estabelecimento de parceria com a iniciativa privada e a participação da sociedade civil mostraram-se bastante intensos com a chegada do NPM” (DIAS; CARIO, 2014, p. 349).

Dentre as várias iniciativas adotadas pela administração pública gerencial destacam-se: a transferência do poder central para órgãos intermediários e locais; o fortalecimento do processo de coordenação das relações entre órgãos e instituições externas ao governo; o aumento da autonomia de outros órgãos da administração pública; a capacitação de executivos; a criação de carreiras específicas para cargos de níveis estratégicos e sistemas de valorização dos funcionários públicos, a fim de concretizar o novo modelo e alcançar os objetivos que suscitaram a reforma.

Como descrito por Dias e Cario (2014), sublinha-se que, por trás da descentralização política e administrativa, buscava-se promover a suposta autonomia aos administradores dos processos, ensaiando, assim, a participação de outros atores. Em síntese, enquanto a administração pública burocrática trabalhava com o conceito de igualdade, isto é, a política pública sendo aplicada a todos, a administração pública gerencial ensejou o reconhecimento às diferentes necessidades e interesses. Paralelamente, ao aparecimento do NPG, surge também um movimento da administração pública chamado de ‘governança’ que, embora também evoque a participação de outros atores na definição das políticas públicas, dá ênfase, sobretudo, ao fortalecimento da democracia e não apenas à melhoria de resultados.

Os autores reconhecem que a análise dos distintos movimentos e modelos que intercalaram o desenvolvimento do subcampo da administração pública e apoiaram as várias reformas administrativas e de Estado pode implicar em um entendimento dicotômico, uma vez que, ao remontar os aspectos que caracterizam cada um deles foi possível observar que nenhum apresenta plena ruptura com as características daquele que o antecedeu. Ainda que, Dias e Cario (2014, p. 352) compreendam que a análise do subcampo da administração pública, “conferindo

a cada estágio características exclusivas pode implicar uma abordagem reducionista”, ressaltam a importância desta para um entendimento mais epistêmico, e, com base nessa ressalva, apresentam as principais características das reformas administrativas e mudanças no papel estatal.

Como pode ser observado no Quadro 1, sob a ótica do desenvolvimento econômico, o Estado exerceu diferentes funções, dependendo do período predominante, passando desde um Estado garantidor da ordem e da segurança nacionais (liberalismo), a um Estado responsável por coordenar o processo de cooperação para solução das questões socioeconômicas envolvendo agentes nacionais e internacionais, a sociedade civil e a comunidade local (neodesenvolvimentismo).

Quadro 1 - Síntese Corrente Predominante x Papel do Estado

	Período predominante	Padrão de acumulação de capital	Função do Estado	Papel do Estado sob a perspectiva do Desenv. Econômico	Movimento da Administração Pública
Liberalismo	Fim século XVIII até início do século XX	-	Garantir a ordem e a segurança nacionais	Não interventor (Estado mínimo)	Patrimonialista
Desenvolvimentismo	Décadas de 30/40 até o fim da década de 70	Fordismo	Coordenar o processo de cooperação que envolve agentes nacionais, atenuar os efeitos negativos do patrimonialismo e melhorar a eficiência dos processos	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado nos limites nacionais	Burocrático
Crise e reforma do Estado					
Neoliberalismo	Década de 80 até metade da década de 90	Pós fordismo	Garantir as funções básicas, tipo saúde, segurança, educação, etc	Interventor exclusivo para corrigir as falhas de mercado, regulador	Gerencialista (base do NPM)
Neodesenvolvimentismo	Década de 80 até dias atuais	Pós fordismo	Coordenar o processo de cooperação para solução das questões socioeconômicas envolvendo agentes nacionais e internacionais, a sociedade civil e a comunidade local	Interventor e potencializador da capacidade de competição do setor privado para além dos limites nacionais	Governança Pública (base na ideia de administração pública como instrumento democratizante)

Fonte: Dias e Cario (2014); Dias (2012).

Nota-se que, para o exercício de suas funções, o Estado sempre contou com o suporte da administração pública, que ao longo do tempo, vem se configurando em distintos movimentos (desde o patrimonialista até a nova governança pública) no intuito de atender às demandas do Estado para cumprimento de seu papel.

Dentre os vários movimentos da administração pública, é dada ênfase ao da ‘governança’, por tratar-se “de um movimento que se abre à possibilidade de construção de um novo relacionamento entre Estado, sociedade e mercado”, sendo incorporados novos atributos às formas de gestão do Estado, a fim de torná-la “mais democrática, participativa, descentralizada e transparente na relação com a sociedade e o mercado” (DIAS; CARIO 2014, p. 356). Para os referidos autores, o debate em torno da discussão a respeito do movimento da governança democrática, (doravante chamado de governança pública), se impõe como uma alternativa para conseguir mobilizar forças provenientes de interesses diversos da sociedade.

Segundo a literatura visitada por Dias e Cario (2014), diversos caminhos têm sido adotados para abordar governança pública (PIERRE; PETERS, 2000; KOOIMAN, 2003; RHODES, 2010), entretanto, de modo geral, duas perspectivas são centrais ao movimento: uma de estrutura e outra de processo cooperativo, concentrando-se no impacto que as estruturas e as instituições têm na dinâmica, uma vez que, abrange questões como deslocamento do poder, a formação de redes sociopolíticas e a necessidade de coordenação do processo cooperativo.

Ao avançar na discussão sobre o movimento em estudo, os autores observam que a Governança Pública: a) desenvolve-se em paralelo ao neodesenvolvimentismo, isto é, ao modelo de desenvolvimento econômico que tem na inovação sua força motriz; e que b) revela-se como proposta de melhoria da democratização dos processos, como forma de atingir resultados mais responsivos. A Governança Pública apresenta-se “como alternativa que muda a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, passando a ter esta última como parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas” (DIAS; CARIO 2014, p. 357), pois dá mais sentido para a experiência e para o conhecimento das instituições que as representam.

Apoiados na discussão teórica levantada, os autores ainda indicam a governança pública como um movimento híbrido, uma vez que está envolvida numa abordagem de complementaridade de características referentes a outros modelos de administração pública, além de reunir política e administração. Como defendem Raquel e Bellen (2012, p. 13), “a governança pública facilita a integração dos aspectos administrativos e políticos da gestão pública”, pois embora as literaturas sobre administração pública e políticas públicas tenham se desenvolvido de modo independente, existe a necessidade de se manterem articuladas, porquanto, para que as políticas públicas sejam implementadas, há a necessidade de instrumentos de gestão e essa gestão pública deve ser pensada em uma conjuntura de objetivos políticos (PETERS, 2000).

Sobre a busca de uma concepção para a governança pública, Raquel e Bellen (2012) afirmam que é comum encontrar o termo ‘governança’ sendo utilizado por diversos atores para tratar de distintos problemas ou ações. Entretanto, aparentemente, há consenso entre os estudiosos do tema de que não há um conceito universal para a governança, já que é estudada a partir de diferentes áreas de conhecimento, respeitadas as suas especificidades e epistemologias. Compreendendo a governança como um dos modelos organizacionais e reformas da administração pública, Leonardo Secchi (2009) destaca que as principais disciplinas que estudam fenômenos de ‘*governance*’ são as Relações Internacionais, as Teorias do Desenvolvimento, a Administração Privada, as Ciências Políticas e a Administração Pública.

Nos estudos de Relações Internacionais, a governança é concebida como mudanças nas relações de poder entre estados no atual cenário internacional, ou seja, denota o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais; as Teorias do Desenvolvimento abordam a governança como um conjunto apropriado de práticas democráticas e de gestão que auxiliam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social; no campo da Administração Privada (empresarial e contábil), governança significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado; por fim, as Ciências Políticas e a Administração Pública compreendem a governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de criação de políticas públicas (SECCHI, 2009).

A interpretação para governança, adotada neste trabalho, deriva, portanto, da compreensão, segundo os campos da ciência política e da administração pública, em que diferentes atores adquirem o direito de influenciar a construção de políticas públicas, face à mudança de papel do Estado, menos hierárquico e monopolista, na busca de soluções para os problemas públicos. Assim, como salientado por Secchi (2009), ao diminuir a importância de critérios técnicos nos processos decisórios e reforçar os mecanismos participativos de deliberação na área pública, a governança pública também resgata a política no âmbito da administração pública.

Como defendido por Bevir (2010), na governança, a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão. Na concepção de Pierre e Peters (2000 *apud* RAQUEL; BELLEN, 2012), a governança pública promove a criação de centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, para o desenvolvimento de políticas públicas. Nesse contexto, o Estado desloca

seu papel de implementador de políticas para o de coordenador e controlador, a fim de alcançar os interesses coletivos.

No cenário transfronteiriço, demarcado pela singularidade de cada fronteira com suas analogias e assimetrias sociais, ambientais e econômicas, impõem-se complexidades de gestão que demandam novas formas de coordenação de políticas públicas, uma vez que, face às vantagens e limitações para a prática de gestão regional e municipal, necessitam de respostas que as formas tradicionais dos Estados não têm sido capazes de responder (KRÜGER, 2019). De acordo com Krüger, para que haja avanços neste sentido, a literatura estudada recomenda a adoção de ações públicas inovadoras, integradas, baseadas em uma visão holística do território, discutidas e formuladas com participação de atores não governamentais locais, sustentadas pela cooperação entre os diversos níveis de governo dos Estados limítrofes na fronteira, e, todas essas ações compõem a pauta das discussões sobre governança fronteiriça.

Ante a pluralidade de conceitos, tomando como base as pesquisas de alguns autores (DEPPISCH, 2012; NELLES; DURAND, 2014; DUPEYRON, 2017), Krüger (2019, p. 90) refere-se à governança transfronteiriça como “um processo político de tomada de decisão participativa para resolução de problemas transfronteiriços complexos e dinâmicos”. Para ela, esse processo permite que cada região defina seu método particular de coordenação e, por meio da inovação, experimentação, erro e reavaliação, criam-se oportunidades e capacidades para seu próprio desenvolvimento.

Sob a ótica dos chamados fatores críticos para a governança transfronteiriça, entendidos como “os elementos denominados como possivelmente promotores de desempenhos exitosos ou não da governança transfronteiriça” (KRÜGER, 2019, p. 91), a autora sintetizou os fatores críticos para a governança transfronteiriça em quatro dimensões: Territorial, Recursos, Institucional e Político-regulatória, que são apresentadas, de forma resumida, no Quadro 2.

Em sua análise, Krüger (2019, p. 98) observa que, para se obter melhores resultados no processo de governança, sua formalização “deve estar pautada na criação e realização de propósito comum, desenvolvendo estratégias qualificadas com atores privados, Estado, outras cidades e níveis de governo, de forma a inserir/representar os interesses locais”.

Sublinhe-se que, nesta tese, essa definição é assumida para governança, uma vez que em linha com Krüger (2019), sustenta-se que no contexto transfronteiriço a cooperação entre os estados e municípios e seus correspondentes vizinhos, como é o caso das cidades gêmeas ora estudadas, tem sido amparada por lei apenas de modo parcial, já que as iniciativas de gestão compartilhada (como compras conjuntas, participação em consórcios etc.) ficam desamparadas, dificultando, assim, a resolução de problemas comuns nessas regiões.

Quadro 2 - Dimensões e Fatores Críticos para Governança Transfronteiriça

Dimensões e Componentes	Explicação conceitual
Territorial	As regiões transfronteiriças não têm seu próprio território e nem substituem os territórios juridicamente constituídos, mas inserem elementos novos e complexos de um sistema de territorialidade de vários níveis, que por meio das conexões funcionais transfronteiriças se torna um espaço vivido (espace vécu) com diferentes aspectos.
Estrutura geo-histórica e linguístico-cultural	A dinâmica territorial deve ser incorporada a um quadro que leve em conta como se desenvolveu a geo-história entre as localidades fronteiriças, se há traços de imperialismo/colonialismo, acirramentos/guerras, e quais as características linguísticas e culturais locais.
Interações e intercâmbios transfronteiriços	Complementariedades existentes como interdependências de recursos naturais, interação social, prestação de serviços, compra e venda de produtos etc.
Porosidade transfronteiriça	Permeabilidade fronteiriça e/ ou fortalecimento de processos de controle e fechamento de fronteira.
Recursos	Na governança transfronteiriça, o compartilhamento de recursos pode proporcionar benefícios locais e desenvolvimento regional. A sua alocação deve estar aliada a práticas de coordenação, em que os atores governamentais não são necessariamente os únicos participantes ou os mais importantes fornecedores.
Financeiros regionais	Ativos financeiros locais, fluxos econômicos existentes, dotação orçamentária, acesso a fundos de financiamento.
Recursos humanos e de conhecimento locais	Conhecimento dos agentes fronteiriços técnico-científico-tecnológico, capacidade de transferência/ absorção de saberes, gestão e operacionalização.
Infraestruturas vinculantes	Estruturas visíveis ou perceptíveis que proporcionam fluxos e trocas entre as unidades fronteiriça, como pontes, estradas, construções vinculantes (parques, hospitais, escolas etc.) transfronteiriças.
Institucional	A governança transfronteiriça exige o estabelecimento de um quadro amplamente aceito para institucionalizar a interação entre as partes interessadas, negociar interesses conflitantes e mitigar conflitos, a fim de determinar a tomada de decisões e acordos para o exercício do poder.
Relações Interfederativas	Cooperação intergovernamental, aumento da capacitação dos governos subnacionais para entrega de serviços e tomada de decisões.
Participação de agentes não governamentais	Formalização de estruturas participativas com diferentes instituições e atores.
Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder	Disposição para se comunicar e aprender, abertura para diferenças, negociação de conflitos, construção de confiança mútua, disposição para assumir responsabilidade, acordos estáveis de cooperação, formalização de instituições supranacionais transfronteiriças
Político-Regulatória	Os espaços transfronteiriços podem (e devem) tornar-se objeto de compromisso político e engajamento para moldar coletivamente esse território.
Estratégia e planejamento político	Instrumentos jurídicos Desenvolvido por meio de negociação multilateral participativa visando estratégia/ planejamento conjunto para resolução de desafios comuns.
Instrumentos jurídicos	A implementação de possibilidades e delimitações legais, construção de mecanismos regulatórios e normativos.
Continuidade política	Capacidade de perenidade, continuidade política

Fonte: Elaborado a partir de Krüger (2019).

Ademais, a governança transfronteiriça foi indicada por Krüger (2019) como uma resposta em construção para superar os entraves na gestão de políticas públicas nas regiões de fronteira, visando melhorar seus resultados.

2.3 ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL – TRATAMENTO TEÓRICO ANALÍTICO

Ao longo do tempo, as teorias econômicas têm passado por diferentes mudanças e, geralmente, a principal crítica está voltada à corrente ortodoxa da economia, sob o entendimento de que ela não consegue atender à realidade da sociedade moderna, pois em suas

análises teóricas, desconsidera o espaço como objeto de análise da economia, baseando-se em um mundo estático e sem dimensões, onde as forças de mercado seriam suficientes para conduzir o sistema econômico ao equilíbrio. Entretanto, as crises econômicas e as desigualdades entre regiões fez com que surgissem outras correntes de pensamento, a fim de explicar o desenvolvimento econômico (SANTOS, *et al.*, 2015).

Até meados do século XX, a história da economia regional separava-se em dois grandes blocos: a) o primeiro engloba o conjunto de teorias clássicas da localização, das quais as publicações evoluíram de forma aproximadamente contínua, tendo como maiores expoentes, Von Thunen (1783–1859), Alfred Marshall (1842–1924), Weber (1868–1958), Christaller (1893–1969), Losch (1906–1945) e Isard (1912–2010); b) o segundo engloba o conjunto de teorias de desenvolvimento regional enfatizando os fatores de aglomeração de inspiração marshalliana e keynesiana⁶ que prosperaram a partir da década de 1950, sendo seus principais expoentes, Perroux (1903–1987), Myrdal (1898–1987), Hirschman (1915–2012) e North (1920–2015) (KOURROWSKI, 2015).

Entretanto, nos últimos tempos, um novo bloco que abrange as Teorias do Desenvolvimento Endógeno (1980-1990) e a consolidação dos modelos territoriais de inovação (1990-2000) passa a ser considerado (SANTOS, 2020; VASCONCELLOS, 2022). As teorias do desenvolvimento endógeno posicionam a dimensão local (cidade e região) como protagonista do processo de desenvolvimento, inspirando uma série de teorias e modelos (distritos industriais, clusters, arranjos produtivos locais) que representaram uma evolução das teorias clássicas do desenvolvimento regional das décadas anteriores. No contexto dos modelos territoriais de inovação começou a ser formalizado o papel do aprendizado e do conhecimento, sobretudo, com foco nas firmas e no sistema nacional de inovação (FREEMAN, 1987; LUNVDVALL, 1992), culminando mais tarde, nos conceitos de Sistemas Regionais de Inovação (COOKE *et al.*, 1997; COOKE, 1998) e de regiões de aprendizagem (*learning regions*) (MORGAN, 1997) e economia do aprendizado (*learning economy*), (LUNDVALL; JOHNSON, 1994; LUNDVALL; BORRÁS, 1997; LUNDVALL, 2002).

A seguir, é discutida, brevemente, a evolução das diferentes interpretações a respeito do desenvolvimento regional. Cabe ressaltar que ao abordar as teorias e os modelos que buscaram explicar a dinâmica das regiões ao longo do tempo, objetiva-se situar historicamente o

⁶ Não deixando de mencionar Schumpeter, cujas principais referências destacaram de alguma maneira o desenvolvimento de espaços subnacionais. Além de Marshall, as ideias de Schumpeter (1911) tiveram forte influência no que se refere ao papel da tecnologia no desenvolvimento econômico.

desenvolvimento local endógeno no contexto da literatura dedicada ao desenvolvimento regional.

2.3.1 As Teorias do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração (1950-1970)

As teorias que compõem esse bloco enfatizam algum tipo de mecanismo à existência de uma atividade econômica que lidera com dinamismo e propaga seus efeitos aos demais setores da economia, gerando assim o crescimento (CAVALCANTE, 2008; BEELLINGERI, 2017).

2.3.1.1 A Teoria dos polos de Crescimento de François Perroux

François Perroux (1903-1987), economista francês, elaborou a teoria dos polos de crescimento em 1955, ao estudar a concentração industrial na França e na Alemanha. Profundamente alicerçado nas proposições de Schumpeter, buscou explicar os efeitos da aglomeração através do papel das inovações no mercado, se propondo a explorar as relações que se estabeleceriam entre indústrias, denominadas por ele de motrizes – que têm a propriedade de aumentar as vendas e as compras de serviços de outras – e movidas – que têm suas vendas aumentadas em função das indústrias motrizes (LIMA; SIMÕES, 2010; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; SIRQUEIRA, 2016).

Adotando como ponto de partida as noções de economia dominante e empresa dominante e dos efeitos interindustriais, Perroux (1967) desenvolveu o conceito de polo de crescimento, além de discutir o papel central da empresa motriz para o crescimento desses polos. As noções de espaço de Perroux, sem contiguidade geográfica, foram adaptadas por Boudeville (1969), com as concepções de região homogênea, de região polarizada e de região plana, que, posteriormente, serviram de base e critério para a regionalização do território, bem como para a definição de políticas regionais (DINIZ, 2009; TOPPAN, 2015).

A mensagem principal do conceito de espaço econômico abstrato proposta por Perroux é que as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais constituem um conjunto interdependente. Desta forma, as atividades exercidas em qualquer unidade político-administrativa, dependem e interagem fortemente com as atividades na esfera nacional e internacional. Perroux centra sua preocupação na medição da intensidade dos elos dessa cadeia, pois, de modo geral, quanto mais próximos dois pontos estiverem, maior será seu relacionamento (FERREIRA, 1991). Em sua concepção, o processo de crescimento é irregular, pois “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades

variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (PERROUX, 1967, p. 164).

Todavia, é preciso salientar que a implantação de um polo de desenvolvimento promove uma série de desequilíbrios econômicos e sociais, já que a distribuição de salários e rendimentos adicionais não aumentam necessariamente a produção local de bens de consumo, e, na mesma direção, a concentração do investimento e da inovação não necessariamente aumentam a vantagem de outros locais, nos quais o desenvolvimento pode ser atrasado. Por esta razão, o desenvolvimento territorial só pode ser atingido “através da organização consciente do meio de propagação dos efeitos do polo de desenvolvimento. São órgãos de interesse geral que transformam [...] os desenvolvimentos anárquicos em desenvolvimento ordenado” (PERROUX, 1967, p. 194).

Sobre a relevância do papel estatal, Perroux (1967, p. 107) posiciona o Estado como unidade dominante, “órgão de definição e estratégia do interesse geral e do bem comum concretamente interpretados ao longo dos ‘jogos’ sucessivos em que tomam parte os jogadores coletivos”. Diferentemente da análise oferecida por Schumpeter, que fixou sua atenção particularmente sobre o papel dos grandes empresários privados, Perroux adverte que “os poderes públicos e suas iniciativas assim como as pequenas inovações de adaptação, não podem ser esquecidas” (PERROUX, 1967, p. 171).

Em sua concepção, o Estado pode exercer ação sobre indústrias motrizes e indústrias movidas tanto por meio de suas compras como das suas intervenções. “O conflito ou a cooperação entre os planos das grandes unidades e grupos de grandes unidades coordenados e arbitrados pelo Estado influenciam os preços, o volume da produção, compras de serviços” (PERROUX, 1967, p. 174). Ademais, para Perroux, o progresso técnico deixou de ser uma variável subtraída às decisões dos poderes públicos, responsáveis por estimular as pesquisas fundamentais e aplicadas; além de formar pesquisadores e trabalhadores qualificados. Em que pese o caráter de alguns dos grandes progressos do século XX, “a ação direta dos poderes públicos é insubstituível; é ainda acompanhada de subsídios e participações nos riscos e no financiamento da inovação das empresas privadas e seus grupos” (PERROUX, 1967, p. 450).

2.3.1.2 A Teoria do Processo de Causação Circular Cumulativa de Gunnar Myrdal

Gunnar Myrdal (1898-1987), economista sueco e autor da teoria da causação circular e acumulativa, se propôs a investigar a causa das desigualdades entre as regiões. Para Myrdal (1957), essas desigualdades poderiam ser explicadas pelos efeitos progressivos e regressivos

sobre a economia, os quais são provenientes das trocas desiguais entre regiões mais ricas e regiões mais pobres (SIRQUEIRA, 2016). Myrdal adotou, como base para sua constatação, o fato de que algumas regiões geram condições apropriadas de acesso a determinados fatores de produção, oferecendo assim, vantagens competitivas sobre outras, devido à concentração. Existiriam mecanismos que, uma vez iniciados, seriam reciprocamente reforçados pelas forças de mercado e conduziriam as regiões por caminhos divergentes (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

Apoiando-se em uma abordagem subnacional, Myrdal (1957) defende que haveria uma inter-relação causal e circular nos fatores ligados à questão do desenvolvimento. Assinala, pois que sua hipótese de causação circular e cumulativa teria “validade em todo o campo das relações sociais”, o levando a argumentar que “o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade” (MYRDAL, 1957, p. 39 *apud* MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011). Como observado por Lima e Simões (2009; 2010), Myrdal desenvolveu uma teoria para elucidar a dinâmica econômica regional – entre e dentro de países – com base em um processo de causação circular cumulativa (C.C. C), na qual o sistema econômico é algo eminentemente instável e desequilibrado.

A Teoria da Causação Circular Cumulativa por ele defendida, busca mostrar que o crescimento da economia em uma região, gera um “Círculo Virtuoso” impulsionado pelo movimento de capitais, migração de capital humano, aumento da taxa de natalidade, etc. De uma maneira inversa, nas economias não beneficiadas por esse processo é desenvolvido um “Círculo Vicioso” em que o fechamento de empresas, amplia o desemprego que, por sua vez, diminui a renda da região, e da demanda local, provocando conseqüentemente uma queda da renda e da demanda nas demais atividades da região. Configurando, assim um processo de C.C. C em um ciclo vicioso (LIMA & SIMÕES, 2010; MADUREIRA, 2015).

Nessa linha, segundo Oliveira (2015, p.45), “a abordagem cumulativa dos efeitos ou causas⁷ possibilitou a Myrdal integrar, de forma sistemática, os problemas de escolha ótima da localização com os problemas do desenvolvimento regional”. De acordo com Myrdal, ‘efeitos de retroação’, chamados de *backwash effects*, são resultados perversos que o desenvolvimento de uma região gera sobre as demais. Em sentido oposto, registra os ‘efeitos difusão’, denominados *spread effects*, centrífugos, que levariam ao transbordamento do impulso de

⁷ Os efeitos e causa Myrdal chamou de *spread* e *backwash*. Os *spread effects* são efeitos cumulativos inter-regionais positivos com origem na região e que se ramificam para o resto do país. Os *backwash effects* são efeitos cumulativos inter-regionais negativos para o resto do país devido à atração dos fatores para a região (OLIVEIRA 2015).

desenvolvimento para as regiões atrasadas. Essas forças contrabalançariam, em parte, os efeitos de retroação, mas não seriam, por si só, capazes de garantir um desenvolvimento regional mais equilibrado.

Myrdal (1957, p. 35 *apud* CAVALCANTE, 2008), por sua vez, faz referência a fatores que não são considerados na análise das forças de mercado (fatores de natureza não econômica), como sistema de transportes, a qualidade do ensino e da saúde pública, a qualidade dos fatores de produção e a eficiência dos processos produtivos como determinantes do desenvolvimento. Ao se referir à qualificação da mão de obra, à comunicação, à consciência de crescimento e vizinhança e ao espírito empreendedor, Myrdal avança no tratamento de fatores que, só mais tarde, viriam a se destacar na produção teórica em economia regional. Além disso, ao contrário do pensamento neoclássico, ele acredita na necessidade de os países elaborarem um plano estratégico de intervenção nas forças de mercado, condicionando-as a alavancar em direção ao progresso social (MADUREIRA, 2015).

No tocante à intervenção pública, Myrdal defende a importância de Estados nacionais integrados e da sociedade organizada, visto que intervenções públicas podem contrabalancear, ou mesmo neutralizar, a lei de funcionamento do sistema de causação circular cumulativa, minimizando, assim, as disparidades entre as regiões. Uma forma de minimizar os *backwash effects*, apontados por Myrdal, seria por meio da intervenção estatal, através de suas instituições. Ou seja, o Estado deve agir ativamente para inibir a tendência de concentração do processo cumulativo (LIMA & SIMÕES, 2010; MADUREIRA, 2015). Para esse teórico, “dotar a região com infraestrutura, empresas públicas, serviços básicos de educação e saúde resultam num aumento das receitas fiscais, o que leva a uma melhoria no ambiente empresarial na região/local” (OLIVEIRA, 2015, p. 45).

2.3.1.3 Os Encadeamentos Produtivos de Hirschman

Albert Otto Hirschman (1915-2012), influente economista alemão, elaborou a teoria dos efeitos de encadeamento para frente e para trás objetivando tratar a questão regional, alegando que os investimentos devem ser direcionados aos setores que ofereçam capacidade de induzir o efeito para trás e para frente de encadeamento de produção. O objetivo dessa teoria é analisar o processo de desenvolvimento econômico e de que maneira ele pode ser difundido de uma região para outra (SIRQUEIRA, 2016).

Ao contrário de Myrdal, que vê na desigualdade um problema, Hirschman a considera uma necessidade ou quase uma condição do processo de desenvolvimento. Ao invés de um

percurso de crescimento contínuo, sem mudanças ou contratempos, ele destaca a importância dos desequilíbrios. Segundo Monasterio e Cavalcante (2011, p. 70), “os desequilíbrios seriam a forma de as economias (ou regiões) periféricas potencializarem seus recursos escassos”. Assim, o crescimento econômico seria alcançado por meio de uma sequência de desajustes. Como descrevem os autores, nas palavras do próprio Hirschman (1958, p. 36), “... as desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são condição inevitável e concomitante do próprio processo de crescimento”.

Todavia, assim como Myrdal, Hirschman identifica efeitos positivos e negativos do desenvolvimento de uma região sobre as demais. Ele discorre a questão regional utilizando os conceitos de efeitos para frente (*forward linkages*), decorrentes da oferta de insumo, que tornaria viáveis os setores que se posicionem a jusante e, para trás (*backward linkages*), externalidades decorrentes da implantação de indústrias que, aumentando a demanda por insumos no setor a montante, viabilizariam suas escalas mínimas de produção em determinada região (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; KOURROWSKI, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Hirschman acredita que nos países subdesenvolvidos, a dinâmica do desenvolvimento é ainda mais complexa, uma vez que seus obstáculos são bem mais estruturais do que cíclicos. Para ele, a principal dificuldade destes países não está na escassez de recursos e sim na incapacidade de dinamizá-los, em seus termos: “os países não conseguem tirar proveito de seus potenciais de desenvolvimento porque [...] encontram dificuldade em tomar as decisões necessárias para o desenvolvimento no número necessário e na velocidade necessária” (HIRSCHMAN, 1958, p. 25).

Sendo assim, na teoria sobre o desenvolvimento elaborada por Hirschman, as decisões de investimento tornam-se questão central e principal objeto de política econômica. O comprometimento com uma série de projetos que possam produzir efeitos positivos sobre o fluxo de renda e, em diversas áreas, como administração pública, educação, saúde, transportes, urbanização, agricultura, indústria, entre outras, é essencial para o alcance do desenvolvimento. Contudo, a realização desses projetos é limitada pela capacidade de investimento local, o que conduzirá ao estabelecimento de um *ranking* de preferências de projetos selecionados pelo seu retorno social e a sequência ideal de sua realização (LIMA & SIMÕES, 2010).

Hirschman defende mecanismos de intervenção governamental para efetivar as oportunidades de investimentos locais. Para ele, o desenvolvimento é resultado da capacidade de investir, que depende dos setores mais modernos da economia e do empreendedorismo local. No tocante às intervenções governamentais, tais como diminuição de tarifas, imposto sobre o consumo, subsídios ao consumo, o teórico citado considera que elas se justificam, desde que

haja possibilidade de comprovar que um aumento no padrão de consumo resulte na promoção de vultosos efeitos em cadeia retrospectiva, que de outra forma não ocorreriam sem intervenções (LIMA & SIMÕES, 2010; MADUREIRA, 2015).

Uma forma indispensável na tentativa de inibir os desequilíbrios inter-regionais apontados por Hirschman seria através da distribuição regional do investimento público. O teórico considera três normas principais de distribuição de recursos: i) a dispersiva, sem discriminação espacial é válida em todo o território; ii) a concentração em áreas de cultivo; iii) a destinada a promover o desenvolvimento de regiões atrasadas, face a escassez de financiamento e de projetos privados que inviabilizam o desenvolvimento. “O Estado deve fazer investimentos nessas regiões atrasadas, garantir a geração de capital social fixo, além de suportar a “pressão política” de outras regiões, dada a inequidade na distribuição dos recursos” (TOPPAN, 2015, p. 35).

Nessa perspectiva, na visão do teórico referenciado anteriormente, compete ao Governo prover a infraestrutura social necessária (serviços públicos, infraestrutura logística, legislação, etc.) para impulsionar a atividade produtiva e preparar uma estratégia de desenvolvimento, induzida e indutora, com a indicação das áreas prioritárias para o desenvolvimento. O capital externo, por sua vez, deve servir como força de equilíbrio quando o governo for incapaz de agir e permitir a continuidade do processo de crescimento sob a concorrência externa (LIMA & SIMÕES, 2010).

2.3.2 As Teorias do Desenvolvimento Regional Endógeno (1980-1990)

Considera-se que todas as teorias tradicionais que fazem parte do paradigma “centro abaixo”, servindo de suporte às políticas econômicas, valorizam demasiadamente uma força externa e excluem setores fundamentais, particularmente, da sociedade local e, em geral, da sociedade civil, devido, sobretudo, ao caráter notadamente centralizador assumido nas tomadas de decisão quanto às propostas de desenvolvimento regional. Entretanto, a década de 80 é assinalada pela falência do paradigma ‘de cima para baixo’, quando, devido à dependência dos fatores exógenos e a fragilidade em termos de formalização dos conceitos, a vulnerabilidade dos modelos tradicionais foi revelada (LOPES, 2012). A conjunção de fatores como a crise do ‘modelo fordista’; a instauração em diversos países de sistemas políticos autoritários e sistemas econômicos neoliberais; e a crise fiscal-financeira do Estado contribuiu para a falência deste modelo, e, ainda, para o surgimento da concepção teórica do desenvolvimento endógeno (BENKO; LIPIETZ, 1995; BRUM; MOURA, 2014; CORREA, 2019).

As teorias do desenvolvimento regional endógeno realçam a importância do local como um elemento importante para a construção da competitividade, pois são os fatores locais como infraestrutura logística, energia, mercado consumidor, mão de obra qualificada, facilidade de acesso à matéria prima, incentivos fiscais locais, dentre outros, que levam as empresas a eleger determinado território para fixar suas operações. A partir da década de 1990, havia se constatado o crescimento desequilibrado entre regiões e países, despertando o interesse em se compreender como os fatores internos da região estimulavam a condição de seu crescimento. O capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e o desenvolvimento e, ainda, as instituições passaram a ser entendidos como fatores internos da região (BRUM; MOURA, 2014; CORREA, 2019).

No contexto do novo paradigma, conhecido como “desenvolvimento endógeno” (BARQUEIRO, 2001, p. 37), marcado pela incerteza, pelo aumento da concorrência nos mercados e pela mudança institucional, foram surgindo, paralelamente, formas mais flexíveis de acumulação e de regulação do capital. Essas formas caracterizam os processos de crescimento, de transformação estrutural e se convertem no instrumento preferencial da política industrial e regional. Barquero (2001) reconhece que a teoria do desenvolvimento endógeno concebe o desenvolvimento dentro de um cenário estratégico, no qual a capacidade de auto-organização permite ao território responder, de maneira diferenciada, às necessidades que lhes são colocadas pelo entorno econômico e social de acordo com as estratégias dos diversos agentes, econômicos, sociais e institucionais, da comunidade local em um processo onde podem ser identificadas pelo menos três dimensões: a econômica; a sociocultural e a política.

Nessa mesma perspectiva, para Amaral Filho (2009, p.45), o processo de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como “um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região”, através da criação de um ambiente propício que atraia, capture e consolide um desenvolvimento genuinamente local, numa perspectiva de economia globalizada e de sustentabilidade. Na busca de explicações para o dinamismo de algumas regiões e a decadência de outras, o debate internacional defende a ideia de que iniciativas locais podem ser indispensáveis ao desenvolvimento. Para responder aos desafios da competitividade mundial, a dimensão local depara-se com a necessidade da formação de identidades e de diferenciação das regiões e das comunidades, o que exige o abandono das atitudes passivas e a busca pela valorização dos recursos endógenos (MARTINS, 2017).

Deste modo, como pode ser observado nos trabalhos de Pecqueur (1989; 2005), o sistema territorial de atores pode ser organizado em diversos espaços para o desenvolvimento,

como os distritos industriais, *clusters*, arranjos produtivos locais ou qualquer outro modo de organização produtiva. Ademais, este movimento tem como principais características a trajetória histórica e a construção do desenvolvimento através da ação de seus atores (MARTINS, 2017).

Atribui-se a Alfred Marshall (1996) o pioneirismo para o desenvolvimento teórico sobre os "distritos industriais", quando abordou em sua obra "Princípios de Economia de 1890", o contexto da concentração de indústrias especializadas em certas localidades como uma forma de organização industrial. Marshall (1996) observou também que, em algumas regiões industrializadas da Inglaterra, as chamadas "cidades manufatureiras", formadas ao redor de uma grande cidade, tinham sua estrutura produtiva especializada em determinadas cadeias industriais específicas de um mercado ou segmento principal. Em sua perspectiva, um distrito industrial poderia incluir uma ou mais cidades, manufatureiras, onde se abrigam indústrias ou su-indústrias, podendo estar ligadas a um eixo de atividade econômica principal de forma complementar, para oferta de insumos e componentes, serviços especializados na produção, entre outros (GUERRERO, 2004).

Quanto ao papel estatal nos distritos industriais, de acordo com Benko (2001), em decorrência do aumento dos *déficits* públicos entre as décadas de 1970 e 1980, os Estados foram impelidos a descentralizar e a regionalizar a gestão dos bens coletivos locais, como a educação, a formação, as infraestruturas de transporte, os benefícios sociais. Consequentemente, descobriu-se que a densidade das relações entre atores locais (líderes locais, empresas, universidades, coletividades territoriais, sindicatos, etc.) pode exercer uma função determinante na competitividade das atividades econômicas, assim, a gestão do território que era função exclusiva do Estado passa a ser delegada às coletividades territoriais, dando origem ao novo paradigma do desenvolvimento: o desenvolvimento "de baixo para cima".

Baseada nos trabalhos desenvolvidos por Porter (1998, p.78; 1999, p. 240), Martins (2017, p. 68) compila e apresenta como definição para aglomerações e *Clusters* como "[...] concentrações geográficas de empresas e instituições interconectadas em um campo particular, englobando uma variedade de indústrias ligadas e outras entidades importantes para a concorrência". Essas concentrações podem incluir tanto fornecedores de insumos quanto fornecedores de infraestrutura especializada. Ademais, muitos *clusters* podem incluir, além de instituições governamentais, outras instituições que sejam provedoras de treinamento especializado e de formação profissional, de educação, de informação, de pesquisa e de suporte técnico, dentre outros.

Assim como no modelo do distrito industrial, em seu *framework*, Porter (1999) também estabelece ligações sociais entre os atores localizados no *cluster*, frisando que o envolvimento cívico e o capital social para abertura de redes de relacionamentos ampliados pela confiança mútua das instituições e das organizações, aumentam a produtividade, minimizam as incertezas, incentivam as inovações e a criação de novas empresas. Entretanto, importa destacar que os *clusters* industriais podem apresentar estágios de desenvolvimento diferentes, havendo os que são ou não bem-sucedidos.

No entendimento de Amaral Filho (2009), o conceito de *cluster* parece indicar que este procura recuperar alguns conceitos tradicionais como ‘polo de crescimento’ e ‘efeitos encadeados’, de Perroux e de Hirschman respectivamente, notados, principalmente, na ideia da indústria-chave ou indústria-motriz. O propósito central seria a formação de uma indústria-chave, ou indústrias-chaves, em certa região, transformá-las em líderes do seu mercado, e fazer dessas indústrias propulsoras do desenvolvimento, através de uma mobilização integrada e total entre os diferentes agentes dessa região.

Porter (1999) identifica uma ampla variedade de papéis do governo na economia que contribuem para contextualizar as políticas governamentais apropriadas em relação aos aglomerados, entre elas destacamos: i) assegurar a estabilidade macroeconômica e política, o que requer, entre outros fatores, o desenvolvimento de instituições governamentais sólidas; ii) melhorar a capacidade microeconômica geral da economia, por meio do aumento da eficiência e da qualidade do que chama de ‘insumos básicos’ das empresas⁸ e fomento das instituições que forneçam esses elementos; iii) desenvolver e implementar um programa de ação econômica de longo prazo ou um processo de mudança⁹ que mobilize o governo, as empresas, as instituições e os cidadãos para melhorar o ambiente geral dos negócios.

Ademais, em seu raciocínio em termos de aglomerados, o autor ressalta a importância das funções do governo em diferentes níveis de divisões geográficas: “os governos estaduais, das regiões metropolitanas e das comunidades locais também influenciam de forma significativa o ambiente de negócios” (PORTER, 1999, p. 270). E, ainda, acrescenta que as influências sobre a produtividade, às vezes, transpõem as fronteiras nacionais, atribuindo, assim, aos grupos de países vizinhos, um papel conjunto a desempenhar na formulação de políticas econômicas. “A coordenação entre sistemas de transporte, redes de energia e outras

⁸ Mão-de-obra educada; infraestrutura física apropriada e informação econômica precisa e oportuna.

⁹ O processo deve abranger os principais grupos e facções e permanecer acima das posições políticas de quaisquer administrações ou governos específicos.

questões entre países vizinhos são capazes de favorecer a produtividade através de meios que vão além das uniões aduaneiras e das zonas de livre comércio” (*Ibidem*, p. 271).

Os sistemas e/ou arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de diversos atores (econômicos, políticos e sociais), dentre eles representados por organizações e instituições privadas e públicas, por firmas de um dado setor e outras de setores cujas conexões estão situadas em diferentes interfaces ou redes organizacionais exibindo interdependências complementares à cadeia produtiva (GUERRERO, 2004).

Salienta-se, que um arranjo ou um sistema, não se delinea pelas divisões geográficas de um município, pois suas fronteiras surgem de interações estabelecidas entre produtores de um setor com outros produtores, fornecedores, prestadores de serviço de atividades correlatas que se vinculam a uma atividade econômica principal, bem como de interações com instituições públicas e privadas que fornecem auxílio ao arranjo, voltando-se para “formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento” (LASTRES *et al.*, 2002; MARTINS, 2017).

2.3.3 Os modelos territoriais de inovação e sua consolidação (1990-2000)

Os estudos sobre sistemas de inovação evoluíram rapidamente com taxinomias diversas como Sistemas Nacionais de Inovação (SNI), Sistemas Regionais de Inovação (SRI) e Sistemas Locais de Inovação (SLI), entre outras (CASSIOLATO; LASTRES, 2000; MALERBA; VONORTAS, 2009). Há consenso na literatura sobre seu conceito se apoiar em três pilares básicos: “o reconhecimento de que a inovação é motor da mudança no capitalismo; a ênfase no papel dos processos de aprendizado para a geração de conhecimento nas empresas; e o reconhecimento da importância das instituições” (LA ROVERE *et al.*, 2020, p. 7).

Para Niosi (2002), o conceito de Sistema Regional de Inovação (SRI) surge como uma das dimensões decorrentes da expansão conceitual do SNI, tendo como autores seminais Freeman (1987), Lundvall (1992) e Nelson (1993). Entre as muitas definições encontradas na literatura, destacam-se a de Cooke *et al* (1998, p. 1581), segundo a qual o SRI é “um sistema em que empresas e outras organizações estão sistematicamente envolvidas na aprendizagem interativa através de um ambiente institucional enraizado”; e Doloreux (2002, p. 249) que conceitua o SRI como um arranjo composto por “[...] um conjunto de atores públicos e privados que estabelece, de forma sistemática, um padrão de interação capaz de aumentar e melhorar as capacidades de aprendizado localizadas em uma região”.

Um SRI é composto por elementos como: empresas, instituições, infraestrutura de conhecimento, agências de transferência de tecnologia e conhecimento, instituições de P&D (universidades e institutos de pesquisa) e políticas orientadas para a inovação regional. Para Cario *et al.* (2021), a construção de um sistema regional de inovação depende do passado histórico da região, marcado pela presença de especialização produtiva, dotação de infraestrutura e configurações institucionais. O ponto central dessa abordagem está em considerar que o desempenho inovador não depende somente do conhecimento depositado pelas empresas e pelas organizações do setor público, mas também da maneira como ocorre a interação entre esses distintos tipos de organizações com o ambiente em relação à promoção e à difusão do conhecimento.

Entre os vários argumentos que sustentam a abordagem do SRI apresentados pelos autores, destacam-se: a) a interação de conhecimento ocorre entre os agentes; b) permite responder às mudanças no setor que participam; c) recursos locais como aprendizado e cooperação entre agentes auxiliam nas atividades inovativas; d) a cultura regional influencia as práticas de empresas na região; e) valores como solidariedade, reciprocidade e confiabilidade entre os atores contribuem para geração de ações coletivas voltadas à inovação.

Quanto ao papel do Estado no SRI, ante um cenário de limitada capacidade de inovação de empresas, carência de organizações de ensino, de pesquisa e de transferência tecnológica, fraco desenvolvimento de *cluster* de empresa etc., o Estado deve desenvolver ações para superar as deficiências a partir de estratégias de corresponsabilidade e de coalizão de interesse comum entre as partes envolvidas (CARIO *et al.*, 2021).

Os conceitos elaborados por Morgan, (1997) sobre regiões de aprendizagem (*learning regions*) e, ainda, por Lundvall e Johnson, (1994) sobre a economia do aprendizado (*learning economy*) têm sido apontados em estudos recentes para tratar especificamente da relevância do aprendizado e do conhecimento para o processo de inovação (SANTOS, 2020, LA ROVERE, 2021). O termo ‘regiões de aprendizagem’ é utilizado para se referir a regiões de inovação, em que, a partir da observação de experiências bem-sucedidas¹⁰, em termos de dinâmica inovativa e de posicionamento competitivo, algumas características podem ser extraídas (LINS, 2007a). Já o termo Economia do aprendizado, é um conceito que destaca a importância das interações para a construção de conhecimento. Como observa La Rovere (2021) e, em texto seminal,

¹⁰ Sublinhe-se que estas experiências são observadas, sobretudo, em países localizados nas zonas centrais do capitalismo mundial (LINS, 2007a).

Lundvall e Johnson (1994) assinalam que o conhecimento e o aprendizado se tornaram, respectivamente, o recurso e o processo mais importantes na economia.

No cenário de mudanças econômicas ocorridas nas últimas décadas, com fortes reflexos em grandes avanços tecnológicos e em intensa aceleração da concorrência, a capacidade de inovar foi imposta como requisito essencial para o desempenho competitivo e, de modo mais abrangente, para o desenvolvimento. Nesse contexto, surge a necessidade de trazer para o debate sobre a dimensão territorial do desenvolvimento, a noção de região de aprendizagem (*learning region*) que, de acordo com Lins (2007a, p. 128), já vinha sendo disseminada desde a segunda metade dos anos 90 e “implica considerar como articulados os processos de inovação, difusão de conhecimento, aprendizagem, interações e funcionamento do tecido institucional”.

É possível afirmar que, por se tratar de uma atividade de natureza coletiva, a aprendizagem envolve interação. Essa interação ocorre no espaço, crucial aos processos de aprendizagem e inovação, e é assimilado por Lins (2007, p. 130) como “proximidade entre agentes econômicos, com as sinergias potencialmente derivadas, e à “herança” que os territórios concentram e transmitem”. Razão pela qual a escala local-regional é considerada estratégica na dinâmica da aprendizagem (geração-difusão-utilização do conhecimento). Essa condição pode ser explicada pelas relações de proximidade e o que elas potencializam, pois, “nas estruturas socioprodutivas, onde há concentração geográfica de firmas e instituições que exibem inter-relações e influências mútuas, [...] as complementaridades são importantes e necessárias” (LINS, 2007b, p. 108).

A estrutura institucional é apontada por Lins (2007a; 2007b) como uma importante base de apoio aos processos de aprendizagem e inovação. Assim, ganha realce o papel desempenhado pelas instituições, sendo decisivo para a aprendizagem, uma vez que, é no contexto institucional que se processam o amparo e a promoção das interações entre os agentes.

Sublinhe-se a relevância do setor público na efetivação de vínculos associativos, seja por sua importância como provedor de infraestrutura (criação e operação de redes, de formação/aperfeiçoamento de recursos humanos e de comunicações), seja por sua capacidade de mobilizar os agentes da estrutura local-regional, catalisando suas ações (MORGAN, 1997). Não obstante, de acordo com Lins (2007 a), o papel que compete ao setor público excede o âmbito da infraestrutura e sua atuação como dinamizador das interações entre os diferentes integrantes do sistema de inovação é sem dúvida muito importante. Em concordância com Morgan (1997, p. 496), o autor considera como fator mais significativo na inovação local “a qualidade dos vínculos e a presença de sinergia local [...]”.

2.4 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DA POLÍTICA REGIONAL – PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Na literatura especializada em estudos de políticas públicas, não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, entre as razões para a disparidade, destaca-se a questão do protagonismo no estabelecimento de políticas públicas. Alguns autores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, que considera as políticas públicas como monopólio de atores estatais, dito de outro modo, é política pública somente quando emanada de ator estatal. Outros defendem abordagens multicêntricas¹¹, que considera juntamente com os atores estatais, o protagonismo de organizações privadas, organizações não governamentais (ONG'S), organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), em outras palavras, atribui-se o adjetivo 'pública' a uma política quando se busca enfrentar um problema público (SECCHI, 2013).

Embora do ponto de vista normativo, Secchi (2013) compartilhe da convicção de que o Estado deve ter seu papel reforçado, particularmente no enfrentamento de problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado, do ponto de vista analítico, o autor filia-se a abordagem multicêntrica, por acreditar que o Estado não é o único a protagonizar a elaboração de políticas públicas, há uma pluralidade de atores. Na visão do autor, certamente o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas por vários fatores: a elaboração dessas políticas é uma das razões centrais do seu nascimento e da sua própria existência; o Estado detém o monopólio do uso da força legítima, o que lhe confere uma superioridade objetiva com relação aos outros atores; o Estado controla grande parte dos recursos nacionais, o que viabiliza a elaboração de políticas sólidas temporal e espacialmente.

Segundo Secchi (2013, p. 2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. A finalidade desse tipo de política é o tratamento ou a resolução de um **problema público**, considerado como a essência conceitual de políticas públicas, este é um conceito intersubjetivo que só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores (SECCHI, 2013; SECCHI, 2019). Assim, uma política pública envolve os seguintes elementos: um **problema público** percebido, **atores** envolvidos, **instituições** formais e informais que moldam os comportamentos dos atores, e, as **fases** que compõem o seu ciclo.

¹¹ Entre as teorias relacionadas a esta visão está a de governança pública, em que Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos.

Secchi (2013) denomina de **políticas governamentais**, as que são elaboradas e estabelecidas por atores governamentais; **políticas de governo** são aquelas que recebem a conotação política de um grupo político em mandato eletivo; e, **políticas de Estado**, as de longo prazo, voltadas ao interesse geral da população e independentes dos ciclos eleitorais. Por se tratar de um conceito abstrato, para se materializarem as políticas públicas tomam a forma de programas públicos, projetos, leis, inovações tecnológicas e organizacionais, campanhas publicitárias, subsídios governamentais, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, entre outros. Logo, o conceito de políticas públicas é transversal a diversas áreas ou setores de intervenção pública (saúde, educação, meio ambiente, transporte e logística, saneamento etc.), em diversos níveis de atuação (internacional, nacional, estadual e municipal) e com diversos atores protagonistas (SECCHI, 2013; 2019).

Na arena das políticas públicas, uma forma de classificar os conteúdos, os atores, os estilos de instituições dentro de um **processo de política pública** é por meio do uso de tipologias. Entre a diversidade de tipologias apresentadas pelo autor¹², ênfase é dada a contribuição de Theodore J. Lowi (1972), responsável por uma reviravolta na relação causal entre política e políticas públicas, ao afirmar que estas últimas determinam a dinâmica política. “Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam” (SECCHI, 2013, p.23). O elemento mais básico de uma análise de políticas públicas passou a ser a verificação do tipo de política pública que se está analisando.

A tipologia de Lowi foi formulada inicialmente em sua obra *World Politics*, de 1964, e aprimorada em seus trabalhos posteriores, baseia-se no critério de ‘impacto esperado sobre a sociedade’, sendo classificada em quatro tipos: a) *políticas regulatórias*: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados (regras para segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, código de trânsito, etc.), e se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista; b) *políticas distributivas*: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade de contribuintes (subsídios, incentivos ou renúncias fiscais, etc.), e se desenvolve em arenas em que predomina a troca de apoios (o toma lá dá cá), sendo menos conflituosa, pois a coletividade paga o preço; c) *políticas redistributivas*¹³: concedem benefícios ligados a algumas categorias

¹² Para mais informações sobre Tipologia de Wilson, Tipologia de Gormley, Tipologia de Gustafsson, Tipologia de Bozeman e Pandey ver Secchi (2013, p. 26-30).

¹³ As políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo, mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos (SECCHI, 2013).

de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores (cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador, etc.), o que gera muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero, com predomínio da dinâmica do elitismo; d) *políticas constitutivas*: definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Também chamadas de *meta policies*, porque se encontram acima dos outros tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas (distribuição de competências entre poderes e esferas, regras do sistema político eleitoral, etc.), provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados (SECCHI, 2013).

De acordo com Reinecke (2014, p. 21), sob a perspectiva de uma análise do aspecto temporal, “uma política pública acontece em um ciclo, que, como tratam os teóricos do campo das organizações, segue uma sequência evolutiva, numa relação de crises – mudança de *status quo* – e aprendizagens”. Para Secchi (2013, p.43), esse ciclo “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Esse ciclo é delimitado pelo autor em sete fases: 1) identificação do problema: envolve a percepção do problema, isto é, uma situação pública insatisfatória que afeta a percepção de vários atores relevantes; a delimitação do problema, seus elementos (conjuntos de causas, soluções, obstáculos, etc.); a avaliação da possibilidade de solução, ou seja, para ser um problema público deve ser factível, possível de ser resolvido; 2) formação da agenda: conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, podendo, entre outros, tomar forma de um programa de governo; 3) formulação das alternativas: momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações para o alcance dos objetivos estabelecidos; 4) tomada de decisão: representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas; 5) implementação: refere-se ao arco temporal, no qual são produzidos os resultados concretos da política pública; 6) avaliação: fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados a fim de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou; e 7) extinção: fim do ciclo de políticas públicas. Entre as sete fases, merece atenção a quinta fase, por estar diretamente ligada ao objeto de estudo da tese¹⁴.

¹⁴ No caso da pesquisa sobre implementação, o foco está centrado no processo de implementação *per se*, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal (SECCHI, 2013, p. 57).

Particularmente para a fase de avaliação, os critérios e indicadores¹⁵ são os elementos sobre os quais os potenciais resultados das alternativas de políticas públicas serão avaliados. “os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos” (SECCHI, 2013, p. 50). De acordo com Sano e Montenegro Filho (2013), considerando a amplitude da temática da avaliação das políticas públicas, os três critérios mais usados, tradicionais e fundamentais são o que os autores chamam de 3Es: a) avaliação de metas (eficácia); b) avaliação de impacto (efetividade); e c) avaliação do processo (eficiência). A eficácia resulta da relação entre metas alcançadas *versus* metas pretendidas; a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação; e a eficiência significa fazer mais com menos recursos. Dentre estes critérios, o adotado nesta tese é o de efetividade, uma vez que considera a opinião da população atendida pelas políticas públicas, para informar o alcance dos resultados.

Portanto, quando se fala em efetividade, os objetivos são muitas vezes mensurados em termos de satisfação, confiança dos beneficiários, qualidade dos serviços ou mitigação de riscos potenciais (BRASIL, 2018). Secchi (2019) corrobora com esse entendimento ao afirmar que entre os critérios mais utilizados para confrontar resultados de alternativas das políticas públicas está a efetividade (*effectiveness*): “trata-se da capacidade de alcançar o objetivo de resolver ou diminuir o problema”, em outros termos, que efeitos positivos na vida das pessoas elas trazem? (SECCHI, 2019, p. 86).

No tocante a política pública no contexto do desenvolvimento regional, ao longo da história podem ser observados vários direcionamentos teóricos, metodológicos e práticos que, em parte, foram motivadas por transformações no próprio caráter e funcionamento do Estado, sendo influenciado por fatores nacionais ou internacionais. Segundo Portugal e Silva (2020, p. 11), as políticas de desenvolvimento regional foram se modificando ao longo do tempo, sem que houvesse uma ruptura abrupta dos planos ou políticas implementados. Na concepção dos autores, o que ocorreu “foram mudanças incrementais, nas quais as políticas foram se sobrepondo”.

Conforme a literatura visitada, historicamente, a política regional pode se caracterizar como instrumentos e recursos destinados a atrair, especialmente, empreendimentos privados

¹⁵ Os indicadores nada mais são do que substitutos operacionais dos critérios, usados para simplificar, objetivar e, se possível, mensurar o potencial desempenho de alguma alternativa de política pública. Para tanto, um dos requisitos para esses indicadores é a acessibilidade, ou seja, as informações devem ser fáceis de encontrar (SECCHI, 2019).

externos às regiões-alvo. Para tanto, utiliza fortemente os mecanismos de isenção fiscal e financeira, permitindo assim, a redução do custo de instalação do capital produtivo. De acordo com a proposta de Porter (1990), as políticas locais de desenvolvimento econômico tem uma função de instrumento encorajador da competitividade industrial nacional; Cândido (2002) aborda o papel do Estado e das políticas públicas para a geração da competitividade empresarial; Lima (2006) realça o papel e a importância da intervenção estatal no sentido de mitigar as desigualdades regionais, dando ênfase a concessão de incentivos capazes de influenciar novos investimentos em seu território; já Uderman (2008), em linha com Dias e Cário (2014), descreve as principais modificações observadas no modelo de atuação do Estado e nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional; Marques (2013) retrata a experiência da criação de uma instituição regional responsável pela elaboração de políticas de desenvolvimento de uma região abrangendo diversas unidades federativas, níveis de governo e setores da economia; Silva (2016) apresenta uma análise dos processos normativos e arranjos institucionais que são envolvidos na operacionalização de uma política nacional com intuito de promover trajetórias de desenvolvimento mais equilibradas entre as regiões do país; De Sá e Gonçalves da Silva (2019) colocam em pauta o papel do Estado e sua fragilidade na expansão de políticas de industrialização como instrumentos para incentivar e descentralizar o desenvolvimento regional.

Assim, é possível apreender que especificamente no contexto regional, várias políticas públicas foram criadas para o enfrentamento de problemas, tendo como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais que historicamente têm determinado a configuração do território brasileiro. Segundo Freitas e Rambo (2019, p. 160), a política pública adotada para esse fim, pode ser entendida como “uma política de Estado e que se baseia na Teoria do Desenvolvimento Endógeno, a partir da qual devem ser compreendidas as diferenças e particularidades de cada região, potencialidades e limites para então buscar alternativas adequadas às suas realidades”. Como mecanismos para sua concretização foram utilizados para atuar sobre as regiões prioritárias: i) os planos regionais; ii) os fundos de desenvolvimento regional; e iii) os programas governamentais.

Como política de Estado, assume-se as seguintes premissas: i) é uma política nacional, em que o Governo Federal empresta coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional, uma vez que, somente o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas, pode arbitrar conflitos de interesse em escala subnacional, e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas; ii) é uma política do governo federal, por trata-se de uma política de desenvolvimento com viés territorial que deve envolver,

em graus variados, todas as áreas de atuação do governo¹⁶ ; iii) exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas, pois, reconhece essas desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial.

A agenda das ações dos programas regionais inclui organização dos atores sociais e de apoio para a estruturação de instâncias de representação, além de instrumentos e de mecanismos de ação sub-regional; infraestrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e ao fortalecimento de APLs; capacitação de recursos humanos, entre outros. Destaca-se que as políticas de desenvolvimento endógeno são dependentes da mobilização das forças sociais das regiões, responsáveis pela definição das estratégias específicas de ação, tendo como ponto de partida a leitura da realidade regional. A questão regional deve ser tratada concomitantemente como uma questão econômica e política, pois isoladamente, tanto os aspectos políticos quanto os econômicos são insuficientes para explicá-la ou mitigá-la (BRASIL, 2010a).

As desigualdades regionais assumem as mais variadas direções e magnitudes, sobretudo aquelas relacionadas ao acesso a serviços públicos. Para o enfrentamento dessas profundas desigualdades, torna-se imperiosa a intervenção pública, uma vez que, segundo Coelho (2017, p. 281), “é proibitivo empreender iniciativas de desenvolvimento regional sem ações concomitantes de provimento de infraestrutura física, de pesquisa e desenvolvimento, de qualificação de mão de obra, [...]”. Assim, compete ao Estado agir diretamente sobre aspectos sociais, ambientais e políticos, considerados como variáveis importantes para o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o Estado é “um ofertante de serviços públicos, é um regulador da iniciativa privada e, no aspecto federativo, regula e coopera com as ações de estados e municípios” (PORTUGAL; SILVA, 2020, P. 100).

Para Portugal e Silva (2020), no escopo das ações do Estado de âmbito regional, três dimensões são mais relevantes: 1) Dimensão econômica: tocante, entre outros fatores, à distribuição e ao encadeamento das atividades produtivas pelo território nacional; 2) Dimensão social: referente, entre outros aspectos, à expansão da cobertura de serviços básicos para a população; 3) Dimensão política: abrange, mas não se limita às características do pacto

¹⁶ Para a construção da convergência das demais políticas federais com os objetivos da política de Estado, deve-se articular, de forma diferenciada: Ministérios cuja atuação se organiza, integral ou parcialmente, em bases territoriais (Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário e Cidades, por exemplo); da área de infraestrutura pública (Transportes; Minas e Energia, etc.); responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda); diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (Desenvolvimento Social; Educação; Cultura).

federativo; o diferencial de capacidade administrativa entre os entes federados para elaborar e implementar políticas; a cooperação e a coordenação governamental; e os mecanismos de participação social no processo de políticas públicas, no qual o Estado é um ator relevante. Além disso, é recomendável que as políticas regionais concedam atenção aos recortes espaciais adotados, para contemplar uma leitura mais fidedigna das diversificações e das desigualdades regionais.

2.5 ESTADO EM DIFERENTES VERTENTES E A IMPORTÂNCIA DE SUA ATUAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

A partir dos aspectos apresentados anteriormente, é possível exibir uma síntese a respeito do desenvolvimento regional e o papel do Estado, segundo a perspectiva dos diversos teóricos, pois, em geral, apreende-se, por meio da literatura consultada, que dificilmente apenas uma corrente teórica poderá explicar de modo completo o desenvolvimento como se manifesta no mundo real. Esse fato ocorre porque existem diversos elementos que permeiam os fundamentos das correntes teóricas aqui expostas que se complementam entre si. Como observa Lima (2006. P. 84), as teorias de desenvolvimento regional possuem riqueza e diversidade que devem ser “valorizadas como modelos de compreensão, aprendizado e de orientação, tanto para o fortalecimento quanto para a transformação das economias regionais”, dado ao caráter também diversificado que estas apresentam em sua dinâmica e estrutura.

Durante muito tempo, e, em especial após a Segunda Guerra Mundial, as teorias econômicas apresentaram distintas concepções a respeito do Estado, conforme sua adequação às peculiaridades de determinada época ou nação. Inicialmente, a partir de uma visão heterodoxa, o Estado ocupa o papel de protagonista; depois passa a ocupar o secundário, quando, seguindo uma visão ortodoxa, cede ao mercado um maior espaço; e, por último, uma nova forma de pensar o papel do Estado em relação ao mercado e à sociedade. Na sequência, o Quadro 3 apresenta as diferentes concepções a respeito do Estado e sua importância para o Desenvolvimento Regional.

Quadro 3 - Síntese da atuação do Estado no contexto do Desenvolvimento e das PP's
(Continua)

ESTADO E DESENVOLVIMENTO			
Vertente	Papel do Estado	Estratégia/Instrumento	Autor (es)
Estado Protagonista	Ativo	Conjunto de instrumentos e políticas específicas para mobilizar recursos financeiros e tecnológicos	Iglesias (2010)
Estado Minimalista e cauteloso	Secundário/ corte de sua intervenção excessiva	Abertura ao comércio internacional; entrada de investimento privado e política generalizada de privatização	Iglesias (2010)
Estado como problema e solução	Promotor ou inibidor do desenvolvimento	Intervenções públicas baseadas em autonomia e parcerias - Estado que se relaciona com diversos setores da sociedade	Evans (1996;2004); Uderman (2008)
Estado sob perspectiva desenvolvimentista	Formulador de projeto de longo prazo; coordenador das mudanças estruturais inerentes ao desenvolvimento	Construção de instituições para garantir a solução de projetos conforme peculiaridades estruturais de cada país.	Chang (1999; 2000; 2002); Gualberto; Cário e Dias (2012)
Estado em transição: a) Keynesiano b) Schumpeteriano	a) responsável pelo investimento em infraestrutura; garantidor da demanda efetiva e acordos de cooperação; b) criador das condições de melhoria da complexidade sistêmica	a) Ênfase à formulação de políticas voltadas à produção e ao consumo em massa; b) formulação e implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico; deslocamento e divisão do poder.	Arient (2003); Jessop (1993); Gualberto; Cário e Dias (2012)
Estado na perspectiva Neoinstitucionalista	Central - cuida do <i>enforcement</i> das regras formais e da sua manutenção e formação.	Regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem as atividades em prol de trajetórias bem-sucedidas - a história importa para compreensão do processo de desenvolvimento	North (1990); Conceição (2002); Gala (2003); Chang (2004); Brum; Moura (2014); Portugal; Silva (2020)
Estado e os diferentes movimentos da Administração Pública	Não interventor (Liberalismo); Interventor (Desenvolvimentismo); Interventor/regulador (Neoliberalismo); Interventor/potencializador (Neodesenvolvimentismo)	Governança Pública como alternativa para melhor compreensão da relação entre Estado e sociedade; Governança transfronteiriça como processo político de tomada de decisão para resolução de problemas complexos e dinâmicos.	Petters (2000); Secchi (2009); Bevir (2010); Raquel; Bellen (2012); Dias; Cario (2014); Krüger (2019)
ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL			
Teoria dos Polos de Crescimento - Perroux	Unidade dominante - exerce ação tanto por meio de suas compras como de suas intervenções	Ação direta dos poderes públicos - criação de subsídios e de participação nos riscos e financiamento da inovação.	Perroux (1967)
Teoria do Processo de Causação Circular Cumulativa - Myrdal	Interventor - para minimizar as disparidades entre regiões.	Intervenção estatal por meio de suas instituições; ênfase na importância dos Estados nacionais integrados e da sociedade organizada.	Myrdal (1957); Lima; Simões (2010); Madureira (2015); Oliveira (2015).

Quadro 3 - Síntese da atuação do Estado no contexto do Desenvolvimento e das PP's
(Conclusão)

ESTADO E DESENVOLVIMENTO			
Vertente	Papel do Estado	Estratégia/Instrumento	Autor (es)
ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL			
Teoria dos Encadeamentos produtivos - Hirschman	Provedor da infraestrutura social necessária às atividades produtivas	Indicação das áreas prioritárias para inibir os desequilíbrios inter-regionais.	Hirschman (1958); Lima; Simões (2010); Monasterio; Cavalcanti (2011); Kourrowski (2015); Madureira (2015); Oliveira (2015); Toppan (2015); Sirqueira (2016)
Teoria do Desenvolvimento regional endógeno: distritos industriais, <i>clusters</i> , arranjos produtivos, sistemas regionais de inovação, regiões de aprendizagem e economia do aprendizado	Definir regras e criar incentivos que regem a competição; promover interações entre instituições públicas e privadas; desenvolver ações para superar as deficiências; prover infraestrutura; dinamizar interações entre diferentes atores.	Interação entre diferentes atores econômicos, sociais e políticos; mobilização dos governos, empresas, instituições e cidadãos; formação e capacitação de RH; criação, acumulação e difusão do conhecimento; aprendizagem coletiva e institucionalmente organizada.	Marshall (1996); Amaral Filho (2009); Guerrero (2004); Porter (1999); Martins (2017); Cassiolato; Szapiro (2002); Lastres <i>et al</i> (2002); Malerba (1992); Lundvall (1992); Niosi (2002); Cario <i>et al</i> (2021); Doloreux (2002); Morgan (1997); Lundvall; Jhonson (1994); Santos (2020); La Rovere (2021)
ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS			
Políticas de Desenvolvimento Regional: Políticas distributivas; Políticas locais; Políticas de Estado; Políticas de desenvolvimento endógeno	Mitigar desigualdades regionais; enfrentar problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado; gerar competitividade industrial nacional; envolver diversas unidades federativas, níveis de governo e setores da economia; incentivar e descentralizar o desenvolvimento regional; ofertar serviços públicos; regular a iniciativa privada, regular e cooperar com ações de estados e municípios.	Concessão de incentivos: isenção fiscal e financeira; planos regionais, fundos de desenvolvimento regional e programas governamentais baseados em políticas de desenvolvimento endógeno para compreensão das diferenças e particularidades de cada região, potencialidades e limites; organização dos atores sociais; fornecer infraestrutura média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de APL's; capacitação de recursos humanos, entre outras.	Porter (1990); Candido (2002); Lima (2006); Uderman (2008); Brasil (2010); Marques (2013); Secchi (2013;2019); Dias; Cário (2014); Silva (2016); Coelho (2017); De Sá (2019); Freitas; Rambo (2019); Portugal; Silva (2020).

Fonte: Elaboração própria.

Em Perroux, através de sua proposta de conceito de espaço econômico abstrato, constata-se a interdependência das relações sociais, econômicas, políticas e institucionais constituindo um único conjunto. Assim, as atividades exercidas em qualquer unidade político

administrativa, **dependem e interagem fortemente com as atividades na esfera nacional e internacional** e as decisões tomadas pelo governo central têm impacto e intensidade diferenciadas entre estados, regiões e municípios, graças a sua heterogeneidade. Destaca-se também, a importância do papel das instituições para a promoção de políticas econômicas direcionadas ao desenvolvimento técnico e humano e à cooperação entre regiões ricas e pobres.

Em Myrdal, salientando sua proposta de sistema de causação circular cumulativa, **a presença do Estado é apontada como essencial para fins de regulação, promoção e desenvolvimento** das regiões como um todo, já que sua ausência pode provocar uma perversa destinação dos recursos. Em termos de desenvolvimento, **o autor sugere que a intervenção estatal, por meio de suas instituições, deve buscar minimizar as desigualdades regionais através da aplicação de políticas públicas** visando à neutralização dos efeitos da falta de controle dos processos cumulativos. Em outros termos, Myrdal apoia a intervenção estatal para inibir a tendência de concentração do processo cumulativo, ao controlar e, por conseguinte, evitar a estagnação de determinadas localidades em razão da concentração espacial das atividades econômicas.

Em Hirschman e seus efeitos de encadeamento para frente e para trás, **o Estado deve desempenhar o papel de provedor da infraestrutura necessária** (serviços públicos em geral, legislação, infraestrutura logística, tecnologia, etc.) para estimular a atividade econômica produtiva. Em sua teoria sobre o desenvolvimento, as decisões de investimento ocupam posição de destaque e a distribuição regional do investimento público é apontada como uma forma para inibir os desequilíbrios inter-regionais. Hirschman **acredita ser essencial para o alcance do desenvolvimento, o comprometimento do Estado em financiar projetos que possam resultar em efeitos positivos** sobre o fluxo de renda em diversas áreas como educação, saúde, transportes, entre outras.

Desde a década de 1980, ganha destaque o debate sobre ‘distritos industriais’ baseados no conceito de distrito marshalliano, que ressalta a densa relação entre as esferas econômica, política e social, de maneira que o desenvolvimento do distrito depende, não somente de seu desempenho econômico, mas, sobretudo, do social e do institucional. Nesse contexto, na teoria do desenvolvimento endógeno concebe-se o desenvolvimento em um cenário estratégico, no qual a capacidade de auto-organização dos diversos agentes, econômicos, sociais e institucionais, da comunidade local permite ao território responder aos desafios impostos pelo seu entorno econômico e social (BARQUERO, 2001).

Assim, distritos industriais, *clusters*, arranjos produtivos locais ou qualquer outra forma de organização produtiva são maneiras de organizar o sistema territorial de atores em diversos

espaços para o desenvolvimento, levando-se em consideração a sua trajetória histórica através da ação de seus atores. O ‘distrito industrial’ é concebido como um conjunto econômico e social, sendo seu sucesso baseado, principalmente, no funcionamento social e institucional. O *cluster* enfatiza o envolvimento cívico e o capital social para abertura de redes de relacionamentos ampliados pela confiança mútua das instituições e das organizações. Os sistemas e/ou arranjos produtivos locais têm suas fronteiras delineadas por interações estabelecidas entre diversos agentes vinculados a uma atividade econômica principal, bem como de interações entre instituições públicas e privadas que fornecem auxílio ao arranjo (formação e capacitação de recursos humanos).

Quanto aos processos de criação, de acumulação e de difusão de conhecimentos, seus respectivos modos de aprendizado e de absorção, constituem-se em elementos indispensáveis e característicos da evolução econômica e, conseqüentemente, da mudança tecnológica, organizacional e institucional ao nível do território local. Entretanto, não há pretensão de explorá-los a fundo, pois demandaria esforços para outro estudo. Sua menção aqui se torna relevante para se compreender que há uma variedade de processos de aprendizagem e que, no contexto do termo regiões de aprendizagem, inspirada no debate sobre a economia de aprendizagem liderada por Lundvall, as instituições também aprendem.

Importa entender qual o papel que as instituições têm desempenhado para captar e refletir as necessidades locais, contribuindo para a criação e para a difusão de conhecimento e para os processos de aprendizagem locais. Isso perpassa pelos instrumentos para a educação profissional (diferentes tipos de cursos ofertados), pela infraestrutura tecnológica, além da atuação e da coordenação dos agentes (associação comercial e Industrial, Sindicatos, cooperações, etc.). Nesse sentido, mais uma vez, faz-se necessária a ação do Estado a partir da criação da infraestrutura necessária para impulsionar iniciativas de colaboração e de cooperação interinstitucionais. Em adição, compete ao setor público mediar as relações entre os agentes, remover as dificuldades que possam emperrar as interações, além de estimular a aprendizagem coletiva (LUNDVALL; BORRÁS, 1997).

Ademais, como demonstra a literatura pesquisada, ainda que adotando uma abordagem multicêntrica, segundo a qual o Estado não deve ser o único protagonista na elaboração de políticas públicas. Nesse caso, em particular, ele deve ter seu papel reforçado, especialmente no que tange ao enfrentamento de problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado, a fim de mitigar as desigualdades regionais, que não são poucas em um país com dimensões continentais. Para tanto, faz-se necessária à adoção de políticas de Estado baseadas na compreensão das diversidades, das particularidades, das potencialidades e dos

limites de cada região, levando em consideração a importância de mobilizar diversos atores sociais, fornecer infraestrutura adequada, apoiar a inovação, fortalecer os APL's, capacitar recursos humanos, entre outras.

Diante do exposto, assume-se nesta tese, que a atuação do Estado e a participação conjunta da sociedade são fundamentais para que ações de desenvolvimento sejam concretizadas e, para isso, cabe ao primeiro adotar, como instrumentos, políticas públicas que sejam capazes de conciliar a potencialidade local, os recursos disponíveis e os interesses dos diversos atores institucionais da região (públicos e privados).

3 ASPECTOS EPISTÊMICO- METODOLÓGICOS

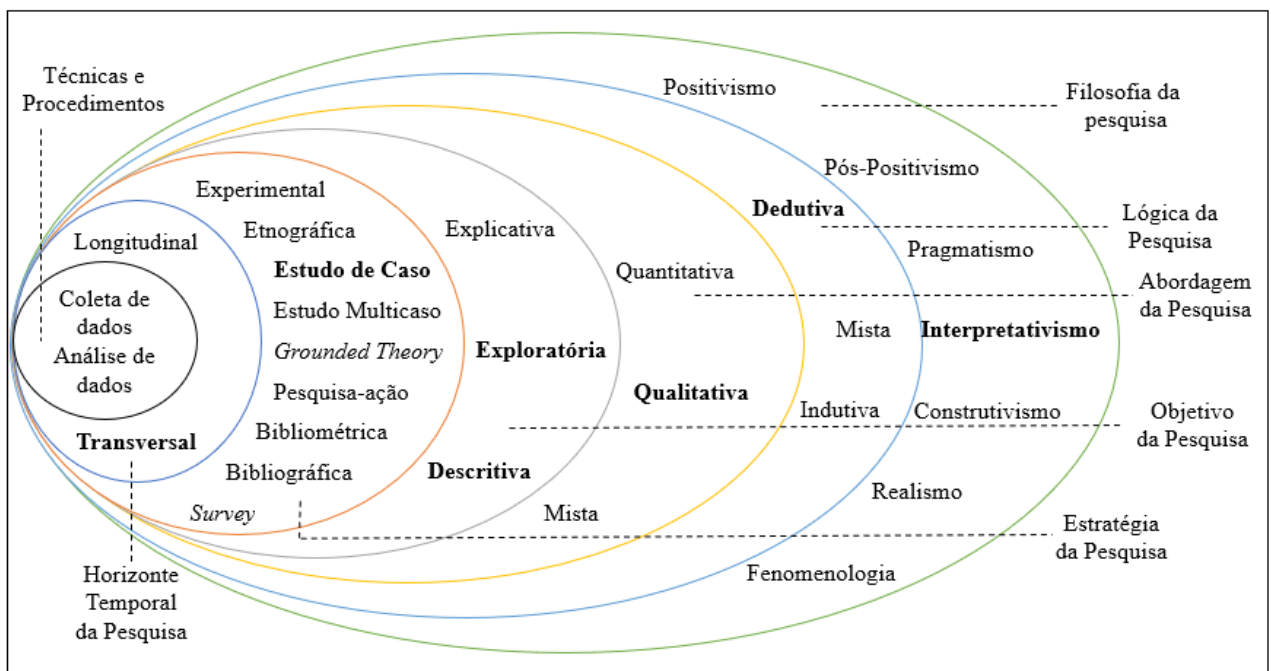
Devemos falar hoje em conhecimento-processo e não mais em conhecimento-estado. Se nosso conhecimento se apresenta em devir, só conhecemos realmente quando passamos de um conhecimento menor a um conhecimento maior. A tarefa da epistemologia consiste em conhecer este devir e em analisar todas as etapas de sua estruturação, chegando sempre a um conhecimento provisório, jamais acabado ou definitivo. (JAPIASSU, 1991, p. 27).

Este capítulo tem o propósito de apresentar o percurso seguido para o alcance dos objetivos da tese. Para tanto, aborda as diferentes etapas que caracterizam a pesquisa quanto a sua filosofia, lógica, abordagem, objetivo, estratégia, forma de coleta de dados e técnica de análise de dados, o horizonte temporal e, por fim, as limitações e os desafios da pesquisa.

3.1 O DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para guiar as escolhas epistêmico-metodológicas desta pesquisa utilizou-se um conjunto de diretrizes e de alternativas construídas por Saunders, Lewis e Thornhill (2015), denominado de ‘*research onion*’. O *framework* teórico contempla desde a filosofia da pesquisa até as técnicas e os procedimentos para coleta de dados, conforme demonstra a Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Caracterização da Pesquisa segundo a ‘*research onion*’



Fonte: Adaptado de Saunders, Lewis e Thornhill (2016).

A partir desta referência, são descritas, de modo objetivo, cada uma das dimensões que caracterizam a pesquisa, conforme contidas nas camadas do *framework*, sendo classificadas em: a) filosofia da pesquisa; b) lógica da pesquisa; c) abordagem da pesquisa; d) objetivo da

pesquisa; e) estratégia da pesquisa; f) horizonte temporal da pesquisa; e g) técnicas e procedimentos.

3.1.1 Filosofia da Pesquisa

De acordo com Kuhn (1978, p. 13 *apud* MARTINS, 2017), a filosofia da pesquisa, ou paradigma, pode ser entendida como “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. Em síntese, em outras palavras, refere-se a um sistema de crenças e suposições sobre o desenvolvimento do conhecimento (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2015).

Antes do posicionamento quanto à filosofia de pesquisa adotada, é importante definir os três tipos de suposições de pesquisa que a distingue, considerando as diferenças em suas premissas: ontologia – refere-se a suposições sobre a natureza da realidade, molda a maneira como o pesquisador vê e estuda seus objetos de pesquisa; epistemologia – diz respeito a suposições sobre o conhecimento, o que constitui um conhecimento aceitável, válido e legítimo e como se pode comunicar o conhecimento aos outros (BURRELL; MORGAN, 1979); e axiologia – refere-se ao papel dos valores e da ética no processo de pesquisa, incorporando questões sobre como pesquisadores lidam com seus próprios valores e os dos participantes da pesquisa (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2015).

Isso posto, o paradigma escolhido é o interpretativismo, pois, segundo Burrell e Morgan (1979), é através desta perspectiva que o pesquisador tem interesse em entender o mundo como ele é, sem contudo, deixar de entender a natureza fundamental do mundo social com experiências subjetivas. Sua ontologia considera que o mundo é construído socialmente e discursivamente (MARSH; FURLONG, 2002 *apud* OLIVEIRA, 2018), assumindo uma postura antipositivista defende que este mundo social é relativo e sua compreensão vem da visão dos indivíduos, logo, são consideradas múltiplas realidades, resultado da construção social oriunda das experiências e da interação dos indivíduos (CRESWELL, 2014).

Justifica-se a escolha do interpretativismo, assumindo que as realidades impostas às regiões fronteiriças são “resultado de uma construção social, a realidade não é dada, é construída, é um processo de interpretação em que o pesquisador pode interferir (SCHERER, 2005)” (OLIVEIRA, 2018, p. 6).

3.1.2 Lógica da pesquisa

A abordagem dedutiva é utilizada quando a pesquisa começa com a teoria, desenvolvida a partir da revisão de literatura e a estratégia de pesquisa é utilizada para testar a teoria. Em uma inferência dedutiva, quando as premissas são verdadeiras, a conclusão também deve ser verdadeira; a generalização ocorre a partir do geral para o específico; a coleta de dados é usada para avaliar proposições a uma teoria existente, o resultado conduz a falsificação ou verificação da teoria. Neste paradigma, não se separa teoria e método, pois se o pesquisador aceita uma série de pressuposições sobre o mundo, então suas decisões sobre os procedimentos metodológicos terão que estar alinhados à teoria assumida como pressuposto de investigação em sua pesquisa. Para escolha desta lógica foi definida uma estrutura teórica e um pressuposto que se presta mais facilmente à dedução, isto é, a ‘configuração do estudo antes da coleta e análise de dados’ (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2015, p. 149).

A lógica da pesquisa acontece de forma dedutiva partindo de conhecimentos gerais para um estudo singular. Segundo Lozada (2018), o raciocínio dedutivo visa explicar o conteúdo das premissas e tirar conclusões por meio de uma cadeia de raciocínio em ordem decrescente (da análise geral à análise específica). Embora, para essa lógica predomine a coleta de dados quantitativos, desse modo, para verificar o pressuposto da pesquisa, nesta tese foram coletados dados qualitativos.

3.1.3 Abordagem da pesquisa

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa classifica-se como qualitativa. A pesquisa qualitativa é útil por estudar “o significado dos fenômenos e processos sociais, levando em consideração as movimentações, crenças, valores, representações sociais e econômicas, que permeiam a rede de relações sociais” (SILVA 2008, p. 29). A razão para escolha desta abordagem, justifica-se por ser uma atividade que posiciona o observador no mundo, consistindo “em um conjunto de práticas interpretativas e materiais que tornam o mundo visível. Essas práticas transformam o mundo fazendo dele uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações e anotações pessoais” (FLICK, 2009, p. 16).

De acordo com Richardson (1999, p. 90), a pesquisa qualitativa “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados”. Quanto às suas contribuições, Flick (2013, p. 16) afirma que “cada vez mais a ciência e a pesquisa, suas abordagens e seus resultados, informam a vida

pública. Elas ajudam a constituir a base para as tomadas de decisão políticas e práticas”. Somando-se ao exposto, sublinha-se que a pesquisa qualitativa abrange aspectos que dificilmente os demais métodos conseguem observar, “todos os tipos de pesquisa qualitativa se baseiam na visão de que a realidade é construída pela interação de indivíduos com o seu mundo social” (GODOI; MELLO; SILVA, 2010).

Conforme Alves-Mazzotti (2000, p.109), “não há um modelo único para se construir conhecimentos confiáveis, assim como não há modelos “bons” ou “maus” em si mesmos, e sim modelos adequados ou inadequados ao que se pretende investigar”. Particularmente, na abordagem qualitativa, um aspecto que merece atenção é quanto à preocupação com a qualidade da pesquisa, que no entendimento dos autores, se deve à própria natureza das abordagens qualitativas, aliada a sua disseminação recente em algumas áreas de conhecimento. Sendo assim, é importante aderir a critérios de qualidade na pesquisa qualitativa, que nada mais são do que aqueles critérios que asseguram sua validade e confiabilidade. Entre os procedimentos para maximizar esses critérios, citados pelos autores, utiliza-se a triangulação¹⁷, a partir da adoção da entrevista semiestruturada, com atores chave dos casos estudados, com análise documental e com observação direta (não estruturada) como instrumentos para coleta de dados (tratados na seção 3.1.7).

3.1.4 Objetivo da pesquisa

Do ponto de vista da abordagem dos objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como exploratória e descritiva. É fato que estudos exploratórios permitem ao investigador ampliar a sua experiência acerca de determinado problema, partindo de uma hipótese ou premissa e aprofundando-se nos limites de dada realidade (TRIVINOS, 1997). O estudo descritivo, por seu turno, objetiva descrever de modo criterioso os acontecimentos e os fenômenos que se vinculam a uma realidade, com a intenção de obter informações e novas perspectivas a respeito do problema de pesquisa (TRIVINOS, 2007). De acordo com Saunders, Lewis e Thornhill (2015), a pesquisa exploratória auxilia a compreensão de dado problema ou fenômeno e apresenta como vantagem a flexibilidade e a adaptação à mudança. Já a pesquisa descritiva, por sua vez, tem como grande contribuição proporcionar ao pesquisador novas visões sobre uma realidade já conhecida (AUGUSTO, SOUZA, DELLAGNELO E CARIO, 2013).

¹⁷ A metáfora da triangulação advém da navegação e da estratégia militar que consistiam em utilizar múltiplos pontos de referência para localizar uma posição exata do objeto. Tal princípio tem base também na geometria, que demonstra que os pontos de vista múltiplos permitem uma maior precisão. (JICK, 1979 *apud* PAIVA JÚNIOR; SOUZA LEÃO; MELLO, 2011)

3.1.5 Estratégia de Pesquisa

Como estratégia de pesquisa é utilizado o **estudo de caso múltiplo**, visando alcançar a compreensão de uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os vários envolvidos (GODOI; MELLO; SILVA, 2010). Adotando uma abordagem alinhada à perspectiva interpretativista, Robert Stake (1995) reconhece que o estudo de caso é desenvolvido com a presença de um intérprete no campo de investigação, com a função de observar e registrar o caso. Contudo, enquanto compreende a situação, faz também um exame simultâneo dos significados apreendidos, sem que deixem de ser preservadas as múltiplas realidades. O uso do estudo multicaso (ou estudo de caso múltiplo) é indicado quando há a necessidade de estudar vários casos individuais que resguardam uma correlação importante para entender um fenômeno com um todo (STAKE, 1995). Como observam Saunders, Lewis e Thornhill (2015), através do estudo de caso é possível estabelecer uma descrição e uma análise em profundidade de um certo fenômeno.

A escolha do caso múltiplo foi intencional, já que serve adequadamente ao contexto que se quer investigar, ou seja, as **políticas públicas brasileiras e bolivianas** como forma de promoção do desenvolvimento regional integrado. O estudo de caso foi enriquecido com pesquisa de campo, mediante a condução de uma série de entrevistas em nível estadual/departamental e municipal. A seleção intencional dessa região transfronteiriça, composta por **Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez**, foi feita levando-se em consideração critérios como: a singularidade desta região fronteiriça, onde se desenvolvem múltiplas e complexas interações; por envolver dois estados-nação, com diversas assimetrias; quatro municípios fronteiriços, que distante da capital de seus respectivos estados subnacionais, buscam na complementariedade de suas relações, suprir necessidades que, até então, as ações do Estado não tem sido suficientes para suprir; além disso, entende-se que por ser um tema relevante, desenvolver estudos nesta região, pode dar subsídios para pautar futuras decisões voltadas para políticas públicas mais assertivas em prol de ações conjuntas que beneficiem ambos os países.

Com base em Merriam (1988) e Godoy (2010), cabe mencionar que a opção em realizar o estudo de caso múltiplo reside muito mais no interesse voltado à descoberta e à compreensão dos processos sociais em profundidade, referentes à existência e à operacionalização de políticas públicas na fronteira que priorizem o desenvolvimento regional integrado do que inventariar hipóteses. Dito de outro modo, o estudo de caso aqui não é somente uma opção metodológica, muito menos um estudo local/avaliativo de um determinado “contexto”, mas

procura-se, a partir da análise, promover uma interação entre as dimensões e as escalas que compõem o fenômeno.

Inicialmente, trata-se de estudos de casos descritivos que apresentam os dados obtidos durante o trabalho de campo, a partir das diversas fontes utilizadas; seguido por um caráter indutivo, pois, durante o processo de coleta de dados, nos interessa apreender a percepção e as práticas dos atores; finalmente, também realiza-se um trabalho interpretativo, quando a partir dos dados encontrados manifestam-se as possibilidades de diálogo com as lacunas teóricas apresentadas na revisão da literatura.

De acordo com as possibilidades apresentadas, optamos por realizar o estudo de caso de forma múltipla, selecionando quatro municípios fronteiriços com propósito de obter resultados mais abrangentes, e não com intuito de promover análises comparativas. Mesmo porque, como detalhado no capítulo 5, a complexidade da dinâmica fronteiriça imposta a esses municípios brasileiros (Corumbá e Ladário) e bolivianos (Puerto Quijarro e Puerto Suárez), permite muito mais uma análise em conjunto do que comparativa. Para a construção dos casos, foi realizado um extenso trabalho de campo por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos atores chave desses municípios, como especificado no item 3.1.7.1.

3.1.6 Horizonte temporal da pesquisa

Em relação ao recorte temporal da pesquisa, Richardson (1999) o classifica em três tipos: i) estudos de corte transversal, que se caracterizam pela coleta de dados em um ponto no tempo, com base em uma amostra selecionada para descrever uma população nesse determinado momento; ii) estudos de corte longitudinal, que consistem na coleta de dados de uma mesma amostra ao longo do tempo, sendo, conseqüentemente mais demorados e com maior custo; iii) estudos de recorte transversal com perspectiva longitudinal, são aqueles que focam em um determinado ponto no tempo, contudo, incluem a noção de mudança ao longo de um período.

Desta forma, na presente investigação, será utilizado o **recorte transversal com perspectiva longitudinal**, visto que a coleta de dados ocorrerá, em diferentes organizações, durante visitas, agendadas antecipadamente com os principais atores de cada um dos quatro casos em estudo (Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez), **contudo**, com enfoque **nos desdobramentos das políticas públicas implementadas (ou não)** a partir do Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030), instituído em 2009, no lado brasileiro e do Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025), criado

em 2013, no lado boliviano. Também nesse quadro, insere-se a percepção dos atores institucionais e sociais organizados. Logo, é preciso considerar o contexto dessas políticas antes mesmo da criação até a efetiva implementação (ou não), abrangendo assim, um horizonte temporal de 20 anos (2000-2020).

3.1.7 Técnicas e procedimentos

De modo geral, pesquisas qualitativas costumam usar várias maneiras de obter seus dados, Ludke e André (1986 *apud* AUGUSTO, 2015) apontam três métodos de coleta de dados muito utilizados na pesquisa qualitativa: observação, entrevista e pesquisa ou análise documental. **A observação** é um método de análise visual que consiste na observação de fatos, comportamentos e cenários, com a finalidade de se aproximar o máximo possível da perspectiva dos sujeitos investigados. Entre vários tipos¹⁸, o mais característico dos resultados qualitativos é a **observação não-estruturada** (também chamada de assistemática, direta ou simples), na qual “os comportamentos a serem observados não são predeterminados, eles são observados e relatados da forma como ocorrem, visando descrever e compreender o que está ocorrendo numa dada situação” ALVES-MAZZOTTI 2000, p.166). Seu registro pode ser feito através de anotações escritas, filmadoras, câmeras fotográficas, etc. Nesta investigação, serão utilizados o diário de campo para anotações escritas e, quando permitido, a câmera fotográfica. Além de ser extremamente valorizada pelas pesquisas qualitativas, apresenta as seguintes vantagens:

- a) independe do nível de conhecimento ou da capacidade verbal dos sujeitos; b) permite “checar”, na prática, a sinceridade de certas respostas que, às vezes, são dadas só para “causar boa impressão”; c) permite identificar comportamentos não-intencionais ou inconscientes e explorar tópicos que os informantes não se sentem à vontade para discutir; e d) permite o registro do comportamento em seu contexto temporal-espacial (ALVES-MAZZOTTI, 2000, p.165).

A entrevista é uma ocasião de conversa frente a frente, utilizada no mapeamento e na compreensão de mundo da vida dos respondentes (MINAYO, 2008). Há uma variada série de tipos de entrevistas que se distinguem pelo grau de controle exercido pelo entrevistador sobre o diálogo, sendo classificadas como: a) entrevistas não estruturadas, o entrevistador introduz o tema da pesquisa, pedindo que o sujeito fale um pouco sobre ele, eventualmente inserindo alguns tópicos de interesse no fluxo da conversa; b) entrevistas semiestruturadas ou focalizadas, o entrevistador faz perguntas específicas, mas também deixa que o entrevistado responda em

¹⁸ A observação pode ser classificada em pelo menos quatro tipos: quanto aos meios: sistemática ou assistemática (não estruturada); quanto ao número de observadores: individual ou em equipe; quanto ao observador: participante ou não participante e, quanto ao lugar, na vida real ou no laboratório (MARCONI; LAKATOS, 2010).

seus próprios termos. O roteiro pode possuir até perguntas fechadas, geralmente de identificação ou de classificação, mas possui, principalmente, perguntas abertas, dando ao entrevistado a possibilidade de falar mais livremente sobre o tema proposto; c) é também possível optar por um tipo misto, com algumas partes mais estruturadas e outras menos (ALVES-MAZZOTTI, 2000).

A terceira técnica apontada pelos autores é a **pesquisa documental**. De acordo com Ludke e Andre (1986 *apud* AUGUSTO, 2015), considera-se como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação: regulamentos, atas de reunião, livros de frequência, relatórios, arquivos, pareceres etc. Esses documentos “podem dizer muita coisa sobre os princípios e normas que regem o comportamento de um grupo e sobre as relações que se estabelecem entre diferentes subgrupos” (ALVES-MAZZOTTI, 2000, p.169). Trata-se de uma técnica que pode ser muito valiosa, tanto para desvelar aspectos novos de um tema ou problema, como para complementar as informações obtidas por outras técnicas, ademais, a análise permite a obtenção de dados quando o acesso ao sujeito é impraticável.

Sendo assim, nesta pesquisa, **optou-se pela utilização da observação não estruturada, da entrevista semiestruturada e da pesquisa documental**, o que permitiu o uso de múltiplas fontes para a coleta de dados, que se classificam como dados primários e secundários. Os dados primários caracterizam-se pela relação física direta com os fatos analisados, sendo coletados estritamente para um determinado estudo, resultam da interação direta do pesquisador com os sujeitos por intermédio de entrevistas, observações e aplicação de questionários (MINAYO, 2008). Já os dados secundários, caracterizam-se por não apresentarem relação direta com o acontecimento registrado, referindo-se às informações reunidas para alguma outra finalidade (RICHARDSON, 1999). Trata-se de dados que são coletados a partir de acervos já existentes, tais como documentos, revistas, jornais, coleções de artefatos, sites, banco de dados, entre outros (MINAYO, 2008).

Nesta tese foram utilizados inicialmente **dados secundários** incluindo: informações, documentos (legislação, planos, programas, projetos, etc.) e relatórios institucionais disponibilizados online (*homepages*); publicações científicas realizadas sobre o tema (artigos, teses, dissertações). Esses dados são úteis para auxiliar no levantamento de informações necessárias para a descrição dos aspectos históricos, sociais e econômicos dos municípios que integram o arranjo transfronteiriço Brasil/Bolívia, além de identificar seus principais agentes, ações coletivas, estrutura administrativa, entre outros. Em seguida, com fins de agregar a percepção das principais lideranças, incluindo as informais, foram coletados **dados primários**, utilizando como instrumentos a **entrevista semiestruturada** e a **observação não estruturada**.

3.1.7.1 *A formação dos casos*

Por questões de limitações impostas pela divergência de organização administrativa e política dos municípios fronteiriços brasileiros e bolivianos, foram constituídos 2 casos: caso 1 - Brasil: compreende os municípios de Corumbá e Ladário e caso 2 – Bolívia, compreende os municípios de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, ambos pertencentes à Província Germán Busch.

Essas localidades formam uma semi-conurbação de intensa articulação socioeconômico-cultural, fazendo de Corumbá um território de configuração estratégica, por ser o principal ponto de contato entre o Brasil e a Bolívia (OLIVEIRA, 2009). Ao longo da faixa de fronteira de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a Bolívia, Corumbá possui a maior população e, é também, a maior cidade, destacando-se pela diversidade e pela quantidade de serviços urbanos oferecidos: “O município de Corumbá-MS (BR) é o que possui maior infraestrutura, se tornando um polo de atração para as cidades vizinhas à Bolívia que buscam por serviços do setor terciário, escola, hospital, comércio, lazer etc.” (SOTTILI, 2011, p. 62).

Para tanto, tendo como escopo as relações de complementariedade que se estabelecem nesta região fronteiriça, selecionamos 4 eixos no âmbito do desenvolvimento regional que poderiam estar contemplados em ambos os planos, a saber: educação, ensino e pesquisa, infraestrutura de transporte e logística e saúde, destaca-se que por educação compreende-se a educação do ensino básico (Fundamental I e II e Ensino Médio) e, por ensino, compreende-se o ensino superior.

3.1.7.2 *Os sujeitos da pesquisa*

No que tange a seleção dos entrevistados, procurou-se intencionalmente contemplar representantes das diversas instituições desse complexo território fronteiriço, como: representantes estaduais e municipais através das secretarias de cada setor, entidades de classe, instituições representantes do setor de indústria e comércio, professores especialistas, representantes de classe, comitê de fronteiras, enfim, o maior número possível de atores locais nas esferas pública, privada e não governamental. Pontua-se que foi possível chegar à identificação dessas instituições e atores envolvidos tomando como referência a matriz de relações institucionais¹⁹ do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – PDIF/MS (MATO GROSSO DO SUL, 2012a).

¹⁹ A matriz de relacionamento do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul – NFMS resulta de um modelo de desenvolvimento com mais participação, protagonismo dos cidadãos e cidadãs, equidade social e sustentabilidade ambiental, a partir das vocações produtivas locais (PDFF, 2012, p. 23).

Quadro 4 - Sujeitos da pesquisa, demonstra o rol dos atores entrevistados, segundo cargo ou função ocupados, com vistas a preservar suas identidades.

Quadro 4 - Sujeitos da pesquisa na Fronteira Brasil-Bolívia

Entrevistado	Instituição Vinculada	Organização	Cargo/Função
E1	Ensino e Pesquisa	UFMS/CPAN - MEF	Coordenador
E2	Governo - Corumbá	Sec. Municipal de Desenvolvimento	Secretário
E3	Ensino e Pesquisa	Embrapa Pantanal	Analista
E4	Ensino e Pesquisa	UFMS/CPAN - Curso de Letras	Docente
E5	Sociedade Civil - Corumbá	Associação Comercial -Corumbá	Presidente
E6	Governo - Corumbá	Sec. Municipal de Desenvolvimento	Gerente de Comércio Exterior
E7	Governo - Corumbá	Sec. Municipal de Educação	Professor
E8	Governo - Corumbá	Sec. Municipal de Educação	Secretário
E9	Sociedade Civil - Corumbá	Conselho municipal de saúde	Conselheiro
E10	Sociedade Civil - Corumbá	Conselho municipal de educação	Conselheiro
E11	Governo - Corumbá	Secretaria .Municipal de Saúde	Gerente de Vigilância em Saúde
E12	Governo - Ladário	Sec. Municipal de Desenvolvimento	Secretário
E13	Governo - Bolívia	Red Salud - Provincia Germán Busch	Gerente de Vigilância em Saúde
E14	Empresarial -Bolívia	Puerto Jennefer	Gerente
E15	Sociedade Civil - Bolívia	Câmara de Comércio Exterior	Gerente
E16	Ensino e Pesquisa	UFMS/CPAN - MEF	Docente/Pesquisador
E17	Sociedade Civil- Bolívia	Departamento de Santa Cruz	Cidadão
E18	Governo - Santa Cruz	Diretoria de Cooperação e Relações Internacionais	Diretor
E19	Ensino e Pesquisa	Universidade UAGRM	Docente
E20	Ensino e Pesquisa	Universidade UAGRM	Docente
E21	Ensino e Pesquisa	Universidade UAGRM	Reitor (Decano)
E22	Sociedade Civil - Bolívia	Câmara de Indústria e Comércio	Gerente
E23	Sociedade Civil - Bolívia	Fundação Trabalho Empresa	Presidente
E24	Governo - Ladário	Secretaria Municipal de Educação	Coordenador
E25	Ensino e Pesquisa	UFMS/ Campus do Pantanal	Diretor
E26	Governo - Bolívia	Educação - Provincia Germán Busch	Diretor
E27	Sociedade Civil - Bolívia	Comitê Interinstitucional de Frontera	Membro da Diretoria
E28	Ensino e Pesquisa	IFMS/Campus de Corumbá	Diretor
E29	Governo - Ladário	Sec. Municipal de Saúde	Coordenador do CCZ
E30	Governo - MS	Sec. de C & T e Inovação /SEMADESC	Secretário Executivo

Fonte: Elaboração própria (2023).

Ademais, todas as entrevistas gravadas passaram por um processo de transcrição em documento *Word* visando facilitar acesso para consulta durante as etapas de análise e discussão dos resultados.

Após estabelecimento de contato/entrega da carta convite (Apêndice F) para criação de agenda, antes de iniciar as entrevistas foi solicitado a todos os participantes o preenchimento do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) que consta no APÊNDICE G.

3.1.7.3 *Instrumento de Coleta*

Os roteiros foram estruturados a partir de uma categorização escolhida *a priori* como forma de delimitação do tema orientada pelo referencial teórico e pelos objetivos da pesquisa. De acordo com Bardin (2011), as categorias são uma representação simplificada dos dados brutos e formam classes que reúnem diversos elementos, agrupados pelas suas características em comum. Assim, foram criadas cinco categorias que correspondem a cinco dimensões: cultural, econômico-espacial, geográfica, institucional e política. Para cada categoria, distribuída em 5 dimensões, a unidade de contexto é responsável por dar significado e contextualizar a unidade de registro (ou unidade de significação), que é composta por unidades que representam a categorização a ser interpretada. Logo, a categorização é o agrupamento das unidades de registro que se assemelham ao passo de se tornar possível a definição de um único título que permita a generalização desses elementos internos.

A dimensão cultural ocupa-se da questão das trocas culturais, como bilinguismo e, principalmente, estrutura das relações (simétricas, assimétricas, formais, informais etc.), auxilia no atendimento do primeiro objetivo específico; a econômico-espacial trata do tipo de interação com o espaço regional e nacional, tipo predominante de investimentos privados, grau de dependência em relação a atividades informais e/ou ilegais, da dependência da localização de empresas e firmas etc., relacionando-se diretamente com o terceiro objetivo; a geográfica diz respeito às características físicas do limite internacional, sua posição estratégica, os sistemas territoriais de produção na zona de fronteira/Estrutura Institucional, a densidade das vias de circulação (acessibilidade) e contempla, também, o primeiro objetivo específico; a institucional refere-se legislação e sistemas de controle e segurança, função que cada município exerce para o Estado central e suas conexões a redes institucionais/ organizações abarca o segundo e o terceiro objetivo específico; e a dimensão política diz respeito à capacidade de articulação da elite política local com redes políticas regionais, nacionais e internacionais e compreende, respectivamente, o segundo e o quarto objetivo específico. Todas essas cinco dimensões podem ser observadas no Quadro 5, na página seguinte.

Estas dimensões nortearam a elaboração dos instrumentos de coleta, consistindo em quatro roteiros de entrevistas distintas, conforme instituição vinculada (governo, sociedade

civil, empresarial e ensino e pesquisa). As perguntas foram organizadas em quatro blocos (dimensão institucional, dimensão política, dimensão econômico-espacial e instrumentos de planejamento: PDR-MS 2030 ou PDDES 2025). Considerando que a pesquisa envolveu outro país, optou-se por utilizá-los também na versão em espanhol. A ausência das dimensões geográfica e cultural nos roteiros justifica-se por se referirem a informações que foram encontradas em acervos já existentes (dados secundários), sobretudo nos artigos, teses e dissertações acerca da fronteira Brasil/Bolívia.

A validação do roteiro de entrevista semiestruturado, ocorreu no dia 17/11/2022, por meio de um encontro presencial com uma profissional de saúde que atua no município de Corumbá há mais de 15 anos. Na oportunidade, foi possível identificar a necessidade de refazer algumas questões tornando-as mais específicas de acordo com cada área a ser coberta (saúde, educação, ensino e pesquisa, infraestrutura de transportes e logística). Após ajustes, foram elaborados os instrumentos em sua versão final (Apêndices H e I) e, a partir de então, foi iniciado o trabalho de campo. No período de 21/11/2022 a 10/02/2023 foram realizadas trinta entrevistas, destas nove foram *online* via *Google meet*, perfazendo um total de vinte e uma horas e trinta e oito minutos de gravação (21h38min).

Quadro 5 - Apresentação das Categorias de Análise (aspecto analisado e descrição)

Categoria de análise	Unidade de registro (Aspecto analisado)	Unidade de Contexto (Descrição do que deve ser analisado neste aspecto)	Objetivo
Dimensão Cultural (elementos que interferem na estrutura das relações fronteiriças resultando ou não no bilinguismo e nas trocas culturais)	Bilinguismo	Bilinguismo - idiomas praticados, oportunidades e entraves (MACHADO, 2010); Estrutura de relações - trocas culturais: simétricas, assimétricas, hierárquicas/Formais e Informais (MACHADO, 2010; NORTH, 1990); Estrutura geo-histórica e linguístico-cultural: as localidades fronteiriças e as características linguísticas e culturais locais (KRÜGER, 2019).	A
	Trocas culturais		
Dimensão Econômico-espacial (elementos da formação econômica espacial que interferem na percepção da efetividade ou não das políticas públicas nos eixos de pesquisa)	A percepção dos atores	Tipo de interação com o espaço regional e nacional (MACHADO, 2010); Relações Inter federativas: Cooperação intergovernamental, capacidade dos governos subnacionais para entrega de serviços e tomada de decisões (KRÜGER, 2019); Tipo predominante de investimentos privados: Local, regional, nacional, terceiros países; Grau de dependência em relação a atividades informais e/ou ilegais: Terra, capital, trabalho, serviços públicos e privados; Grau de uso da economia de arbitragem: Moeda, diferenças de custo do trabalho; diferenças de preço do solo urbano; diferenças de preço de bens e serviços; Grau de dependência da localização de empresas e firmas: Diferenças em relação à economia de arbitragem (MACHADO, 2010).	C
	Tipos de interação		
Dimensão geográfica (elementos que caracterizam o ambiente de estudo, a história, a posição estratégica, a porosidade da fronteira e as relações subnacionais)	As relações subnacionais	Características físicas do limite internacional. Densidade das vias de circulação (acessibilidade) - Infraestrutura logística: rodoviária, ferroviária, aérea, hidroviária; Proximidade a recursos naturais de alto valor; (MACHADO/2010); Posição estratégica (histórica, atual)/Path dependence; Sistemas territoriais de produção na zona de fronteira/ Estrutura Institucional - Diversificação de setores produtivos; nexos urbanos (articulação a rede de cidades)/oportunidades, aprendizagem e conhecimento, barreiras e benefícios (MACHADO, 2010; NORTH, 1990); Interações e intercâmbios transfronteiriços: complementariedades existentes; Permeabilidade fronteiriça e/ ou fortalecimento de processos de controle e fechamento de fronteira (KRÜGER, 2019);	A
	História		
	Porosidade da fronteira		
	Posição estratégica		
Dimensão Institucional (elementos que dizem respeito a particularidade da fronteira a partir de sua dinâmica, relações econômicas e formação de arranjos de gestão)	Dinâmica fronteiriça	Função que exerce para o Estado central - Econômica, política, geopolítica; (MACHADO, 2010); Legislação e sistemas de controle e segurança/Instituições - Regime aduaneiro; movimentos pendulares e migratórios; leis ambientais; presença militar/regras formais (lei estatal, lei comum, regulamentos); restrições informais (convênções e regras de comportamento auto impostas); Conexões a redes institucionais/Organizações (MACHADO, 2010; NORTH, 1990); Formalização de estruturas participativas com diferentes instituições e atores; Formação de arranjos estáveis de compartilhamento de poder - disposição para se comunicar e aprender, construção de confiança mútua, acordos estáveis de cooperação (KRÜGER, 2019).	C
	As relações econômicas		
	Formação de arranjos de gestão		
Dimensão Política (elementos que tratam de estratégia e planejamento político para a região fronteiriça, os mecanismos para possível integração e os principais entraves políticos)	Estratégia e planejamento político	Capacidade de articulação da elite política local com redes políticas regionais, nacionais e internacionais - Acordos e cooperações externos/Continuidade política - Capacidade de perenidade, continuidade política (MACHADO, 2010; Capacidade político regulatória - os espaços transfronteiriços podem (e devem) tornar-se objeto de compromisso político e engajamento para moldar coletivamente esse território; Estratégia e planejamento político desenvolvido por meio de negociação multilateral participativa visando estratégia/ planejamento conjunto para resolução de desafios comuns; Instrumentos jurídicos, a implementação de possibilidades e delimitações legais, construção de mecanismos regulatórios e normativos (KRÜGER, 2019).	B/D
	Mecanismos para integração		
	Os entraves políticos		

Fonte: Elaboração própria (2023)

3.1.7.4 *Análise de dados*

Para o tratamento dos dados obtidos, por meio das entrevistas, foi utilizada a análise de conteúdo. Como destacado por Augusto, Souza, Dellagnelo e Cario (2013), entre os métodos de análise de dados utilizados nas pesquisas de natureza qualitativa, o método de análise de conteúdo e o de análise de discurso figuram-se como os mais utilizados. De acordo com Vergara (2008, p. 15), “a análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema”. A análise do discurso, por sua vez, é uma técnica muito usada no campo da linguística e das ciências sociais com o objetivo de compreender as condições de produção e apreensão dos significados dos textos a serem analisados (MINAYO, 2008). Levando em consideração que o método de análise de conteúdo é uma das ferramentas de análise de texto desenvolvida no âmbito das ciências sociais aplicadas, configurou-se como um instrumento adequado para os fins desta investigação.

Uma das características da análise de conteúdo é que visa à interpretação de material de caráter qualitativo, assegurando uma descrição objetiva, sistemática e com a riqueza expressa no momento da coleta dos dados (BARDIN, 2009). Dentre as várias modalidades de análise de conteúdo conhecidas (lexical, de expressão, de relações, de enunciado e temática), a **análise temática** é a mais simples e, portanto, considerada a mais apropriada para realização desta etapa na pesquisa. De acordo com a autora, essa técnica organiza-se em três diferentes fases: i) a pré-análise; ii) a exploração do material; e, iii) o tratamento dos resultados: inferência e interpretação.

Para Bardin (2009), na fase de pré-análise deve ser estabelecida uma organização do material, a partir da escolha de documentos/informações relevantes. Nesta etapa, o pesquisador realiza a “escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 2004, p. 89), além de definir o *corpus* da pesquisa, que em outras palavras é a especificação do campo no qual se deve enfatizar. Assim, no presente estudo nessa etapa foram determinados o tema, o problema de pesquisa, as perguntas de pesquisa, os objetivos (geral e específico), o pressuposto, o referencial teórico, a metodologia e o *corpus* da pesquisa (constituído pelas 30 entrevistas). Posteriormente, ainda abrangeu a transcrição e a organização das informações resultantes da coleta de dados por meio das entrevistas, bem como dos dados secundários conseguidos.

Na segunda fase, a da exploração do material, submeteu-se o material a um estudo profundo orientado pelos pressupostos e pelo referencial teórico. Bardin (2009) ressalta que a

análise do material exige sua codificação, ou seja, sua transformação de dados brutos dos textos por recortes, agregação ou enumeração, até que sua codificação atinja a representação do conteúdo ou sua expressão. Os procedimentos básicos nesta fase são a codificação, a categorização e a classificação a fim de buscar sínteses coincidentes e divergentes de ideias.

Segundo Dieh e Tatim (2004 *apud* AUGUSTO; SOUZA; DELLAGNELO; CARIO, 2013), a codificação, na pesquisa qualitativa, consiste na atribuição de um nome conceitual às categorias, o qual deve relacionar-se ao que os dados representam no contexto da pesquisa; a categorização consiste em algum tipo de agrupamento ou alguma forma de classificação dos dados, cuja formulação baseia-se no referencial teórico disponível sobre o assunto pesquisado, nos objetivos da pesquisa e no objeto que está sendo investigado, de modo a facilitar a sua interpretação; a terceira fase, refere-se a inferência e a interpretação, quando se busca alcançar maior aprofundamento da análise, chegando a resultados mais concretos da pesquisa, “a reflexão, a intuição com embasamento nos materiais empíricos estabelecem relações, aprofundando as conexões das ideias” (Ibidem, p. 751).

Nesta investigação, o nome conceitual (codificação) para as categorias de análise refere-se às 5 dimensões (geográfica, institucional, econômica-espacial, política e cultural) já apresentadas. Para a fase de inferência e interpretação, visando o tratamento e a análise dos dados foi efetuada a transcrição literal do conteúdo das entrevistas com o auxílio do software de análise de dados qualitativos NVivo²⁰.

O desenvolvimento da análise de temática de conteúdo foi realizado em três etapas: a) Fase de preparação (transcrição, leitura flutuante e referenciação do *corpus* – cada entrevista teve um número de referência); b) Fase de organização (codificação e categorização); e c) Fase de produção do relato do processo de análise dos resultados (inferências e interpretação).

Na fase de preparação, os dados transcritos foram importados em arquivos no formato PDF para o software NVivo. Depois, foram separados pelos casos estudados. No NVivo, foram criados então os “códigos”, correspondentes às categorias de análise e de unidades de registro estabelecidas conforme referencial teórico. Isso possibilitou, então, a codificação e a correlação do conteúdo destes dados coletados, em uma ou mais unidades de registro. A Figura 2 apresenta um exemplo da tela do NVivo nesta fase de preparação e início do processo de codificação.

²⁰ Ferramenta que permite organizar, armazenar, transcrever e codificar os dados de pesquisa, consultar, visualizar e fazer análise em multiníveis dos dados. É um software pago, contudo permite uma licença gratuita por 14 dias.

Figura 2 - Exemplo de tela do NVivo na fase de preparação da análise

Nome	Arquivos	Referências
Bilinguismo	9	14
Trocas culturais	10	18
Dimensão Econômico-espacial	30	293
A percepção dos atores	30	256
Educação	16	79
Ensino e Pesquisa	13	61
Transferência de Tecnologia	3	11
Infraestrutura logística	12	59
Saúde	16	57
Tipos de interação	11	37
Investimento	4	11
Parcerias Institucionais	6	15
Uso de economia de arbitragem	6	9
Dimensão geográfica	29	166
Dimensão Institucional	29	350
Dimensão Política	27	199
Estratégia e planejamento político	26	40
Instrumentos jurídicos	21	86
Os entraves políticos	18	73

Fonte: Autoria própria, utilizando o software NVivo (2023).

Após a preparação dos dados coletados, seguiu-se para a sua codificação manual e aberta de modo qualitativo, que consiste em ler atentamente e na íntegra todo o material e ir selecionando trechos que contenham os códigos, para armazenar a marcação (codificação) de passagens das entrevistas que sejam relevantes para os objetivos de pesquisa. No decorrer do processo de codificação, foram realizadas anotações das percepções e *insights* que colaboraram para a etapa de análise, além de sugestões para possíveis ajustes nas categorias. A Figura 3 mostra um exemplo de tela do NVivo com este processo de codificação dos comentários de entrevistas a partir de unidades de registro e de categorias de análise.

Assim, o processo foi feito de forma sistemática, para todas as entrevistas, consistindo na leitura e filtragem dos comentários, considerando somente trechos contemplados em qualquer uma das cinco dimensões e relacionados aos objetivos da pesquisa.

Figura 3 - Processo de Codificação no NVivo

The screenshot displays the NVivo software interface. On the left, the 'Códigos' (Codes) list is visible, showing a hierarchical structure of codes. The selected code is '<Arquivos\\Entrevistas\\Entrevistado3 SCBOLFTE>', which has 1 reference and 2,16% coverage. The right pane shows the text of the reference, discussing agricultural practices in Bolivia.

Nome	Arqui	Refer
Dimensão Cut	13	32
Bilinguism	9	14
Trocas cult	10	18
Dimensão Eco	30	293
A percepçã	30	256
Educaç	16	79
Ensino	13	61
Tra	3	11
Infraest	12	59
Saúde	16	57
Tipos de in	11	37
Investi	4	11
Parceri	6	15
Uso de	6	9
Dimensão geo	29	166
Dimensão Insti	29	350

<Arquivos\\Entrevistas\\Entrevistado1_FPCRBUFMS> - § 1 referência codificada [2,01% Cobertura]

Referência 1 - 2,01% Cobertura

O nível de veneno é baixíssimo hoje nas lavouras bolivianas, muito baixo, a ponto de ter criação de abelhas ao lado das hortas, então isso mostra que realmente eles não estão usando mais veneno como utilizavam. Isso foi uma grande conquista e é a parceria UFMS, Embrapa Pantanal, SedaCruz, que é a espécie de Agraer deles do Departamento de Santa Cruz e os agricultores ali da região da Laguna Cáceres.

<Arquivos\\Entrevistas\\Entrevistado23_SCBOLFTE> - § 1 referência codificada [2,16% Cobertura]

Referência 1 - 2,16% Cobertura

No tema da agropecuária nós nos concentramos na produção de hortaliças e tudo que o que é vegetal produto verde, e junto a Embrapa, produtores se certificaram na produção orgânica do lado boliviano, e depois eu posso te mandar fotos do que conseguimos fazer, e com muito grande qualidade. E somos muito gratos a Embrapa porque vieram capacitar os produtores bolivianos e isso permitiu que tivéssemos uma produção sustentável, de alta qualidade e que se comercializa no lado brasileiro.

<Arquivos\\Entrevistas\\Entrevistado3_FPCRBEMBRAPA> - § 9 referências codificadas [13,44% Cobertura]

Referência 1 - 1,27% Cobertura

Então essa unidade da Embrapa de pesquisa ela trabalha com o bioma Pantanal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, essa é a nossa jurisdição neh. Mas aí o que acontece? As nossas tecnologias, as práticas de manejo que são desenvolvidas aqui certamente servem da mesma forma para a Bolívia.

Fonte: Autoria própria, utilizando o software NVivo (2023).

Na sequência, foram identificadas também as palavras mais frequentes e recorrentes no conteúdo, por meio da aplicação da função 'contagem de frequência de palavras' que o software NVivo dispõe. O processo de contagem de palavras consistiu em identificar as 100 palavras mais frequentes em todo o conteúdo analisado (todos os códigos gerados a partir das 30 entrevistas), como filtros, limitou-se às palavras a um tamanho mínimo de quatro caracteres, com a opção de correspondência exata do termo. Ademais, algumas palavras foram adicionadas à lista de palavras impedidas, a fim de não serem consideradas nesta contagem, por se tratar de termos não relacionados ao interesse da pesquisa, como conjunções, advérbios, pronomes etc. Após levantamento das 100 palavras mais frequentes, o NVivo gerou uma lista que resultou em uma nuvem de palavras, que mostra a frequência do termo de acordo com o seu tamanho na nuvem (Figura 4), o software permite ainda que todos os resultados gerados sejam exportados.

interpretação destas correlações. Assim, nos capítulos 6 e 7 concentram-se os principais resultados desta análise.

3.2 LIMITES E DESAFIOS DA PESQUISA

Se, por um lado, fazer doutorado é, por si só, uma experiência extremamente desafiadora que exige comprometimento, cumprimento de requisitos e muita superação. Por outro lado, o trabalho de campo é uma tarefa árdua, carregada de obstáculos que tornam a jornada ainda mais difícil. A seguir são apresentados alguns desses desafios e limitações.

No tocante aos desafios, destacamos inicialmente a dificuldade para se tratar das políticas públicas como um dos temas desta tese, conseguir entendê-las e mensurar seus resultados na prática, em especial, as que se destinam às regiões de fronteira, pois falar de fronteira é falar de complexidade, de conflitos, de interações, de dinâmicas que desconstruem o que julgamos saber, e nos põe em contato com uma realidade que para ser captada e interpretada exige verdadeira imersão por parte do pesquisador. Trata-se da desconstrução do que julgamos saber, nos esvaziando de nossos imaginários para nos revestirmos do saber através da lente do ator regional, dos moradores fronteiriços, daqueles que vivem a fronteira em seu dia a dia com todas as suas nuances, positivas e negativas, pois não há só uma vertente.

Certamente, o maior desafio, diz respeito à fase de coleta de dados. Em âmbito internacional, inicialmente envolveu necessidade de recursos financeiros, nos programamos financeiramente para um período em campo para coleta de dados de no máximo 15 ou 20 dias, mas em agosto de 2022 quando íamos para Santa Cruz, estabelecer contato e construir agenda, fomos surpreendidos pelo ‘Paro Cívico’²¹ que durou 36 dias, e tivemos que aguardar a situação se normalizar para conseguirmos realizar a coleta, tanto departamental quanto municipal.

O ‘Paro Cívico’ também se configurou como limitação para desenvolvermos a pesquisa conforme planejamos. Devido ao congestionamento do fluxo de trabalho na Aagesa²², causado por longas filas de caminhões aguardando liberação de documentos, não foi possível conseguir agenda de entrevista, foram inúmeras tentativas, sem sucesso. Além disso,

²¹ O ‘Paro’ é uma manifestação organizada pelos Comitês Cívicos, organização que, em termos de governança, se assemelha aos conselhos municipais existentes no Brasil, é composto por cidadãos que não têm cargos públicos e consiste em bloquear o acesso por via terrestre para veículos e todo o comércio exterior. Trata-se de uma prática cultural muito comum, “los bloqueos”, são expressões políticas populares e consistem na paralisação da circulação do trânsito terrestre quando ocorre uma reivindicação ou reclamação junto ao governo local, nacional e inclusive com reivindicações sobre atitudes do governo vizinho, como ocorreu em 2011, quando foram impostas novas regras quanto à regulação do controle aduaneiro pela Receita Federal brasileira (BARREDA; GOMES; MARCONDES, 2014, p. 113, grifo nosso).

²² Armazéns Gerais Alfandegados de Mato Grosso do Sul S/A.

enfrentamos também a limitação quanto a escassez de dados secundários sobre os municípios fronteiriços bolivianos. Foi muito difícil encontrar registros de informações que pudessem subsidiar a pesquisa, tanto em relação aos eixos pesquisados quanto em relação ao PDDES 2025, o que exigiu um esforço a mais para conseguir preencher as lacunas através de busca em publicações e por meio da interação com os participantes da pesquisa.

Em relação a estratégia de pesquisa, a escolha do estudo de caso múltiplo, no momento de coleta de dados, nos deparamos com a limitação da divergência político-administrativa entre os dois países. Inicialmente pretendíamos estudar separadamente o caso de cada um dos quatro municípios fronteiriços (Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suárez), entretanto, quando fomos fazer uma das entrevistas no eixo da saúde, nos deparamos com a limitação: os municípios bolivianos fazem parte da Província de German Bush e não há divisão de atribuições entre municípios nessa área. Há uma única gerência em Vigilância em Saúde para os dois municípios (mais o de El Carmen de Rivero Torres), a mesma coisa ocorre com os hospitais públicos, não há divisão entre hospital de Puerto Quijarro e de Puerto Suárez, ambos pertencem à Província Germán Bush. Então, a partir daí reestruturamos os casos de quatro para dois: Caso 1 – Brasil, e Caso 2 – Bolívia.

No que concerne às limitações na esfera nacional, algo que nos limitou de modo significativo foi a ausência de dados formais quanto ao andamento do PDR-MS 2030. Desde a sua criação, não foram encontrados dados secundários sobre sua implementação, avaliação ou andamento. Situação semelhante ocorre com o PDIF/MS, não foi possível encontrar dados concretos para a fronteira Brasil-Bolívia, sobretudo porque o foco deste instrumento de planejamento está direcionado para às ações de desenvolvimento para a fronteira com o Paraguai, em especial para o município de Porto Murtinho.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL E DA BOLÍVIA

Este capítulo objetiva contextualizar as políticas públicas no âmbito do desenvolvimento regional no Brasil e na Bolívia. No Brasil, retrata a trajetória da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e das políticas específicas para as regiões de fronteira, bem como as políticas públicas no estado de Mato Grosso do Sul (PDR – MS 2030 e PDIF/MS). Na Bolívia, apresenta o departamento de Santa Cruz no contexto das políticas públicas bolivianas e o Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025).

4.1 O CONTEXTO DA POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL

Devido a sua ampla extensão, um território continental com 8,5 milhões de km², o Brasil apresenta considerável diversidade natural que se traduz na variedade de tipos climáticos, de solo, de vegetação, de fauna, de relevo, além da heterogeneidade cultural que ganha destaque. Os padrões culturais bastante diversificados que podem ser percebidos na música, na religião, na culinária, nos hábitos e nos costumes, entre outros, é fruto da miscigenação étnica e cultural e dos processos de ocupação e de uso do território, ou seja, decorre de um padrão de diferenciação socioespacial (BRASIL, 2010a).

Não obstante, não se deve tratar a diferenciação socioespacial e a questão regional como sinônimas, uma vez que, se entende como a questão regional brasileira “não se relaciona *a priori* com a diferenciação socioespacial interna, mas sim com a maneira pela qual as relações políticas e econômicas foram adquirindo contorno ao longo do tempo dado o próprio ambiente de diversidade” (BRASIL, 2010a, p. 7). Logo, a questão regional deve ser tratada concomitantemente como uma questão econômica e política, pois, isoladamente, tanto os aspectos políticos quanto os econômicos são insuficientes para explicá-la ou mitigá-la, conforme pode ser observado na forma pela qual os processos de integração físico-territorial e de integração econômica foram dirigidos no país historicamente.

Desde a assinatura do Tratado de Madri, em 1750, o Brasil já possui uma configuração territorial muito semelhante à da atualidade, o que revela que a unidade territorial do país foi assegurada por mais de dois séculos sem a realização de uma integração físico-territorial mais consistente e concreta. Essa unidade territorial foi garantida por outros meios, entre os quais, um acordo firmado entre as elites regionais e os governos centrais estabelecendo as bases para a configuração do federalismo brasileiro tal como hoje é conhecido, isto é, as elites regionais

auxiliaram o governo central a manter a unidade territorial do país, conseqüentemente, adquiriram o privilégio ou o poder de configurar áreas sob sua influência.

A frágil integração físico-territorial e o pacto velado em torno da manutenção da unidade territorial do país tiveram reflexo no processo de integração da economia nacional. Até o século XX as economias regionais relacionavam-se mais com outros países, por meio do comércio externo, do que entre si, configurando assim a chamada ‘economia de arquipélago’. Como as atividades econômicas estavam voltadas essencialmente para fora do país, não poderia ter se formado uma abordagem regional para o desenvolvimento (BRASIL, 2010a, p. 8).

Com o processo de industrialização, essa dinâmica começou a ser alterada. Isso porque as economias regionais foram estimuladas a interagir, principalmente com o Sudeste e, sobretudo com São Paulo, que foi o berço da industrialização brasileira. Desta forma, embora há algum tempo o Brasil venha desenvolvendo e aprimorando suas políticas regionais, têm priorizado os aspectos econômicos e negligenciado os aspectos políticos. Apesar dos avanços econômicos conquistados ao longo dos últimos 50 anos, a persistência das desigualdades regionais deve-se a necessidade de requalificar essas políticas observando mais atentamente sua dimensão política, esse fato foi destacado pelo economista Celso Furtado quando na cerimônia de criação da nova Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (Sudene), em 2003, advertiu que “os maiores desafios do novo Governo em levar adiante a iniciativa de criação da nova Superintendência esbarravam em aspectos políticos, e não econômicos” (*Idem*).

Furtado foi responsável por elevar a questão nordestina à questão nacional, na década de 1950. Sob sua coordenação, foi elaborado o Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), mostrando que o problema do Nordeste não se limitava ao problema da seca, mas que passava por ele e o transcendia. Baseado nesse relatório, ele propôs a criação da Sudene e requalificou, assim, o desenho das políticas regionais brasileiras.

É possível apreender que a questão regional brasileira surgiu como um tema relacionado ao Nordeste, devido ao problema da seca e de seus flagelos, sendo que meados de 1950 foi considerada por Resende *et al.* (2015) como uma data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil, de modo explícito e coordenado dentro do governo federal:

É verdade que a região Nordeste havia se constituído em motivo de preocupação de políticas federais desde, pelo menos, a primeira década do século XX, com a criação da Inspeção Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), em 1909. Entretanto, somente na década de 1950 tomou impulso um esforço concatenado de reflexão, planejamento e criação institucional, ainda no governo Getúlio Vargas, com a criação do Banco do Nordeste (BNB), em 1952, e depois, em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Resultou desta experiência a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

(Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). (RESENDE *et al.*, 2015, p. 38)

Estas superintendências regionais tinham como objetivo conduzir processos de industrialização nas chamadas periferias nacionais, com o propósito de fazer, especialmente, as regiões Nordeste e Norte alcançarem níveis de produção mais elevados, através da atração e da implantação de novos setores industriais nos decadentes tecidos produtivos regionais preexistentes. Explicitamente, a política regional federal utilizou instrumentos e recursos destinados a atrair, predominantemente, empreendimentos privados externos às regiões-alvo, para tanto empregou fortemente os mecanismos de isenção fiscal e financeira, permitindo assim, a redução do custo de instalação do capital produtivo.

Segundo Portugal e Silva (2020), o lançamento da Operação Nordeste e o surgimento da Sudene, em 1959, criada pelo governo de Juscelino Kubitschek (JK), se constituiu em um marco institucional para o modelo de política de desenvolvimento regional no Brasil. A industrialização, que já ocorria desde 1930 de modo mais intenso, aliada ao processo de substituição de importações, tornou possível uma nova interpretação da questão regional. Assim, através das contribuições de Celso Furtado como coordenador do GTDN, o Nordeste obteve o *status* de problema nacional, uma instituição desenvolvimentista e um esforço estratégico para solucionar seus problemas na esfera do governo federal. “O problema regional deixou de ser meramente uma questão de integração do mercado nacional e das secas para se transformar em um problema de desenvolvimento, ou melhor, no problema do subdesenvolvimento” (Ibidem, p. 58).

Se por um lado, a conjuntura e a estrutura foram imprescindíveis para a criação da política de desenvolvimento regional, nos moldes da Sudene, por outro, a ação de Celso Furtado também foi decisiva, pois não se limitou a ser apenas um intelectual, conquanto participou de importantes tomadas de decisão sobre o Brasil e assumiu diversos cargos no âmbito do Estado, o que lhe permitiu colocar em prática a sua teoria.

Da mesma forma, a Cepal teve um papel fundamental na formulação teórica para o desenvolvimento nacional e regional. No entendimento de Prebisch (2000), países periféricos, como na América Latina, se especializavam em matérias-primas de baixo valor agregado, enquanto os países centrais, em produtos industriais de maior valor. Ao contrário do que propunha a teoria tradicional de comércio exterior²³, para os “cepalinos”, isso não ocorria, e as

²³ Segundo a lei das vantagens comparativas de David Ricardo, ao longo do tempo, a diferença de progresso técnico diminuiria, pois os países se especializariam, aumentando a produtividade e a oferta, reduzindo os preços e beneficiando a todos.

desigualdades de preços só se alargavam, prejudicando os países periféricos, conseqüentemente, reproduzia e ampliava ainda mais as relações desiguais. “Portanto, para dirimir esse hiato, a solução seria a industrialização da periferia, com a participação ativa do Estado” (PORTUGAL; SILVA, 2020, p. 61).

A concepção inicial de Raul Prebisch (2000) serviu de inspiração a diversos teóricos sobre o problema estrutural da América Latina, fornecendo base para que Celso Furtado pudesse reformulá-la para o Nordeste, posto que as relações de centro e de periferia ocorridas no mundo também se revelavam na relação São Paulo-Nordeste, na qual São Paulo se beneficiava da estrutura agrária nordestina, reproduzindo as relações econômicas desiguais. “A Sudene seria o órgão catalisador do desenvolvimento nordestino, [...] com um corpo de funcionários especializados, estrutura que ganhava espaço no âmbito do Estado brasileiro, no modelo mais sofisticado para tratar os problemas regionais até então” (*Ibidem*).

Conforme os autores, de modo relativamente homogêneo, houve a reprodução do modelo de superintendências para outras macrorregiões entre 1966 e 1967. Foram criadas novas instituições regionais e instituições pré-existentes foram alteradas, entre elas destacam-se: a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), que foi transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (**Sudam**), segundo a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do país (SPVSUD), que passou a denominar-se Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (**Sudesul**), conforme o Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967; a Fundação Brasil Central, que se transformou em Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (**Sudeco**), de acordo com a Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967; e a CVSF, transformada em Superintendência do Vale do São Francisco (**Suvale**), segundo o Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967.

No período militar, as decisões foram centralizadas no Poder Executivo federal, o que resultou na alteração da estrutura da administração pública com o propósito de manter maior controle político e financeiro sobre as instituições. Nessa circunstância, as instituições voltadas ao desenvolvimento regional vincularam-se, inicialmente, ao Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, criado em 1964, transformado, num segundo momento, em Ministério do Interior, em 1967. A partir dessas alterações, as instituições voltadas ao desenvolvimento regional perderam parte de sua autonomia política e administrativa, uma vez que “as superintendências possuíam significativos recursos orçamentários para aplicação, além de incentivos fiscais e financeiros para atração de

investimentos privados, o que atraía o interesse dos governadores e empresários para as suas decisões” (PORTUGAL; SILVA, 2020, p. 70).

Entre 1969 e 1974, o Brasil experimentou um período de grande crescimento, que ficou conhecido como ‘milagre econômico’, responsável pela intensificação do processo de substituição de importações e pela integração econômica das regiões. Esperava-se que, devido ao crescimento econômico nacional e a expansão incentivada do setor privado, as disparidades regionais fossem diminuídas naturalmente. Desta forma, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), elaborado para os anos de 1972-1974, pautou-se na criação e no apoio à grande empresa nacional, com destaque para as empresas estatais, que, através de incentivos fiscais, fusões e incorporação de empresas, promoveriam a concentração de capitais, sendo capazes de competir com as empresas multinacionais (Ibidem).

Portanto, a questão da integração nacional manteve-se em destaque, dando origem a apontamentos sobre a necessidade de criar os chamados “*polos de desenvolvimento*”²⁴. Nesse sentido, foram incorporadas ao planejamento governamental outras teorias sobre o desenvolvimento regional, especialmente aquelas formuladas por Perroux, por Myrdal e por Hirschmann:

Perroux teria se baseado nos polos de crescimento, nos quais investimentos estratégicos concentrados em polos atrairiam indústrias complementares, que se interligariam e contribuiriam para o desenvolvimento da região. Para Myrdal, deveria haver uma causalção circular cumulativa, em que o crescimento das regiões desenvolvidas causaria efeitos propulsores para as regiões periféricas, de forma conectada e complementar. Para Hirschmann, a escolha dos setores era fundamental, pois a seleção das indústrias com maiores efeitos para frente e para trás seria mais benéfico para a ampliação da renda (PORTUGAL; SILVA, 2020, p. 71).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), referente aos anos de 1975 a 1979, por sua vez, foi mais ambicioso em se tratando de investimentos e aprofundou o modelo nacional desenvolvimentista, contudo, configurou uma mudança na direção do Estado em relação às principais regiões-problema. Em seu capítulo V, direcionado às questões territoriais e regionais, sob o título: “Integração nacional e ocupação do universo brasileiro”, as ações do Estado se pautariam numa atuação mais circunscrita no território, isto é, na criação de polos de desenvolvimento, com a finalidade de integrar as macrorregiões da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste ao Centro-Sul do país, segundo uma política de escopo nacional.

A modernização da agropecuária ganhou destaque, especialmente no Nordeste e Centro-Oeste, e a Amazônia se transformou na fronteira de expansão. Rica em

24 Embora François Perroux tenha formulado a teoria de polos de crescimento, a aplicação da referida teoria no Brasil, por parte do Estado, resultou na criação de estruturas econômicas denominadas de polos de desenvolvimento (PORTUGAL; SILVA, 2020).

minérios e com um vasto terreno para explorar, a sua integração passou a ser fundamental para: consolidar interesses geopolíticos do Estado na região, e não apenas de integração de mercados (Becker, 1982); avançar em grandes projetos hidrelétricos, de agricultura, pecuária e mineração; e acalmar interesses sobre a reforma agrária (Ibidem, p. 74).

Em razão da força do II PND, dos fundos de investimento e do governo federal, as decisões ficaram restritas a níveis nacionais, a ponto de muitos autores afirmarem que a crise do planejamento regional, constatada a partir do golpe militar de 1964, intensificou-se no decorrer dos anos 1970, de modo que competiria às agências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul, entre outras) apenas desempenhar as ações previamente definidas nas escalas superiores. Conseqüentemente, o controle sobre a política de desenvolvimento regional passa a ser nacional.

Na visão de Portugal e Silva (2020, p. 75), pode-se considerar que este foi o período de amplo planejamento e de aplicação de recursos para as políticas econômicas de caráter nacional, com destaque para aquelas com um viés de ordenamento territorial. Ainda que diversas políticas de cunho regional tenham sido concretizadas, “elas permaneceram subordinadas, no âmbito político, administrativo e financeiro, aos interesses do Poder Executivo federal, pouco sensível às demandas e particularidades regionais”. Em suma, houve grandes investimentos em infraestrutura, agricultura e indústria que transformaram a configuração socioeconômico-espacial, principalmente das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, alvo de algumas ações do Estado brasileiro.

Ao término dos governos militares, as políticas regionais transitaram por um processo de esvaziamento. Sob o enfoque econômico, as crises consecutivas comprometeram o exercício do planejamento governamental como um todo, devido ao processo inflacionário, a adoção de medidas de curto prazo foram necessárias, por conseguinte, a estrutura técnico-burocrática do Estado convergiu totalmente para a elaboração de planos de estabilização monetária. Do ponto de vista político, a atividade de planejamento governamental foi associada a práticas autoritárias e a políticas implementadas de ‘cima para baixo’. O desmonte do aparato técnico-burocrático estabelecido pós-64 ocorreu antes mesmo das estruturas democráticas se consolidarem. Em síntese, contribuíram para o esvaziamento do planejamento governamental e das políticas regionais, a crise deflagrada pelo processo inflacionário e pela estagnação econômica, associada à requalificação política e reformulação do aparato de Estado (BRASIL, 2010a).

Os anos 1980 foram marcados pelo fim do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro, e pela saída da questão regional do centro de decisões do governo federal, com conseqüente redução dos recursos diretamente voltados para as políticas de desenvolvimento regional. Os gastos do Estado brasileiro sofreram um choque no âmbito do financiamento com as crises do petróleo em 1974 e 1979 e a elevação das

taxas de juros norte-americanas em 1979. O agravamento da crise gerou pressões inflacionárias e elevou a dívida pública do país (PORTUGAL; SILVA, 2020, p. 71).

Com o desenvolvimento pautado nas deliberações do Consenso de Washington, que reduzia as atribuições do Estado para regular e suprir as falhas de mercado (FREITAS; RAMBO, 2019), no início dos anos 1990, a maioria das instituições regionais foram extintas, caso da Sudeco, Sudesul e do Ministério do Interior, outras ficaram restritas a gerenciar os fundos de investimento direcionados para a iniciativa privada, caso da Sudam e da Sudene que foram substituídas, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), ambas tinham por objetivo implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento regional (PORTUGAL; SILVA, 2020).

Entre o fim dos anos 1990 e início dos 2000, visto como ineficiente para o fornecimento de serviços públicos, o Estado, conforme advogava a corrente neoliberal, ainda era necessário para determinadas atividades, contudo, deveria transferir para a iniciativa privada muitas de suas responsabilidades, reduzindo o seu papel de produtor direto através das empresas públicas. Esse período teve como ponto de partida um consenso de Washington ampliado, devido a inserção de itens como governança, combate à corrupção, metas de redução da pobreza, entre outras ao consenso original (do fim dos anos 1980). Em destaque nesse período, as agências reguladoras (ADA e Adene) e o setor público não governamental (ONGs) ganharam espaço para gerenciar atividades que anteriormente eram de responsabilidade direta do Estado.

Nesse cenário, considerando que a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos basilares da República Federativa do Brasil, conforme determina a Constituição de 1988, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (do Partido dos Trabalhadores) ao assumir seu mandato em 2003, reiterou a determinação constitucional adotando a redução das desigualdades como um dos pilares centrais da estratégia de desenvolvimento do País e, ao mesmo tempo, buscou a retomada do protagonismo do Estado em alguns setores relegados a segundo plano diante da necessária estabilidade macroeconômica (BRASIL, 2010a; PORTUGAL; SILVA, 2020).

Nesse período foram criadas várias políticas públicas para o enfrentamento dos problemas brasileiros, no contexto regional, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, tendo como objetivo reduzir as desigualdades socioespaciais que historicamente têm determinado a configuração do território brasileiro. A PNDR admitiu que vários aspectos deveriam ser enfrentados pela política, embora a renda fosse uma condição necessária, não era

suficiente para o desenvolvimento, constatação que demandaria a articulação das políticas setoriais com propósito de superar as desigualdades na dimensão regional.

O objeto da PNDR são as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre regiões do país. A matéria prima da Política é o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil (BRASIL, 2010a, p. 12).

Segundo Freitas e Rambo (2019, p. 160), a PNDR pode ser entendida como “uma política de Estado e que se baseia na Teoria do Desenvolvimento Endógeno, a partir da qual devem ser compreendidas as diferenças e particularidades de cada região, potencialidades e limites para então buscar alternativas adequadas às suas realidades”. Os três principais tipos de instrumentos utilizados para atuação sobre as regiões prioritárias, são: i) os planos regionais; ii) os fundos de desenvolvimento regional; e iii) os programas governamentais, conforme demonstra o Quadro 6 abaixo.

Quadro 6- Os principais instrumentos da PNDR (fase I)

Planos Regionais
Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semi Árido e Centro-Oeste);
Planos Mesorregionais de Desenvolvimento
Fundos de Desenvolvimento Regional
Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO, FCO)
Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA)
Programas Governamentais
Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial
Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)
Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso)
Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido (Conviver)

Fonte: (FREITAS; RAMBO, 2019).

Entre os três diferentes instrumentos da PNDR, ênfase será dada no âmbito dos Planos Mesorregionais, especificamente a Faixa de Fronteira (Brasil/Bolívia) e no âmbito dos Programas Governamentais, particularmente o Programa de Promoção do Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF) com destaque para a o Estado de Mato Grosso do Sul, fronteira com a Bolívia onde está localizado o recorte de estudo desta tese denominado como ‘arranjo transfronteiriço Corumbá e Ladário – Puerto Quijarro e Puerto Suárez’.

Adotando como referência o documento Brasil (2010b) do Ministério da Integração Nacional (MIN), são apresentados os pontos principais dessa política nacional. A PNDR assume as seguintes premissas: i) é uma política nacional, em que o Governo Federal empresta

coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional, uma vez que, somente o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas, pode arbitrar conflitos de interesse em escala subnacional, e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas; ii) é uma política do governo federal, por trata-se de uma política de desenvolvimento com viés territorial deve envolver, em graus variados, todas as áreas de atuação do governo²⁵; iii) exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas, pois, as reconhece em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial.

Como critérios básicos da política, para definição das regiões prioritárias foi realizado o cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita, resultando em um cartograma de quatro situações “ideal típicas”, descritas da seguinte forma: Grupo 1: Microrregiões de ALTA RENDA – compreende MRGs com alto rendimento domiciliar por habitante; essas regiões não são prioritárias para a PNDR, pois dispõem de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza; Grupo 2: Microrregiões DINÂMICAS – MRGs com rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa; Grupo 3: Microrregiões ESTAGNADAS - MRGs com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico. Geralmente refletem dinamismo em períodos passados e possuem, em muitos casos, estrutura socioeconômica e capital social consideráveis; Grupo 4: Microrregiões de BAIXA RENDA - MRGs com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo Concentradas no Norte e Nordeste combinam situações de pobreza e debilidade da base econômica regional. A Figura 5 apresenta a tipologia da PNDR (2007).

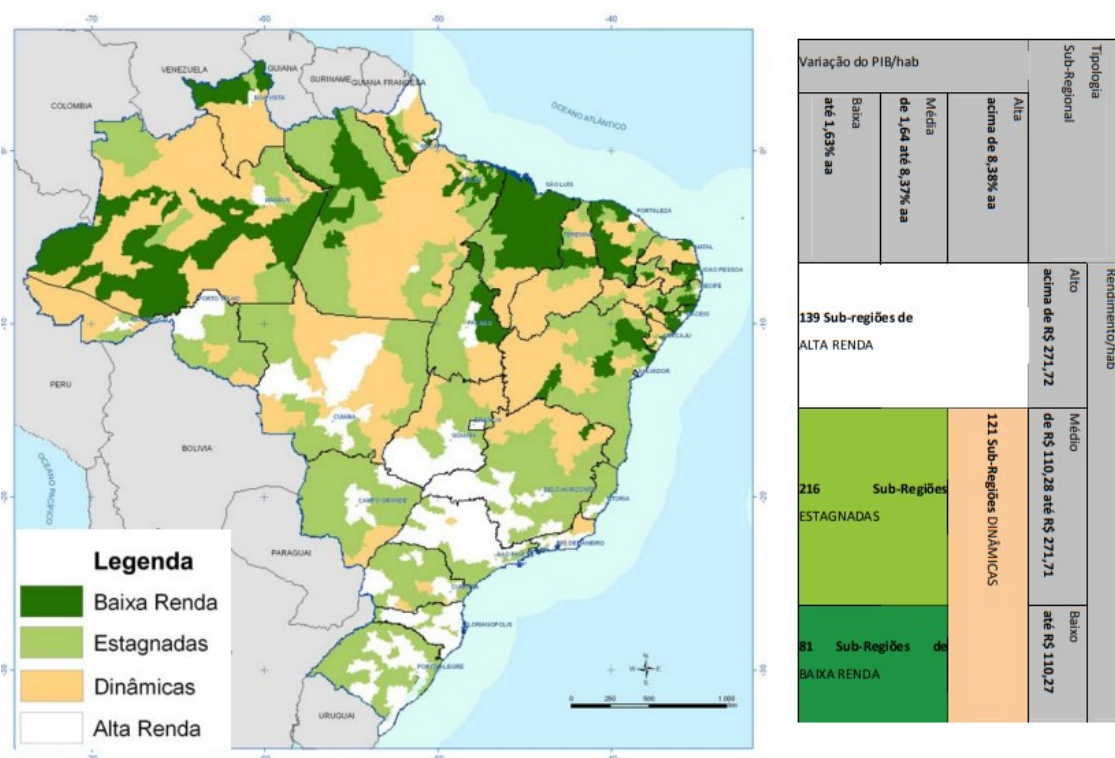
Compete à PNDR conceder parâmetros para que o MIN e demais instituições de coordenação do governo federal possam estabelecer prioridades e organizar iniciativas para a redução das desigualdades intra e inter-regionais. É necessário definir a competência das instâncias de articulação, de elaboração e de operação, conforme as diversas escalas de intervenção. Quanto aos principais instrumentos utilizados pela PNDR, ela conta com Planos Regionais de Desenvolvimento em duas diferentes escalas: Planos Macrorregionais (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semiárido e Centro-Oeste) e Planos Mesorregionais (Faixa de Fronteira,

²⁵ Para a construção da convergência das demais políticas federais com os objetivos da PNDR, deve-se articular, de forma diferenciada: Ministérios cuja atuação se organiza, integral ou parcialmente, em bases territoriais (Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário e Cidades, por exemplo); da área de infraestrutura pública (Transportes; Minas e Energia, etc.); responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda); diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (Desenvolvimento Social; Educação; Cultura).

Conviver, Promeso, Promover e Produzir. Destes, destacam-se duas áreas consideradas prioritárias: o semiárido (Conviver) e a faixa de fronteira).

No âmbito macrorregional, predomina a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e as ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Trata-se de uma instância particularmente relevante no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos quais o governo federal conta com órgãos específicos voltados à gestão regional, como a ADA e Adene, e com a criação das novas Sudam, Sudene e Sudeco.

Figura 5 - Definição da Tipologia Sub-regional PNDR (2007)



Fonte: (BRASIL, 2010a).

Por sua vez, no âmbito sub-regional reside o foco operacional da PNDR, cuja linha de ação é estruturada a partir de fóruns regionais de concordância estabelecidos como unidades representativas das sub-regiões. Nesta instância, duas áreas destacam-se como prioritárias: o semiárido e a faixa de fronteira, a primeira foi escolhida evidentemente por concentrar extremos de pobreza e de vulnerabilidade econômica; a segunda merece realce por sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana. A unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas é conhecida como ‘Mesorregião Diferenciada’, que se constitui como espaço institucional de formação de consensos. Para fins desta tese, a faixa de fronteira Brasil/Bolívia (estado de Mato Grosso do Sul) caracteriza-se como uma sub-região estagnada, conforme demonstrado na figura 5.

A agenda das ações dos programas regionais inclui:

Organização dos atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação, bem como de instrumentos e mecanismos de ação sub-regional; infraestrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; capacitação de recursos humanos; apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. É importante frisar que as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial (BRASIL, 2010a, p. 16).

Em relação à implementação da política, o MIN orienta suas ações em função do mapa das desigualdades, produto do diagnóstico da PNDR. Essa política que se traduz em ações do governo federal, de estados e de municípios, e da sociedade civil, nas mais diversas escalas, está consolidada nos programas do PPA, no direcionamento estratégico dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional e em iniciativas não orçamentárias do governo. A faixa de fronteira, assim como o semiárido, enquanto áreas especiais de planejamento, constituem objeto de programas específicos no PPA para a escala sub-regional. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver) são implementados por meio de uma série de ações de promoção do desenvolvimento regional endógeno.

Quanto ao financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas, em síntese, conta com instrumentos diversos, como o orçamento geral da união e dos entes federativos, além dos Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste), dos Fundos de Desenvolvimento Regional e dos incentivos fiscais. São agentes operadores desses fundos o Banco da Amazônia (FNO), o Banco do Nordeste (FNE) e o Banco do Brasil (FCO).

Na escala mesorregional, os recursos estão resumidos às dotações do Orçamento Geral da União alocadas aos Programas do MI (Faixa de Fronteira, Conviver, entre outros), bem como de outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas. Em algumas ocasiões, esses recursos federais são complementados pelas contrapartidas dos estados e municípios. Contudo, levando-se em consideração a expressiva desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas e o fluxo de recursos disponíveis, é imperioso dotar a PNDR de recursos adequados aos seus objetivos e o PPA de lógica de atuação territorial, caso contrário, os resultados no combate à redução do quadro de desigualdades não serão significativos.

Por fim, a sinergia entre atores públicos e privados e a convergência de ações entre órgãos de governo em todos os níveis a PNDR é dependente. Os principais mecanismos para promoção dessa sinergia intra e intergovernamental, e entre o próprio estado e a sociedade são: a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por 23

ministérios, representando uma ação conjunta do governo federal; os Conselhos Deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco (instância máxima decisória), integrados por ministros de estado, governadores, representantes dos prefeitos e por representantes do setor produtivo; os Fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional, sendo espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial.

4.1.1 A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II): 2011-2015.

Para apresentar os componentes mais importantes do conteúdo da PNDR II, a segunda fase da política, Alves, Rocha Neto (2014, p.335) utilizam, como ponto de partida, uma breve avaliação da primeira fase da PNDR (2003-2011), embora houvesse sinais positivos para essa política, “o conjunto de heranças de períodos anteriores fez com que seus resultados fossem tímidos e suas estratégias e intenções, questionáveis”, resultando na constatação de que a PNDR de 2007 tem sua importância, enquanto marco de retomada da questão do desenvolvimento regional em novas bases, entretanto, devido às limitações que possuía, não pode enfrentar o problema de modo inteiramente apropriado.

Desta forma, houve a necessidade de avaliar com profundidade o que se tinha disponível e, ao mesmo tempo, pensar a respeito do que se desejava para uma política regional mais pujante. Além disso, ficou evidente que era preciso informar a sociedade os motivos pelos quais a PNDR não obteve êxito na sua primeira fase, com a finalidade de construir, de forma participativa, uma proposta que pudesse superar esses obstáculos. Desse modo, foi iniciado o processo conferencial que reunindo 13 mil pessoas em 33 conferências, resultou em um conjunto de propostas organizadas por diferentes temas e sugestões de instrumentos para a nova PNDR, que foram retratados em documentos oficiais. Assim, a PNDR II surge a partir de uma intenção coletiva e procura contemplar um conjunto de princípios que despontam no contexto da democracia brasileira, como a transparência e a participação social.

Consequentemente, a PNDR II conquista *status* de política de Estado, mediante a complexidade do problema que almeja enfrentar, a desigualdade e do longo percurso a trilhar “para reverter tendências que foram historicamente forjadas e incorporadas à sociedade e ao território nacional está vinculada a um projeto maior de desenvolvimento para o país, pois objetiva a coesão territorial como parte da coesão social, econômica e política” (ALVES; ROCHA NETO, 2014, p.318).

Segundo os autores, outros princípios da PNDR II que merecem destaque são a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade de políticas, uma forma integrada de atuação, que pode potencializar os resultados da política, uma vez que propõe uma síntese de ações exógenas e endógenas (chamadas de terceira geração de políticas regionais). A valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica também é um dos princípios da PNDR II que destaca por reconhecer a diversidade como um ativo das regiões e, ao mesmo tempo, um fator-chave para a promoção de seu desenvolvimento: “pretende-se com esse princípio ratificar e valorizar, como vantagem competitiva para o país, as potencialidades das capacidades produtiva e criativa de cada território, do patrimônio natural e cultural e da diversidade local e regional” (*Ibidem*, p. 320). O princípio da sustentabilidade não se restringe à dimensão ambiental, abrange a preocupação em garantir a possibilidade de ciclos virtuosos longos, capazes de assegurar para as regiões efetiva redução das desigualdades.

Quando a PNDR II confere centralidade ao pacto da federação brasileira, na visão dos autores, ela conclama o governo federal refletir a respeito do desenho e da prática do atual pacto federativo, propondo seu fortalecimento, ainda que em outras bases. Além da valorização das potencialidades de cada um de seus entes, integrando-os ao sistema de governança:

Nota-se que a proposta de PNDR II traz em seu bojo uma visão complexa (e nacionalizada) da questão regional brasileira, com ênfases em problemáticas que se manifestam, distintamente, em cada uma das regiões. Ela parte do pressuposto de que, no Brasil, as desigualdades possuem múltiplas manifestações e que o quadro de assimetrias é dinâmico tanto no tempo quanto no espaço (*Ibidem*).

Para tratar e enfrentar as peculiaridades dessas complexas problemáticas, a PNDR II baseia-se em quatro objetivos específicos: i) Promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos; ii) Promover a competitividade em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração decorrentes de sua baixa capacidade de geração de oportunidades de emprego e de renda e oferta de serviços; iii) Agregar valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de commodities agrícolas e/ou minerais, com baixo valor agregado nas exportações, baixa diversificação econômica, elevada desigualdade social e elevado risco ambiental; e iv) Construir uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo as centralidades que possam operar, em variadas escalas (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

Embora a PNDR II não desconsidere as contribuições já existentes, aponta um mapa estratégico para o governo federal, para as superintendências de desenvolvimento e para os governos estaduais, com o propósito de que os investimentos em oferta de serviços de qualidade, a estruturação de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais e a provisão de infraestrutura de conexão concorram para e complementem a constituição de novas centralidades. Os objetivos indicam claramente as áreas de atuação e determinadas regiões, consideradas prioritárias pela PNDR II são: a Faixa de Fronteira, caracterizada pelos baixos indicadores sociais e por ser porta de entrada de diversos ‘materiais’ ilícitos; o Semiárido e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF), cada uma delas apresenta problemas regionais diferenciados, não obstante possuem um quadro de assimetrias comum.

Como ressaltam Alves e Rocha Neto (2014), o sistema de governança multinível e participativo é uma importante inovação trazida pela PNDR II, que através de diálogos em escalas horizontais e verticais, espera potencializar as ações do governo federal voltadas às regiões prioritárias. O escopo desejado é feito a partir de acordos multilaterais em torno de temas como educação, ciência e tecnologia, inovação, infraestrutura, acesso a serviços públicos, estruturação e dinamização de setores produtivos, saúde e sustentabilidade.

Outro recurso de grande importância para a legitimação da PNDR é a rede de instâncias colegiadas – isto é, o Sistema Nacional de Governança para o Desenvolvimento Regional, que aproxima governo e diversos segmentos da sociedade civil organizada. Com ele, propõe-se a estruturação dos Conselhos Nacional, Macrorregional e Estaduais, assim como a integração das Instâncias Sub-regionais que atuam em escalas diversas e que hoje representam o esforço de articulação e cooperação voluntária de entes da federação e representantes da sociedade, como os consórcios públicos, as agências de desenvolvimento, os comitês de bacias, os colegiados territoriais e/ou os fóruns mesorregionais (IBID, p. 327).

Em resumo, por envolver um amplo conjunto de atores, através de deliberações do processo conferencial, essa participação cedeu à PNDR II os seguintes elementos: inovações na atuação territorial, na forma de dialogar com governos subnacionais e no arranjo entre organizações do governo federal, estabelecendo compromissos multilaterais rumo à atuação convergente e coordenada; criação de uma exclusiva fonte de recursos para o desenvolvimento regional; instituição de um sistema de governança multinível, com participação da sociedade civil; proposição de um alinhamento com os instrumentos de planejamento nos níveis federal e estadual; constituição de regiões que devem receber tratamento especial de modo temporário ou permanente; estabelecimento e valorização de instrumentos de monitoramento e avaliação. “Enfim, pelo que se observa ela é uma proposta arrojada de política pública que busca enfrentar

o problema do desenvolvimento regional em toda sua dimensão” (ALVES; ROCHA NETO, 2014, p.335). No Quadro 7 é apresentada uma síntese da cronologia da PNDR.

Quadro 7 - Linha do tempo da PNDR do Brasil (1958-2008).

Ano	Política Pública	Ação/Objetivo
1958	Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)	Primeira análise teórica das desigualdades regionais no Brasil, elaborado sob a orientação de Celso Furtado.
1959	Criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)	Resposta do Governo Federal à grande seca de 1958 (Lei nº 3.692), seguindo as sugestões do GTDN e tendo Celso Furtado como primeiro Superintendente.
1961	Instituição do sistema de incentivos fiscais e financeiros (Artigo 34º) no âmbito do Plano Diretor da SUDENE	Sistema primordial na implementação da recomendação do GTDN, que reservava ao sector público um papel fundamental na promoção do desenvolvimento do Nordeste.
1974	Instituição, pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de Dezembro de 1974, dos Fundos de Investimento do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM)	Daria nome ao que ficaria conhecido como Sistema FINOR.
1988	Criação dos Fundos de Financiamento do Centro Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)	Ao abrigo da Constituição de 1988.
1991	Criação do MERCOSUL, através do Tratado de Assunção.	Criar um mercado comum entre os países fundadores: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
1999	Criação do Ministério da Integração Nacional	Primeira instituição federal encarregada de tratar, a nível nacional, do desenvolvimento regional.
2000	Estabelecimento de Programas de Mesorregiões Diferenciadas	No âmbito do Plano Plurianual 2000-2003.
2003	Proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	Definir premissas, parâmetros e critérios básicos para a redução das desigualdades regionais no Brasil e estabelecer uma tipologia sub-regional por microrregiões.
2004	Criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)	Financiar programas de promoção da convergência estrutural; desenvolvimento da competitividade; promoção da coesão social.
2006	Adoção da Tipologia Sub-regional da PNDR	Diferenciar os limites do financiamento ao setor produtivo concedido através dos fundos constitucionais de desenvolvimento
2007	Institucionalização da PNDR através do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007	Reduzir as desigualdades regionais e ativar as potencialidades das regiões no País
2008	Constituição da UNASUL, organismo internacional que congrega os doze países da América do Sul	Visa aprofundar a integração regional.
2008	Proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional	Incluída na Proposta de Reforma Tributária enviada ao Congresso Nacional em Fevereiro de 2008.

Fonte: (BRASIL, 2010a; PORTUGAL; SILVA, 2020; MELO, 2021) adaptado pela autora.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em sua fase II, (PNDR II) foi (re) lançada em 2010 pelo MIN por meio do documento intitulado: A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010, embora não tenha sido implementada, de acordo com Melo (2021, p.115), ela “foi fortemente influenciada pela Política Regional Europeia,

reafirmou a necessidade de redução das desigualdades regionais, a prioridade do tema para o governo”, além de ter sido uma resposta aos desafios detectados na PNDR I.

A respeito dos rumos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em 2019, o governo federal criou o Ministério do Desenvolvimento Regional onde foi alocado o antigo Ministério da Integração Nacional, o Ministério das Cidades e a Agência Nacional de Águas. A PNDR foi (re) instituída pelo Decreto nº 9.810/2019, houve alteração na ordem de diversos incisos, os mecanismos de governança e a participação da sociedade civil foram excluídos, além disso, reduziu instrumentos de ação (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR) e centralizou decisões estratégicas em poucos ministérios do governo federal: Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Secretaria da Presidência da República (BRASIL, 2019; MELO 2021).

4.1.2 A trajetória das Políticas Públicas para as regiões de Fronteira

Com o amadurecimento dos processos de globalização em todo mundo, as regiões de fronteira tiveram suas funções alteradas. Deixando de ser vistas apenas como instrumentos de exercício da soberania, que prioriza os interesses nacionais. Essas regiões passam a ser consideradas sob o enfoque de uma abordagem desafiadora em prol do desenvolvimento econômico (SOSA, 2008). No Brasil, historicamente, as principais funções atribuídas à fronteira tem sido a segurança e a defesa do território nacional. Somente no fim do século XX, essa concepção começou a sofrer alterações, a partir de sua inserção em um contexto de regionalização mundial e de necessária consolidação de países em blocos. Assim, sob novos enfoques, a fronteira passou a ser abordada como ponto de integração e cooperação entre diferentes Estados (CARNEIRO FILHO; CAMARA, 2019).

Em seus estudos sobre o nível de desenvolvimento econômico das regiões fronteiriças da Federação Russa, utilizando o conceito de "centro-periferia" Klemeshev; Fedorov e Manakov, (2015, p.41, livre tradução) afirmam que “as regiões de fronteira estão sempre localizadas na periferia do país, portanto, elas têm desvantagens clássicas de desenvolvimento periférico e, muitas vezes, ficam para trás, classificadas como áreas deprimidas”. Na América Latina, de acordo com Moura e Pêgo (2016, p. 65), os territórios de fronteira internacional tendem a apresentar indicadores de menor renda e níveis inferiores de bem-estar da população, condições de atraso e de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental, que são manifestados, particularmente, nas desigualdades territoriais da região, o que torna “imprescindível a organização de uma sistemática de governança, pautada no planejamento e na gestão

interfederativa, participativa e capaz de enfrentar os problemas sociais e ambientais acumulados, a crescente desigualdade e a fragmentação territorial da região”.

Nesse contexto, no caso do Brasil, várias políticas públicas foram destinadas à Faixa de Fronteira (FF), com exceção de dois programas que se referem à década de 1980, a maior parte destas políticas foi implementada a partir dos anos 2000, conforme demonstra o Quadro 8, que apresenta a cronologia das ações públicas federais na região (KRÜGER *et al.*, 2017; PÊGO, B. *et al.*, 2021).

Quadro 8 - Linha do tempo das PPs implementadas na Faixa de Fronteira (1985-2018)
(Continua)

Ano	Política Pública	Objetivo	Abrangência	Escopo de Atuação/Tema Prioritário
1985	Programa Calha Norte – MD ¹	Promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia [...]	422 municípios em 10 estados: AC, AP, AM, MA, MT, MS, PA, RO, RR e TO	Social, Econômico e Ambiental, Segurança e Desenvolvimento
1989	Áreas de Livre Comércio (ALC) – MDIC ² e SUFRAMA ³	Gera emprego e renda, melhorar a infraestrutura, capacitar recursos humanos, entre outros.	Tabatinga (AM); Macapá, Santana (AP); Guajará-Mirim (RO); Boa Vista e Bonfim (RR) e Brasília, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (AC).	Econômico e Social/Comércio
1999	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) – MI ⁴	Retomar o processo de desenvolvimento da região	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Econômico/Desenvolvimento e Integração
2001	Facilitação de Transportes Rodoviários nas Fronteiras – ANTT ⁵ e Min. Turismo	Gerenciar eficientemente o transporte turístico terrestre [...]	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Econômico/Transporte e Turismo
2002	Questões Migratórias - Ministério do Trabalho	Legalizar a residência e o trabalho de nacionais no exterior e vice-versa	Variável de acordo com a localização, interesses e relação com o país vizinho.	Social e Econômico/Migração e Trabalho
2002	Sistema de Vigilância da Amazônia/Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM) - MD	Proteger e monitorar por meio de uma infraestrutura integrada para processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens.	Fronteiras Norte e região da Amazônia	Social/Segurança
2003	Concertação de Fronteiras e Turismo de Fronteiras (Frontur) - Min. Turismo.	Viabilizar e comercializar o turismo integrado na Faixa de Fronteira	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Econômico/Turismo

Quadro 8 - Linha do tempo das PPs implementadas na Faixa de Fronteira (1985-2018)
(Continua)

Ano	Política Pública	Objetivo	Abrangência	Escopo de Atuação/Tema Prioritário
2005	Projeto Intercultural Bilingue Escolas de Fronteira - ME	Construir um modelo comum de ensino em escolas da zona de fronteira a partir da educação intercultural (português e espanhol).	Cidades-Gêmeas do Brasil com países limítrofes ⁶	Social/Educação
2005	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS Fronteiras) - Min. Saúde	Melhorar o serviço de saúde na Fronteira.	121 municípios situados dentro de 10 km a partir da linha de fronteira	Social/Saúde
2007	Fronteiras e Questões Migratórias /SINIVEM ⁷ e PRONASCI ⁸ - MJ	Mapear criminosos e reduzir os índices de criminalidade regionais e mitigar os impactos dos fluxos migratórios em direção ao território nacional.	Municípios da Faixa de Fronteira	Social/ Segurança
2008	Programa Amazônia Protegida (PAP) - Exército Brasileiro	Aumentar o nº de pelotões de Fronteira na floresta, modernizá-los e criar novas brigadas.	Faixa de Fronteira da Amazônia	Social/Segurança
2009	Regularização Fundiária – INCRA ⁹	Priorizar a regularização fundiária e a ratificação de títulos na Faixa de Fronteira.	Municípios da Faixa de Fronteira	Regulamentação Fundiária e Licenciamento Ambiental
2009	Programa de Promoção de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais - MI	Aumentar a autonomia e a sustentabilidade sub-regional estimulando a organização social [...].	Altos Solimões, Vale do Rio Acre, Grande Fronteira do Mercosul, e Metade Sul do RS.	Econômico e Social e Ambiental
2010	Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) - Operação Sentinela e Operação Ágata - MJC, MD	Aperfeiçoar a gestão integrada das instituições envolvidas com segurança pública e reprimir os crimes transfronteiriços [...].	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Ambiental/ Segurança
2010	Criação da Comissão Permanente para Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) - MI.	Propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do governo federal na Faixa de Fronteira.		
2011	Estratégia Nacional de Segurança Pública (Enafron) - MRE, MJC, MD e MF/Senasp	Promover a articulação dos atores governamentais das 3 esferas de governo, fomentando políticas públicas de segurança [...].	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Econômico/Segurança e Comércio

Quadro 8 - Linha do tempo das PPs implementadas na Faixa de Fronteira (1985-2018)
(Conclusão)

Ano	Política Pública	Objetivo	Abrangência	Escopo de Atuação/ Tema Prioritário
2011	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) - GSI, MD, MRE	Possui natureza multidisciplinar, atuando em operações isoladas ou em conjunto com interações governamentais e Forças Armadas para fortalecer a ação do Estado na Faixa de Fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais.	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Ambiental/ Segurança
2012	Integração Sul-Americana - Ministério da Economia	Não específico para a região-meta: Estímulo ao desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões da Faixa de Fronteira, por meio de Políticas Públicas [...].	América do Sul	Econômico, Social e Ambiental
2016	Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)/Operação Muralha - GSI, MD, MFC	Substituir o PEF, fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos transfronteiriços através da atuação integrada e coordenada de órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais.	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Econômico/ Segurança
2016	Política Externa - MRE	Fortalecer a integração regional, com ênfase na América do Sul - promoção do desenvolvimento econômico e social das zonas de fronteira por meio de incentivo a iniciativas conjuntas com os países vizinhos.	Municípios da Faixa de Fronteira	Social e Econômico/ Integração
2018	Reestruturação da CDIF - MI	Fortalecer e melhorar a articulação, visando a formulação e coordenação das ações públicas para Faixa de Fronteira		

Notas: 1 Ministério da Defesa. 2 Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. 3 Superintendência da Zona Franca de Manaus. 4 Ministério da Integração. 5 Agência Nacional de Transportes Terrestres. 6 Dionísio Cerqueira (SC), Foz do Iguaçu (PR), Uruguaiana (RS), São Borja (RS), Itaqui (RS), Chuí (RS), Jaguarão (RS), Ponta Porã (MS) e Pacaraima (RR). 7 Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento. 8 Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. 9 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Fonte: (KRÜGER et al., 2017; PÊGO, B. et al., 2021) adaptado pela autora.

O primeiro programa, implementado em 1985, denominado Programa Calha Norte (PCN), que foi marcado por três momentos distintos: de sua implementação até 1989, seu escopo de atuação baseava-se em resposta a demandas de caráter militar; entre 1990 e 2002, devido à escassez de recursos orçamentários, houve uma redefinição na relação civil-militar e, por fim, a partir de 2003, com o aumento de seus recursos, sua área de atuação ampliou-se, passando a ser relevante também na vertente civil, através de convênios junto às prefeituras nas áreas saúde, educação e bens públicos. Na atualidade, o programa abrange 422 municípios dos estados de Amapá, Acre, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (BRASIL, 2020a).

Conforme destacado por Krüger *et al.* (2017, p.49), a abertura política e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) marcaram o cenário de transição da década de 1980 para a de 1990, abrindo espaço para fomentar políticas públicas que demandariam da União “a execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais”. Entretanto, diante do elevado déficit fiscal gerado pela sucessiva crise econômica brasileira na década de 1990, as intervenções centraram-se “no domínio da política monetária” e “no combate à inflação” (CARGNIN, 2014, p. 211).

Apesar desse cenário desfavorável, em 1999 o Programa para o Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDSFF) foi implementado, e devido a avaliação negativa que obteve por alocar recursos sem apresentar diretrizes claras e sem considerar as diferenças sub-regionais (KRÜGER *et al.*, 2017), em 2002 passou por uma reestruturação, em que foi renomeado como Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) adotando como eixos norteadores: o fortalecimento institucional; o desenvolvimento econômico integrado; a cidadania e o marco regulatório (SCHERMA, 2015).

A partir desta concentração de esforços, particularmente para o desenvolvimento das regiões vulneráveis, para dar ênfase a esse processo de desdobramento em novos planos e programas, em 2003 entrou em cena a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujos principais instrumentos foram os fundos constitucionais de financiamento (FCFs). Trata-se de fundos que foram criados pela CF/1988 e regulamentados por lei específica (7.827/1989) com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social de regiões menos favorecidas (CARGNIN, 2014; PÊGO, B. *et al.*, 2021).

Na esteira da retomada do desenvolvimento, além das políticas mencionadas, nos anos 2000 surgiram e foram implementadas diversas políticas públicas nas regiões de fronteira, conforme apresentadas no quadro 8, sendo: a) facilitação de transportes rodoviários em fronteiras; b) questões migratórias; c) concertação de fronteiras e turismo de fronteiras (Frontur); d) Programa Escolas Interculturais de Fronteira (Peif); e) Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteiras); f) fronteiras e questões migratórias – Sistema Integrado Nacional de Identificação de Veículos em Movimento (Sinivem) e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci); g) Programa Amazônia Protegida; h) regularização fundiária; i) Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); entre outros (KRÜGER *et al.*, 2017).

Segundo Pêgo, B. *et al.* (2021), entre essas ações públicas citadas, sob perspectiva do desenvolvimento, destacam-se o Frontur, o Peif, o SIS-Fronteira e o Promeso. O Frontur

incrementou a aproximação cultural por meio do turismo, como uma ferramenta estratégica para a integração e o desenvolvimento econômico dos países da América do Sul; o Peif, que teve início em 2005 como Projeto Escola Intercultural Bilíngues de Fronteira (PEIBF), abrangendo as cidades gêmeas do Brasil, do Uruguai, da Argentina, do Paraguai e da Venezuela possibilitou a construção de um modelo de ensino comum nas escolas de fronteira, baseado em um programa para a educação intercultural, enfatizando o ensino do português e do espanhol; o SIS-Fronteiras, através de um aporte financeiro, na área da saúde, para 121 municípios fronteiriços, buscou a promoção da integração de ações e serviços de saúde nessas regiões, contribuindo, assim, para a organização e o fortalecimento dos sistemas locais de saúde, suas ações perduraram até o ano de 2014, extinto pelo Ministério da Saúde (MS) não houve avaliação geral de seus resultados (KRÜGER *et al.*, 2017); o Promeso, embora não tenha sido específico para a região fronteira, teve como objetivo promover a articulação das políticas públicas, através da identificação de potencialidades e vulnerabilidades sociais, econômicas, culturais, entre outras.

Com a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e a instituição dos núcleos de fronteira, em 2010, ampliaram-se as discussões a respeito do desenvolvimento regional fronteiriço. Contudo, ainda nesse período, boa parte das políticas públicas para a região foram aos poucos sendo esvaziadas e descontinuadas, como foi o caso dos programas apoiados pelo PDFF, que segundo Cargnin (2014), estiveram vigentes até 2011. Entretanto, se comparado à dinâmica adotada pelos países em estágio mais avançado de integração, se mantiveram em situação embrionária dada a dificuldade de tratar de temas estratégicos transnacionais no âmbito do programa, uma vez que a maioria significativa de suas ações considerava apenas o lado brasileiro.

Desta forma, a busca pelo desenvolvimento da fronteira resumiu-se ao Programa Integração Sul-Americana, que não sendo específico para a região, visava o fortalecimento da integração regional como um todo. Apresentando dificuldades operacionais, “especialmente quanto ao contingenciamento de recursos, uma vez que, não era prioritário no governo federal e não se mostrou muito efetivo, até porque teve (poucos) recursos apenas em seu primeiro ano” o programa precisava ser revisto (SCHERMA, 2015, p. 211).

A partir de então, conforme demonstram as políticas públicas implementadas desde 2010, as ações públicas federais para a FF tiveram seus escopos resumidos à área de segurança, sendo: a) em 2010 - Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)/Operações Sentinela e Ágata; b) em 2012 - Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) e c) Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron); d) em 2016 - Programa de Proteção

Integrado de Fronteiras (PPIF)/Operação Muralha, e) Programa Desenvolvimento Regional e Territorial.

Em relação à CDIF, de acordo com Boppré (2019), a CDIF é composta por 20 órgãos do governo federal e oito entidades convidadas. No exercício de suas atribuições, dispõe de uma secretaria executiva, qual seja, a Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, bem como de núcleos estaduais formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço. Através de sua atuação a CDIF busca promover o desenvolvimento socioeconômico dos 588 municípios brasileiros localizados na faixa de fronteira, contemplando onze unidades federativas que fazem fronteira com países vizinhos, sendo: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Em 2018, após uma ampla discussão envolvendo inúmeras instituições participantes, decidiu-se pela reestruturação da comissão (BRASIL, 2018).

Essa reestruturação da CDIF ocorreu em 2019 através do Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019, tornando-se um órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e diretamente vinculado à Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. O colegiado reúne representantes do governo federal e se propõe a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da FF, bem como estimular a articulação federativa com os entes federados na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros nesta região. A CDIF é composta por representantes dos seguintes órgãos: 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.

É importante ressaltar que a CDIF tem trabalhado em um Termo de Referência para um Plano de Ação para a Faixa de Fronteira, que contempla os Arcos Norte, Central e Sul, com diagnóstico de demandas e de preferência levando em consideração o planejamento e a implementação das ações da PNDR nos eixos setoriais de intervenção, devendo contemplar as carteiras de projeto para cada estado por arco fronteiriço. O resultado pretendido refletirá em uma PNDR fortalecida e consolidada para a faixa de fronteira, mediante a implementação de planos, programas, projetos e normativas. O Plano de Ação da CDIF será proposto de forma a harmonizar-se com o plano de ação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) (BRASIL, 2020b).

4.1.3 A implementação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

Ao expressar sobre a Política de Desenvolvimento Regional (PNDR), Cargnin (2014) admite que, mesmo não havendo um consenso sobre as bases que alicerçam o sucesso ou o insucesso das regiões, de maneira geral aceita-se que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento, por fazerem parte da essência do modelo de produção. Não obstante, particularmente sob o ponto de vista do Estado, que tem como premissa a preocupação com a totalidade do território, sua persistência ou seu agravamento em níveis elevados é indesejável e, até mesmo, inaceitável. Nessa perspectiva, tendo como fundamento a preocupação com o equilíbrio do desenvolvimento territorial e sob o argumento favorável a um posicionamento mais firme do Estado perante os problemas decorrentes do funcionamento do sistema econômico, a retomada do debate sobre a integração nacional a PNDR foi instituída, tendo como proposta “uma abordagem que privilegiasse a recuperação de territórios que têm sido colocados à margem do processo de desenvolvimento” (CARGNIN, 2014, p. 22).

A definição da tipologia dessa Política foi apontada pelo autor como um dos elementos primordiais que alicerçam a identificação dos territórios priorizados. No caso da PNDR, os critérios de elegibilidade foram constituídos pela combinação de dois indicadores básicos publicados pelo IBGE: o rendimento médio mensal por habitante e a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante. Esses indicadores de renda e de dinamismo foram analisados por microrregiões geográficas, e deram origem a uma tipologia que classifica as diferentes microrregiões ou municípios em quatro categorias regionais, a saber: de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, as três últimas foram definidas como prioritárias na concepção da PNDR. Apesar de abranger todo o território brasileiro, essa tipologia adotada esclarece que a estratégia nacional de desenvolvimento regional tem como prioridade as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que historicamente foram marginalizadas na escala nacional.

A organização dos instrumentos da Política se deu de acordo com a seleção das escalas em três níveis: planos, programas e fundos. O primeiro nível refere-se à escala macrorregional, ocupando-se dos problemas ocorridos nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, utilizou como instrumentos os Planos Estratégicos de Desenvolvimento e, após sua reformulação, as Superintendências Regionais de Desenvolvimento; o segundo nível, refere-se à escala sub-regional tendo como prioridade as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), o SemiÁrido e a Região da Faixa de Fronteira, utilizando como instrumentos os Programas, no caso da região da Faixa de Fronteira, a partir da realização de um amplo estudo

chamado de Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, foi reconfigurado como instrumento o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF); o terceiro nível refere-se aos instrumentos financeiros da PNDR para investimentos do setor privado, constituindo-se em uma linha de crédito acessível se comparada às taxas praticadas pelo mercado. Os principais fundos são os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), criados pelo artigo 159 da Constituição de 1988 e regulamentados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e os Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA), instituídos em 2001, quando criadas as Agências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (CARGNIN, 2014).

Como já mencionado anteriormente, a Faixa de Fronteira compreende uma área de cento e cinquenta quilômetros de largura, situada ao longo dos 15.719 km de fronteira do território nacional. Definida pela Lei Federal nº 6.634/79, foi regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. Ao longo dessa faixa, “os municípios que fazem divisa com os países vizinhos são classificados como de ‘linha de fronteira’, enquanto as cidades que possuem ligação direta com um ou mais vizinhos são chamadas de ‘Cidades Gêmeas’” (CARGNIN, 2014, p. 31). Considerando que a integração da área de fronteira é uma diretriz da PNDR, que visa incorporar essas partes do território tanto na dinâmica econômica nacional quanto das regiões vizinhas, o PDFF dá ênfase ao desenvolvimento das cidades-gêmeas, a dinamização dos arranjos produtivos e ao fortalecimento dos atores que atuam nesse território, espera-se que uma vez fortalecidos, esses atores possam “protagonizar o processo de desenvolvimento endógeno e sustentável, resultando no fortalecimento de novos eixos dinâmicos da economia” (BRASIL/MI, 2009, p 14).

A implementação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira foi planejada mediante o estabelecimento de parcerias estratégicas, buscando a transversalidade institucional para a integração de ações convergentes. “O PDFF visa a agregar contribuições específicas à estruturação da Faixa de Fronteira, contemplando ações de planejamento estratégico, de apoio a atividades econômicas, de infraestrutura urbana e de melhorias sociais na região” (BRASIL/MI, 2009, p 24). Assim, essa estratégia segue três grandes linhas de ação: i) desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades gêmeas; ii) articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias e iii) melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

Inicialmente, ao priorizar a atuação em sub-regiões que contêm cidades-gêmeas, o Comitê Executivo da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, considerou o fato de a nova ordem mundial identificar cidades contíguas como uma oportunidade de fortalecer e catalisar os processos de desenvolvimento sub-regional e de integração internacional, indispensáveis para a competitividade nacional, bem como encontrou uma maneira de responder à dívida social que o Estado tem com essas populações historicamente marginalizadas.

Na busca por maior interação com os países vizinhos, para melhor compreensão das relações que regem a zona de fronteira, fez-se necessário definir algumas noções e conceitos. Reconhecendo que, em razão das diferenças geográficas, do tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Governo e do tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos, no campo das interações transfronteiriças, há uma diversidade de situações de fronteira ao longo do limite internacional do país, o Programa abarca a seguinte tipologia das interações transfronteiriças, conforme apresenta o Quadro .

Quadro 9 - Tipologia das interações para o caso Brasileiro

Tipologia das interações transfronteiriças
<p>Margem: interação em que a população fronteiriça de cada lado do limite internacional mantém pouco contato entre si, exceto de tipo familiar ou para modestas trocas comerciais. As relações são mais fortes com o nacional de cada país do que entre si. Caracteriza-se pela ausência de infraestrutura conectando os principais núcleos de povoamento;</p>
<p>Zona-tampão: termo 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;</p>
<p>Frentes: termo é usualmente empregado para caracterizar frentes de povoamento. No caso das interações fronteiriças, a “frente” também designa outros tipos de dinâmicas espaciais, como a frente cultural (que se dá pelas afinidades seletivas), a frente indígena ou a frente militar;</p>
<p>Capilar: interações que podem ocorrer somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea; por meio de trocas difusas entre vizinhos com limitadas redes de comunicação, ou resultar de zonas de integração espontânea, nas quais o Estado intervém pouco, principalmente não patrocinando a construção de infraestrutura de articulação transfronteiriça.</p>
<p>Sinapse: o modelo sinapse refere-se à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças; é apoiado pelos Estados contíguos. As cidades-gêmeas mais dinâmicas podem ser caracterizadas de acordo com esse modelo</p>

Fonte: PDFF/BRASIL/MI,(2009).

Diante das principais dificuldades enfrentadas na elaboração e na implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da área de fronteira como: as barreiras legais, diplomáticas, a falta de articulação do território com o centro político-decisório do país, a falta de informações sobre a região e o elevado grau de informalidade de diversas ações executadas na linha de fronteira, há uma demanda pelo estabelecimento de “zonas de integração

fronteira”, por parte dos países envolvidos e o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas definidas.

Atualmente, são 33 o número de cidades-gêmeas na fronteira do Brasil com os países vizinhos, na implementação do PDFF contava-se com 29, esse aumento se deve às pressões, por parte dos diferentes grupos de interesses, que buscaram o enquadramento para se beneficiar da Lei 12.723/2012, a Lei dos *free shops* de fronteira terrestre (tema que foi tratado na dissertação de mestrado da autora). O maior número de cidades-gêmeas e as mais importantes localizam-se em fronteira seca ou estão articuladas por pontes de grande ou pequeno porte. Consequentemente, a posição estratégica em relação às linhas de comunicação terrestre e a existência de infraestrutura de articulação podem explicar a emergência de muitas cidades-gêmeas, mas não garantem o crescimento e a simetria urbana destas. De acordo com as características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido, os fluxos transfronteiriços apresentam elementos comuns, contudo, comportamentos distintos, podendo ser verificados por meio de alguns elementos, como o trabalho, os fluxos de capital, a terra e os recursos naturais e os serviços de consumo coletivo, razões pelas quais se justifica a constituição das cidades-gêmeas como um dos alvos prioritários das políticas para a zona de fronteira (BRASIL/MI, 2009).

Quanto a articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias, foram implantadas 13 mesorregiões prioritárias que fazem parte do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), e, dentre elas, quatro mesorregiões – Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS) – encontraram-se em áreas coincidentes com o limite de 150 km da Faixa de Fronteira, sendo beneficiadas pelas ações do PDFF e do Promeso, de modo que, complementarmente, os programas em questão pudessem garantir o desenvolvimento sustentável dessas sub-regiões que se configuram como dupla prioridade de desenvolvimento regional e integração nacional. Somando-se ao exposto, o trabalho conjunto entre os programas permitiria que o PDFF chegasse a atuar sobre 331 dos 588 municípios da Faixa de Fronteira (BRASIL/MI, 2009).

A terceira linha de ação estratégica trata da melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira. As ações propostas nesta linha tiveram como objetivo a articulação dos atores da Faixa de Fronteira, isto é, da sociedade civil, do setor privado e dos representantes dos países vizinhos, em torno de projetos de desenvolvimento comuns e de construção de percepções da realidade local e sub-regional, bem como promover a elaboração de agenda para superar os obstáculos e utilizar as potencialidades:

“Sua estratégia de atuação engloba o empoderamento do capital social, o incentivo a *Arranjos Produtivos Locais (APLs)*, a promoção da articulação dos atores e o estímulo à infraestrutura econômica, social e gerencial” (BRASIL/MI, 2009, p 32).

Além disso, é dada ênfase à articulação da sociedade civil organizada com os Comitês de Fronteira, sendo imprescindível para que, no início da atuação do programa a partir dos projetos de desenvolvimento, questões relativas às fronteiras fossem contempladas. Objetivando-se, ainda, a ampliação do conhecimento compartilhado entre o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o maior número possível de municípios inseridos nesse espaço geográfico (BRASIL/MI, 2009).

Vislumbrando-se a ampliação da área geográfica coberta efetivamente pelo PDFF, suscitando a implementação de programas sub-regionais, em coerência com sua diretriz de desenvolvimento regional, uma característica importante do PDFF refere-se à abordagem da Faixa de Fronteira em arcos e espaços sub-regionais, que permitissem a otimização e a catalisação do aproveitamento de peculiaridades da organização social, das características produtivas locais: sociais, econômicas, políticas e culturais.

Dessa forma, a Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes arcos: Norte, Central e Sul, conforme demonstra a Figura 6. Para tanto, utilizou-se da tipologia de sub-regiões a partir da proposta apresentada no estudo ‘Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (2005)’, coordenado pela pesquisadora Lia Osório Machado do grupo RETIS/UFRJ, trata-se de uma abordagem acerca das características socioculturais, diversificação econômica, grau de institucionalização e tipologia de relacionamento como os países que fazem fronteira com o Brasil. A partir desse estudo minucioso, “a região passou a ser tratada de acordo com suas especificidades e não mais de forma homogênea, como ocorria no passado” (BRASIL/MI, 2008, p. 30).

O arco Norte compreende os estados de Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá; o arco Central, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e o arco Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No arco Norte, a diversidade da fronteira é demarcada pela presença de reservas naturais e florestas, devido à potencialidade de riquezas minerais e biodiversidade da Amazônia, ela torna-se uma prioridade, sendo também relevante pelo número de terras indígenas (TIs). Povoada por indígenas, populações remanescentes de quilombos, ribeirinhos, pescadores artesanais, carvoeiros, seringueiros, castanheiros, coletores de açaí, entre outros povos tradicionais, a dimensão da Amazônia e sua baixa densidade demográfica, quando comparada com outras regiões, é o seu maior desafio. Logo, “qualquer ação no arco Norte deve se reportar aos diversos agentes, atores e arranjos produtivos peculiares, como uma

forma de aprimorar os diferentes projetos territoriais na construção de alternativas de desenvolvimento para a população” (PÊGO *et al.*, 2017; 2018 ; BRASIL, 2020, p. 53).

Figura 6 - A divisão da Faixa de Fronteira em 3 arcos: Norte, Central e Sul



Fonte: Gimenez (2015), adaptado com dados do IBGE (2015) e do MIN (2005; 2010).

No arco Central, por sua vez, há um reconhecimento de que a zona de fronteira é um espaço de interações, contatos e fluxos sociais, econômicos e culturais, movido por semelhanças e contrastes, onde se estabelecem arranjos transfronteiriços com fortes vínculos e relações familiares, profissionais, comerciais e institucionais que superam a linha divisória territorial. Consequentemente, surge a necessidade de uma aproximação institucional e, aprofundamento no relacionamento entre o governo do município brasileiro e o governo da cidade do país vizinho, *justificando sua relevância para seleção como foco da tese*. Em razão das grandes porções de limite seco, onde não há obstáculos físicos significativos de separação, os contatos de aproximação entre os países em vários pontos da fronteira do arco Central são facilitados, destaca-se que são contatos que vem se consolidando ao longo de alguns séculos, especialmente nas relações de parentescos, responsáveis pelo maior entrelaçamento cultural dos povos.

O arco Sul é o mais dinâmico economicamente devido ao número de arranjos transfronteiriços que engloba, compreendendo a porção da faixa de fronteira com a maior densidade de população, dos 588 municípios que compõem a faixa de fronteira brasileira, 418

fazem parte desse arco, o que lhe confere uma densidade institucional muito grande. Além disso, ele possui uma rede urbana muito ramificada e fluxos de produção e comércio elevados, que são favorecidos por uma malha viária que garante possibilidades de conexão entre os países do Cone Sul, com os quais realiza intensas trocas, totalizando, no conjunto dos três estados sulinos (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), dezessete arranjos, com alguns envolvendo mais de uma Unidade da Federação (UF) e outros abrangendo mais de dois países (PÊGO, B. *et al.*, 2020).

A respeito da atuação do Programa PDFF, levando em consideração a importância das parcerias, esse programa buscou trabalhar conjuntamente com outros órgãos e instituições visando melhorar o alcance de suas atividades. Assim, através do fortalecimento de suas relações com os governos subnacionais, as prefeituras e os governos estaduais, procurou executar ações em parceria, para que os objetivos do governo federal fossem alcançados juntamente com os anseios dos governos locais. Ressalta-se que o fortalecimento de institucionalidades locais, foi uma das formas de atuação estratégica do programa, para a identificação das demandas locais com a população afetada pelas especificidades da região de fronteira (BRASIL/MI, 2008).

Outro importante viés de relacionamento do programa, objetivando a eficiência de suas ações, foi a coordenação com as ações de outros órgãos pertencentes à estrutura do governo federal. Por compreender uma parte significativa do território nacional, a FF envolve a competência da maioria dos ministérios que fazem parte da organização administrativa do governo federal, o que possibilita a discussão dos temas de fronteira e a consolidação das ações nesse território de modo conjunto e acertada. “O objetivo dessa metodologia de atuação é colocar a Faixa de Fronteira como território estratégico, indo além do sentido da segurança nacional” (BRASIL/MI, 2008, p. 31). O Quadro 40 apresenta as principais ações do PDFF (programa 0120) inseridas no Plano Plurianual 2008-2011.

Quanto aos resultados esperados pelo PDFF, se desdobraram em quatro objetivos estratégicos, a saber:

- a) Promover a convergência das políticas públicas setoriais na Faixa de Fronteira para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região;
- b) Articular a soberania nacional com o desenvolvimento regional, em sua dimensão produtiva, social, institucional e cultural, beneficiando os dois lados da fronteira e levando em consideração a peculiar interdependência dos municípios de fronteira, em especial das cidades-gêmeas;
- c) Formular e promover a implementação das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, valorizando espaços sub-regionais e visando à inserção social e produtiva das populações locais;
- d) Realizar investimentos em infraestrutura produtiva para apoiar o processo de integração nacional e estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de

regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes, o desenvolvimento local e a integração da América do Sul (BRASIL/MI, 2009, p. 48).

Quadro 40 - Principais ações do PDFF inseridas no Plano Plurianual 2008-2011

Ação	Descrição	Finalidade
Ação 6551 - Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais na Faixa de Fronteira	Estruturação ou aprimoramento de processos produtivos e de sistemas de comercialização, inclusive com implantação de estruturas físicas e aquisição de equipamentos, em empreendimentos preferencialmente associativos e de caráter regional, com vistas ao acesso às oportunidades de mercado.	Desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais a cargo de pequenos e médios produtores, empresas, associações produtivas ou instituições correlatas, visando sua inserção nas economias local, regional, nacional e internacional.
Ação 6552 - Organização Social e Associativismo na Faixa de Fronteira	Iniciativas voltadas para a sensibilização, mobilização e pactuação de atores regionais que contribuam para o fortalecimento do capital social e para a implementação de um processo sustentável de desenvolvimento na região, por meio da organização social e produtiva mais adequada a cada caso.	Apoiar a organização social de atores, objetivando à gestão compartilhada do desenvolvimento, estimulando a sinergia de ações, o comprometimento e a capacidade de identificação e o encaminhamento de demandas[...]; ampliar a viabilidade e a sustentabilidade das atividades produtivas na FF [...].
Ação 6553 - Apoio à Implantação da Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	Implantação de projetos estruturantes de infraestrutura de apoio à produção e à logística, incluindo a implementação de equipamentos urbanos/ rurais e de obras civis que articulem regionalmente os municípios da Faixa de Fronteira	Melhorar a qualidade de vida da população residente na Faixa de Fronteira pelo provimento de infraestrutura social e produtiva necessárias à dinamização das economias locais ou regionais.
Ação 6565 - Apoio à Geração de Empreendimentos Produtivos na Faixa de Fronteira	Realização de Eventos de Organização Produtiva – EOP locais, para a capacitação e organização produtiva de comunidades em empreendimentos produtivos coletivos.	Organização de comunidades situadas nas áreas prioritárias da PNDR, nos municípios da Faixa de Fronteira, visando sua inserção produtiva e competitiva no mercado.
Ação 6593 - Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	Oferta de capacitação para agentes públicos e privados locais que atuem na organização social, nas atividades econômicas e produtivas.	Superar deficiências do capital humano necessário para a gestão compartilhada do desenvolvimento e para a estruturação e dinamização da base produtiva regional, incluindo a absorção e a difusão de informação e tecnologia.

Fonte: PDFF/BRASIL/MI (2009).

Embora se tenha observado que o PDFF apresentou alguns resultados práticos relevantes para o desenvolvimento desse espaço, propiciando inserção social da população local, podendo ser citada a focalização das ações voltadas para o desenvolvimento local, a promoção de articulação entre atores locais, estaduais, regionais, nacionais, estrangeiros e representantes da sociedade civil, diversos diagnósticos realizados pelo Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), reunindo representantes do Governo Federal, de entidades representativas dos Estados fronteiriços e de associações municipais, bem como as recorrentes demandas elaboradas pelas comunidades fronteiriças demonstram, que, “as ações empreendidas

pelos agentes públicos, embora bem intencionadas, não vem apresentando a efetividade esperada, traduzindo-se em resultados bastante pontuais e desconsiderando a potencial sinergia que poderia ser gerada pelas várias iniciativas produzidas”.

Desta maneira, o GTI constatou que, apreendida “a amplitude e a complexidade do conjunto de desafios que a integração fronteiriça impõe ao poder público, o principal obstáculo ao desenvolvimento da faixa de fronteira e sua integração aos vizinhos está na fragmentação e na desarticulação das políticas públicas implementadas” (BRASIL, 2010a, p.77). Na mesma direção, Krüger, Dantas e Passador (2018) afirmam que a identificação desses obstáculos resultou na criação da CDIF, que sob coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI, dentre suas atribuições, está a proposição de diretrizes gerais para a atuação coordenada do Governo Federal no apoio ao Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2010a).

Ao analisar os resultados da avaliação das políticas públicas federais voltadas à Faixa de Fronteira, Pêgo, B. *et al.* (2021, p.182) concluem que, embora as discussões pertinentes ao desenvolvimento regional fronteiriço tenham se ampliado e as políticas públicas em pauta proporcionaram avanços, inúmeros fatores influenciaram negativamente o desempenho das ações públicas na região, destacando-se entre eles: “a baixa descentralização e articulação interfederativa, a descontinuidade das políticas públicas e a carência de informações para monitoramento e avaliação”.

Em uma análise das políticas federais para a Faixa de Fronteira realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2019, alguns apontamentos ratificam o posicionamento dos autores: ausência de sistematização específica para os países fronteiriços e mecanismos de cooperação internacional; fragilidades na lógica de intervenção integrada abrangendo políticas federais relacionadas à Faixa de Fronteira; baixo grau de investimentos e falta de infraestrutura (recursos humanos, materiais e financeiros) para prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços; dificuldade para unificação dos esforços criados por fatores políticos, institucionais, operacionais e legais; o modelo utilizado para monitorar e avaliar as políticas públicas fornece dados insuficientes; entre outros (PÊGO, B. *et al.* 2021).

Diante da urgência de se assegurar a realização eficiente e contínua das ações e matérias que compreendem a Faixa de Fronteira, em 2020, através da Portaria nº 3.227, de 28/12/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional, surge uma nova iniciativa de implementação da PNDR visando enriquecer o seu alcance na esfera das ações direcionadas a esse espaço territorial brasileiro, trata-se do Programa Fronteira Integrada (PFI). Esse Programa tem como finalidade 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. As intervenções públicas serão promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, a partir do PIF, objetivando o fortalecimento dos municípios da faixa de fronteira, especialmente 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, 2020).

4.1.4 As Políticas Públicas no âmbito do estado de Mato Grosso do Sul.

As primeiras ações estatais no estado de Mato Grosso do Sul remontam ao século XVIII, com finalidade geopolítica buscavam ‘garantir as fronteiras’, sendo alinhadas aos objetivos econômicos de se proteger as jazidas e os trajetos de passagens até as minas de Cuiabá, então descobertas naquele século, com o movimento das ‘bandeiras’. Para tanto, foram fomentadas a criação de vilas, arraiais e fortes, destacando-se o Forte de Corumbá (1778), o Forte Coimbra (1775) e o Forte de Miranda (1797). Após a primeira metade do século XIX, a principal atividade econômica na região passou a ser a atividade pecuária. Registra-se uma participação estatal mais ativa através das políticas de integração do território nacional com foco na implantação das linhas telegráficas (entre 1901 e 1905), e na expansão dos transportes terrestres, especialmente, a construção da Ferrovia Noroeste do Brasil ligando Bauru (SP) a Corumbá (MS), concluída em 1914 (SANTOS; MISSIO, 2021).

Em 1930, foi implantado o programa “Marcha para o Oeste”, cuja finalidade era povoar e desenvolver a região, ao dotá-la de maior infraestrutura e promoção do dinamismo e diversificação das atividades de produção. Já em meados da década de 1960, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da região Centro-Oeste (SUDECO), responsável pelos programas voltados para o desenvolvimento do atual território sul mato-grossense (MS), entre os quais se destacam os ‘programas especiais’: Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (POLOCENTRO), o Programa de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN) e o Programa de Desenvolvimento da Grande Dourados (PRODEGRAN). No PRODEPAN, que abrangeu a região pantaneira, a maior parte dos recursos destinou-se à construção da rodovia Transpantaneira, além de favorecer os investimentos no desenvolvimento da pecuária (IBID).

Segundo os autores, embora a SUDECO tenha influenciado positivamente o desenvolvimento regional de MS e do Centro-Oeste, essa influência foi bastante limitada, uma

vez que suas ações eram dependentes do capital estrangeiro. No contexto de reestruturação do Estado brasileiro, em 1990, a SUDECO foi extinta, sendo recriada em 2009 (regulamentada em 2011), em um período demarcado pela tentativa de retomar as políticas e ações para o desenvolvimento através do planejamento público.

Santos e Missio (2021) constatam que no período entre 1985 e 1995 não foram implementadas políticas significativas de desenvolvimento regional, entretanto, com a promulgação da Constituição de 1988, ao estabelecer que os programas de duração continuada deveriam constar nos planos plurianuais, a questão do planejamento do desenvolvimento retorna à pauta governamental. Em agosto de 1996, foi lançado o ‘Programa Brasil em Ação’, cujo objetivo era gerenciar e organizar com eficácia a utilização dos recursos públicos. Os projetos eram direcionados à integração nacional, dando início à política dos chamados ‘Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento’.

Dos 42 empreendimentos do Programa ‘Brasil em Ação’, 26 destinavam-se para área de infraestrutura, no recorte voltado para o estado de MS, os autores põem em destaque as três políticas programadas para melhorar a infraestrutura de transportes: a) Recuperação das BR-364/163; b) Construção da estrada de ferro Ferronorte; e c) Conclusão da hidrovía Tietê-Paraná. “O objetivo principal desses projetos era escoar a produção da região. Havia, ainda, o projeto que envolvia a implementação do Gasoduto Brasil-Bolívia, pois teria a cidade de Corumbá como uma das pontas do gasoduto brasileiro” (SANTOS; MISSIO, 2021, p. 936).

A Ferrovia opera desde 2008 sobre o nome de América Latina Logística Malha Norte S.A, por concessão deliberada da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com atuação em MT e MS, somando 500 km de extensão de linha. O gasoduto Brasil-Bolívia (inaugurado em fevereiro de 1999) aumentou consideravelmente a oferta de energia, favorecendo a implantação industrial [...]. A hidrovía Paraná-Tietê representa importante rota de escoamento dos produtos de MS, transportando mais de 9 milhões de toneladas na navegação interior (ANTAQ, 2017). Observa-se, assim, que o objetivo da política dos “Eixos” em MS era aumentar as vantagens competitivas da matriz produtiva já estabelecida (agroexportadora) (SANTOS; MISSIO, 2021, p. 937-938).

Para Santos e Missio (2020), ao aumentar as vantagens competitivas já estabelecidas, no caso a agroexportadora, por meio do desenvolvimento dos projetos de infraestrutura envolvendo tanto a hidrovía Paraná-Tietê como a ferrovia Ferronorte, foram fortalecidas apenas algumas regiões, sendo possível argumentar, na percepção dos autores, “que essas políticas reforçaram as desigualdades regionais no estado” (Ibidem).

Sobre o Gasoduto, Abreu (2014, p. 334) afirma que “o traçado do gasoduto penetra o Brasil por Corumbá (MS), percorrendo uma extensão de 702 km até Três Lagoas (MS), quando

entra no estado de São Paulo, dirigindo-se para a Refinaria REPLAN, em Paulínia e daí até o Rio Grande do Sul, passando pelo Paraná e Santa Catarina”.

Com a institucionalização da PNDR através do Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, traçava-se uma retomada de ações para tratar das questões regionais. O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) foi um dos três planos macrorregionais formulados no âmbito da PNDR. Os seis vetores estratégicos para o desenvolvimento apresentados pelo PDCO foram: Democratização e melhoria da gestão pública; Gestão ambiental e recuperação do meio ambiente; Melhoria da educação e fortalecimento do sistema de P&D; Ampliação da infraestrutura social e urbana; Ampliação da infraestrutura econômica e logística; Diversificação e adensamento das cadeias produtivas (GUMIERO, 2017). Acrescente-se que a região do Pantanal (que abriga o recorte desta tese) foi eleita como uma das sub-regiões consideradas estratégicas e prioritárias para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (SEMADE, 2015; SANTOS; MISSIO, 2021).

Para atender aos interesses do Planejamento de ações macroeconômicas, o estado de Mato Grosso do Sul, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (Semade), elaborou, em 2015, o documento ‘Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento’, que apresenta a regionalização de seu território aplicando o conceito de polarização e de lideranças urbanas e seu entorno, correlacionado através de eixos de ligação e das relações de influência e de dependência que existem entre os municípios polos e aqueles que estão sobre sua influência socioeconômica (SEMADE, 2015; GUMIERO, 2017).

Como destacado por Gumiero (2017), o documento definiu a unidade federativa de MS em nove regiões de planejamento abrangendo setenta e nove municípios. Para tanto, a equipe técnica da Semade procurou aplicar em seus estudos de planejamento do território sul-mato-grossense as principais teorias de regionalização, a teoria da homogeneidade, a teoria dos polos de liderança regional e a teoria das regiões de planejamento. “A posição geográfica das nove regiões estabelecidas no Mato Grosso do Sul tem como principal capilaridade de ligação inter-regional os três grandes eixos rodoviários: as BR 163, BR 262 e BR 267, rodovias federais que cortam o território estadual nos sentidos Norte-Sul e Leste-Oeste” (SEMADE, 2015, p. 10). Segundo Gumiero (2017, p. 176), “por intermédio da capilaridade desta logística de mobilidade pode ser possível apreender o impacto das políticas públicas mediante a conexão dos municípios e das demandas por serviços da população como saúde e educação”.

Ademais, para a Semade (2015, p. 13):

Os vazios demográficos e econômicos que estão presentes no espaço geográfico que compõem o território estadual é reflexo da disparidade de recursos que estão disponíveis nas diversas regiões e nos 79 municípios que apresentam grau de desenvolvimento heterogêneo. A redução das desigualdades regionais depende da definição de estratégias de desenvolvimento com a organização do espaço geográfico, criando e definindo regiões para a implantação de políticas perenes de desenvolvimento sustentável que não sofram descontinuidade em cada mudança de gestão político-administrativa.

Na regionalização organizada pela Semade, o município de Campo Grande, capital do estado, foi posicionado como o maior centro urbano e econômico, por ocupar na hierarquização urbana o campo de maior influência sob as demais regiões, no que diz respeito à atração demográfica e à capacidade para atender demandas de bens e serviços do seu entorno; na sequência estão os municípios de Dourados, Corumbá e Três Lagoas ocupando a posição de subpolos regionais. A Figura 7 apresenta as nove regiões de desenvolvimento do estado.

Figura 7 - Regiões de Planejamento do Estado de Mato Grosso do Sul

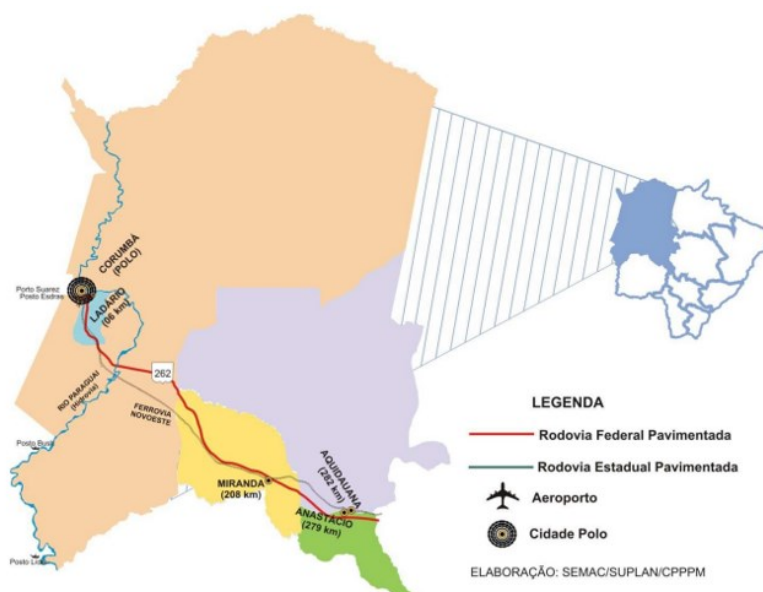


Fonte: SEMADE (2015).

Os municípios de **Corumbá** e **Ladário** fazem parte da **região do Pantanal** (em azul claro no mapa), localizada na porção centro-oeste e noroeste do estado de Mato Grosso do Sul, fronteira com a Bolívia. Nessa região, a pecuária extensiva foi a maior responsável pela ocupação, contudo, nos últimos anos, outras atividades econômicas vêm sendo desenvolvidas, com destaque para o turismo ecológico de pesca e para o turismo rural, além da mineração e do comércio de fronteira (Corumbá/Puerto Suarez). A principal alternativa rodoviária para ligação desta região com as demais regiões do estado é a BR-262, que atravessa o Estado de leste a oeste, conforme pode se observar na Figura 8, e é também acompanhando o traçado da rodovia,

que se estendem os trilhos da ferrovia Novoeste que atua no transporte de carga, principal meio de escoamento da produção mineral que ocorre nos municípios de **Corumbá** e **Ladário**. “Trata-se de uma região de grande extensão territorial o que dificulta a integração regional entre seus municípios e até mesmo nas áreas urbanas e rurais de cada um destes problemas que são agravados pela baixa oferta de emprego e aumento do custo de vida” (SEMADE, 2015, p. 52).

Figura 8 - Principais eixos de integração de transporte e distâncias da cidade polo.



Fonte: Semac (2009)

É importante frisar que, dada à dinâmica fronteiriça, presente entre os municípios fronteiriços que ocupam os espaços internacionais paraguaios e bolivianos, as particularidades dessas regiões podem permitir relacionamentos de complementaridade e de integração estratégica para benefícios de ambos os lados, desde que devidamente coordenados e bem articulados. E foi assim, com esse propósito, que em 2011, foi criado o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS), através do Decreto nº 13.303 de 22 de novembro de 2011.

A partir da criação das bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira, elaborada pelo grupo de trabalho Interfederativo de integração fronteiriça²⁶, foi estruturado o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do estado de MS (PDIF/MS) “como resultado natural do processo de favorecimento da integração fronteiriça, **deflagrado** no Documento Síntese do Plano de Desenvolvimento Regional (**PDRMS 2030**)” (CARNEIRO, 2013, p. 24). Como pode ser observado no Quadro 1, que

26 O Grupo de Trabalho Inter federativo de Integração Fronteiriça foi constituído por representantes designados por Portaria do Ministério da Integração Nacional, de 25 de junho de 2009 (CARNEIRO, 2013).

apresenta uma linha do tempo dos planos e programas do governo do Estado, a criação do PDIF é posterior ao PDR-MS 2030.

Quadro 11 - Histórico dos Planos e Programas do Governo de Mato Grosso do Sul

Ano	Descrição
1984	"Diretrizes da Ação do Governo". Com caráter indicativo, colocava os princípios, os objetivos, as estratégias, as prioridades das ações do Governo.
1988	"Diretrizes da Ação Governamental". Foram formulados programas e projetos que iriam induzir as ações governamentais.
1992	"Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de MS". Os objetivos e os princípios estão concretizados sobre os aspectos de um desenvolvimento a curto, médio e longo prazos, previstos para os anos de 1995, 2000 e 2005.
1996	"Macrocenários e Tendência Mundial". Foi um estudo prospectivo sobre as alternativas de desenvolvimento futuro do Estado com propósito principal é subsidiar a formulação de decisões estratégicas por parte do Governo e de organizações integrantes da sociedade.
2006	"PROMOSEF": Originário do Programa Federal PNAFE, o Programa de Modernização da Secretaria de Fazenda, significou um importante marco na modernização de toda a Administração Pública Estadual.
1999	"MS 2020". Foram elaborados quatro cenários detalhados com suas respectivas cenas de curto, médio e longo prazos, os quais serviram de base para a definição de um futuro desejável para o MS, orientando as opções estratégicas e determinando as macro prioridades.
2004	"Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável de MS 2025". A construção de Planos Regionais e criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (Coredes), marcam uma proposta no macro Plano "Cenários e Estratégias de Longo Prazo – MS 2020". Foi um trabalho de atualização de cenários e das estratégias a curto, médio e longo prazos para Mato Grosso do Sul.
2007	"Plano Plurianual 2008/2011". Trata-se do Planejamento Estratégico do Estado, que tem como objetivo tornar Mato Grosso do Sul mais competitivo e desenvolvido, em bases sustentáveis.
2010	" Plano de Desenvolvimento Regional (PDR-MS 2010-2030) ". Plano Estratégico com visão de futuro de longo prazo, coordenado pela Superintendência de Planejamento e elaborado com parceiros públicos e privados do Estado de MS, contendo as 15 metas estratégicas, com Diretrizes e Indicadores.
2012	" Plano de Desenvolvimento da Integração Fronteiriça (PDIF) ". A partir do PDR-MS 2010-2030 previsto na meta 15, de desenvolver e implantar, de forma integrada, programas, ações estratégicas em municípios pertencentes à Faixa de Fronteira, identificada como a de maior vulnerabilidade econômica e social do Estado de MS.

Fonte: Cronologia dos planos no PDR MS 2030 e Carneiro (2013).

Em linhas gerais, o PDIF exhibe a fundamentação para o desenvolvimento regional fronteiriço, descreve o contexto da situação atual da fronteira de MS, apresenta propostas de diretrizes para governança direcionadas ao desenvolvimento econômico, socioambiental, segurança, saúde, educação, infraestrutura e logística, além de destacar a questão de aduanas integradas; no item (4.1.4.2), esse plano é tratado com mais detalhes.

4.1.4.1 O plano de desenvolvimento regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS-2030).

A preocupação com as desigualdades sociais e regionais, aliada a limitação de recursos para atender de modo mais efetivo tais demandas, impôs ao governo do estado a necessidade de elaboração de um plano com foco regional – o Plano de Desenvolvimento Regional PDR-

MS 2030, fruto dos esforços de diversos atores tanto públicos quanto privados e com ampla participação social. A elaboração desse plano foi orientada pela Política de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR/MS), tendo como princípio o desenvolvimento regional equilibrado, previsto na PNDR, no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro Oeste (PDECO) e nos princípios constitucionais, para atender aos objetivos de desenvolvimento desejado pela sociedade sul mato-grossense (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Criado em 2009, o PDR-MS 2030 é um instrumento elaborado pela então Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC) com a finalidade de estabelecer diretrizes regionais (linhas e ações) de desenvolvimento para nortear as ações do estado pelos próximos 20 anos. Segundo o plano, sob sua orientação, tanto as ações de governo como as da iniciativa privada, no território de Mato Grosso do Sul, são consideradas fundamentais para a efetivação do desenvolvimento mais igualitário do país, com responsabilidade social e ambiental, procurando-se evitar o impacto social negativo de modelos praticados que tem como base para o crescimento econômico somente o aumento da produtividade e da competitividade, agravando assim, as desigualdades regionais, a exclusão social, a concentração de renda e a degradação ambiental.

Desta forma, o plano realça o processo de enriquecimento com desigualdades regionais no âmbito nacional, associado às dificuldades estruturais e institucionais, **“apontando a necessidade de intervenção e regulação por parte do Estado”**, requerida por ações de reestruturação abrangendo as dimensões ambientais, sociais, econômicas e institucionais das regiões (CARNEIRO, 2015, p. 19, grifo nosso). A regionalização assumida no Plano visa uma melhor calibragem entre a oferta de bens ou serviços pelo Estado e as necessidades e os interesses da população, sendo detalhada no plano plurianual do estado: “quanto a regionalização, além de a elaboração do PPA 2012-2015 levar em consideração as diretrizes e proposições estratégicas do PDR MS – 2010-2030 – o plano de desenvolvimento regional de longo prazo, seus indicadores e metas são discriminados por região” (CARNEIRO, 2015, p. 61).

O PDR-MS 2030 dá ênfase à dinâmica fronteiriça, reconhecendo que, no território de Mato Grosso do Sul, existe alto grau de relação e permeabilidade com as fronteiras internacionais – paraguaia e boliviana “as peculiaridades desse espaço permitem um relacionamento de complementaridade e de integração estratégica para benefícios de ambos os lados, se adequadamente coordenados e articulados”, entretanto, devido a divergência de interesses de seus atores, sobretudo competitivos, surgem diversos e graves problemas sociais, econômicos e de degradação ambiental (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 8).

Destaca-se, ainda nesse plano, que em razão do estado de Mato Grosso do Sul estar localizado especificamente numa região estratégica para a competitividade nacional, há uma necessidade latente de estruturação logística visando proporcionar a interligação entre as regiões que ficaram à margem do desenvolvimento. Desta forma, os investimentos prioritários estruturantes e indutores para o avanço dos setores econômicos são: modernização de rodovias por meio de pavimentações e duplicações para escoamento da produção; modernização e estruturação de portos; implantação de aeroportos e, além da ampliação para transporte de cargas, a modernização e a expansão das ferrovias.

As relações comerciais e interações entre as localidades acontecem, com ou sem a intervenção do Estado, porém, na maioria das vezes, esse processo se dá de forma desordenada e desequilibrada, propiciando desigualdades, concentrações de rendas e estruturas precárias, ou seja, perpetuando um “ciclo vicioso” de diferenças, problemas sociais e regionais. Assim, propõe-se, neste plano de desenvolvimento regional, que o Estado intervenha para a quebra desse “ciclo vicioso” e coloque esse espaço rumo ao desenvolvimento equilibrado, harmônico e integrado regional e internacionalmente (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 8).

O Plano foi disposto em 15 ações estruturantes²⁷, emergenciais e estratégicas para manter o Estado de Mato Grosso do Sul rumo ao desenvolvimento sustentável a serem detalhadas nos Planos Plurianuais (PPAs), em forma de programas, desdobrados em projetos e em atividades, estabelecendo metas e indicadores territorializados, com o fim de monitorar e avaliar o conjunto das ações governamentais, são elas: 1ª) Reduzir as Disparidades Regionais; 2ª) Promover a Sustentabilidade Ambiental; 3ª) Garantir os Serviços Públicos Essenciais; 4ª) Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação - C, T & I nas Regiões; 5ª) Promover a Inclusão Social; 6ª) Ampliar Programas de Qualificação de Recursos Humanos; 7ª) Apoiar a Diversificação da Matriz Socioeconômica do Estado de MS; 8ª) Consolidar os Serviços de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária; 9ª) Promover a Cidadania com Moradia Digna; 10ª) Implantar, Diversificar e Fortalecer Estrutura para Aproveitamento do Potencial Turístico do Estado; 11ª) Priorizar a Energia Alternativa Limpa; 12ª) Fortalecer a Construção de Redes de Informação; 13ª) Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística; 14ª) Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal; 15ª) Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira (MATO GROSSO DO SUL, 2009; SEMAC, 2013).

Entendemos que, entre as quinze ações do PDR-MS (2010-2030), as questões fronteiriças estão fortemente contempladas em seis delas: 1ª, 3ª, 4ª, 13ª, 14ª e 15ª (todas em

²⁷ Entende-se como ações estruturantes as iniciativas governamentais que mobilizam diversos atores, como centros de pesquisa, universidades, empresas, e que tenham como objetivo grandes mudanças nos paradigmas tecnológicos, ou projetos com forte impacto econômico ou social e competentes, para dotar o Estado de um ambiente capaz de responder aos desafios postos para a efetivação do desenvolvimento (SEMAC, 2013, p.19)

destaque, sublinhadas), em razão da complexidade envolvida no processo de desenvolvimento regional, todas as demais podem estar concatenadas para redução das desigualdades regionais e, conseqüentemente a promoção da qualidade de vida da população. O Quadro 2 apresenta os objetivos e resultados esperados para cada uma dessas ações selecionadas.

De acordo com o PDR-MS (2010-2030), os atores relevantes que devem interferir no processo de desenvolvimento em andamento no Estado são: a) as políticas do governo federal, que devem garantir a manutenção da estabilidade da economia brasileira, bem como políticas sociais articuladas e convergentes com as políticas dos Estados e dos Municípios; b) as ações do governo estadual no sentido de ajudar o Estado a superar os seus gargalos e orientar o seu processo de desenvolvimento em parceria com os demais entes governamentais e não governamentais; c) os grupos econômicos que estão investindo ou que virão a investir no setor produtivo de MS; d) o mercado externo como demandador da produção estadual, ajudando a manter o ritmo de crescimento das atividades; e d) o mercado financeiro internacional encontrando o seu ponto de equilíbrio e de confiança, restabelecendo o fluxo de recursos financeiros para irrigar com recursos o comércio entre as nações.

Quadro 12 - As ações do PDR-MS 2030 consideradas para análise empírica

(Continua)

Ação	Objetivo Geral	Objetivos Específicos*	Resultado esperado
1. Reduzir as Disparidades Regionais.	Reduzir as desigualdades no nível de vida entre as regiões do Estado, consolidando a sua inserção nos mercados nacional e internacional, a integração fronteiriça, o fortalecimento dos órgãos que prestam serviços públicos essenciais e o aumento da riqueza, com responsabilidade social e ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da Qualidade de Vida: reduzir a exclusão social e a pobreza, por meio da educação, trabalho decente, redução dos riscos de doenças e de outros agravos [...]; • Fortalecimento Institucional: com a busca da universalização dos serviços públicos essenciais, com prestação de serviços eficientes e Institucionalização das parcerias público privadas para a estruturação de atividades econômicas. 	Redução das disparidades regionais até 2030 , consolidando no Estado de Mato Grosso do Sul a gestão pública por resultados [...].
3. Garantir os Serviços Públicos Essenciais	Melhorar a administração pública, com gestão por competências, orientada para resultados [...], garantindo aos cidadãos serviços públicos essenciais adequados , buscando a universalização , com prestação de serviços eficientes, eficazes e efetivos, e Institucionalizando parcerias público-privadas para a estruturação dos serviços de utilidade pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilizar à população serviços públicos de qualidade, com agilidade; • Fazer pacto pela Saúde com 100% dos Municípios em interfaces intersetoriais com outros órgãos de governo, iniciativa privada e representações da sociedade civil; • Fortalecer os órgãos prestadores de serviços públicos essenciais, bem como as entidades que lhes dão suporte, direta ou indiretamente; • Integrar ações com Municípios. 	Resgate do processo de planejamento em saúde, no sentido de olhar para os diversos territórios, reconhecer as necessidades demandadas utilizando as ferramentas da vigilância em saúde e delineando intervenções [...].
4. Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação nas Regiões	Adotar uma política de inovação tecnológica que deverá ser voltada para o aumento da competitividade das empresas instaladas no Estado em bases ambientalmente sustentáveis, com melhoria das condições de vida nas áreas como educação universitária, infraestrutura, regulamentação, iniciativas de pesquisa e difusão de informações e sistemas de gestão de informações.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoção de Política de Incentivos fiscais para empresas de base tecnológica; • Introdução de novas tecnologias para modernização dos órgãos prestadores de serviços públicos essenciais; • Saúde Pública; gestão em saúde; Doenças infecciosas, emergentes e negligenciadas em MS; • Tecnologias Sociais - Novas tecnologias de ensino; inovação tecnológica nas cadeias produtivas da região, tecnologias da informação e comunicação; biotecnologia e bioenergia. 	Ciência, Tecnologia e Inovação como indutores de desenvolvimento regional equilibrado em Mato Grosso do Sul.
13. Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística.	Implantar uma estrutura de transporte moderna e integrada , conservando a estrutura existente e adequando-a à dinâmica da matriz econômica do Estado.	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar a MS condições reais para disputar investimentos com outros Estados, principalmente dentro da Região Centro-Oeste através da integração e modernização da malha viária e dos modais de transporte; • Dotá-lo de uma logística de apoio à produção que seja moderna, ágil e confiável. 	O Estado passa a garantir agilidade e eficiência no escoamento da produção [...].

Quadro 12 - As ações do PDR-MS 2030 consideradas para análise empírica

(Conclusão)

Ação	Objetivo Geral	Objetivos Específicos*	Resultado esperado
14. Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal.	Intensificar as atividades de defesa sanitária animal e vegetal no Estado de forma articulada e continuada, em especial nas regiões de fronteira com o Paraguai e com a Bolívia , cumprindo as exigências sanitárias [...].	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir um sistema de vigilância epidemiológica e informação nacional que inclua a vigilância e controle epidemiológico dos agentes patogênicos; Possuir um sistema de prevenção e contenção de defesa sanitária, fortalecido nas fronteiras para evitar a introdução dos agentes [...]. 	Que MS mantenha o Status de área livre de Febre Aftosa com Vacinação; Intensificação do programa de defesa sanitária vegetal e animal .
15. Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira.	Desenvolver e implantar programas e ações estratégicas integradas em Municípios pertencentes à Faixa de Fronteira , para reduzir as desigualdades na qualidade de vida nessas regiões com maiores índices de vulnerabilidades e precariedades sociais e econômicas do Estado.	Diversificar a base econômica atraindo outras atividades que possam dar condições de dinamizar e desenvolver aquela região, aproveitando suas especificidades de fronteira , internacional reduzindo a presença de atividades nocivas ao Estado e ao País.	Que a economia dos Municípios da fronteira com a Bolívia possa retomar seu desenvolvimento pela diversificação da sua base econômica , da agregação de valor à produção local [...].

* Algumas ações do PDR- MS 2030 podem contemplar muitos outros objetivos específicos, estes são os que julgamos como principais para a finalidade da tese.

Fonte: Autoria própria com base no PDR-MS 2030.

Transcorrida uma década desde o lançamento do plano, compreender de que maneira essas ações estruturantes têm produzido (ou não) resultados positivos foi um dos desafios da pesquisa empírica desta tese, assim como compreender as dinâmicas territoriais e sociais que se desenrolam no arranjo transfronteiriço Corumbá-Ladário-Puerto Quijarro e Puerto Suarez, pois como destacado por Torrencilha (2013, p. 161), “na ausência de mecanismos institucionais para resolver várias situações fronteiriças, as soluções alternativas foram criadas porque o objetivo final era mais importante do que as formalidades impostas”.

4.1.4.2 *O Plano de Desenvolvimento da Integração Fronteiriça (PDIF/MS).*

A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Integração Fronteiriça (PDIF)²⁸ teve início a partir da criação do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira (NFMS)²⁹, quando foram realizadas oficinas para discussão sobre o agrupamento dos municípios com a finalidade de facilitar a identificação de fatores comuns pertinentes à sua localização geográfica, assim como elaborar propostas específicas para cada agrupamento. O plano elaborado (PDIF) apresenta a fundamentação para o desenvolvimento regional fronteiriço, contextualiza a situação da fronteira de Mato Grosso do Sul, as propostas de diretrizes para a governança objetivando o desenvolvimento econômico, socioambiental, segurança, saúde, infraestrutura e logística, e aduanas integradas. A definição destes eixos estratégicos do Plano segue o modelo proposto pelo Ministério de Integração Nacional, (PDIF/MS, 2012a).

No que tange aos fundamentos para o desenvolvimento regional fronteiriço, o plano retrata a constituição histórica e política da Faixa de Fronteira, destacando que a sua associação a uma agenda negativa, que resultou do fato de ter sido vista, durante muito tempo, somente sob a perspectiva da segurança nacional. É possível afirmar que fatores como baixa densidade populacional, desarticulação e necessidade de imposição defensiva, somadas às características como o baixo desenvolvimento econômico, as inúmeras dificuldades no acesso aos serviços públicos, a falta de coerência social e de cidadania contribuíram para essa condição. No entanto, face à crescente integração mundial promovida pela globalização, novas configurações regionais (formação de blocos econômicos e união econômica de regiões) alteraram

²⁸ Ao longo de 2012 o Ministério da Integração Nacional (MI), na qualidade de Secretaria-Executiva da CDIF, estimulou os núcleos estaduais a elaborarem Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs) regionalizados, assim, a elaboração dos PDIFs deu-se numa lógica estadual, isto é, cada Estado brasileiro foi responsável pela elaboração do seu próprio PDIF (FILIPPIM *et al.*, 2014).

²⁹ O Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS) foi criado no ano de 2011, por meio do Decreto nº 13.303 de 22 de novembro de 2011.

profundamente as relações existentes nos espaços fronteiriços, impondo a necessidade de um conceito distinto daquele de separação e adaptado a esse novo contexto regional.

Observa-se a mutação do papel do Estado e o fato de que a fronteira deixa de fazer parte de estratégias e interesses do Estado Central, passando a ter funções para as comunidades de fronteira através de rede de centros internacionais de negócios. (MACHADO, 1998; 2000). O conceito de fronteira evoluiu do campo político para o campo econômico e ficou evidente que as definições de fronteiras evoluíram no tempo e apresentaram correlações entre a definição do conceito e sua classificação com o período em que foram formuladas (PDIF/MS, 2012a, p. 8).

Desse modo, o desenvolvimento da Faixa de Fronteira configura numa importante diretriz da política nacional e internacional, e impulsiona o Governo Federal a estabelecer áreas de planejamento a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), abordando em arcos (Central, Sul e Norte), e espaços sub-regionais. O enfoque para o Arco Central, onde Mato Grosso do Sul está inserido, possibilita enfatizar peculiaridades no que se refere ao aspecto físico e social, por conseguinte delinea uma forma de ocupação e produção local.

Diante desta nova conformação política em que o regional passa a funcionar como estratégia de desenvolvimento local para potencializar sua inserção no cenário competitivo global, o PDIF/MS, em consonância com as diretrizes nacionais (PDFF), assume o fortalecimento dos processos de mudança a partir dos estímulo à formação de redes de atores locais. Portanto, considerando as características de complexidade da Faixa de Fronteira, o PDIF/MS foi constituído baseando-se em quatro diretrizes: a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e d) marco regulatório.

O fortalecimento institucional relaciona-se à sustentabilidade das ações na Faixa de Fronteira visando ao fortalecimento dos agrupamentos com características semelhantes, nesse sentido, o PDIF/MS constitui-se em um importante guia de criação e de compatibilização de informações para os diferentes *stakeholders* da Faixa de Fronteira denominados no plano como ‘parceiros do desenvolvimento’; o PDIF/MS considera que, sem o desenvolvimento e o dinamismo econômicos, não há como se verificar melhoria da qualidade de vida da população e integração regional. Entre suas linhas de ação voltadas para o desenvolvimento estão: apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs, qualificação profissional, estímulo à formação de linhas de crédito para pequenas e médias empresas investimento em infraestrutura e logística, apoio à articulação produtiva com países vizinhos, etc. O desenvolvimento da cidadania se faz relevante para o plano, tanto para inserção da população exercer seus direitos como para o desenvolvimento de suas potencialidades, e, entre as principais iniciativas, estão: integração das ações de saúde e promoção de ensino bilíngue etc. O Marco regulatório/legal trata da

importância da legislação que rege a região de fronteira a se adaptar às suas peculiaridades, inclusive revisando a legislação com a finalidade de reduzir condicionantes específicos para a Faixa de Fronteira, que “inibem a atração de capital privado para a região” (PDIF/MS, 2012 a, p. 11).

Para a sua implementação, o PDIF/MS previa o estabelecimento de parcerias estratégicas e a busca de transversalidade institucional para a integração de ações convergentes, uma vez que:

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 (PDIF/MS, 2012a, p. 13).

O PDIF/MS reconhece que o meio geográfico que melhor caracteriza a Faixa de Fronteira é aquele formado pelas cidades-gêmeas³⁰, por apresentarem grande potencial de integração econômica e cultural, assim como manifestações condensadas dos problemas característicos da fronteira, que, nesse contexto, adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania e, por essa razão, constituem-se em um dos alvos prioritários das políticas para a Faixa de Fronteira. No estado, são oito as cidades-gêmeas³¹, assim, de acordo com o PDIF/MS, para promover o desenvolvimento dessas regiões devem-se considerar as suas peculiaridades, suas contradições, complementariedades e diferentes formas de integração.

No tocante a governança, as diversas instâncias de articulação, nas três esferas de governo e das organizações de sociedade civil, são constituídas pelo Governo federal por meio da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e pelo Governo Estadual de Mato Grosso do Sul e Grupos de Trabalho Municipais coordenados através do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS).

A CDIF foi constituída baseando-se no propósito de um novo modelo de gestão que institucionalizasse e apoiasse a construção de um diálogo intersetorial e federativo permanente,

³⁰ O estado de Mato Grosso do Sul juntamente com o Rio Grande do Sul, representam a maior porcentagem de cidades-gêmeas dentro do território brasileiro, oito no estado de Mato Grosso do Sul e dez no estado do Rio Grande do Sul (PDFF, 2005).

³¹ Corumbá-Puerto Suárez; Porto Murtinho-Carmelo Peralta; Bela Vista-Bella Vista Norte; Ponta Porã-Pedro Juan Caballero; Coronel Sapucaia-Capitan Bado; Paranhos-Ype Jhu; Mundo Novo-Salto del Guairá e Sete Quedas-Pindoty Porã-Corpus Christi, destas, a única na fronteira com a Bolívia é Corumbá, todas as demais fazem fronteira com o Paraguai (PDIF/MS, 2012a).

visando aprimorar a elaboração de políticas públicas, ampliar a sinergia das ações de fronteira e assegurar maior efetividade aos projetos implementados. Conta com a participação de instituições já estruturadas para atuar sobre as questões fronteiriças e tem a função de elaborar e propor diretrizes gerais para atuação coordenada do Governo Federal no apoio ao Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira.

Para executar as suas atividades, a CDIF conta com os Núcleos Regionais, integrados pelos 11 Núcleos Estaduais, são compostos de instituições que contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional. Os núcleos estaduais são essenciais para o sucesso do CDIF, devendo propiciar a articulação das políticas setoriais com as características particulares de cada fronteira e permitir o aprimoramento do diálogo federativo numa dada região.

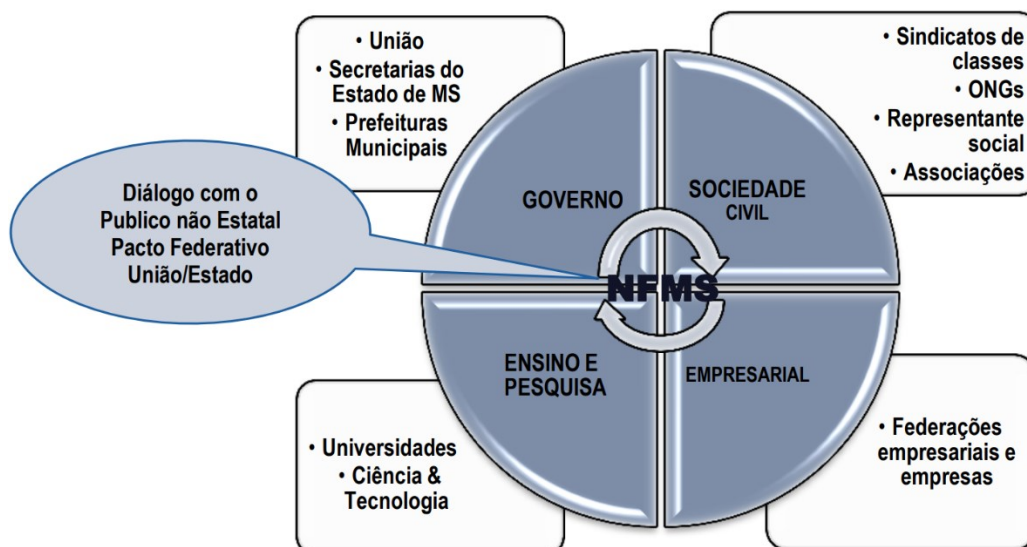
Instituído por Decreto (13.303, de 22/11/2011), o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (NFMS), tem por finalidade coordenar ações e propor medidas que visem ao desenvolvimento de iniciativas e à implementação de políticas públicas prioritárias para a região fronteiriça. O NFMS, portanto, se baseia na matriz de relacionamento proveniente de um modelo de desenvolvimento mais participativo, com maior envolvimento dos cidadãos, a partir das vocações produtivas locais. “É uma estratégia de governança que busca estimular a solidariedade e um desenvolvimento mais integrado, suscita práticas imaginativas, atitudes inovadoras e espírito empreendedor” (PDIF/MS, 2012a, p. 23).

Desenvolvimento territorial se apoia na ideia de que as localidades, as regiões e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais, ambientais e culturais, além de uma base econômica não suficientemente explorada, que constituem seu potencial de desenvolvimento. Conclama a adoção de parcerias para mobilizar os recursos e as energias locais (Ibidem).

Os procedimentos adotados para construir a matriz de relações institucionais do NFMS, seguiram o modelo do CDIF, que identifica as instituições e os atores envolvidos. Assim, a matriz do NFMS é composta por atores do governo, da sociedade civil, do meio empresarial, das instituições de ensino e pesquisa, conforme demonstra a Figura 9.

Além de atuar na elaboração, aprovação, acompanhamento e coordenação e implantação do PDIF/MS, o NFMS tem ainda os seguintes objetivos: sensibilizar, articular, sistematizar as demandas dos diversos atores da Faixa de Fronteira; elaborar e coordenar a execução de projetos estruturantes; promover a articulação política para constituir o Núcleo com uma força política regional e articular a integração da faixa de fronteira com os países vizinhos.

Figura 9 - Matriz de Relacionamento do NFMS



Fonte: PDIF/MS (2012a).

Para a elaboração do PDIF/MS, a metodologia utilizada integrou as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento fronteiriço. Inicialmente foi realizado o mapeamento dos potenciais das ações e das propostas para a integração das políticas sociais e produtivas; na sequência, foram identificados os principais elos das ações propostas nos sete eixos (desenvolvimento econômico, socioambiental, segurança, saúde, infraestrutura e logística, e aduanas integradas); posteriormente ocorreram as oficinas para integração temática e setorial conforme os respectivos eixos; por fim, tendo como produto o Plano Estratégico, foi proposta a contratação de consultoria especializada para implantação da Gestão por Resultados.

Após a fase de mapeamento, foram definidas nove regiões de Planejamento³², dentre estas, a que contempla a região fronteiriça estudada é a região de Planejamento Pantanal, constituída pelos municípios de Corumbá, Ladário, Miranda, Aquidauana e Anastácio, sob a responsabilidade do grupo de trabalho Borda Fronteira Brasil/Bolívia (GT I). Segundo estudos conduzidos pelo GT I, Corumbá figura como município Polo nesta região, e as potencialidades encontradas são apresentadas no Quadro 13 a seguir.

Na regionalização organizada pela Semade, o município de Corumbá, constitui-se o segundo subpolo regional, no sentido de ocupar, na hierarquização urbana, o campo de maior influência sob as demais regiões, no que diz respeito à atração demográfica e à capacidade para atender demandas de bens e serviços do seu entorno. Os municípios de Corumbá e Ladário fazem parte da região do Pantanal, embora a pecuária extensiva tenha sido maior responsável

³²Segundo o PDIF/MS o estado de Mato Grosso do Sul possui nove regiões de Planejamento: Bolsão, Campo Grande, Conesul, Grande Dourados, Leste, Norte, Pantanal, Sudoeste, Sul-fronteira.

pela ocupação, nos últimos anos outras, atividades econômicas vêm sendo desenvolvidas, destacando-se o turismo ecológico de pesca e o turismo rural, a mineração e o comércio de fronteira entre Corumbá e Puerto Suarez.

Quadro 13 - Potencialidades produtivas da Região do Pantanal

POTENCIALIDADES PRODUTIVAS DA REGIÃO	MUNICÍPIOS	POTENCIALIDADES PRODUTIVAS DOS MUNICÍPIOS
Turismo, Agroindústria, Siderurgia, Pecuária de Corte, Mineração.	Anastácio	Pecuária Bovina, Turismo e Agroindústria.
	Aquidauana	Pecuária Bovina, Turismo, Indústria Siderúrgica e Agroindústria.
	*Corumbá	Pecuária Bovina, Agroindústria, Turismo de eventos, de pesca, contemplativo e ecoturismo, Mineração, Porto de Corumbá, Siderúrgicas direcionadas ao Minério de Ferro, Manganês e Calcário.
	Ladário	Base da Marinha, Porto de Ladário e Mineração
	Miranda	Pecuária Bovina, Agricultura (arroz irrigado), Turismo Contemplativo e Ecoturismo

Fonte: PDIF/MS (2012a).

Segundo o PDIF/MS, o propósito da política de desenvolvimento regional fronteiriço é “construir a segurança cidadã, melhorando a qualidade de vida, promovendo o desenvolvimento econômico, institucional e socioambiental sustentável na faixa de fronteira”, baseado em uma visão de futuro que almeja “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” (PDIF/MS, 2012a, p. 32). Para alcançar seu propósito, o plano estabelece sete eixos estratégicos e seus respectivos objetivos, que fazem parte da agenda estratégica federativa.

Segurança: 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; *Saúde*: apoio técnico-financeiro-institucional aos municípios de fronteira no estado; *Infraestrutura e logística* tem a finalidade de buscar o equilíbrio entre as matrizes de transporte com investimentos estaduais, federais; *Educação*: melhorar o processo do ensino e da aprendizagem nas escolas da rede estadual de ensino de MS, localizadas na faixa de fronteira; *Desenvolvimento econômico*; fomentar, de modo sustentável, a produção e a comercialização fronteiriça; *Desenvolvimento socioambiental*: desenvolver ações voltadas para as políticas públicas de trabalho, emprego e renda, de assistência social etc.; *Aduanas integradas*: elaborar 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.

Entre estes sete eixos, destacam-se os que estão relacionados diretamente aos objetivos da tese: saúde, educação, infraestrutura e logística e desenvolvimento econômico. O Quadro 14, a seguir, detalha cada um deles.

Quadro 14 - Eixos selecionados do PDIF/MS (2012a)

AÇÕES ANALISADAS - PDIF/MS (2012)			
Eixo	Objetivo Geral/ Meta Estratégica (ME)	Objetivos Específicos*	Resultado esperado
Saúde	Garantir apoio técnico-financeiro-institucional aos municípios de fronteira no estado de Mato Grosso do Sul. ME: Aumentar o teto financeiro dos municípios, condicionando este aumento à adesão ao SIS-Fronteiras; Criar canais de disseminação sistemática das diversas iniciativas relacionadas às fronteiras, instrumento importante de aprendizado para a gestão local;	Fomentar o desenvolvimento da área de saúde nos municípios de fronteira do estado em seus três níveis de atenção (atenção primária, secundária e terciária); Auxiliar os municípios de fronteira no planejamento e custeio da rede de serviços em saúde; Monitorar os eventos e agravos da saúde na região de fronteira Brasil/Bolívia; Propor uma alternativa de financiamentos para o desenvolvimento de ações e serviços de saúde na fronteira.	Participação e avaliação dos diversos segmentos da sociedade na formulação e monitoramento das políticas públicas de saúde.
Educação	Melhorar o processo do ensino e da aprendizagem nas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul localizadas na faixa de fronteira. ME: Aumentar os níveis de proficiência dos estudantes da Rede Estadual de Ensino, em Língua Portuguesa e Matemática, valorizando a diversidade linguística da faixa de fronteira. Instituir o Centro de Línguas, conforme a Política Nacional de Implantação da Língua Estrangeira Moderna- Espanhol; Estimular a oferta da Língua Estrangeira Moderna- Espanhol nas Escolas da Rede Estadual de Ensino localizado na faixa de fronteira.	Construir uma política educacional diferenciada para a faixa de fronteira; Erradicar o analfabetismo nos municípios sul-mato-grossenses localizados na faixa de fronteira; Expandir e firmar os laços de amizade e de interculturalidade na região da faixa de fronteira; Reafirmar o papel da educação no intercâmbio e aproximação cultural e linguística dos países e etnias situadas na faixa de fronteira.	Melhoria do ensino e da aprendizagem nas escolas da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, localizadas na faixa de fronteira, fortalecendo e respeitando a diversidade do cidadão sul-mato-grossense e valorizando a interculturalidade
Infraestrutura e logística	Buscar o equilíbrio entre as matrizes de Transporte com investimentos estaduais, federais e em consonância com o Plano Nacional de Logística de Transportes – PNLT. ME: Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; Indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral;	Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas; Indução ao desenvolvimento em áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral;	Equilíbrio entre as matrizes de transportes, buscando a redução dos custos, facilitando a distribuição e a exportação dos produtos estaduais e da Região de Fronteira do Estado de MS.
Desenvolvimento Econômico	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 [...]; ME: Indústria: Criar incentivos diferenciados para a implantação de novas indústrias e beneficiar as existentes; comércio: Simplificar e agilizar a formalização dos empreendimentos comerciais na Faixa de Fronteira, incentivando a criação de novos centros comerciais e Free Shoppings nas cidades gêmeas.	Instituir Políticas Públicas setoriais integradas e diversificadas, com incentivos fiscais diferenciados, direcionando instrumentos para dotar a região fronteiriça de infraestrutura e logística adequadas; Coparticipar na qualificação de recursos humanos e da mão de obra fronteiriça em parceria com Instituições afins; Apoiar e implementar ações de difusão de tecnologia.	Transformar a economia da Faixa de Fronteira em produtora e exportadora de produtos e alimentos para outros mercados, com seus setores produtivos desenvolvidos, integrados, dinamizados e comercialmente competitivos

Fonte: Elaboração própria a partir do PDIF/MS (2012a).

Como justificativa para os objetivos e as metas estratégicas estabelecidas para o eixo da saúde, o PDIF/MS (2012a, p. 38) aponta que, entre os grandes desafios do sistema público de saúde no estado, está a oferta de serviços de saúde nas regiões de fronteiras entre a Bolívia e o Paraguai, pois além da demanda populacional registrada em dados oficiais do IBGE, “observa-se empiricamente um significativo contingente populacional flutuante constituído de estrangeiros e de brasileiros residentes nessas áreas de Faixas de Fronteiras e que não fazem parte da estatística nacional de habitantes residentes”. Como essa informação serve de base para

o cálculo do financiamento para atendimento de saúde dos municípios brasileiros, essa demanda ampliada acarreta agravos na qualidade da oferta desses serviços à população local. Ademais, o PDIF/MS também reconhece que essas cidades fronteiriças brasileiras se tornam atrativas para a busca desse serviço pelos vizinhos, devido a gratuidade disponível no SUS, e ainda acrescenta:

Aparentemente, no lado brasileiro os sistemas de saúde são mais organizados, com melhores aparatos tecnológicos e de recursos humanos que os sistemas bolivianos e paraguaios nas faixas fronteiriças [...]. Consequentemente observa-se uma realidade concreta, mas sem números estimados da perda financeira aplicada a saúde dos não residentes no país. E partindo dessa realidade é que surgiu o Sistema de Informações de Saúde nas Fronteiras – SIS-FRONTIÉRAS, constituindo-se numa proposta de integração da saúde, tendo como base os dez países sul-americanos que fazem divisas com o Brasil (Ibidem).

No eixo da educação, foram considerados os indicadores de proficiência apresentados no Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública do Mato Grosso do Sul (SAEMS/2011), diante da elevada taxa de reprovação e de evasão escolar na faixa de fronteira, o baixo nível de escolaridade da população, dentre outros fatores, a Secretaria de Estado de Educação propôs o desenvolvimento de ações e de instrumentos pedagógicos visando prevenir e reduzir a situação de risco e de vulnerabilidade dos estudantes da faixa de fronteira.

No eixo de infraestrutura e logística, a justificativa apresentada diz respeito à construção do trecho ferroviário entre Maracaju/MS e Cascavel/Paraná (650km) passando por Dourados, Mundo Novo e fazendo a conexão com a hidrovía Paraná/Tietê (em Guaíra), com a finalidade de abrir caminho para o Pacífico, via Mendoza - Los Andes (Chile). Através da modernização logística de transportes e da conexão dos modais (hidroviário, rodoviário, ferroviários) espera-se a redução de custos e ampliação das facilidades para a distribuição e para a exportação dos produtos do estado, tornando a economia da faixa de fronteira mais competitiva.

Por fim, no eixo do desenvolvimento econômico, as ações se justificam pelo reconhecimento de que, na faixa de fronteira de MS, há elementos de instabilidade e “estrangulamentos de natureza econômica e social, num ambiente de altos impactos negativos, porém, a região é dotada de localização geográfica estratégica com fácil acesso rodoviário, e com possibilidade de acesso ferroviário, aeroviário e hidrovía para outros Estados e países”. Fatores que acabam por exigir ações do estado para possibilitar a exploração das oportunidades nos diversos setores econômicos que essas regiões oferecem.

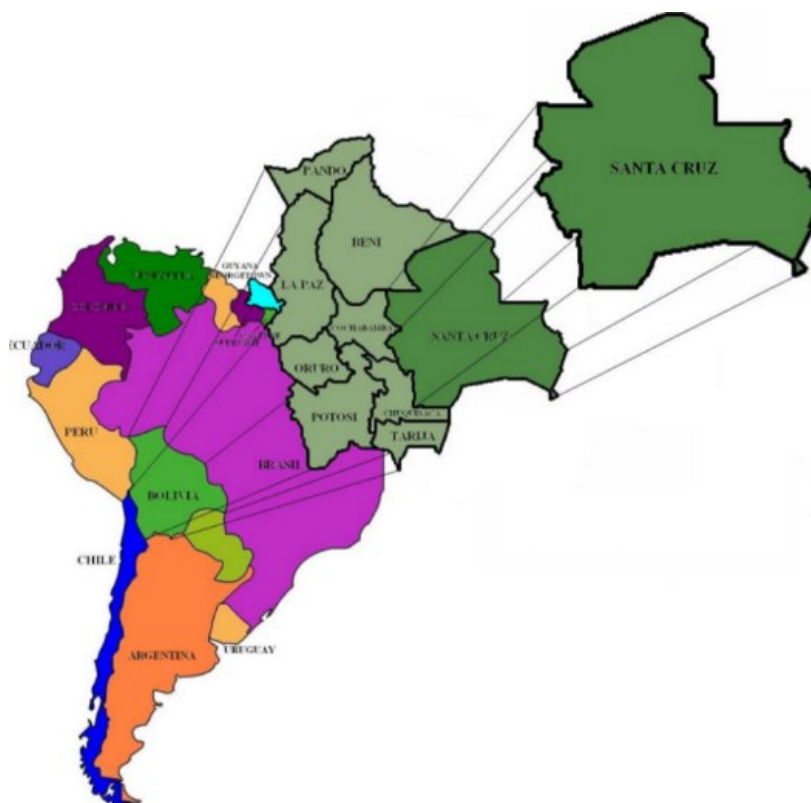
No que diz respeito a projetos, o PDIF/MS faz referência ao Projeto de Integração Fronteiriça, um projeto de desenvolvimento da região de fronteira internacional seca **com o**

Paraguai, visando proporcionar infraestrutura para a segurança, a vigilância sanitária e fiscal, assim como, alternativas para a diversificação da matriz econômica regional. Como estratégia de ação, o projeto se insere no PPA MS 2012-2015 (MATO GROSSO DO SUL, 2012b).

4.2 O DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS BOLIVIANAS

Assim como no Brasil, na Bolívia a questão da desigualdade vem ocupando importância, a nível nacional, principalmente em debates sobre os desafios do desenvolvimento socioeconômico do país. Na Nova Constituição Política do Estado, de 2009, o artigo 316 delimita o papel do Estado Plurinacional da Bolívia na economia, que entre várias possibilidades, inclui: “Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones” (ANDERSEN, MOLINA, DOYLE., 2016, p. 56). A Figura 10 traz a localização do Departamento de Santa Cruz na Bolívia e na América Latina.

Figura 10 - O Departamento de Santa Cruz no País e América Latina



Fonte: PDDES (2020)

Ao realizar uma análise subnacional na Bolívia, observa-se que existem contrastes muito grandes no nível de desigualdade entre os seus diferentes departamentos, que

correspondem aos estados para o modelo de estado brasileiro. Os departamentos com menor índice de desigualdade são: Tarija, Oruro e Beni, sendo que Oruro e Tarija tiveram melhorias relevantes na distribuição de receita desde 2000, em Oruro, o índice de Gini caiu de 0,63 em 2000 para 0,38 em 2013, e em Tarija o índice caiu de 0,60 para 0,35 no mesmo período; em contrapartida, os departamentos com maior desigualdade são: Chuquisaca, Potosí e Pando. Entre as inúmeras explicações possíveis para estas desigualdades, uma das principais é provavelmente o nível de urbanização. Os três departamentos com maior índice de desigualdade são predominantemente rurais, onde o nível de desigualdade é consideravelmente mais elevado do que em área urbana (ANDERSEN, MOLINA, DOYLE, 2016).

Para os autores supracitados, ainda que nos últimos anos, a Bolívia tenha apresentado melhorias significativas no índice de Gini, principalmente devido a mudanças no padrão de renda nas áreas urbanas, e em menor grau, devido à aplicação de políticas de redistribuição de renda, essas mudanças ainda não são suficientes para compensar o grande aumento da desigualdade experimentado durante os anos de 1990. E, com certeza, não se trata de melhorias que se sustentam em um cenário internacional menos favorável. Não obstante, a Bolívia ainda apresenta níveis de desigualdade muito altos e, por isso, há muito a se fazer. Entretanto, para fins de suporte teórico, nesta tese, será abordado, particularmente, o departamento de Santa Cruz.

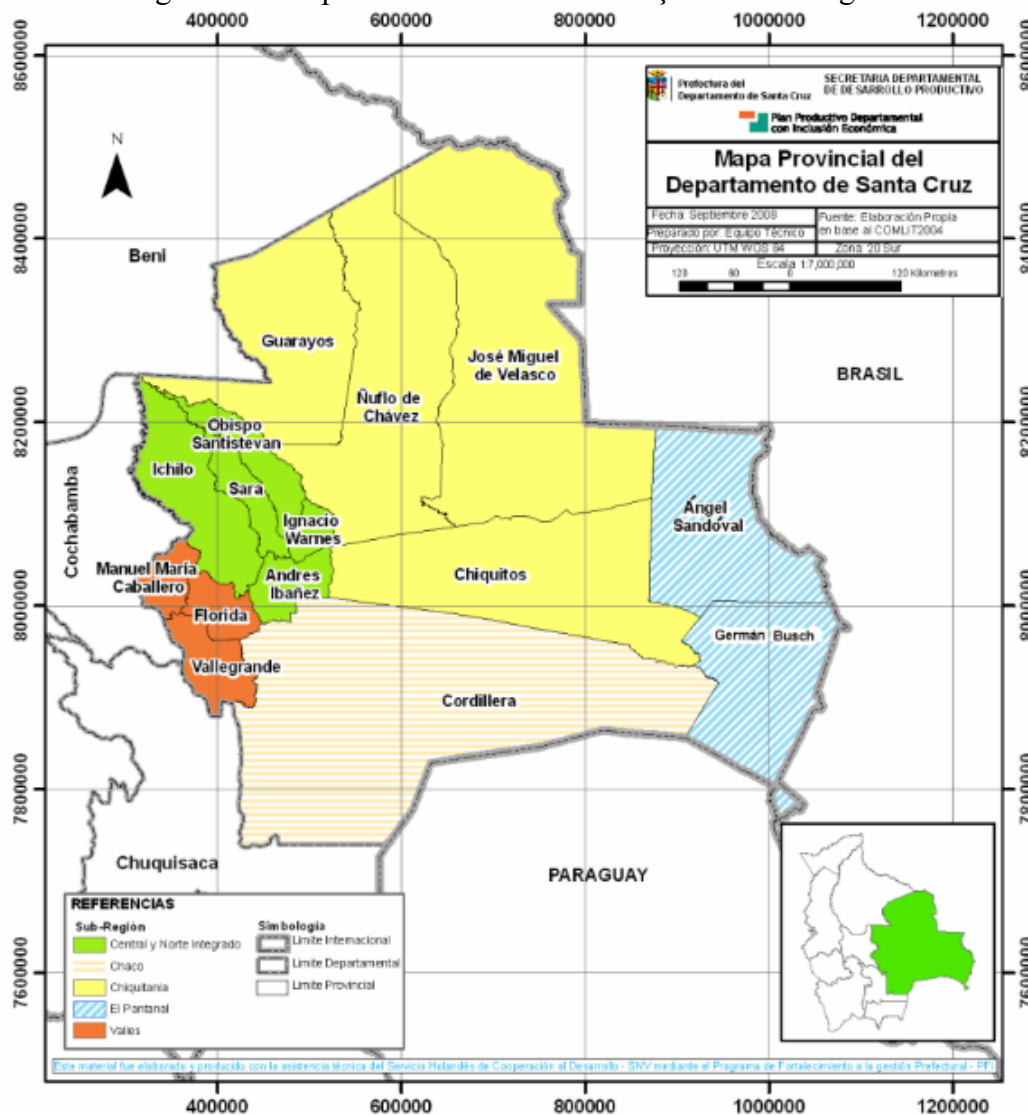
Desde muito cedo, esse departamento tem demonstrado uma vocação para a questão do planejamento regional. “O que resulta em uma alta relevância de que a história realmente importa, e que as decisões feitas em um dado momento são também limitadas por decisões e eventos ocorridos anteriormente” (VARGAS, 2018, p. 161). O autor constata que o planejamento é uma característica do modelo desse departamento, constituindo-se em um dos pilares do seu crescimento.

Devido à necessidade de estabelecer um marco temporal para o estudo do processo de desenvolvimento recente na região cruceña são considerados dois instrumentos de planejamento: o ‘Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz 2006-2020 (PDDES 2006-2020)’, e o ‘El Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social 2025 (PDDES 2025)’, este último concluído em 2013. O primeiro é utilizado para abordar questões gerais sobre o Departamento de Santa Cruz e, o segundo, por sua vez, explora a visão de futuro para o Departamento e aborda, desde a elaboração até o delineamento de cada uma das estratégias de ação, para o alcance dessa visão.

No contexto político administrativo, Santa Cruz, um dos nove departamentos que compõem a República da Bolívia, está dividida politicamente em 15 províncias e 56

municípios. Possui uma área de 370.621 km², equivalente a 33,7% da extensão nacional total, e é, em grande parte, feito de planície, além de vales e montanhas; sua capital é a cidade de Santa Cruz de la Sierra. Assim como acontece no Brasil, para fins de planejamento de políticas públicas, em Santa Cruz tradicionalmente, quatro sub-regiões foram estabelecidas: Central y Norte Integrado, Chaco, Chiquitânia e Valles. Destas a Chiquitânia, está subdividida na **sub-região do Pantanal** que inclui as províncias de **Germán Busch** (onde se localizam os municípios de **Puerto Quijarro e Puerto Suarez**) e Angel Sandoval, em razão do dinamismo econômico, social e populacional, principalmente pelo Projeto Aço Mutún e da relevância ecológica do Pantanal boliviano. Fator que leva a políticas importantes de ampla coesão, justificando a determinação de incorporá-la como uma nova subdivisão sub-regional específica (PDDDES 2020). A Figura 11 apresenta o mapa de Santa Cruz e a localização das sub-regiões.

Figura 11 - Mapa de Santa Cruz: localização das sub-regiões



Fonte: PDDDES (2020)

Em relação ao contexto demográfico, de acordo com os dados do INE-2005, a população projetada para o departamento de Santa Cruz em 2007 seria 2.546.881 habitantes (50,4% homens e 49,6% mulheres), representando 26% do total da população boliviana. Devido as suas condições socioeconômicas, o Departamento tornou-se um dos principais receptores de migração, “apresentando taxas de crescimento demográfico da ordem de 4% forjando uma região cosmopolita e multicultural” (PDDES 2020, p. 11).

Na economia, a contribuição da Santa Cruz para o PIB Nacional tem sido em média 30% durante o período de 1992 a 2006, com crescimento sistemático a taxas superiores às do PIB real do País, a exceção do período 2004-2005 em que influenciada pelas exportações minerais e dos hidrocarbonetos a liderança sofreu desequilíbrios. De acordo com o documento, a dinâmica de crescimento departamental se deve principalmente a influência do desenvolvimento oriundo do subsetor do agronegócio, que tem sido impulsionado pela crescente produção de soja, algodão e cana de açúcar.

No que diz respeito às áreas protegidas e reservas naturais, no Departamento há um total de 27 áreas protegidas: i) 5 nacionais, ii) 7 departamentais, iii) 15 municipais, e ainda iv) 34 Reservas Privadas de Patrimônio Natural (RPPN); perfazendo, assim, um total de 12,48 milhões de ha, o que equivale a 34% da área total do Departamento. O documento apresenta também a situação do Departamento de Santa Cruz no contexto da América do Sul, em que o padrão de assentamento populacional na América Latina tem sido perimetral, isto é, com maior concentração nas costas do que no interior continental. Assim, Santa Cruz faz fronteira com os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no Brasil, e com os departamentos de Boquerón e Alto Paraguai, no Paraguai. Sobre as complementariedades da fronteira Brasil – Bolívia o documento destaca:

En este espacio, Santa Cruz y los estados brasileiros³³ constituyen la Macrorregión Este, zona con gran potencial para el desarrollo por sus condiciones socioeconómicas, demográficas y de posible conectividad física, que presentan ventajas de complementariedad favorables a Santa Cruz y al País. Sus nodos y ejes de transporte, servicios y producción tejen una red integradora con alto potencial de aprovechamiento (PDDES 2020, p. 14).

Ao abordar a questão das políticas nacionais, o PDDES-2020 assinala que, no quadro do século XX e início do século XXI, a Bolívia apresentou frequentes mudanças políticas, que oscilaram entre tendências liberais e socialistas, marcando diferentes papéis e dimensões tanto para o Estado como para as atividades privadas. Apesar dos avanços gerados por essas

³³ Segundo o informe de Desenvolvimento Humano de Santa Cruz 2004 (PNUD, 2004): Mato Grosso do Sul com 2 milhões e Mato Grosso com 2,5 milhões de habitantes, se incluída a população de Santa Cruz perfazem um total de 6,6 milhões de habitantes.

tendências, em termos de condições econômicas e sociais, elas também criaram condições de vulnerabilidade. Embora com essas condições de variabilidade entre políticas opostas, especialmente em relação ao papel do Estado, é possível identificar, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, como objetivos constantes e coincidentes: “la transformación de la matriz productiva hacia la industrialización, el desarrollo humano orientado a la equidad, la urgente necesidad de ejercer una gestión ambiental equilibrada y la búsqueda de fortalecer la institucionalidad” (PDDDES- 2020, p. 18).

Conforme constatado por Vargas (2018), ao tratar da história do planejamento em Santa Cruz, o documento informa que essa preocupação remonta aos anos de 1825, quando teve início, com o impulso ao ‘Plano Provisório de Governo’ do primeiro Prefeito, Cnl. José Videla e posteriormente retomado e conduzido pela Sociedade dos Estudos Geográficos e Históricos de Santa Cruz, por meio do ‘Memorando de 1904’. Este documento propôs à nação uma estratégia geopolítica de integração nacional e internacional, baseada na “ocupación territorial, creación del mercado interno y la consolidación de un Estado Nacional acorde con las aspiraciones de sus habitantes” (SANDOVAL, 2003 *apud* PDDDES- 2020).

Em 1942, um plano denominado Plano Bohan, realizado por uma missão econômica dos Estados Unidos com o propósito de ajudar na recuperação e no desenvolvimento econômico e social boliviano, avaliou a deterioração dos termos de troca, refletida na queda de preços do estanho e das altas taxas de importação de bens de consumo; propôs políticas de autossuficiência que valorizava o Departamento como principal alternativa e região estratégica para a segurança alimentar e a integração do país. O plano Bohan tinha como principais propostas, a diversificação econômica, a construção da rodovia Santa Cruz - Cochabamba, investimentos na indústria de petróleo e apoio à produção agrícola por meio de crédito.

A partir de 1950, o Comitê de Obras Públicas (COOPP), fundado em 1945, entidade controladora do planejamento departamental, deu prioridade a ações na ‘capital’, ao elaborar o primeiro plano urbano e marcar o início do planejamento como processo regional próprio. No fim da década de 1960, promoveu a reflexão sobre o ‘desenvolvimento regional’ e, em 1967 uma disposição do Governo lhe deu autonomia para realizar trabalhos de desenvolvimento nas províncias.

Em 1975, o diagnóstico regional que propunha a primeira sub-regionalização do Departamento foi concluído, culminando em 1976 na elaboração da ‘Estratégia de Desenvolvimento Regional Socioeconômico para Santa Cruz’. Posteriormente, em 1978, é criada, por um Decreto-Lei, a Corporação de Desenvolvimento da Santa Cruz (Cordecruz), cuja finalidade tem sido a de “promover el desarrollo económico y social de la región mediante la

“planificación regional”, la realización de estudios, la elaboración de programas y proyectos así como su ejecución e implementación” (Ibidem, p. 19).

Ao liderar a constituição do desenvolvimento corporativo no país, Santa Cruz demonstrou ter vocação para a ordem e para o planejamento, pois promoveu instrumentos cooperativos de sucesso, ao propor contribuir com as bases da descentralização do Estado e ao organizar uma linha estratégica formulada ao longo da década de 1980. Entre todos esses esforços, é importante ressaltar a participação setorial de atores renomados e diversos representantes da sociedade civil organizada, aspecto que perdurou ao longo do tempo nos processos de planejamento e tem demonstrado o interesse pelo planejamento regional, em especial a partir de 1986, com realização das Jornadas Santa Cruz 2000, (IBID).

De 1996 a 2006, ocorreu o processo de Plano de Desenvolvimento Departamental. Com a criação da Prefeitura de Santa Cruz como expressão do poder executivo, a nível departamental, no âmbito da Lei de Descentralização, foi retomada a questão do planejamento do desenvolvimento, através da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Departamento de Santa Cruz (1996 – 2006), baseando-se no Plano Cordecruz (1995 – 2005). Aprovado pelo Conselho Departamental, em 21 de maio de 1996, com o desejo de acelerar o crescimento econômico departamental para gerar excedentes que pudessem ser socializados, enfatizando a importância de reduzir diferenças que discriminavam grandes grupos da população.

Abrangendo um horizonte de 10 anos, o plano apresentou como funções: coordenar e harmonizar políticas, ações e investimentos do setor público do Departamento; informar os atores do setor privado sobre as intenções do setor público em relação aos objetivos, prioridades e políticas para o desenvolvimento departamental e conscientizar a população em geral sobre o andamento do desenvolvimento regional.

No ano 2000, a Prefeitura de Santa Cruz executou o “Plano Departamental de Desenvolvimento de Santa Cruz (2000 – 2010) enquadrado nas diretrizes de Desenvolvimento Sustentável e em consonância com, o então vigente, Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social da República orientado para melhorar a qualidade de vida de toda a população por meio do desenvolvimento produtivo integral, desenvolvimento e equidade social, plena participação cidadã e respeito aos preceitos da qualidade de Meio Ambiente. Esse plano foi concebido para “lograr en 10 años el equilibrio entre las exigencias del crecimiento económico, el desarrollo humano y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, para lograr, interviene en el desarrollo económico y social orientando la inversión pública, ajustándose a los recursos disponibles” (PDDES- 2020, p. 20).

Em março de 2004, teve início o processo de ajuste do Plano de Desenvolvimento do Departamento de Santa Cruz (2006-2020). Desenvolvido pela equipe de planejamento estratégico da prefeitura, recebeu apoio para orientação técnica inicial do ‘Programa das Nações Unidas Nações para o Desenvolvimento’ (PNUD), no âmbito do projeto ‘Fortalecimento Institucional da Prefeitura de Santa Cruz, do Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), entre outros.

Como producto del proceso de ajuste-fruto de talleres participativos urbano, territoriales y sectoriales emergió un mandato social que definieron problemas, potencialidades, una visión común de futuro compartida por los actores públicos y privados, así como objetivos estratégicos, políticas de desarrollo priorizadas y orientadas a revertir la dicotomía existente en el territorio, expresada en brechas urbano – rurales en sectores económicos y sociales; y, por último, programas y subprogramas que enmarcan logros a conseguir y proyectos (Ibidem, p. 21)³⁴.

Posteriormente, a fase preliminar de ajuste do PDDES (2006-2020), como resultado das eleições gerais de prefeitos em dezembro de 2005, apresentou-se um cenário político, social e institucional muito diferente daquele no qual o PDDES preliminar se respaldou. Fato que demandou a incorporação de novos elementos para o processo de adequação aos PDDES, a mais significativa foi a articulação do PDDES ao novo Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social (PGDES), “Plan Nacional de Desarrollo (PND): Bolívia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”. [...] “Además ajustando la coherencia, la pertinencia y articulando la demanda social, potencialidades, objetivos, políticas, programas y subprogramas, ha permitido dar solidez y calidad a las propuestas de desarrollo” (Ibidem, p. 2). Outra alteração imprescindível, foi a adição de indicadores de início e fim em cada um dos programas e subprogramas de cada área estratégica, de modo que o grau de cumprimento das ações, projetos ou serviços programados possam ser avaliados futuramente.

É importante pontuar que o planejamento departamental, em relação aos seus objetivos e metas de médio prazo, se articula com o planejamento nacional, formulado no Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social (PGDES). Em relação ao longo prazo, prepara o departamento de Santa Cruz para enfrentar com vantagens os desafios da integração e da inserção nacional no mercado mundial com equidade e justiça social. O quadro 15, apresenta uma síntese do histórico do planejamento para o desenvolvimento regional de Santa Cruz.

³⁴ Como produto do processo de ajuste - fruto de oficinas participativas urbanas, territoriais e setoriais, emergiu um mandato social que definiu problemas, potencialidades, uma visão comum de futuro compartilhada por atores públicos e privados, bem como objetivos estratégicos, priorizados e orientados políticas de desenvolvimento - reverter a dicotomia existente no território, expressa nas brechas urbano-rurais nos setores econômicos e sociais; e, finalmente, programas e subprogramas que enquadram as realizações a serem alcançadas e os projetos (tradução nossa).

Quadro 15 - Histórico do planejamento para desenvolvimento regional de Santa Cruz

Ano	Descrição
1825	“Plan Provisorio de Gobierno” do Cnl. José Videla
1904	“Memorándum de 1904” 208 da Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz, onde se pedia atenção do governo central para a região oriental do país. Trata-se da abordagem de uma visão de um país feita desde a planície boliviana.
1942	“Plano BOHAN” que valorizou o Departamento como uma principal alternativa e região estratégica para a seguridade alimentaria e a integração do País. Em muitos aspectos, o plano de Bohan coincide com o memorando de 1904, ambos apontam para o advento de uma “nova Bolívia” como a expressão de uma nação viável.
1950	O Comité de Obras Públicas cruceño (COOPP) prioriza suas ações na “cidade capital” da região cruceña ³⁵ .
1967	O COOPP, através de uma disposição de Governo lhe facultava realizar obras de desenvolvimento regional nas províncias.
1978	Por Decreto Ley: a criação da Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) 211, para promover o desenvolvimento económico e social. Por Decreto Ley: a criação da Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) 211, para promover o desenvolvimento económico e social.
1986	Realizaram-se as Jornadas Santa Cruz 2000.
1990	Realizou-se o Plano de CORDECRUZ 1995 – 2005
1996	Fez-se a formulação do “Plan Departamental de Desarrollo de Santa Cruz 1996 –2000”.
2000	Plan Departamental de Desarrollo de Santa Cruz 2000 – 2010.
2006	Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz 2006-2020
2013	Finalización del Plan Departamental de Desarrollo Santa Cruz 2025.
2014	Presentación del Plan Departamental de Desarrollo Santa Cruz 2025.

Fonte: Adaptado de Vargas (2018).

Essas abordagens se traduzem na organização do departamento de Santa Cruz, considerando os diferentes níveis e áreas de planejamento territorial que são: i) nível departamental: estabelece a estrutura para o desenvolvimento departamental; ii) escopo sub-regional: sujeito ao planejamento departamental, inclui ações, atividades e investimentos específicos, relacionados a bacias e/ou sub-regiões econômicas, geográficas e/ou socialmente identificáveis em que o tratamento integral dos problemas se torna mais vantajoso por meio de ações territoriais em quadros institucionais e jurídicos específicos; iii) escopo provincial: sujeito ao planejamento departamental e em consonância com o planejamento sub-regional, inclui os planos de um ou mais municípios unidos em torno de um ou mais interesses comuns específicos de desenvolvimento setorial; iv) nível municipal: inclui ações e investimentos necessários ao desenvolvimento municipal em seus domínios de competência não delegados ao nível comum.

³⁵ Após as lutas cívicas engendradas no início dos anos 50 com o chefe do Comité de Santa Cruz, Pro Melchor Pinto Parada na liderança e outros setores da sociedade civil, o Governo Central que se negava a pagar, pressionado pela decisão democrática forte do povo de Santa Cruz que se mobilizou contra o governo central dessa época, concede finalmente o 11% dos royalties do petróleo posteriormente para a região. Graças a isto, o recém-criado “Comité de Obras públicas” iria investir de uma forma muito eficiente no desenvolvimento de Santa Cruz de la Sierra e estabelece as bases para o “desenvolvimento atual” com uma matriz institucional única dessa época (VARGAS, 2018).

4.2.1 O Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDDES – 2025)

Embalados pelas mudanças oriundas da aprovação da Nova Constituição Política do Estado, que transformou a Bolívia em um Estado autônomo, e considerando que os tempos complexos e desafiadores exigiram novas abordagens de gestão pública, em que a participação do cidadão assume lugar central, em julho de 2008 foi promulgada a Lei do Diálogo Departamental criando uma Unidade de Gestão Descentralizada e a Unidade Técnica do Diálogo, cuja finalidade é a de organizar e de estruturar o diálogo departamental, a partir de março de 2009, e especificar os objetivos e os resultados que se pretendia alcançar e de que maneira conquistá-los.

Em 2009, o Governo Autônomo Departamental promoveu e realizou o processo de diálogo, contando com a participação de mais de 7.000 representantes da sociedade civil, caracterizado um novo marco na história do planejamento de Santa Cruz, para a elaboração do Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDDES 2025). O processo de sua elaboração envolveu a necessidade de adequar o Plano de Desenvolvimento Departamental Econômico e Social de Santa Cruz 2006-2020 e, se estendeu por mais de dois anos, com início em janeiro de 2009 com a formação da Unidade Técnica de Diálogo até 15/12/2010, com a realização da reunião Departamento de Diálogo, para compartilhar as informações.

Para a elaboração do documento, adotou-se o entendimento de que o desenvolvimento não é mais tarefa exclusiva dos Estados, uma vez que as regiões e as cidades têm estabelecido suas marcas regionais ou locais, ao gerar modelos inovadores de planejamento e gestão pública, assim, em 2013, no departamento de Santa Cruz, foi elaborado o Plano Departamental de Desenvolvimento Econômico e Social 2025.

Las políticas públicas, la innovación, la productividad, los negocios y el turismo se gestionan hoy no solamente desde los gabinetes ministeriales nacionales, sino principal y fundamentalmente desde las regiones, ciudades y comunidades. Las experiencias más exitosas de modelos de gestión, de desarrollo y de productividad van surgiendo de los espacios descentralizados, con participación de sus pueblos y desde un ejercicio moderno y plural de la democracia (PDDDES 2025, p. 13)³⁶.

O PDDDES 2025 define uma agenda baseada em quatro horizontes: a) Santa Cruz, é o horizonte básico, plataforma de ação para todos os outros e propõe o Departamento em termos de quanto e como se quer melhorar a qualidade de vida dos cruceños, quais instituições foram

³⁶ Políticas públicas, inovação, produtividade, negócios e turismo são gerenciadas hoje não apenas a partir de gabinetes ministeriais nacionais, mas principalmente e fundamentalmente de regiões, cidades e comunidades. As experiências mais bem-sucedidas de modelos de gestão, desenvolvimento e produtividade estão emergindo de espaços descentralizados, com a participação de seus povos e de um exercício moderno e plural de democracia (PDDDES 2025, p. 13, tradução nossa).

construídas para o povo e que sociedade se quer ter até 2025; b) o país, diz respeito ao papel que Santa Cruz tem engendrado, ao longo da história, enquanto motor principal do desenvolvimento da Bolívia, e como promover respostas a desafios do país, como a segurança alimentar, a indústria, o pluralismo, a modernização democrática, a autonomia e a descentralização; c) o continente, em razão da localização estratégica com potencialidades geográficas e geopolíticas, almeja ser um ator chave no desenvolvimento, na interconexão e na integração sul-americana; e d) no mundo, Santa Cruz se tornando, assim, um ator da globalização.

Los horizontes de la Agenda Estratégica 2025 establecen el carácter del Plan de Desarrollo Cruceño y la ruta crítica que ese desarrollo debe seguir, apuntando no solamente hacia la consecución de la Visión Compartida, sino también de la inserción de Santa Cruz en el contexto histórico global. Sobre la base de un diagnóstico situacional de nuestros problemas y potencialidades, se desarrollaron políticas y estrategias para alcanzarlos (PDDDES 2025, p. 17)³⁷.

O plano é composto por cinco (5) áreas estratégicas, cada uma contém elementos que constituem a visão pretendida, e a partir das quais foram delineadas todas as políticas, as estratégias, os programas e os projetos, são elas: 1ª) Santa Cruz autónomo e democrático (desenvolvimento democrático e institucional), estabelecido por meio de um governo departamental autónomo e democrático, e de instituições sólidas e de gestão pública eficiente; 2ª) Santa Cruz planejado, ordenado e sustentável (desenvolvimento sustentável e meio ambiente) através do uso sustentável de seu recurso natural, da preservação da qualidade ambiental e da organização eficiente do seu território; 3ª) Santa Cruz equitativo, habitável e seguro (qualidade de vida aos seus cidadãos), população saudável, empreendedora e inovadora, com acesso a serviços de qualidade, formação de capital humano, etc.; 4ª) Santa Cruz integrado, produtivo, industrial e de serviços (desenvolvimento econômico), de modo integrado, produtivo, competitivo e exportador; 5ª) Santa Cruz inclusivo e solidário (desenvolvimento do bem estar), solidariedade aos seus cidadãos com habilidades diversas, valorizando a diversidade cultural. Uma visão completa de todas as estratégias, políticas e programas do PDDDES-2025 consta no **Apêndice B**.

Em linhas gerais, o PDDDES 2025 parte de um diagnóstico situacional, uma visão de futuro e, em seguida, estabelece objetivos, políticas, estratégias, programas e projetos

³⁷ Os horizontes da Agenda Estratégica 2025 estabelecem o caráter do Plano de Desenvolvimento de Santa Cruz e o caminho crítico que esse desenvolvimento deve seguir, apontando não apenas para a realização da Visão Compartilhada, mas também para a inserção de Santa Cruz no contexto histórico global. Com base em um diagnóstico situacional de nossos problemas e potencialidades, políticas e estratégias foram desenvolvidas para alcançá-los (PDDDES 2025, p. 17, tradução nossa).

necessários para o alcance dessa visão. Entendemos que entre as cinco áreas estratégicas do PDDES-2025, as questões fronteiriças estão contempladas em duas delas: 3ª) Santa Cruz equitativo, habitável e seguro (qualidade de vida aos seus cidadãos), população saudável, empreendedora e inovadora, com acesso a serviços de qualidade, formação de capital humano, etc.; 4ª) Santa Cruz integrado, produtivo, industrial e de serviços (desenvolvimento econômico), de modo integrado, produtivo, competitivo e exportador que estão em destaque, sublinhadas. Trata-se de ações que abrangem a sub-região do Pantanal, especificamente Puerto Suárez e Puerto Quijarro. O primeiro se caracteriza como um centro de serviços sociais, comerciais e de apoio à produção para seu município e província (Germán Busch), já, o segundo, apresenta um nível de serviços somente municipal. Na sequência, o Quadro 16 apresenta os objetivos, as políticas e as ações/programas para cada uma dessas estratégias selecionadas.

Quadro 16 - As ações do PPDES-2025 consideradas para análise empírica

Santa Cruz Equitativo, Habitável e Seguro		
Objetivos	Políticas	Ações/ Programas
1. Universalizar o acesso a saúde e educação com qualidade	Criar condições e oportunidades equitativas no departamento	Saúde Integral: 49 projetos (itens, infraestrutura e equipamentos hospitalares, seguro universal de saúde. Complementação e atualização de equipamentos e instalações existentes.
		Educação com propósito: 68 projetos (Plano de Educação, Infraestrutura e equipamentos de institutos tecnológicos). Infraestrutura e equipamentos para educação; Unidades educacionais equipadas com laboratórios e suprimentos didáticos.
Santa Cruz Produtivo, Industrial e de Serviços		
Objetivos	Políticas	Ações/ Programas
1. Diversificação competitiva e industrialização de base ampla	Aumentar a produção, o emprego formal de qualidade, melhorar a renda no departamento e a segurança alimentar do país.	Transformação produtiva territorial: 6 projetos (Fortalecimento da produção provincial por vocação produtiva, censo do cadeias produtivas no departamento, criação de cooperativas de produtores por vocação).
2. Fortalecer as redes de infraestrutura	Consolidar a integração econômico e territorial de Santa Cruz	Infraestrutura de integração departamental: 69 projetos (Construção e melhoramento de infraestruturas terrestres); consolidação do corredor Leste-Oeste (Brasil-Chile-Bolívia-Peru) até 2015.
3. Fortalecer o Instrumentos empresariais, as capacidades individuais e elevar o padrões de qualidade do setor terciário.	Posicionar Santa Cruz como referência de Serviços, Competitivo a nível nacional e internacional.	Serviços para o Desenvolvimento Produtivo Competitivo: 39 projectos (Rede integrada de transportes multimodal, seguro agrícola para o produtor).Contempla a construção de Puerto Busch; Ferrocarril Motacucito-Mutún-Puerto Busch; Rodovia de apoio Rota 4 Puerto Busch; e melhoramentos no aeroporto sub-regional de Puerto Suárez.

Fonte: elaboração própria a partir do PDDES (2025).

Para a 4ª estratégia o plano prevê vários projetos que se destacam por impactarem diretamente os municípios de Puerto Suarez e Puerto Quijarro: a **construção de Puerto Busch**, que se constituirá em um porto fluvial de carga geral sobre o Rio Paraguai, com ênfase em

grãos, minérios e containers; **Ferrocarril Motacucito-Mutún-Puerto Busch**: Ferrovia que se separa da rede oriental de Motacucito, passando por Mutún para chegar a Puerto Busch nas margens do rio Paraguai, conectando a rede ferroviária do país com a hidrovia Paraguai – Paraná; **Rodovia de apoio Rota 4 Puerto Busch**, 135 km de extensão de estrada de duas pistas para viagem de carga e pessoas entre a Rota 4 e Puerto Busch no rio Paraguai, permitirá desafogamento do tráfego de serviço local para o complexo portuário e futuras instalações de siderurgias; somados a melhoramentos **no aeroporto** sub-regional **de Puerto Suárez**.

5 A CARACTERIZAÇÃO DO LOCAL DE ESTUDO

Antes de situar o local de estudo, é importante tecer alguns esclarecimentos quanto aos conceitos assumidos. Inicialmente, é relevante para este estudo a definição de Benedetti (2011), no que diz respeito à identificação do padrão de ocupação do espaço fronteiriço Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez, como ‘Sistema urbano transfronteiriço disperso’. De acordo com o autor, são localidades que têm uma grande interação, mas não são contíguas ao limite³⁸ ou não estão frente a frente, isto é, formam uma urbanização descontínua em ambos os lados da fronteira, portanto, descaracterizam-se como conurbação³⁹ transfronteiriça, onde há uma continuidade maior, de modo que o espaço urbanizado pode ser facilmente percorrido a pé, como é, por exemplo, o caso Ponta Porã/Pedro Juan Caballero e Santana do Livramento/Rivera (BENEDETTI, 2011; COSTA, 2012).

Por conseguinte, em relação à configuração socioespacial, adota-se a identificação sugerida por Moura e Oliveira (2018, p. 267) denominada “arranjo transfronteiriço”, resultante de uma configuração “que articula a área ocupada por municípios do Brasil e de países vizinhos, com continuidade da mancha de ocupação ou sem continuidade desta, porém com forte articulação e comutação entre si”. A noção a ser passada, pretendida pelos autores é a de “um arranjo bidimensional, ou seja, que apresenta a dimensão da aglomeração, cidade ou povoado de cada lado da fronteira, com suas peculiaridades, regulamentos, recursos e autonomia”.

Considerando as questões apresentadas, neste trabalho, em razão da complexidade sistêmica que o território fronteiriço carrega em si, estando atrelado “tanto as suas raízes históricas, quanto às dinâmicas da conjuntura das relações internacionais no contexto em que se encontra” (NASCIMENTO, 2016, p. 36) e, em consonância com a noção proposta por Moura e Oliveira (2018), o recorte de estudo será tratado ao longo da tese como **Arranjo transfronteiriço Corumbá-Ladário/ Puerto Quijarro-Puerto Suárez**. Esse arranjo está localizado na Zona de Fronteira⁴⁰ Brasil/Bolívia, no estado de Mato Grosso do Sul, composta pelas cidades brasileiras de Corumbá/MS e Ladário/MS, bem como, por Puerto Quijarro e Puerto Suárez, cidades da Província de Germán Busch do Estado Plurinacional da Bolívia. Nele ocorrem intensas interações em diversas áreas: na educação, na saúde, na segurança, no meio

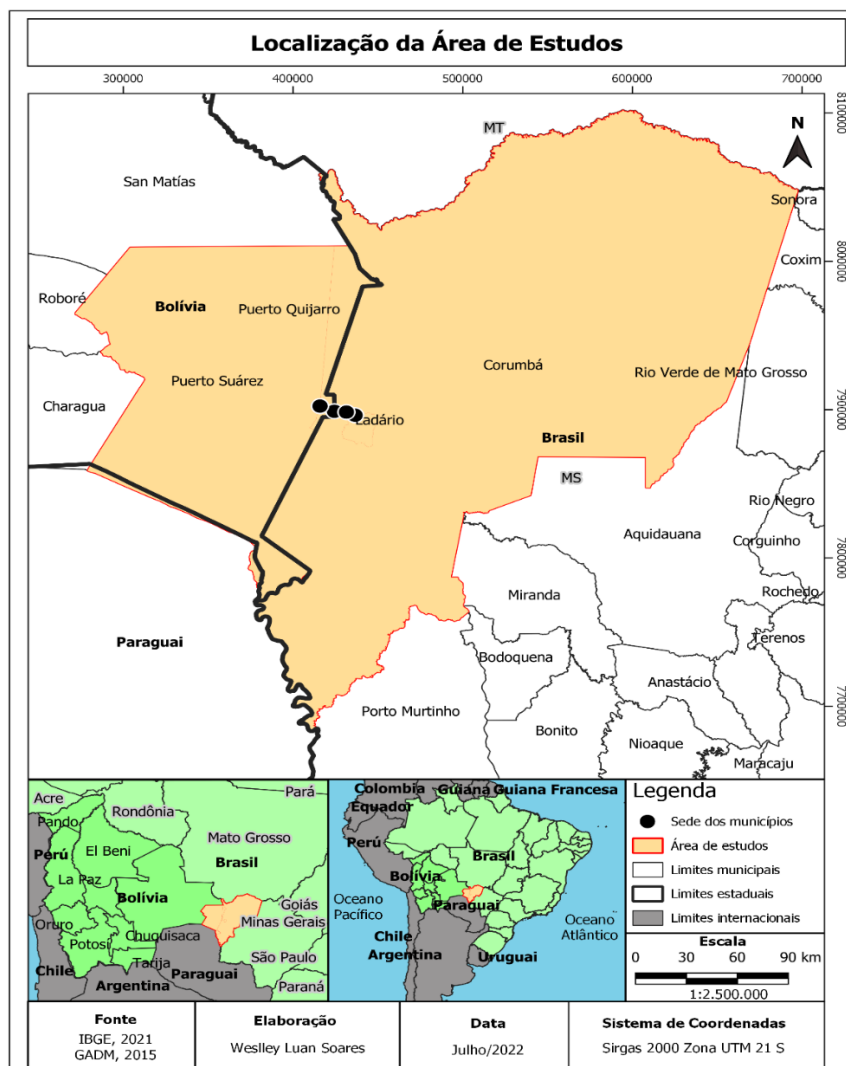
³⁸ Considera-se limite a linha natural ou artificial que contorna o extremo do território físico do Estado (MATTOS, 1990).

³⁹ A conurbação é um fenômeno observado na paisagem e na cartografia de escalas maiores que é criado a partir da expansão de núcleos urbanos e das contradições existentes entre esse crescimento físico e os limites político-administrativos municipais (SANTOS, 2016, p. 78).

⁴⁰ Constituída pelas faixas territoriais de cada lado do limite internacional, a zona de fronteira caracteriza-se “[...] por interações que criam um meio geográfico próprio de fronteira, somente perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças” (BRASIL, 2005a, p. 152).

ambiente, na cultura, no lazer e, principalmente, no comércio. Na Figura 12, pode se observar a localização do arranjo transfronteiriço Corumbá-Ladário (MS)/Puerto Quijarro -Puerto Suárez (SC) situados na fronteira Brasil – Bolívia. Na sequência, são apresentadas as principais características sociodemográficas dos países, dos estados e dos municípios fronteiriços.

Figura 12 - Localização do Arranjo Transfronteiriço na fronteira Brasil-Bolívia.



Fonte: Elaborado por Soares, W. L, a partir de dados do IBGE (2021) e GADM (2015).

5.1 OS LIMITES INTERNACIONAIS – BRASIL E BOLÍVIA

No âmbito internacional a área em estudo abrange dois países: i) Brasil que se limita com 10 países do subcontinente, sendo: Uruguai, Argentina, Paraguai, **Bolívia**, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, envolvendo assim onze unidades federativas; e ii) Bolívia que faz fronteira com Argentina; **Brasil**; Chile; Paraguai e Peru. O território brasileiro, formado pela união dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.570 municípios é

regionalizado por cinco macrorregiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, reunindo assim, uma variedade de paisagens, formalizada por predominância de Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga, Pantanal, campos sulinos, mata de araucárias e mangues (IBGE, 2021). O território boliviano, por sua vez, é dividido política e administrativamente em nove departamentos⁴¹(Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni e Pando), 112 províncias e 339 municípios. A cidade de La Paz é a capital do país e sede do governo, geograficamente é constituído por uma diversidade de paisagens naturais definidas pela presença da cordilheira dos Andes e do Altiplano, bem como de florestas e estepes (INE, 2015).

O Brasil, conhecido como uma nação gigantesca tanto em termos territoriais e populacionais como econômicos, desde 2001 foi caracterizado pelo banco de investimento Goldman Sachs como uma potência emergente⁴². Juntamente com Rússia, Índia e China foi alçado a esse posto com o intuito de influenciar a formação de uma nova percepção a seu respeito (e dos outros três países), daí a origem do termo BRIC (MOLAMUD, 2011, SALES, 2019). Para Barros (2011), a inclusão do Brasil no seletivo grupo de países emergentes e no G20, se deve a alguns fatores cruciais como riqueza em diversidade biológica, expansão do mercado nacional, modelo agroexportador exitoso e crescimento econômico, bem como reconhecida capacidade científica e tecnológica em alguns setores. “No início dos anos 2000, o Brasil passou a aparecer, com frequência, tanto na produção científica especializada em relações internacionais quanto na mídia internacional como uma potência em ascensão, sendo reconhecido como um ator global emergente” (SALES, 2019, p.93).

O Brasil também é reconhecido como um “país megadiverso”, tanto no que se refere a sua riqueza natural (provavelmente a maior do planeta, ou seja, de 15% a 20% do total mundial) como em relação ao aspecto humano e cultural, sendo constituído “por mais de 200 povos indígenas no território nacional e por um grande número de comunidades locais/tradicionais, como quilombolas, caiçaras, entre outros” (BARROS, 2011, p.10). Um dos setores fundamentais da economia brasileira é formado pela agricultura e pelo processamento

⁴¹ Departamentos são as principais divisões administrativas de alguns países, como Bolívia, Paraguai, Colômbia, França e Uruguai. São estabelecidos pelo governo central, que exerce sua autoridade através de um prefeito (EPE, 2019).

⁴² Termo utilizado inicialmente por economistas para indicar um PIB em forte crescimento, um lugar crescente no comércio internacional e no investimento estrangeiro direto; posteriormente a expressão foi retomada por geopolíticos que, assim, indicam a transição de ‘poder regional’ para ‘global player’ no contexto da globalização. Países emergentes diferem dos países desenvolvidos por não terem atingido um estágio de desenvolvimento equilibrado em razão de estruturas institucionais políticas fracas e hesitantes e fortes desigualdades sociais. Particularmente no caso do Brasil, há ainda a fragilidade do comércio exterior, que representa 17% do PIB contra 60% no caso da China (MARTINE DROULERS, 2016).

de produtos agrícolas, sendo reconhecido como o primeiro produtor mundial de várias *commodities*⁴³. Apesar de a agricultura ocupar lugar de destaque, 28% do PIB vêm da indústria: o Brasil é o maior produtor mundial de ferro⁴⁴, 2º produtor de alumínio, 4º produtor mundial de automóveis e de aviões, 6º produtor de celulose e de papel (de eucalipto), etc., além de ser uma potência petrolífera, graças ao petróleo *offshore*⁴⁵. Além disso, o país tem uma matriz de oferta energética limpa, sendo 77,3% hidroelétrica e possui instituições de pesquisa de nível internacional, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), dentre muitas outras (BARROS, 2011; MARTINE DROULERS, 2016).

Não obstante, ao colocar a lente de análise na infraestrutura e no desenvolvimento do Brasil, os autores supracitados detectam vários problemas, alguns deles estão relacionados com o que chamam de ‘modelo arcaico de exploração predatória’ e atividades agropecuárias convivendo com as melhores tecnologias no mesmo setor, ou entre outros setores como a siderurgia. Ademais, a infraestrutura nacional, sobretudo, a de transportes deve ser desenvolvida, uma vez que é incompreensivelmente insuficiente se comparada a países similares. Na esfera social, embora seja um país rico, a pobreza e as distâncias sociais são preocupantes: “O Brasil, um país rico, ainda é um país com muitos pobres e onde as distâncias sociais estão se estendendo, mesmo que os programas de combate à pobreza estejam se mostrando eficazes”⁴⁶ (MARTINE DROULERS, 2016, p. 6, **tradução livre**). Entre os principais desafios, o autor ainda destaca o difícil controle urbano, o combate à pobreza, a educação com expectativa de desenvolvimento da formação técnica e universitária.

Quanto à Bolívia, trata-se de um país em desenvolvimento, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio e uma taxa de pobreza que atinge cerca de 60% da população (CAMPANARO, 2018; VERA, 2021). Possui uma população multiétnica formada por ameríndios, mestiços, europeus, asiáticos e africanos. Tem o espanhol como principal língua falada, e, além do quíchua e aimará possui outras 34 línguas indígenas oficiais. O elevado número de diferentes culturas contribuiu para uma enorme diversidade em áreas como a arte, a culinária, a literatura e a música (MME-EPE, 2017).

⁴³ É o maior exportador e produtor mundial de açúcar, etanol, café, suco de laranja, carne de frango e bovina, e o segundo maior exportador de soja, sendo 45% para a China (MARTINE DROULERS, 2016).

⁴⁴ As minas de Carajás ligadas por uma linha férrea ao Oceano Atlântico (MARTINE DROULERS, 2016).

⁴⁵ O significado de *offshore* está relacionado com a atividade (prospecção, perfuração e exploração) de empresas de exploração petrolífera que operam ao largo da costa.

⁴⁶ “Le Brésil, pays riche, demeure encore un pays comptant de nombreux pauvres et où les distances sociales s’étirent même si les programmes de lutte contre la pauvreté se montrent efficaces” (no original)

A Bolívia é um país rico em jazidas minerais, como prata, estanho, ferro e zinco, e de hidrocarbonetos, especialmente de gás natural, cujas maiores reservas estão localizadas nos departamentos de Tarija e Santa Cruz. A mineração sempre se destacou na economia boliviana, inicialmente com a prata, principal produto de exportação boliviano dos tempos de colônia até o século XIX, seguida pelo estanho, que nas oito primeiras décadas do século passado, se tornou o produto central do país. Recentemente, as exportações continuaram concentradas nas atividades extrativas de hidrocarbonetos e minerais. Em 2014, essas duas atividades foram responsáveis por 66,9% das exportações (51,2% das exportações foram de hidrocarbonetos e 15,8% de minerais). Sublinha-se que o principal produto de exportação da Bolívia é o gás natural, sendo o Brasil e a Argentina os principais importadores.

Quanto aos produtos dos setores agropecuário e industrial, juntos representaram 33,1% das exportações da Bolívia em 2014. O setor agropecuário compõe 10% do PIB boliviano, sendo que as terras mais produtivas da agropecuária boliviana estão nos departamentos de Beni, Pando e Santa Cruz e, dentre os seus cultivos mais importantes, encontram-se as oleaginosas e os cereais. Já a produção industrial da Bolívia, é concentrada em microempresas (92% das unidades produtivas), tendo como principais produtos exportados o ouro, a soja e seus derivados, e o estanho. No que se refere à matriz energética, se comparada com o Brasil, observa-se que a Bolívia não dispõe de uma matriz energética com participação significativa de fontes renováveis - apenas 5%, contra 44% do Brasil (MME-EPE, 2015; MME-EPE, 2017).

Assim como ocorre no Brasil, embora a Bolívia seja um país rico em recursos naturais como gás natural e petróleo, sua população enfrenta um elevado índice de pobreza e desigualdades socioeconômicas, fato que o posiciona entre os países mais pobres da América do Sul. Segundo dados oficiais (INE, 2016), em 2000, 66,4% da população viviam abaixo da linha de pobreza – desses, 45,2% estavam em pobreza extrema. Em 2013, o percentual da população que vivia abaixo da linha de pobreza caiu para 39,1% - desses, 18,9% em pobreza extrema). Ainda que nos últimos anos, a Bolívia tenha apresentado melhorias significativas no índice de Gini⁴⁷, principalmente devido a mudanças no padrão de renda nas áreas urbanas, e em menor grau, devido a aplicação de políticas de redistribuição de renda, essas mudanças ainda não são suficientes para compensar o grande aumento da desigualdade experimentado durante os anos de 1990, todavia, não se trata de melhorias que se sustentam em um cenário internacional menos favorável, portanto, ainda há muito o que se fazer (ANDERSEN; MOLINA; DOYLE, 2016).

⁴⁷ Em Oruro caiu de 0,63 em 2000 para 0,38 em 2013, e em Tarija o índice caiu de 0,60 para 0,35 no mesmo período.

A seguir, na Tabela 1, são apresentados os principais indicadores demográficos, econômicos, sociais e ambientais dos dois países, com dados atualizados, na medida do possível.

Tabela 1 - Indicadores Demográficos Brasil/Bolívia

Indicadores	Brasil	Bolívia
População total (2021) – habitantes	214.326,20	12079,5
Densidade demográfica (2021) - hab/km ²	25,64	11,15
População masculina (2021) – habitantes	105.291.293	6.058.547
População feminina (2021) – habitantes	109.034.931	6.020.925
População rural (2020) - %	12,9	29,9
População urbana (2020) - %	87,10	70,1
Taxa bruta de mortalidade (2019) - por mil	6,31	6,42
Taxa bruta de natalidade (2019) - por mil	13,703	21,455
Taxa média de crescimento anual da pop. (2015-2020) -%	0,753	1,472

Fonte: IBGE.Países@.

A expressiva população do Brasil pode ser explicada pela existência de maior densidade demográfica. Não obstante sua grande extensão, no Brasil, em média, há maior número de moradores por Km² do que na Bolívia, onde a densidade é menor porque, além de ter menor população, ocupa uma superfície extensa e pouco povoada. A concentração demográfica presente no Brasil registra-se, especialmente, nas cidades, fazendo com que o grau de urbanização brasileiro (87,10 %) seja maior do que o boliviano (70,10 %) (IBGE.Países@).

Apesar disso, dados estatísticos indicam que o ritmo de crescimento demográfico se apresenta menos acelerado no Brasil do que na Bolívia, cuja população tem crescido, em média, acima de 1,45% ao ano, ao passo que no Brasil, a média de crescimento demográfico tem sido de apenas 0,75 % ao ano. Essas diferenças no ritmo de crescimento demográfico podem ser explicadas por uma série de fatores como taxas de natalidade⁴⁸, mortalidade⁴⁹ e fecundidade⁵⁰. Verifica-se que a taxa de natalidade é menor no Brasil (13,7%) e pode ser explicada pelo aumento da escolaridade, acesso à métodos de planejamento familiar e a inserção crescente da mulher no mercado de trabalho. A taxa de mortalidade no Brasil é menor que a da Bolívia, destaca-se que a redução dessa taxa pode ser obtida através de avanços da medicina, melhorias no saneamento básico, ampliação da cobertura das campanhas de vacinação, aumento da informação por meio da mídia e melhores condições de acesso à saúde pública (MS SEM FRONTEIRAS, 2010).

⁴⁸ A taxa bruta de natalidade corresponde ao número de nascidos vivos para cada mil habitantes.

⁴⁹ A taxa de mortalidade relaciona a quantidade de óbitos para cada mil habitantes.

⁵⁰ A taxa de fecundidade se refere ao número médio de filhos por mulher em idade reprodutiva.

Ademais, a quantidade reduzida de nascimentos e uma quantidade elevada de óbitos restringem a taxa média de crescimento demográfico. Em termos de tamanho, o Brasil, apesar de maior, cresce a um compasso mais lento, o que caracteriza um grau mais elevado de desenvolvimento, adicionando-se a essa característica outras tendências como menor taxa de natalidade, maior índice de urbanização, menor mortalidade infantil, e menor taxa de fecundidade. A seguir a Tabela 2 apresenta os principais aspectos econômicos dos dois países em foco.

Tabela 2 - Indicadores Econômicos Brasil/Bolívia

Indicadores	Brasil	Bolívia
Total do PIB (2020) - milhões de US\$	1.444.733	36.573
PIB per capita (2020) - US\$	6.797	3.133
PEA - % da pop. de 15 anos ou + econ. Ativa (2021)	58,41	75,99
Pop. Mulheres de 15 anos ou + econ. Ativa (2021) - %	49,11	68,28
Gastos públicos com educação ¹ - % do PIB	6,2	7,3
Gastos públicos com saúde (2019) - % do PIB	3,908	4,932
Investimentos em P & D ² - % do PIB	1,16	0,157
Importação (2020) - US\$	166.336.211.575	7.115.199.566
Exportação (2020) - US\$	209.180.241.655	7.032.764.187
Índice de Gini ³ (2020) - %	0,5	0,4

Notas: ¹ - Brasil (2015); Bolívia (2014); ² - Brasil (2018); Bolívia (2009); ³ - Dados da CEPAL

Fonte: IBGE.Países@.

É notável a grande diferença existente entre as economias brasileira e boliviana, entre os principais fatores que podem explicar essa disparidade, encontram-se: a densidade populacional, a disponibilidade de recursos, o uso de tecnologia, e a produção para exportação. Como se sabe, o Produto Interno Bruto (PIB) é o indicador que representa o tamanho da economia de cada país, correspondendo ao valor da produção total de bens e serviços produzidos pelo país durante o ano. Observa-se assim que o PIB brasileiro de 2020, de 1,444 trilhões de dólares foi superior ao PIB da Bolívia, de 36,57 bilhões de dólares. Levando em consideração a produção e a população, o PIB per capita demonstra, em média, o valor que cada pessoa produz durante o ano. Desta forma, cada brasileiro gerou, em média, US\$ 6.797 por ano, em contrapartida, cada boliviano, em média, gerou US\$ 3.133 por ano. Ressalta-se que a presença de índices elevados de concentração de renda define que o valor do PIB *per capita* não necessariamente represente a renda média dos habitantes. Devido a ocorrência de maior desigualdade na distribuição da renda, o índice de Gini⁵¹, mensura o grau de concentração de renda, que nesse caso é maior no Brasil (0,5) do que na Bolívia (0,4).

⁵¹ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda, oscila de 0 a 1, expressando maior concentração quanto mais próximo de 1 (MS SEM FRONTEIRAS, 2010).

Em relação à População Economicamente Ativa (PEA), a proporção da população em idade de trabalhar no Brasil é de 58,41%, sendo bem menor que a da Bolívia (75,99%). No país boliviano, a proporção de mulheres em idade de trabalhar pertencentes à PEA é de 68,28%, enquanto no Brasil é de 49,11%. No que tange ao comércio externo internacional, a Balança Comercial é positiva no Brasil e negativa na Bolívia. Quanto às prioridades das políticas públicas, os dados revelam que a Bolívia investe maior proporção do PIB tanto em educação (7,3 % do PIB) quanto em saúde (4,9% do PIB), se comparado ao Brasil que investe nesses setores, respectivamente, 6,2% e 3,9%. Em contrapartida, os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) são superiores no Brasil (1,16% do PIB), em relação à Bolívia (0,15%). É importante ressaltar que em países de elevado grau de desenvolvimento como Islândia e Japão, em 2010 esse percentual de investimento em P&D equivalia a mais de 3% do PIB (MS SEM FRONTEIRAS, 2010). A Tabela 3 apresenta os indicadores sociais do Brasil e da Bolívia.

Tabela 3 - Indicadores Sociais Brasil/Bolívia

Indicadores	Brasil	Bolívia
Esperança de vida (2019) – anos	75,9	71,5
População subnutrida (2018-2020) - %	2,5	12,6
Domicílios com acesso a água potável (2020) - %	99,32	93,39
Domicílios com acesso a rede sanitária (2020) - %	90,08	65,76
Taxa bruta de matrícula todos os níveis (2011) - %	88,41424	N/D
Taxa de alfabetização mais de 15 anos ¹ - %	93,2275	92,4551
IDH (2019)	0,765	0,718

Nota: 1 - Brasil (2018); Bolívia (2015). Fonte: IBGE.Países@.

Não há como abordar a questão do desenvolvimento, sem levar em consideração as condições sociais. Desta forma, a seguir, apresentam-se alguns indicadores comparativos entre os dois países. O indicador Esperança de Vida é reflexo das condições de acesso à saúde. As populações que possuem maior expectativa de vida são aquelas com melhor acesso à saúde e, por consequência, menor mortalidade geral, menor mortalidade infantil e maior quantidade de médicos e leitos por habitante. No Brasil observa-se que esse indicador é maior (75 anos) do que na Bolívia (71 anos). Os indicadores de nutrição indicam maiores deficiências na Bolívia (12,6%). Quanto ao acesso à água potável, o indicador é elevado em ambos os países, com maior alcance no Brasil (99,32%). A rede sanitária, por sua vez, atende a 90,08% dos domicílios brasileiros e somente 65,76% dos domicílios bolivianos.

Na área de educação, o indicador utilizado é o de taxa bruta de matrícula⁵², que é de 88,41% no Brasil e, na Bolívia, não foram encontrados dados atuais, contudo em 2005 era de 86% segundo o MS sem fronteiras (2010). Um importante índice utilizado para mensurar o grau de desenvolvimento é o Índice de Desenvolvimento Humano – o IDH⁵³ que condensa, simultaneamente, indicadores de renda, de saúde e de educação. Na análise do IDH, verifica-se que o Brasil e a Bolívia demonstram um grau de desenvolvimento médio, sendo de 0,765 e 0,718 respectivamente.

Destaca-se que, além de melhorias econômicas e sociais, o processo de desenvolvimento de uma nação deve contemplar indicadores de sustentabilidade como os de preservação do meio ambiente. Tabela 4 apresenta alguns indicadores ambientais.

Tabela 4 - Indicadores Socioambientais Brasil/Bolívia

Indicadores	Brasil	Bolívia
Áreas protegidas no total do território nacional (2019) - %	20,37	24,83
Áreas cultivadas (2019) - % da área total	7,6	4,42
Áreas de pastagens permanentes (2019) - % da área total	20,74	30,46

Fonte: IBGE.Países@.

De acordo com o MS sem fronteiras (2010), o processo de desmatamento tem sido uma característica predominante no modelo de desenvolvimento adotado nos dois países. Embora o Brasil conte com a maior extensão territorial de toda a América do Sul (8.514.876 km²), o que corresponde a 48% da área total desse continente, a proporção de áreas protegidas é de somente 20,37%. Em contrapartida, a Bolívia que possui uma extensão territorial de 1.098.581 Km² apresenta uma proporção de 24,83% de áreas protegidas. Esse crescente desmatamento⁵⁴ pode ser atribuído à expansão das fronteiras agrícolas destinadas à ampliação de cultivo e de pastagens. Nos dois países, a área de pastagens, para a pecuária, é superior à área agrícola, sendo: 2,72% vezes no Brasil e 6,89% vezes na Bolívia. Desse modo, um grande desafio, para ambos os países, é promover o crescimento econômico, com preservação do meio ambiente.

⁵² Indica a razão entre o número total de pessoas de todas as faixas etárias que frequentam o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o Nível Superior e a população de 7 a 22 anos.

⁵³ Calculado com metodologia desenvolvida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o IDH indica o grau de desenvolvimento: alto (acima de 0,8), médio (entre 0,5 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,5).

⁵⁴ Em 2005 esses percentuais correspondiam a 18,69% no Brasil e 19,75% na Bolívia (MS SEM FRONTEIRAS, 2010).

5.2 OS LIMITES NACIONAIS: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL E DEPARTAMENTO DE SANTA CRUZ.

Situado no sul do Centro-Oeste brasileiro, o estado de Mato Grosso do Sul, é o 6º estado do país em extensão territorial, com 357.147,955 km², que corresponde a 4,19% da área total do Brasil (8.515.767,049 km²) e 22,23% da área do Centro-Oeste (SEMAGRO, 2017; IBGE, 2021). Mato Grosso do Sul faz fronteiras internacionais com Bolívia e Paraguai, o que lhe confere uma “excepcional localização”, particularmente, no que se refere à larga fronteira com a Bolívia, resultando em pelo menos dois elementos que influenciam a estrutura natural-econômica do território sul-mato-grossense: a) a presença do extenso Pantanal⁵⁵ que, ao se distender pelo território boliviano condiciona qualquer forma de ocupação e de utilização em razão dos sensíveis reflexos para ambos os lados da fronteira; b) o estabelecimento de um corredor São Paulo-Santa Cruz de la Sierra, por onde são transacionadas milhões de mercadorias diariamente (OLIVEIRA; MARTINS JR., 2016, p. 233). Nacionalmente, limita-se com os estados de Goiás, de Minas Gerais, de Mato Grosso, de Paraná e de São Paulo. Possui uma população estimada em 2.839.188 habitantes para 2021. Sua capital é a cidade de Campo Grande, a maior em todo o estado com população estimada de 916.001 pessoas (2021).

Historicamente, o estado de Mato Grosso do Sul tem sua trajetória marcada por movimentos políticos, sociais, econômicos e culturais, e fez da pecuária, da extração vegetal e mineral e da agricultura, as bases para um acelerado desenvolvimento iniciado no século XIX. Criado, pelo então presidente Ernesto Geisel, em 11 de outubro de 1977, através do desmembramento da região sul de Mato Grosso, em decorrência de um movimento iniciado sob fortes argumentos de imposições administrativas⁵⁶ e de segurança nacional⁵⁷ (SEMAGRO, 2017), que só se consolidou a partir da conjugação de interesses regionais que o favoreceram. Entre eles, cite-se o propósito da oligarquia agrária sulista, a rivalidade política entre Cuiabá e Campo Grande e a elite da pecuária (DE OLIVEIRA DRESCH; FAGUNDES, 2021). Entretanto, a implantação oficial do novo estado ocorreu somente em 1º de janeiro de 1979.

Sob os aspectos natural e populacional, Oliveira e Martins Jr. (2016) afirmam que o estado sul mato-grossense pode ser dividido em duas partes: uma oriental, que representa a bacia do rio Paraná, e outra ocidental, que corresponde à bacia do Alto-Paraguai. Segundo os autores, Campo Grande, Dourados, Três Lagoas, Corumbá e Ponta Porã são as cinco maiores

⁵⁵ O estado possui uma área alagadiça do Pantanal equivalente a 89 mil km² (CUNHA; FARIAS, 2019).

⁵⁶ O território de Mato Grosso era grande demais para ser administrado por apenas uma máquina administrativa.

⁵⁷ Não era recomendável a existência de estados grandes e potencialmente ricos na região fronteira.

idades, sendo habitadas por metade da população do Estado (51,7%). A localização da maioria das cidades no eixo que vai da área central até a fronteira com o Paraguai (parte centro-leste da bacia do rio Paraná) contribui para a manutenção de um esvaziamento populacional, imposto por condições históricas⁵⁸ e naturais⁵⁹, na bacia do rio Paraguai, que compreende a região pantaneira e chaquenha.

A parte oriental, onde se localizam as cidades de Campo Grande, Dourados, Ponta Porã e Três Lagoas, denota um grau considerável de consolidação socioeconômica e ambiental, com destaque para o agronegócio, alicerçado na modernização da agricultura, da pecuária de corte e numa diminuta agroindústria, que é ainda muito dependente dos subsídios estatais e das transformações conjunturais. A parte ocidental, por sua vez, tem a base econômica apoiada na tradicional pecuária extensiva, na atividade turística no Pantanal e em Bonito, além da indústria extrativa (calcário, minério de ferro e manganês), que é bastante dependente do cenário internacional, logo, enfrenta grandes dificuldades para a consolidação de sua estabilidade econômica e social. Ressalta-se que na economia do estado de Mato Grosso do Sul, o setor de serviços é o responsável pela produção de riqueza e de manutenção das estruturas administrativas, em especial o comércio, que representa mais de 70% da arrecadação estadual (OLIVEIRA; MARTINS JR., 2016).

Em termos econômicos, de acordo com Fagundes *et al.* (2017, p. 114), “o Estado de MS destaca-se em cenário nacional e internacional por meio do agronegócio”. O elevado dinamismo para a economia sul-mato-grossense e sua alta competitividade no contexto

⁵⁸ Segundo Esselin e Oliveira (2007), o recrutamento da mão de obra indígena foi fundamental para a pecuária, contudo, essa economia de caráter semi escravagista trouxe graves consequências para os nativos, posto que foram expropriados de suas terras, de seu gado, seus bens e sua gente. Com efeito, a consolidação das Coroas Portuguesa e Espanhola na fronteira do território sul mato-grossense baseou-se essencialmente na necessidade de defender o território. Para tanto, a primeira estabeleceu de modo estratégico presídios nos limites do império; a segunda, no lado castelhano, além de construir fortes, concedeu terras aos colonos, dando origem à formação de fazendas destinadas à pecuária. Desse modo, de acordo com os autores, no início do século XX, as bases da pecuária pantaneira estavam regularmente estabelecidas e, juntamente com a erva-mate, formavam a principal atividade econômica do Estado.

⁵⁹ Mato Grosso do Sul possui cerca de dois terços (2/3) do Pantanal mato-grossense, declarado como Patrimônio Nacional pela Constituição Federal de 1988, Patrimônio Natural da Humanidade e Reserva da Biosfera, pela UNESCO, em 2000, é a maior planície inundável do mundo, com características ecologicamente relevantes: grande diversidade biológica, alta produtividade natural e um regime hidrológico frágil. Por essas razões, o Pantanal é Área de Uso Restrito conforme o artigo 10 do Código Florestal, que determina que sua exploração deva ser ecologicamente sustentável. Desse modo, ao longo da história, a Planície pantaneira constitui-se, em um impedimento físico para a ocupação econômica e populacional da Região Oeste, pois apresenta barreiras de toda ordem, seja pela presença de barreiras naturais produzidas pelo bioma, que impedem a manutenção de vias de acesso (por terra e água), a circulação de mercadorias, pessoas e serviços, tanto em períodos de seca quanto nos períodos das cheias; seja pelas sinuosidades naturais do rio Paraguai e seu processo de assoreamento, que, em tempos mais recentes, têm impossibilitado a sua utilização como nodal barato e regular. E ainda, barreira ao transporte de produtos químicos entre outros produtos de alta periculosidade com preços competitivos. De modo geral, todas estas condições do território apresentam “efeito barreira para o aprofundamento das relações socioeconômicas” (IMASUL, 2015, p. 107).

nacional, segundo os autores, advém das cadeias de soja, milho, cana-de-açúcar, algodão e de bovinos. E ainda, no triênio 2012-2014, houve destaque para a produção de papel e de celulose⁶⁰, a expansão da cana-de-açúcar e do milho. Houve também expansão no setor sucroalcooleiro, que contou em 2015, com uma safra de cerca de 43 milhões de toneladas, em uma área de mais de 668 mil hectares, alcançando o posto de quinto maior produtor nacional. Em consonância com a literatura utilizada, é possível afirmar que, no modelo de desenvolvimento em que o estado de MS foi inserido, durante sua trajetória histórica, “indica a predominância da produção agropecuária a serviço da indústria”. Logo, “a economia sul-mato-grossense é fortemente correlacionada ao agronegócio, compondo importante fonte de geração de emprego e renda” (Ibidem, p. 137).

No cenário nacional, Mato Grosso do Sul é responsável por 15,4% do PIB do Centro-Oeste e de 1,5% do produto interno bruto brasileiro. A avaliação das riquezas produzidas pelo Estado aponta crescimento nos três setores (primário, secundário e terciário), com destaque, sobretudo, para o avanço da indústria de transformação. A economia do estado sul mato-grossense continua altamente pautada nas atividades de comércio e serviços, razão pela qual o setor terciário é responsável por 58,7% do PIB estadual, apresentando em 2018 um crescimento real de 1,8%, o que significa um saldo positivo após baixas consecutivas. O setor secundário é o que obteve mais crescimento em 2018, representando 22,2% do PIB total, com variação real de 5% em razão de atividade da indústria de transformação (com expansão de 12% naquele ano). Já o setor primário, que engloba 19% do PIB estadual, e é representado pela atividade agropecuária teve um crescimento econômico de 1,7% em 2018.

Ainda segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) de Mato Grosso do Sul cresceu 2,5% em 2018 frente a 2017 e atingiu R\$ 106,9 bilhões. O percentual registrado no estado ficou acima do registrado no país (1,8%), e lhe conferiu a nona maior colocação entre todos os estados do brasileiros. Em relação ao PIB *per capita*, em 2018, Mato Grosso do Sul alcançou a 7ª posição no *ranking*, o que denota avanços em relação aos anos anteriores (NAIME, 2020).

Em relação ao indicador Trabalho e Rendimento, segundo o IBGE, em 2021, o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* era de R\$ 1.471. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 61,4%. Na comparação com os outros estados, ocupava a posição 7 de 27. Já o rendimento médio real habitual do trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas em trabalhos formais foi de R\$ 2.757, ocupando

⁶⁰ Em 2009, com a instalação da maior fábrica de papel e celulose do mundo, a microrregião de Três Lagoas teve sua dinâmica agrária alterada, com avanços importantes na cadeia de silvicultura.

a posição 9 de 27. Em dados mais recentes, de acordo com a Fundação do Trabalho de MS (Funtrab), considerando o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (agosto/2022), observa-se que, em termos setoriais, o melhor resultado foi o do Setor de Serviços (+1.983 postos de trabalho), seguido pelo Setor de Indústria (+901), Comércio (+670), Construção (+577) e Agropecuária (+308).

A área de estudo compreende também, em solo boliviano, o departamento de Santa Cruz⁶¹, uma das regiões de maior crescimento demográfico da América do Sul, considerada como a fronteira agrícola da Bolívia, cuja expansão assegura sua representatividade como a mais importante zona econômica do país. Sua capital é Santa Cruz de La Sierra, que possui uma população total de 2.655.084 e extensão territorial de 370.621 km², equivalente a 33,7% do território boliviano, que é constituído em grande parte por planícies, além de vales e montanhas (CENSO, INE 2012). O Departamento está dividido em 15 províncias⁶² e, estas, em 56 seções municipais. Localizada no leste do país, Santa Cruz faz fronteiras internacionais com Brasil (nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e com o Paraguai (nos departamentos de Boquerón e Alto Paraguai), nacionalmente limita-se com os departamentos de Chuquisaca, Cochabamba e Beni. O departamento cruceño possui uma superfície de 370.621 km²,

Historicamente, o departamento de Santa Cruz foi criado em 23 de janeiro de 1826 através de Decreto Supremo, durante a presidência do Marechal Ayacucho, Antonio José de Sucre. Sua capital, a cidade de Santa Cruz de la Sierra, está localizada a 437 metros acima do nível do mar e foi fundada em 26 de fevereiro de 1560, inicialmente nas planícies de Grigotá, mais tarde, em 1604, foi transferida para a atual localização, às margens do rio Piraí.

Em termos populacionais, de acordo com o Censo realizado em novembro de 2012, o departamento de Santa Cruz contava com um total de 2.657.762 habitantes, representando 26,4% do total nacional; deste total, 81,3% da população residia em área urbana e 18,7% viviam na área rural; a população era composta por 50,70% de homens e 49,3% de mulheres. Segundo a Unidade de Análise de Políticas Sociais e Económicas, UDAPE (2020), responsável pelas projeções populacionais por departamento e município (2012-2020), para o ano de 2018, o departamento de Santa Cruz contemplaria um total de 3.224.662 habitantes. Devido às suas condições socioeconômicas, o Departamento tornou-se um dos principais receptores de migração, “apresentando taxas de crescimento demográfico da ordem de 4% forjando uma região cosmopolita e multicultural” (PDDES 2020, p. 11).

⁶¹ Instituto Nacional de Estadística - INE (2012). Censo de População e Habitação, Santa Cruz, Bolívia.

⁶² Diferente do modelo de Estado brasileiro que se divide em estados e municípios, na Bolívia essa divisão segue até terceira ordem: departamento, províncias e municípios (BENEDETTI, 2013).

Na economia, de acordo com dados da Fundación Milenio (2019), a variação do Produto Interno Bruto (PIB) de Santa Cruz se moderou na gestão de 2018, crescendo a uma taxa de 5,8%, abaixo de 6,6% e 6,7 %, registrados em 2016 e 2017, respectivamente, sua taxa de crescimento manteve-se acima da média nacional, em torno de 4,2%. Enquanto isso, a renda per capita de Santa Cruz atingiu a marca de \$ 3.663. A dinâmica de crescimento departamental se deve principalmente a influência do desenvolvimento oriundo do subsetor do agronegócio⁶³, que tem sido impulsionado pela crescente produção de soja, algodão e cana de açúcar.

Quanto às exportações, desde 2017, Santa Cruz tem retomado uma trajetória ascendente, em 2018, o total exportado foi de US\$ 2.310 milhões, com um aumento de 14,2% em relação ao ano anterior, os dois principais produtos de exportação de Santa Cruz são gás natural e soja; representando mais de dois terços do total. Em ambos os casos, os valores de exportação mais elevados foram, em grande parte, devido ao aumento dos preços no cenário internacional.

É importante frisar que o departamento de Santa Cruz se consolidou nos últimos anos como locomotiva da economia boliviana, aumentando sua influência e sua gravitação na vida nacional. Desse modo, sua economia representa quase um terço do produto da Bolívia, de tal maneira que sua atuação é decisiva para o crescimento econômico do país. Entretanto, chamou atenção o aumento da taxa de desemprego para a área urbana (4,6%) no quarto trimestre de 2018, ficando acima da média nacional (4,3%), ainda que a taxa de crescimento do PIB tenha sido alta e suas exportações recuperadas, o que denota para o departamento uma relativa perda de dinamismo (FUNDACIÓN MILENIO, 2019).

5.3 OS LIMITES SUBNACIONAIS – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS: CORUMBÁ, LADÁRIO (MS-BR), PUERTO QUIJARRO E PUERTO SUAREZ (SC/BO).

Nesta seção, apresenta-se a caracterização dos municípios que constituem os casos de estudo, com um breve relato histórico e relevo nos detalhes do funcionamento de cada um, além da pesquisa em dados secundários, as dimensões cultural e geográfica deram suporte a sua elaboração, que se faz necessária para auxiliar no aprofundamento da análise posterior.

Para Machado (2005), as regiões de fronteira, em sua grande parte, estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, seja pela inexistência de redes de transporte e

⁶³ Palenque Oroz (2022) observa que a atividade agrícola está presente em 14 das 15 províncias que compõem a distribuição do departamento. Destaca-se que a atividade pecuária pode ser encontrada em cada uma quinze províncias. Outras importantes atividades econômicas que se destacam são a silvicultura, o turismo (ambos presentes em cinco províncias) e a industrial (presente em quatro províncias).

comunicação, seja pelo menor peso político e econômico que possuem. De outra forma, estas regiões também estão formalmente isoladas dos Estados vizinhos devido ao papel divisor dos limites políticos. Em ambos os lados, o grau de homogeneidade das condições econômicas e sociais impõe limite à complementaridade das trocas, ao passo que uma grande diversidade pode impulsionar o desenvolvimento de complementaridades. Segundo John House (1980), nos espaços fronteiriços, as assimetrias e as diferenças de gradiente são as fontes de dinamismo. Esse dinamismo pode ser observado no arranjo em estudo, pois as relações e os fluxos que se estabelecem nas cidades gêmeas⁶⁴ de Corumbá e de Puerto Quijarro, geralmente incluem os municípios vizinhos de Ladário, no lado brasileiro, contíguo a Corumbá, e Puerto Suárez, no lado boliviano, que fica a 20 km de Puerto Quijarro sentido interior da Bolívia (GIMENEZ, 2015). A Tabela 5, a seguir apresenta informações populacionais e geoespaciais do arranjo transfronteiriço.

Tabela 5 - Dados populacionais e geoespaciais do arranjo transfronteiriço

Estado/Departamento	Municípios	Distância Capital	Distância Corumbá	População Total *	População Total **
Mato Grosso do Sul/BR	Corumbá	425 km (Campo Grande)	N/A	103.703	112.669
	Ladário		6 km	19.617	24.040
Santa Cruz/ BO	Puerto Quijarro	650 km (Santa Cruz de la Sierra)	5 km	12.903	16.659
	Puerto Suárez		16 km	15.209	18.829

Notas: *Dados 2010 – Brasil; 2001 – Bolívia; ** Dados 2021 – Brasil; 2012 – Bolívia.

Fonte: Brasil - IBGE (2010; 2021 – população estimada); Bolívia - INE (2000; 2012).

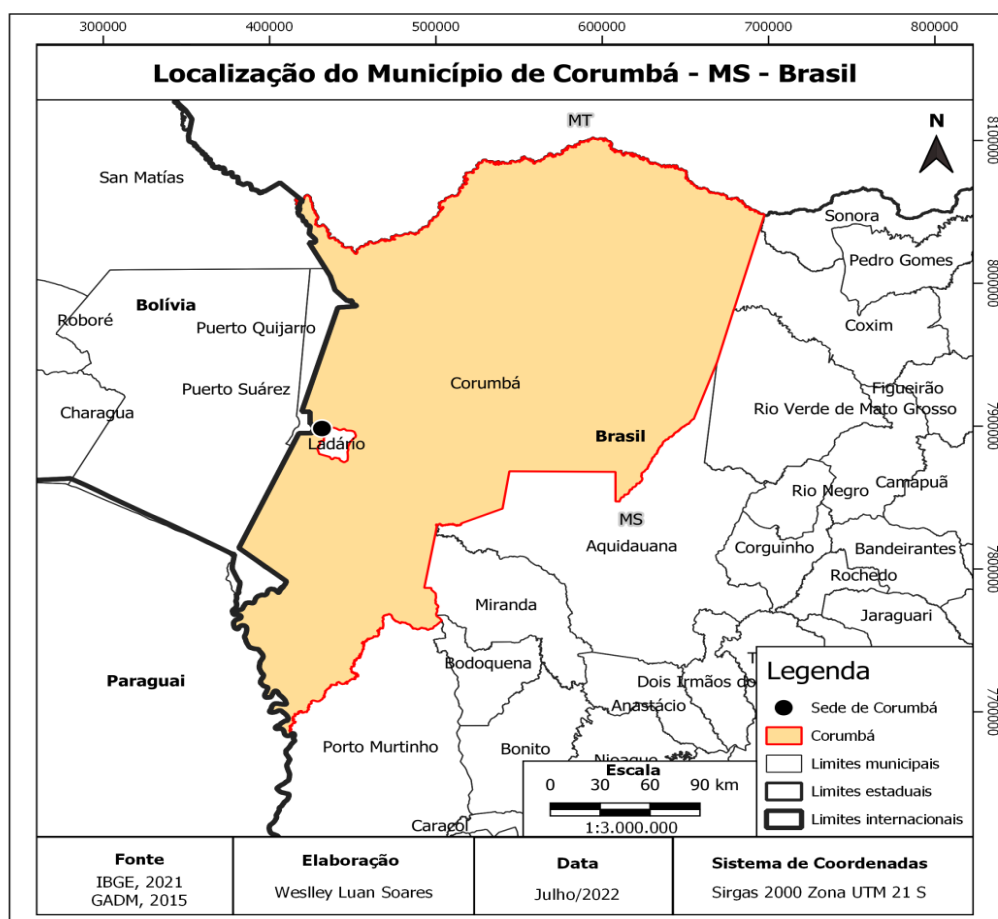
Como observado por Oliveira (1998), devido à proximidade de Puerto Suarez e de Puerto Quijarro com a cidade de Corumbá, suas interações tornaram-se extremamente dependentes do comércio com o Brasil, em razão não só da distância e do difícil acesso ao centro econômico da Bolívia e das precariedades econômica e social dessas cidades fronteiriças, mas, também, por Corumbá ser uma unidade conexas de São Paulo. Para Feiden e Costa (2017), trata-se de unidades territoriais com relativo isolamento geográfico e, em razão disso promovem intenso intercâmbio cultural, turístico, comercial e de pessoas. Na sequência, são apresentadas as principais características de cada município.

⁶⁴ Consideram-se 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 (BRASIL, 2016, grifo nosso).

5.3.1 O município de Corumbá (MS – BR)

Localizado no Arco Central da Faixa de Fronteira brasileira, o município de Corumbá é o maior município do estado de Mato Grosso do Sul, em extensão territorial (64.438,363 km²), e, no *ranking* nacional, exerce a 11^a posição. Ocupando 60% da área do Pantanal Sul-Matogrossense, conta com uma população estimada de 112.669 habitantes (IBGE, 2021) e IDH de 0.771 (IBGE, 2010). Embora tenha a particularidade de ser fronteiriço de dois países, assumindo a condição de tríplice fronteira – possui 385,7 km de fronteira com a Bolívia e 152,2 km com o Paraguai. Curiosamente, é o único município no estado⁶⁵ que se caracteriza como cidade gêmea na fronteira Brasil/Bolívia (GONÇALVES; ISQUIERDO, 2011). A Figura 13 apresenta o mapa de localização do município de Corumbá, MS.

Figura 13 - Corumbá e seus limites internacionais



Fonte: Elaborado por Soares, W. L., a partir de dados do IBGE (2021) e GADM (2015).

Historicamente, a área do atual município teve sua ocupação iniciada no século XVI quando, na expectativa de encontrar ouro, a área foi explorada pelos portugueses, que

⁶⁵ Dos 44 municípios fronteiriços presentes no estado de Mato Grosso do Sul, 32 estão localizados na faixa de fronteira e 12 na linha divisória.

começaram a chegar em 1524. Com o propósito de impedir os avanços dos espanhóis pela fronteira brasileira em busca do mineral precioso, em 21 de setembro de 1778, sob a denominação de Arraial de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque foi fundado o vilarejo que, mais tarde, viria a – transformar-se no principal entreposto comercial da região.

No período de 1864 a 1870, durante a Guerra do Paraguai, Corumbá foi palco das batalhas mais importantes do conflito, em 1865 foi ocupado e destruído por tropas lideradas por Solano Lopes. Em 1870, ao ser retomado, pelo então tenente-coronel Antônio Maria Coelho, teve início a sua reconstrução. Nessa mesma época, o desenvolvimento local foi impulsionado pela chegada de imigrantes europeus e de outros países sul-americanos. Por conseguinte, até 1930, Corumbá foi o terceiro maior porto da América Latina (IBGE.cidades@).

Por dispor de corredores para entrada e saída de mercadorias de vários países da América do Sul, o município de Corumbá possui localização estratégica (MARTINS, 2021). A distância entre a sede do município e a capital é de aproximadamente 425 km por via rodoviária, com acesso realizado pela rodovia BR-262 e pela ferrovia Noroeste do Brasil. Na faixa de fronteira em questão, Corumbá se configura como município mais populoso e como a maior cidade dessa região, oferecendo ampla diversidade de serviços urbanos. Sua principal referência econômica é a atividade industrial, particularmente a extração mineral, destacando-se a exploração de ferro e de manganês pela empresa Vale e a exploração do cimento e do calcário pelo grupo Votorantim (HIGA; ANZAI; GATTI, 2017).

Em termos populacionais, de acordo com o último censo, em 2010, Corumbá contava com uma população de 103.703 habitantes e uma baixa densidade demográfica: 1,60 habitantes por km². Isso porque, embora o município possua uma ampla extensão territorial, grande parte é ocupada por áreas inabitáveis, justamente por abrigar 60% do território pantaneiro, daí o título de Capital do Pantanal. Em relação ao percentual da população que reside nas áreas urbana e rural, a distribuição de gêneros e da população, segundo faixa etária, bem como os indicadores demográficos básicos que apontam taxa de natalidade, de mortalidade e de crescimento anual da população, os dados disponíveis são do ano 2010, representando uma defasagem de 12 anos. Ressalta-se que dados atualizados são aguardados com o resultado do Censo em andamento.

Em relação ao indicador Trabalho e Rendimento, segundo o IBGE, em 2020, o salário médio mensal no município era de 2.8 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 14.5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 6 de 79, já na comparação com cidades de todo o país, ficava na posição 226 de 5570. Em 2010, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-

mínimo por pessoa, havia 37.6% da população nessas condições, colocando-o na posição 26 de 79, dentre as cidades do Estado.

Em 2010, no município de Corumbá, 94,7% da população de 6 a 14 anos de idade era alfabetizada (IBGE, 2010). Em 2021, 15.156 matrículas no Ensino Fundamental foram efetuadas; no Ensino Médio foram 4.895 matrículas realizadas. O IBGE fornece, ainda, o número de docentes (2021), sendo: 893 no Ensino Fundamental e 401 no Ensino Médio; o número de estabelecimentos de Ensino Fundamental (2021) é de 50 e de Ensino Médio, 18. Quanto ao Ensino Superior na modalidade presencial, 3 Instituições de ensino atuam no município com oferta de 22 cursos, sendo uma privada e duas particulares: Faculdade Salesiana de Santa Teresa (7); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (13) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (2) (IFMS, 2020).

Os indicadores sociais para a saúde apontam que a taxa de mortalidade infantil, média na cidade (2020), foi de 21.15 para 1.000 nascidos vivos. As internações ocasionadas por diarreias (2016) são de 1.5 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, o indicador de mortalidade infantil fica na posição 12 de 79. Em 2009, o número de estabelecimentos de Saúde SUS no município era igual a 39. Quanto à cobertura da rede sanitária, em 2010, o município apresentava 19.3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado. Segundo os números do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - coletados em 2010, o município de Corumbá apresentou IDH-M de 0,700, fato que o situa na faixa de desenvolvimento humano municipal alto. Em relação aos 79 municípios de Mato Grosso do Sul, Corumbá ocupa a 26ª posição no *ranking* do IDH-M.

Em termos econômicos, conforme o IBGE (2019), Corumbá possui um PIB de 2.799.589,46, o quinto maior do Estado (ficando atrás de Campo Grande, Três Lagoas, Dourados e Ponta Porã). Entre as atividades econômicas, o setor de serviços tem se mostrado mais dinâmico, com exceção da administração, defesa, educação, saúde pública e seguridade social (que ocupa a posição 4 de 79), seu valor adicionado bruto ocupa a 5ª posição no Estado (RS 1.028.048,46). Embora o setor industrial ainda seja incipiente, a arrecadação gerada por ele supera os setores de pecuária e de agricultura (396.931,33) ficando na 9ª posição em todo o Estado. Quanto à indústria de transformação, é representativa a produção de cimento, de calcário, de laticínios e, também, os estaleiros. Outra atividade industrial importante é a extração mineral (ferro e manganês, além de calcário e areia para a fabricação de cimento).

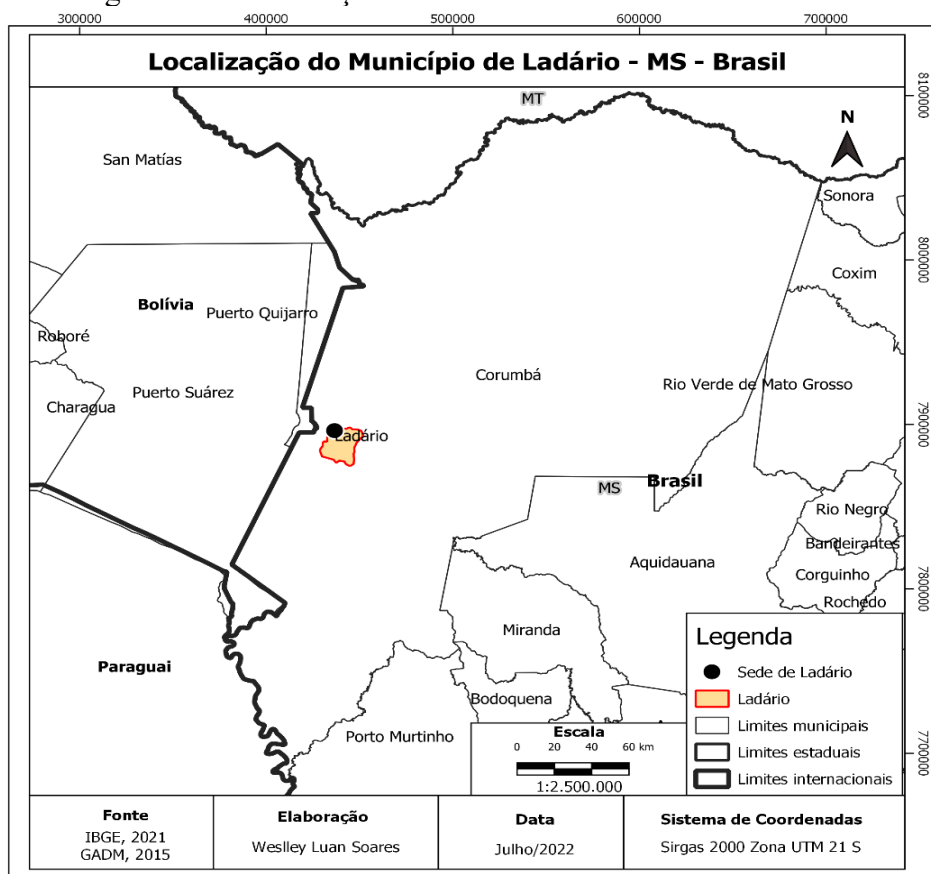
Devido à natureza de suas rochas, o Maciço do Urucum possui grandes reservas minerais, com destaque para o manganês (maior reserva do Brasil) e o ferro (terceira maior do Brasil), cuja exploração remonta aos anos de 1930 (CORUMBÁ, 2022). O setor agropecuário

ocupa a 20ª posição no Estado com um valor adicionado bruto de R\$ 396.931,33. Quanto ao PIB *per capita* (2019), totalizou 24.943,59, ocupando a posição 56 de 79 no Estado.

5.3.2 O município de Ladário (MS/BR)

O município de Ladário, fundado em 02 de setembro de 1778, está situado na região do Pantanal do estado de Mato Grosso do Sul, com sede localizada a 348 km da capital (Campo Grande) e apenas 6 km do centro da sede do município corumbaense, onde se insere desde o início de sua criação. O crescimento da zona urbana entre os dois municípios caracterizou uma conurbação entre eles. Assim, Ladário possui uma área total de 354 km², conta com uma população estimada em 24.004 habitantes (IBGE, 2021) e, com IDH de 0.704 (IBGE, 2010). A Figura 14, abaixo, demonstra sua localização.

Figura 14 - Localização de Ladário – um raro caso de enclave brasileiro



Fonte: Elaborado por Soares, W. L, a partir de dados do IBGE (2021) e GADM (2015).

Segundo registros históricos, a fundação da ‘povoação’ de Ladário foi a primeira da região criada para servir como ponto de apoio aos desbravadores que tinham como propósito fundar a povoação de Albuquerque, hoje Corumbá. Este fato ocorreu no dia 21/09/1778, apenas

19 (dezenove) dias após a fundação do ponto de apoio à subsistência – o pequeno ‘povoado do Ladário’, onde foi encontrado solo fértil.

Deste modo, nota-se que, diferentemente do caso de fundação da povoação de Albuquerque, a fundação do povoado de Ladário não foi planejada, logo, não seguia o protocolo da coroa para a fundação de vila, enquanto jurisdição. Não obstante, nesse contexto, foram iniciadas as povoações de Ladário em 02 de setembro de 1778 e, a de Albuquerque, em 21 de setembro do mesmo ano. Por estar profundamente vinculada à povoação de Albuquerque, com o passar do tempo, a trajetória de Ladário acabou se “confundindo com a mesma, acarretando uma interminável disputa com relação à identidade local”⁶⁶ (SANTOS, 2016, p.7).

Embora os povoados de Albuquerque e de Ladário tenham nascido juntos, havia diferenças significativas com relação aos seus processos de povoamento: a) Corumbá recebeu comerciantes estrangeiros; Ladário abrigou indígenas e colonos de origem humilde, que devido às condições adversas, se dedicavam à lavoura de subsistência; b) enquanto Ladário, fundada com objetivo de fornecer estrutura agrícola à Praça militar de Albuquerque, se manteve como retiro de pescadores. A partir do século XIX, a Praça de Albuquerque transformou-se em um notável entreposto comercial-fluvial (TOLENTINO, 1986; MELLO, 2007). Entretanto, para Santos (2016, p. 10), as povoações de Ladário e de Corumbá foram “fundadas num mesmo contexto – o contexto das frentes expansionistas empreendidas pela coroa portuguesa com o objetivo de legitimar seu território”. Nesse período, com a abertura do rio para a navegação, viabilizaram-se a exportação, o surgimento de casas comerciais e outros ramos de atividades e, por conseguinte, impulsionaram o estabelecimento de estrangeiros nas localidades de Corumbá e de Ladário.

Segundo a autora, em 1873, o Arsenal da Marinha (hoje representado pelo Sexto Distrito Naval) foi transferido⁶⁷ de Cuiabá, capital da Província para a povoação de Ladário, o que possibilitou uma intensa migração de pessoas de todas as regiões do Brasil para a prestação de serviço militar. Além disso, foi responsável por uma miscigenação, especialmente, com a população carioca e com a nordestina que se instituiu como integrante da identidade do povo ladarense.

Como observa Sottili (2011, p. 65), em razão dos municípios de Corumbá e de Ladário terem se constituído a partir de dois núcleos urbanos, fundados aproximadamente a 6

⁶⁶ Para saber mais sobre essa disputa, consulte SANTOS (2021) - Considerações sobre a instalação do município e os primeiros governos de Ladário, MS (1953-1970).

⁶⁷ Motivado pelas deficiências do Arsenal de Marinha instalado em Cuiabá, a partir de 1850, foram realizados estudos visando sua transferência, entre os locais cotados para receber o Trem Naval de Mato Grosso estavam Vila Maria, Corumbá e Ladário (MELLO, 2009; SANTOS, 2016).

quilômetros de distância, cujo crescimento resultou em uma única mancha urbana; a situação do município de Ladário “é um dos raros casos de enclave territorial que se apresenta na organização da estrutura territorial, político-administrativa brasileira”. Desta forma, ainda que Ladário não tenha limites nem com a Bolívia nem com o Paraguai, por integrar-se a Corumbá, o município faz parte da mesma realidade fronteiriça.

Localizado na margem esquerda do Rio Paraguai, Ladário possui o único terminal multimodal do Centro-Oeste, com acesso ferroviário, rodoviário e, ainda, pela hidrovía do rio Paraguai. O Município dispõe de riquezas naturais como ferro, manganês, calcário, areia e argila, além de ter sua economia baseada na pecuária, na pesca, no turismo e no transporte de navegação. Desde 2010, o município foi reconhecido como detentor de uma parte da mina de Urucum, e juntamente com Corumbá, passou a participar da arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração Mineral do CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral). O setor que mais gera valor no município é o de comércio e o de serviços, que vem mantendo a sua participação nos últimos anos (PREFEITURA MUNICIPAL DE LADÁRIO, 2015).

Em relação aos aspectos demográficos, segundo o censo 2010, Ladário contava com uma população de 19.617 pessoas e possuía uma densidade demográfica de 57,57 habitantes por km², em razão de sua reduzida extensão territorial (342,51 km²), com área atual estimada em 354,255 km², limita-se somente com o município de Corumbá. Assim como em Corumbá, no que se refere ao percentual da população que reside nas áreas urbana e rural, a distribuição da população segundo faixa etária e o gênero, bem como os indicadores demográficos básicos que indicam taxa de natalidade, de mortalidade e de crescimento anual da população, os dados disponíveis são do ano 2010, representando uma defasagem de 12 anos, dados atualizados são aguardados com o resultado do Censo em andamento.

Quanto ao indicador Trabalho e Rendimento, segundo o IBGE, em 2020, o salário médio mensal no município era de 4.8 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 15.3%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava a posição 1 de 79, já na comparação com cidades de todo o país, ficava na posição 8 de 5570. Em 2010, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, 40,2% da população se encontrava nessas condições, o que o colocava na posição 16 de 79.

Na educação, em 2010, no município de Ladário, 97% da população de 6 a 14 anos de idade era alfabetizada (IBGE, 2010). Em 2021, 3.055 matrículas no Ensino Fundamental foram efetuadas, em contrapartida, no Ensino Médio, foram 660 matrículas. O IBGE fornece ainda o

número de docentes (2021), sendo 186 no Ensino Fundamental e 50, no Ensino Médio; o número de estabelecimentos de Ensino Fundamental (2021) é de 13 e de Ensino Médio, 2. Quanto ao Ensino Superior, a demanda pela modalidade presencial dos estudantes ladarenses é atendida pelas 3 Instituições de ensino presentes no município corumbaense.

Os indicadores sociais para a saúde apontam que a taxa de mortalidade infantil média em Ladário (2020) que é de 14,49 para 1.000 nascidos vivos. As internações, devido à diarreias (2016), são de 1.2 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, o indicador de mortalidade infantil fica na posição 22 de 79. Em 2009, o número de estabelecimentos de Saúde SUS no município era igual a 4. Quanto à cobertura da rede sanitária, em 2010, o município apresentava 11,4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado. Segundo os números do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - coletados em 2010, o município de Ladário apresenta IDH-M de 0,704, o que o situa na faixa de desenvolvimento humano municipal alto. Em relação aos 79 municípios de Mato Grosso do Sul, Ladário ocupa a 21ª posição no *ranking* do IDH-M.

Em termos econômicos, conforme o IBGE (2019), Ladário possui um PIB de 363.279,04, o 50º do Estado, sendo que 46,1% do valor adicionado advém da administração pública, na sequência aparecem as participações dos serviços (44,4%), da indústria (46,1%) e da agropecuária (1,9%). Quanto ao PIB *per capita* (2019) corresponde a R\$ 15.570,76, deixando o município na posição 76 de 79 no estado.

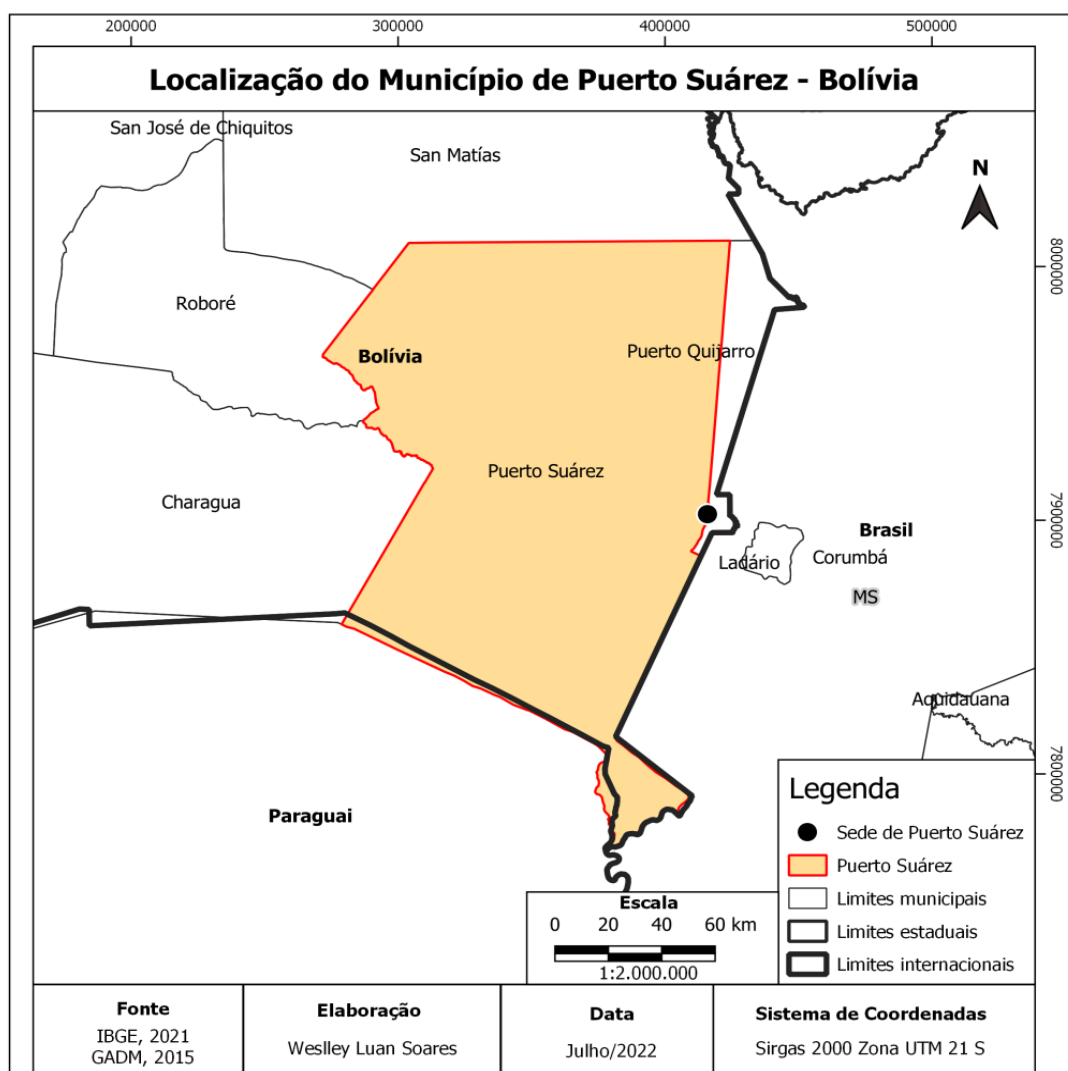
5.3.3 O município de Puerto Suárez (SC/BO)

Fundada em 10 de Novembro de 1875, Puerto Suarez é a primeira seção municipal da província de Germán Busch, localizada na fronteira oriental da Bolívia, está distante cerca de 630 km da capital do Departamento, Santa Cruz de La Sierra e a uns 16 km de Corumbá, razão pela qual é considerada a capital do Pantanal boliviano. Possui uma extensão territorial de 12.841 km² (AMDECRUZ, 2021) e uma população estimada em 24.409 habitantes para o ano de 2020 (INE, 2014). A Figura 15 demonstra sua localização.

Criada às margens de Laguna Cáceres por Miguel Suarez Arana, em 1936, o desenvolvimento de Puerto Suárez estagnou devido ao fechamento da Bahia de Cáceres (por onde Puerto Suárez realizava o escoamento de produtos) e a partir da inviabilidade de navegação apresentadas no canal do Tamengo, grande parte dos produtos manufaturados,

importados pela Bolívia, chegavam através do porto de Corumbá⁶⁸ e seguiam, por via terrestre, até o interior desse país (KUKIEL; COSTA; BENEDETTI, 2015; CONTE, 2021). Entretanto, mesmo estando próximo ao município corumbaense, durante décadas, o povoado de Puerto Suarez “foi relegado ao abandono por parte do governo boliviano, sem adquirir maior importância na constituição da vida fronteiriça” (SILVA *et al.*, 2012, p. 851). Somente com o advento da Ferrovia Oriente S. A, na década de 1950, a ocupação de Puerto Suárez se consolidou, sobretudo porque sua estação passou a ser a única saída boliviana para o mar. “Com a conexão da Ferrovia Oriente com a ferrovia brasileira Noroeste, as cidades de Corumbá e Puerto Suárez tornaram-se o principal caminho entre Brasil e Bolívia” (CONTE, 2021, p. 113).

Figura 15 - Puerto Suárez – Capital da Província de German Bush



Fonte: Elaborado por Soares, W. L, a partir de dados do IBGE (2021) e GADM (2015).

⁶⁸ A diferença política entre esses dois lados da fronteira, no que tange a Corumbá e a Puerto Suárez, teve seu ápice no período da navegação fluvial no fim do século XIX e início do XX. Neste período, o porto fluvial de Corumbá era o principal entreposto de abastecimento de gêneros alimentícios e de bens de consumo para ambos os lados (KUKIEL; COSTA; BENEDETTI, 2015).

Considerada uma cidade muito pequena até os anos de 1970, fatores como baixo volume da população, ausência de trabalho e de infraestrutura básica (água, transporte e habitação), além do dinamismo comercial do lado brasileiro, fizeram com que parte expressiva da população boliviana se deslocasse internamente de outras regiões para se fixar no município fronteiriço de Corumbá (OLIVEIRA, 2015). Como acentua o autor, ainda que, com fortes limitações que se estenderam até o fim dos anos 1970⁶⁹, a chegada da ferrovia consolidou a presença boliviana em um território muito despovoado e, a partir dos anos 1980, representou um estímulo considerável para a ligação comercial entre os grandes centros dos dois países (São Paulo e Santa Cruz de La Sierra), ditando assim, uma nova dinâmica na fronteira. Especialmente nesse período, o Tratado de Roboré instituía condições vantajosas para a fronteira, em especial através de cinco Convênios: Convênio comercial; Convênio de Tráfego Fronteiriço; Convênio de Trânsito Livre; Convênio de Intercâmbio Cultural; Convênio para o Estabelecimento, em Corumbá, de Entreposto de Depósito Franco.

No contexto atual, no lado brasileiro, a ferrovia tem sido usada como meio de transporte de *commodities* e produtos siderúrgicos; já no lado boliviano, continua a fazer o transporte de passageiros, ligando Puerto Quijarro a Santa Cruz de la Sierra, capital do Departamento, além de ser responsável pelo escoamento da produção de soja e da importação de combustíveis e de bens intermediários (SILVA, 2012). Segundo Max (2008), através do projeto de implantação da termoelétrica de San Marcos, em razão do aproveitamento energético do gás natural (via gasoduto Brasil-Bolívia) e da reserva de madeira dos bosques chiquitanos, localizados em sua área rural, o município tem se empenhado para obter um contexto econômico que favoreça o seu desenvolvimento. Em termos econômicos, de acordo com o autor, Puerto Suárez é dependente de abastecimento proveniente tanto das províncias vizinhas do Departamento de Santa Cruz de la Sierra como do Brasil – através de Corumbá, o que lhe confere uma economia que se baseia no comércio e nos serviços.

Em termos populacionais, segundo o Censo realizado em 2012, o município contava com 19.829 habitantes, sendo 10.473 homens e 9.356 mulheres. O município tem uma população relativamente jovem: 6.015 têm de 6 a 19 anos; 6.414 têm entre 20 a 39 anos de idade; 3.773 têm entre 40 a 59 anos e, apenas, 1.326 estão na faixa de 60 anos ou mais (INE, 2012). Em relação aos aspectos econômicos, em Puerto Suárez o comércio é bem distinto,

⁶⁹ A Bolívia passava por um processo revolucionário a partir de 1952, que estabeleceu a eliminação do latifúndio e a integração dos camponeses à vida nacional, estabelecimento do voto universal e a instituição de leis trabalhistas e avançadas leis sociais (OLIVEIRA, 2015).

diferente do que ocorre em Puerto Quijarro, pois não há um comércio direcionado a turistas e a compristas, mas sim um comércio básico destinado à população local (CONTE, 2022).

A principal atividade produtiva de Puerto Suárez é a agricultura e a pecuária, sendo os cultivos mais relevantes o milho, o feijão, a mandioca, as frutas cítricas e a soja em pequena escala (AMDECRUZ, 2021). De acordo com Conte (2017), em 2013 a atividade pecuária com maior expressão no município boliviano de Puerto Suárez era o bovino, contando com 50.941 cabeças. Entretanto, a criação de animais, nesta porção da Bolívia, é destinada apenas ao consumo interno. Entre as razões apontadas pela autora para essa produção agropecuária bovina limitada estão: mão de obra pouco qualificada e sem acesso ao crédito.

Quanto à exploração de minérios, embora Puerto Suarez possua, na Morraria de Mutúm, uma das maiores jazidas de minério de ferro do mundo, com uma média de 40.205 milhões de toneladas, até 2017 não havia nenhuma empresa realizando tais atividades no município, devido aos impasses em relação às exigências do país para a sua realização (CONTE, 2017). Segundo Censo (INE, 2012), a atividade econômica que mais emprega é a de comércio, de transporte e de armazéns (2.641), seguida por outros serviços (2.399) como agricultura, pecuária, caça, pesca e silvicultura (1.072); Construção (894), indústria e manufatura (620).

Em relação aos aspectos sociais, na educação, das 6.012 pessoas matriculadas com idade entre 6 a 19 anos, 5.061 frequentam uma unidade educacional. Quanto à saúde, 14.511 habitantes declararam que dependem dos estabelecimentos públicos quando tem algum tipo de problema de saúde; 4.545 recorrem a soluções domiciliares; 4.351 vão à farmácia ou se automedicam; 1.979 frequentam estabelecimentos privados de saúde. No que se refere ao saneamento básico, a falta de água potável é um problema sério na região, pois falta água tratada na cidade; a rede de abastecimento atende somente 3.832 consumidores dos um total de 4.554 cobertos pela rede de abastecimento (INE, 2012). Em relação ao IDH, de acordo com o MS sem fronteiras, de 1992 a 2005 o município apresentou uma evolução favorável no indicador, sendo considerado de médio desenvolvimento (0,694).

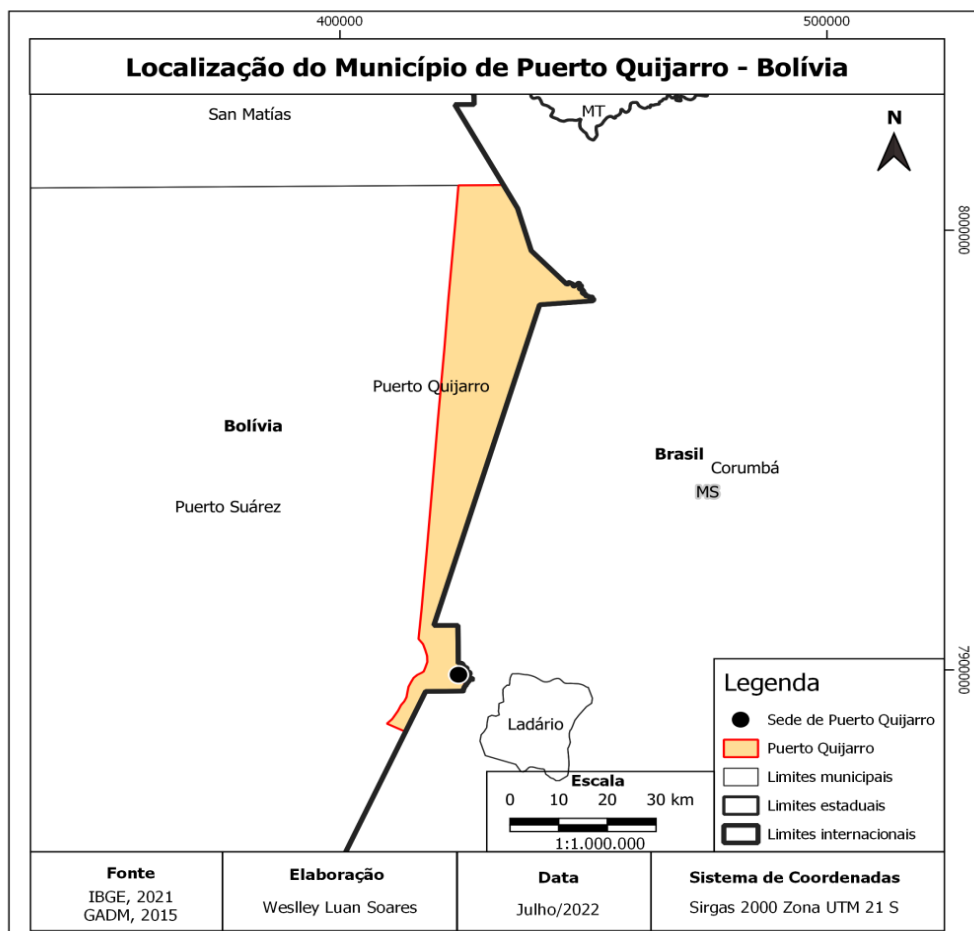
Salienta-se que o crescimento e o desenvolvimento de Corumbá e de Puerto Suárez não ocorreram simultaneamente; enquanto Corumbá teve crescimento rápido, particularmente em razão do porto e das atividades ali desenvolvidas, bem como da pecuária, Puerto Suárez teve sua fundação, enquanto vila, iniciada lentamente sujeita a uma série de dificuldades, decorrentes de problemas nacionais (CONTE, 2021). Com a decadência do comércio fluvial, a mudança do eixo econômico para Campo Grande e, conseqüentemente, a redução populacional, Corumbá e Puerto Suárez intensificaram suas relações. A construção da estrada de ferro entre

ambos os municípios fronteiriços, conferiu a Corumbá uma importância estratégica, tornando-o o principal entreposto comercial em direção à Bolívia (OLIVEIRA, 2015). “Se por um lado a relação de Corumbá com o restante do Mato Grosso do Sul e do Brasil sofreu impactos negativos, a relação com Puerto Suárez e com a Bolívia ganhou importância fundamental” (CONTE, 2021, p.126).

5.3.4 O município de Puerto Quijarro (SC/BO)

Em território boliviano, o município de Puerto Quijarro é uma das 3 seções municipais que juntamente com Puerto Suarez (sede da capital da província) e El Carmen Rivero Torres compõe a Província de Germán Bush. Às margens do Canal do Tamengo, o município tem uma superfície de 1.430 km² e conta, atualmente, com uma população estimada de 20.068 habitantes para o ano de 2020 (INE, 2014). A Cidade localiza-se a pouco mais de 500 km de Santa Cruz de La Sierra, com a via Carretera RN 4 pavimentada, ficando a oito quilômetros de Puerto Suarez, capital da Província German Bush, e, a partir de Arroyo Concepción, seu distrito, situa-se a menos de cinco quilômetros de Corumbá e sete quilômetros de Ladário, no lado brasileiro da fronteira. A Figura 16 demonstra sua localização.

Figura 16 - Puerto Quijarro – um município de fronteira



Fonte: Elaborado por Soares, W. L, a partir de dados do IBGE (2021) e GADM (2015).

A construção da ferrovia em território boliviano, iniciada em 1940, deflagra a formação de Puerto Quijarro, sendo apontada como um marco para o desenvolvimento de Puerto Suárez: “la primera estacion ferroviaria construída fue la estacion Quijarro, que luego daria vida a uno de los pueblos, mas importantes de la region fronteriza: Puerto Quijarro”⁷⁰ (PPAS, 2011, p.82). Em sua inauguração, a primeira estação foi chamada de Quijarro em homenagem a um dos idealizadores do projeto, portanto, a origem do seu povoado em 1940 é anterior à divisão político administrativa, que ocorreu em 30 de setembro de 1991, quando a segunda seção municipal da província de Germán Busch foi criada (Lei nº 1.263), sob presidência de Jaime Paz Zamora, separando-se do município de Puerto Suárez (AMDECRUZ, 2021).

Para Oliveira e Ferreira (2015, p.72), mais que uma cidade na fronteira, “Puerto Quijarro é uma cidade de fronteira”. Isso porque de uma pequena vila construída nos arredores

⁷⁰ “A primeira estação ferroviária construída foi a estação Quijarro, que mais tarde daria vida a uma das cidades mais importantes da região fronteiriça: Puerto Quijarro [...]” (PPAS, 2011, p.82 – tradução livre).

da estação ferroviária, ao longo do tempo, Puerto Suarez veio a se transformar em um importante centro de intermediação, onde acontece frequentemente uma intensa mobilidade de fluxos (de pessoas, bens, serviços e mercadorias), de toda ordem, impondo uma verdadeira redescoberta da fronteira, para além das escalas territoriais anteriormente estabelecidas.

Assim, o desenho urbano foi reconfigurado através de ruas pavimentadas, de infraestrutura hoteleira e de portos de exportação, dentre outros. A partir dos anos 2000, até mesmo a chamada feirinha boliviana⁷¹, localizada no distrito de Arroyo Concepción, ganhou outras proporções, passando a se dedicar ao comércio de itens como roupas de couro e casacos de lã, procedentes da capital do departamento cruceño, além de atrair lojas de reexportação. Essa reconfiguração também é observada por Silva *et al.* (2012, p. 851), apontando que “entre os anos 1990 e 2001 começaram a surgir traços mais significativos de infraestrutura urbana e de infra equipamentos como centros de saúde, escolas, além de policiamento ostensivo, dentre outros”.

Frisa-se que, em 1991, juntamente com a criação da Província de Germán Bush, onde se inserem as cidades de fronteira em estudo, o governo boliviano, através de uma série de incentivos fiscais, impulsionou o surgimento da primeira zona franca de livre comércio no município de Puerto Quijarro, equipada com infraestrutura necessária (porto graneleiro, cargas em geral, etc.). “Essa inovação foi seguida pela modernização de outros portos, pelo fortalecimento da rede multimodal de transportes e pela diversificação do comércio e da prestação de serviços na região” (MANETTA; CARMO, 2011, p. 7).

Entretanto, em 2015, ao analisar o cenário estabelecido, sobretudo pela forte desvalorização do dólar em relação ao real⁷², Oliveira (2015, p. 143) já alertava quanto a precipitação de uma mudança de lado do fator dinâmico: de Puerto Quijarro e Puerto Suárez (BO) para Corumbá (BR), que provocaria “uma inversão espacial na especulação imobiliária, nas vendas no comércio varejista, na compressão sobre o mercado de trabalho, no aumento do fluxo de veículos, uma pressão maior ainda sobre o lado social (educação e saúde), etc.”. Com a alta do dólar, as lojas de reexportação que operavam em Puerto Quijarro, Puerto Suárez e, até mesmo, as lojas – box (Arroyo Concepción) registraram, desde o início daquele ano, quedas consideráveis em suas vendas. Em contrapartida, no lado brasileiro, comerciantes da área

⁷¹ Uma feira localizada nas imediações da divisa Brasil-Bolívia, estruturada em barracas de lona para abrigar pequenos comerciantes, que em sua grande maioria, ofereciam uma variedade de produtos importados. A partir da década de 1990, fatores como a abertura das importações e a queda do Dólar, estimularam o comércio nesta área de fronteira, intensificando o contato e as relações entre brasileiros e bolivianos (OLIVEIRA; FERREIRA, 2015; CONTE, 2022).

⁷² Segundo Oliveira (2015), no início de janeiro (2015), o dólar custava R\$ 2,69 e, no início de setembro (2015), o dólar estava custando R\$ 3,70.

central, em especial das ruas Dom Aquino e Treze de Junho, comemoravam o acréscimo em suas vendas.

Quanto aos demais segmentos de sua economia, no setor industrial, Puerto Quijarro conta com uma unidade fabril instalada pelo grupo Votorantim – a Itacamba Cimentos, que, em 2014, registrou uma produção de 170.000 (cento e setenta mil) toneladas (CONTE, 2022). A multinacional investiu em fábricas de cimento em ambos os lados, e opera integrando as cadeias produtivas dessas duas unidades fabris. A unidade brasileira é responsável pelo fornecimento/exportação de *clínquer* para a produção de cimento no lado boliviano, o que confere ao espaço fronteiriço outro importante elemento dinamizador (SILVA, 2012). Além disso, Puerto Quijarro possui ainda uma das poucas infraestruturas portuárias da Bolívia, utilizada para a exportação de produtos que englobam a soja e seus derivados, madeira, açúcar e outros produtos semielaborados.

Nas margens do Canal do Tamengo, no lado fronteiriço boliviano, situam-se duas centrais portuárias, responsáveis pelo embarque e desembarque de mercadorias: i) a Central Aguirre possui três terminais: um destinado a grãos, outro a combustíveis e um terceiro para contêineres; e ii) o Porto da Gravel S.A. destinado ao embarque e desembarque de grãos e combustíveis (KUKIEL; COSTA; BENEDETTI, 2015).

O município não detém atividades agrícolas expressivas, o principal meio de obtenção de renda pelos produtores vem da produção e da comercialização de hortaliças (folhas), muitos desses produtores são urbanos, uma vez que o município concentra 97,8% de sua população na área urbana (conforme dados do INE, 2001). Assim como ocorre em Puerto Suárez, boa parte de tudo que é produzido em hortaliças é vendida em Corumbá, principalmente nas feiras livres que ocorrem na cidade todos os dias da semana, alternando sua localização entre os vários bairros. Sobre esse aproveitamento de sua condição fronteiriça, Sottili (2011, p. 67) adverte que, embora Puerto Suarez seja considerada cidade gêmea de Corumbá, “nas duas últimas décadas vem perdendo importância em relação à Puerto Quijarro”, que se favorece da proximidade com o Brasil, se consolidando como um ponto dinâmico nesta fronteira. Em relação à atividade pecuária no município boliviano de Puerto Quijarro, em 2013, assim como em Puerto Suarez, o rebanho de maior representatividade era o bovino, contando com 8.384, sendo destinada apenas ao consumo local pelas mesmas razões limitantes anteriormente apresentadas para seu município vizinho (INE, 2014).

De acordo com o Censo de 2012, a principal atividade no município fronteiriço é o comércio, o transporte e armazéns, com uma participação de 3.521 habitantes ocupados, seguida da construção civil com 796 pessoas, da indústria de transformação com 574 habitantes;

somadas à agricultura, pecuária, caça, pesca e silvicultura, com 249 pessoas dedicadas a esta atividade. Em termos populacionais, Puerto Quijarro contava, em 2012, com 16.659 habitantes, sendo 8.557 e 8.102, mulheres. Quanto aos aspectos sociais, no que diz respeito ao acesso à saúde, 10.546 pessoas indicaram frequentar estabelecimentos públicos de saúde, 5.146 procuraram a farmácia ou se automedicaram, 4.003 recorreram a soluções domiciliares e 3.035 frequentaram estabelecimentos privados de saúde, quando tiveram problemas de saúde. No que se refere ao saneamento básico, a falta de água potável é um problema sério na região, haja vista faltar água tratada na cidade; a rede de abastecimento atendia somente 3.494 consumidores de um total de 3.881 com acesso a rede de distribuição (INE, 2012).

Na educação, das 5.019 pessoas matriculadas entre 6 e 19 anos, 4.171 frequentavam uma unidade educacional. Em relação ao IDH, de acordo com o MS sem fronteiras, de 1992 a 2005, o município apresentou uma evolução favorável no indicador, sendo considerado de médio desenvolvimento (0,710). No que tange a infraestrutura rodoviária e os meios de transporte, atravessa o Município uma das maiores linhas ferroviárias da Bolívia que também se conecta com a República do Brasil (Corumbá). Até recentemente, o trem (para passageiros e carga) era considerado o principal meio de transporte, estabelecido como transporte diário de ida e volta. Entretanto, com a conclusão do trecho da estrada bioceânica⁷³ em solo boliviano, no fim de 2012, o tempo de percurso de Puerto Quijarro a Santa Cruz foi reduzido consideravelmente, ocupando assim, o posto de melhor alternativa para transporte de passageiros, bem como de envio de matérias-primas brasileiras, de Corumbá para a China e para o comércio entre os países envolvidos.

⁷³ Segundo Silva Fernandes (2015), no lado brasileiro, a rodovia bioceânica já está pavimentada em toda sua extensão (no caso a BR-262) e, no lado boliviano, no início de 2013, o trecho Puerto Suárez/Santa Cruz de La Sierra foi inaugurado. Ressalta-se que, desde 2010, está em funcionamento o anel rodoviário, instalado no município brasileiro de Corumbá/MS, que permite a conexão entre a BR-262 e o território boliviano.

6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Instruir-te-ei e te ensinarei o caminho que deves seguir; e sob as minhas vistas, te darei conselho (Salmos 32:8)

Este capítulo apresenta os principais resultados obtidos no desenvolvimento desta pesquisa. As categorias propostas contribuíram para o alcance dos três últimos objetivos específicos. Inicialmente, expõe-se a identificação das políticas públicas no âmbito do PDR-MS 2030 e PDDES-SC 2025, se foram ou não implementadas; na sequência, descreve-se como ocorre a percepção dos atores chave regionais/locais acerca da efetividade das políticas públicas; e, por fim, exhibe-se a importância dos arranjos de gestão compartilhada.

6.1 A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE OS INSTRUMENTOS DE ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO POLÍTICO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

Este tópico tem o objetivo de Identificar e descrever que políticas públicas desenhadas no âmbito do PDRMS 2030 e PDDES 2025 foram implementadas (ou não) no desenvolvimento da região de fronteira Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez, segundo a percepção dos atores, conforme demonstra o Quadro .

Quadro 17 - A percepção dos atores segundo a Dimensão Política

Dimensão Política (elementos que tratam de estratégia e de planejamento político para o arranjo transfronteiriço, os mecanismos para possível integração e os principais entraves políticos)	Os mecanismos de Estratégia e planejamento político	PDR - MS 2030
		PDDES- SC 2025
	Mecanismos para integração	Os Comitês de Fronteira
	Os entraves políticos	

Fonte: elaboração própria.

Contempla a categoria da dimensão política, juntamente com as subcategorias mecanismos para integração e entraves políticos, que são discutidas na sequência.

6.1.1 Caso 1 - Brasil: O plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul 2030 (PDR-MS 2030).

Criado como um instrumento com o propósito de estabelecer diretrizes regionais e linhas de ações de desenvolvimento para nortear as ações do estado de 2010 a 2030, o PDR-MS, reconhece que tanto as ações de governo como as da iniciativa privada, no território de Mato Grosso do Sul, são consideradas fundamentais para a efetivação do desenvolvimento mais igualitário do país. Desde a sua elaboração, o plano definiu vários atores que devem interferir no processo de desenvolvimento em andamento no Estado, entre eles, destacamos: i) as

políticas do governo federal, responsáveis pelas políticas sociais articuladas e consonantes com as políticas dos Estados e Municípios e ii) as ações do governo estadual, no sentido de ajudar o estado nacional a superar os seus gargalos e orientar o seu processo de desenvolvimento em parceria com os demais entes governamentais e não governamentais.

Em 2022, ao iniciar o trabalho de campo, quando fomos estabelecer o primeiro contato para a criação de uma agenda de entrevistas com representantes do governo estadual, depois de várias tentativas, fomos, enfim recebidos na Subsecretaria de Relações Institucionais, todavia ninguém sabia para onde nos encaminhar, quem poderia fornecer-nos informações a respeito do PDR-MS 2030.

E, assim, fomos encaminhados de um setor para outro (4 setores diferentes), com todas as tentativas frustradas, tudo que ouvíamos era que se tratava de um plano da gestão passada, apresentado por outra equipe de governo, portanto, não tinham como nos ajudar. A última pessoa para quem nos encaminharam foi categórica “não vai achar nada, nunca saiu do papel”. Impossível descrever as reações que tivemos ao ouvir essa declaração: desânimo, frustração, insegurança, decepção, enfim foi um misto de sensações negativas que nos desestabilizaram. Como que um plano estratégico de longo prazo, tão bem elaborado, teria ficado ‘engavetado’? Por que não saiu do papel? E agora o que fazer? De que modo prosseguir com a pesquisa? Foram muitos os questionamentos, e junto com eles, o desafio de não invalidar a pesquisa e não nos darmos por vencidos. Mais uma vez recorremos às informações secundárias e, durante a nossa busca, encontramos o trabalho de Carneiro (2015) que pôde nos auxiliar a traçar novos rumos para a pesquisa em relação ao PDR-MS 2030.

Outra experiência negativa, digna de registro, foi quanto à falta de interesse de alguns atores regionais, em especial do lado brasileiro da fronteira, para participarem da pesquisa. O que percebemos é que, quanto menor o nível de instrução da pessoa investida em um cargo público, maior a resistência em nos auxiliar no fornecimento de dados. Em Ladário tivemos maior resistência, apenas um gestor aceitou prontamente nos atender para a entrevista presencial. Quanto aos demais, conseguimos agendar, somente quando atores corumbaenses, participantes da pesquisa, se mobilizaram para nos auxiliar a conseguir agenda para entrevistas *online*. Na esfera privada não foi diferente, um dos gestores da empresa Granel Química nos respondeu em duas linhas por e-mail, nos seguintes termos: “*Infelizmente, no momento não temos como ajudar. Nossa Companhia não fornece informações para estudos*”, por essa razão não temos participação de entrevistado na esfera empresarial do lado brasileiro. Na escala estadual, também tivemos acentuada dificuldade para conseguir agenda, mesmo apresentando carta convite assinada pelo orientador e pelo coordenador do Programa de Pós-graduação da

UFSC, não foi fácil conseguir obter entrevista. A dificuldade se apresentou tão extrema que, inclusive, a última delas só foi realizada em fevereiro de 2023, já no final da pesquisa.

Entre as 15 metas estruturantes a serem detalhadas nos Planos Plurianuais (PPAs), seis foram selecionadas para subsidiarem a compreensão de como as políticas públicas têm sido percebidas pelos atores locais dos municípios fronteiriços de Corumbá e Ladário, a saber: a) Reduzir as Disparidades Regionais; b) Garantir os Serviços Públicos Essenciais; c) Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação - C, T & I nas Regiões; d) Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística; e) Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal; f) Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira.

Entendemos que essas metas contemplam eixos específicos para a análise das políticas públicas, segundo a percepção dos atores: reduzir as disparidades regionais, garantir serviços públicos essenciais e a defesa sanitária vegetal e animal constituem metas que contemplam o eixo da saúde; integrar e difundir a ciência, tecnologia e inovação, contemplam o eixo de ensino e pesquisa; ampliar e modernizar a infraestrutura e logística, fortalecer os municípios das faixa de fronteira contemplam o eixo de infraestrutura de transportes e logística.

Sabendo que, de acordo com Carneiro (2013), para a elaboração do PPA 2012-2015 foram consideradas as diretrizes e as proposições estratégicas do PDR-MS 2030, adotamos este instrumento como ponto de partida para nossa análise documental e, posteriormente, seguimos para a percepção dos atores sobre o Plano.

Ao analisar o documento encontramos o ‘Projeto de Integração Fronteiriça’, que se destina ao desenvolvimento da região de fronteira internacional seca com o Paraguai, visando “proporcionar infraestrutura para a segurança, a vigilância sanitária e fiscal, bem como alternativas para a diversificação da matriz econômica regional” (MATO GROSSO DO SUL, 2012b, p. 27). Ainda que o próprio documento considere, notadamente, a Bolívia como um dos “entes de integração” com reflexos no desenvolvimento da região Centro Oeste, enquanto um mercado a ser explorado como potencial consumidor, a fronteira com a Bolívia não foi contemplada por nenhum programa/projeto, tanto no eixo de infraestrutura e logística quanto para os demais.

No PPA 2016-2020, há menção de que, para desenvolver um sistema de logística intermodal integrado, o governo do estado planejou investimentos para os próximos quatro anos contemplando iniciativas na ampliação e no aperfeiçoamento da malha rodoviária, na articulação em torno de revitalização das malhas ferroviária e hidroviárias. No caso dos modais ferroviário e hidroviário, a atuação do estado não ocorre de forma isolada, exigindo articulação do governo estadual com governo federal para efetivamente financiar ações que visem a

recuperação dos trechos de ferrovia entre Três Lagoas/**Corumbá**. A hidrovia do Rio Paraguai consta na agenda estratégica, por se tratar de uma alternativa de escoamento dos produtos fabricados no estado mais competitivos (MATO GROSSO DO SUL, 2016).

A temática ‘Articulação Institucional e Política’ expressa pela diretriz “Fortalecer a articulação institucional e política”, destaca o estado no cenário nacional e internacional, passando a tratar a integração regional como prioridade. Nesse cenário, entre as linhas de ação expressas no plano estão: promover o desenvolvimento integrado em áreas fronteiriças e fortalecer a atuação regional em torno de questões comuns; articular-se com estados, Fóruns Estaduais, e Consórcio Brasil Central, com para definir estratégias visando à integração das ações para gestões conjuntas junto ao Governo Federal, instâncias regionais, inter-regionais e internacionais; detalhar as demandas de cooperação na faixa de fronteira, para a elaboração e gestão de políticas públicas alinhadas aos desafios típicos destes territórios (Ibid.).

O PPA 2016-2020 contempla, também, o Programa de Vigilância em Saúde que tem por objetivo a observação e a análise permanentes da situação de saúde da população, articulando-se em um conjunto de ações destinadas a controlar determinantes, riscos e danos à saúde de populações que vivem em determinados territórios; o Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação, que, entre outras ações, busca promover a articulação entre a universidades e empresas para fortalecer a relação dos programas de pós-graduação com a educação básica, visando a melhoria dos indicadores de educação; O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a partir da sua reestruturação, têm-se políticas públicas voltadas para o desenvolvimento desta área, em parceria com estados e municípios, visando acentuar as potencialidades locais com o relacionamento e a articulação com países vizinhos. “Em vista disto, visa instituir iniciativas que consideram as singularidades da região, e a defesa de estratégias de desenvolvimento local, tais como a estruturação de arranjos produtivos” (MATO GROSSO DO SUL, 2016, p. 58).

Como apresentado, entre os dois PPA’s, é o do último período que contempla com mais propriedade programas voltados para a integração fronteiriça, o que criou expectativas para que encontrássemos com facilidade informações pertinentes sobre as políticas públicas para implementação desses programas ou projetos. A escassez de informações que revelassem dados sobre implementação de políticas públicas, no âmbito do PDR-MS 2030. Dificultou, em parte, os nossos trabalhos, pois tivemos que tentar extrair informações em fontes primárias.

Ao todo foram entrevistados 18 atores locais, destes, dez (10) disseram não ter conhecimento sobre o PDR-MS 2030; quatro (04) entrevistados que afirmaram conhece-lo, apresentaram respostas lacônicas do tipo: “já ouvi falar, mas não li nada a respeito, prefiro não

me posicionar”, “muito pouco, eu tenho muito pouco a falar sobre ele”; dois (02) deles disseram não conhecer, mas procuraram se posicionar.

*Não, não conheço. Eu trabalhei no plano do MS 2020⁷⁴, na formação do MS 2020 que foi um planejamento estratégico lá em 2006... que a gente construiu o MS 2020 e aí, depois dele, eu sei que teve uma atualização para 2025, mas o de 2030, eu não acompanhei. Eu **conheço só o Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira** aqui do MS que é bastante interessante e que junto a SUDECO estamos numa conversação para contratar o Mestrado em Estudos Fronteiriços pra reescrever ou atualizar o **PDIF** aqui do MS e do estado de MS. Hoje, estamos nas últimas tratativas para isso acontecer, mas esse eu não conheço não, não sei, não li sobre ele ainda (E1).*

*Não, não conheço. E, isso que estou dizendo, esses últimos anos aí tem sido difíceis, **não temos conseguido estabelecer nenhum tipo de acordo internacional**, o que a gente sabe é, são acordos comerciais, acordos de compra de gás natural, é Brasil vai ampliou é, se encerrou em 2019, renovaram contrato, mas assim, são relações comerciais entre empresas, vamos dizer assim, neh? Mas, assim, **política pública estabelecida de integração**, muito difícil, ultimamente não tem tido nenhuma, sempre que se fala em Bolívia se fala no Tratado de Roboré, que é 1950 (E2).*

A contratação do Programa de Pós-graduação (mestrado) em Estudos Fronteiriços (MEF) é um reconhecimento do trabalho que o Programa tem desenvolvido, pois inúmeras produções acadêmicas têm abordado as questões fronteiriças com muita propriedade, trazendo à tona demandas que mobilizam atores locais para tentar saná-las. Quanto à dificuldade em estabelecer algum tipo de acordo internacional, é, possivelmente, desencadeada em razão da crise política que tanto o Brasil quanto a Bolívia se encontravam na ocasião da coleta de dados.

Apenas dois entrevistados afirmaram que conhecem o Plano:

*Esse plano foi elaborado no governo do ex-governador André Puchinelli, né? E o **próprio governador**, lá no passado, **deu pouco andamento** a esse plano. Nós fizemos uma outra... **temos um outro entendimento** sobre a perspectiva do desenvolvimento e a gente fez várias ações voltadas ao desenvolvimento regional neh (E30).*

O entrevistado E30, membro da equipe do governo atual, mas que atua na secretaria de desenvolvimento econômico desde 2015, destaca que há outro entendimento sobre a

⁷⁴ O Projeto MS-2020, foi proposto no ano 2000 como uma iniciativa para traçar as possibilidades de futuro, apontar aquelas que seriam desejáveis e que possuíam sustentação político-social, o que se configurou à época um grande desafio ao Estado. O Projeto MS-2020 apresentou quatro ideias-força do futuro de Mato Grosso do Sul: 1. Vôo do Tuiuiú: predominância de um projeto desenvolvimentista no Estado de Mato Grosso do Sul, do qual decorre a ampliação dos investimentos nos eixos nacionais e nos eixos estaduais, com verticalização e diversificação produtiva do agribusiness e a expansão moderada do turismo; 2. Piracema: consolidação de um projeto desenvolvimentista estadual, orientado para a inclusão social, levam a uma parcial implantação dos investimentos nos eixos nacionais e estaduais, com verticalização e diversificação produtiva do *agribusiness* e a expansão moderada do turismo; 3. Rapto do Predador: no estado de MS, se consolida um projeto de modernização conservadora, marcado pela exclusão social, levando, com maior probabilidade e consistência, a uma parcial implantação dos investimentos nos eixos nacionais e estaduais, verticalização sem diversificação do *agribusiness* e expansão de forte para moderada do turismo; 4. Estouro da Boiada: descontinuidade do projeto político estadual, do que resulta, como mais consistente, limitada implantação dos investimentos nos eixos nacionais e estaduais, especialização do agribusiness e expansão limitada do turismo (MATO GROSSO DO SUL, 2021).

perspectiva do desenvolvimento, o que significa que o PDR-2030 provavelmente foi engavetado.

*Nós tivemos conhecimento com a Sudeco, o pessoal comentou sobre esse plano de desenvolvimento.[...]. Então, é isso que eu digo: em momento algum, a UFMS foi consultada, e foi convidada a compor esses **planos** que são **pensados por políticos**, é quem são os atores que estão aí dentro deles? Nós temos a rota, a bioceânica, o professor Edgar tá na rota bioceânica, ele foi convidado por causa dessa questão temática que ele trabalha. Então é... esses planos de desenvolvimento você precisa **buscar as instituições de pesquisa** que tem pesquisas nessa faixa de fronteira porque são as pesquisas que **vão dar norte** pra que esses planos **efetivamente se concretizem**. Eu acho que a nossa instituição, a UFMS, ela é um fator preponderante de qualquer decisão em espaço de fronteira (E25).*

Como destaca E25 (diretor do Campus do Pantanal), a universidade é uma instituição relevante no contexto regional, responsável pela produção e pela disseminação do conhecimento, além disso, chamá-la a participar é democratizar o processo de planejamento, como forma de garantir resultados mais responsivos (DIAS; CARIO 2014).

6.1.2 Caso 2 : O Plan de Desarrollo Departamental de Santa Cruz 2025 (PDDES 2025).

O PDDES 2025 é um instrumento de planejamento, a longo prazo, que foi elaborado a partir de um diagnóstico situacional, estabelecendo uma visão de futuro e, em seguida, traçou objetivos, políticas, estratégias, programas e projetos necessários para o alcance dessa visão. Entre as cinco áreas estratégicas que o plano possui, selecionamos duas que apresentam questões fronteiriças que podem ser tratadas na pesquisa empírica, por envolver os municípios de Puerto Quijarro e Puerto Suárez: a) Santa Cruz equitativo, habitável e seguro (qualidade de vida aos seus cidadãos), contempla o eixo de saúde e educação; b) Santa Cruz integrado, produtivo, industrial e de serviços (desenvolvimento econômico), de modo integrado, que contempla os eixos de ensino e pesquisa e de infraestrutura de transporte e logística.

A princípio tínhamos o propósito de explorar documentos que pudessem nos fornecer dados sobre ações e programas definidos nestas duas estratégias, entretanto, mesmo tendo ido pessoalmente à sede do governo departamental de Santa Cruz, não conseguimos obter nenhum êxito nesse sentido. Assim como no Brasil, o plano foi elaborado em 2013 e, com a mudança de gestão, ‘perde-se’ o contato com quem detém conhecimento a respeito e, como não são elaboradas avaliações sobre resultados alcançados, inviabiliza-se o acesso formal às informações sobre seus desdobramentos. Isso limitou significativamente nosso trabalho, frustrando qualquer expectativa de fornecer dados consistentes/formais sobre as políticas públicas desenhadas para os municípios de Puerto Quijarro e de Puerto Suárez. Desse modo, procuramos preencher essa lacuna através dos dados empíricos.

Entrevistamos doze (12) atores chave de diferentes instituições, destes, seis (6) disseram que não conhecem o plano ou nunca ouviram falar dele; dois (2) responderam que não conhecem/conhecem de modo superficial, respectivamente, e justificam a razão.

Não, não tenho conhecimento. Tanto o governo de departamento quanto o governo nacional lançam estes programas, mas nós ainda não temos as especificações de quais são as preocupações e quais são os projetos que serão apresentados posteriormente (E13).

Tenho conhecimento superficial. Considero que os avanços têm sido pequenos devido à falta de acompanhamento das políticas públicas e aos escassos recursos humanos e econômicos. As políticas públicas devem ser claras, elaboradas em conjunto, por atores cidadãos representativos das duas fronteiras (E19).

O entrevistado E13 (gerente de Vigilância em saúde da Província German Busch) atribui essa falta de conhecimento à ausência de divulgação, deixando claro para cada segmento de sua área de atuação (saúde), quais projetos serão trabalhados e que objetivos pretendem alcançar. Para E19, docente da Universidade Autónoma Gabriel Rene Moreno (UAGRM), que inclusive já atuou como responsável pela oferta de curso de pós-graduação (mestrado) em desenvolvimento regional na Unidade Acadêmica de Puerto Suarez, o problema é que não há acompanhamento das políticas públicas, somando-se à carência de recursos, os avanços são ínfimos.

Entre os que afirmaram conhecê-lo, obtivemos as seguintes respostas:

Sim, eu faço parte da CAINCO – câmara de indústria e comércio, e o presidente da CAINCO foi/é um dos idealizadores do plano de desenvolvimento Santa Cruz 2020-2025 (E14).

Sim, conheço, as ações estão ainda em implementação. Mas, a nível fronteiriço, eu creio que ainda vamos fazer. Porque para o próximo ano possivelmente vamos implementar a política departamental de mudança climática e evidentemente as competências chegam na fronteira. O Brasil tem a sua própria política de mudança climática e cada estado tem a sua própria política de mudança climática (E18).

Conheço, o problema é que teve uma mudança de governador, né?, então a mesma política, o mesmo projeto de desenvolvimento departamental é...mudou, entendeu, porque não foi ele quem fez o projeto. (E22)

Sim, porém não tenho trabalhado nele, mas sei que é um plano de desenvolvimento 2025 apresentado pelas autoridades atuais e tem muito a ver com o relacionamento com Brasil. Entretanto, todo esse tipo de plano de desenvolvimento integrado, visão a médio prazo como este para 2025 são coisas interessantes, contudo não tenho lido na atualidade e tão pouco me lembro de ter encontrado algo muito específico e com fronteira. Se há um enunciado de ‘trabalhar para fortalecer o relacionamento com os países vizinhos’, sim há, agora temos que buscar a forma de colocar em prática o que está escrito (E23).

Destes quatro respondentes, três representam instituições da sociedade civil: E14 – Câmara de Comércio Exterior (CADEX), E22 – Câmara de Indústria e Comércio (CAINCO);

e E23 – Fundação Trabalho Empresa (FTE). E22 aponta a mudança política como um problema para a continuidade da operacionalização do plano e E23 é incisivo ao ponderar que, ainda que planos de médio prazo, como o PDDES 2025, sejam planos interessantes, alguns até incluem a preocupação em fortalecer o relacionamento fronteiriço, eles precisam ser colocados em prática, de outro modo, ‘sair do papel’. Na afirmação de E18 (membro do governo do departamento de Santa Cruz, Diretor de Cooperação e Relações Internacionais), “mas a nível fronteiriço eu creio que ainda vamos fazer” encontramos a declaração de que possivelmente ainda não foi implementada nenhuma política pública voltada para os municípios fronteiriços.

Segundo E14, que se apresenta como boliviano, morador na fronteira Bolívia- Brasil a mais de 25 anos e gerente geral do Puerto Jennfer na Bolívia, uma das coisa que já começou a ser tratada, refere-se à capacidade produtiva de Santa Cruz para 2025, o que suscitou o seguinte questionamento: qual é a capacidade logística que a Bolívia teria nesse cenário?

Desastrosa, mas é uma informação positiva pra nos falar de que não estamos preparados, estamos planejando o desenvolvimento produtivo por um lado e não está acompanhando o desenvolvimento logístico pra chegar, pra chegar a esse objetivo, então estamos sendo incoerentes com isso (E14).

De acordo com E14, há muitas variáveis que têm incidido para esse cenário, como por exemplo, a pandemia (COVID-2019). Quando foi elaborado o planejamento, não se pensava em uma pandemia, muito menos nessas proporções em que ocorreu. Esse entrevistado, cita também a crise política que há na Bolívia, fazendo com que o governo centralize suas ações para resolver os problemas políticos e não realize investimentos, infraestrutura, tudo isso causa atraso no andamento do plano. Explica, ainda, que o plano considera um desenvolvimento demográfico muito grande e, ao mesmo tempo, mostra quais são as deficiências que Santa Cruz tem para 2025 e que não estão preparados para aquilo que almejam.

*Faltam outros elementos fundamentais pra chegar a concretizar isso. Um deles é, no caso logístico, o plano fala de que vai triplicar a produção alimentar da Bolívia até 2025, sim, **mas não temos estrutura logística pra exportar e movimentar toda essa produção**. Por exemplo, o caso do rio, **não temos barcaças suficientes**. Com isso, o número saltou, o número aparece, **empresas privadas** como nós, que agora você vai ver⁷⁵. **Estamos ampliando, estamos fazendo investimento** muito grande em **ampliar silos, em ampliar contrato com barcaças de fora**, nós estamos falando de uma unidade produtiva como a nossa, e um porto, sim. Mas como estado, no estado todo falta, por que vai faltar? Porque **não é só um esforço do estado, tem que ter um apoio do governo central para poder chegar a isso (E14)**.*

Com a malha ferroviária que nós temos não vamos chegar a triplicar a produção no 2025, ou pra frente, eu não sei se duplicando a capacidade produtiva a malha ferroviária vai atender, ferroviária e rodoviária, e vamos chegar a um colapso. Sim

⁷⁵ Faz referência ao *tour* que fizemos para ver as obras de ampliação do Porto, ao término da entrevista, havia um veículo à nossa disposição para que um dos colaboradores nos mostrasse a estrutura disponível e em ampliação.

porque pra chegar a um volume de exportação de Santa Cruz tem que ser com um projeto a nível nacional, um sistema aduaneiro que seja ágil e digital (E14).

Em uma mesma relação, indagado sobre os resultados do plano - Como espera chegar em 2025? Qual a visão para os próximos anos? E14 assim se posicionou:

*É a parte privada que é o motor econômico da Bolívia é...tá avançando, mais lento, mais tá avançando. Vamos chegar em 2025 como...**não vamos chegar** ao que tinha planejado, principalmente **por uma falta de infraestrutura**, falta de investimento por parte do governo estadual e nacional. Como que eu vejo 2030 que vamos ter que redefinir esse outro cenário: novamente ambicioso, sou boliviano, sou de Santa Cruz, mas acho que infelizmente não acompanha a realidade do nosso contexto, a **realidade política** e isso faz com que seja muito difícil você definir cenários (E14).*

Coadunam com E14, os posicionamentos de E18 e E22 sobre a mudança de realidade e a necessidade de reajustar os cenários traçados:

Não há muitos resultados, na verdade. Tem que considerar que o PDDES 2025 foi feito sob uma agenda patriótica 2025 e, nesse momento, não levava em conta muitos fatores como a pandemia, por exemplo, e isso, provavelmente, atrasa sua implementação e terá que ser feito um reajuste porque o governo central no final do ano passado (2019) lançou um novo PDDES e, com base nele, temos o PDES – plano de desenvolvimento econômico e social. E neste PDES tem vários aspectos, mas o que estou tratando é baseado na agenda patriótica 2025 (E18).

Eu acho que o resultado não é o esperado porque muita coisa mudou, entendeu? Quando o projeto foi desenvolvido a realidade era outra. A realidade hoje mudou muito pela pandemia, então os índices, os valores esperados que tinham que ser alcançados não foram, por causa da pandemia, por causa da crise mundial, por causa da logística da forma como está e dos problemas que tem na Bolívia. Lamentavelmente, o balanço final, eu acho que é muito ruim (E22).

Na avaliação dos entrevistados, entende-se que os principais problemas para alcançar os objetivos traçados no PDDES 2025 estão relacionados, em primeiro lugar às consequências impostas pela pandemia que, embora mais controlada, ainda não acabou e demanda constante ação dos Estados nacionais e cuidados da sociedade em todo o globo; e, em segundo lugar, às fragilidades na infraestrutura logística, em especial hidroviária e ferroviária.

Diante da necessidade de compreender quem são os atores sociais que estão na linha de frente das políticas públicas voltadas à educação, ao ensino e à pesquisa, à saúde e à infraestrutura de transporte e logística e como percebem essas políticas públicas delineadas e implementadas na região em estudo. Além de investigar se há ações compartilhadas nesta região de fronteira. Para tanto, a seguir, discutiremos, com mais detalhamento, como ocorre a percepção dos atores regionais acerca da efetividade das políticas públicas na região transfronteiriça em estudo.

6.2 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção se destina a analisar a percepção dos atores chave, por meio dos relatos das entrevistas, que revelam seus posicionamentos sobre as políticas públicas para oferta de serviços públicos. Estes foram delimitados em quatro eixos (educação, ensino e pesquisa, infraestrutura de transporte e logística e saúde). Para tanto, são abordadas duas categorias e suas respectivas subcategorias de pesquisa, definidas no Capítulo 3: **econômico-espacial** e **institucional**, que podem ser observadas no Quadro 18. Na primeira, os atores se posicionam sobre o funcionamento das políticas públicas nos eixos de estudo e quais os tipos de interação que ocorre entre as populações e, na segunda, como a dinâmica fronteira (movimentos pendulares, fator fronteira, legislação e sistemas de controle), as relações econômicas (trabalho e emprego, comércio e serviços) e a formação de arranjos de gestão (ações, programas ou projetos; parcerias institucionais; ações compartilhadas) interferem na oferta de cada um destes serviços públicos. Como forma de auxiliar a análise, também foram utilizados elementos teóricos abordados na revisão de literatura visando elucidar os resultados encontrados.

Quadro 18 - Uso das dimensões Econômico-espacial e Institucional

Dimensão Econômico-espacial (elementos da formação econômica espacial que interferem na percepção da efetividade ou não das políticas públicas nos eixos de pesquisa)	A percepção dos atores	Dimensão Institucional (elementos que dizem respeito a particularidade da fronteira a partir de sua dinâmica, relações econômicas e formação de arranjos de gestão)	Dinâmica fronteira
	Tipos de interação		As relações econômicas
			Formação de arranjos de gestão

Fonte: elaboração própria.

Entendemos que falar sobre desenvolvimento regional é também pensar em como melhorar a qualidade de vida da população. E, parece consenso, que um dos caminhos mais promissores para essa melhoria se materializa por meio da oferta de uma educação de qualidade, com propósito de promover mudanças sociais e econômicas através do conhecimento. Assim, é relevante saber como os atores percebem as políticas públicas na educação, quais ações estão sendo postas em prática e quais os maiores desafios.

6.2.1 A percepção dos atores na educação: Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário (MS).

Em Corumbá, o sistema de ensino municipal é constituído por doze (12) Centros municipais de educação infantil (CEMEI's), vinte e oito (28) escolas que ofertam a Educação Infantil, Ensino Fundamental I e II e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Desse total, dezessete (17) são escolas urbanas e onze (11) são rurais. Devido à estrutura que fornece aos

seus alunos como uniformes, merendas e materiais escolares, o município fronteiriço recebe em sua rede, diariamente, considerável número de crianças e de adolescentes residentes nos municípios vizinhos de Puerto Quijarro, de Puerto Suarez e do distrito de Arroyo Concepción, que atravessam a fronteira para estudar.

Todavia, um dos maiores desafios do município é conseguir quantificar esse público ‘do outro lado’ que é atendido, pois entre esses estudantes, “há os que residem na Bolívia e no Brasil, seja de maneira oficial, ou seja, realmente fixam residência na cidade, ou aqueles que usam apenas comprovantes de residência cedidos por terceiros, para cumprirem a exigência legal das matrículas em escolas brasileiras” (CONDE, 2020, p. 68). Dentre estes estudantes, diversos são nascidos no Brasil – com apenas um ou ambos os pais de nacionalidade boliviana, portanto, há muitos deles com dupla nacionalidade. Como explicam alguns dos entrevistados.

Então, às vezes, as pessoas vêm... e querem saber quantos alunos bolivianos Corumbá atende, nós não conseguimos identificar, por quê? Porque a grande maioria nasce aqui no Brasil e se você perguntar pra eles se têm dupla nacionalidade, eles escondem, se você perguntar se moram aqui ou na Bolívia, eles falam aqui, 10 famílias têm o mesmo endereço porque eles têm medo, eu acho, de perderem o direito de estudar, o direito à educação (E8, Secretário municipal de educação de Corumbá).

Nós temos centenas de alunos hoje na educação que são alunos bolivianos que residem na Bolívia pela proximidade, eles acabaram nascendo aqui e eles acabam usufruindo do ensino, do hospital, do comércio. Então, praticamente, a gente agrega grande parte da população da fronteira no cotidiano do município de Corumbá (E5, Presidente da Associação Comercial de Corumbá).

Então, eles têm documentação brasileira, eles não vêm como estrangeiros, nascem aqui na maternidade, então eles se registram como brasileiros (E7, Professor na rede municipal de educação de Corumbá).

Essa preferência de muitos pais e mães de famílias de bolivianos em matricular seus filhos no município brasileiro, ocorre por vários motivos, mas, entre os principais, estão a qualidade da educação, a infraestrutura das escolas do município e os benefícios advindos das políticas educacionais do Brasil, como: bolsa família, transporte escolar, alimentação escolar (MAMANI CORI e CAVERO GONZÁLES, 2016). Assim, por não contarem com essas mesmas condições no seu país de origem, optam em fazer uso do ‘fator fronteira’ para garantir aos seus filhos todos os benefícios que o lado brasileiro pode oferecer.

Em Ladário, o sistema de ensino municipal é constituído por seis (6) Centros municipais de educação infantil (CEMEI’s), e nove (9) escolas que ofertam a Educação Infantil, o Ensino Fundamental I e II e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Deste total, oito (8) são escolas urbanas e uma (1) é rural, localizada no Assentamento 72. Embora um pouco mais distante da divisa entre Brasil-Bolívia, aproximadamente 15 km, o município ladarense também recebe, em sua rede de ensino, crianças e adolescentes com nacionalidade brasileira (de origem

boliviana) e, também, de nacionalidade boliviana que ingressam como estrangeiros, contudo, em número muito menor que Corumbá e com a diferença de que não precisam atravessar a fronteira diariamente, porque suas famílias já se estabeleceram no município.

Com certeza, aqui é uma região fronteira que a gente recebe muitos alunos, né? Aqui em Ladário, nem tanto, mais Corumbá que tem uma proximidade maior aí com a fronteira e aí eles recebem (E24, Coordenador, secretaria municipal de educação de Ladário).

Na educação, tenho conhecimento de alunos bolivianos estudando aqui em Ladário, inclusive estuda aqui no Farol do Norte é... filho de boliviano e os meninos bolivianos, mas já morando aqui em Ladário, não moram na Bolívia, moram em Ladário (E12, Secretário municipal de desenvolvimento econômico de Ladário).

Essa procura por matrículas nas escolas de Ladário, justifica-se pela formação de laços familiares entre brasileiros e bolivianos que fixam residência no município, como ressalta o entrevistado: “... socialmente aqui em Ladário a gente tem muito, muito é... muitas pessoas que é parente dos bolivianos também que é a fronteira nossa que é com a Bolívia tem muito descende, muito descende do país vizinho” (E12).

6.2.1.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

A realidade educacional no município de Corumbá já se fez amplamente conhecida por inúmeros atores, tanto brasileiros quanto bolivianos, como demonstrado em suas interlocuções:

*Então, os bolivianos estão presentes no ensino fundamental e médio, em maior quantidade (é bolivianos brasileiros, inclusive, né?) e, em algumas graduações, bem poucas. Então, você **tem uma pirâmide bem larga**, com a base bem larga **no ensino fundamental** (E1, Coordenador do Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços).*

Hoje, a gente tem uma gama de alunos que moram na Bolívia e vem estudar em Corumbá, de manhã cedo, se for pra fronteira você vai ver um fluxo muito intenso de crianças vindo estudar aqui em Corumbá. Então, quer dizer, há essa política, mais no âmbito social que nunca foi questionada, nunca se criou uma barreira pra isso (E2, Secretário municipal de desenvolvimento econômico de Corumbá).

*Tem uma escola que é mais lá na fronteira que é o CAIC, lá eu acredito que seja **mais de 50%** dos alunos é... brasileiros de **origem boliviana**, tem uma outra que é no Assentamento que é a **Eutrópia**, [...] essa escola tem **cerca de 80%** dos alunos brasileiros **de origem boliviana** (E7,).*

*Eu tenho conhecimento que, acho que quase **40% dos estudantes do Caic**, por exemplo, são entre **bolivianos e residentes bolivianos** e eles **não são contados no orçamento como tal** (E22, Gerente da CAINCO).*

Da mesma maneira, alguns atores também têm conhecimento de que, embora o município tenha essa ‘abertura’ para estender suas ações educacionais a esse público, sem impor

barreiras para isso, como afirma E2, em contrapartida, não **há nenhum investimento** adicional por parte do governo nacional para isso e, menos ainda, por parte do governo boliviano. Por ausência de investimento adicional do governo nacional, entenda-se recursos que seriam destinados, especificamente, para cobertura dos investimentos que o município faz por conta própria (com recursos próprios) para dar conta de atender essa demanda ampliada, sobretudo, por fazer parte de uma semi-conurbação em uma fronteira de alta complexidade (OLIVEIRA, 2022). Essa situação se explica pela questão do censo escolar, que é feito sobre o número de alunos regularmente matriculados, sem levar em consideração a particularidade de o município ser fronteiro.

*Na área de educação tem o censo escolar, então normalmente a **questão de recurso**, a questão de apoio é sempre **em função do censo** né? Não é muito em questão de **procedência do aluno**, mas do número de alunos que estão sendo atendidos (E2).*

*Se eu fosse atender só os estudantes de Corumbá seriam menos escolas, menos professor, menos alunos, é proporcional né? Então, isso **impacta** diretamente o **orçamento do município**, mas eu não posso deixar de atender, porque, como eu te falei, a maioria nasce aqui. Então, se eu for puxar pra você realmente alunos estrangeiros é gato pingado, mas vai lá pra você ver, Caic é lotado, e eles já falam português perfeito, porque eles começam desde a creche (E8).*

***Recurso específico pra quem é de fronteira não tem**, quando eu digo que recebemos recurso federal pra atender aos alunos bolivianos, não é que venha um recurso específico pra atender esses alunos bolivianos, é pra todos os alunos. Não é recurso porque esses alunos, eles não são 'só' bolivianos, eles têm certidão brasileira, então, eu atendo eles porque eles possuem a certidão brasileira. **Não tem recurso específico** pra cidade de fronteira, **eu desconheço**. Mas temos dados aqui, por exemplo, porque o uniforme ele é comprado com recursos próprios, então é investimento que a gente faz pra todos os alunos bolivianos que estão aqui; é...a merenda, ela é quase toda com recurso próprio, então a gente dá alimentação com recurso dos impostos pagos no Brasil (E8).*

Em relação à ausência de contrapartida por parte do governo boliviano para fins educacionais, no lado brasileiro, ressalta-se que é uma questão delicada que merece ser avaliada com certa ponderação, pois é preciso entender que se trata de um país com características estruturais, política e administrativa bem diferente das que o Brasil possui, como pontuam os entrevistados E2 e E16:

[...] precisa ser lida essa estrutura administrativa, se aqui nós somos uma república federativa, lá um estado uno, o que diferencia isso na distribuição de recursos, os reflexos no orçamento e tudo mais, precisa ser entendida, porque, senão nós ficamos olhando a Bolívia como se fosse o Brasil, a gente não vai entender nunca. Quer dizer, é um país que precisa ser estudado pra que as pessoas compreendam sem preconceito (E16, Docente/Pesquisador da UFMS/Campus do Pantanal).

É diferente, eles não têm essas verbas é... esses impostos, fundos de participação do município, fundos de participação do Estado, ICMS, participação nenhuma, não tem essa distribuição de recursos como a gente tem aqui no Brasil, né? No Brasil tem suporte de outros recursos, além dos recursos da arrecadação municipal própria,

você tem suporte de outras situações, eles não têm isso. Então, eles têm muita dificuldade de tocar o dia a dia das cidades de fronteira (E2).

De certo modo, essa ausência de conhecimento/leitura das diferenças entre o funcionamento dos dois países, causa descontentamento entre alguns municípios que se posicionam desfavoravelmente à presença desses estudantes nas escolas. A alegação é de que os estudantes bolivianos, com dupla nacionalidade, ocupam as vagas que deveriam ser destinadas somente a estudantes brasileiros; desconsiderando assim, o fator fronteira, explícito na dupla nacionalidade desses estudantes. Isso, ao longo do tempo, tem se refletido em um tratamento preconceituoso, que parece estar enraizado e que pode ser percebido na prática diária do docente:

*Em 2019, eu tive uma experiência com os meus alunos e um aluno em determinada questão, ele ser brasileiro, porém **de origem boliviana** e é na **cidade e na escola** eles encontram o **preconceito**, e aí eu fui buscar formas de romper esse preconceito [...] e ele se reconhecer, aceitar e desmistificar, dissolver esse preconceito entre os outros alunos também com ele. Porque é... na cidade e na escola, é existe uma forma assim de usar “**ah você é boliviano**” de uma forma **pejorativa**, pra **menosprezar**, **diminuir** e isso é uma coisa que me incomoda muito. [...] aqui é uma **cidade** turística mais tem esse...essa questão, assim, por ser **fronteira** parece que é meio uma guerra territorial e aí se perde com o que tem a ganhar, né? Porque a gente tem muito a ganhar com reconhecer o que o outro traz pra gente: que cultura que o outro traz, como que é a vivência do outro lá, não é ? (E7).*

*Então, olha só porque eles estão agregando algo é...pro município, então, eles são muito bem atendidos no comércio de Corumbá. Então, poderia ser assim na saúde e poderia ser assim também **na educação**, desde que, né? **houvesse uma contrapartida**, eu acredito que seria é...é diminuiria esse pré-conceito, né? Essa questão de olhar o boliviano de uma forma diferente (E8).*

Em relação às **parcerias institucionais**, elas se limitam a algumas ações pontuais, sempre de iniciativa brasileira, para a realização de eventos/*workshops* com a finalidade de permitir um intercâmbio de experiências entre os professores que atuam nas escolas públicas municipais de Corumbá e os que atuam em Puerto Quijarro; abordando as práticas docentes, por meio de relatos de experiências apresentados e discutidos entre todos os participantes. Trata-se de uma parceria entre a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Secretaria Municipal de Educação. O primeiro foi realizado em 2010 e, o segundo, aconteceu dos dias 4 e 5 de novembro de 2022.

Esse evento que nós organizamos, o “II Workshop de educação na fronteira Brasil-Bolívia”, desde 2010 a gente tá tentando fazer. Nesse, o resultado mais importante é que vamos ter outro, é...professores se encontraram em pequenos grupos e conseguiram trocar/conhecer a prática do outro e se surpreender com isso, foi incrível, exatamente isso que a gente quer, que haja um enriquecimento mútuo (E4, Docente no curso de Letras da UFMS/CPAN).

A gente tem o contato aqui com Puerto Quijarro e Puerto Suárez. Nós conhecemos o secretário de educação de lá, a gente tem esse contato até o de Santa Cruz, então, a gente tem esse contato, não pra estabelecimento de políticas públicas, não, somente a nível de troca de experiências (E8).

Um dos resultados positivos do evento, é que haverá continuidade, com um envolvimento maior por parte dos profissionais da educação do lado boliviano: “ há pouco tempo temos ido a um evento a convite de Corumbá para criar experiências inovadoras no âmbito pedagógico, e tem tido essa participação, nós da Bolívia fomos a Corumbá e agora estamos querendo fazer o contrário, que da próxima vez Corumbá venha à Bolívia” (E26, Diretor de unidade educativa na Província de German Busch).

Assim como o município de Corumbá, em **Ladário** não há investimento do governo federal específico para a educação quanto à questão fronteiriça, “então, hoje o recurso que a gente recebe, é o recurso... que todo município recebe que é do Fundeb, a gente não tem nenhum apoio ou nenhum aporte é... do governo federal que seja diferente desse” (E24). Quanto à questão do **investimento**, tem sido feita aquisição de materiais voltados para a educação indígena e afrodescendente que contribuem para uma melhor colocação do município nos números do Ideb.

Olha a gente tem acompanhado assim, nos últimos cinco ou seis anos, nós tivemos um avanço, isso aí, a gente vê pelas questões do número né?, do Ideb, e tem se investido bastante na aquisição de materiais pra trabalhar com alunos. No ano passado, nós fizemos aquisição de materiais pra se trabalhar a educação indígena e afro descende dentro do município, então, assim tem um investimento bem grande que tem contribuído pra esse aumento no âmbito dos nossos índices (E24).

Quanto às **parcerias institucionais**, não há trabalhos conjuntos que envolvam os municípios brasileiros e bolivianos, o que se tem são ações muito pontuais com o município de Corumbá, mas são bem recentes, iniciadas durante o período da Pandemia Covid-2019.

*Então, ah... eu posso falar como o ideal, né?, eu tô na rede tem uns sete anos e **nós nunca tivemos esse intercâmbio**, essa troca de conhecimento, ou de ir até o país vizinho ou de procurar ver a questão de funcionamento da rede, como se trabalhar de uma forma mais integradora, mesmo com a população **Ladário-Bolívia**. Mais o ideal seria que houvesse esse intercâmbio, como nós estamos numa região próxima. Saber de que forma funciona, **é uma realidade totalmente diferente**, é uma matriz diferente, o ideal seria a gente ter esse conhecimento, mas, infelizmente, a gente nunca teve essa troca de experiências, se já teve eu desconheço (E24).*

*Em formações continuadas, geralmente, a gente trabalha, na verdade, a gente tem uma colaboração com o estado, nos últimos anos a gente tem estreitado um pouquinho mais essa relação. No ano passado, **período pandêmico**, como estávamos ofertando as formações continuadas, nós tivemos aí a **participação de profissionais do município vizinho**, que nos atenderam pra falar das diversas formas de como se trabalhar a área de medicação dentro da educação. Então, tivemos várias temáticas que tiveram colaboração do município vizinho, com os profissionais de lá (E24).*

Esse distanciamento entre os municípios para o desenvolvimento de ações conjuntas pôde ser percebido durante o II *Workshop* de educação na fronteira Brasil-Bolívia, que ocorreu em novembro de 2022, embora tenha sido realizado no município vizinho, não houve envolvimento dos profissionais em educação de Ladário, seja na organização, seja como participante. Se Ladário está inserido nessa fronteira, por que não se apropria de seu papel como ator relevante nesse tipo de evento?

Então é... essa acho que é uma peculiaridade, ao mesmo tempo em que você tem os fluxos, que têm um compartilhamento de espaços de vida... espaços econômicos, espaços sociais, espaços de lazer. A gente não tem uma conversa entre os políticos, é de nenhuma das quatro cidades que compõem essa aglomeração fronteira. Isso, no mínimo, é de causar uma estranheza e entender isso como uma especificidade dessa fronteira – a falta de diálogo entre os governantes. Inclusive entre Corumbá e Ladário (E1).

O contato tem, a gente tem o contato aqui com Puerto Quijarro e Puerto Suárez, [...] não pra estabelecimento de políticas públicas, não, somente a nível de troca de experiências neh. Agora nós com Ladário ou mesmo com o estado pra construir uma política pública ainda voltada pra essa questão não (E8).

Como pontua o E1, há uma falta de diálogo entre os governantes de ambos os municípios, pelo nível de interação presente na região de fronteira, isso deveria ser estabelecido de forma diferenciada, inclusive, muitas vezes, o profissional da educação que atua em Ladário, também atua em Corumbá, como afirma o entrevistado E24.

E o profissional que trabalha na nossa rede, na sua grande maioria, é o mesmo profissional que trabalha lá. Então, a gente não pode pensar em algo totalmente separado, sendo que os professores que atuam em sala de aula são, praticamente, os mesmos que atuam aqui e atuam lá (E24).

Essa atuação do profissional de educação em ambos os municípios é possível primeiro, pela proximidade entre eles (apenas 6 km de distância) e, segundo, pela possibilidade que tem de complementar sua carga horária docente, seja como concursado, seja como temporário.

6.2.1.2 *Dinâmica fronteira: movimento pendular e legislação*

Quando se fala em dinâmica fronteira, não há como se falar em um padrão a seguir, pois cada fronteira é uma fronteira. E, por isso, cada uma possui aspectos ímpares que lhe confere singularidade. Na educação básica, essa dinâmica ocorre diariamente pelos **movimentos pendulares** de alunos matriculados, em maior número, na Escola Municipal Rural de Educação Integral Eutrópia Gomes Pedroso e na Escola Municipal Caic – Padre Ernesto Sassida. A preferência pela escola Eutrópia ocorre porque muitas famílias que migram para o Brasil se estabelecem nos assentamentos rurais, como afirma um dos entrevistados: “eles

moram, por exemplo, nos assentamentos, não é na Bolívia, mas eles estão morando nos assentamentos, eles migraram pro Brasil estão lá no assentamento” (E8) e, pela Escola Caic, porque, além de ser a pioneira no recebimento/acolhimento desses estudantes, está bem próxima da fronteira. Assim, em ambas as escolas, a integração desses alunos é consideravelmente mais facilitada e já não enfrentam tanto preconceito.

As escolas que já atendem alunos bolivianos, [...] que recebem mais é... estudantes, elas já têm aquela forma de lidar, não é a construção de uma política, é uma política de boa vizinhança que se tem, não tem uma política pública, entendeu? Em relação ao acolhimento, eu percebo que as escolas que já recebem alunos bolivianos, elas são muito acolhedoras (E8).

Como pontua o entrevistado, o recebimento/acolhimento desses alunos não provém de uma política pública específica (formal), mas sim de uma política de boa vizinhança. Fator que denota a necessidade de ações públicas nesse sentido, visando dar suporte ao que já é feito pelo município.

No que diz respeito à **legislação e sistemas de controle**, é perceptível a sua presença na educação fronteiriça quando se trata do cumprimento da exigência legal para as matrículas em escolas corumbaenses e, mais fortemente, na oferta da língua espanhola, porque compete ao poder político designar qual língua deve compor a grade curricular dos estados e municípios. Logo, trata-se de uma política linguística⁷⁶. De acordo com Conde (2020, p. 80), “as políticas linguísticas, culturais e educacionais do Brasil são baseadas na diversidade cultural e linguística existente no país. As intervenções políticas relacionadas aos estudos de línguas ou em outras situações linguísticas são ações das políticas linguísticas”.

A realização da matrícula dos estudantes pendulares na rede de ensino corumbaense pode ocorrer de duas formas: a) apresentando documentação brasileira (certidão de nascimento, comprovante de residência), que é a forma mais recorrente, uma vez que a maioria desses estudantes tem nacionalidade brasileira; ou b) ingressando como aluno estrangeiro – é um processo mais demorado, já que implica passar pelo consulado e por algumas outras etapas burocráticas. Quando o estudante de nacionalidade brasileira, mas também boliviana, reside do outro lado da fronteira e precisa comprovar residência no Brasil para garantir a sua matrícula, entra em cena a singularidade de ser fronteiro:

Qualquer criança residindo no Brasil tem direito a estar matriculada, independente da sua condição migratória, pode estar irregular no Brasil, mas tem direito de estar matriculada. Isso é um ganho maravilhoso que é muito recente no Brasil. Porém essa criança tem que estar residindo no Brasil, né? E nós temos do lado boliviano, assim

⁷⁶ Política linguística se refere “às mais diversas atividades de cunho político que envolvem, ou melhor, giram em torno da linguagem” (RAJAGOPALAN, 2013, p. 30).

como do lado mexicano nos Estados Unidos, assim como do lado colombiano na Venezuela ou da Venezuela com a Colômbia, assim como da Bolívia com a Argentina, em qualquer canto, nós vamos ter nacionais nossos morando do outro lado, que também vão receber uma criminalização no discurso dizendo que eles são de dupla cidadania, enquanto não me provar, por exemplo, eu considero aquele documento que é apresentado é de brasileiros (E16).

Esses brasileiros têm o direito de estudar aqui, é o seu país, que tem a obrigação de oferecer aos seus nacionais o alcance máximo que for possível de políticas públicas, mas não residem aqui. Então, a dinâmica fronteiriça, ela coloca essas pessoas, por exemplo, na obrigação de inventarem ou de pegarem emprestado um documento e tudo mais, sabe? (E16).

Como palco de interações, essa situação expressa pelos entrevistados se dá, sobretudo pelos fortes vínculos e relações familiares que vem se consolidando ao longo do tempo e superam a linha divisória territorial (PÊGO *et al.*, 2017; BRASIL, 2020) e, portanto, como bem evidencia um dos entrevistados “...é da fronteira, é da fronteira, isso aí não tem, **não tem muro que crie é...essa separação**, não tem muro, ainda não tem, pode ser que passe a existir, mais ainda não tem esse muro” (E16, grifo nosso).

O segundo ponto mais fortemente presente na educação municipal, no que se refere à regras formais, é quanto à oferta da língua espanhola. Isto, porque, quando se fala do ensino de línguas como uma segunda língua (materna ou estrangeira), trata-se de “política linguística educativa, que dentre as escolhas conscientes realizadas no âmbito de uma política da língua, se apresenta referenciada através de leis, decretos e/ou orientações educacionais e se refere exclusivamente ao ensino e aprendizagem das línguas” (CONDE, 2020, p. 81). Particularmente em contextos de fronteira, essa política linguística pode abranger as peculiaridades dessas regiões fronteiriças.

Em Corumbá, inicialmente, a normatização que regula o ensino da língua espanhola, é a Lei Ordinária nº 1.322, de 22 de outubro de 1993, que implanta o ensino de Língua Espanhola nos currículos das escolas municipais, entretanto, devido à falta de recursos humanos (profissionais habilitados) para sua efetivação, essa tentativa foi revogada alguns anos depois. Nesse contexto, insere-se a relevância da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/ Câmpus do Pantanal que, em 2011, formou a primeira turma do curso de letras com habilitação em Português/Espanhol. A partir daí, coube à secretaria municipal de educação (SEMED) realizar um levantamento das escolas com maior número de alunos de origem boliviana, visando definir quais passariam a oferecer, a partir de 2012, o espanhol como língua estrangeira moderna (LEM), em sua grade curricular.

Em 20 de dezembro de 2012 foi sancionada a Lei nº 2.282 que no anexo I do Plano Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do Município de Corumbá-MS, o qual consta no art. 2º inciso III – Educação - Número 20: “Efetivar a adoção do

espanhol como segundo idioma na fronteira com a Bolívia e o Paraguai” (CONDE, 2020, p. 83).

Conforme informações obtidas junto a SEMED, desde então, das 40 unidades escolares que o município possui, oito (08) foram selecionadas para esse propósito, destas, seis (06) são urbanas com funcionamento em período regular (Caic – Pe. Ernesto Sassida; Rachid Bardauil; Cyriaco Félix de Toledo; Delcídio do Amaral; Izabel Corrêa de Oliveira; José de Souza Damy; Prof. Djalma de Sampaio Brasil); uma urbana em período integral (Rachid Bardauil) e uma rural em período integral (Eutrópia Gomes Pedroso). O primeiro concurso público para contratação de professores de Letras com habilitação em Português e Espanhol ocorreu em 2012 e, o segundo, em 2018, sendo efetivados o total treze (13) professores. A disciplina de LEM foi planejada para ser ministrada desde a educação infantil até o 9º ano do Ensino Fundamental.

Entretanto, o modo como essa oferta era realizada sofreu mudanças abruptas com a aprovação da Lei federal 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 que, entre outras providências, alterou a lei de diretrizes e bases da educação nacional e, por conseguinte, retirou a obrigatoriedade do ensino de espanhol, que passou a ocupar apenas caráter optativo. Essa ação governamental desconsiderou, assim, as particularidades das regiões de fronteira e os avanços que já tinham sido alcançados, entre os quais, encontram-se a inclusão da língua espanhola no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e a seleção de livros dessa língua pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

O que acontece é antes da reformulação da base nacional comum curricular – BNCC, nós tínhamos escolas que atendiam o espanhol desde a pré-escola até o nono ano. Com a reformulação da base, ela tornou obrigatória a língua inglesa a partir do sexto ano, então, a gente só pode dar se for uma segunda opção de língua estrangeira. Então, a obrigatória é inglês, tanto que até o curso aqui na UFMS de espanhol tá na eminência de ser fechado, por quê, por falta de aluno, porque a base trouxe isso. Então, nós, particularmente, que temos essa região fronteiriça nos sentimos afetados, injustiçados e não gostaríamos que fosse assim. Então, a gente pensa é, num representante federal pra que tenha esse olhar diferenciado (E8).

O impacto dessa lei federal, além de refletir na forma como é ofertada língua espanhola, antes do pré-escolar ao nono ano. E, agora, somente até o quinto ano, e em consonância com a matriz curricular, com carga horária de apenas uma aula semanal com duração de sessenta (60) minutos para as escolas regulares e duas aulas semanais para as escolas de educação integral, traz um prejuízo ainda maior, que é a perda de participação no programa PNLD para recebimento de livros didáticos, ampliando ainda mais as dificuldades, que já não são poucas.

Sendo assim, por consequência da promulgação da Lei nº 13.415/17, os demais professores de línguas estrangeiras, sobretudo, os **docentes de língua espanhola, não se viram excluídos** apenas dos **currículos escolares** de diversas instituições de ensino, **mas também de tudo que envolve**. Atualmente, o **processo de ensino de espanhol como língua estrangeira (ELE)** no contexto da **educação básica** como, por exemplo, **a impossibilidade das escolas públicas adotarem livros de espanhol** pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), uma vez que esse idioma foi retirado do programa (LOPES; GREGOLIN, 2021, grifo nosso).

Como retratado por Lopes e Gregolin (2021), além da exclusão dos profissionais nessa área de formação (Letras/espanhol) dos currículos escolares da educação básica, a lei ainda impõe, como agravante, o descomprometimento do governo federal quanto ao fornecimento de livro didático. Isso, no mínimo, se configura como um retrocesso, sobretudo para avanços na educação, no sentido de fazer da oferta da língua espanhola um canal para integração nas regiões de fronteira.

É importante frisar que, nos dois trechos do relato do entrevistado abaixo, chama atenção para a necessidade do aluno brasileiro, que também é boliviano e que vem com o espanhol como língua materna, em ter um suporte/acolhimento para aprender a se comunicar em português, especialmente, para minimizar suas dificuldades no aprendizado das demais disciplinas. O entrevistado E16 também se posiciona nesse sentido, ressaltando essa necessidade do ensino da língua portuguesa, não só para acolhimento dos bolivianos, como para as demais nacionalidades que transitam frequentemente no município.

Nós não temos material, não temos material de suporte didático de língua espanhola, só tem de língua inglesa porque o FNDE segue a BNCC e a BNCC não faz menção à língua espanhola e aí como que se faz? O professor se vira, [...]. Então, assim, é preciso que haja políticas públicas nesse movimento da educação é considerando como relevante sim a língua espanhola, porque a língua espanhola, ela não só é, principalmente na região de fronteira, a língua estrangeira moderna como também a língua materna, né? [...] ela é língua materna, os meus alunos brasileiros, que são de origem boliviana, a língua materna deles não é a portuguesa, a língua materna deles é a espanhola. E aí como é que eu vou trabalhar com eles?(E7).

Isso faz com que a gente reflita sobre a oferta da língua espanhola. Maiormente na oferta da língua portuguesa, porque não há como nós pensarmos somente como uma disciplina, uma matéria de língua espanhola como sendo suficiente para que o acolhimento seja mais generoso e mais amplo para esse migrante. Mesmo porque muitas das nacionalidades que hoje estudam aqui não são hispano falantes, temos africanos, temos haitianos, temos jordanianos, temos é...sírios, estudantes que não são hispano falantes (E16).

Ademais, seus reflexos também afetam tanto a autoestima do profissional, já formado em letras com habilitação em português/espanhol, como a sua colocação no mercado de trabalho. Embora seja uma mudança de legislação em nível nacional, sobretudo aqui, por se tratar de uma região de fronteira, seus efeitos assumem dimensão muito maior, em termos regionais, é um retrocesso, como afirmam alguns dos entrevistados.

Parece que a gente não tem relevância e era pra se ter, por se tratar de uma fronteira seca, e o outro país que a gente faz fronteira, fala a língua espanhola e a gente fica meio esquecido. Não sei se é porque somos poucos, né? São só oito escolas, parece que a grade, a língua estrangeira moderna é só pra preencher e não com a relevância que é pra ter porque é uma segunda língua; é uma outra língua que a pessoa vai falar, que ela vai se comunicar, que ela vai poder almejar um trabalho (E7).

Hoje é o curso de espanhol no estado, e como políticas públicas do governo federal o espanhol não é prioridade mais, dentro da educação básica. Hoje, o espanhol, ele tem que ser diluído ali dentro, então veja, e como fortalecer um curso de letras espanhol se as políticas públicas vão ao contrário disso, né? Você não tem um incentivo para que se consiga continuar formando profissionais de letras em espanhol (E25).

Então, é algo que é complicado falar em não ter a língua espanhola dentro da grade curricular como obrigatória numa cidade de fronteira, nós aqui vivemos em contato direto com os estrangeiros, os bolivianos e outras nacionalidades também (E28, Diretor do IFMS/Campus de Corumbá).

Como pontuam todos os entrevistados acima, para os residentes nos municípios brasileiros dessa fronteira, a língua espanhola é crucial para a comunicação, sendo um diferencial, pelas relações de trocas que aqui se estabelecem, portanto, sua oferta nas escolas deveria ser ampliada, e não reduzida, como vem ocorrendo desde 2017.

Em Ladário, por sua vez, ainda que, não na mesma intensidade, o **movimento pendular** também acontece, tanto municipal com Corumbá, quanto internacional com os municípios bolivianos. Inclusive, nesse último caso, muitas das famílias bolivianas que ali se estabeleceram, também empreenderam no município e, hoje, movimentam a economia local, sendo natural a atração de compradores bolivianos.

Aqui em Ladário, por exemplo, a economia nossa depende muito da fronteira também. A gente tem o exemplo da fronteira ter fechado mais de 30 dias, a nossa economia aqui ela tem retraído (E24).

Em Ladário sempre e, em Corumbá, pôr a gente ser aqui de fronteira [...], inclusive os comerciantes que hoje, se for comparar aqui em Ladário, deve ser os grandes comerciantes que têm em Ladário, 50% são bolivianos, com empresas grandes. Um exemplo é o mercado Escobar, o proprietário é boliviano, só na rua Riachuelo onde ele está se encontram de 5 a 10 comerciantes bolivianos (E12).

Em relação a **legislação e sistemas de controle**, na educação ladarense, os procedimentos para matrículas são os mesmos adotados em Corumbá, ou seja, os pais ou responsáveis precisam cumprir a exigência legal para as matrículas, comprovando a nacionalidade como brasileiros ou como estrangeiros.

Nós recebemos alunos bolivianos, não em grande quantidade quanto Corumbá, mas nós temos sim alunos aqui. O único requisito na documentação que é necessária é que, esse aluno, ele tenha o registro nacional de estrangeiro dentro do município, [...]. Mas como no caso dos cidadãos bolivianos, o documento principal que ele precisa ter é o registro nacional de estrangeiro (E24).

Todavia, é perceptível, no relato do ator entrevistado, a dificuldade com os trâmites legais para esse processo de matrícula, apontada como um grande desafio.

*Porém, eu tenho notado aqui, às vezes, o ensino é um desafio, porque envolve muitas outras questões que não só a gente atender ao cidadão boliviano, mas, sim também as questões que **perpassam a questão da legalidade de estar no município**, da documentação necessária, então, pra gente no dia em que a gente recebe um aluno pra gente é um desafio, em ter essa... fazer essa transferência não tanto na questão pedagógica, como eu disse, **é mais na questão burocrática** mesmo, que gente tem esses desafios com os nossos vizinhos (E24).*

No tocante a oferta da língua espanhola, diferente de Corumbá, não há nenhum impasse com a legislação neste quesito, simplesmente porque ela não faz parte da grade curricular do município, embora também fronteiro, ainda não houve essa sensibilização por parte da gestão pública para inserção da língua na grade, nem mesmo como facultativa.

Quanto à oferta da língua espanhola, hoje no município a gente não oferta. É algo que a gente precisa, a gente vem estudando já tem um tempo, mas a gente não oferta ainda à língua espanhola. E só oferta mesmo a língua inglesa, mas, provavelmente a gente propõe fazer essa mudança na matriz curricular (E24).

Como é possível evidenciar no relato, o ator entrevistado sabe da necessidade do ensino de língua espanhola nas escolas que estão em situação de fronteira, mas, admite que está sendo estudada a possibilidade há um bom tempo, todavia ainda não foram adotadas ações efetivas para sua implementação. Ainda que isso possa ser motivado pelo menor fluxo de estudantes bolivianos matriculados na rede, ressalta-se que a oferta da língua espanhola é para que o aluno brasileiro aprenda a língua materna praticada no país vizinho e sirva como um importante instrumento de integração, em especial para desmistificar o preconceito. Logo, a efetivação da ação não deveria depender do número de ‘estrangeiros’ matriculados, mas sim da necessidade de acesso ao idioma pelo estudante brasileiro que mora na fronteira Brasil-Bolívia. Para que isso ocorra, tem que haver interesse, acima de tudo, por parte das autoridades em educação, bem como de toda a comunidade escolar do município.

6.2.1.3 *As relações econômicas*

Retomando a questão do ensino da língua espanhola, é possível também verificar sua relevância nas relações cotidianas que se estabelecem na comunidade, por ser um município fronteiro, no tocante às atividades econômicas, em maior intensidade no comércio e nos serviços. Isso porque a economia local é influenciada diretamente pela mudança cambial, uma característica própria de ser da fronteira, como explicam alguns dos atores entrevistados:

Uma alteração cambial, por exemplo, ela pode tornar um espaço mais atraente do que o outro, então, no nosso momento hoje, a gente vivencia um dólar menos valorizado diante do boliviano, um peso boliviano mais valorizado, e isso faz com que o poder de compra dos bolivianos seja maior né? E, nesse sentido, eles buscam o comércio do lado de cá para comprar. Então, os comerciantes de Corumbá estão ganhando, enquanto os comerciantes bolivianos, do outro lado, estão perdendo (E1).

Hoje, com o câmbio da maneira que está, a gente também tem a possibilidade de fluxo, muito fluxo de bolivianos vindo consumir no mercado corumbaense (E2).

No cotidiano, fora as datas de alta temporada da cidade, quem supre essa necessidade são os bolivianos. Fazem o day use lá no barco, é o hotel, é o comércio, é a farmácia, que eles compram muito aqui (E5).

Todo esse intenso fluxo comercial promovido, principalmente, pela ação pendular do câmbio, tem dado visibilidade ao ‘saber falar o espanhol’, pois comerciantes locais e empreendedores passaram a reconhecer a importância de ter, em seu quadro de funcionários, o profissional bilíngue, que fale o português e o espanhol, porque o público boliviano precisa ser bem recebido e compreendido para acessar uma gama de produtos e serviços.

O nosso comércio começou a enxergar isso, os nossos vendedores já procuram falar ainda que seja umportunhol. Procura se especializar, os que atendem aos turistas, porque viram a importância, principalmente, aqui na região. É o nosso comércio, hoje, eu acho que ele vive 50% ou mais de renda oriunda da Bolívia, né?, dos bolivianos, eles chegam aqui, chegam com dinheiro em espécie pra comprar e aí, é assim, eles viram a necessidade de aprender a língua espanhola pra atender esses clientes, né? (E7).

Até no comércio aqui, nós temos um fluxo muito grande de bolivianos que vêm fazer compras aqui. Então, a pessoa que trabalha no comércio, ela tem que saber falar um pouquinho o espanhol, né? (E10, Membro do Conselho municipal de educação)⁷⁷.

Em novembro de 2019, durante a cerimônia de inauguração da primeira unidade, no município de Corumbá (MS), do Atacadista Mega (um empreendimento que foi estruturado com um investimento e torno de R\$ 20 milhões, levando em consideração o consumo da população fronteiriça de ambos os lados), o sócio proprietário declarou que “um dos critérios para a seleção de seus funcionários foi o conhecimento básico do espanhol” (CONDE, 2020, p. 72). Isso ilustra como a oferta da língua espanhola no município deve ser ampliada, como pontua um dos entrevistados ao mencionar que ela não deve ficar restrita ao ensino básico, tendo que alcançar também a população da periferia:

⁷⁷ Dados confirmados via reportagem do jornal Correio do Estado (2019). Ainda segundo a matéria, o empreendedor que apostou no consumismo boliviano está ganhando dinheiro e se expandindo, como é o caso da loja de departamento Oxigênio que, em quinze meses de funcionamento, já conta com uma segunda filial na cidade. De acordo com o gerente desse estabelecimento, “40% das vendas são para o boliviano, que paga à vista e em dólar e nos fins de semana, 80% dos clientes são da Bolívia”.

*Há uma falta maior de cursos, apesar que temos aqui o Instituto federal que oferta a língua espanhola, porém é muito pouco. Assim, **teria que ser expandido isso a nível da comunidade**, por exemplo, pra um público maior, um público mais da periferia, aquele **público que realmente tá no mercado de trabalho** atendendo na ponta (E10).*

Já no município de **Ladário**, onde o fluxo comercial é menos intenso, o transporte e a navegação é uma de suas bases econômicas, sendo responsável por uma grande movimentação no município, com reflexos no comércio e serviços, não é possível desconsiderar a relevância que têm o ensino da língua espanhola nesse contexto, para promoção da interação, da aproximação e do aproveitamento de oportunidades.

O transporte de carga da Bolívia gera um grande movimento econômico pra Ladário de abastecimento de rebocadores, de combustível, de mão de obra...é um movimento econômico muito grande, toda a carga da Bolívia que entra pelo rio. Todos os esses serviços são feitos em Ladário. Se você ver, são quase 300 a 400 empregos que a carga boliviana gera em Ladário. [...] Você vê aí os hotéis perto do rio são todos paraguaios, argentinos são tripulação de fora que vem pra Bolívia, mas tem que ficar lá por causa da limitação do sistema de captação e Marina Gattass (E15, Gerente da CADEX).

Santa Cruz tem uma grande capacidade econômica de adquirir produtos, adquirir coisas, e o lado brasileiro não. Tanto Corumbá, como Ladário, mas também Campo Grande é um centro econômico que nós devemos aproveitar (E23, Presidente da Fundação Trabalho Empresa).

O interior tem dificuldade de atração, né? Então, a gente estimulou os pequenos negócios porque lá em Juti, lá em Ladário, por exemplo, geralmente são os pequenos negócios que se estabelecem (E30, Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do governo estadual de Mato Grosso do Sul).

Como Corumbá, Ladário também precisa ter esse olhar direcionado para a necessidade de fazer da língua espanhola um canal de oportunidades para seus estudantes, ainda que sejam os pequenos negócios aqueles que se estabeleçam no município, deve-se considerar a necessidade no dia a dia de suas relações, seja no comércio ou na prestação de serviços. Além de valorizar o profissional docente, com formação na área, poderá promover também aproximações interculturais importantes.

6.2.1.4 Formação de arranjos de gestão: o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF)

Preocupado com a interculturalidade e o processo de ensino aprendizagem nas escolas de fronteira, o Ministério da Educação (MEC), em 2004, instituiu um projeto chamado Programa de Escolas Bilíngues de Fronteira (PEBF), com o objetivo de construir um modelo comum de ensino em zona de fronteira, a partir da educação intercultural (português e espanhol). Formalizado através de um termo de cooperação entre Brasil e Argentina, como projeto Escola

Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF) teve início em 2005 e, a partir das experiências positivas, mais tarde se estendeu para as cidades gêmeas do Brasil, do Uruguai, da Argentina, do Paraguai e da Venezuela, com base em um modelo de ensino comum nas escolas de fronteira, enfatizando o ensino do português e do espanhol (PÊGO, B. *et al.*, 2021). Em 2010, diante da dificuldade para ser posto em execução em fronteiras, nas quais eram faladas mais de duas línguas, o nome do programa foi alterado para Programa Escolas Interculturais de Fronteira - PEIF (URT, 2014).

Embora o programa tenha nascido a partir da “necessidade de estreitar laços de interculturalidade, apenas pelo viés da língua, entre cidades vizinhas de países que fazem fronteira com o Brasil”, não se contemplava a fronteira com a Bolívia como local de atuação, a incorporação da fronteira Brasil-Bolívia só ocorreu em 2012 (URT, 2014, p. 39). O entrevistado E4 foi um dos responsáveis pela viabilização do projeto no município e, em seu relato, esclarece em detalhes, o motivo para alteração que ocorreu na nomenclatura.

Esse projeto acontecia em várias fronteiras. menos aqui. Acontecia em Ponta Porã, menos aqui. Ai, quando eu fui a Brasília com o professor Hélio de Lima e falamos do interesse de ter esse projeto aqui e nós trouxemos, eu atuei na coordenação. Só que esse nome, essa sigla (PEIBF) envolve o termo ‘B’ de bilíngue. Depois que Ponta Porã entrou no projeto, ele mudou de nome, aí passou a se chamar PEIF – Programa de Escolas Interculturais de Fronteira. Porque não é bilíngue, numa fronteira como Ponta Porã em que o Guarani é uma língua, além de ser oficial, é uma língua muito utilizada, então não pode ser bilíngue, então foi retirado o ‘B’ de bilíngue e só ficou o PEIF. Quando ele mudou de nome ele veio pra cá, em 2012 até 2015. E em 2015 ele foi extinto pelo governo federal. Era um programa interessante, pensado pra uma fronteira com a Argentina, então, na verdade, ele precisaria ser reformulado pra cada fronteira, porque não dá pra aplicar o mesmo que acontece lá aqui (E4).

Conforme exposto pelo entrevistado, que atuou na coordenação do PEIF, para sua operacionalização na fronteira com a Bolívia, apesar de ser um programa interessante, foi pensado exclusivamente para a fronteira do Brasil com a Argentina, o que denotava a necessidade de reformulação, para que fossem consideradas as particularidades de cada fronteira. Paraphrasing Oliveira (2005), cada fronteira é uma fronteira, e isso deve ser ponderado na formulação de políticas públicas.

Embora extinto em 2015, a experiência foi positiva para o município, pois houve um engajamento dos atores locais de diferentes instituições – representantes da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, especificamente da coordenação do curso de letras/espanhol, e do secretário municipal de educação, na época Hélio de Lima – para trazê-lo para essa região fronteiriça. Esses atores locais obtiveram êxito e, graças ao seu interesse, de 2012 a 2015 foram desenvolvidas ações importantes entre os municípios.

Então, nessa perspectiva, essas tentativas começaram em 2010 foram as primeiras, de fazer um encontro de professores, de ir até lá e conversar, né? Nós com o secretário de educação da época, Hélio de Lima, íamos até Puerto Quijarro conversar com o diretor distrital da época, propor essas aproximações. É... eu ofereci curso de português lá, levava os meus alunos eles ensinavam o português, ofereci curso de espanhol aqui, ensinávamos o espanhol. Então, assim, promovíamos aproximações (E4).

De acordo com E4, a experiência desenvolvida na região da fronteira Bolívia-Brasil contou com a participação de professores da educação básica sob orientação de docentes da UFMS/Campus do Pantanal com a finalidade de implantar o Programa Escolas Interculturais de Fronteira. O interesse pelo ingresso dessa região no Programa surgiu a partir de um evento realizado em 2011:

Durante o Seminário 'Encontro de educação na fronteira', realizado em setembro de 2011, reuniram-se professores e representantes do poder público no âmbito educativo de Corumbá e Puerto Quijarro. Nesse evento, foi proposto o ingresso dessa fronteira no PEIF. Dessa forma, a UFMS, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação Corumbá e a Dirección Distrital de Educación de Puerto Quijarro organizaram o primeiro Curso de Formação Continuada para professores bolivianos e brasileiro (E4).

Dessa forma, em 2012, foi realizado Curso de formação continuada com a participação de professores de seis (6) escolas⁷⁸, três (3) de Corumbá e três (3) de Puerto Quijarro e, no decorrer dos encontros (agosto a novembro), houve participação pontual de professores de outras escolas, tanto de Corumbá como de Puerto Quijarro, em algumas das atividades desenvolvidas. Em concordância com a proposta do PEIF, os temas discutidos e trabalhados em sala de aula abrangeram a educação segundo o viés da interculturalidade, das línguas presentes na fronteira e da metodologia de projetos que norteiam as atividades do Programa.

A fase de execução do programa consistiu na formação de seis (6) grupos de profissionais de educação, cada grupo contava com 1 coordenador, 1 grupo de professores brasileiros e 1 grupo de professores bolivianos, que se organizaram e planejaram os projetos a partir dos temas definidos, com a finalidade de estabelecer diálogo/aproximações entre professores cursistas e os demais professores que compõem os sistemas educativos brasileiro e boliviano.

Assim, os projetos elaborados abordaram as seguintes questões: a formação cultural boliviana e brasileira nos times de futebol; pontos turísticos na fronteira Bolívia/Brasil; dificuldades na expressão oral e escrita em atividades com lendas folclóricas; culturas e

⁷⁸ Escolas municipais de Corumbá: CAIC Padre Erenesto Sassida, Eutrópia Gomes Pedroso, José de Souza Damy; Unidades Educativas de Puerto Quijarro: La Frontera, Maximiliano Paredes e 27 de mayo.

comidas tradicionais na Bolívia e no Brasil; usos da linguagem por meio das poesias brasileiras e bolivianas; modos de comer e vestir Bolívia-Brasil.

Como fruto da experiência proporcionada pelo PEIF, segundo E4, os professores brasileiros que participaram do projeto e atuam nas escolas municipais foram levados a refletir sobre a situação dos alunos bolivianos que atravessam a fronteira para estudar em Corumbá, provocando as seguintes indagações: será que, enquanto educadores, eles têm olhado para esses alunos com um olhar diferenciado? Será que há uma valorização da sua cultura? A sala de aula tem sido utilizada como espaço para promover aproximações sobre o país de origem destes alunos, para que os demais colegas possam aprender com eles, e passem a respeitá-los? Que interculturalidade está sendo construída nesta região fronteira?

Lamentavelmente, após a extinção do programa, não houve continuidade dessas ações, passando a fazer parte do quadro de ações pontuais, aquelas que dependem da sensibilidade do servidor (a) público em se dispor a buscar formas de atender às inúmeras demandas que fazem parte do cotidiano fronteiro.

Em contrapartida, no município de **Ladário**, não foi possível encontrar ações, programas ou projetos visando estabelecimento de parcerias institucionais, ações compartilhadas entre os municípios. É uma situação que exige reflexão sobre o que deve ser feito para que haja essas aproximações.

Dentro do município, eu desconheço políticas voltadas a ações integradoras, eu não tenho conhecimento. Hoje, dentro do município, aí falando de uma forma mais ampla, não tô falando só como secretaria de educação, a gente não tem tantas políticas voltadas pra questão do migrante, do boliviano, não é comentada essa questão do cidadão boliviano ou de outra nacionalidade dentro do município. Como nós estamos numa região muito próxima da fronteira, seriam necessárias, mais, infelizmente, aqui no município a gente não possui (E24).

Em seu posicionamento, primeiro restrito à educação E24 afirma não haver ações integradoras, depois, amplia para além da secretaria de educação, seu relato de que não há um trabalho voltado para questões fronteiriças, para o cidadão boliviano ou de qualquer outra nacionalidade. Isso se reflete na questão da oferta da língua espanhola, embora, desde 2012, Corumbá tenha iniciado ações nesse sentido, até o momento, o município ladarense não adotou nenhuma medida pelo menos sinalizando essa possibilidade (criação de lei municipal).

Então, eu acho que é necessário que haja políticas sim, é necessário pensar nisso, ter essa visão, né? [...] Mas, se nem a língua está agindo como um fator de interação, ainda pra chegar nessas políticas pra fronteira de fato, né? Políticas que sejam efetivas ainda há um longo caminho (E4).

*Nós estamos trabalhando faz dois anos em uma firma de convênio de cidades-gêmeas entre Bolívia e Brasil, [...] nós temos **uns laços de irmandade** entre Corumbá e Puerto*

Quijarro, Puerto Suárez e Ladário que já se trabalha como cidades-gêmeas, porém não tem um convênio assinado ainda, [...] falta uma política de desenvolvimento geral, porque o que acontece, por mais que a gente tenha um projeto de desenvolvimento do município de Corumbá ou de Ladário, tem que ser mancomunado com a fronteira, com a divisa (E22).

Se eu penso em desenvolver essa região, eu preciso pensar que os quatro agentes envolvidos na conurbação Corumbá-Ladário e Puerto Suárez-Puerto Quijarro aqui na Bolívia, eles precisam conversar, precisam ter uma política específica pra eles, seja na educação (E28).

No entendimento de E4, a língua é um dos primeiros instrumentos para que haja integração, desconsiderar sua relevância, é tornar o caminho mais longo rumo a políticas públicas mais concretas. Para E22 e E28, é preciso pensar em ações voltadas ao desenvolvimento de modo integrado, envolvendo os quatro municípios fronteiriços.

6.2.2 A percepção dos atores na educação: Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)

Puerto Quijarro conta com dez (10) escolas públicas chamadas de unidades educativas fiscais, destas, oito (8) estão na área urbana, incluindo duas (2) unidades do Distrito de Arroyo Concepción; e duas (2) estão na área rural desse mesmo distrito (CONDE, 2020). Segundo Oliveira (2009), o distrito de Arroyo Concepción é um importante elo entre Corumbá e Puerto Quijarro, o primeiro povoado em proximidade com limite da fronteira.

Por sua vez, Puerto Suárez, conta com quarenta (40) unidades educativas públicas, distribuídas em cinco núcleos ou distritos, destes, o distrito de Puerto Suárez é o que está em foco nesta pesquisa, contando com treze (13) unidades educativas, das quais duas (2) são Centros de Educação Alternativa, são unidade educativas que ofertam educação no período noturno, direcionada para jovens (a partir de 15 anos) e adultos que não puderam concluir os estudos no ensino regular. O Subsistema de Ensino Regular compreende: Ensino Inicial Familiar Comunitário (Educação Inicial em família não escolar da comunidade e Educação Inicial em família escolar comunitária), Ensino Primário Comunitário Vocacional (1º ao 6º ano) e Ensino Secundário Comunitário Produtivo (primeiro 1º ao 6º ano) (MAMANI CORI; CAVERO CONZÁLES, 2016; MENDOZA; CAVERO CONZÁLES, 2016).

De modo geral, segundo determinação legal⁷⁹, em todo o território boliviano, compete aos governos municipais o fornecimento, o financiamento e a garantia de serviços básicos em educação como: infraestrutura, mobiliário, material e equipamentos educacionais, uniformes,

⁷⁹ Lei 070 “Avelino Siñani- Elizardo Pérez”, (BOLÍVIA, 2010).

merenda escolar, entre outros. O departamento de Santa Cruz pode somente auxiliar, por exemplo, na oferta do desjejum escolar – café da manhã escolar.

Os que se incumbem de providenciar uniformes, merenda escolar, material didático, é... todos esses materiais são as prefeituras, elas se encarregam de atender toda essa solicitação de material, tanto de materiais como as necessidades de infraestrutura, equipamentos, dinheiro para os diferentes eventos. Isso desde o ano inicial até o nível secundário somente, nada mais. [...] Bem, o sub governo que também participa para ajudar no café da manhã escolar (E26, Diretor em unidade educativa da Província de German Busch).

Saúde e educação são delineamentos do governo central, nós temos muito pouca flexibilidade, podemos apoiar a educação, por exemplo, fornecendo a merenda escolar ou, em saúde, mandando campanhas de vacinação (E18, membro do governo do departamento de Santa Cruz, Diretor de Cooperação e Relações Internacionais).

Entretanto, esses governos municipais são carentes de recursos para atender a todas as demandas necessárias para a melhor qualidade educacional. Há inúmeras deficiências, sobretudo, relacionadas à falta de infraestrutura, muitas unidades não possuem biblioteca, salas de informática, laboratórios de química e física, quadra de esportes, isto é, faltam espaços de aprendizagem e materiais básicos para auxiliar os professores no processo de ensino (MAMANI CORI; CAVERO CONZÁLES, 2016; MENDOZA; CAVERO CONZÁLES, 2016).

Diante desse quadro, dada a proximidade de Puerto Quijarro com o município de Corumbá e, também, pela infraestrutura educacional que o município oferece, parte dessa população estudantil boliviana se aproveita do fato de estar na condição fronteiriça e passa a estudar no lado brasileiro dessa fronteira. Ao falar dessa procura pela educação no Brasil, o entrevistado expõe as principais motivações.

Porque, sempre há referência de que em Corumbá lhe dão tudo, lhe facilitam aos estudantes, principalmente, por isso, os residentes daqui de Puerto Quijarro ficam querendo ir lá pra Corumbá, porque tudo lhes facilitam, tudo lhes dão, a educação é de graça. Aqui é diferente em Bolívia, não lhe dão nada disso, só algumas coisinhas, algumas necessidades que o governo municipal dá, não o ministério (E23, Presidente da Fundação Trabalho Empresa).

É claro, enquanto nós não temos uma boa saúde, uma boa educação, a imagem que não defendo e nem tampouco castigo, mas temos o que temos. E, para muitos bolivianos, a expectativa de aprender mais e formar melhor seus jovens, suas crianças está no lado brasileiro, então, isso sempre vai haver (E23).

6.2.2.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

Em relação aos investimentos em educação, como parte das políticas públicas na área, para melhorar os indicadores como taxas de abandono e de atraso, em 2005, o governo boliviano criou um subsídio de incentivo ao acesso, à permanência e à conclusão, denominado ‘Bono Juancito Pinto’, que consiste na entrega de Bs 200,00 (duzentos bolivianos) para cada

estudante que conclui o ano letivo em uma unidade pública de ensino, é pago em uma única prestação, no final do ano letivo em exercício. Inicialmente, era concedido a estudantes do ensino regular (1º ao 5º ano, em 2006), com o tempo foi se estendendo progressivamente aos demais graus do nível primário até chegar ao 8º, em 2010. Já em 2011, a entrega ampliou-se ao nível secundário e, em 2012, alcançou o 2º ano do ensino secundário (PEREDO VIDEA, 2015).

Em entrevista com diretores e professores de algumas unidades educativas dos municípios de Puerto Suárez e Puerto Quijarro, realizada em 2016, estes confirmaram que o *volcher* Juancito Pinto era entregue regularmente para cada uma de suas unidades, entretanto, sinalizaram que esse bônus seria melhor aproveitado se fosse entregue no início do ano letivo, considerando a dificuldade dos alunos para comprar material escolar, pois muitos chegam em sala de aula sem lápis e sem caderno (MAMANI CORI; CAVERO CONZÁLES, 2016; MENDOZA; CAVERO CONZÁLES, 2016).

Em consulta informal, junto a professores que atuam há vários anos em algumas das unidades educativas de Puerto Quijarro, participantes do II Workshop em Educação na fronteira Brasil-Bolívia, foi confirmado que essa política segue vigente. O bônus é um benefício garantido por Lei a todos os alunos de escolas públicas ou conveniadas e, desde 2014, alcança todos os níveis educacionais, isto é, da 1ª a 6ª série da educação primária (Ensino Fundamental) e da 1ª a 6ª série da educação secundária (Ensino Médio). O Estado faz o repasse para todos os municípios que compõem o Sistema Educacional Boliviano e os municípios fazem a entrega a cada uma de suas unidades.

Quanto ao estabelecimento de **parcerias institucionais**, os municípios bolivianos atuam como convidados em eventos organizados do lado brasileiro, mas não foram encontradas informações quanto à formação de parcerias ou ações que tenham sido por iniciativa boliviana. Exceto no caso da implementação dos projetos oriundos do PEIF (2012), quando houve participação ativa dos professores bolivianos para a construção e implementação destes, mas foi uma ação pontual. Geralmente, não há essa preocupação em formar parcerias no sentido de promover intercâmbios de experiências com municípios brasileiros. Com a extinção do Programa, a situação de distanciamento entre educadores fronteiriços permanece.

6.2.2.2 *Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação*

Como já descrito anteriormente, na dinâmica fronteiriça que ocorre em Corumbá, o **movimento pendular** dos estudantes bolivianos é mais intenso para os residentes de Puerto

Quijarro do que de Puerto Suárez, e sempre na direção Bolívia-Brasil. Segundo o entrevistado responsável pela unidade distrital em educação de Puerto Quijarro, não há um fluxo inverso, Brasil-Bolívia, pelo menos não na educação básica.

Sim, temos alunos residentes que vão embora da Bolívia e, depois, voltam, mas pessoas vindas de outro lugar não, só as que se vão e retornam. Não temos casos assim, que sendo de outro país, não conheço. Nessa região não conheço, talvez pode ser dentro da Bolívia, mas aqui não conheço (E26).

Em relação à **Legislação**, embora a Lei 070⁸⁰ “Avelino Siñani- Elizardo Pérez”, promulgada em 2010, tenha definido que as escolas de fronteiriças são prioridade do Estado, de caráter integral e, para isso, receberão atenção em pessoal, infraestrutura e equipamentos com base nas políticas e nos programas definidos pelo Ministério da Educação; ela não faz nenhuma menção a respeito da inserção da língua portuguesa nessas escolas com finalidade de integração. Ainda que essa seja uma necessidade real, percebida pelos próprios profissionais de educação.

Então, devemos fazer esse seminário. Esta capacitação para poder conscientizar e a partir daí poder aprender também a língua, o idioma português, que como estamos próximos de Corumbá que possamos, pois, aprender isso, para poder nos comunicar com base na linguagem. Se não sabemos português, não vamos poder nos comunicar ou vocês se não sabem o espanhol, também não vão poder comunicar, seria bom pra poder se relacionar estar de acordo (E26).

Assim como ocorreu no município de Corumbá, que teve esse olhar para a importância do ensino da língua espanhola, levando em consideração a língua praticada no país vizinho, espera-se que, no lado boliviano, também haja essa preocupação com o ensino da língua portuguesa. Por conseguinte, diante da falta de autonomia dos governos municipais de Puerto Quijarro e Puerto Suárez para viabilizar ações nesse sentido (não podem criar uma lei, como fez Corumbá), é possível recorrer ao engajamento dos atores que vivenciam essa necessidade para levar essa pauta a *stakeholders* relevantes como a OEI, para que através dos ministérios de educação, de ambos os países, essa demanda seja atendida.

6.2.2.3 *As relações econômicas*

Devido ao distanciamento geográfico entre os municípios fronteiriços bolivianos e o Departamento de Santa Cruz, aproximadamente 650 km, tem se estabelecido, ao longo dos

⁸⁰ “Las escuelas de frontera son prioridad del Estado, tendrán carácter integral y recibirán atención en personal, infraestructura y equipamiento, sobre la base de las Políticas y Programas Educativos extraordinarios definidos por el Ministerio de Educación” (Lei nº 070, Título IV, Décimo Primeiro) Disponível em: [sital_bolivia_0258.pdf](https://sital.bolivia_0258.pdf) (unesco.org). Acesso em março de 2023.

anos, uma forte relação econômica com os municípios brasileiros, sobretudo com Corumbá. Além do pouco distanciamento, apenas 5 km de Puerto Quijarro e 16 km de Puerto Suarez, possui maior capacidade de atração, por toda gama de produtos e de serviços oferecidos, tanto em saúde e educação, como em lazer. O consumo do cliente boliviano no comércio corumbaense é tão frequente que já foi estabelecido como rotina, e, inclusive, tem contribuído para ampliar o número de empreendimentos no comércio varejista.

Corumbá, hoje, absorveu esse incremento da rotina do boliviano dentro da cidade. Então, há alguns anos, isso era um incremento, era um dinheiro extra que entrava e circulava dentro do comércio [...], então, se você vê de três, quatro anos pra cá, aumentou o número de comércio varejista, de franquias, de lojas que entraram no comércio. Isso é impacto desse incremento financeiro que a Bolívia trouxe (E5).

Como toda fronteira no mundo, há uma dinâmica de ida e volta de comércio, [...], mas algo que é muito comum é o intercâmbio diário de pequenos comércios, ou seja, que bolivianos vão ao lado brasileiro para fazer compras de coisas pra alimentação, de supermercados, vestuário, calçados, entre outros, (E23).

Há, ainda, o fluxo de relações econômicas em que os moradores de Puerto Quijarro e de Puerto Suárez se tornaram ofertantes de inúmeros produtos nas feiras livres, que em Corumbá, acontecem ao longo de toda semana em diferentes bairros e, em Ladário, às quartas, quintas e sábados. De acordo com Santo (2021, p. 330), nessa região fronteiriça, a feira livre “é uma atividade histórica, comercial e cultural, estando presente desde 1959, muito apreciada pelos seus frequentadores”. Entre a gama de produtos comercializados pelos feirantes bolivianos, destacam-se os produtos agrícolas que, segundo o autor, boa parte não é procedente da Bolívia, mas do Ceasa Campo Grande e São Paulo, cuja aquisição é feita diretamente com os atacadistas/varejistas com recolhimento de tributo e apresentação de nota fiscal. Há, ainda, produtos que são cultivados pelos próprios fronteiriços, especialmente, hortaliças e os que são trazidos de Santa Cruz, sobretudo frutas (estas sem nota fiscal).

Assim, essas interações econômicas feirante/consumidor seria um excelente campo para promover a troca de aprendizado das línguas espanhola e portuguesa, entretanto, o que ocorre de fato é o cruzamento linguístico de ambas, dando origem ao ‘portunhol’, mistura das duas línguas para criação de um diálogo imediato e informal. Frisa-se que, em sua maioria, o atendimento é feito em ‘Portunhol’ (ARAÚJO, CUNHA E COSTA, 2020).

Então, assim, eu gosto de ir à feira, porque na feira tem bastante bolivianos e aí eles (alunos) têm contato com a língua espanhola (E7).

Pra falar de negócios, você tem que dominar línguas, não é só o português, quem vai para o mercado numa região de fronteira, ele tem que entender o que o outro fala, e as pessoas têm um erro de achar que o espanhol é igual o português, não é (E25).

Considerando que a língua portuguesa não faz parte da grade curricular das escolas no lado boliviano, essa prática doportunol amplia, ainda mais, o distanciamento da língua praticada no lado brasileiro da fronteira. Especialmente se jovens bolivianos quiserem ter acesso ao mercado de trabalho (campo mais formal), é preciso saber se comunicar. Nesse sentido, aprender, compreender e falar a língua portuguesa torna-se um diferencial.

6.2.2.4 *Formação de arranjos de gestão: Programa Escolas Interculturais de Fronteira PEIF*

A aproximação promovida através do PEIF foi efetuada, particularmente, com o município de Puerto Quijarro, sem envolvimento do município de Puerto Suárez. Há relato de que, enquanto o programa esteve vigente, foram realizadas aulas de língua portuguesa para professores do lado boliviano e de espanhol para professores do lado brasileiro. Professores de Puerto Quijarro, participantes do projeto, nos dias acordados desenvolviam atividades nas escolas brasileiras e, assim, puderam se aproximar da realidade dessas escolas, apresentar as temáticas que foram elaboradas, com o intuito de promover a troca de ações ou experiências (como proposto pelo programa).

Com o secretário de educação da época, Hélio de Lima, íamos até Puerto Quijarro conversar com o diretor distrital da época, propor essas aproximações, é... eu ofereci curso de português lá. Levava os meus alunos, eles ensinavam o português, ofereci curso de espanhol aqui, ensinávamos o espanhol. Então, assim, promovíamos aproximações (E4).

Infelizmente, o entrevistado da educação (E26) não atuava em nenhuma das três unidades educativas que fizeram parte do projeto e, por isso, não pôde contribuir sobre os resultados alcançados.

6.2.2.5 *Os principais desafios na área de educação na fronteira Brasil-Bolívia*

Para os municípios brasileiros, os principais desafios consistem: a) na dificuldade de garantir recursos para a demanda ampliada que tem, devido ao atendimento dos estudantes brasileiros (de origem boliviana) e estrangeiros que cruzam a fronteira para ocupar vagas na rede municipal de ensino, o que se configura como um desafio comum para Corumbá e Ladário; b) no impacto da Lei federal 13.415/2017, tanto em relação à extensão da oferta do ensino da língua espanhola (agora restrita somente até o 5º do Ensino Fundamental) quanto em relação a infraestrutura (interrupção de recebimento de livro didático), é um problema que atinge somente

o município de Corumbá, porque em Ladário a língua espanhola não faz parte de sua grade curricular.

Outro problema que merece destaque, centra-se na falta de visão, por parte do Estado, de que, na região de fronteira ou na escola de fronteira, os professores têm que lidar com uma realidade diversa da que ocorre em outros lugares. Haja vista que, como é natural a todo ser humano contextualizado socialmente, os alunos bolivianos nascidos e registrados no Brasil, quando chegam às escolas brasileiras, carregam consigo, os aspectos culturais bolivianos, e entre eles, a língua espanhola enquanto língua materna. Logo, no mesmo ambiente escolar, os professores têm que lidar com alunos da mesma faixa etária, contudo com hábitos, costumes, idiomas, sentimentos de pertença distintos. Isso é desafiador e próprio da fronteira.

*E a gente tem que considerar ele não como é “ah ele é um aluno boliviano” até porque ele não é neh, ele tem a nacionalidade brasileira então ele é um aluno brasileiro só que numa questão de uma **cidade de fronteira que é diferente de outra região** neh. É falar assim “ah você mora no interior” não moro no interior eu moro na fronteira, que é completamente diferente é você relacionar o comportamento das crianças, a cultura de uma criança de interior e de fronteira, é outro movimento (E7).*

Estas são questões que precisam ser trabalhadas, não podendo ser uma preocupação somente do professor que está na linha de frente da situação. É preciso um olhar diferenciado, desde o repasse das verbas para educação, capacitação do profissional docente até a concretização de ações, sobretudo, as públicas que visem garantir uma integração que valorize as referências identitárias e multiculturais. E isso, para Urf (2016), perpassa pelo reconhecimento, tolerância e estímulo à diversidade nessa região fronteira. Como evidenciam Anastácio e Junior (2020, p.17), “escolas localizadas na fronteira demandam políticas educacionais específicas”.

Para os municípios bolivianos, o principal desafio é conseguir reter os alunos em suas unidades educativas, mediante as vantagens percebidas por estes, ou por seus responsáveis, no lado brasileiro da fronteira. Especialmente, pela diferença econômico-social entre os dois países, a possibilidade de usufruir de uma educação pública, gratuita e de melhor qualidade no lado brasileiro, desde o Ensino Fundamental até o Superior, é a principal causa desse movimento.

O fato que mais se destaca, entre os desafios elencados, é que falta uma concordância quanto a adoção da língua estrangeira como instrumento de integração entre os quatro municípios fronteiriços. Nesse sentido, em Corumbá há a preocupação em ofertar o ensino da língua espanhola, voltado para estudantes brasileiros, mas, como exposto, não é suficiente para acolher o aluno que não compreende a língua portuguesa; e isso se reflete em maior dificuldade

de adaptação e acompanhamento das demais disciplinas. Em Ladário, a situação é ainda mais delicada: sequer há uma preocupação em ofertar língua espanhola na grade curricular de seu ensino, não tem seguido os passos do seu município vizinho.

Ano passado também tinha uns alunos que só falavam espanhol. Eu trabalhava o inverso com eles, nas minhas aulas de língua espanhola, eu ensinava o português pra eles, pra que eles consigam acompanhar a aula, aula de matemática, aula de história, aula de ciências, as outras aulas. Nós temos 06 turmas, cada turma tem duas aulas na semana, na grade. Então, eu acredito que tem que ser um movimento pra resgatar, que tem que ter políticas públicas, sim, nesse movimento e as organizações vem tentando isso. A OEI⁸¹ e a UFMS vem trabalhando nisso (E7).

Em contrapartida, do lado boliviano, não há qualquer iniciativa que vislumbre a possibilidade de a oferta da língua portuguesa fazer parte da grade curricular de suas unidades educativas. Segundo Ferraro Jr. (2020), situação semelhante ocorre nas escolas bolivianas que fazem fronteira com os municípios de Guajará-Mirim (Rondônia) e Brasileia/Epitaciolândia (Acre), em que diversas escolas da fronteira acreana e rondoniense adotaram o espanhol como língua estrangeira. Contudo, no lado boliviano, não é observado tratamento semelhante em relação à língua portuguesa. É possível que isso decorra da falta de autonomia dos municípios bolivianos para formalizar ações nesse sentido, ainda que o governo central tenha consciência de que as escolas de fronteira devem receber atenção diferenciada.

Nesse caso, em particular, faz-se necessária a sensibilização/mobilização por parte dos diferentes atores regionais (governos, servidores públicos da educação, sociedade civil) para que a pauta da oferta da língua estrangeira seja de fato com fins de integração, em que o estudante brasileiro aprenda o espanhol e, o boliviano, aprenda o português em um mesmo nível, uma mesma proporção e a escola seja estabelecida como um ambiente de trocas.

Essa diversidade existente na fronteira deveria ser reconhecida pelo poder público, e ações propostas devem partir da base que vivencia a realidade, ou seja, dos profissionais da educação fronteiriça, para que haja efetividade em sua execução. E, não de órgãos públicos, distante do contexto, reconhecendo a heterogeneidade e diversidade, existente em cada comunidade escolar da fronteira (ANASTÁCIO; JUNIOR, 2020, p. 15).

É importante ressaltar que, no Brasil, o engajamento dos atores que conhecem a realidade fronteiriça para constituição de agenda, voltada a demandas específicas, tem gerado resultados positivos. Por exemplo, em reação a Lei federal 13.415/2017, nos estados de

⁸¹ Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, é o maior organismo de cooperação multilateral entre países ibero-americanos de língua espanhola e portuguesa, com cerca de 500 especialistas e colaboradores espalhados fisicamente por 20 países da Ibero-América. Disponível em <https://oei.int/pt>.

Rondônia⁸², em 2018, e do Acre⁸³, em 2019, dada a proximidade desses entes federativos com outros países que fazem uso da língua espanhola, os atores locais/regionais se movimentaram para manutenção da obrigatoriedade do espanhol, por meio da legislação estadual e conseguiram reverter a situação (FERRARO JR., 2020). Recentemente, no Estado do Paraná, em 2022, também houve mobilização nesse sentido e por meio da Emenda Constitucional nº 52⁸⁴, de 29 de agosto de 2022, o ensino da língua espanhola foi instituído como disciplina obrigatória na matriz curricular e de caráter optativo aos estudantes das escolas públicas do estado.

6.2.3 A percepção dos atores no Ensino e Pesquisa: Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário

A relevância das instituições de ensino e pesquisa ao exercer as funções de ensinar/qualificar recursos humanos e avançar na descoberta de conhecimentos científicos, pode ser verificada amplamente na literatura sobre o tema Sistemas Nacionais de Inovação, sendo definidas como as instituições e os atores que afetam a criação, desenvolvimento e difusão de inovações (RUFFONI *et al.*, 2021; MOWERY, 2005). Ademais, há um consenso entre diversos autores a respeito do entendimento de que as instituições de ensino e pesquisa desempenham papel considerável no processo de desenvolvimento, para além das regiões onde estão inseridas (RENZ, 2016; SIRQUEIRA, 2016; ARTEAGA; GARCÍA; LUNA, 2017; NUNES GIMENEZ; MACHADO BONACELLI, 2018; AGUIAR *et al.*, 2020). Sendo assim, é importante compreender como as políticas públicas, no âmbito do ensino e pesquisa, estão sendo percebidas na região de fronteira.

Em Corumbá são duas as instituições públicas que atuam no ensino superior: a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Câmpus do Pantanal (UFMS-CPAN) e o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS) - Câmpus de Corumbá; e uma que atua no desenvolvimento de pesquisa e inovação - a Embrapa Pantanal, todas atendem, também, o município de Ladário e algumas ações se estendem ao país vizinho da Bolívia.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) foi implantada em Campo Grande, em 1962, antes mesmo da divisão do estado, em 1979, com a federalização da Instituição que passou a denominar-se Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Através de uma estrutura organizacional multicampi, a UFMS está presente em

⁸² A Língua Espanhola será obrigatória no Ensino Médio, a partir de 2019, em Rondônia. Fonte: Tudo Rondônia, 22 out. 2018.

⁸³ Deputados aprovam projeto e Espanhol se torna disciplina obrigatória nas escolas acreanas. Fonte: Folha do Acre, 14 maio. 2019.

⁸⁴ Publicada no Diário Oficial da Assembleia (PR) nº 2.517, de 31 de agosto de 2022.

Corumbá desde 1967, com uma trajetória expansionista. Atualmente, o Câmpus do Pantanal é composto por 13 cursos de graduação⁸⁵, e 02 cursos de pós-graduação, em nível de mestrado (Educação e Estudos Fronteiriços).

Desta forma, o Campus do Pantanal “desenvolve importante papel na formação de profissionais adequadamente capacitados, que se inserem no mercado de trabalho e contribuem para o desenvolvimento local e regional” (UFMS, 2020, p. 6). Outrossim, a instituição desempenha importante função ao colocar em foco a região de fronteira, com inúmeros trabalhos de pesquisa desenvolvidos no Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Estudos fronteiriços podem auxiliar na tomada de decisão para ações mais assertivas em favor do desenvolvimento.

Ao elaborar planos de desenvolvimento, é preciso buscar as instituições que têm pesquisas nessa faixa de fronteira, porque são as pesquisas que vão dar norte pra que esses planos efetivamente se concretizem. Eu acho que a nossa instituição, a UFMS, ela é um fator preponderante de qualquer decisão em espaço de fronteira, diferentemente de outras instituições, é aqui que se pesquisa a fronteira, aqui se discute a fronteira, então, você ter uma instituição como a UFMS discutindo a fronteira é de fundamental importância (E25, Diretor do Campus do Pantanal/UFMS).

O mestrado em Estudos Fronteiriços desenvolvido pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul procura aí trazer várias alternativas que procuram viabilizar as ações que envolvem aí essa fronteira (E28, Diretor do Campus Corumbá/UFMS).

É possível apreender que as ações do MEF têm sido percebidas, inclusive por atores de outras instituições de ensino, no caso em tela, pelo IFMS/Campus Corumbá.

Aliado ao mesmo propósito da UFMS, está o Instituto Federal de Mato Grosso do Sul/Campus de Corumbá. Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são projetados em uma estrutura que contempla o Ensino Médio Integrado e o Ensino Superior, abrangendo cursos de bacharelados e licenciaturas, podendo oferecer especialização, mestrado profissional e doutorado. O que difere os 38 institutos espalhados por todo o país são as especificidades regionais indicadas nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) que norteiam suas ações e são elaborados a cada quadriênio. Em Mato Grosso do Sul, o IFMS conta com 10 unidades, destas, duas situam-se em regiões de fronteira: Campus Corumbá e Campus Ponta Porã (BATISTA; RIBEIROS, 2019).

No Campus Corumbá, as atividades foram iniciadas no segundo semestre de 2010, em uma sede provisória. Em janeiro de 2011, começou a oferta dos cursos técnicos integrados e do

⁸⁵ Os cinco primeiros foram criados em 1967: História, Letras (Português/Inglês), Pedagogia, Psicologia, Administração (1974), Ciências Contábeis (1974), Ciências Biológicas (1986), Matemática (1986), Geografia (1986), Direito (2001), habilitação em Espanhol do curso de Letras (2007), Educação Física (2009) e Sistemas de Informação (2010) (PDU 2020-2024).

curso superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas. Em 2012, passou a ofertar cursos de qualificação profissional, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); em 2015, criou o curso superior Tecnologia em Processos Metalúrgicos e, em 2018, foi inaugurada sua sede definitiva. A unidade oferece ainda especialização em Docência para Educação Profissional, Científica e Tecnológica⁸⁶. Sobre a relevância do Campus para a transformação da realidade fronteiriça, E28 assim se posiciona:

Como o Instituto Federal, nós temos também essa intenção de andar junto com a UFMS e proporcionar aos nossos estudantes essas condições de visualizar e agir para a transformação da realidade local, porque essa é a função do Instituto Federal né? Onde ele está instalado, ele tem que promover o desenvolvimento observando o arranjo produtivo local (E28).

Outra instituição que desempenha papel de destaque na fronteira é a Embrapa Pantanal⁸⁷. Criada em 1975, inicialmente, como uma pequena unidade de pesquisa para atender somente demandas da pecuária extensiva pantaneira. Em 1984, houve a necessidade de expandir sua missão e procedimentos de pesquisa mediante a identificação da complexidade socioeconômica e ambiental da região. Hoje, com uma equipe técnica composta por 35 pesquisadores, 13 analistas e 68 servidores de apoio à pesquisa, estrategicamente, a instituição empenha-se para captar recursos (nacionais e internacionais) que possam viabilizar projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

A Embrapa, ao longo da sua história, vai fazer 50 anos, agora em abril do ano que vem, essa unidade foi criada um pouco depois da fundação da Embrapa, tem 47 anos e vai pra 48 em 2023, então, ao longo da história desta unidade e da Embrapa, as relações internacionais é um ponto forte. Hoje, ela é a maior empresa pública de pesquisa tropical do mundo, são 43 Embrapas distribuídas no Brasil e com escritórios internacionais na Europa, na África, na Ásia, América Central, América do Norte, que é aonde existe essa relação muito próxima de intercâmbio de conhecimento, então, tecnologias desenvolvidas aqui são repassadas pra lá (E3, Analista da Embrapa Pantanal).

Sobre o papel da instituição na região de fronteira, o entrevistado (E3) considera que ela atua fornecendo subsídio técnico às políticas públicas, de modo particular, para as que dizem respeito ao Pantanal brasileiro, “ a Embrapa é um ator importante na parte de pesquisa e conhecimento pra subsidiar tomadas de decisão de governos estaduais, municipais e federal”.

⁸⁶ Informações extraídas do Histórico do Campus Corumbá. Disponível em: [História do Campus Corumbá — Corumbá \(ifms.edu.br\)](https://www.ifms.edu.br/historico).

⁸⁷ Informações extraídas da apresentação institucional, disponível em: [Apresentação - Portal Embrapa](https://www.embrapa.br/apresentacao).

6.2.3.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

A UFMS/ **Campus do Pantanal** tem contribuído para promover transformações da realidade fronteiriça, por exemplo, em 2012, a Bolívia foi incorporada ao PEIF, graças ao esforço conjunto da coordenação do curso de Letras e da Secretaria Municipal de Educação de Corumbá. Nessa mesma direção, necessidades específicas, apontadas em trabalhos de pesquisa desenvolvidos no mestrado em estudos fronteiriços têm promovido aproximações significativas entre os dois países, tais como: i) devolução pela polícia boliviana de motocicletas e carros roubados⁸⁸, ii) valorização da cultura boliviana para desmistificar o preconceito, iii) redução do uso de agrotóxico nas plantações bolivianas, iv) mudanças no edital de pós graduação pensando o estrangeiro fronteiriço⁸⁹, entre outras. Ainda assim, falta à instituição **investimentos** no sentido de transformar-se em um Campus de Fronteira, tanto no cumprimento de sua missão, quanto na apropriação por parte dos docentes das possibilidades que a fronteira lhes oferece.

Vejam, na graduação, especificamente na oferta do curso de letras – habilitação português/espanhol, não houve essa apropriação, estar na fronteira em contato direto com um país de língua espanhola não foi condição suficiente, por exemplo, para se pensar em dupla habilitação (Português/Espanhol), como expõe o entrevistado E25.

Eu acho que quando você pensa um curso dessa magnitude, nosso curso atualmente está suspensa a entrada, você tem que pensar assim: ‘vou criar um curso de espanhol na fronteira do Brasil com a Bolívia no Campus do Pantanal’, eu digo pra você que seria muito mais importante se tivesse dupla titulação, se nós tivéssemos dupla titulação, por exemplo, o boliviano poderia vir se formar em letras aqui [...]. Mais, infelizmente, no momento em que o governo deixa de dar prioridade ao espanhol, ele vai contra esses cursos que formam esses profissionais (E25).

Na percepção deste ator chave, pensar em dupla habilitação (Português/Espanhol), para o curso de letras/espanhol é destacar a preocupação em garantir espaço no mercado de trabalho para esse egresso. Não há como pensar em qualificação de mão de obra sem que esta seja absorvida pelo mercado, através da dupla habilitação, alunos brasileiros poderiam completar sua formação na Bolívia, ampliar as possibilidades de atuação em outro país da América Latina que fale o espanhol.

Outra questão que, segundo o entrevistado, exige reflexão para se investir na transformação do Campus Pantanal em um Campus de Fronteira que perpassa pela própria

⁸⁸ “Quando um dos delegados da polícia militar fez o nosso mestrado em estudos fronteiriços, entendeu que não era possível fazer a gestão da violência nessa fronteira considerando apenas o nosso lado. Então, pela primeira vez a gente viu um diálogo com a polícia da Bolívia” (E1).

⁸⁹ Não é mais exigido passaporte, e sim um documento fronteiriço que fica pronto em no máximo 15 dias e é quase de graça; não exige comprovante de residência aqui no Brasil e aceita-se que os projetos sejam escritos em língua espanhola.

capacitação dos docentes; isto significa dizer que precisam ser impulsionados a olhar mais atentamente para as oportunidades que a fronteira oferece. E, nesse sentido, ampliar a visão, enquanto instituição, para formar profissionais que possam atuar além dos limites nacionais.

E, outra coisa que é importante, a instituição pensar é, enquanto instituição, nós capacitamos outros profissionais nos cursos aqui pra atuarem aqui dentro: geografia, administração. Veja, administração é um curso de negócios, os nossos alunos não sabem espanhol no curso de administração. Então, o que falta é os nossos profissionais olhar pras oportunidades, interesse, eu volto a repetir, aqui em Corumbá vira-se as costas pro Pantanal e vira-se as costas pra Bolívia, então veja é... olha-se muito pra frente, pra Campo Grande (E25).

Como um campus que tem tantas licenciaturas, não tem uma política mais voltada pra essa proximidade? Como um campus que está aqui ...localizado aqui na fronteira não tem por exemplo uma política de ensino de espanhol para os alunos, docentes, técnicos? Como é possível, a universidade onde está... supõe-se, né?, o ensino do conhecimento, da pesquisa, da inovação não considerar isso? (E4).

No depoimento do entrevistado E4, que faz parte do quadro docente da instituição, fica patente como é imprescindível transformar a visão institucional do Campus Pantanal em relação à fronteira, o que requer, além de investimento em recursos financeiros, sensibilidade dos gestores, dos servidores e dos governos para sair dessa condição de neutralidade em que se encontra.

No **IFMS/ Campus Corumbá**, há também preocupação quanto a **investimentos** em ambos os sentidos, tanto na questão de certificação binacional, como de capacitação em língua espanhola para os servidores da instituição, sendo esta, inclusive registrada em dissertação do mestrado em estudos fronteiriços.

Dentre as especificidades fronteiriças, a língua estrangeira se desponta como um fator de entrave tanto para docentes, quanto para discentes. Nesse sentido, urge a necessidade de prever na proposta de **Internacionalização** no Plano de Desenvolvimento Institucional, a capacitação em língua espanhola para os docentes envolvidos nos **cursos que demandam certificação binacional**, além de apoio pedagógico na elaboração de material didático e estruturação dos Projetos Políticos Pedagógicos de Curso (BATISTA, 2019, p.25, grifo nosso).

A gente não tem a existência de uma política eficaz, e precisamos aí que haja esse olhar diferenciado, porque é necessário que haja investimento, é necessário que haja acolhida, e que haja encaminhamentos (E28).

Na **Embrapa Pantanal**, por se tratar de uma empresa pública de pesquisa pro agronegócio, consolidada nesta região fronteiriça a quase cinquenta anos, sobretudo pela quantidade de conhecimento produzido para o desenvolvimento regional, existe a aplicação de todo seu *know-how* como instrumento estratégico para captar **investimentos**, facilitando, assim, a aproximação entre os dois países (Brasil-Bolívia).

O que se vê de oportunidade também são os editais internacionais, [...] já foram pleiteados alguns editais que exigem, inclusive, a colaboração de, no mínimo, dois países, inclusive de regiões de fronteira. Então, existem essas relações que são mais entre pesquisadores pra submissão de editais, pra financiamento de projetos que de alguma forma agregam valor para os dois países (E3)

Em relação às **parcerias institucionais**, há uma aproximação mais forte do **Campus do Pantanal** (Curso de Letras e do MEF) com a SEMEC e com a Embrapa Pantanal. Na esfera internacional, existe aproximações com a Universidade Autónoma Gabriel Rene Moreno (UAGRM), com a Fundação Trabalho Empresa⁹⁰ (FTE) e com o Serviço Departamental Agropecuário de Sanidade e Inocuidade Agroalimentar de Santa Cruz (SEDACRUZ). Por meio das ações conjuntas entre o Curso de Letras/espanhol e a SEMEC foi realizado o II Workshop em Educação na fronteira Brasil-Bolívia e, em andamento, há um trabalho sendo coordenado a partir do Observatório de Fronteira, que busca desenhar diretrizes para melhoria do atendimento e da acolhida aos migrantes internacionais nas cidades de Corumbá/MS e Foz do Iguazu/PR, particularmente na educação, trata-se de adotar a língua portuguesa como língua de acolhimento aos estudantes.

Nós estamos trabalhando na língua portuguesa, não como língua de acolhimento, mas como língua adicional. Então, não é somente a língua portuguesa acolher, é uma língua a mais pra aprender, então, respeita-se a que a criança fala em casa e adiciona a língua portuguesa como elemento de suas habilidades e, também, de ensino aprendizagem (E16).

Através de parcerias institucionais entre o MEF, Embrapa Pantanal, a FTE e a SEDACRUZ, ações têm sido desenvolvidas como boas práticas agrícolas que têm promovido mudanças relevantes, principalmente na vida dos produtores bolivianos nesta região.

Nós entendemos que a Bolívia tinha um grande problema com a produção de hortaliças com uso de muito veneno, com muito agrotóxico e que estavam vendendo aqui nas feiras de Corumbá. Isso foi uma detecção de uma dissertação de mestrado nossa de 2010, que observou a grande quantidade de veneno que era colocada nas hortaliças. E isso nos preocupou muito. E, com o tempo, fomos criando alternativas de chegar até a Bolívia e desenvolver ações de boas práticas agrícolas. E nós conseguimos isso a partir de 2015, juntamente com a Embrapa Pantanal. Então a Embrapa tinha um convênio⁹¹ e nós começamos a entrar por este convênio e alcançar os agricultores da Bolívia (E1)

Como resultado das ações conjuntas, hoje o nível de veneno utilizado nas lavouras bolivianas, localizadas na região da Laguna de Cáceres, é baixíssimo. Um dos indicadores dessa mudança, é a presença de abelhas ao lado das hortas (criação), mostrando que realmente não

⁹⁰ “É uma instituição que apoia o desenvolvimento de empreendedores, o acesso e formação de emprego, programas de capacitação e formação, projetos de cooperação internacional e projetos de responsabilidade social empresarial” (E23).

⁹¹ Esse convênio da Embrapa envolve a SEDACRUZ.

está sendo usado tanto veneno como anteriormente. Em relação a parceria com a UAGRM, anualmente o Campus do Pantanal promove um intercâmbio intercultural que consiste na permanência dos estudantes brasileiros em Santa Cruz, por três ou quatro dias e, na oportunidade, são compartilhadas algumas produções acadêmicas das duas instituições.

O **Instituto Federal** tem **parceria** com entidades locais (prefeituras de Corumbá, Ladário, Marinha do Brasil, Polícia Militar e Moinho Cultural) para receber demandas quanto à oferta de cursos de curta duração denominados cursos FIC (Formação Inicial e Continuada) como Manutenção e Suporte de Computadores, Desenvolvimento *Web*, Solda, Higiene e Segurança do Trabalho, Espanhol e Inglês, Agente Cultural entre outros.

Ah...nós temos aí a oferta esporádica do espanhol no Instituto Federal, especificamente, como cursos de curta duração, como curso de extensão e aperfeiçoamento, mas não está na grade curricular do ensino médio, do ensino técnico integrado que é aquele que nós ministramos (E28).

Em nível internacional, a instituição tem procurado fazer os contatos com setores específicos da reitoria e, com isso, tem realizado estudos de viabilidade. O objetivo é que, futuramente, sejam estabelecidas parcerias mais concretas que possibilitem realização de diversas atividades como o desenvolvimento de estágio, de visita técnica, para que os estudantes, tanto do setor de informática quanto do setor de metalurgia, possam fazer esse intercâmbio de informações e de conhecimento.

Em relação aos contatos estabelecidos, a **Embrapa Pantanal** tem **parceria** com o Campus do Pantanal, com a FTB e, mais fortemente, com a SEDACRUZ. O entrevistado E3 explica que, por questões de trabalho da Embrapa, há uma relação muito próxima com o governo departamental de Santa Cruz, de maior proximidade, até mesmo, em relação ao governo boliviano central. Em razão das regiões de fronteira pertencerem a esse departamento, e essa região também abrange a região do Pantanal.

*Então, essa unidade da Embrapa de pesquisa, ela trabalha com o bioma Pantanal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, essa é a nossa jurisdição. Mas aí o que acontece? As nossas tecnologias, as práticas de manejo que são desenvolvidas aqui certamente servem da mesma forma para a Bolívia. **O bioma pra gente, enquanto Embrapa é único, um único bioma, então, a gente tem uma relação muito próxima com a Bolívia por essa questão, tem muitos brasileiros que estão na região de fronteira, fazendas na região de Puerto Aguirre, Puerto Quijarro, é...e da mesma forma, existem bolivianos em fazendas aqui no Brasil (E3).***

A partir dessa visão de que o bioma Pantanal é único, a Embrapa dentro de sua missão, voltada para sua área de relacionamento internacional, procura manter uma relação próxima com o outro lado, visando promover a transferência de conhecimento e de transferência de tecnologias para a agricultura familiar, em que toda a base é formada por tecnologias sociais.

Como a região é muito próxima, fica muito mais fácil fazer essas transferências que aumentam a produtividade desses produtores. Ademais, “a Embrapa é um forte instrumento do governo federal quando se trata de relação entre países e aonde se envolve técnica, conhecimento, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e aonde se envolve esse processo de sistemas produtivos”.

6.2.3.2 *Dinâmica fronteira: movimento pendular e legislação*

Para o curso superior, o fluxo do **movimento pendular** é o inverso da educação básica. Há muito mais fluxo de brasileiros cruzando a fronteira para cursar medicina na Bolívia do que bolivianos cruzando-a para graduar-se no lado brasileiro. Na UFMS/Campus do Pantanal e no Instituto Federal/Campus Pantanal os que pleiteiam vagas, em sua maioria, também não o fazem na condição de estrangeiros, geralmente são candidatos nascidos no Brasil, que já cursaram o Ensino Fundamental e Médio em escolas públicas de Corumbá e Ladário; existem, também, os que cursam o ensino básico na rede particular, mas são poucos.

No IFMS/Campus Corumbá, a procura por ocupação de vagas começa a partir do Ensino Médio, nível técnico, o requisito é ter o Ensino Fundamental II completo, e se estende para os cursos de nível superior com ingresso pelo SISU⁹² vinculado ao ENEM. Na UFMS/Campus do Pantanal, o ingresso na graduação pode ser via ENEM ou Vestibular⁹³ e, na pós-graduação por processo seletivo, sendo que para o ingresso de candidato estrangeiro, há edital específico (de fluxo contínuo), com oferta de vagas por semestre.

Então, normalmente, quais são os alunos bolivianos que adentram o Instituto Federal? São os alunos que fizeram o ensino fundamental ou terminaram ele em alguma escola do município, que aí ele já tem o encaminhamento, já conhece, então, consegue ali se sair bem nos exames de seleção e entrar. E, os demais de curso superior, é pelo sistema nacional Sisu vinculado ao Enem que eles conseguem ingressar na instituição (E28).

Na Embrapa Pantanal, o movimento de cruzar a fronteira ocorre quando produtores bolivianos vem para a unidade, a fim de receber capacitação/transferência de tecnologia;

⁹²São condições para os candidatos estrangeiros: apresentar o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) e o Passaporte com visto de estudante, ou de outro documento que, por previsão legal, permita que o estrangeiro estude no Brasil; b) para os que concluíram o ensino fundamental ou médio no exterior, exceto em países do Mercosul, devem apresentar cópia do documento de revalidação e/ou equivalência de estudo no Brasil ou o protocolo de solicitação, tendo um prazo de seis meses, a partir da data de matrícula, para entrega do documento oficial.

⁹³ São requisitos para ingresso do candidato estrangeiro: a) Cartão do Cadastro de Pessoa Física (CPF); b) Passaporte, Registro Nacional Migratório (RNM) ou Registro Nacional de Estrangeiro (RNE); c) Certidão de Nascimento, ou de Casamento, traduzida (caso não esteja em língua portuguesa ou espanhola); d) Histórico Escolar e Certificado de Conclusão do Ensino Médio, ou equivalente, devidamente legalizados pelo consulado ou embaixada brasileira, ou apostilados e traduzidos (caso não estejam em língua portuguesa ou espanhola); e) Uma fotografia digital recente 3x4 cm (ou 5x7 cm) frontal que possibilite a identificação do candidato.

pesquisadores, professores e alunos (geralmente da área de veterinária), em sua maioria das universidades Udabol e Evangélica (ambas privadas e localizadas em Santa Cruz), para realização de dias de campo e de palestras com objetivo de mostrar o funcionamento do sistema produtivo do Pantanal brasileiro; e, também, quando o grupo de produtores pecuaristas procuram a instituição buscando novas tecnologias.

A gente recebe por volta de 300 a 400 alunos, aí por ano na região, então é uma relação também de transferência de conhecimento pro pessoal de lá [...] recebemos o pessoal da Abcrea, que é como se fosse uma federação privada ligada à parte de pecuária, onde eles buscam conhecimento e tecnologia, então, num grupo grande de produtores eles destacam um grupo com 12 a 15 produtores que fazem visitas em instituições de excelência nessa área. [...] a gente os recebe, com uma certa frequência aqui, quando tem um tipo de tecnologia disponível, repassa essa informação, treina eles, faz dia de campo e aí o ciclo de dinâmica deles é ir pra lá, se reunir com o grupo grande deles, e tudo que eles aprenderam aqui, eles transferem esse conhecimento para os demais que não puderam estar presentes (E3).

De acordo com o entrevistado, essa ação de receber alunos da graduação, oriundos das universidades bolivianas, é resultado de uma aproximação feita a partir de um seminário realizado em Santa Cruz, com apoio do governo departamental, para que os pesquisadores da Embrapa fizessem a transferência de tecnologias agropecuárias.

Nós realizamos um evento/seminário muito grande com o governo de Santa Cruz, com o CIAT94, universidade Udabol e Evangélica, as duas/ambas privadas de Santa Cruz. Nós levamos um grupo de pesquisadores para transferir as tecnologias agropecuárias pra eles também: manejo de pasto, desmame precoce, a inserção de tecnologia mais evasiva pra aumento de produtividade. Foi um evento grande, acho que umas 600 pessoas participando, a WWF também. A partir daí, a gente conheceu algumas propriedades rurais de lá também e fizemos algumas reuniões de aproximação com essas universidades que mandam sempre os alunos pra cá (E3).

No Ensino Superior, a **legislação** se reflete em duas situações mais específicas: a) no curso de Letras/espanhol - **Campus do Pantanal**, a falta de normatização para transformá-lo em um curso com dupla titulação, limita a procura de estudantes bolivianos para ocupação de vagas no curso, que inclusive está suspenso e demanda ações públicas para que tenha garantias de que os profissionais formados sejam absorvidos pelo mercado de trabalho; b) em âmbito geral, em nível nacional, as dificuldades para validação de diploma para os estudantes brasileiros⁹⁵, que por inúmeros fatores como proximidade geográfica, facilidade de acesso

⁹⁴ Centro de Investigación Agrícola Tropical – Santa Cruz (BO).

⁹⁵ Registra-se que o curso de Medicina é o que apresenta a maior procura por parte dos estudantes brasileiros em instituições de países fronteiriços (SOUZA; REAL; SOUZA, 2018). Ainda que, a maioria dos estudantes brasileiros, optem por fazer o curso de medicina em Santa Cruz, nos referimos particularmente aos estudantes brasileiros de diferentes regiões do Brasil, que se estabelecem no município de Corumbá para estudar em Puerto Quijarro. Seguindo essa tendência, o Centro de Ensino Superior de Maringá Ltda (Cesumar), do Paraná, optou por explorar a fronteira do Brasil com a Bolívia, sendo Corumbá canal de acesso fácil com a cidade de Puerto Quijarro, com previsão de início de suas atividades a partir de 2020 (CAMPO GRANDE NEWS, 04/11/2019).

(tanto financeiro como de transporte/locomoção), infraestrutura, proximidade de idiomas etc., escolhem fazer o curso de medicina na Universidade Técnica Privada Cosmos (UNITEPC), localizada em Puerto Quijarro. Sublinhe-se que esta instituição oferece cursos de medicina que mantém convênio com Portugal e Espanha para residência médica ou cursos de especializações e, para o internato, dispõe de hospitais que ficam em Puerto Suárez.

O Capital do Pantanal visitou as instalações, e ao contrário do que pensam, trata-se de uma **instituição que oferece todo conforto e infraestrutura aos alunos**. O corpo docente é composto por médicos brasileiros, bolivianos e cubanos. Os livros são bem mais baratos que no Brasil. O temido exame de **Revalida** para que possam atuar no Brasil **já aprovou vários corumbaenses** que se formaram aqui na Fronteira, desmentindo que o curso não é satisfatório. [...] Em Corumbá, o bairro Dom Bosco foi um dos que mais cresceram devido a procura por imóveis, **de alunos de toda parte do país, que vem cursar medicina** na UNITEPC (JORNAL CAPITAL DO PANTANAL, 21/11/2018, grifo nosso).

Com sede em Cochabamba e presente nessa região fronteiriça a aproximadamente 30 anos, desde 2012, a UNITEPC tem o curso de medicina credenciado junto ao Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul e Estados Associados (Arcu-Sul),⁹⁶ e, em 2018, obteve sua acreditação renovada para os próximos seis anos. Registra-se que para a certificação da qualidade acadêmica, compete ao Setor Educacional do MERCOSUL (SEM) aprovar critérios e procedimentos, dessa forma, pode-se apreender que a revalidação de diplomas no Brasil é um dos reflexos de sua atuação.

Entretanto, a diferença do currículo, das políticas de avaliações, das normas jurídico-legais particularizadas são alguns dos fatores desafiadores que permeiam o processo de revalidação (SOUZA; REAL; SOUZA, 2018). Além disso, a validação de documentos, via La Paz e Itamarati, envolve custos elevados. Ressalta-se que no Brasil não há qualquer acordo de reconhecimento automático de diplomas de cursos de graduação adquiridos no exterior, contudo, para o curso de medicina, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu normas específicas.

Nesse sentido, em março de 2011 foi instituído o Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por universidades estrangeiras (Revalida). Conforme o art. 2º da Portaria Interministerial nº 278/2011, o Revalida “tem por objetivo verificar a aquisição de conhecimentos, habilidades e competências requeridas para o exercício profissional adequado

⁹⁶ É um mecanismo permanente de acreditação regional do Setor Educacional do Mercosul. Seu objetivo é dar garantia pública, na região do Mercosul e dos estados associados, dos níveis de qualidade acadêmicos e científicos dos cursos. Os países participantes são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/arcu-sul>.

aos princípios e necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS), em nível equivalente ao exigido dos médicos formados no Brasil” (BRASIL, 2011a).

No Instituto Federal – **Campus Corumbá**, as **questões legais** esbarram na possibilidade de alunos que estudam no lado boliviano da fronteira participarem de eventos realizados na instituição, embora próximos geograficamente, as normatizações, as regras e os procedimentos afastam as instituições umas das outras.

Às vezes, eu tenho uma escola bem situada, bem aqui na minha fronteira e eu não posso disponibilizar uma viatura, um ônibus é institucional para alocar esses estudantes, haja vista que eles estão do outro lado do país. Eu preciso fazer todo um trâmite, eu tenho que participar de um edital internacional e, às vezes, pela falta de tempo, pela falta de condições econômicas acaba cerceando até a participação de um estudante boliviano em uma feira de ciência e tecnologia aqui na cidade de Corumbá Mato Grosso do Sul, que é vizinha dele (E28).

A maior consequência desses impedimentos, impostos pela legislação, é que só alarga os distanciamentos e, por conseguinte, deixa de promover aproximações, trocas, interações no âmbito educacional, que é um dos locais mais propícios para a promoção de conhecimento através do ensino, da pesquisa e da extensão, como pontuam os entrevistados E16 (Docente e pesquisador da UFMS/CPAN) e E28 (Diretor do IFMS/Campus de Corumbá).

As práticas de ensino e pesquisa, elas são fundamentais, mas a extensão é o caminho pra universidade chegar até as pessoas... Então, a extensão, ela é, desse tripé, o mesmo pé do ensino e da pesquisa. É isso, não dá pra gente pensar de outra forma, é a extensão que nos tira dos muros, que nos tira do isolamento, que nos tira da arrogância, que nos tira de tudo (E16).

Fundamental, é o ensino, a pesquisa e a extensão, esse trio dando suporte é aquilo que traz desenvolvimento pra região [...] faz com que nós possamos aprofundar o nosso conhecimento sobre a região, faz com que nós possamos pensar em soluções alternativas para o desenvolvimento da região e, com a extensão, a gente possa avançar é tanto Brasil-Bolívia quanto Bolívia-Brasil (E28).

No campo de atuação da **Embrapa Pantanal**, a questão da **legislação** também produz algumas limitações, especialmente, quando se trata do deslocamento dos pesquisadores para atendimento de demandas específicas no outro lado da fronteira e que, por questões administrativas, precisam seguir determinados procedimentos.

A questão é que, no nosso caso brasileiro, nós temos regramentos, então, pra sair do Brasil, apesar da gente estar a 5/6 km de distância da Bolívia, a gente passa pelo mesmo processo administrativo que uma viagem de um agente, de um pesquisador, de um analista pra ir pra os Estados Unidos, pro Japão, por exemplo, então, isso, às vezes, acaba atrapalhando muito (E3).

Ainda que a Embrapa Pantanal possua uma visão de que trabalha com um bioma único, no desempenho de suas atividades leva em consideração que se trata de uma região

compartilhada por dois países, cada qual com seus próprios regramentos; com políticas públicas são diferentes, as gestões relacionadas ao território do Pantanal são diferentes.

6.2.3.3 *As relações econômicas*

Nas relações econômicas, tanto o Campus do Pantanal como o Campus Corumbá, atuam na formação de capital humano para as mais diversas áreas de atuação, isto é, dão condições para a população fronteiriça se qualificar para atender as demandas impostas pelo mercado de trabalho. Atores chave de ambas as instituições têm consciência da relevância que possuem para o processo de desenvolvimento regional, visualizando a fronteira como lugar de oportunidades.

*Enquanto diretor de uma instituição no interior de MS, na fronteira com a Bolívia, eu ainda vejo como um grande desafio é... a universidade ter que romper essa fronteira né? Eu costumo dizer que nós precisamos, em vez de olhar para Campo Grande que é a capital, **nós precisamos olhar para a fronteira**, porque a fronteira, ela nos dá muitas oportunidades: oportunidades de intercâmbio, de negócios e de parcerias que vão fortalecer as relações na fronteira e desenvolver a fronteira. Então, a fronteira, ela é **uma oportunidade que deve ser explorada** pela nossa instituição e pelo próprio município (E25).*

*Como trabalho numa instituição de tecnologia, vejo que há um desperdício, é você ter aqui bolivianos que dominam a área, você tem problema no celular, você tem ali um boliviano que consegue arrumar esse celular, mas isso não é legalizado, isso não está certificado...e eu **como uma instituição de tecnologia podendo certificar essas pessoas**, eu acho que a gente precisa avançar mais. Poderia ter empresas daqui de alto escalão com esses bolivianos e brasileiros trabalhando juntos pra que a gente pudesse **desenvolver essa região e dar um diferencial**, aí será Corumbá, será Ladário, será Puerto Quijarro e algo que tivesse respeito e know how no país (E28).*

Em particular nas relações comerciais, atores chave, de ambos os lados, conseguem visualizar a possibilidade de complementariedade em situações singulares próprias dessa região fronteiriça, perceptíveis por aqueles que vivem nessa realidade, sentindo, em seu dia a dia, as necessidades e trazê-las para o campo do ensino, da pesquisa e da extensão é o grande desafio.

*Dentro do conceito do que é local [...] eu gostaria de fazer um levantamento, de saber o seguinte: **O que os bolivianos compram em Corumbá que poderia ser produzido em Corumbá?** Eu acho que essa é a pergunta, né?, porque **não apenas agora** em função do pêndulo cambial estar favorável pra comprar aqui, **não apenas isso, isso é histórico**. Então...compram frangos aqui? É possível criar frangos aqui? Ter um abatedouro e um frigorífico de frangos? [...] muito se fala, que as principais atividades em Corumbá são: mineração, turismo..., eu vejo sempre o pessoal negligenciando ou até ignorando, talvez seja não conhecer o fator fronteira (E16).*

***O fator fronteira** é o que mais emprega gente, é o que mais horizontaliza a distribuição de rendas, porque o turismo é muito vertical, enquanto a mineração emprega muito pouca gente, não que não tenha impacto. É óbvio que tem impacto positivo na economia local (E16).*

Tem muita coisa do Brasil que a gente precisa pra o consumo próprio, nossa energia, ela é uma energia igual a de Corumbá, porque em um tempo passado⁹⁷. Nós comprávamos energia do Brasil, então, produtos como ar-condicionado, ventiladores, forno micro-ondas tem uma voltagem igual de Corumbá e diferente de Santa Cruz. Os produtos que são vendidos lá em Santa Cruz, não servem para cá. Então, Corumbá tem um mercado muito grande: 30.000 habitantes em Puerto Suárez, 18.000 habitantes em Puerto Quijarro e 6.000 habitantes em El Carmen Rivero Torres, que Casas Bahia, Gazin, etc., etc., podem vender esses equipamentos (E27, Membro do Comitê Interinstitucional de Frontera da Bolívia).

Com base no posicionamento desses atores importantes, identifica-se a aprendizagem através da interação em que a proximidade entre agentes econômicos, junto a ‘herança’ que esses territórios concentram e transmitem, transformam essa região fronteira em *locus* para geração-difusão e utilização do conhecimento, em outras palavras, as relações de proximidade e o que elas potencializam geram complementariedades importantes e necessárias consideradas estratégicas na dinâmica da aprendizagem (LINS, 2007b).

Nesse contexto, a **Embrapa Pantanal** desempenha papel relevante, pois através da transferência de tecnologias sociais desenvolve processos de aprendizagem e inovação que promovem interações econômicas entre os agentes.

No tema da agropecuária, nós nos concentramos na produção de hortaliças e tudo o que é vegetal produto verde, e junto a Embrapa, produtores se certificaram na produção orgânica do lado boliviano, e com muito grande qualidade. E somos muito gratos à Embrapa porque vieram capacitar os produtores bolivianos e isso permitiu que tivéssemos uma produção sustentável, de alta qualidade e que se comercializa no lado brasileiro (E23).

Outra coisa importante é, por exemplo, o consumo de produtos que nossa fronteira boliviana ela produz, como a agricultura, é alface, tomate, tem muita coisa que Bolívia produz, aqui desse lado, e que a produção de Corumbá não abastece o mercado de vocês, e aqui ela fica sobrando (E27).

É graças ao esforço de pesquisadores da Embrapa Pantanal em criar e transferir tecnologias que, por exemplo, nas feiras livres de Corumbá e Ladário podem ser encontrados produtos mais saudáveis, com qualidade e que complementam o abastecimento do mercado local, beneficiando ambos os lados da fronteira.

⁹⁷ De acordo com Oliveira e Esselin (2015, p. 146), até a metade da década de setenta, a fronteira boliviana não possuía energia elétrica, paralelamente, o Brasil não podia vender formalmente à Bolívia a energia produzida pela Estatal Centrais Elétricas Mato grossense (CEMAT) porque não possuía nenhum Tratado para essa finalidade com nenhum país vizinho. Diante disso, registra-se uma curiosa invenção para solucionar o impasse: "levar até a fronteira (margem direita do arroio Concepción) o relógio de energia instalado no Consulado da Bolívia em Corumbá, onde, a partir dele (relógio) puxava-se energia até as casas das cidades bolivianas, e seus consumidores rateavam a conta, ao final do mês, com o Consulado". Segundo os autores, até o final dos anos setenta, essa 'gambiarra criativa e solidária' funcionou sob o conhecimento tácito de todos os órgãos públicos.

6.2.3.4 *Formação de arranjos de gestão: Acordos de cooperação, ações compartilhadas*

Para que as atividades desenvolvidas pelas instituições de ensino e pesquisa se concretizem, como promotoras de ações de desenvolvimento regional, são necessárias parcerias, ações compartilhadas, congruência de objetivos comuns. Assim, os acordos de cooperação surgem como instrumentos mediadores entre as instituições fronteiriças, que convergem vontades para estabelecer ações que gerem benefícios mútuos e para comunidade.

No **Campus do Pantanal** existe uma relação de parceria com a UAGRM, firmada formalmente, através termo de cooperação denominado “Convênio marco para a Cooperação Interinstitucional”, com a finalidade de realizar e de trocar experiências conjuntas nas áreas pedagógicas, de pesquisa e outras próprias de sua natureza. Por meio desse convênio, assinado em maio/2022, e com vigência de cinco anos, é possível criar, por exemplo, espaços de interação/mobilidade entre docentes e estudantes.

Bom pra você falar que ensino, pesquisa e extensão possam vir contribuir com essa região fronteiriça. A primeira coisa que a gente tem que pensar é acordo de cooperação, sem acordo de cooperação é impossível você pensar em projetos de ensino, pesquisa e extensão (E25).

Então, o que precisa se fazer é, que os pesquisadores desta instituição, no caso especificamente Corumbá, devido a sua localização, enxerguem do outro lado oportunidade, não só de negócio, mas oportunidade do desenvolvimento da ciência, pesquisa, ensino e extensão contribuindo com seus resultados para o desenvolvimento da região. Então, nós temos que ter projetos em que o objetivo deles seja integrar a fronteira e, pra isso, você precisa fazer parcerias do outro lado também (E25).

No instituto federal **Campus Corumbá**, embora ainda não tenha nenhum acordo formalizado, há interesse em realizá-los, tendo como finalidade de promover ações conjuntas para o avanço no desenvolvimento fronteiriço.

Existem estudos que preveem algum tipo de acordo entre as unidades educacionais Brasil-Bolívia visando promover o desenvolvimento [...] e, como que eu promovo o desenvolvimento, sem pensar aqui nessa conurbação Corumbá-Ladário-Bolívia? Não posso deixar de pensar, eu preciso entender que os três trabalham juntos, e pra entender os três trabalhando juntos eu preciso avançar na fronteira (E28).

Quanto à **Embrapa Pantanal**, em razão da solidez da instituição no estudo do bioma Pantanal, possui parceria com várias instituições do departamento de Santa Cruz, visando compartilhamento de atividades que fortaleçam as ações de desenvolvimento em andamento.

Dentro do nosso ecossistema relacionado aos parceiros da Bolívia, nossa relação hoje é com a Universidade René Moreno - UAGRM, com forte atuação na parte da agricultura familiar; a Abcrea, uma associação privada que deve ter por volta de 200 produtores criada justamente para se organizar e correr em busca de conhecimento, de tecnologia, de práticas de manejo; com a secretaria de desenvolvimento de Santa Cruz por meio do governo departamental; o CIAT, que é a instituição de pesquisa e

o NEAP que é o órgão de pesquisa federal deles, a Universidade Evangélica Boliviana -UEB e a Universidade de Aquino Bolívia - Udabol (E3).

Estas ações de parceria realizadas pelas instituições de ensino e pesquisa, presentes na região fronteira, são imprescindíveis para alcançar e atender necessidades que, por inúmeras razões, sozinho o Estado não conseguiria. Como destacado por Perroux (1967), as instituições têm papel fundamental para a promoção de políticas econômicas direcionadas ao desenvolvimento técnico e humano e para a cooperação entre regiões ricas e pobres. Logo, compete ao Estado suprir a demanda de investimentos em instituições como as de ensino e pesquisa que possuem potencial para garantir, por meio de suas ações, o alcance do crescimento econômico.

*Então, o que eu vejo é que, tanto no caso de universidade e no caso da Embrapa, uma empresa de agronegócio né?, que pesquisa pro agronegócio é justamente essa relação da **quantidade de conhecimento que se tem**, aonde você facilita tanto o processo de aproximação entre os países, como também auxilia o processo de desenvolvimento regional (E3).*

Como defendido por Myrdal, a qualidade do ensino, dos fatores de produção, a eficiência dos processos produtivos e a qualificação de mão de obra são determinantes do desenvolvimento (LIMA; SIMÕES, 2010; MADUREIRA, 2015). Considerando os aspectos citados, a intervenção pública estatal, por meio de suas instituições, é imprescindível para minimizar as disparidades entre as regiões e, quando se trata de regiões de fronteira, essas disparidades são ainda mais acentuadas.

6.2.4 A percepção dos atores no Ensino e Pesquisa: Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)

Na Bolívia, nos municípios fronteiriços, há duas universidades, sendo uma particular em Puerto Quijarro: Universidad Técnica Privada Cosmos (UNITEPC) e, uma pública, em Puerto Suárez: Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM). Com sede em Cochabamba, a Universidade Técnica Privada Cosmos (UNITEPC)⁹⁸ iniciou suas atividades em 1993, oferecendo as carreiras de Bacharel em Engenharia de Computação, Engenharia Eletrônica, Engenharia de Sistemas, Administração de Empresas, Medicina, Direito e Economia. Em 2011, deu início a abertura e funcionamento da Subsede acadêmica na cidade de Cobija, cidade-gêmea de Epitaciolândia (Acre), com os cursos de: Medicina, Odontologia,

⁹⁸ Informações extraídas do histórico da Instituição disponível em: <https://unitepc.edu.bo/puertoquijarro>.

Licenciatura em Enfermagem, Medicina Veterinária e Zootecnia, Engenharia Comercial, Engenharia de Sistemas e Direito.

Presente há 30 anos em Puerto Quijarro, a UNITEPC oferece cursos de graduação em quatro grandes áreas do conhecimento: Ciências da saúde; Ciências exatas e tecnologia; Ciências jurídicas, sociais e políticas e Ciências administrativas financeiras. Em março de 2012, obteve aprovação do Ministério da Educação para implantar planos e programas das carreiras de: Medicina, Odontologia, Engenharia Comercial, Engenharia de Sistemas e Direito a serem instalados, oficialmente, na Subsede na Província Germán Busch (Puerto Quijarro-Puerto Suarez). Dentre estes, o mais procurado pelos brasileiros é o de medicina que, para o ingresso, não há realização de vestibular, além de ser concedido um prazo de seis meses para que o estudante regularize a documentação junto à secretaria acadêmica da instituição.

A Universidade Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM)⁹⁹ configura-se como o maior centro de ensino superior do departamento de Santa Cruz e está presente em todo o território departamental, com unidades acadêmicas e tecnológicas, centros de investigação e cursos à distância. Na cidade de Santa Cruz de la Sierra, capital do departamento, existem 18 faculdades¹⁰⁰, onde 65 programas de formação profissional são ministrados. A UAGRM considera de vital importância chegar a todas as regiões do departamento, de modo a cumprir seu objetivo final que é a formação de recursos humanos e capital social, como base para o desenvolvimento departamental e nacional.

Uma pergunta relevante surge nesse cenário: Por que uma universidade autônoma? A resposta é simples: desde a sua instalação, em 1880, a Universidade Cruceña se mescla com a história de transformação do departamento quando iniciou suas atividades com os cursos de Medicina, Teologia e Direito e, dentre estes, o de medicina, por falta de investimento do governo central, em 1892, foi o primeiro a ser fechado; seguido pelo de Teologia que durou até 1925. Já o de Direito, foi mantido desde o início e permitiu a formação do quadro institucional da sociedade, como as Associações de trabalhadores, de artesãos, de professores, entre outros, além da divulgação e do desenvolvimento de ideias políticas em toda a região.

⁹⁹ Informações extraídas do histórico da instituição (tradução nossa), disponível em: [Universidad Autónoma Gabriel René Moreno - A universidad \(uagrm.edu.bo\)](http://www.uagrm.edu.bo).

¹⁰⁰ Faculdade de Medicina, Teologia e Direito (1880); Faculdade de Comércio/Ciências Econômicas (1939); Faculdade de Medicina Veterinária (1940), Faculdade de Tecnologia e Faculdade Politécnica/Instituto Tecnológico (1941); Escola Superior de Belas Artes (1944); Faculdade de Ciências Agrárias/Escola Prática de Agricultura e Pecuária (1970); Auditoria, Administração de Empresas, Engenharia Civil e Industrial (1972); Escola de Pós-Graduação (1990); Faculdade de Humanidades e Ciências da Saúde Humana (1992); Faculdade de Ciências do Habitat, Design e Arte (1998); Faculdade de Auditoria (2005); Faculdade de Ciências Farmacêuticas e Bioquímicas (2011); Faculdade de Engenharia em Ciência da Computação e Telecomunicações, com a especialização das Carreiras de Bioquímica e Farmácia e Engenharia de Computação, Engenharia de Sistemas e Engenharia em Redes e Telecomunicações (2012).

O governo central insistiu em reduzir orçamento e, em 1905, tentou fechá-lo, mas os parlamentares de Santa Cruz e, o povo em geral, não permitiram que isso acontecesse. Entretanto, em 1936, depois de torná-la dependente da casa de estudos superiores de Sucre, conseguiu fechar suas portas. A juventude, com o apoio da população, não se conformou com o golpe e, em setembro de 1938, conseguiu fazer com que o presidente Germán Busch restabelecesse a Universidade. Desta vez, com total autonomia. Sua reabertura coincidiu com o início do desenvolvimento de Santa Cruz e, a partir desse momento, a Universidade está diretamente relacionada ao crescimento econômico da região.

Na Unidade Acadêmica de Puerto Suarez são oferecidos quatro cursos em diferentes níveis: Construção Civil (Técnico Superior), Eletricidade Industrial (Técnico Superior), Mecânica Industrial (Técnico Superior e Técnico Intermediário) e Automação de Escritório (Superior, Técnico Superior e Técnico Intermediário): o curso superior tem duração de oito (8) semestres, Técnico Superior de seis (6), e Técnico Intermediário quatro (4) semestres. É importante mencionar que, na UAGRM, os cursos técnicos (superior e intermediário)¹⁰¹ e os de nível superior são públicos e gratuitos, financiados pelo governo.

O ingresso na UAGRM é gratuito e planejado, sem exame de admissão, o requisito é ter concluído o último ano do nível secundário e, entre os cursos ofertados, o mais procurado é o de automação de escritório, por ser o mais demandado pelo mercado de trabalho.

Das formações que se oferecem em Puerto Suárez, a automação de escritório, em particular, é a que tem mais demanda, além disso, é a que pode permear mais a questão do trabalho, porque é uma carreira multifacetada (E20, Docente da Universidade UAGRM).

A UAGRM abre suas portas para estudantes do Brasil, que podem ingressar de duas formas: por meio de vestibular ou pelo Acordo Brasil – Bolívia, que permite o ingresso direto. Para obter uma vaga na UAGRM, o interessado deverá tramitar a vaga na Embaixada da Bolívia em Brasília. Em sua sede no Departamento de Santa Cruz, o mais procurado é o curso de medicina.

¹⁰¹ Os cursos técnicos fazem parte do subsistema de ensino regular e tem a finalidade de permitir que os alunos identifiquem vocações para continuar os estudos em nível superior ou ingressar em atividades socioprodutivas, já o Subsistema de Ensino Superior é o espaço educativo para a formação de valorização profissional, composto pela graduação e pós-graduação (MENDONZA; CAVERO GONZALES, 2016).

6.2.4.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

Em relação à questão do **investimento**, a UAGRM implantou a unidade acadêmica de Puerto Suárez em 2006, através de uma ação do governo departamental de Santa Cruz para a oferta de curso tecnológico. De acordo com relato de um dos entrevistados (E20), que acompanhou esse processo, a concretização desse investimento foi bastante desafiadora. Nesse período, a rodovia não estava totalmente concluída, havia muita dificuldade para se chegar à fronteira. A oportunidade surgiu em decorrência da expectativa gerada em torno do projeto de exploração do Mutum para movimentar a economia do município e seus arredores.

Como universidade, conseguimos perceber que se podia dar esse salto, vamos dizer industrial, em que a universidade estaria, digamos, presente antes que o projeto fosse levado a cabo. Então pensando nisso tivemos o curso e se formaram os profissionais correspondentes. Então ocorreu que não se deu continuidade ao projeto, como consequência fechamos o curso de siderurgia (E20).

Em relação às **parcerias institucionais**, embora com o encerramento do curso de siderurgia, os demais cursos técnicos continuaram sendo ofertados e, no período de 2010 a 2012, em parceria com a Unidade de Pós-graduação da Faculdade Politécnica – UAGRM, a unidade disponibilizou um mestrado em Tecnologia para o Desenvolvimento Regional, os alunos eram os profissionais residentes em Puerto Suárez e Puerto Quijarro. Houve contato com a UFMS, a fim de formar parcerias, mas ficaram apenas no campo das intenções, sem continuidade.

Durante as aulas recebi visitas de professores e autoridades da UFMS, iniciaram-se conversas com a UFMS, para a realização em conjunto do programa de pós-graduação com ênfase na criação de empresa para o desenvolvimento fronteiriço, mas, ao final a iniciativa, não teve continuidade (E19, Docente da Universidade UAGRM).

Atualmente, a direção da unidade está em contato com os municípios de Puerto Suárez e Puerto Quijarro para tratar a questão do desenvolvimento tecnológico com propósito de prover a internet nos parques públicos para que a unidade acadêmica seja beneficiada, com o acesso gratuito. Além disso, alguns convênios têm sido formalizados com a Cooperativa de água e com as instituições bancárias para possibilitar aos estudantes a realização de práticas supervisionadas, práticas de campo necessárias à formação.

6.2.4.2 Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação

Como mencionado no caso do Brasil, no curso superior, o fluxo de **movimento pendular** é o inverso ao fluxo da educação básica, pois, maiormente, são os brasileiros que

atravessam a fronteira para cursarem medicina em universidades bolivianas. Entre os inúmeros fatores para essa demanda, destacam-se o baixo custo da mensalidade e a maior facilidade de ingresso. Até o ano de 2012, estudantes de todas as regiões do Brasil cruzavam a fronteira Brasil-Bolívia somente com destino a Santa Cruz, a partir da acreditação do curso de medicina na UNITEPC, instalada em Puerto Quijarro. Essa realidade começou a mudar, pois, atualmente, a região fronteira se tornou atrativa para investimentos de outras instituições nesse segmento.

Em relação a UAGRM, docentes da instituição reconhecem que há demanda por parte de brasileiros residentes em Corumbá para alguns dos cursos técnicos, entretanto, por falta de entendimento entre a legislação de ambos os lados, o atendimento dessa demanda não tem se concretizado. Por esse fator, não existe um fluxo de movimentação pendular para essa instituição.

Para os estudantes do Brasil, para que venham e estudem na Bolívia, aí mesmo, na mesma fronteira há necessidade de muito trâmite, muita documentação e isso já é uma barreira, está ligada a questão de burocracia, de validar os títulos, programas tudo isso para poder recém começar a estudar (E21, Reitor da Universidade UAGRM).

Da mesma forma, a **legislação** tem sido o principal desafio para a validação de diplomas obtidos na Bolívia, ainda que o Estado tenha criado mecanismos para viabilizar essa validação. E estes não têm sido suficientes para minimizar o problema, sobretudo porque envolve questões financeiras que afetam tanto brasileiros quanto bolivianos. O impasse é tão grande que se faz presente na interlocução de diferentes entrevistados.

Eu acho que é necessário mudar algumas leis, porque aqui por ano são mais de 2000 alunos brasileiros que vêm cá pra Bolívia, sofrem, pagam seu aluguel, ficam longe dos pais, passam muitas dificuldades, [...] precisam ser mais aceitos, porque quando vão pro Brasil eles vão médicos, eles não vão estudantes (E17, Cidadão brasileiro residente em Santa Cruz a mais de 15 anos).

Outra questão, é que nós gostaríamos de poder gerar espaços de coordenação entre universidades e o ministério de educação, para que o ministério de educação do Brasil reconheça o currículo boliviano e que o boliviano reconheça o currículo brasileiro. Deveria ser assim, pela quantidade de gente que estuda nesse território, bolivianos, no Brasil, e brasileiros, na Bolívia, novamente escapa de nossa competência porque são partes do ministério da educação como tal (E18, Diretor de Cooperação e Relações Internacionais de Santa Cruz).

Tem também filhos de brasileiros que estudam nas faculdades da Bolívia, mas o grande problema hoje é a questão econômica, são custos muito altos, muito documento que tem que ser validado via chancelaria ou Itamarati e La Paz. Nós não temos um contato direto, há uma centralização dos trâmites lá em Brasília e lá em La Paz (E22, Gerente da CAINCO).

No que se refere às atividades de transferência de tecnologias desenvolvidas pela Embrapa, a questão das dificuldades impostas pela legislação para a locomoção dos pesquisadores também foi mencionada por entrevistados bolivianos.

Então, quando Sebrae ou Embrapa, especialmente Embrapa, ou entidades públicas querem cruzar fronteira não podem vir a trabalho, porque a Embrapa tem que fazer uma solicitação ao governo central para poder sair do Brasil até Bolívia, e isso toma muito tempo, é muito burocrático (E23, Presidente da Fundação Trabalho Empresa).

Outro ponto envolvendo a interferência da legislação, no campo da pesquisa, é a proibição do governo central quanto a importação de tecnologia adequada para a produção de grãos, como a produção do milho, proveniente do Brasil, mesmo assim, com a proibição, essa tecnologia tem sido utilizada.

Este ano temos encontrado um governo que tem restringido o uso de tecnologia e não podemos importar tecnologia do Brasil, país que apoia muito a inovação, a tecnologia, o desenvolvimento de capacidade no campo. Especialmente com a diversidade em sementes, em sementes adequadas ao tipo de clima e de solo. Na Bolívia, nesse sentido, estamos muito atrasados, e isto, de certa forma, restringe a integração por esse lado. À margem de que bolivianos e brasileiros que vivem na Bolívia já a utilizam, ilegalmente, e isso é uma pena, deveríamos promover de que haja uma integração aberta de conhecimento e de pesquisa (E23).

A gente tem uma parceria com o Sebrae, para levar os agricultores daqui para a feira de trocas de sementes em Juti, no sul do estado de Mato Grosso do Sul. A metade do ônibus, esse ano, foi de boliviano. Eles levam sementes, trocam sementes crioulas e trazem de lá outras espécies, é uma troca de experiências incrível que acontece (E1).

Em entrevista com E1 (Coordenador do Programa de Pós-graduação MEF), que também atua como um dos pesquisadores da UFMS, foi mencionada a interação que ocorre entre produtores brasileiros e bolivianos, por meio da feira de trocas de sementes.

6.2.4.3 *As relações econômicas*

As atividades de ensino e pesquisa da unidade UAGRM também sofrem os impactos advindos da situação econômica de Puerto Suárez e Puerto Quijarro, ao mesmo tempo que apresenta potencialidades como a exploração do ferro (Mutum), a movimentação do transporte hidroviário, o turismo, existem vários desafios, sobretudo relacionados ao trabalho e emprego, devido à pequena densidade populacional e a limitada capacidade de absorção de mão de obra dos jovens formados.

Na fronteira entre a Bolívia e o Brasil existem grandes oportunidades e desafios, devido ao seu variado e grande potencial ambiental (natureza) e à força de seus habitantes no comércio e na indústria. Atualmente, a Unidade Acadêmica de Puerto

Suarez tem o desafio de aumentar o número de alunos que se profissionalizam na instituição (E19).

Os desafios, vem a ser primeiro a pouca população que há, fica caro poder implementar na Unidade Puerto Suárez cursos, dado que os alunos vão ser poucos, por outro lado, também o desafio é poder ocupar esses profissionais, sendo uma economia pequena necessita poucos profissionais, então, dessa ótica os desafios acadêmicos seriam esses (E20)

Logo, com o tempo se criou a carreira de siderurgia, mas se deixou de trabalhar nisso porque já não teve a possibilidade de crescimento da Mutum, então, não havia trabalho para esses jovens, por falta de demanda e estudantes tivemos que encerrar (E21).

Como exposto, os três entrevistados expressam preocupação quanto à colocação dos egressos no mercado de trabalho, decisões quanto à redução ou ampliação do número de cursos ofertados, perpassam pela situação econômica da região. Em especial, o curso de siderurgia é diretamente dependente do funcionamento da atividade de exploração do minério de ferro, de modo que, a instabilidade econômica nesse segmento, resultou no fechamento do curso.

6.2.4.4 *Formação de arranjos de gestão*

No tocante a **ações compartilhadas**, envolvendo os municípios do lado boliviano, não há nenhuma em andamento, apenas já concluída, como citado no caso 1, através da parceria entre a Fundação Trabalho Empresa, a UFMS/Campus do Pantanal e a Embrapa houve a transferência de tecnologias sociais para os produtores bolivianos. Outra **parceria** importante aconteceu durante a realização do projeto “MS Sem Fronteiras”. É importante frisar que, em ambas as ações, não houve envolvimento direto de instituições de ensino bolivianas, a contribuição da UAGRM foi no sentido de certificar os cursos profissionalizantes ministrados por equipe técnica do Senai; maior engajamento no projeto ocorreu somente por parte da FTE, como menciona o entrevistado.

Nós, como Fundação Trabalho Empresa juntamente com o Sebrae e com o governo do Paraguai, fizemos um projeto que se chamava MS sem Fronteiras, esse projeto tinha o objetivo de dinamizar a economia, de promover o desenvolvimento de empreendedores e conseguir fazer com que mulheres pudessem gerar recursos para poder ter uma atividade econômica e assim promover o turismo (E23).

O projeto ‘MS sem fronteira’ foi um marco para o desenvolvimento da FTB, pois, durante vários anos, possibilitou aos jovens bolivianos a capacitação no Sebrae e a interação com instituições de ensino e pesquisa no lado brasileiro; além de permitir que a fundação participasse de trabalhos envolvendo os municípios fronteiriços brasileiros e bolivianos, como por exemplo, fazer feiras de turismo e, entre elas, a feira de turismo religioso, que vai desde Campo Grande até Santa Cruz de La Sierra. Assim, foi um projeto que proporcionou resultados

econômicos-sociais relevantes para a região, capazes de intervir na dimensão produtiva da fronteira Brasil-Bolívia.

Como resultado do MS sem fronteiras, conseguimos formar jovens, temos criado microempresas, temos gerado alianças na área de turismo, permitiu a integração com outras instituições do lado brasileiro e, hoje em dia, temos uma relação muito boa com o Sebrae, com a Universidade e consideramos que a imagem do projeto concluído, tem ficado como uma semente para o futuro, isso não vai mudar, a boa predisposição de fazer coisas juntos (E23).

Hoje em dia, temos produtores de mel, produtores de hortaliças, e mulheres que prestam serviços de costura, não só do lado boliviano como do lado brasileiro, e isso é um fruto que teve início com o projeto MS sem fronteira (E23).

No tocante às ações da UAGRM, é uma universidade que possui *Know how* para estabelecer termos de cooperação com diferentes instituições de Ensino Superior, em especial, para atender demandas da região fronteira de Puerto Suárez, firmou acordo com a Universidade da Espanha para fazer estudos de impacto social sobre projeto Mutum. Entretanto, apesar da identificação da fronteira, enquanto oportunidade para os estudantes da Unidade de Puerto Suárez realizarem intercâmbio com as instituições de ensino brasileiras, não têm sido promovidas ações nesse sentido. O acordo de cooperação firmado com a UFMS (já tratado no caso 1) é de iniciativa brasileira e, nenhum dos três entrevistados (E19, E20 e E21), tinham conhecimento de sua existência.

Fizemos um acordo com a Universidade da Espanha para fazer estudos de impacto social sobre a questão da empresa siderúrgica de Mutum, então, para saber qual seria a incidência desta mega fábrica ou estrutura no âmbito social em que afetaria, creio que no decorrer de 2023 nos farão conhecer o resultado (E21).

E, outra oportunidade a ser explorada, é relacionada a unidade acadêmica que nós temos na fronteira, especificamente Puerto Suárez, para que os que fazem a universidade, nesta unidade, possam participar com os que estudam do outro lado na parte do Brasil (E21).

Uma aproximação interessante seria entre a Unidade acadêmica de Puerto Suárez e o Instituto Federal, pois ambos ofertam cursos técnicos em áreas semelhantes, mas, também, não há acordos estabelecidos entre eles.

6.2.4.5 Os principais desafios em Ensino e Pesquisa na fronteira Brasil-Bolívia

Com base nos resultados apresentados, no caso do Brasil, os principais desafios impostos ao Ensino e pesquisa são: a ausência de apropriação das oportunidades que a fronteira oferece; a falta de diálogo e de aproximação, tanto entre as instituições de ensino, como entre estas e os governos; a descontinuidade de ações e de projetos, a maioria é muito pontual, restrita

a interesse de um docente em particular; a falta de consonância com os municípios vizinhos para promoção de uma dinâmica produtiva mais integrativa; o distanciamento dos governos centrais das realidades dos municípios fronteiriços, e, nesse quesito, inclui-se o excesso de burocracia para validação dos diplomas.

A relação é bem incipiente, lenta, existem iniciativas isoladas, pontuais por parte das instituições, a partir do interesse dos pesquisadores, mas eu não vejo como algo que está já enraizado. [...] Ainda é preciso maior aproximação, não só relativa às pesquisas que estão sendo desenvolvidas do outro lado, precisamos que os governos comecem a conversar, junto dos agentes responsáveis pelas unidades educacionais, e comecem a pensar em políticas específicas. A região de fronteira, ela tem que ser pensada de maneira diferente das outras regiões do país (E28).

Então, eu acho assim que aqui deveria se pensar algo assim, é um campus de fronteira, enquanto assim, o CPAN não for entendido como um campus de fronteira de fato, eu acho que sabe vai ficar sempre cada um fazendo as coisas por si, não tem, não tem uma articulação. Então, é necessário ter é...é necessário que haja políticas públicas em diálogo com as políticas públicas da Bolívia (E4).

Os municípios, em geral, no mundo inteiro, sofrem muito com a distância do governo central, quando se pensa em fronteira esse distanciamento é maior ainda. Com os instrumentos institucionais que são da localidade sendo jogados ao improviso, a um orçamento que já existe, a uma suspeita de caso e tudo mais. Então, aqui é assim e é assim, em Puerto Quijarro, e também em Puerto Suárez (E16).

Ao falar sobre o distanciamento dos governos centrais das municipalidades fronteiriças, o entrevistado E16 realça que não se trata de isolamento, quanto aos instrumentos institucionais do governo central, como forças armadas, polícia federal, receita federal, judiciários, entre outros. Em relação a esses, os municípios brasileiros estão bem aparelhados. E ainda reforça:

Apesar de toda a força da fronteira, da sua realização, da sua existência, ela sempre foi muito esquecida na hora de se elaborar projetos dentro, não somente da municipalidade, como no estado (E16).

Para minimizar esse distanciamento, é preciso que os municípios fronteiriços sejam tratados de maneira diferenciada, que haja uma visão mais ampla voltada para a internacionalização, seja no Ensino e pesquisa, seja no comércio. Pensar em desenvolvimento nessa região é, sobretudo, pensar em um estudo da municipalidade, isto é, pensar em maneiras de contrabalancear ou minimizar os efeitos negativos produzidos pelas disparidades regionais, como afirma E16: “na fronteira quem dá as melhores respostas é a municipalidade, não são as esferas estaduais e federal não”.

Na Bolívia, além dos desafios apontados para o Brasil, acrescenta-se a falta de autonomia, uma vez que o governo é unitário e não federal, logo todas as tomadas de decisão que envolvem temas fronteiriços são tratados pela gestão exclusiva do governo central.

Enquanto no Brasil, ainda que com suas fragilidades, o Estado tenta se aproximar das necessidades das regiões de fronteira como, por exemplo, para a criação da Lei das cidades-gêmeas. Na Bolívia, essa necessidade ainda não entrou na pauta do governo central.

*Outro tema que eu creio que é importante é o **fomento ao desenvolvimento econômico de fronteira** pra efeito de poder balancear capacidades tanto comerciais como econômica produtiva, **mas do lado boliviano não o temos**. E, inclusive, as autoridades de saúde estão mais concentradas em verificar as coisas proibidas que saiam ou entrem, mas não se concentram em promover para que haja um comércio legal (E23).*

*Hoje, por um **fato de irmandade**, a gente consegue e **faz acontecer várias coisas**, porém **não temos ainda um documento assinado que consiga validar os novos convênios** para solucionar problemas como o transporte público, de mercadorias pra consumo local como as feiras livres que tem em Corumbá que poderiam ser normatizadas por essa questão das cidades-gêmeas. **Nós poderíamos viabilizar alguns novos orçamentos para a área de saúde, educação**, que também são influenciados pela questão de fronteira, que no levantamento populacional que tem Corumbá e que tem a fronteira o que está no papel não coincide com a realidade (E22).*

Na ausência de instrumentos formais para atender as demandas dos municípios fronteiriços, os atores regionais se mobilizam para encontrar saídas. E, para fazer as ‘coisas acontecerem’, fazem uso de práticas informais que escapam ao controle estatal, mas é a forma que encontram para contornar os inúmeros desafios vivenciados, diariamente, nesta fronteira.

6.2.5 A percepção dos atores na infraestrutura de transporte e logística. Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário (MS)

Prover a infraestrutura logística¹⁰², necessária para minimizar os efeitos das disparidades regionais, é também uma das funções basilares do Estado, que assume papel protagonista na formulação de políticas públicas e alocação de recursos que contribuem para custos menores de transferência das mercadorias” (LAMOSO, 2018, p. 6). Em se tratando das regiões de fronteira, essa necessidade de intervenção ganha proporções ainda maiores, sobretudo, pela dificuldade que se tem para atrair investimentos em atividades economicamente produtivas. Desta forma, esta seção procura compreender a percepção dos atores regionais acerca da efetividade das políticas públicas de infraestrutura de transporte e logística para a promoção do dinamismo econômico da região fronteiriça, partindo-se do princípio de que as condições primárias do desenvolvimento econômico estão nas forças das instituições, desde que existam regras bem estabelecidas para promover o seu funcionamento (NORTH, 1990).

¹⁰² Adota-se aqui o conceito de logística, segundo proposto por Silveira (2011, p.23): “A logística representa as estratégias (que podem ser competitivas), o planejamento e a gestão de transportes (que podem ser intermodais) assim como o armazenamento”.

Reconhecido por sua localização estratégica, o município sul-mato-grossense dispõe de corredores para entrada e saída de mercadorias de vários países da América do Sul (MARTINS, 2021). A concentração dos modais rodoviário, hidroviário e ferroviário, além do gasoduto Brasil-Bolívia¹⁰³, lhe conferem características de centro comercial. Conta ainda com um aeroporto internacional, com baixa operacionalidade, pois é servido apenas por quatro voos regulares por semana, ligando Corumbá a Campinas (SP), fornecidos pela companhia Azul, única que opera no município (INFRAERO, 2023).

O acesso via terrestre é feito pela rodovia BR-262; o ferroviário é através da Ferrovia Novoeste, com um total de 1.208 km, desde Bauru (SP) até Corumbá (MS), conecta-se ao restante da malha ferroviária do Estado de São Paulo e atinge o Porto de Santos; hidroviário é por meio da hidrovía Paraguai-Paraná, compreende os rios Paraguai e Paraná, desde Cáceres (MT), Brasil, até Nueva Palmira, Uruguai, incluindo o canal do Tamengo, afluente do rio Paraguai, compartilhado entre Bolívia e Brasil (GONÇALVES, 2008; FERNANDES, 2012).

Corumbá possui três principais portos fluviais¹⁰⁴: a) Porto Geral, situado na margem direita do rio Paraguai (km 1.528,8). Conforme a Figura 17, possui cais em plataforma com 202 metros de extensão, é considerado o maior do estado de Mato Grosso do Sul; é, ainda, utilizado por empresas operadoras de turismo da região para a movimentação de passageiros e pequenos volumes de carga. Assim, mantém os barcos-hotel, particularmente os de pesca amadora, no período de alta temporada (março a outubro); b) Porto da Sobramil¹⁰⁵, situado à margem direita do rio Paraguai (km 1516), tem capacidade estática total é de 20 mil toneladas; as principais cargas movimentadas são minérios de ferro e de manganês granulados; c) Porto Gregório Curvo/Distrito de Porto Esperança, situado na margem direita do rio Paraguai, km 1380, com acesso tanto por rodovia (BR-262) como pela ferrovia Novoeste e possui capacidade estática total de 50 mil toneladas, as principais cargas movimentadas são manganês e ferro granulado. É um porto particular, administrado pela empresa responsável pela exploração do minério de ferro no município.

¹⁰³ É uma via de transporte de gás natural entre os dois países, com 3.150 km de extensão. Sua construção foi iniciada em 1997 com inauguração em fevereiro de 1999. Essa via começa na cidade de Santa Cruz de la Sierra, passando pelos estados de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (MARTINS, 2021; SANTOS; MISSIO, 2021).

¹⁰⁴ Os portos fluviais aqui caracterizados são aqueles que realizam a integração do modal hidroviário com os modais ferroviário e rodoviário, ou seja, representam elo fundamental na cadeia logística dos meios de transporte, nacional e internacionalmente. Não sendo abordados, portanto, os portos Limoeiro, da Manga e da Figueira.

¹⁰⁵ Em 2014, a empresa Sobramil – Sociedade Brasileira de Mineração Ltda., obteve autorização para explorar a instalação portuária na modalidade Terminal de Uso Privado com vigência de 25 anos. Disponível em: [Antaq celebra contrato de adesão com a empresa Sobramil Mineração \(portosenavios.com.br\)](https://portosenavios.com.br).

Figura 17 - Porto de Corumbá - MS



Fonte: Martins (2021).

Distante de Corumbá, por apenas seis quilômetros, está Ladário. Localizado à margem direita do rio Paraguai, o município é o único terminal multimodal do Centro Oeste, com acesso ferroviário, rodoviário e pela hidrovia do Rio Paraguai. Mesmo sendo um município de pequeno porte no Estado, a posição geográfica de Ladário é estratégica, porque está na rota bioceânica ferroviária, fronteira com a Bolívia, possui porto e fluxo pelo Rio Paraguai e o modal ferroviário, pela rodovia BR-262. Ladário conta com 2 portos: o Porto de Ladário e o Porto da Granel Química.

O Porto de Ladário está situado à margem direita do rio Paraguai, km 1514,5, já figurou como um dos principais portos da América do Sul até a década de 1990, porém está desativado a mais de 20 anos¹⁰⁶, como pode ser observado na Figura 18. Atualmente, passa por perspectiva de reativação. Desde 2019, a prefeitura de Ladário procura obter a cessão para administrar e explorar o terminal e, em outubro de 2022, conseguiu a transferência por meio de cessão onerosa de imóvel da União ao município, sob regime de arrendamento, por 20 anos, com isso, a gestão passou a ser total da Autarquia Hidrovia e Docas Ladarenses – AHDL (CORREIO DO ESTADO, 2022).

¹⁰⁶ Reportagem do Jornal Correio do Estado de 31/10/2019. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/economia/porto-de-ladario-pode-ser-reativado-apos-20-anos/362929/> Acesso em 05/03/2023.

Figura 18 - Porto de Ladário - MS



Fonte: Correio do Estado (2019)

O segundo porto, Granel Química, está instalado na região desde 1992, situado no quilômetro 2.763 à margem direita da hidrovia Paraguai-Paraná, ao lado do porto de Ladário. É um terminal multimodal, privado, mas, também de uso público sendo um terminal alfandegado, permite o desembarço aduaneiro para cargas provenientes de exportação ou importação. Com uma economia voltada para a pecuária, pesca, turismo e **navegação**, Ladário possui um dos sete (7) terminais portuários para líquidos a granel e carga seca que a empresa Granel Química opera no Brasil.

O terminal de líquidos e carga seca movimentava produtos através de vagões, com conexões ferroviárias para Santos e Santa Cruz de la Sierra (Bolívia) e, também, através de caminhões e barcaças fluviais na Hidrovia Paraguai-Paraná. Sua capacidade instalada para granel líquidos é de 8.052 m³, distribuídos em 6 tanques de aço carbono e para granel sólidos 48.000 toneladas, segregados em 2 silos (6 mil toneladas cada), 2 armazéns (1 de 24 mil tons e outro de 12 mil) e uma área para armazenagem ao ar livre de 75.000 m² (GRANEL, 2023).

Pelas condições apresentadas, a região do Pantanal se destaca entre as regiões de planejamento do estado, como a que utiliza os meios hidroviários com mais praticidade, considerando as condições naturais favoráveis a utilização das hidrovias, entretanto, não obstante, é desprovida de rodovias. Para interligar todos os seus municípios, essa região conta somente com uma rodovia federal, a BR-262, que através do anel rodoviário conecta o Brasil a Santa Cruz de la Sierra; ademais, o modal ferroviário através da Ferrovia Novoeste, faz a ligação dos municípios de Corumbá, Ladário, Miranda e Aquidauana e, mais adiante, a faixa mais ao leste da Ferrovia (SEMADE, 2015).

6.2.5.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

Os municípios fronteiriços de Corumbá e Ladário, reconhecidamente, são detentores de uma posição estratégica pela condição logística que possuem: os quatro modais de transporte, considerados como instrumentos de integração, não só com o vizinho país boliviano, *como também com outros países da América do Sul, como é o caso da rota bioceânica e da hidrovia Paraguai-Paraná*, conforme mencionaram os entrevistados E2 e E16.

A infraestrutura aqui, é a logística que se tem hoje, de integração com a Bolívia, há a rodovia pavimentada até Santa Cruz né? E, de lá, para todo o interior da Bolívia e acesso aos outros países... Argentina, Chile. Hoje, você pode chegar a qualquer país da América do Sul pela Bolívia, enfim não tem nenhuma dificuldade. E tem a ferrovia também, hoje você tem uma ferrovia que sai de Corumbá, sai da Bolívia, da fronteira e chega até a região lá da fronteira da Argentina (E2, Secretário municipal de desenvolvimento econômico de Corumbá).

O fato de nós termos os quatro modais, nos coloca como a única fronteira no Brasil com essa singularidade: então, nós temos a ferrovia, a rodovia, a hidrovia e o aeroviário e isso é único na fronteira do Brasil (E16, Docente e pesquisador da UFMS/CPAN).

Ainda que, possuir os 4 modais de transporte, confira singularidade a essa fronteira, há fragilidades no lado brasileiro que precisam ser sanadas através de investimentos. O modal aéreo não é utilizado para movimentação de cargas, o que pode ser justificado pelo custo elevado de operação¹⁰⁷, entretanto, desempenha papel relevante para proporcionar maior agilidade nos deslocamentos de passageiros, que vem a Corumbá para as mais diversas finalidades (pesca esportiva, ecoturismo, eventos culturais, turismo contemplativo, estudo, trabalho, entre outros).

Quanto aos demais modais, em 2020, após queda de 39% nas exportações do minério de ferro (de janeiro a novembro), o gargalo logístico do estado de Mato Grosso do Sul nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário foi apontado como possível entrave para a exportação para o ano de 2021. A redução do calado (profundidade) do rio causado pela falta de chuvas entre 2019 e 2020, os portos de Corumbá, Ladário e Porto Murtinho precisaram suspender as operações hidroviárias. Com isso, o Estado deixou de movimentar 50% do volume previsto de cargas (grãos e minérios) pela hidrovia (CORREIO DO ESTADO, 06/01/2021).

Diante desta situação, sem poder contar com a navegação, a alternativa adotada foi intensificar o transporte do minério de ferro através da rodovia BR-262, por onde o minério

¹⁰⁷ No Brasil, o modal aeroviário é muito pouco utilizado no que diz respeito ao transporte de cargas. Segundo dados do portal da infraestrutura do governo federal, o modal aeroviário representa cerca de 4% de toda carga movimentada no país, a principal justificativa para baixa utilização no modal é o elevado custo de operação. Disponível em: [Modal aéreo: aprenda tudo sobre o assunto! SAC Logística \(saclogistica.com.br\)](https://saclogistica.com.br)

deixa Corumbá com destino aos portos. Conseqüentemente, o tráfego pesado de centenas de caminhões circulando diariamente com essas cargas *provoca intenso desgaste da BR-262*, com deformações permanentes na pista, sobretudo em trechos que cruzam o Pantanal, conforme demonstra a Figura 19.

Figura 19 - Condição da rodovia BR-262 causada pelo tráfego intenso



Fonte: Jornal Correio do Estado (2022)¹⁰⁸.

O problema do desgaste/deformação da BR-262 passa exigir maior investimento financeiro, entretanto, não se tem previsão para duplicá-la, sendo realizada apenas obras para a sua manutenção. A junção de fatores, como deformação da rodovia e imprudência de alguns caminhoneiros, transforma a BR-262 em uma rodovia de alto risco, podendo causar acidentes graves; além de ser crescente o número de atropelamentos fatais de inúmeros animais silvestres. A esse respeito, Santo (2021) aponta que, em média, são mortos seis animais, diariamente, nessa rodovia, perfazendo uma estimativa anual de três mil mortes. Vem daí, a razão da BR-262 ser chamada pela mídia como ‘Rodovia da Morte’.

¹⁰⁸ Segundo a matéria do Jornal Correio do Estado (2022), o titular da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (Semagro), Jaime Verruck, afirma que a limitação imposta pela seca ao transporte hidroviário, sobretudo do escoamento de minério de ferro, representa “pelo menos mil veículos a mais” saindo de Corumbá e entrando na BR-262, o que afeta demasiadamente as condições da rodovia. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/excesso-de-peso-faz-da-br262-uma-rodovia-de-alto-risco/397089/> Acesso em 06/03/2023.

De acordo com levantamento realizado pelo Instituto Homem Pantaneiro (IHP), entre 2016 e janeiro de 2023, no trecho de 200 km entre Miranda e Corumbá¹⁰⁹, dezessete (17) onças-pintadas morreram vítimas de atropelamento na BR-262. O caso mais recente ocorreu em 27 de janeiro deste ano, na altura do km 625, a aproximadamente 70 km da cidade de Miranda, e ganhou repercussão em todo o estado (CORREIO DO ESTADO, 2023).

Analisando a infraestrutura disponível no estado para a circulação de mercadorias, Lamoso (2018) a caracteriza como “limitada”, carente de ampliação, manutenção permanente e aporte de novos investimentos para expansão da rede técnica. Ante o exposto, a solução para minimizar o gargalo logístico rodoviário, seria intensificar a utilização dos demais modais disponíveis. A Figura 20 apresenta os principais eixos dos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário do estado de Mato Grosso do Sul, onde se inserem Corumbá e Ladário.

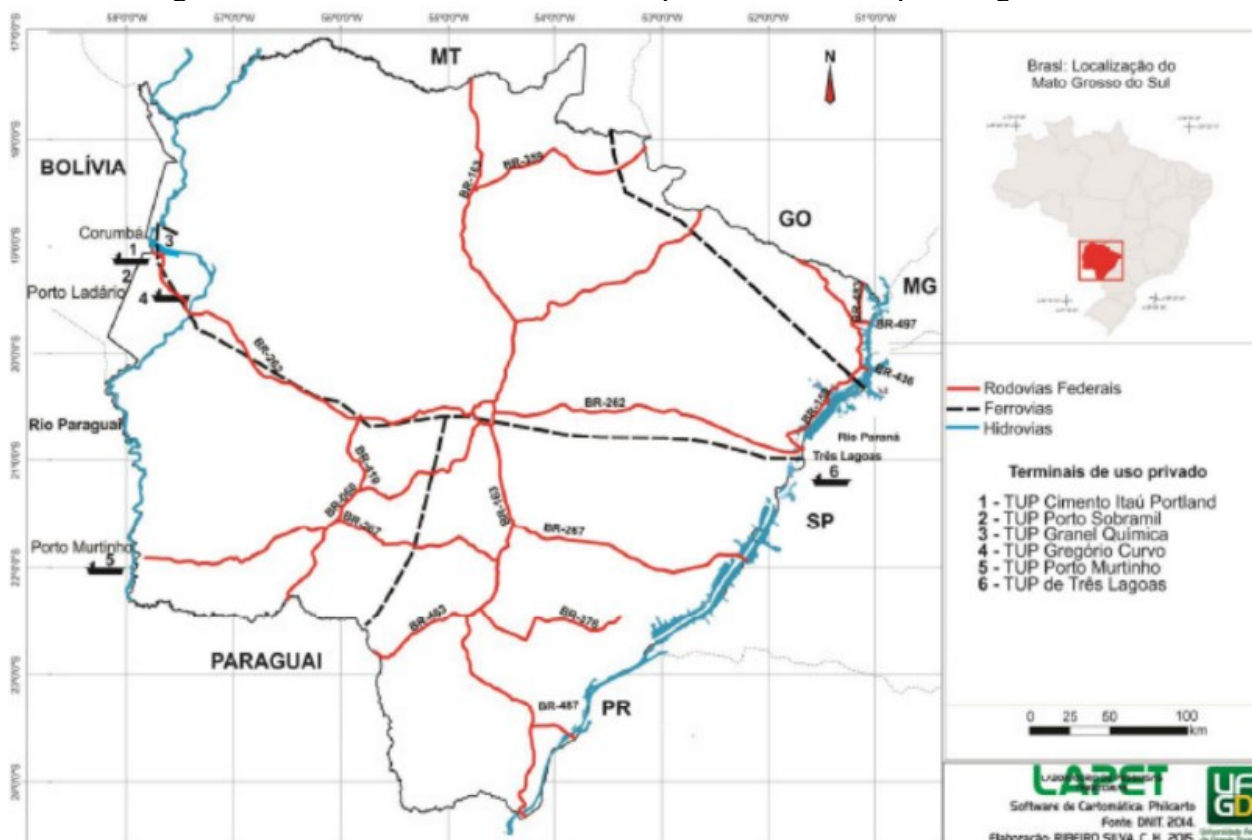
Nessa perspectiva, diversificar a utilização dos modais de transporte significa prover a região fronteira de condições mais competitivas, como enfatiza o entrevistado E30, Secretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do governo estadual de Mato Grosso do Sul.

Quanto mais você estimula a diversificação da matriz de transportes, os eixos de escoamento de produção isso torna o custo de produção mais barato, né? Então, a ferrovia, ela é importante. A rodovia é importante, a hidrovia é importante, então, quanto mais diversificados forem as possibilidades de escoamento de produção, muito possivelmente a gente consegue reduzir o custo e colocar isso lá na frente pra dar competitividade aos produtos, não só da nossa região, mas do Brasil como um todo (E30).

No tocante ao modal ferroviário, a ferrovia Malha Oeste, antiga Noroeste do Brasil, que liga Corumbá a Mairinque (SP), por meio de 1.945 km, até meados de 2020, era controlada pela Rumo, empresa responsável pela administração de milhares de quilômetros de malha ferroviária no país. A ferrovia foi desativada, desde 2015, no trecho Bauru - Três Lagoas - Campo Grande – Corumbá sob a argumentação de oferecer risco às comunidades lindeiras, e ao meio ambiente, em decorrência das condições precárias que a via se encontrava (LAMOSO, 2018).

¹⁰⁹ Para tentar reduzir o número de mortes de animais silvestres nesse trecho, o Instituto Homem Pantaneiro (IHP), em parceria com a Polícia Militar Ambiental (PMA) e a Polícia Rodoviária Federal (PRF), implantou sinalização específica para orientar motoristas e, desde março/2023, estudo sobre a movimentação da fauna na região passaram a ocorrer. A Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) apoia a ação por meio da instalação de oito bonecos de sinalização e manutenção de limpeza dos trechos de ponte onde foram instaladas câmeras traps para o estudo. Cf. <https://correiodoestado.com.br/cidades/sinalizacao-de-alerta-e-cameras-na-br-262-tentam-frear-atropelamento/412159/> Acesso em 06/03/2023.

Figura 20 - Mato Grosso do Sul – Principais eixos de transporte logístico



Fonte: Lamoso (2018).

Desativada há muito tempo, sem receber investimentos necessários para sua recuperação, em julho de 2020, após muita insistência do governo para que a empresa adotasse medidas para reativar o seu funcionamento, a Rumo Malha Oeste devolveu a concessão do trecho e entregou o contrato para nova licitação.

Insistimos muito com a concessionária da ferrovia, a empresa Rumo, pra que ela pudesse fazer os investimentos necessários pra aumentar o transporte de cargas e pra Bolívia, sem sucesso (E30).

Em consonância com o posicionamento de Lamoso (2018), sobre as condições da ferrovia, o entrevistado E7, representante da Sociedade Civil, frisa que “em Mato Grosso do Sul, a ferrovia está sucateada e precisa de recuperação”. Após a devolução da concessão, o governo do estado providenciou estudos de viabilidade técnica e econômica que dê suporte para nova licitação envolvendo todo o ramal da Malha Oeste. O secretário da Semagro, Jaime Verruck, em entrevista ao Jornal Campo Grande News¹¹⁰, em junho de 2021, ressaltou a

¹¹⁰ De acordo com a reportagem, a Malha Oeste da ferrovia caminha para uma nova licitação, e prevê investimento de até R\$15 bilhões para reativar o trecho entre Corumbá até Mairinque (SP). Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/malha-oeste-da-ferrovia-caminha-para-licitacao-sair-no-segundo-semester> Acesso 15/03/2023.

importância da retomada da Malha Oeste para redução dos custos no escoamento da produção do minério de ferro.

Figura 21 - Malha Oeste, antiga Noroeste do Brasil, necessita de reparos



Fonte: Correio do Estado (2023)¹¹¹.

A reativação da linha férrea já é de conhecimento de alguns entrevistados, e na avaliação de E3, analista e pesquisador da Embrapa Pantanal, pode resultar em um ganho, não só para Corumbá e Ladário, mas para toda a região.

Com relação à infraestrutura, eu sei que existe uma pretensão de reativar a linha férrea, que vai interligar os dois países, é...nessa questão de transporte e logística de materiais, sei que o Brasil é um importante exportador de alimento pra a Bolívia, seria um grande ganho regional o retorno desse meio de transporte (E3, Analista da Embrapa Pantanal).

Enquanto, por parte do governo estadual, são aguardados os desdobramentos para a nova concessão da Malha Oeste, na esfera do governo municipal, esforços têm sido empreendidos, por parte de diversos atores locais, para viabilizar o projeto do **corredor bioceânico ferroviário**, passando **por Corumbá**.

De acordo o entrevistado E2, da secretaria de desenvolvimento econômico do município de Corumbá, a rota bioceânica ferroviária proposta permitirá acesso à China pelo oceano Pacífico direto, com uma economia de treze a quatorze dias de viagem. Representantes

¹¹¹ Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/economia/governo-quer-concluir-relicitacao-da-malha-oeste-ainda-este-ano/413325/> Acesso em 08/04/2023.

da Bolívia, da Argentina e do Chile, já conhecem essa alternativa, inclusive o governo departamental de Santa Cruz de la Sierra, tem interesse em sua concretização.

Estamos desenvolvendo essa possibilidade, desse fluxo de transporte via corredor bioceânico ferroviário, mas há um nítido bloqueio com relação às relações entre esses países. Então é difícil. Hoje, todo o Estado de Mato Grosso do Sul, principalmente, com o apoio do governo federal, está focado na rota rodoviária bioceânica que passa por Porto Murtinho, Paraguai, Argentina e Chile (E2).

A gente tem se esforçado pra fazer esse caminho, essa conexão. Hoje o governo do estado tem esse olhar muito forte pra Porto Murtinho e a gente quer levantar essa bandeira dizendo que o corredor ferroviário já está pronto e é por Corumbá. E nós temos uma ferrovia pronta, que pode sair lá de Bauru e chegar nos portos do Chile e nós não utilizamos essa ferrovia, tá aí abandonada (E5, Presidente da Associação Comercial de Corumbá).

Quando fazem menção ao foco que o governo do estado tem dado à rota bioceânica, estão se referindo ao corredor bioceânico rodoviário. Um projeto que, cruzando o Cone Sul (Brasil, Paraguai, Argentina e Chile), objetiva interligar o oceano Atlântico ao oceano Pacífico, reduzindo em até 14 dias o tempo de escoamento da produção para os países asiáticos (SANTO, 2021). De início, a proposta havia sido pensada para acessar o Chile através da Bolívia, mas, devido ao desentendimento entre os governos de Michel Temer e Evo Morales, foi alterado para o sul do estado de Mato Grosso do Sul, assim, ao invés de Corumbá, é Porto Murtinho que passa a receber o investimento e as atenções se voltam para a região de fronteira do Brasil com o Paraguai.

No entendimento de E2, entre os vários motivos que justificam o foco estabelecido numa rota rodoviária, passando pelo Paraguai, destaca-se o seu interesse, inclusive aportando recursos para que o projeto se concretizasse: “então tem todo um movimento de, como o Paraguai é o maior investidor nessa rota”. O entrevistado E25 acredita que, na esfera federal, se visualize uma articulação de fronteira, consideravelmente, mais forte com o Paraguai, o que facilita a realização de projetos. Por sua vez, E30 acredita que, do ponto de vista estratégico, no Brasil não há uma perspectiva que contemple o corredor bioceânico ferroviário passando pela Bolívia, e sinaliza:

Nós temos todo interesse nele, mas a nossa limitação é uma limitação de direito. A ferrovia, ela tá concedida, então, o máximo que a gente pode fazer é sentar com os donos da concessão e colocar pra eles o nosso interesse e esperar que eles atendam. O problema do eixo ferroviário é que como tem uma concessão e a concessão tá pra terminar, então, a gente não tem muitos avanços nessa área (E30).

No tocante às **parcerias institucionais** direcionadas às questões de infraestrutura de transporte e logística, o interesse comum dos atores fronteiriços em viabilizar o corredor ferroviário tem estreitado as relações entre diferentes *stakeholders*.

A Bolívia tem todo interesse, nós temos contato direto com o pessoal da ferrovia Oriental, empresa que trabalha aqui na Bolívia; temos acesso ao pessoal da Província de Salta, norte da Argentina, é o ponto de chegada tanto pra rodovia quanto pra ferrovia. Então, a gente tem contato com todo mundo. Fizemos, nessa viagem, uma reunião muito boa lá em Salta. Então, essa nossa estratégia, ela já é do ponto de vista Bolívia, Argentina e Chile muito positiva (E2).

Então é...temos um parceiro nacional, grande amigo, que é o ministro João Carlos Parkinson que tá nessa luta com a gente, tentando viabilizar esse corredor bioceânico ferroviário. Então, nas três esferas públicas, nós temos alguém engajado pra isso. O empecilho é o trecho aqui em MS que a ferrovia está sucateada e precisa de recuperação (E6, Gerente de Comércio Exterior da Secretaria municipal de desenvolvimento econômico de Corumbá, ex-presidente da Associação Comercial).

A viagem citada por E2, chamada de ‘Missão Empresarial de Reconhecimento à Logística Rodoviária e Ferroviária para a Integração do Brasil, Bolívia e Argentina’, foi organizada pela Associação Comercial e Empresarial de Corumbá e pelo SEBRAE/MS, como iniciativa do programa Cidade Empreendedora, e contou com o apoio da FIEMS. Teve como objetivo conhecer as potencialidades da ferrovia, no trecho que liga o Brasil a Salta, e fortalecer os negócios entre os três países. De 19 a 24/06/2022, empresários brasileiros estiveram reunidos com autoridades e representantes do comércio internacional da Bolívia e da Argentina para apresentar a viabilidade da rota ferroviária para escoamento da produção e, ainda, conhecer parte da estrutura ferroviária existente nos dois países.

Os principais desafios observados pela equipe foram: necessidade de recuperação de 3 pontes de via férrea no trecho de 145 Km, entre Yacuíba e Argentina, que encontram-se interrompidas; melhorar os procedimentos aduaneiros, reduzindo o tempo do desembarço na Bolívia e na Argentina; minimizar as dificuldades de descarregar na Agesa (Armazéns Gerais Alfandegados de Mato Grosso do Sul S/A); ausência de uma área de transbordo internacional; incertezas quanto situação da malha oeste – Corumbá à São Paulo; promover maior aproximação entre governo argentino e a Bolívia.

Do lado boliviano, o bom é que a rota do corredor ferroviário bioceânico está 100% pronta. Não tem que ser feita nenhuma ampliação, somente tem que fazer manutenção. Todo o trecho está operacional hoje, tem que melhorar as burocracias da Aduana, isso sim! O desafio é fazer os desembarços e as exportações muito mais rápidas. Agora quais são as oportunidades e diferenciais que nós temos pra poder viabilizar o corredor ferroviário? Nós temos muitas máquinas e produtos acabados do Brasil pra China, e pra outros mercados que tem como objetivo sair pela China, o maior forte é esse. Agora de volta, nós temos muita matéria prima da Argentina e do Chile pra produção industrial que tem que vir pro Brasil (produtos químicos, sal, potássio, ureia e outros (E22, Gerente da CAINCO).

A necessidade de tornar os procedimentos aduaneiros mais ágeis, foi apontada, durante entrevista com o representante da Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa

Cruz – Bolívia (CAINCO), que percorreu também sobre as condições da via férrea para implantação da rota bioceânica ferroviária e sobre as oportunidades que ela possui.

6.2.5.2 *Dinâmica fronteiriça: legislação e o regime aduaneiro*

A dinâmica fronteiriça se estabelece, principalmente, nas interações para a realização de transporte de cargas. O entrevistado E6, que atua no segmento, explica que abriu uma filial de sua empresa brasileira na Bolívia. Isso, além de permitir movimentações financeiras, descartando possibilidade de caracterizá-las como atividade ilegal (evasão de divisas, lavagem de dinheiro), proporciona algumas facilidades como, por exemplo, os caminhões com placa boliviana abastecem do lado da lá. Como o diesel de lá é subsidiado, fica muito mais barato, reduz os custos do transporte.

Uma interligação que existe entre os municípios, entre os países, vamos dizer assim. E aí tá na área em que eu atuo, é esse intercâmbio de transporte de carga. Pra você ter uma ideia, parte da nossa frota é formada por caminhões com placa boliviana e parte da nossa frota são caminhões com placas brasileiras. E nossos caminhões, mesmo esses caminhões bolivianos, eles são cadastrados na ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre Brasileiro, podem sair daqui ir em qualquer estado do Brasil pegar a uma carga, trazer e levar pra Bolívia. São acordos internacionais que existem e que permite se fazer isso. E não é só com a Bolívia, é com a Argentina, com o Paraguai, com o Uruguai, entre outros (E6).

Se por um lado, a dinâmica fronteiriça proporciona facilidades, por outro, **a legislação e os instrumentos de controle**, frequentemente impõem desafios e, no segmento de transporte ou prestação de serviços, esse controle é feito nas instalações da Agesa e, sobre ela, se debruça grande parte das críticas e reclamações.

Com raras exceções, os presidentes dos países, não tô falando só Brasil e Bolívia. No geral, eles não estão preocupados, não sabem qual que é a realidade das fronteiras, infelizmente essa é a realidade. Pra se ter uma ideia, faz anos que nós brigamos, no bom sentido, Receita Federal é um entrave, pra fazer a documentação de exportação, te deixa doido, você reclama com o chefe “ah, eu não tenho efetivo” (E6).

Quando as políticas de aduanas entre um país e outro não são devidamente sincronizadas, vai acontecer o que tá acontecendo agora com a Agesa, tem uma fila de caminhões imensamente grande, se bem que avançou muito, criando uma única região onde tem as duas aduanas, quando as políticas aduanas de cada país são muito divergentes em muitos tipos de produtos, então, criamos um ponto crítico e é isso que acontece aí, há uma aduana congestionada demais (E14, Gerente do Puerto Jennefer).

O entrevistado relatou já ter presenciado situações em que a liberação de uma carga demorou até 5 dias, porque o veterinário responsável pelo procedimento vinha de Campo Grande na terça-feira, e retornava, na quinta-feira após o almoço, o que causava grandes transtornos e atrasos no cumprimento dos prazos de entrega, e pontuou:

E uma preocupação nossa com o corredor bioceânico ferroviário é que se a ferrovia começar a funcionar aqui é e a Receita continuar do jeito que tá. Aí que vai ser um caos, que, hoje, ela não dá conta do jeito que tá aí (E6).

Situação semelhante ocorre quando se trata de uma necessidade do lado boliviano, que pode ser atendida pela contratação de serviços disponíveis do lado brasileiro:

Na prestação de serviços, hoje nas quatro cidades, nós temos desafios muito grandes com o tema logístico, do aluguel de maquinário tanto pra fazer logística, como para fazer frete, muques, guindastes e carretas. Não tem um convênio de prestação de serviços que facilite, que você consiga fazer serviços que precisam na Bolívia adentro. Para poder levar uma maquinaria, pra retífica, você tem que fazer isso por baixo dos panos, porém está sendo feito em Corumbá, então, você tem que levar como descaminho (E22).

Pra você alugar um guindaste acima de 30 toneladas, que a gente consegue serviços e tem demanda na Bolívia, você teria que fazer uma importação temporária, só pra fazer um serviço de quatro horas aqui na Bolívia. E, mesma coisa dentro da Aagesa, mesmo que seja dentro da aduana e a maquinaria nem vá sair de um recinto aduaneiro (E22).

É importante frisar que essa preocupação em agilizar os trâmites aduaneiros, especialmente em função do intenso fluxo de exportação, no caso da fronteira com o Paraguai, é algo que tem sido trabalhado, desde a elaboração do projeto (em 2015). Segundo o entrevistado E30, o diálogo precisa ser constante.

De 2015 pra cá, nós do governo de Mato Grosso do Sul, em algumas situações junto com o governo federal, procuramos o governo paraguaio, conversamos com o seu presidente, conversamos com o nosso cônsul aqui em Campo Grande, com o cônsul paraguaio também, então, esse diálogo, ele é cotidiano, então, isso acontece a todo momento quando há necessidade. É importante harmonizar pra que ali na fronteira se consiga fazer um desembaraço aduaneiro mais eficaz, evitando que os caminhões de carga, enfim, ali esperando por horas. Então, nós já criamos um canal direto de diálogo com o governo paraguaio pra viabilizar e resolver problemas que possam surgir no âmbito desse corredor (E30).

Semelhantemente, há, também, aproximações sendo realizadas com o governo paraguaio, no sentido de estabelecer estratégias que possam dar fluidez ao fluxo de produtos e de serviços, que devem se tornar elevados a partir da conclusão das obras do corredor rodoviário na fronteira Brasil – Paraguai.

Uma questão que é importante, por exemplo, o corredor bioceânico rodoviário vai estabelecer. Nós vamos ter que fazer uma discussão ampla com o Paraguai pra que o fluxo de mercadorias e serviços, ali na fronteira, ocorram de forma fluída porque nós temos sistemas tributários diferentes, nós temos perspectivas de fluxo turístico diferentes. Então, nesse sentido, a gente vai ter que avaliar o que o lado brasileiro precisa fazer pra dar celeridade e, por outro lado, estimular que o lado paraguaio avalie melhor como que eles podem facilitar é...esse fluxo de cargas (E30).

Diante das diferenças entre os sistemas tributários dos dois países, Brasil e Paraguai, sobressai a preocupação, no sentido de adotar procedimentos que deem celeridade ao processo de liberação de cargas.

6.2.5.3 *As relações econômicas*

À medida que foram sendo efetuadas melhorias na infraestrutura, as relações comerciais foram se intensificando, dando novas funcionalidades a essa região de fronteira, a partir do funcionamento do gasoduto, toda a receita de importação, o ICMS do gás natural, que é feito através da arrecadação em Corumbá e isso fez o montante monetário financeiro do município aumentar muito, fazendo a relação com a fronteira ser vista como vantajosa.

*Então, nós temos um fluxo hoje comercial muito intenso com a Bolívia. E do ponto de vista de importação do Brasil de produto boliviano a **partir de 99/2000** a gente **tem a entrada do gás boliviano**, né? A inauguração do gasoduto e a gente tem também um processo de **importação de produtos bolivianos**, o que não ocorria, antes do gasoduto, nunca houve importação de nenhum produto boliviano. Então, hoje, além do gás nós temos outros produtos sendo importados da Bolívia. Então, **essa relação comercial, ela tem se intensificado** muito. E, então, a gente começa ter uma outra relação com a Bolívia, relação comercial um pouco mais ampla (E2).*

*Essa relação nossa com Bolívia, essa fronteira, em função principalmente da importação de gás natural, **trouxe uma outra realidade** do ponto de vista de **finanças públicas pra Corumbá** e lógico, com isso a receita da prefeitura aumenta, o orçamento aumenta e você começa a poder fazer uma série de situações neh, investimento em infraestrutura, saúde, educação, enfim, toda uma possibilidade. Então, essa nossa relação com a Bolívia **hoje e a partir dessa data sempre foi muito vantajosa** (E2).*

Em todo o estado de Mato Grosso do Sul, Corumbá, juntamente com Campo Grande e Três Lagoas, é considerada uma das cidade polos de desenvolvimento, sendo definida assim, segundo os ideais de Perroux (1967), no que diz respeito à implantação e ao crescimento das indústrias, através do aproveitamento das potencialidades da região, isto é, do minério de ferro, manganês, calcário, produção de ferro gusa e pecuária (Santo, 2021).

Com o projeto do gasoduto Brasil-Bolívia, firmado em 1993 e lançado em 1999, esperava-se que o aumento considerável da oferta de energia pudesse favorecer a implantação industrial na cidade de Corumbá, definida como "uma das pontas do gasoduto brasileiro" (SANTOS; MISSIO, 2021, p. 936). Entretanto, em Corumbá, ainda que se tenha vislumbrado, com a presença do gás natural, a possibilidade de melhor aproveitamento das reservas minerais, criando condições para desenvolver esses polos industriais (minero-siderúrgico e polo gás químico), o projeto não saiu da esfera das ideias, sobretudo por questões relacionadas a preocupação com a preservação do Pantanal. Segundo Mota (2009, p. 65), uma das empresas

do grupo MMX, chegou a obter uma licença prévia de uma usina termelétrica (Termopantanal) com capacidade de geração de 44 MW, a ser operada com gás natural proveniente da Bolívia, mas "questionamentos técnicos relacionados ao empreendimento conduziram a uma Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, promovendo a paralisação do licenciamento".

É importante ressaltar que, apesar das disparidades estruturais e econômico-sociais entre Brasil e Bolívia, por meio do gasoduto, os países criaram laços de interdependência de longo prazo: o Brasil depende da importação do gás natural da Bolívia para compor sua oferta para o mercado interno e a Bolívia, por sua vez, depende da demanda do Brasil para compor seu PIB. De acordo com Santo (2021, p. 199), o gasoduto Brasil-Bolívia "atualmente conta com 3.150 km de extensão de gás natural encanado, percorre 557 km na Bolívia até chegar em Corumbá/Brasil, onde segue por mais 2.593 km, passando por 136 municípios. De 2000 a 2019, ele representou 30% de toda arrecadação tributária do estado".

Os reflexos da infraestrutura de transporte e logística podem ser observados, com maior intensidade, nos fluxos de importação e exportação utilizando, principalmente, o modal rodoviário, seguido pelo hidroviário.

Nós temos, hoje, 44 transportadoras internacionais de carga em Corumbá. Em 2021, quando eu assumi essa gerência de comércio exterior aqui, eu fiz um levantamento só de emprego direto, as transportadoras internacionais de cargas tinham em torno de 1000/1800 funcionários, direto, fora os indiretos, mecânico, borracheiro... (E6).

Nós temos aqui também uma outra entrada de mercadorias muito importante que é a importação da Bolívia, que vem através do Canal de Tamengo, importação, por exemplo, principalmente combustível (de óleo diesel). Isso vem da Argentina e entra na Bolívia por esse Canal (E2).

Na área de infraestrutura, nós tivemos um problema, nos anos passados, que foi a escassez de chuva, que reduziu o leito de navegabilidade do Rio Paraguai, e isso acarretou, que a mineradora escoasse a sua produção pela rodovia, pela 262, chegou a ter 600/700 caminhões por dia carregando minério por aí (E30).

As atividades de transporte de carga tem possibilitado a geração de postos de trabalho no município, por meio de empregos formais (diretos) e informais (indiretos), cria-se um conjunto de atividades interdependentes que movimentam o setor econômico. Ademais, o município dispõe de uma gama de serviços logísticos que são demandados pela Bolívia, como aluguel de máquinas e equipamentos (muques, guindastes, carretas), contratação de mão de obra especializada.

*E, nessa região, o Porto Jennefer é de muita importância porque aqui misturamos trabalhadores bolivianos e brasileiros, **temos muitos prestadores de serviço é...brasileiros desde Corumbá, Campo Grande, São Paulo, muito especialmente, e outros estados, porque o Brasil tem uma estrutura portuária muito grande e nós***

precisamos de seus serviços. Então, temos é...serviços nos dois países diferentes, mas somos uma mesma região (E14).

São muitos equipamentos brasileiros, comprados no Brasil, e precisamos mandar pra consertar, então, eu tenho muito relacionamento comercial com fornecedores de serviço de manutenção e lojas de equipamentos industriais em Corumbá (E14).

Particularmente no modal hidroviário, com a expansão das operações do Porto Jennefer, a Bolívia se apropriou da oportunidade que tem de usufruir da infraestrutura que o Brasil pode oferecer: empresas prestadoras de serviço em atendimento mecânico, elétrico, fornecimento de equipamentos, entre outros. Como informa o entrevistado E14, as demandas pela prestação de serviços especializados não abrangem apenas o município corumbaense, mas estendem-se para outras regiões do Brasil.

6.2.5.4 Formação de arranjos de gestão

No que diz respeito à formação de arranjos de gestão, no eixo de infraestrutura de transporte e logística, as ações e as parcerias estão concentradas em viabilizar o projeto do corredor bioceânico ferroviário, sob a justificativa de tornar as atividades logísticas de transporte (importação e exportação) mais competitivas, encurtar as distâncias, reduzir tempo e, principalmente, diminuir os custos, para a transferência das mercadorias.

Ocorre que, na percepção dos atores que estão à frente dessas ações, o governo federal e o governo do estado de Mato Grosso do Sul deram preferência para a fronteira com o Paraguai, para onde estão direcionados os investimentos. Deste modo, a municipalidade tem buscado somar forças com as diferentes instituições locais, regionais, para tentar reverter esse quadro e incluir a fronteira Brasil-Bolívia na pauta dos planos estratégicos das demais esferas do governo.

O que dificulta é exatamente isso: a gente não tem apoio, nem do governo estadual, nem do governo federal, no sentido de fomentar essa rota ferroviária (E2).

A rota ferroviária seria o corredor de desenvolvimento, no entanto nossas autoridades não olham pra isso, por causa de alguns interesses, de algumas pessoas que visualizaram o Paraguai. Felizmente, com esse trabalho que a secretaria de desenvolvimento econômico do município tá fazendo, junto com o ministro Parkinson, junto com o Jaime Verruck é...junto com a Federação das Indústrias, Associação Comercial, nós estamos começando a reverter isso (E6).

Como declara E30, as ações para implantação do corredor rodoviário na fronteira com o Paraguai seguem avançando e esse progresso, certamente, tem sido acompanhado pelos atores da fronteira Brasil-Bolívia, o que justifica a percepção de que o interesse das autoridades está focado somente naquela fronteira.

A rota bioceânica rodoviária tá em andamento. A ponte tá em construção sob o rio Paraguai, ali entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta. O lado Paraguaio já teve um avanço significativo no asfalto e a gente vai encurtar é... daqui para os mercados asiáticos em cerca de 15 a 17 dias, o transporte de mercadorias, então, isso representa uma redução significativa de custos (E30).

De certo modo, os entrevistados têm motivos concretos que fundamentam essas percepções. Durante entrevista com E30, foram mencionados dois instrumentos legais que dão “prioridade” às demandas das atividades comerciais da fronteira com o Paraguai: o primeiro é o Programa Fomentar Fronteiras (Decreto nº 14.090, de 27 de novembro de 2014); o segundo, é o Programa de Estímulo à Exportação ou Importação pelo Porto de Porto Murtinho (PROEIP) (Decreto nº 14.279, de 20 de outubro de 2015).

O programa fomentar fronteiras visa incentivar o comércio atacadista na região de fronteira internacional do Estado, através de estabelecimento comercial atacadista e, **excepcionalmente**, por meio de estabelecimentos industriais, mediante a concessão de benefícios fiscais, compreendendo, **exclusivamente**, às operações de importação **realizadas diretamente do Paraguai** e, ainda, para efeito de estabelecimentos comerciais atacadistas localizados na **região de fronteira internacional**, que compreende onze¹¹² municípios que fazem fronteira com o Paraguai, entre eles, Porto Murtinho. Já o PROEIP é um programa criado, especificamente, para Porto Murtinho, com o propósito de estimular os estabelecimentos localizados no estado a utilizarem o Porto ali localizado.

É importante deixar registrado que essa ideia do corredor bioceânico é uma ideia antiga, mas saiu do papel quando nós, em 2015, fizemos um decreto especial pra abertura do porto em Porto Murtinho. Foi um decreto do governo do estado que saiu em 2015, a partir daquele ano, começou a exportação de açúcar, de grãos, e, agora, começou um fluxo mais intenso de exportação de produtos por ali, então, inclusive, o volume aumentou substancialmente (E30).

Isto posto, é possível apreender que os instrumentos legais utilizados pelo estado foram importantes para transformar a realidade de Porto Murtinho, mas não suficientes para que o projeto “corredor bioceânico rodoviário” se concretizasse. Foram empreendidos esforços de importantes *stakeholders*, aliados a um intenso trabalho de discussão, organização, planejamento e coordenação que culminaram na aglutinação de interesses comuns dos países envolvidos.

No corredor bioceânico rodoviário, a integração é total. Então, já existem observatórios da UEMS, por exemplo, observatório de pesquisa, já uma série de

¹¹² Para efeito de estabelecimentos comerciais atacadistas localizados na região de fronteira internacional, considera-se o território do Estado compreendido pelas áreas dos Municípios de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas (MATO GROSSO DO SUL, 2014).

interação na área de segurança. É uma integração com os órgãos federais, por exemplo, DNIT, é embaixada, é governo paraguaio, então nisso a construção, a discussão e a governança que se criou para viabilizar esse corredor rodoviário bioceânico, ela é bem produtiva e tem atuado de forma muito integrada nesses últimos anos (E30).

Guardadas as pertinentes peculiaridades, há muito a se aprender com as experiências da fronteira com o Paraguai como, por exemplo, buscar o envolvimento de instituições de Ensino Superior, que podem dar suporte às ações, através de estudos técnicos e pesquisas que auxiliem a construção de cenários possíveis e viáveis no âmbito do projeto. Promovendo, dessa forma, a aproximação com os órgãos responsáveis pelos instrumentos de controle na fronteira, o estreitamento de relações com as embaixadas, enfim, a criação de um ambiente em que os atores regionais sejam os impulsionadores para ações transformadoras. Porto Murtinho já mostrou que isso é possível.

O que falta é ganhar força, pra poder, efetivamente, conseguir, tem que ter, por exemplo, uma instituição em comum, como uma universidade que dá solvência acadêmica e técnica pra um projeto se tornar viável. Se houvesse, realmente, uma comissão de estudo técnico binacional ou multirregional, com certeza, um projeto assim demonstraria os benefícios que trará pra uma região e, conseqüentemente, o benefício que trará para o país (E14).

No caso do corredor bioceânico ferroviário, importantes passos já foram tomados: mobilização dos atores regionais, de diferentes segmentos e instituições, para ir conhecer a realidade boliviana e argentina no que diz respeito ao modal ferroviário; busca pela articulação governamental em diferentes esferas, mas, como salienta E14, é preciso incluir instituições de ensino e pesquisa, na elaboração de um estudo técnico que dê atratividade ao projeto, chame a atenção do governo estadual/federal, do departamental/central e/ou provincial/nacional (Brasil, Bolívia e Argentina).

*Então, os investimentos e as ações, elas devem focar o **desenvolvimento da região** como um todo: 'então, o que é estratégico em Corumbá que possa interessar ao Mato Grosso do Sul?'. Então, é sobre essa ótica que a gente tem atuado porque senão a gente repete um ciclo vicioso da política que é aquele atendimento por afinidade política com o prefeito, né? Então, dentro dessa linha, dentro do que é estratégico, a gente tenta atender os municípios (E30).*

De acordo com o entrevistado E30, membro da equipe do governo estadual na gestão atual, os projetos de Corumbá que se mostrarem estratégicos para o desenvolvimento regional podem obter prioridade na agenda do estado.

6.2.6 A percepção dos atores na infraestrutura de transporte e logística. Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)

A cinco quilômetros de Corumbá está Puerto Quijarro, considerada cidade-gêmea do município corumbaense, servida de rodovias e ferrovias, diversas linhas de ônibus e trens que facilitam o fluxo entre Santa Cruz de la Sierra e São Paulo. E a poucos quilômetros está Puerto Suárez, considerada a capital do Pantanal boliviano (MARTINS, 2021).

A forte relação estabelecida entre estes municípios bolivianos e brasileiros, especialmente com Corumbá, seja pela contiguidade física, seja pela articulação histórica¹¹³ entre os governos, de ambos os países, para firmar projetos e acordos econômicos, que intensificaram-se, ainda mais, a partir da instalação da **Rota Rodoviária Bioceânica**¹¹⁴, mais conhecida como corredor bioceânico, com o objetivo de interligar o porto de Santos ao sistema portuário chileno, localizados nas cidades de Iquique e Arica (FERNANDES, 2012). Lançado em 2007, somente em 2013, o trecho Puerto Suárez/Santa Cruz de La Sierra foi finalmente concluído e inaugurado.

Os últimos 35 quilômetros que faltavam, em território boliviano, para unir o Atlântico e o Pacífico, através de uma rota interoceânica que liga portos e cidades do Brasil, Bolívia, Peru e Chile; já estão concluídos e abrem novos horizontes ao comércio. O trecho de 35,2 km entre El Tinto e Puente Quimome, o último a ser concluído, após 3 anos, a um custo de 46 milhões de dólares, foi financiado pela União Europeia e pelo governo regional de Santa Cruz (JORNAL BIOBIOCHILE.CL, DE 23/03/2013)¹¹⁵.

Utilizando o modal rodoviário, a conexão da **rota rodoviária** com o Brasil é feita pela rodovia BR-262 (que corresponde a sua extensão em solo brasileiro), por meio do anel rodoviário¹¹⁶, concluído em Corumbá desde 2010. Dessa forma, a Bolívia passa a fazer a intersecção entre os destinos mencionados, com as cidades de Corumbá/MS, Ladário/MS, Puerto Quijarro e Puerto Suárez que ligam-se “umbilicalmente” ao empreendimento, estreitando ainda mais suas relações (FERNANDES, 2015, p. 61).

¹¹³ As interações são resultantes das aproximações entre os governos de Brasil e Bolívia ao longo do século XX; os acordos estabelecidos entre os anos de 1930 e 1990 versavam sobre temas comuns relacionados a fronteira entre os dois países: energia, compra e venda do gás boliviano, comunicação por meio da construção de uma ferrovia e rodovia entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra (FERNANDES, 2015).

¹¹⁴ A Rota Rodoviária Bioceânica compõe um dos doze eixos de integração estabelecido pelo projeto IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), trata-se do eixo Interoceânico Brasil-Bolívia-Peru-Chile objetiva (FERNANDES, 2012).

¹¹⁵ Disponível em: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2013/03/21/bolivia-concluyo-tramo-final-de-la-ruta-interoceanica-que-unira-el-atlantico-y-el-pacifico.shtml> Acesso em 05 de março de 2023.

¹¹⁶ Referência ao contorno rodoviário instalado na cidade Corumbá, que conecta fisicamente a BR-262 a cidade Corumbá com as cidades de Puerto Quijarro e Puerto Suarez. O equipamento que está relacionado ao sistema operacional da Rota Rodoviária Bioceânica tem por objetivo engendrar a referida integração física entre Brasil e Bolívia, contribuindo com a conexão bioceânica implementada entre os Portos de Santos, no Brasil, e os chilenos de Arica e Iquique (FERNANDES, 2015).

Historicamente, desde a conclusão da pavimentação da BR 262, em 1985¹¹⁷, particularmente no trecho Corumbá-Miranda, a rodovia cumpre o papel de interligar Santa Cruz ao Porto de Santos, permitindo que os produtos bolivianos de exportação, especialmente, a soja produzida nos arredores de Santa Cruz, fossem transportados até o Porto de Santos. Por conseguinte, fortalecia-se um Corredor entre São Paulo e Santa Cruz, onde a região fronteira Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez passaram a ocupar papel relevante nas questões de desembaraço aduaneiro, transbordo de mercadorias, estocagem, entre outros.

Nesse cenário, a partir de 1988, instala-se na região de fronteira a empresa prestadora de serviço para a Receita – a Agesa, com a finalidade de atuar no desembaraço aduaneiro e reduzir o tempo de permanência da carga, nesse espaço, em até 48 horas. Para isso, concentra, em suas instalações, órgãos responsáveis pelos diversos trâmites necessários, como: Receita Federal, Polícia Federal, Vigilância Sanitária, Ministério da Agricultura (OLIVERIA, ESSELIN, 2015).

Quanto ao modal ferroviário, a Ferrovia Oriental, uma das importantes indutoras do povoamento do extremo oriente boliviano, ao longo do seu trecho, possibilitou o nascimento e/ou crescimento de vários pequenos núcleos urbanos, entre estes, o mais representativo é Puerto Quijarro, uma cidade que cresceu em função da ferrovia. Fruto do estreitamento das relações diplomáticas entre Brasil e Bolívia, a construção da ferrovia Santa Cruz-Corumbá¹¹⁸ tinha como finalidade fazer a ligação da Bolívia com o sudeste brasileiro, aproveitando-se da chegada dos trilhos em Corumbá, nos idos de 1953 (OLIVEIRA; ESSELIN, 2015; SILVA, 2012). Assim, a ferrovia cumpre seu papel servindo para movimentar os fluxos de mercadorias destinados a essa região fronteira.

No que tange ao modal hidroviário, pela condição de país mediterrâneo que possui, a Bolívia tem dificuldades para ser competitiva no mercado internacional, não pelo custo de produção, qualidade ou falta de tecnologia, mas sim pelo custo logístico. Desse modo, ela precisa de portos de outros países vizinhos para poder receber ou escoar sua produção, o que faz da hidrovía Paraguai-Paraná um elemento fundamental de interesse nacional para que possa se desenvolver e obter vantagens competitivas (SANTA CRUZ, IBCE, 2021). Figura 22, a seguir, demonstra a movimentação de barcas bolivianas fazendo uso desta hidrovía.

¹¹⁷ Na ocasião, restaram ainda 21 km sem pavimentação, mas com boa condição de tráfego, a construção da ponte sobre o Rio Paraguai ainda era aguardada, assim, a travessia permaneceu sendo realizada sobre balsas até o final dos anos noventa (OLIVERIA; ESSELIN, 2015).

¹¹⁸ A criação de uma comissão mista para a construção da Ferrovia foi instalada em 1938, embora a chegada da ferrovia a Santa Cruz de la Sierra tenha ocorrido em janeiro de 1955, o trecho total Corumbá - Santa Cruz foi concluído somente em 1970 (OLIVEIRA; ESSELIN, 2015).

Figura 22 - Movimentação de Barcaças deixando Porto Jennefer

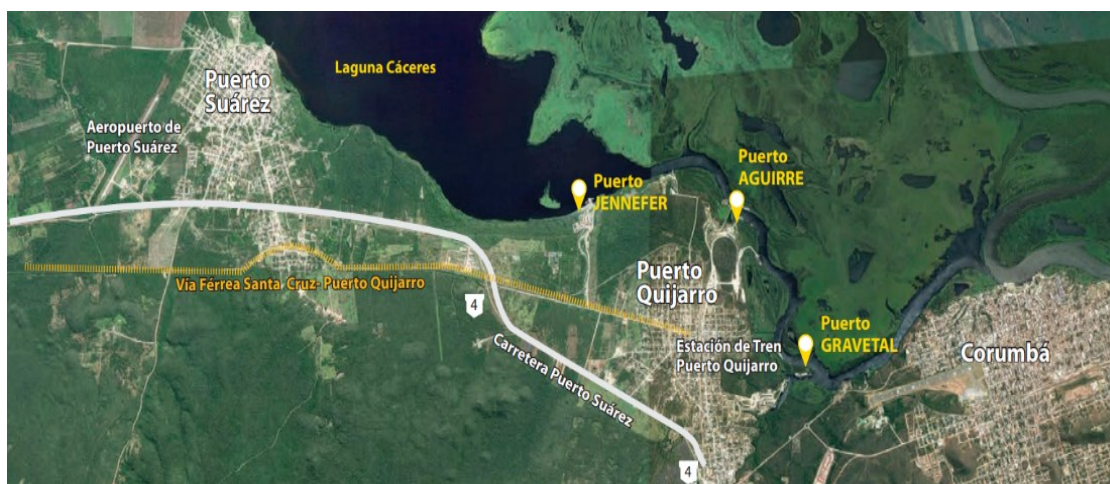


Fonte: Instituto Boliviano de Comércio Exterior (2021).

O acesso às águas internacionais passa por Puerto Quijarro, onde está situado o Sistema Portuário Tamengo, formado por três portos: Aguirre, Gravelal e Jennefer. Este Sistema, localiza-se no sudeste do Departamento de Santa Cruz, Província de Germán Busch, na região entre Puerto Suárez e Corumbá (Mato Grosso do Sul - Brasil), constituído pela Lagoa Cáceres, Canal Tamengo, Rio Paraguai e canais Sicurí e Tuyuyú. Tamengo é um canal natural-artificial de 11 quilômetros de extensão que vincula a Lagoa Cáceres, perto de Puerto Suárez, com o Rio Paraguai em frente à cidade de Corumbá, na cabeceira da Hidrovia Paraguai-Paraná, que constitui a única saída livre para o Oceano Atlântico. Este sistema portuário é alternativa atual e eficiente para o comércio boliviano (SANTA CRUZ, IBCE, 2021).

Construído em 1988, a central Aguirre foi o primeiro porto boliviano a acessar a Hidrovia Paraguai-Paraná. Puerto Aguirre é um porto que conta com armazéns públicos e privados para carga geral com 6.250 m² e capacidade estática de 32.000 t de grãos de soja, silos para produtos a granel, tanques de armazenamento para líquidos com capacidade para 15 mil toneladas. Possui plataformas de carga e descarga, terminais de cargas, docas especializadas, instalações para movimentação de cargas intermodais, granéis, produtos ensacados, líquidos e todo tipo de carga geral, solta e/ou containerizada. O Porto dispõe de comunicações por várias vias de acesso e mais de seis quilômetros de desvios ferroviários. As linhas ferroviárias ligam Santa Cruz a Campo Grande, San Pablo a Santos, Paranaguá (Brasil), conectando-se com portos fluviais no Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina, e acesso direto ao Oceano Atlântico. Além disso, tem acesso aos aeroportos de Puerto Suárez e Corumbá, ambos a apenas 10 km de distância (FERNANDES, 2012; SANTA CRUZ, IBCE, 2021). A Figura 23 demonstra sua localização.

Figura 23 - O sistema Portuário boliviano sobre o Canal Tamengo



Fonte: Instituto Boliviano de Comércio Exterior (2017).

A empresa Gravetal S.A iniciou suas atividades em 1994, com a produção de farelo e óleo de soja, direcionada ao mercado internacional. O Porto da Gravetal é destinado ao embarque e desembarque de grãos e combustíveis. Possui dois portos próprios com infraestrutura portuária para transporte, recebimento e embarque de matérias-primas. Está localizado na área de Puerto Quijarro, às margens do Arroyo Concepción, na fronteira entre a Bolívia e o Brasil, 600 km a leste da cidade de Santa Cruz.

O Porto Jennefer é um porto privado, localizado em Puerto Quijarro, a 640 km de Santa Cruz de la Sierra. O Complexo Portuário está estrategicamente instalado no Canal do Tamengo, afluente da Hidrovia Paraguai-Paraná. Iniciou suas atividades em 2011, como porto fluvial e terminal de granéis para exportação, pertencente à época ao Complexo Agroindustrial Portuário Nutrioil AS, empresa boliviana que contribui para a cadeia de produção, de distribuição e de desenvolvimento do setor alimentício nacional, que também oferece serviços de logística e marketing nacional e internacional.

Em outubro de 2018, recebeu a certificação de “Porto Internacional”, tornando-se o principal complexo logístico multimodal da Bolívia, em abril de 2019, a Alfândega Nacional cria a Administração Aduaneira Fluvial de Puerto Jennefer (depósito aduaneiro) e, em agosto de 2019, recebe em suas instalações, o primeiro vagão transportador de contêineres para a Bolívia pela Hidrovia.

Figura 24 - O Porto Jennefer



Fonte: Instituto Boliviano de Comércio Exterior (2021).

Sobre a relevância do empreendimento para a Bolívia, E14 avalia que o Porto Jennefer passa a ser um ator de altíssima relevância para o desenvolvimento econômico, em especial, para região fronteiriça.

Antes da existência desse porto pela hidrovia, a Bolívia movimentava 1,3/1,4 milhões de toneladas. A partir do final de 2018 e início de 2019 que nos tornamos porto internacional pulamos a 2,1 milhões de toneladas, esperamos chegar em 2025 com 3 milhões de toneladas pela hidrovia. Estamos falando de um incremento econômico com incidência no PIB boliviano até de 1% então é muito importante (E14).

O Complexo Portuário de Jennefer possui um cais para estacionar 24 barcaças e tem vários terminais multiusos: Terminal I: Dedicado a granéis sólidos e líquidos; Terminal II: Multiuso: Para granéis sólidos (clínquer, minerais, ureia, materiais de construção, como cimento, aço e ferro, cargas de projeto e outros); Terminal III: Multiusos - carga contentorizada: veículos, ferro e bobinas, contentores refrigerados; Terminal IV, V e VI: Multiuso – carga containerizada – (veículos), minerais; Terminal VII: Projeto de carga da IMO (carga controlada, carga perigosa).

6.2.6.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

Assim como acontece no Brasil, na Bolívia também existe a percepção, por parte dos atores, de que possuir os quatro modais de transporte confere ao país uma condição estratégica. Entretanto, é preciso considerar que a presença desses modais em determinada região, por si só, não definem a redução de custos de transporte. O principal ponto é saber as ligações que essa região permite que sejam feitas, se dispõe de conexão com outros modais (rodovias e ferrovias) em boas condições (LAMOSO, 2018).

*Nós somos como um ponto estratégico, tanto na Bolívia como no Brasil, é que aqui **temos quatro tipos de transporte**, os quatro principais, que é o **aéreo**, com o aeroporto internacional; **a ferroviária**, que isso não tem em qualquer outra fronteira... **Essa é a única fronteira da Bolívia que conta com uma ferrovia**, não só pra transportar carga como também é pessoas; e temos **a embarcação**, temos três portos que são importantes pra chegada de carga a nosso país, como também, a saída das exportações de soja que a Bolívia faz; e **a bioceânica**, a via terrestre que é a rodovia que une o pacífico com o Atlântico (E27).*

No caso do modal aéreo, o aeroporto Internacional de Puerto Suárez Capitán Ogaya G. localizado em Puerto Suárez, está desativado e precisa passar por reformas, já existe previsão de recursos no planejamento municipal, mas, por divergências políticas entre o alcaide (prefeito) e o governo central, as obras estão paralisadas.

*Uma coisa pendente é **arrumar o aeroporto**, dentro do planejamento no município consta que seja feita a reforma, é um financiamento, dinheiro público que tem que vir desses ministérios pra essa região. Ele está aí, é internacional, mas está sem funcionamento. Inclusive, já foi licitado e já tem tudo pra acontecer, não acontece por essa questão política, de repente 'o prefeito de Puerto Suárez não é da linha então, vamos atrasar esse assunto porque ele não tem que ter obra' (E27).*

O modal rodoviário conta com a rodovia bioceânica, inaugurada em 2013, conecta Bolívia e Brasil, é um dos principais meios utilizados para circulação de mercadorias (importação e exportação), bem como para o transporte de pessoas, diariamente inúmeras companhias de transporte rodoviário deixam o terminal com destino a Santa Cruz.

Bolívia e Brasil, nesta fronteira em particular eu poderia até me atrever a falar que é uma fronteira única em todo o contexto que têm Bolívia, principalmente com o Brasil, é temos uma rodovia bioceânica que cruza o Atlântico, né? Com o Pacífico, essa rodovia bioceânica é o que faz a grande diferença, entre outras fronteiras (E27).

Como abordado por Manetta (2009, p. 88), as melhorias na estrada entre Santa Cruz de La Sierra e Porto Suárez tem a finalidade de “conectar os principais centros bolivianos de produção com as vias internacionais de transporte e portos dos oceanos Pacífico e Atlântico (através do corredor bioceânico, uma ligação ferroviária existente entre o porto de Santos e o porto de Arica - Chile)”.

O modal hidroviário, via Canal Tamengo, permite à Bolívia acesso à hidrovía Paraguai-Paraná e é considerada uma boa alternativa para o comércio exterior boliviano. Contudo, não é possível operar o ano todo, devido a sazonalidade de chuvas na região pantaneira. Além disso, o canal carece de investimentos, por parte do governo central, para sua manutenção, a dragagem do Canal Tamengo faz-se necessária, principalmente, para nivelar-se às condições do calado do rio Paraguai. Para E18 (Diretor de Cooperação e Relações Internacionais de Santa Cruz) e E14 (Gerente do Puerto Jennefer), falta interesse político para realizá-la.

Vem se falado, faz muito tempo, que o governo central quer fortalecer [a fronteira] desde Puerto Suarez a Puerto Quijarro. Temos o Canal do Tamengo que o governo central deveria dragar, porém não o faz, então, é... há trabalhos que têm que ser feitos para poder fortalecer a fronteira (E18).

Se o governo quisesse realmente isso, estaríamos dragando o Canal Tamengo. Em Ladário e Corumbá, o rio Paraguai está sendo dragado, estamos tendo um rio Paraguai com um melhor calado e o Canal Tamengo continua com menos calado de água. Quando as águas descem muito, não podemos entrar no Canal, não estamos acompanhando a dragagem que todos os outros países estão fazendo, Brasil tá fazendo no rio Paraguai, Argentina tá fazendo um dragado impressionante, Paraguai também. Então, não estamos acompanhando isso, isso é infraestrutura (E14).

Outro desafio imposto às operações por esse modal é quanto à questão política, para que o Brasil entenda que os 4,5 km que são da captação de água (Canal Tamengo) até o Parque Marina Gatass e que, também, precisam ser dragados. O grande impasse é que o parque foi tombado como monumento histórico, assim como o Sistema de Captação de água, e não pode ser feita qualquer mudança, e o muro se tornou um obstáculo muito grande para o trânsito das barcaças.

Se você ver, é um portal pra nós, o sistema de captação, é uma porta obrigatória de entrada, não tem como fugir, se fosse dragado um pouquinho mais à esquerda, aí não teria problema. Isso favoreceria muito o trânsito das barcaças¹¹⁹ (E15, Gerente da CADEX).

O modal ferroviário, que já foi muito utilizado para o transporte de pessoas, hoje opera, principalmente, no transporte de cargas, está no centro das discussões referentes a **investimento** logístico devido a possibilidade que tem de servir como liame para viabilizar a concretização do *corredor ferroviário bioceânico oriental*¹²⁰.

*Puerto Suárez e Puerto Quijarro se encontram na fronteira, ambos têm acesso à rodovia e à ferrovia que une Brasil-Bolívia, então, é evidentemente uma fortaleza, desde que sigam sendo desenvolvidas iniciativas sul. Tem **que investir mais**, mas pra isso **tem que ser uma oferta interessante**, então, é preciso **incrementar o fluxo de comércio Corumbá-Puerto Suárez-Puerto Quijarro ou Mato Grosso do Sul – Santa Cruz**. Para isso, nós como departamento, estamos propondo o **Corredor Ferroviário Bioceânico Oriental** saindo de Santos-São Paulo a Santa Cruz passando por Salta, Argentina, e chegando a Antofagasta, Chile. Este é um corredor bioceânico viável que já temos estudado (E18).*

*Quando um país tem alternativas logísticas, tem opções, e se torna competitivo. Então, **sair do Pacífico e chegar ao Atlântico** é... evidentemente. **com menos custo e***

¹¹⁹ Os comboios que são de vinte barcaças vindo da Argentina e do Uruguai pra Bolívia têm que ficar em Ladário, por conta do sistema de captação de água só pode passar de uma a duas barcaças por vez, uma cheia ou duas vazias; então, todos os comboios são conformados lá em Ladário em frente da Granel e, de lá, eles vêm e de duas em duas barcaças entram na Bolívia. Atravessam 11 km para chegar até ao porto. São 10 viagens vazias e quando está cheia de uma por vez, depende do nível de água.

¹²⁰ É importante frisar que, na Bolívia, por divergências políticas entre o governo central (Bolívia) e o governo departamental (Santa Cruz de la Sierra). Há duas propostas diferentes para esse corredor, o proposto pelo estado central é o corredor ferroviário bioceânico de integração, embora carregue o termo 'integração' no seu título, não está sendo coordenado com os seus próprios estados subnacionais (Santa Cruz, Cochabamba e La Paz).

menos tempo é fundamental. Então, esse corredor é fundamental, muito especialmente pra região, não falo de países, tô falando da região nossa, que somos mediterrâneos e a parte do centro oeste brasileiro que também tem dificuldades pra escoar sua produção. Então, beneficiaria e o fluxo de intercâmbio seria muito, muito maior entre todos os países da região (E14).

Como observado no lado brasileiro, E18 enfatiza a necessidade de tornar a proposta interessante, incrementar ainda mais o fluxo comercial entre os dois países, e principalmente desenvolver **iniciativas de cooperação**. Essas iniciativas, já estão presentes nas ações que buscam **parcerias** entre atores chave dos países interessados na implantação do corredor ferroviário. Para E14, a proposta do corredor ferroviário tem o potencial de ampliar as opções logísticas das regiões envolvidas, tornando os produtos mais competitivos, além de favorecer o fluxo de intercâmbio entre os países.

Entre os maiores desafios para a efetivação desse projeto, merece destaque a insegurança jurídica resultante dos problemas sociais no país. O “Paro” cívico é apontado, por alguns dos entrevistados, como a maior fragilidade do projeto.

Um grande problema que temos na Bolívia é o movimento ‘paro’ e eu falo que enquanto não mudar isso, todos os tipos de projetos vão ser ameaçados. Eu acho que a maior ameaça do corredor bioceânico ferroviário é isso. A rota bioceânica rodoviária inicialmente passava pela Bolívia. Está fora porque é óbvio! Um investimento desse tamanho, com todo esse trânsito do Brasil destino ao Pacífico, se bloqueamos aqui na Bolívia, o prejuízo é macro. Já não só pra nós, já é um efeito dominó pra todo o contexto. Infelizmente, é uma coisa que é muito difícil (E14).

Com certeza, o elo mais fraco que tem na Bolívia é a segurança jurídica, quando acontecem os problemas sociais, porque, a primeira coisa que ocorre quando se tem problemas sociais, é interditar as rodovias e a ferrovia – o ‘paro’. Isso é uma pressão econômica que os setores da Bolívia têm para o governo (E22).

O mais recente e mais longo dos últimos anos, com 36 dias de duração (22/10/2022 a 26/11/2022, conforme divulgado pela imprensa local na

Figura 25), buscava um acordo que garantisse a realização do Censo Demográfico e Populacional, em 2023, antes do ano eleitoral (2024). Para o Brasil, sempre que ocorre esse movimento, representa a paralisação do comércio exterior, entre os dois países, uma vez que é por meio da rodovia bioceânica que circulam diariamente cerca de 300 caminhões, os prejuízos são enormes¹²¹. Para os municípios fronteiriços de Corumbá, Ladário, Puerto Quijarro e Puerto

¹²¹ De acordo com a reportagem do Jornal Campo Grande News (2022), o auditor chefe da Alfândega da Receita Federal de Corumbá, Erivelto Torrico Alencar, informou que, em valor comercial, 90% são exportações brasileiras e 10%, exportações bolivianas. Consequentemente, em 25 dias úteis de paralisação, os exportadores brasileiros e bolivianos deixaram de faturar R\$ 1.012.500.000 e R\$ 112.500.000, respectivamente. Cf. <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/apos-36-dias-greve-e-suspensa-e-fronteira-com-a-bolivia-e-reaberta-em-corumba>. Acesso em 20 mar. 2023.

Suárez, há a interrupção das trocas comerciais, além de interferir no movimento pendular de estudantes de ambos os países.

Figura 25 - Início e fim do ‘Paro’ de 36 dias na fronteira Brasil- Bolívia



Fonte: Campo Grande News (2022).

Desse modo, pelas situações expostas, fazer da Bolívia uma localização estratégica para implantação do corredor ferroviário bioceânico oriental é tarefa difícil e desafiadora, mas não impossível, desde que Bolívia e Brasil trabalhem em conjunto por esse objetivo comum. E, nesse sentido, a exemplo do que está sendo feito na região fronteiriça do Paraguai, as **parcerias institucionais**, que vêm sendo estabelecidas, cumprem papel fundamental para dar suporte e viabilidade ao projeto.

6.2.6.2 Dinâmica fronteiriça: legislação – o regime aduaneiro

Considerando o fluxo comercial de exportação e importação que passam por essa fronteira, no eixo de infraestrutura de transporte e logística, a questão da **legislação** se faz muito presente: desde a limitação de autonomia administrativa dos governos, departamental e municipal, para a tomada de decisões, até, por exemplo, procedimentos referentes à contratação de profissional habilitado para atuar na liberação de cargas.

O problema de dragagem do Canal Tamengo, por exemplo, perpassa pela questão de divisão de competências. Conforme afirma o entrevistado E18, o governo departamental de Santa Cruz possui atribuições e competências para sanar apenas as demandas de infraestrutura dentro do departamento, as que envolvem relacionamento com outros países, como é o caso da dragagem do canal, são atribuições do governo central. É preciso respeitar essa divisão.

No caso do Canal Tamengo, nós temos disposição, inclusive todo o maquinário para poder dragá-lo. Mas não podemos porque não é competência nossa, é competência do governo central. Como departamento, nós não podemos nos meter a fazer algo

que quem tem que fazer é o governo central, então, estamos com as mãos atadas. Então, aí é preciso uma iniciativa binacional que, através do governo de Mato Grosso do Sul, pressione a Brasília, e Brasília pressione a La Paz, tem que ser assim, por aí (E18).

Em relação ao **regime aduaneiro** para a liberação de cargas no posto de controle, a principal crítica versa sobre a deficiência de recursos humanos, assim como já apontado por atores do lado brasileiro. O número de servidores da Receita Federal, lotados na Aagesa, não acompanha o volume do fluxo de comércio exterior, que desde a conclusão da rodovia bioceânica, só tem se elevado.

Nós temos, também, um processo de contratação de pessoas pra Receita Federal que também não está acontecendo, faz 15 anos que nós temos um número de pessoas muito baixo, pro volume de comércio exterior que a gente tem. E, portanto, um desafio muito grande a ser superado (E22).

No âmbito das trocas comerciais, entre a população fronteiriça, um problema que causa desconforto, conflitos e, até mesmo, atrasos para o desenvolvimento da região, é o excesso de burocracia para fornecimento de serviço de manutenção de equipamentos industriais.

Pra eu mandar o equipamento lá pra Corumbá é complicado, é por causa do equipamento que tá entrando, às vezes, pra o técnico vir aqui com seus equipamentos, também é complicado, porque a aduana entende que está entrando com equipamento estrangeiro pro país. Então, temos um Tratado de Roboré¹²² que, teoricamente, deveríamos respeitar isso, mas é um processo que tá dependendo muito de pessoas, como interpretar a leis e isso daí atrapalha o nosso melhor desenvolvimento como região (E14).

Há dificuldade também com a legislação, quando se trata de atender as demandas de consumo próprio, desde eletrodomésticos da linha branca (geladeira, lava-louças, freezer, lavadora de roupas, micro-ondas, forno, fogão etc.) até itens de alimentação típicos da Bolívia, como o ‘mote’¹²³ ou ‘chuño’¹²⁴.

Temos dificuldades quando queremos passar um ar-condicionado e uma geladeira, somos trancados do lado boliviano, pra pagar um imposto adicional, sendo que não temos opção de comprar em outro lugar. Pelo Tratado de Roboré¹²⁵, deveria ser identificado como um produto de consumo próprio, mas como ele passa do valor que

¹²² O Tratado de Roboré é um instrumento firmado entre o Brasil e a Bolívia, em 1958, que contém convênios de livre trânsito, cooperação econômica e técnica, de comércios inter-regional e ensino obrigatório de espanhol para escolas brasileiras e de português para escolas bolivianas (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

¹²³ Milho ou trigo cozido, consumido em várias regiões do continente americano.

¹²⁴ Produto do processo de desidratação da batata, é uma batata que é submersa no fundo do lago de Titicaca que é congelado e tem um processo que deixa a batata diferente, com alto valor nutritivo. Tanto o chuño como o mote, são produtos típicos de costume ocidental que se consome na Bolívia para acompanhar comidas.

¹²⁵ O Convênio isenta de impostos e obrigações fiscais, o comércio de varejo destinado ao consumo das populações fronteiriças. O montante estipulado à época, por pessoa física radicada na região de fronteira, era de três mil cruzeiros por semana, ou o seu equivalente em pesos bolivianos (SILVA, 2022, p. 65).

eles colocam como referência, porque a lei é... a lei é muito antiga, cria-se esse problema (E27, Membro do Comitê Interinstitucional de Frontera da Bolívia).

Eu já vi gente passando a fronteira e ser tirado deles um quilo de 'mote', tem pessoas bolivianas que moram em Corumbá, que vem e compram aqui porque lá não existe o mote; não existe o 'chuño'. Se for parado por um fiscal, apreende mesmo (E27).

Essa dificuldade dos fronteiriços, para as trocas comerciais, poderia ser solucionada a partir de uma atualização desse Tratado de Roboré, em vigor desde 1958, mas totalmente desatualizado e, por vezes, ambíguo, podendo ser interpretado de diferentes formas. E, isso dificulta muito o dia a dia da população fronteiriça.

6.2.6.3 *As relações econômicas*

Nas relações econômicas, a transferência de mercadorias (importação e exportação), com exceção do gás natural (via gasoduto), ocorre através dos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. Ao analisar o fluxo das exportações e seus efeitos nas interações comerciais, Silva (2015) classifica as redes de transporte da região fronteiriça entre Puerto Suárez e Corumbá em três tipos: de commodities; de bens de consumo e bens de produção; e de gás natural¹²⁶. Cada uma possui necessidades específicas de infraestrutura para realização de suas atividades, como observa E14. Destes, segundo o autor, as estruturas do primeiro e do segundo tipos são as modalidades de rede transporte com maior efeito territorial na escala das cidades fronteiriças.

Então, quando um país tem alternativas, opções, cada produto será mais eficiente em alguma dessas opções e o país ou a região como um todo ganha (E14).

Para o transporte de commodities (minério de ferro e soja), cada país possui seus terminais com acesso à hidrovia, conectados por ferrovia e/ou rodovia. Em razão do acesso à hidrovia do Paraná-Paraguai e da rodovia bioceânica, é através de Puerto Suárez e Corumbá que passa mais de 95% do comércio bilateral entre a Bolívia e o Brasil, além de fluxos comerciais destinados a outros países. Na fronteira boliviana, Puerto Suárez e Puerto Quijarro possuem os únicos terminais fluviais com acesso direto à hidrovia Paraná-Paraguai através do canal Tamengo (SILVA, 2015).

Pra o caso da Bolívia, a hidrovia é a única saída que temos pra o Atlântico, sim, pro mar. Temos um canal de 11 km: quatro são brasileiros e sete e meio são da Bolívia. Então, a oportunidade que temos, ... daqui chegamos ao Rio Paraguai e, a partir do Rio Paraguai, continuamos pra os portos de entrada argentinos ou uruguaios. O

¹²⁶ Embora, possua os valores totais mais expressivos nas trocas comerciais, por ser administrado e mantido por empresas majoritariamente de capital estatal, resulta em poucos efeitos territoriais locais. A administração e manutenção são feitas por empresas de capital majoritariamente estatal (SILVA, 2015).

grande desafio que temos é manutenção do sistema de navegação expedido, com um calado suficiente e igual pra poder navegar o máximo período do ano. Agora, por exemplo, só a área que temos tratado é que está navegável todo o restante está mato verde (E15).

Além do desafio informado por E15 para a realização da dragagem, há, também, os desafios quanto a divergência de legislação na questão trabalhista (recolhimentos trabalhistas) e a dificuldade de locomoção dos trabalhadores (brasileiros), uma vez que, há um acordo tácito entre os taxistas brasileiros e bolivianos sobre o transporte de passageiros na região: veículos bolivianos não podem transportar passageiros no lado brasileiro, assim como os táxis brasileiros não podem transportar no lado boliviano (CONTE, 2022).

Na empresa, basicamente temos 40/50 brasileiros trabalhando, uns 15 a 20 diretos, e eles têm muita dificuldade na hora de cruzar a fronteira. A empresa tem o sistema de transporte pra todos os trabalhadores, mas quando atravessamos a fronteira temos problema do sindicato de táxis e outros que não deixam o carro/o transporte boliviano ir e deixar os brasileiros dentro de Corumbá. Tem que pegar taxi brasileiro, cada um tem que chegar até a fronteira, atravessar e, aí sim, depois da fronteira, o ônibus pega eles pra trazer pra empresa. É uma dificuldade, sendo que estamos ambos gerando riquezas (E14).

É, também, um negócio que deveríamos ter um convênio como países por tema do aporte trabalhista. Eu não posso fazer um aporte trabalhista no Brasil, tem que ser um aporte aqui na Bolívia, só que não é válido pra o trabalhador brasileiro, pra sua aposentadoria e demais no Brasil. Deveríamos ter um tipo de convênio de que quem aportou aqui seja válido pra o Brasil (E14).

Diante disso, observa-se que o transporte pelo modal hidroviário, ainda que gerando riquezas para ambos os países, como afirma E14, enfrenta dificuldades e limitações, que se minimizadas, podem significar uma oportunidade para ampliar competitividade no mercado internacional.

Temos uma produção muito grande brasileira e boliviana que deveríamos exportar. Acho que temos todas as condições de poder é... aumentar esse fluxo de produção, esse fluxo de produto pra o mercado internacional. O que está faltando é melhorar as condições de navegabilidade (E14).

O transporte rodoviário de bens de consumo (alimentos, vestuário, material de construção) e bens de produção (máquinas e equipamentos industriais), é o que apresenta efeitos territoriais mais notórios na região fronteira, devido aos trâmites necessários para a passagem das mercadorias pela fronteira, como fiscalização sanitária, tributária e das especificações dos dados contidos na documentação apresentada. “Esses trâmites significam um aumento do tempo para o deslocamento das mercadorias e a permanência delas, durante este período, nas cidades gêmeas, além da permanência de caminhoneiros e profissionais das empresas de transporte” (SILVA, 2015, p. 152).

6.2.6.4 Formação de arranjos de gestão

Os desafios apresentados, tanto para melhorar a infraestrutura quanto para dragagem do Canal Tamengo, como para agilizar os procedimentos aduaneiros, muitas vezes sujeitos à interpretação de cada fiscal, demandam **ações compartilhadas** que priorizem as necessidades específicas do local. Ainda que a preocupação dos atores fronteiriços esteja centrada em viabilizar o corredor bioceânico ferroviário, é importante que se mobilizem, também, para resolver problemas na esfera mais local desta fronteira, problemas estes que, por exemplo, perpassam pela questão da comunicação, como pontua o entrevistado E14.

*Eu acho, sempre que falamos de evento de logística, falamos Brasil e a China, e a Europa, Estados Unidos, Bolívia ...**mais e nós, entre nós?** Se **está faltando** um micro, **uma comunicação** 'de casa', vamos falar, **interna** (E14).*

Creio que deveríamos começar primeiro com o sistema aduaneiro, práticas aduaneiras, e outros órgãos que participam no processo de importação e exportação, como, por exemplo, o Mapa e Senasag¹²⁷: criar protocolos comuns ou viabilizar/criar um protocolo único para poder é... agilizar isso. Somos diferentes, mais eu acho que temos que criar um protocolo único pra poder facilitar isso. A falta de orientação é muito grande pra o exportador e importador, tanto brasileiro como boliviano (E14).

Não temos um sistema aduaneiro que acompanhe a atividade da exportação, somos uma burocracia incrível, então, para você entrar no sistema de exportação, a burocracia que temos, documental, ainda é muito grande, acho que a Bolívia como um todo (E14).

Ainda a respeito do modal hidroviário, a principal preocupação do governo e das empresas de transportes fluviais, localizadas em território boliviano, são as condições de navegabilidade do Canal Tamengo, que dá acesso aos terminais de Porto Aguirre e da Gravetal. Porém, “por estar na sua maior parte situada em território brasileiro, a execução de obras de manutenção do canal e as normas para navegação são estabelecidas por órgãos brasileiros” (SILVA, 2015, p. 150). Os entrevistados E18 e E14 frisam que a solução precisa ser em parceria.

Primeiro, temos que fortalecer, eu creio que é importante uma força conjunta entre Santa Cruz e Mato Grosso do Sul para pressionar nossos governos centrais para que façam a dragagem do Canal Tamengo (E18).

Nós ficamos todos em um sistema integrado, então, referente à questão logística hidroviária em si, está faltando muito é...comunicação/contato (E14).

¹²⁷ Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria.

Outra questão latente, no modal hidroviário, diz respeito a problemas de comunicação entre o sistema portuário de Puerto Quijarro, particularmente, Puerto Jennefer e a Capitania dos Portos de Ladário.

Falta uma concordância entre ambas as capitánias, às vezes, a capitania de Ladário determina que hoje não vai navegar porque tem uma competição, por exemplo, o calado são um, em definitivo é o mesmo sistema. Se eu não consigo navegar algum ponto crítico em Ladário, eu não consigo chegar ao meu destino, ou seja, atrapalha do mesmo jeito. Então, considero que temos uma falta de comunicação/integração entre ambas as autoridades fluviais pra que todos os usuários entendamos quando é possível ou não navegar (E14).

Além de comprometer o fluxo da navegação, causar transtornos quanto ao descumprimento de prazo junto ao cliente, a falta de integração das informações gera prejuízos financeiros.

Uma barçaça, um dia tem uma multa de 200 dólares. Meu comboio é de 20 barçaças, significando 4000 mil dólares/dia; um rebocador, são outros 1000 dólares por dia, vamos pra 5000 mil dólares por dia. Se eu atraso por uma falta de comunicação, o comboio nosso vai até a Argentina ou até o Uruguai, e lá eu tenho um buque de ultramar que eu pago entre 12000 mil/15000 mil dólares/dia, tem uma equipe de funcionários, posso não ter usado, mesmo assim, tenho que pagar pelo serviço que não se conseguiu fazer por uma falta de coordenação entre as autoridades fluviais pra poder navegar (E14).

Para minimizar essas fragilidades apresentadas e identificar pontos fortes da infraestrutura que se encontra na fronteira, desde Puerto Quijarro a Puerto Suárez, visando a integração com a estrutura do lado de Corumbá, o governo departamental de Santa Cruz encontrou nas alianças público privadas (APP's), uma alternativa para o aporte de recursos.

Nós ... como governo departamental temos aprovado a lei de APPs, alianças público privadas, com a finalidade de poder gerar infraestrutura dentro de nossa operação geográfica. Então, nós temos uma agenda, um par de ideias que vai fortalecer toda a região, fortalecer o comércio e infraestrutura entre Bolívia e Brasil (E18).

As chamadas parcerias público-privadas (PPPs), como são conhecidas no Brasil, configuram-se como um dos desenhos organizacionais que os governos têm utilizado para incrementar os investimentos em infraestrutura. Trata-se de arranjos cooperativos institucionais compostos por atores dos setores público e privado (HODGE e GREVE, 2007), que têm, como características, a definição conjunta de objetivos, responsabilidades e áreas de atuação de cada parceiro. Governos de países em desenvolvimento estão utilizando este arranjo contratual na tentativa de “reduzir os gargalos de infraestrutura, principalmente nos setores de transportes, de energia elétrica (produção e distribuição), telecomunicações e de captação, tratamento e distribuição de água” (NOBRE FERNANDEZ, 2014, p. 59).

Como o projeto do corredor ferroviário oriental é de iniciativa do departamento de Santa Cruz, e não do governo central, face à sua limitação de recursos para investir no projeto, as APP's ou PPP's assumem papel fundamental para a sua viabilidade.

*O projeto que temos pensado é o corredor ferroviário, mas creio que sempre tem que se pensar em mais de uma dimensão. Além disso, **vamos ter que fortalecer as operações rodoviárias**, evidentemente, nem tudo será transportado por trem, **há coisas que vão por rodovia** ou, inclusive, hidrovias, pois, **se queremos ter um nó logístico**, temos que **ter a garantia** de que todos estão **funcionando bem**. **É aí que entram as APPs**. Nós como governo departamental, não temos muitos fundos, novamente, não somos federais, não podemos gerar muitos ingressos próprios, dependemos muito do estado (E18).*

No tocante às ações para viabilizar o projeto do corredor bioceânico ferroviário oriental, enquanto governo departamental, Santa Cruz busca através do conselho consultivo de relações internacionais – Zicosur¹²⁸, inserir as questões regionais na agenda global.

*Sobre o corredor bioceânico ferroviário, tivemos uma reunião com o conselho consultivo de relações internacionais, que é o Zicosur, para estabelecer rotas críticas para o posicionamento regional no globo e **fortalecer as forças de Paradiplomacia regional**. Vendo como vamos fazer a cooperação sul-sul, a cooperação triangular dentro dos estados membros que são: Argentina, Bolívia (toda a Bolívia menos La Paz), Brasil, Chile, Paraguai e Peru. Então a ideia do conselho consultivo justamente é inserir o bloco Zicosur na agenda global (E18).*

Na perspectiva de Prado (2013), a Paradiplomacia expressa uma possibilidade que os entes subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, sem depender da ação dos respectivos governos centrais. De acordo com Nascimento (2016, p. 15), por meio do viés da chamada paradiplomacia transfronteiriça, os atores locais, particularmente dos governos subnacionais, podem realizar atuação externa posto que: viabilizem a comunicação entre instâncias subnacionais, constituem núcleos menores de decisão; “são articulações de ‘políticas de baixo’, que contemplam interesses locais, os quais dificilmente seriam articulados pelas linhas da política externa nacional”.

Registra-se que o entrevistado ressalta a importância de se coordenar através do Zicosur, envolvendo estados, para que possa atuar dentro de sua jurisdição, enquanto

¹²⁸ A ZICOSUR (Zona de Integração Centro-Oeste da América do Sul) é um fórum de integração internacional composto por províncias da Argentina, estados do Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande Do Sul e Santa Catarina), departamentos da Bolívia (a exceção de La Paz) e Paraguai, regiões do Chile e Peru e Municípios do Uruguai, incluídos no centro-oeste da América do Sul que expressaram sua disposição de promover a integração regional e a ligação virtuosa com o contexto global, a fim de promover o desenvolvimento sustentável da América do Sul. Possui a particularidade de que seus membros não são estados nacionais, mas unidades administrativas subnacionais, com exceção do Paraguai e do Uruguai, são economias periféricas em relação aos centros econômicos das nações a que pertencem (ZICOSUR, 2023). Foi criada em 1997, como uma iniciativa da Secretaria de Integração Regional de Antofagasta (Chile) para fomentar a inserção dos entes subnacionais do Centro-oeste sul-americano, no cenário internacional, ao propor a ligação entre os portos do Atlântico e Pacífico (HOURCADE; ODDONE, 2012).

departamento, porque, em nível de país, seria via Mercosul e governo central da Bolívia. Outra iniciativa de integração que está ocorrendo, via Zicosur, é a comissão de infraestrutura e logística:

A comissão de infraestrutura e logística está fazendo, nesse momento, a criação de um mapa integrado com todas as regiões do Zicosur. Quer dizer que vamos ter um mapa onde vamos poder ver que vias de trem se cruzam, que rodovias se cruzam a nível de fronteiras, e a nível interno do Zicosur, onde há porto seco, onde há aeroporto, onde há porto úmido, onde há hidrovía, onde há ferrovia e que outra opção que podemos ter, tudo vai estar integrado, de toda a região (E18).

Na área de infraestrutura e serviços, consta na agenda da ZICOSUR como objetivos de trabalho: Desenvolvimento de corredores bioceânicos multimodais e suas conexões na sub-região; Desenvolvimento da integração ferroviária através do desenvolvimento de projetos e seu financiamento; Promoção da interligação da Hidrovía Paraguai-Paraná e dos corredores bioceânicos; Flexibilização e desburocratização dos órgãos de controle de fronteiras nos países membros da sub-região (HOURCADE; ODDONE, 2012). Como tratados neste tópico, todos estes objetivos contemplam as necessidades da fronteira Brasil-Bolívia.

6.2.6.5 Os principais desafios no eixo de infraestrutura e logística na fronteira Brasil-Bolívia

Para a melhoria da infraestrutura de transporte e logística que Corumbá e Ladário dispõem, vários desafios precisam ser superados. No modal rodoviário, o uso alternativo da BR 262 para escoamento da produção do minério de ferro, imposto pela falta de chuvas na região pantaneira, provoca um profundo desgaste na rodovia, causando deformações permanentes e elevando risco de acidentes e, o desembarço aduaneiro, ainda exige ações para dar celeridade ao processo; no modal hidroviário, as condições de navegabilidade são ditadas pela quantidade de chuvas que ocorrem na região, não sendo possível navegar o ano todo devido à redução da profundidade do rio Paraguai; no modal ferroviário, até a data da pesquisa de campo, havia um impasse entre a necessidade de revitalização da linha férrea, em especial no trecho Bauru - Três Lagoas - Campo Grande – Corumbá, desativada desde 2015 e o interesse da Rumo em investir ou não na reforma da linha. Nesse momento, frisa-se sobre o modal ferroviário, que estão concentradas ações para o estabelecimento de parcerias com diferentes instituições locais/regionais, por esta ser alvo de melhorias que deem condições de viabilizar o projeto do corredor bioceânico ferroviário passando por Corumbá.

Entre os desafios para refinar a competitividade da Bolívia, por meio de seus modais de transporte, destacam-se: no modal aéreo, resolver o impasse político entre o prefeito (alcaide) de Puerto Suárez e o governo central para que a reforma seja realizada; no modal

rodoviário, minimizar os gargalos existentes quanto ao desembarço aduaneiro, criar protocolos que sejam similares entre ambos os países; no modal hidroviário, viabilizar as condições de navegabilidade do Canal Tamengo, obter maior clareza e fluidez na comunicação entre as autoridades portuárias Bolívia-Brasil; no modal ferroviário, o foco está na necessidade de torná-lo ‘atrativo’ como parte do projeto de implantação do corredor bioceânico ferroviário.

Sobre o andamento do projeto do corredor bioceânico ferroviário, o entrevistado E18 afirma que está em curso diálogos com diferentes atores: cônsul do Chile, ferrovia oriental, empresa que administra todas as ferrovias do lado boliviano, secretário de desenvolvimento econômico de Corumbá, governador de Campo Grande (na época Azambuja) e autoridades de Salta. Afirma ainda que todos demonstraram-se interessados.

Interesses tem por todo lado, ações concretas em si, estamos em etapa de negociação. Já me assegurei que todas as vias bolivianas estão ok, em bom estado de funcionamento. Agora as debilidades seriam os caminhões do Brasil que tem que acessar por ele. Nós aqui temos que ter um nóculo logístico multimodal (E18).

O entrevistado também ressalta a importância do uso da Paradiplomacia, via Zicosur, para que, futuramente, possa haver um padrão mínimo dos procedimentos logísticos a serem seguidos ao longo de todo o corredor, isto é, buscar garantias de padronização de serviços em todo o corredor.

Por exemplo, que o nó logístico em Campo Grande tenha os mesmos procedimentos de logística da Bolívia, é um grande desafio. Nós já temos que vê-los, creio eu, como padrões mínimos; os padrões mínimos têm que ser satisfeitos em todo o corredor, a fim de garantir a eficiência e eficácia. Isso é um desafio, porque temos que ver a legislação dos três países envolvidos, aí vai ter que entrar nos governos centrais. Aí usaremos a Paradiplomacia para pressionar as capitais, não é a mesma coisa que Santa Cruz pedir ao governo central e que 71 governos subnacionais peçam ao governo central (18).

Nesse sentido, pretende usar a força da Paradiplomacia para fazer pressão junto aos governos centrais, a fim de concretizar as ações pretendidas, o Zicosur está constituído por 71 membros, logo, é uma oportunidade que precisa ser explorada.

6.2.7 A percepção dos atores na saúde. Caso 1 – Brasil: Corumbá e Ladário

As discussões pertinentes ao desenvolvimento regional fronteiro, têm sido ampliadas, nos últimos tempos, e as políticas públicas com ênfase na redução das desigualdades

economias e sociais têm favorecido alguns avanços. Ainda que, com uma lenta mudança, as regiões de fronteira começam a ser vistas pelo Estado como um campo de possibilidades para integração e algumas estratégias políticas são delineadas com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população. Nesse contexto, a saúde possui relevante papel, tanto para a PNDR, como para a estratégia de integração do continente, constituindo-se em um liame entre a sociedade nacional e os cidadãos fronteiriços (ESPIRÍTO SANTO, 2013).

Com efeito, é necessário desvelar como as políticas públicas têm sido desenvolvidas nessa região, segundo a percepção de seus atores locais, pois, a municipalidade, pelo conhecimento que possui da realidade, tem propriedade para avaliar as ações empreendidas, suas virtudes e suas fragilidades, bem como nortear caminhos para tomadas de decisão mais assertivas, por parte dos gestores públicos.

O artigo 196 da Constituição declara que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 2023). A partir deste artigo, instituiu-se o princípio da Universalidade da cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS), que garante o acesso à saúde para todos os cidadãos que estejam em território nacional, independentemente de sua nacionalidade. Portanto, fica garantida a assistência de caráter indiscriminado, acolhendo a todos sem nenhuma distinção (sexo, ocupação, características sociais ou credo religioso).

No que se refere à organização do SUS, orienta-se a constituição de redes regionalizadas e hierarquizadas¹²⁹ e, a partir do Decreto nº 7508/ 2011, estabeleceu-se a delimitação de territórios, em cada Estado do Brasil, que passaram a ser organizados por regiões da saúde. Em cada uma das regiões deve haver articulação entre o gestor estadual de saúde e os gestores municipais para definir a gestão regional. Segundo o Decreto, o conteúdo mínimo de cada região consiste em: Atenção Primária (postos de saúde e ESF), Urgência e Emergência (ambulâncias da SAMU), Atenção Psicossocial (CAPS), Atenção Ambulatorial Especializada e Hospitalar (serviços de saúde específicos, restritos às pessoas com necessidade de atendimento por especialistas) e Vigilância em Saúde (KIRST; DARSIE, 2021). Qualquer uma

¹²⁹ A hierarquização das Ações e Serviços de Saúde deve se dar em níveis de complexidade crescentes, garantindo o acesso universal aos usuários de saúde: a) atendimentos de baixa complexidade, normalmente ocorrem através da Atenção Primária, nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) ou Estratégias de Saúde da Família (ESF) que possuem uma estrutura física mais simples e poucos equipamentos, mas contam com as Equipes de Saúde da Família que acompanham pacientes por meio de atendimentos domiciliares, com um trabalho fortemente focado em ações de promoção à saúde e prevenção de riscos; já s atendimentos de Média e de Alta Complexidade são realizados em ambulatórios e hospitais, com maior estrutura física e de maquinário. Os problemas de saúde atendidos nestes níveis de complexidade demandam a intervenção de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos para apoio diagnóstico e tratamento dos pacientes (KIRST; DARSIE, 2021).

dessas instâncias é considerada porta de entrada do SUS, isto é, locais de atendimentos iniciais (BRASIL, 2011b).

Em Corumbá, o sistema municipal de saúde é constituído por vinte e cinco (25) Unidades de saúde/Estratégias Saúde da Família (ESF's), distribuídas por toda a cidade, com ações em várias especialidades. Destas, vinte e duas (22) estão na área urbana e apenas três (03) na área rural. Conta, ainda, com quatro unidades de urgência e emergência: Pronto Socorro, Samu (192), Central de Regulação e Unidade de Pronto Atendimento (UPA), essa última, situada na parte alta da cidade. Em Corumbá, há três hospitais: A Santa Casa da Misericórdia¹³⁰, O hospital de Caridade Maternidade (ambos filantrópicos conveniados com o SUS) e o Hospital CASSEMS – Unidade (particular).

Possui também programas voltados à saúde do trabalhador: Centro de Referência da Saúde do Trabalhador – CEREST; dependentes químicos e portadores de necessidades especiais: Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), com três unidades de atendimento – o Caps I atende crianças e adolescentes, o Caps II atende adultos e Caps Ad atende dependentes químicos; Vigilância em Saúde¹³¹: Centro Controle de Zoonoses (CCZ), Vigilância Saúde Ambiental, Vigilância Sanitária, Centro de Controle de Vetores (CCV), Doenças e Agravos não transmissíveis (DANT), Vigilância Epidemiológica; e Centros especializados, com destaque ao Centro de Saúde da Mulher.

Ladário, por sua vez, conta com 5 unidades básicas de saúde, 1 Centro de Controle de Zoonoses, todavia não possui maternidade ou Unidade de Pronto Atendimento. Nas dependências da Marinha do Brasil, está situado o Hospital Naval de Ladário. Segundo a divisão regional de saúde, no estado de Mato Grosso do Sul, Ladário se insere como microrregião, devendo ter suas demandas de média e alta complexidades, atendidas por Corumbá.

¹³⁰ Fundado em 1904, a Santa Casa de Misericórdia de Corumbá é um hospital filantrópico conveniado com o SUS, também chamado de Associação Beneficente de Corumbá. Possui diversas especialidades, como odontologia, cirurgia cardiovascular, medicina do trabalho e pediatria. Historicamente, no início do século 20, devido a sua proximidade com a Bolívia. A cidade de Corumbá era uma área de segurança nacional, por essa razão, o exército montou bases e quartéis na região, para atender a população carente, criou o hospital militar. Contudo, somente em 1912, o Hospital da Santa Casa foi inaugurado, passando a fornecer atendimento a toda população corumbaense (SANTA CASA CORUMBÁ, 2023).

¹³¹ Refere-se ao campo integrado e indissociável de práticas, fundamentado no conhecimento interdisciplinar e na ação intersetorial, desenvolvidas através de equipes multiprofissionais, com a participação ampla e solidária da sociedade, através de suas organizações, entidades e movimentos. Nesse campo, destacam-se, para fins desta pesquisa, a Vigilância Epidemiológica: conjunto de ações que proporcionem o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual e coletiva, com a finalidade de adotar ou recomendar medidas de prevenção e controle de doenças e agravos à saúde; e o Controle de Zoonoses: desenvolvimento de ações objetivando o controle das populações animais, bem como a prevenção e o controle de zoonoses - infecção ou doença infecciosa transmissível naturalmente entre animais vertebrados e o homem e vice-versa (CORUMBÁ, 2016).

A saúde é dividida, aqui no estado de Mato Grosso do Sul, por macro e microrregião de saúde, Corumbá e Ladário é uma macrorregião de saúde, onde Ladário é a micro de Corumbá, então, na realidade, Corumbá é corresponsável pela saúde de Ladário. Então todas as ações que são feitas, em termos de saúde, elas têm que ser estendidas à Ladário, a cooperação tem que ser mútua. Como, por exemplo, não tem maternidade em Ladário, então, eles são atendidos aqui em Corumbá, outros serviços também de alta complexidade que o município lá não tem, Corumbá é corresponsável para poder ofertar esses serviços (E9, Membro do Conselho municipal de Saúde).

É importante registrar que, diante da necessidade de restringir o campo de nosso objeto de pesquisa, na área da saúde optamos por concentrar atenção nas ações da **Vigilância em Saúde**, mais especificamente, nas atividades desenvolvidas pelo Centro de Controle de Zoonoses (CCZ) de Corumbá e Ladário.

6.2.7.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

De modo geral, a situação da saúde não difere muito da realidade apresentada na educação. As assimetrias existentes entre as cidades fronteiriças acabam induzindo, em certa medida, os bolivianos a buscarem atendimento em Corumbá, principalmente, quando se trata de atendimentos de emergência, tanto em unidades de pronto atendimento como na maternidade. Em casos de consultas eletivas, é de praxe solicitar a apresentação de documentos como a identidade, o Cartão Nacional de Saúde - Cartão SUS e o comprovante de residência no país, para fins de cadastro ou registro no prontuário; não são considerados de apresentação obrigatória em situações de urgência e emergência (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015). Destaca-se que a exigência dessa documentação, para atendimentos de rotina na rede municipal, não é empecilho para que deixem de ser atendidos.

A gente tem esse trabalho dos atendimentos na nossa rede pública. A gente atende muita, muita gente da Bolívia, por quê? Porque lá também tudo é pago, entendeu? É outra realidade. Então, eles buscam um apoio aqui no nosso município porque a gente aqui é SUS, normalmente, a gente como SUS tem que atender tudo, fato, né? Mas, na rotina, a gente percebe muito que eles passam endereços daqui, 'olha eu moro na rua tal', a pessoa tem, né? Você vê o idioma tudinho, mas ela tá falando que ela mora na rua tal, tal, tal, e a gente, como público, a gente tem que atender. Então, aí é...é esse o desafio que o município tem quanto a gerir os recursos (E11, Gerente de Vigilância em saúde de Corumbá).

Na área da saúde, Corumbá tem uma grande desvantagem. Na Bolívia, o governo não dá suporte para população, em termos de assistência à saúde. Então os bolivianos vêm para Corumbá para serem atendidos. Porém, o aporte financeiro que o governo federal repassa para o município se baseia apenas nos habitantes de Corumbá. Então, os habitantes da Bolívia aqui atendidos não entram na quota e aí há esse gargalo na questão do financiamento, o recurso é...não vem junto, né? O município não recebe esse custeio do governo federal (E9).

Segundo E11, o desafio para Corumbá é a impossibilidade de poder comprovar atendimento desse público 'flutuante', para fins de repasse financeiro do governo federal. Isso

porque, para conseguir atendimento como parte da população local, emprestar endereço de parentes ou amigos, ou mesmo, alugar imóveis temporariamente, são algumas das práticas comuns para essa finalidade (COSTA, COSTA, CUNHA, 2018). O repasse de recurso é realizado com base no Censo, mas, o censo populacional de Corumbá é sempre inferior à realidade do atendimento realizado. E isso acontece, tanto na rede de atendimento humano como na parte de atendimento de animais, porque o fluxo é grande. Por essa razão, na percepção de E11, trabalhar com saúde pública na fronteira, é tarefa desafiadora, requer trabalho conjunto.

Pra essa fronteira Brasil-Bolívia, a palavra é desafio, porque não tem como eu pensar em saúde pública, vou falar enquanto município de Corumbá, se eu não trabalhar com a Bolívia. Na minha área tá, na minha área, porque, por exemplo, vou dar a nossa situação com a raiva, a variante que tem aqui em Corumbá é a variante 1, no Brasil só Corumbá tem essa variante e, essa variante, é comum da Bolívia. É desafio, é desafiador (E11).

Outro desafio que se impõe na região fronteira, é a necessidade de **investimentos** voltados à melhoria da estrutura do lado brasileiro, para que possa ter condições de dar suporte, trabalhar em conjunto com os municípios vizinhos da Bolívia que, por sua condição socioeconômica, são carentes de recursos, tanto estruturais quanto humanos.

São realidades diferentes, estruturais são diferentes, por exemplo, aqui a gente tem mais ou menos uma equipe. Não é o ideal, mais, a gente tem uma pré equipe formada; na Bolívia, é uma pessoa; ela, praticamente, tem que fazer tudo sozinha. Então, a gente precisava de um apoio financeiro federal pra gente poder estruturar e poder fazer esse atendimento. E ter essa visão, como a gente tem hoje, com relação a raiva, começando com a leishmaniose, ter também pra outras doenças. Pra gente ter esses feedbacks com eles melhor (E11).

Corumbá é uma região bastante atípica, porque nós temos aqui, além da fronteira com a Bolívia, nós temos aqui uma região muito extensa, alagável que é o Pantanal, é um dos maiores territórios do mundo, Corumbá. E aí pra atender toda essa população ribeirinha, a população das águas e a população boliviana, então, o município, ele requer um aporte muito grande, principalmente de equipamentos e recursos (E9).

A gente tem bastante dificuldade na área com o governo federal, na parte do pagamento dos agentes, hoje, nós somos 15 e o recurso vem só pra 10, os outros 5 são custeados pelo município de Ladário (E29, Coordenador do Centro de Controle de Zoonoses de Ladário).

Em relação às atividades desenvolvidas pela **Vigilância em saúde** de Corumbá, a demanda mais latente de **investimento** é para a **construção de um laboratório** de fronteira, para que, ao realizar a coleta, otimize os prazos para obter os resultados. Hoje, toda coleta realizada é mandada para a capital, tornando o fluxo muito demorado.

Um laboratório de fronteira é imprescindível [...] a gente ter uma estrutura física pra atender essas demandas ampliadas, porque a gente pega, como a gente é fronteira,

*a gente pega a nossa rotina, né? Mais, as vezes vem umas **doenças**, assim, que dão **mais comuns lá**, aí a gente assusta aqui (E11).*

*Aqui, a gente tem muito registro de leishmaniose visceral, na Bolívia, é tegumentar. Só que a Bolívia não reconhecia, porque eles não tinham a identificação de isolamento do protozoário. Então, veio o **ministério da saúde**, com a Organização Pan Americana de Saúde (**OPAS**), com a gente, nós fomos pra Bolívia coletar **amostra** de vários animais, **fazer o mapeamento genético pra constatar** o isolamento e confirmar oficialmente, 'tá aqui um documento vocês têm!'. Tudo vem aqui pra mim, porque até pra levar pra lá é mais difícil, a OPAS, eles mandam pra mim os resultados (E11).*

Quanto às **parcerias institucionais**, na ação acima descrita, há o envolvimento de representantes de diferentes esferas do governo para resolver um problema comum a ambos os países. Isso demonstra que **é possível atuar conjuntamente para fortalecer as ações em vigilância em saúde**. No caso das ações de combate à raiva, as parcerias já estão consolidadas. A última foi realizada no ano de 2021 e, diferente de edições anteriores, houve a participação de Ladário. E, devido à complexidade logística que a ação exige, contou com a participação do governo do estado, ministério da saúde, departamento de Santa Cruz, consulado dos dois países e, principalmente, da OPAS, que financiou a maior parte da ação (recursos materiais, humanos e de transporte).

*Ano passado, a **OPAS** custeou contratação de terceirizados pra gente vacinar. Pra **Corumbá foram 72 pessoas**, pra Ladário, acho que **foram 33 pessoas** (R\$ 1700,00 pra eles trabalharem os 15 dias); a **OPAS deu todo o material** (luvas, seringas, pra se trabalhar lá e aqui); ano passado, eles deram até locação de carro porque era muita gente [...]. Nós tivemos que mapear a Bolívia e, pra cada 5 equipes, era um motorista pra gente poder tá perto deles, tem que pensar na integridade física das pessoas. É trabalhoso, por isso, porque é outro país, mais o trabalho precisa ser feito. Então tem esses **desafios de logística** e aí a **OPAS teve essa sensibilidade** (E11).*

*O mais importante de tudo, **além da troca de experiência**, é você ver que a realidade do teu município, do meu município aqui, que é **Ladário**, com a **Bolívia**, não foge muito à realidade não, sabe. [...] Pra o atendimento dessa demanda, lá na Bolívia, como somos do município, o estado que entra em contato com a gente, mas eu creio que o **ministério da saúde** entre em contato com o estado, e o estado entre em contato com os municípios, **aí a gente faz essa parceria** com Corumbá (E29).*

Como ressalta E11, essa ação só se concretizou porque houve **parcerias institucionais**, envolvimento, sensibilização por parte de diferentes gestores. Caso contrário, não seria possível, por mais que o **profissional em saúde tenha conhecimento técnico**, saber o que é necessário fazer, **tem suas limitações**, a gestão precisa ter interesse e prover todas as **condições necessárias**.

*Assim o que as pessoas têm que entender é que **pro técnico atuar** tem que ter a **sensibilidade da gestão pra abrir portas/caminho**, senão não adianta, só o técnico não consegue. Então, o técnico tem que sensibilizar o seu gestor e o seu gestor tem que **ter essa sensibilidade** de ver que **essa ação**, com relação a raiva, como exemplo, **não reflete só no cão, reflete na saúde humana** e aí a gente vai entrar no one health,*

é uma saúde única. A gente tem um fluxo de ir e vir e de troca de informações que faz com que o serviço seja construído (E11).

*Tá virando uma rotina a vacinação na fronteira [contra a raiva] porque nós participamos ano retrasado e participamos esse ano, né? **Ladário não participava dessas ações que tinham na Bolívia, como a fronteira de Corumbá a zona rural é muito grande, então há necessidade. Ladário trabalha junto, na mesma semana que Ladário faz, Corumbá também faz. E essa ação feita na Bolívia ela já é amarrada na reunião, então a gente sabe que no dia de semana a gente faz ação junto com Corumbá, Corumbá faz a dele lá e Ladário faz aqui e no fim de semana toda a equipe vai pra Bolívia (E29).***

Ainda no que se refere às **parcerias**, no dia 22/10/2022 foi realizada uma campanha de multivacinação – o dia “D” da vacina, com objetivo de vacinar a toda população (nacional e **internacional**) não vacinada ou sem comprovante de vacinação, com todas as vacinas do Calendário Nacional de Vacinação. Como estratégia para alcançar os estrangeiros, era solicitado somente um documento oficial (passaporte ou identidade), sem a exigência de comprovante de vacinação ou Cartão SUS. O anexo xx apresenta o relatório com o resultado desta ação.

*Nós tivemos agora também a vacinação humana, **multivacinação**, todas as vacinas da rede, **pensando na fronteira**, pra que **todos os estrangeiros**, independente de ser boliviano, estrangeiro que tá tramitando, o turista, o nigeriano... pra **fazer a vacinação aqui em Corumbá**, foi lá na Ladeira. Então, a secretaria de saúde, fez isso pensando que **a gente não consegue trabalhar sozinho a saúde de Corumbá**. Isso engloba tudo, né? Ladário, então todo mundo (E11).*

Convém lembrar que, especialmente com relação à prevenção, esforços têm sido realizados para estabelecer as ações conjuntas na área de saúde. Nesse sentido, a **caracterização de Corumbá, enquanto cidade-gêmea**, facilita tanto a disponibilidade de recursos, como a operacionalização das ações. Ademais, quando se trata de campanhas nacionais de vacinação (paralisia infantil, tríplice, hepatite, febre amarela etc.) o governo federal envia, em média, um percentual de 30% a mais para o município visando dar cobertura ao contingente boliviano (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

Considerando **as especificidades da região de fronteira**, em especial nas **idades gêmeas**, com o deslocamento diário da população entre os países, é fundamental implementar **estratégias diferenciadas**, com a finalidade de alcançar as coberturas vacinais (CV) adequadas e **melhorar o acesso da população aos serviços de vacinação, sem distinção da nacionalidade**. Assim possibilitar a manutenção do controle das doenças passíveis de imunização (CORUMBÁ, 2022, grifo nosso).

Quanto ao combate das arboviroses (dengue, chikungunya e zica), é um trabalho que ainda não está tão intenso, mas, foi informado por E11, E13 e E29, que Corumbá auxilia as cidades vizinhas na parte de manejo ambiental, e com o fornecimento de informes. Devido a pandemia COVID-19, as ações de combate à dengue foram paralisadas. Todavia, ainda que as

administrações municipais concentrem esforços para esse combate, como já havia sido observado por Oliveira (2017, p. 15) “não se constata a existência de políticas públicas sistemáticas de atuação conjunta das cidades nesta área de imensas debilidades”.

6.2.7.2 *Dinâmica fronteiriça: movimento pendular e legislação*

Em relação a dinâmica fronteiriça, a busca dos bolivianos por atendimento na rede de saúde do lado brasileiro, sobretudo em Corumbá, é muito frequente, tanto que, é de conhecimento geral entre os diferentes atores entrevistados, a **movimentação pendular**, para acessar os serviços de saúde é uma das questões mais desafiadoras tanto para o município quanto para o profissional de saúde que está na linha de frente dessa demanda.

*O atendimento ao residente **fronteiriço na rede entra como rotina** também, eles vem, normalmente, eles se identificam como residentes no Brasil, eles dão endereço e o atendimento é normal, o atendimento é normal enquanto ser humano, ele é **mais difícil pra gestão no recurso**. Então, isso é uma conta que nunca fecha porque o que tem no papel, digamos assim, enquanto IBGE, enquanto Censo não é o que a gente tem no dia a dia, então, é um desafio pra gestão (E11).*

*O hospital de Corumbá, Santa Casa é **recebe muitos bolivianos** é, inclusive com **cirurgia, internação** e atendimento e isso também **onera a saúde de Corumbá**, mesmo eles não cooperando, eu não tenho conhecimento, talvez de recurso em espécie, mas Corumbá sempre atende os irmãos bolivianos (E12, Secretário Municipal de Desenvolvimento econômico de Ladário).*

Embora o fluxo maior seja de bolivianos, transitam na cidade pessoas de outras nacionalidades que também procuram pelos serviços da rede municipal de saúde, o que amplia as dificuldades de se trabalhar a prevenção e o controle de doenças.

*Tivemos a questão aí da Covid, então fizemos um trabalho muito intenso de recurso na **vacinação** dessas **pessoas que passam por aqui, não só bolivianos** como os **outros estrangeiros** porque aqui Corumbá é **um corredor** da questão de migração, haitianos e outros países passam por aqui, e isso é uma **preocupação** muito grande fazer esse **bloqueio** na parte de **endemias**, entre outras doenças também (E9).*

*O fluxo **maior** é de **bolivianos**, mas existem também **outras nacionalidades**, existem haitianos, venezuelanos, porque aqui é rota deles, uma época deu um ‘boom’ de haitianos aqui que a gente até assustou, aí que a gente foi ver que eles mudam as rotas de tempos em tempos, os ‘coiotes’ mudam, e nessa época aqui era rota (E11).*

Há que se considerar que, além da proximidade de Corumbá com os vizinhos municípios bolivianos, o principal fator de atração para a busca dos serviços de saúde está na gratuidade desses serviços, que é, inclusive, garantido pela Constituição, logo **a legislação** norteia e respalda o direito de acesso ao atendimento a todo cidadão, em solo brasileiro, independentemente da nacionalidade.

O SUS, ele é equânime, é para todos, ou seja, não existe essa situação de você não atender A ou B porque não é cidadão brasileiro, né?. Então, a partir do momento que o boliviano ou qualquer outro estrangeiro entra na rede de saúde do município ele é atendido (E9).

A questão da assistência na saúde, hoje o SUS atende é... a gente fala “porta aberta”, então, qualquer necessidade dum atendimento à população da fronteira da Bolívia que venha pra cá buscar atendimento o SUS atende (E2, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico de Corumbá).

Mas a gente sabe que o atendimento, principalmente é o pessoal de lá sendo atendido em Corumbá, isso é uma realidade e não tem como fugir disso. A pessoa chega no hospital aqui, doente, não tem como recusar o atendimento, não é possível isso (E6, Gerente de Comércio Exterior de Corumbá, ex-presidente da Associação Comercial).

Por outro lado, quando se trata de ações que precisam ser desenvolvidas em conjunto com o lado boliviano, a legislação também impõe limites, principalmente quanto à autonomia da gestão municipal, pois compete ao governo federal autorizar e mediar qualquer atuação do município junto ao país vizinho. É importante recordar que, na fronteira, os interesses nacionais e locais convergem para o mesmo território, cria-se uma justaposição de escalas (BENEDETTI, 2011). Isso porque “a mesma linha que limita os territórios dos países, nesse caso Brasil e Bolívia, serve para delimitar os territórios dos municípios, Corumbá e Puerto Quijarro” (COSTA; COSTA; CUNHA, 2018, p. 13).

Como a gente vai pra um outro país, que geograficamente é perto, mais, querendo ou não, é quando a gente fala em leis, em diretrizes são muito diferentes, então a gente precisa muito ter a sensibilidade da gestão tanto daqui, a nível Itamarati quanto da Bolívia pra gente poder fazer esses trâmites, pra ter desde o apoio nas execuções quanto é... o reconhecimento do trabalho (E11).

A fronteira, ela é muito extensa, então, delimita as ações, porque tudo que você tem que fazer na parte fronteira, tem que ser por intermédio de relações internacionais. A gente consegue fazer algumas atividades na área delimitada ali na fronteira como vacinação, mas qualquer ação em prol da população lá tem que ser por intermédio das relações internacionais (E29).

6.2.7.3 As relações econômicas

No que se refere às relações econômicas, ainda que a busca por serviços de saúde seja, predominantemente na rede pública, indo desde a atenção básica (vacinas, consulta básica,), passando pela média complexidade (consultas especializadas, exames laboratoriais e de imagem) até a alta complexidade (procedimentos de custo elevado, como as sessões de hemodiálise, por exemplo), **não se pode desconsiderar** o fato de que **há procura pelos serviços oferecidos na rede privada** (clínicas, consultórios, laboratórios, entre outros). Desse modo, a partir de um atendimento de rotina, podem surgir demandas por serviços mais especializados, não disponíveis gratuitamente, naquele momento. “Paradoxalmente, esse

mesmo boliviano que necessita de serviços prestados pela rede pública, também pode ser considerado como elemento gerador de divisas, pois caso não consiga atendimento gratuito, dispõe-se a desembolsar elevados valores na rede particular (ESPÍRITO SANTO, 2013, p.53).

Além da presença dos bolivianos, que já fazem parte do cotidiano corumbaense, frequentemente circulam pelas principais ruas do centro da cidade, famílias e/ou grupos inteiros de migrantes que procuram pelo atendimento em várias clínicas particulares localizadas na área central. E isso, certamente, é benéfico para a economia do município.

Com essa situação de valorização do dólar o número de bolivianos em Corumbá quadruplicou, o que sustenta o nosso comércio hoje, é a Bolívia. Com esse fechamento de fronteira o impacto no nosso comércio foi devastador. Quando a gente fala em fronteira, eu falo na parte da saúde, mais entra em tudo isso. Entra nos Os menonitas¹³², por exemplo, eles só fazem atendimento aqui, normalmente na rede privada, aí você vê o impacto na fronteira até nisso, prejudicou muito eles lá. Então assim, a gente tá falando em público mais impacta em todos os segmentos (E11).

Os menonitas andam em grupo, então, quando acessam a rede privada para atendimento médico, geralmente, são de cinco a dez pessoas pagando pelo serviço prestado, isso sem falar nos exames, medicamentos, hospedagem, alimentação, então, há um fluxo de outros tipos de consumo que são gerados.

6.2.7.4 *Formação de arranjos de gestão: O Sis Fronteira e o Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF)*

De acordo com Secchi (2013, p. 2), toda política pública “é uma diretriz para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2013, p. 2). No caso da saúde pública nas regiões de fronteira, o problema público referente ao gargalo criado pela demanda ampliada motivou a formulação do **Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras)**, como uma política pública para: “enfrentar a dificuldade da gestão do SUS sobre o financiamento das ações e serviços de saúde prestados pelos municípios fronteiriços sobrecarregados pela demanda estrangeira”, o desafio, porém, estava na eficiência instrumental do projeto implantado para combater esse problema (FERREIRA; MARIANI; OLIVEIRA NETO, 2015, 2015).

¹³² Os menonitas são um movimento do cristianismo evangélico, que seguindo os costumes da tradição alemã, homens usam macacão (azul escuro imitando jeans com bolsos na frente), camisa manga comprida e chapéu, e as mulheres usam vestidos longos, sempre muito escuros e um lenço preto (casadas) ou branco (solteiras). Descendentes de alemães ou holandeses, alguns já são nascidos na Bolívia, onde muitos possuem fazendas. Ao todo, são 43 colônias estabelecidas no país e em cada uma delas, a população varia entre 1 mil até 4 mil. Como na Bolívia não tem tratamento suficiente para o câncer, eles encontraram no Brasil possibilidade de tratamento, principalmente, câncer de pele (CAMPO GRANDE NEWS, 2023).

A partir da sensibilização do governo federal para compreender as necessidades e problemas de saúde nas regiões fronteiriças, em 06 de julho de 2005, foi criado o SIS-fronteiras, com o objetivo de ampliar a capacidade operacional, por meio da compensação financeira a cento e vinte e um (121) municípios fronteiriços localizados até 10 km da linha de fronteira e que, regularmente, atendem pacientes do país vizinho (BRASIL, 2005b). Desde dezembro de 2005, Corumbá fez sua adesão ao SIS-Fronteiras, iniciando sob o compromisso de realizar as suas 3 (três) fases de execução, correspondentes ao aporte de incentivos financeiros (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

A primeira fase refere-se à realização de um diagnóstico local, da situação de saúde e da infraestrutura disponível, assim como caracterização, quantificação e a identificação da clientela. Além da apresentação de um plano operacional pela gestão local, desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do respectivo estado. A segunda fase contempla a qualificação da gestão, serviços e ações e a implementação da rede de serviços de saúde nos municípios fronteiriços. A terceira fase é a de implantação e consolidação de serviços e ações nos municípios fronteiriços (BRASIL, 2010b).

No Plano Operacional de Corumbá, destacou-se a necessidade de melhorar as Unidades de Saúde no que se refere à sua estruturação física e os serviços disponibilizados à comunidade, bem como a obtenção de recursos para atender de modo eficiente a região de fronteira (CORUMBÁ, 2008). Corumbá recebeu os recursos financeiros correspondentes às três fases do projeto apresentado. Sobre as ações realizadas, além do diagnóstico local e do plano operacional, houve a aquisição de equipamentos, capacitação de profissionais de saúde, a reforma do Pronto Socorro, a ampliação de uma UBS, assim como a aquisição de veículos para a vigilância sanitária (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015).

Conforme estudo de Ferreira; Mariani e Oliveira Neto (2015), a soma do aporte de incentivos financeiros do SIS-Fronteira, entregue a Corumbá, totalizou o valor de R\$ 519.324,40 (quinhentos e dezenove mil, trezentos e vinte e quatro reais e quarenta centavos), não sendo suficiente para cumprir todas as metas previstas no Plano Operacional, provavelmente exigiu contrapartida do município para a sua execução. À época do estudo, o cumprimento integral ainda tinha sido comprovado junto aos órgãos envolvidos na fiscalização de aplicação de recursos, aos quais os pesquisadores tiveram acesso, Conselho Municipal de Saúde, Ministério Público Federal e Ministério da Saúde.

Ainda, segundo os autores, a carência de uma ampla divulgação do SIS-Fronteira em esfera nacional, regional e municipal gerou expectativas equivocadas e receio infundado dos usuários estrangeiros, que desapareceram das unidades de saúde na fase de coleta de dados

para o diagnóstico. Fator que repercutiu negativamente na execução das fases previstas do projeto. Entre as várias dificuldades operacionais, destacam-se: a) Diagnóstico local de saúde dissociado da realidade do município, tanto pela fuga dos estrangeiros como pela ausência de um sistema oficial de controle estatístico dos atendimentos aos estrangeiros e aos brasileiros que residem na Bolívia; b) Falta de consulta mais assertiva e debate prévio junto às partes envolvidas para elaboração do Plano Operacional; c) Ausência de um processo de avaliação dos resultados do projeto, suprimida pela dissolução da figura da comissão Tripartite; d) Insuficiência de recursos para o cumprimento das metas previstas no Plano Operacional. Por conseguinte, na avaliação dos autores:

O SIS-Fronteiras foi, portanto, um projeto escassamente debatido entre os segmentos envolvidos, ao que se pode atribuir não só as dificuldades de sua apreensão, mas, também, de sua operacionalização, notabilizando-se como uma iniciativa cujo destaque foi relegado a uma pontual ampliação de repasse financeiro verticalizado para o município de Corumbá, desprovido de parâmetros de controle e avaliação, sem alcançar a almejada organização e fortalecimento das ações e serviços de saúde locais (FERREIRA; MARIANI; OLIVEIRA NETO, 2015, p. 90).

Os resultados apresentados coadunam com estudo conduzido por Ferreira; Mariani; e Braticevic (2015, p. 1.149), sobre a implementação do SIS-Fronteiras em Corumbá, onde são feitas as seguintes constatações:

Em que pese a busca, pelas autoridades, de soluções de melhoria nas condições de atendimento à saúde local de nacionais e não nacionais através da adesão ao SIS-Fronteiras, ainda revelam-se numerosos os desafios e dificuldades em integrar estas ações na fronteira Brasil-Bolívia, especificamente em Corumbá, tais como a predominância de uma perspectiva crítica sobre a integração entre os dois sistemas de saúde na fronteira e o desconhecimento dos profissionais de saúde quanto ao projeto SIS-Fronteiras e seus objetivos.

As ações do SIS-Fronteira perduraram até o ano de 2014, quando foi extinto pelo Ministério da Saúde sem que houvesse uma avaliação geral dos resultados (KRÜGER *et al.*, 2017). Pesquisa recente, feita por Santo e Voks (2023) junto a especialistas, com o propósito de apresentar a importância da gestão compartilhada da saúde pública para as zonas de fronteira, aponta que, embora o SIS-Fronteiras tenha previsto a criação de grupos de trabalho, em ambos os lados da fronteira, para sua operacionalização, a fragilidade na divulgação é a principal limitação do projeto: “Até hoje, os especialistas consultados na área da saúde apontaram que o projeto não saiu do papel; os grupos ainda não foram criados e muitos profissionais da saúde até mesmo desconhecem a proposta” (SANTO; VOLKS, 2023, p. 9).

De acordo com Santo e Volks (2023), em paralelo ao SIS-Fronteira está o Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF), que foi formalizado entre o Ministério da Saúde do Brasil e da Bolívia em 06 de outubro de 2017. Tem

como objeto a criação e a implantação do grupo de trabalho em saúde na fronteira Brasil-Bolívia, com o propósito de identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteira entre os dois países.

É um acordo que foi reformulado em 2017, mas que já existe desde 2006. Por um tempo ficou inativo, mas a partir de 2015, com um surto de raiva na fronteira, houve a necessidade de ser retomado. Segundo E11, é com base nesse acordo que têm se desenvolvido todas as ações conjuntas de combate à raiva nessa fronteira.

*Esse trabalho que a gente faz da raiva, eu acho que de **atuante** assim, de **formalizado** o que o município de Corumbá mais tem estruturado, formalizado é esse da raiva. É um termo de **acordo binacional, desde 2006**, aí ele **ficou parado um tempo**, ficou desativado e **agora a gente retornou**. Porque em **2015 a gente teve um caso de epizootia de raiva aqui, nós tivemos muitos casos, nós tivemos 63 casos de animais e um óbito**, que durante 22 anos, já a 22 anos não havia registros aqui. Então, isso foi um **start pra gente né? Retomar esse acordo binacional**, em cima desse acordo binacional que a gente tem essas ações com o envolvimento da OPAS Pan Aftosa (E11).*

Segundo E11, desde 2020, as campanhas de vacinação têm sido feitas com o envolvimento da OPAS, do Ministério da Saúde, da secretaria estadual e dos municípios, levando em consideração o dinamismo dessa fronteira as ações precisam ser feitas simultaneamente. “É necessário que as ações preventivas e de controle de vetores sejam pactuadas e executadas de forma simultânea em ambos os lados da fronteira para efetiva eficácia (COSTA; COSTA; CUNHA, 2018, p. 14).

*O nosso trabalho da raiva a gente tá fazendo a **vacinação ao mesmo tempo**: Corumbá, Ladário e Bolívia, junto, são 15 dias, a gente já faz tudo. Pra gente **manter uma barreira imunológica homogênea**. Justamente por essa excepcionalidade de fronteira tá, então assim a gente faz esse trabalho já pensando nisso, que aí se vê a magnitude de um trabalho numa área de fronteira (E11).*

*Na mesma semana que Ladário faz, Corumbá também faz e essa ação feita na Bolívia ela já é amarrada na reunião, então a gente sabe que no dia de semana a gente faz ação junto com Corumbá, e no fim de semana toda a equipe vai pra Bolívia. [...] O que mais me chama a atenção, é que **o mesmo problema** que a gente tem aqui no **Brasil**, lá na **Bolívia** também **eles têm**, tanto no âmbito da campanha de vacinação antirrábica, os cães soltos, é dificuldade pra você vacinar, e na parte da dengue, a gente nunca trabalhou lá, mais só de trabalhar no campo a antirrábica se vê que é um município muito é crítico, **muito material com água**, e isso **não foge** à realidade nossa (E29).*

No relato de E29 está implícita a importância do intercâmbio para a promoção de experiências, visando o fortalecimento dos serviços de saúde em ambas as cidades na região de fronteira. Visto que são países muito diferentes em vários sentidos, mas, quando se trata de cuidados de prevenção à saúde, apresentam situações semelhantes. Essas ações conjuntas são importantes, inclusive, para gerar mudança de comportamento.

As ações elas têm que ser permanentes e tem que ser interligadas, tem que haver essa parceria, né? Antigamente, a autoridade boliviana, ela não dava muita importância, principalmente na questão da vigilância sanitária, hoje em dia, você vai lá na região da Bolívia e já vê que tratam melhor essa questão e isso diminuiu muito essas doenças nessa região nossa. Então, aí, aos poucos, a gente vai fazendo esse diálogo (E9).

Quanto ao fortalecimento das ações de vigilância em saúde, reconhecendo as deficiências e limitações da Bolívia, e considerando que não é possível trabalhar unilateralmente na fronteira, E11 destaca que a relação com o país vizinho é bem próxima. Por exemplo, quando falta vacina antirrábica na Bolívia, e precisa ser feita a pós-exposição¹³³ em humano, o CCZ Corumbá é acionado para auxiliar; outras ações, entendidas como de rotina, são as situações de maternidade, recebimento de pacientes em emergências, repasse de materiais fornecidos pela OPAS “tudo isso para apoiá-los nas ações visando reduzir número de registros, porque caso contrário acaba interferindo nos trabalhos no lado brasileiro”.

Nesses tempos, chegou um menino, veio de ambulância de UTI pra cá, então, a gente faz essa comunicação, são ações que a gente faz pra fortalecer a saúde fronteira, não a saúde de Corumbá, a saúde fronteira (E11).

Em todas essas ações, a cooperação é imprescindível, o fluxo de comunicação, troca de informação, com os diferentes entes, precisa ser constante:

*Todas as ações que a gente faz nesse nível com relação a eles, a gente faz... tudo a gente tem esse repasse, essa conversa com o estado. Aí eu posso falar pra você na parte da **imunização**, eu posso falar pra você na parte de **zoonoses**, eu posso falar com você com relação a **parte de hospital**, porque tem a mortalidade né? Por exemplo, esse bebê ele já chegou em estado terminal. Então, assim esse **feedback do estado, município de Corumbá e saúde da Bolívia é muito bom**. Assim a gente tem o **dinamismo nas ações**. É um trabalho, já que tem a muito tempo (E11).*

Isto posto, é possível afirmar que as ações empreendidas pelo CCZ, notadamente no combate à raiva, são ações que têm **promovido a integração** entre **Brasil-Bolívia** e já se **consolidaram** como a mais conhecida/difundida entre os municípios fronteiriços, vários atores entrevistados (E1 – Coordenador do MEF, E2 – Secretário de desenvolvimento econômico de Corumbá, E11 – Gerente de Vigilância em saúde de Corumbá, E13 – Gerente de Vigilância em saúde da Província German Busch, E14 – Gerente do Puerto Jenfer, E16 – Docente e pesquisador da UFMS/CPAN, E25- Diretor do CPAN/UFMS, E29 – Gerente do Centro de Controle de Zoonoses de Ladário) fizeram referências quanto à abrangência que ela alcançou, dentre estas, destacam-se:

*A **única política pública** que a gente tem **compartilhada** é a de **combate a raiva**, é a **única** que nós temos. A de **combate a raiva**, ela foi **pactuada** pela OPAS e ela*

¹³³ A vacinação pós-exposição deve ser iniciada, imediatamente, ao menor risco de contaminação pelo vírus da raiva, sob supervisão médica.

conseguiu atingir a escala nacional e a escala nacional também estabeleceu diálogos com a escala municipal e, hoje, a gente tem ações mesmo efetivas de política pública de um lado e de outro da fronteira (E1).

*[...] O principal desafio aqui é administrativo, se nós pensarmos que as altas esferas políticas do país tem um **olhar muito negligente pra fronteira**, enxerga a fronteira somente no ponto de vista de segurança, somente no ponto de vista de fiscalização e controle [...]. Em **Corumbá**, isso já tem dado **sinais de melhora bem acentuados** não somente na questão migratória, mas também **na questão de saúde coletiva**, por exemplo, os **trabalhos** que o pessoal do **CCZ faz**, o pessoal faz uns trabalhos muito interessantes **de vacinação é contra raiva canina** em Puerto Quijarro, em Puerto Suárez e também em El Carmen de Ribero Torres. Então ele tem um trabalho de vacinação e de controle dos vetores bastante interessante (E16).*

Registra-se que o reconhecimento desse esforço de integração, na fronteira Brasil-Bolívia, não se limita aos municípios fronteiriços. Trata-se de um trabalho cujas experiências têm sido compartilhadas *em eventos de escala mundial*, contribuindo, assim, para levar uma **imagem positiva da fronteira** para outros lugares do globo, sobretudo mostrando que é possível se trabalhar em *conjunto para resolver/minimizar problemas comuns*.

*É a nossa ação essa da raiva, ela envolve todo mundo: município, estado e fronteira. E aí pra você ter uma ideia, com relação a raiva, é o trabalho tá tão legal que a gente foi chamado, teve um encontro mundial sobre as Américas e a gente foi falar, nós fomos chamados pelo **nosso trabalho de vacinação**, esse dias tava na **França** depois tava no **México**, então assim você vê a proporção, assim o **reconhecimento mundial do trabalho que é feito aqui na fronteira** e a importância do trabalho (E11).*

Inclusive, em consonância com as recomendações dos vários autores aqui retratados, este trabalho que tem sido reconhecido, sobretudo no exterior, apresenta-se como uma excelente oportunidade para combater a fragilidade de divulgação das ações empreendidas pelo Estado em favor da integração aqui, em nível nacional.

6.2.8 A percepção dos atores na saúde. Caso 2 – Bolívia: Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Província Germán Busch – SC)

Diferente do Brasil, que possui um Sistema Único de Saúde (SUS) caracterizado pela universalidade, equidade e integralidade das ações e serviços de saúde, na Bolívia, o Sistema Nacional de Saúde é “segmentário de cuidados e de distribuição desigual e injusta dos serviços de saúde em que a maioria da população é forçada a pagar um preço para o cuidado da saúde em estabelecimento público ou privado, uma vez que os serviços gratuitos são destinados apenas a grupos vulneráveis” (FERREIRA; MARIANI; BRATICEVIC, 2015, p. 1.141). Até a aprovação do Novo Modelo de Saúde Boliviano "Modelo Intercultural de Saúde Familiar Comunitária" (SAFCI), em 2008, os serviços gratuitos eram destinados apenas a grupos

vulneráveis compostos por gestantes, crianças de até 5 anos e idosos com mais de 60 anos, com a criação do SAFCI, foram incluídas as pessoas com deficiência (DIAZ; MONTAÑO, 2016).

A exclusão social de acesso aos serviços de saúde, é um problema público na Bolívia, na busca de solucioná-lo, como políticas públicas foram criadas: o Novo Modelo de Saúde Boliviano (SAFCI), a Lei nº 475 de Prestação Integral de Serviços de Saúde (SIS) e o voucher Juana Azurduy. A SAFCI visa contribuir para a eliminação da exclusão social em saúde, reivindicar, fortalecer e aprofundar a participação social efetiva na tomada de decisões na gestão da saúde (SD N°. 29601, 2008). A política do sistema de saúde SAFCI se baseia no direito à saúde que a população boliviana tem, amparada pela Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, se constitui na norma legal que rege a organização e o desenvolvimento do Estado Plurinacional e que também garante o direito de acesso a todos os serviços de saúde (Ibid.).

A Lei nº 475 de Assistência Integral à Saúde (SIS) estabelece e regulamenta a atenção integral e a proteção financeira à saúde da população beneficiária e estabelece as bases para a universalização da atenção integral à saúde. Os beneficiários desta lei são: grávidas, meninas e meninos menores de cinco (5) anos, mulheres e homens maiores de sessenta (60) anos, mulheres em idade reprodutiva e pessoas com deficiência. O SIS vem substituir o SUMI¹³⁴, SSPAM¹³⁵ e inclui pessoas com deficiência, entre os seus beneficiários. E, também, o Bônus Juana Azurduy, tem como objetivo instituir o incentivo à maternidade segura e ao desenvolvimento integral da população infantil de zero (0) a dois (2) anos, a aplicação e entrada em vigor do bônus e a entrega do subsídio pré e pós-natal é importante para a efetivação dos direitos fundamentais de acesso à saúde das crianças e dos adolescentes (Decreto Supremo nº 0066).

A Red de Salud de la Provincia de German Busch é formada pelo conjunto dos municípios de Puerto Quijarro, Puerto Suarez e El Carmen Rivero, e conta com uma estrutura de saúde classificada em dois níveis: Nível I, atendimento básico em clínica geral, direcionado para a prevenção e, Nível II, atendimento que oferece as quatro (4) especialidades básicas: Ginecologia, Cirurgia, Anestesiologia e Pediatria (ESPÍRITO SANTO, 2013).

Para prestar atendimento à saúde de sua população, Puerto Quijarro conta com a seguinte estrutura: Hospital Municipal Príncipe de Paz¹³⁶, depende de recursos municipais e

¹³⁴ Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) atendia apenas gestantes até 6 (seis) meses depois do parto e crianças de zero (0) a cinco (5) anos.

¹³⁵ Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM) criado pela lei 3323 de 16 de janeiro de 2006, orientado para prestar assistência em saúde aos cidadãos bolivianos maiores de sessenta (60) anos.

¹³⁶ O Hospital Municipal Príncipe de Paz é o estabelecimento de saúde com maior resolutividade, a referência em termos de serviços de saúde no concelho, está classificada como centro de saúde integral, é o principal eixo da rede de saúde Municipal. Para o Ministério da Saúde e Esportes (2016), o hospital oferece assistência integral à

oferece serviços de nível I e, ainda, partos e internações básicas; Centro Médico Prosalud, uma organização sem fins lucrativos e trabalha em parceria com USAID (cooperação americana), oferece serviços de nível I; Centro de Diagnóstico Integral Municipal (CEDIM) ou Hospital San Juan de Dios Cubano¹³⁷, oferece serviços de nível II, é municipal e presta atendimento pelo SIS; Hospital San Juan de Dios Municipal, oferece serviços de nível II, depende de recursos municipais; Centro de Salud em Paradero, oferece serviços de nível I, é uma instituição do sistema público de saúde; Centro de Salud Yacuses, oferece serviços de nível I, instituição do Sistema Público de Saúde (ESPÍRITO SANTO, 2013).

À época de seu estudo, a autora evidenciou a existência de uma estrutura de saúde, sem especialidades para atendimentos de maior complexidade, na Província de German Busch, bem como a preocupação das autoridades em saúde dessa Província em pleitear, junto ao governo central, maiores recursos para os hospitais da região como, por exemplo, a criação de uma Unidade de Terapia Intensiva, devidamente equipada e com profissionais especializados.

Atualmente, quando ocorre uma necessidade dessas especialidades, os pacientes têm que ser encaminhados para a cidade de Santa Cruz de la Sierra, o centro de referência para essa população na Bolívia ou ainda em casos mais urgentes, tentar um atendimento no lado brasileiro da fronteira (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 26).

Devido ao movimento do ‘Paro’, não foi possível fazer a pesquisa de campo para verificar se essas reivindicações foram atendidas, entretanto, tomando como base os relatos de que pacientes são enviados para Corumbá de ambulância, é possível apreender que a demanda permanece, ainda que há que se ponderar que essa realidade possa ter sido alterada.

[...] nesses tempos chegou um menino, também agora tem pouco tempo, veio de ambulância de UTI pra cá, então, a gente faz essa comunicação, o menininho já chegou entubado pra gente (E11).

saúde 24 horas por dia, possui uma equipe de saúde que oferece consultas médicas e odontológicas ambulatoriais e atendimento ao parto biomédico normal, bem como internação temporária para procedimentos não cirúrgicos. No entanto, a percepção da população sobre a prestação de serviços de saúde no hospital é insuficiente, eles têm problemas com a indisponibilidade de pessoal especializado (DIAZ; MONTAÑO, 2016, p. 124, tradução nossa).

¹³⁷ A Brigada Médica Cubana na Bolívia é fruto de um acordo de cooperação selado em dezembro de 2005 entre Evo Morales, à época presidente eleito da Bolívia, e Fidel Castro, presidente de Cuba. O Hospital San Juan de Dios Cubano é uma instituição de saúde mantida pela Alcaldía de Puerto Suarez. [...] atende pelos seguros SUMI e SSPAM e ainda pelos demais seguros particulares. É financiado pelo governo boliviano que repassa os recursos por meio de suas Alcaldías e estas, fazem o repasse para as unidades de saúde. Os recursos do sistema público são repassados em forma de medicamentos, materiais de consumo, manutenção e conservação da mesma e pagamento de água, energia, serviços telefônicos e do quadro de pessoal envolvido. Mensalmente são feitos relatórios de atendimentos e procedimentos e enviados à Alcaldía de Puerto Suarez para que a cobrança seja efetuada a cada quadrimestre junto ao Ministério de Salud e Deportes de Bolívia. O SSPAM é financiado pelos governos municipais tendo com fonte principal a arrecadação dos impostos de Hidrocarbonetos e assim como o SUMI, são repassados às unidades através de medicamentos e materiais de consumo, manutenção e conservação bem como pelo pagamento de pessoal (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 41).

*Bem, nós temos com Corumbá um convênio feito há muito tempo a respeito das doenças tropicais: dengue, chikungunya, leishmaniose, que eu pessoalmente faço a gestão através da vigilância epidemiológica e para logo **transferir este paciente para Corumbá**. Outras patologias sendo **emergências são transferidas** de nossos hospitais **ao hospital de Corumbá**, porque são 640 km de Puerto Suárez a Santa Cruz para transferir um paciente e **muitas vezes a emergência é tão grande que se prioriza** por Corumbá, que estamos a 23 km (E13).*

É importante mencionar que, o convenio citado por E13, se refere ao Acordo Interinstitucional tratado no tópico anterior. Quando indagado sobre como é estruturado o serviço de saúde na Província, E13 fez a seguinte explicação.

Aqui na Província German Bush nós temos a gerência de rede de saúde e logo já vem os hospitais. Como gerencia nós coordenamos os nossos três hospitais que são: em Puerto Suárez o San Juan de Dios; em Puerto Quijarro 'El Príncipe del Paz' e em Carmen Ríbero Torres 'Nuestra Señora del Carmen'. O trabalho gerencial é coordenar com os três municípios, abastecê-los de insumos para as vacinas, para todas as especialidades em vacinas, e a questão do controle de vetores. Atualmente o que estamos trabalhando mais forte, o maior projeto é o de leishmaniose (E13).

Pontua-se, também, que Puerto Quijarro não dispõe de estrutura física para o funcionamento do CCZ. Na ocasião da entrevista, fomos recebidos na Sub Governación da Província de Germán Busch onde funciona a red de Salud, para nossa surpresa, o local de trabalho do coordenador de vigilância em saúde da referida Província fica em uma sala improvisada, na parte dos fundos, passando por um extenso corredor de chão batido. Causou surpresa porque, embora desenvolva um trabalho de grande relevância, não só para a Província, mas, para o país, não dispõe de uma estrutura mínima que seja, para o desempenho de sua função.

6.2.8.1 Tipos de interação: a questão do investimento e das parcerias institucionais

Compete às prefeituras municipais, prover os estabelecimentos de saúde de primeiro e de segundo nível de sua jurisdição: serviços básicos, móveis e equipamentos, medicamentos, insumos e demais materiais, assim como fiscalizar e controlar sua utilização (Lei nº 031, de 2010). Entretanto, desde a implantação do SAFCI, Puerto Quijarro tem enfrentado problemas na aplicação da Lei do SIS: falta de recursos humanos especializados, falta de medicamentos, além de reduzida coordenação entre os hospitais de I e II nível, resultando em um serviço de saúde insatisfatório para a população. No caso do Hospital Príncipe da Paz, o principal problema é a falta de especialidades médicas, e isso resulta em um atendimento precário, por falta de equipe, o atendimento é insuficiente para a população (DIAZ; MONTAÑO, 2016).

A deficiência para conseguir colocar em prática a Lei da Assistência Integral à Saúde é consequência da falta de **investimento** do governo central, pois não há repasse suficiente para

o município. Isso impacta diretamente na qualidade do serviço oferecido à população (precário), razão que motiva a procura pelo serviço no lado brasileiro da fronteira. Se, por um lado, há reflexos positivos (promove integração entre os dois países), por outro, sobrecarrega o SUS e demanda recursos próprios do município Corumbá.

Aqui na Bolívia não contamos com ajuda do governo central, Bolívia está vivendo uma situação muito limitada atualmente. Porque o governo nacional repassa o dinheiro a cada governo municipal na área da saúde, porém entendemos que os municípios estão limitados também, os atendimentos feitos nos hospitais são públicos, mas não está havendo um suporte econômico para a saúde adequada, ou seja, há falhas na atenção econômica (E13).

Tiveram uns anos atrás uma corrida de carro, que eles lá têm muito negócio de corrida de carro, e um desses carros saiu e bateu nas pessoas e assim foi um caos, deve ter uns dois anos isso, veio tudo pra cá, veio tudo pra UPA, é o mais próximo, é a estrutura, então assim foi um deslocamento intenso, a gente faz esse acolhimento, nós enquanto município (E11).

Assim como não há **investimentos** para suprir a necessidade do SIS, na vigilância em saúde, a situação não é diferente, a carência é tamanha que impossibilita, até mesmo, a realização dos procedimentos mais básicos inerentes às atividades do CCZ.

*Nós temos **muitas carências**, muitas necessidades, é como **programa de vetores não contamos com ambiente próprio**, um ambiente adequado, **não contamos com transporte**, para isso **precisamos de um ambiente adequado, um laboratório onde armazenar, onde fazer nossas pesquisas** é...esse é o sonho que temos. Implementar um laboratório **para zoonoses** na província German Bush (E13).*

*Até uns anos atrás, entre 2008 e 2010, nesse período até a coleta de material encefálico dos animais lá pra diagnóstico de raiva eu que fazia aqui, porque lá eles não tinham. Porque **aqui na fronteira eles não têm nem um CCZ, eles não têm essa estrutura**, então eles não **tinham como fazer o diagnóstico**, então a gente coletava. Mas justamente por essa situação internacional a gente parou de fazer, agora eles **mandam pra La Paz**. Então, algumas coisas que a gente dava suporte já evoluíram também, agora eles já encaminham pra La Paz, então assim eles deram uma é reorganizada no fluxo deles também (E11).*

Diante das inúmeras dificuldades elencadas, é possível apreender que, em grande medida, o trabalho de vigilância em saúde da Bolívia tem produzido resultados positivos graças às **parcerias institucionais**, aliadas à vontade pessoal do coordenador do programa, que, desde a sua formação, tem procurado usufruir das oportunidades que a fronteira oferece e a partir daí buscar soluções para problemas que são comuns entre os municípios.

*Há dois valores muito importantes aqui na fronteira, nós temos oportunidades e desafios, já que **há muitos anos** estamos trabalhando em **parceria com Corumbá**, graças a Deus eu sou formado pelo **Centro de Controle de Zoonoses** de Corumbá, então **faz 22 anos** que venho trabalhando no programa, então pra mim tem sido muito importante o trabalho que fazemos em comum: Corumbá, Ladário, Puerto Suárez, Puerto Quijarro incluindo Carmen Ribeiro Torres. **O trabalho na fronteira é árduo***

e um pouco complicado pela socialização, pelo comportamento social da população que temos, mas sim, podemos cumprir o trabalho (E13).

Questionado sobre como foi estabelecida essa relação de parceria para o desenvolvimento das atividades na área da saúde e controle de vetores, E13 relatou que ela foi firmada, antes mesmo de sua formação profissional que, aliás, é fruto de uma aproximação entre os gestores municipais de Corumbá e Puerto Suárez.

*Como te disse, me **formei em Corumbá em Zoonoses**, eu tive uma bolsa de estudos, o **prefeito de Corumbá, Eder Brambilla**, com o **prefeito de Puerto Suárez formaram uma parceria** para promover jovens a se preparar para o estudo de zoonoses e então da Bolívia foram eleitos 20 jovens para estudar em Corumbá por 3 anos, mas somente eu concluí o projeto. Uma vez que **comecei a trabalhar** o programa **aqui na Bolívia** **minha inquietude foi buscar um laço de entendimento entre Corumbá e Bolívia** e começamos a **trabalhar no projeto** diretamente com o prefeito de Corumbá e as prefeituras da Bolívia fizemos um pequeno **acordo** e começamos a trabalhar a questão de **zoonoses: campanha antirrábica, captura de cães, trazíamos a carrocinha de Corumbá, levávamos os cães coletados pra lá (E13).***

O entrevistado ressalta que, a partir do fortalecimento das ações de combate a raiva, aos poucos foram sendo implementadas outras ações (dengue, chikungunya, zica) e, hoje, com o aumento dos casos de leishmaniose, pode contar com o apoio de várias instituições: OPAS, secretaria municipal de Corumbá, secretaria estadual de saúde de Campo Grande – Mato Grosso do Sul e, ainda, o ministério de saúde. Para tanto, tem sido realizada troca de informações.

Para fortalecimento das ações de vigilância em saúde em toda a região fronteira estamos atualmente fazendo troca de informações e trabalhando com zoonoses, trabalhando com a vigilância epidemiológica de Corumbá e a secretaria de saúde de Corumbá. [...] principalmente há boas relações políticas, boas relações públicas em ambos os países no qual nos permite desenvolvermos mutuamente em ambas as fronteiras levando adiante as atividades que se realizam tanto na saúde pública, tanto no comércio, como na relação bilateral (E13).

6.2.8.2 *Dinâmica fronteira: movimento pendular e legislação*

O forte contraste entre os sistemas de saúde brasileiro e boliviano, somado à oportunidade de poder suprir suas necessidades, acessando o outro lado da fronteira sem muitas dificuldades, resulta em maior dinamismo na **movimentação pendular** de residentes de Puerto Quijarro e Puerto Suárez para Corumbá.

*Na área da saúde também tem **muito pessoal da Bolívia** sendo atendido, porém não tem verba sendo repassada ao governo para poder suprir esses investimentos (E22, Gerente da CAINCO).*

*[...] a questão econômica e sociocultural faz com que o município de Corumbá tenha **um bom número de bolivianos** que se beneficiam da saúde em Corumbá [...], o que eu mais vejo é que **tem esse cruzar para aproveitamento da saúde**, qual seja*

*odontologia, é oftalmologia, inclusive de crianças para cuidados de pediatria e operações; eu creio que os municípios **devem focar mais em como integrar as necessidades** na área da saúde (E23, Presidente da Fundação Trabalho Empresa).*

*Esse acolhimento é tranquilo porque **sempre** fazemos uma coordenação antes, a fazemos via WhatsApp, via menseger **o contato já pedindo a autorização ou anunciando o transporte do paciente** que se está levando um paciente da Bolívia ao Brasil para que possa ser recebido. Com certeza entendemos e compreendemos que **o Brasil também tem suas limitações**, muitas vezes nem os próprios pacientes de Corumbá podem ser atendidos (E13, Gerente da Vigilância em saúde Província German Busch).*

Na ausência de um acordo formal que verse sobre a prestação de serviços de saúde na área de fronteira, resta aos profissionais de saúde, movidos pela necessidade de ‘aliviar’ a dor do outro, fazer uso da informalidade. Nesse sentido, “a articulação funcional entre os dois povos embala uma convivência humanitária que extrapola ou contorna as amarras do escopo legal” (OLIVEIRA *et al.*, 2017, p. 14).

Dor é igual em qualquer país, sofrimento é igual em qualquer país, é humanização neh, a gente tem que ser humanizado. Não é fácil, porque a gente quer ajudar, mais não é fácil, quem falar que é tranquilo, não é, porque a gente também tem isso, às vezes tá faltando material aí você pega um munícipe de Corumbá ‘ah mais tá atendendo lá e não tá me atendendo’ é a dor, é o querer resolver. Então trabalhar na fronteira é desafiador. É um desafio diário, mas tem que ser feito, bem assim (E11).

Na percepção de E11, o profissional de saúde que atua na região de fronteira tem que ser humanizado, tem que se compadecer da dor, do sofrimento do próximo, mesmo diante das dificuldades, recebendo críticas por se importar com a necessidade do país vizinho, o trabalho precisa ser feito. Para Diaz e Montañó (2016, p. 126), essas ações precisam sair do campo da informalidade.

Na Bolívia não há acordos sobre a prestação de serviços de saúde na área de fronteira com o Brasil do lado de Puerto Quijarro-Puerto Suárez e Corumbá, porém **há um "acordo verbal" entre os centros de saúde dessas cidades** para atender pacientes de ambos os países. O setor de saúde em Puerto Quijarro especificamente não possui um acordo escrito entre o Governo da Bolívia e o Brasil que fortaleça o serviço de saúde, por ser uma região esquecida da agenda social do país, conforme indicado abe pela (OPAS). O que significa que as nossas **autoridades locais** têm de **formalizar e alterar estes acordos** verbais para acordos oficiais entre o governo do Brasil e o governo da Bolívia.

A formalização de acordos pode contribuir para que sejam obtidos investimentos destinados à melhoria da oferta de serviços de saúde, contudo, sua elaboração foge à competência dos municípios, é atribuição do Estado nacional de cada país.

*Faz uns seis anos eu lembro que um prefeito, não me lembro quem era, acho que foi Ruither, ele pediu pra prefeitura da Bolívia fazer um investimento nos leitos no hospital de Corumbá assinando um Convênio para ter uma quantidade de vagas específica para bolivianos, então **a legislação tanto brasileira como boliviana, não permite às prefeituras fazer investimentos fora do território nacional e fora de sua***

área de atuação. Então são fatos que a gente conseguiria viabilizar melhores atendimentos, melhores condições, porém a legislação boliviana e brasileira não permite fazer (E22).

Geralmente quando se trata da procura por serviços de saúde nessa região fronteiriça, só se leva em consideração o fluxo Bolívia-Brasil, por ser mais expressivo, mas é digno de registro que o inverso também ocorre.

Tem pacientes brasileiros que vivem em fronteira ou que tem emergências em fronteira também são atendidos em nossos hospitais (E13).

Em pesquisa realizada junto a profissionais de saúde de Corumbá, Ferreira; Mariani e Braticevic (2015, p. 1.146, grifo nosso), também evidenciam essa realidade.

Paradoxalmente, foi citada a procura de algumas especialidades na área de saúde da Bolívia por brasileiros residentes em Corumbá, tais como a oftalmologia, traumatologia, reumatologia, clínica, farmácia, exames de ultrassom e mamografia e exames de sangue, favorecida pela experiência dos médicos cubanos da Brigada Médica Cubana¹³⁸ em Puerto Suárez e a gratuidade de alguns atendimentos nesta unidade de saúde, além da celeridade na obtenção do resultado de exames laboratoriais, atendimento rápido nos postos (sem fila de espera) e medicação mais barata nas farmácias bolivianas.

Abrindo parênteses para uma breve mudança de escala, se faz notório o fluxo de brasileiros que atravessam a fronteira para fins de estudo em Santa Cruz de La Sierra, sobretudo para cursar medicina¹³⁹, é certo que, provavelmente, em algum momento eles se tornam demandantes de serviços de saúde em solo boliviano, aí se deparam com a condição de estrangeiros, sem nenhuma garantia legal para acessar tais serviços de forma gratuita. A esse respeito E18, que também responde pela direção de cooperação e relações internacionais, faz o seguinte esclarecimento.

*Este é um problema que temos segundo o prefeito Yunes sempre nos disse que bolivianos passam para Corumbá e são atendidos em seu hospital, mas **quando brasileiros precisam do hospital da Bolívia** o mesmo não acontece. Isso passa porque Mato Grosso do Sul é um estado federal, Santa Cruz faz parte de um estado central, então no tema saúde, seguindo a **competência saúde dentro do governo, são políticas do governo central. Se fossemos federais, poderíamos estabelecer políticas** para não ter nenhum problema de **atender um brasileiro** em Santa Cruz como um boliviano é atendido em Mato Grosso Sul, porém lamentavelmente **estamos de mãos amarradas pelo governo central** (E18).*

Essa falta de autonomia dificulta a formalização de acordos nesse sentido, pois o Departamento Cruz está mais próximo da realidade fronteiriça do que La Paz (governo central),

¹³⁸ Apesar da missão da Brigada de oferecer atendimento gratuito, o Hospital San Juan de Dios localizado em Puerto Suárez tarifa alguns serviços, dentro do escopo de seus regimentos (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 40).

¹³⁹ A educação transfronteira que ocorre entre o Brasil e a Bolívia é um movimento crescente que tem como característica a presença de alunos brasileiros em cursos de medicina bolivianos, que objetivam a posterior revalidação dos diplomas no Brasil (SOUZA; REAL; SOUZA, 2018, p. 136).

seria mais sensível às necessidades da região. Mas além disso, falta também interesse da Bolívia para sair da condição de demandante dos serviços públicos do Brasil, para se tornar também responsável por essa oferta, contribuindo de fato para maior integração nessa área.

6.2.8.3 *Formação de arranjos de gestão: Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF)*

Semelhante ao posicionamento dos entrevistados do Brasil, os respondentes da Bolívia também afirmam que o único instrumento formalizado pelos dois entes para a realização de ações conjuntas é o Acordo Interinstitucional de Cooperação de Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF).

Realmente formal, formal só temos o controle de vetores neh, que inicialmente fizemos com a secretaria municipal de saúde de Corumbá e a rede saúde e posteriormente isso foi feito através do Ministério e Consulado, faz sete anos que se tem essa parceria com documentação (E13).

É de causar estranheza que em uma fronteira tão dinâmica, onde as histórias de ambos os municípios estão entrelaçadas desde a sua gênese, o único instrumento de cooperação direcionado para a área da saúde, seja o que norteia as ações de combate à raiva. Ao mesmo tempo, por ter conseguido atingir diferentes escalas do governo, esse acordo cria possibilidades para fortalecer outras ações, como vem ocorrendo nas campanhas de vacinação, nas ações de combate à dengue. Já há um caminho a ser seguido.

Inclusive nesta última campanha de vacinação antirrábica recebemos o apoio direto da OPAS Brasil e o Ministério da Saúde do Brasil, fizeram o acompanhamento da atividade, juntamente com a secretaria de saúde de Corumbá e a secretaria de saúde de Ladário, estiveram presentes acompanhando, fazendo o acompanhamento (E13).

Por outro lado, essa situação demonstra também que na falta de instrumento formal, os atores se mobilizam para encontrar alternativas de solução para os problemas impostos pela condição de ser/estar na fronteira. Entretanto, ainda há muito a se fazer, a Bolívia precisa tomar consciência da importância de se trabalhar em conjunto, demonstrar interesse e assumir responsabilidades em favor de ações mais integradoras, como recomenda E14.

É encontrado maior interesse da parte brasileira de participar em políticas públicas, por exemplo, quando se trata de saúde pública, com o tema de raiva e vacinas, como o caso do Covid, como o caso de outras doenças que afetam a região. Eu acho assim que o Brasil inclui mais a região que a Bolívia, tá faltando acho fazer uma integração, mas não uma integração assistencialista, uma integração na qual se dividam as responsabilidades, porque quando você não tem responsabilidade, é só convidado, (E14).

Na percepção de E13, o Acordo Interinstitucional de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia é muito importante porque além de receber o apoio da parte do Brasil, se vê o interesse que há em fortalecer a saúde na fronteira, finaliza sua contribuição na pesquisa deixando um agradecimento e, ao mesmo tempo, um pedido: “Nós somos muito gratos por esse apoio oferecido e esperamos que isto siga mais adiante que vá..., porque são muitos os sonhos, que essa parceria não se interrompa” (E13).

6.2.8.4 Os principais desafios na área da saúde na fronteira Brasil-Bolívia

Nos municípios brasileiros, são muitos os desafios na área de saúde, perpassam, desde a questão das disparidades estruturais entre o sistema de saúde do Brasil e da Bolívia, até a carência de divulgação das políticas públicas que são criadas especificamente com o objetivo de promover integração entre ambos os países. Entre os desafios para atendimento da população em geral, destacamos: o gargalo na questão do financiamento, Corumbá recebe e atende em sua rede de saúde pacientes estrangeiros, em especial de nacionalidade boliviana, mas o custeio para esses atendimentos não é compartilhado por nenhum dos dois Estados nacionais; além da questão fronteiriça, outro agravante é a particularidade de ser uma região atípica (extensa e alagável) que demanda aporte de investimentos em infraestrutura para atender a população ribeirinha; falta de autonomia da gestão municipal para solucionar problemas que os governos nacionais desconhecem (distante da realidade).

No que se refere aos desafios para a vigilância em saúde, estão: a deficiência de recursos humanos para o CCZ de Corumbá; falta de cobertura financeira integral para pagamento dos profissionais de saúde lotados no CCZ de Ladário (são 15, mas recurso do governo federal só vem para 10); falta de um laboratório de fronteira para auxiliar na demanda ampliada e dar celeridade na obtenção de diagnósticos; falta de investimentos do governo federal para cobrir os desafios logísticos na operacionalização das campanhas binacionais (transporte, recursos humanos); dependência de sensibilização por parte dos gestores (Itamarati e La Paz) para a construção dos serviços que precisam ser realizados na fronteira; carência de ampla divulgação dos resultados obtidos com o trabalho de combate à raiva em nível regional, nacional (repercute fora, mas ‘em casa’ não).

Puerto Quijarro, assim como Puerto Suárez (pois constituem uma mesma Província) enfrentam inúmeros desafios na área da saúde. Embora o Estado tenha criado leis para tentar sanar as deficiências na assistência à saúde, desde a implantação do SIS, elas só se agravam. Entre os principais desafios estão: a falta de estrutura para o funcionamento do CCZ; o sistema

nacional de saúde boliviano beneficia apenas uma pequena parcela da população constituída por grávidas, crianças menores de cinco (5) anos, adultos maiores de sessenta (60) anos, mulheres em idade reprodutiva e pessoas com deficiência; entre os problemas estruturais o que mais precariza os serviços de saúde é a falta de recursos humanos, ausência de especialidades médicas, seguido pela falta de medicamentos e reduzida coordenação entre os hospitais de I e II nível; falta de investimento do governo central, os repasses para os municípios são insuficientes impactando diretamente na qualidade do serviço oferecido; e impossibilita a construção de uma estrutura física adequada para o funcionamento do CCZ, que não dispõe de condições mínimas de trabalho (nem instalações, nem transporte).

Em que pese a articulação entre os municípios fronteiriços para atender a demanda de dos serviços de saúde à população, na ausência de acordos formais, adotam práticas ‘improvisadas’ que escapam ao controle estatal e ficam sujeitas à sensibilidade dos profissionais de saúde que estão na linha de frente destes serviços. O distanciamento do governo central da realidade fronteiriça, somado a falta de autonomia dos municípios para tomada de decisões impede que ações conjuntas, para sanar problemas comuns, se efetivem, como por exemplo investimento em leitos no hospital de Corumbá para dar cobertura aos pacientes bolivianos que frequentemente são transferidos para lá.

Assim como acontece na educação, na área da saúde, falta um olhar diferenciado da parte dos governos centrais para os municípios fronteiriços. Como ressalta E11: “A gente precisa ter lá na hierarquia maior esse olhar, numericamente até falando. Quando a gente fala em sofrimento, em dor, em imunização, a gente consegue transferir tudo isso pro papel porque pra gente é rotina neh”. Não basta criar instrumentos legais, mais importante do que formalizar acordos é dar condições para que sejam operacionalizadas ações concretas, e isso demanda interesse e sensibilidade.

6.3 A BUSCA POR UM DESENVOLVIMENTO INTEGRADO NA FRONTEIRA BRASIL E BOLÍVIA: O COMITÊ DE FRONTEIRA

Ao longo de sua história, as regiões de fronteira sempre foram pensadas, preferencialmente, apenas como local propício para se resguardar a soberania nacional, com a primazia da segurança, deixando as demais áreas sociais relegadas a segundo plano. Mas nas últimas décadas, o Estado tem concentrado esforços para corrigir esse legado de esquecimento atribuído a essas regiões durante muitos anos. Entretanto, o poder estatal não consegue trabalhar sozinho, precisa do envolvimento dos atores sociais dispostos a unir forças para obter resultados

mais consistentes. Organizados como forças sociais, são estes atores que fazem a leitura da realidade para manifestar os diversos interesses da sociedade, convertendo-se em protagonistas por excelência das mudanças sociais que desejam obter.

Nesse contexto, surgem as proposições para a gestão dos territórios fronteiriços, territórios estes que abrangem a disposição das dinâmicas da fronteira em uma posição de centralidade, chamando a atenção para que políticas públicas afluam com mais solidez e aplicabilidade. Deve-se compreender que se trata de espaços que abrigam importantes complementaridades de toda ordem, “funcionando como subsistemas abertos pouco condicionados às amarras das burocracias estatais. As coisas, os fatos, os atos – enfim a vida – que ocorre ali, é movida por necessidades e/ou vontades que fogem dos grilhões do escopo legal” (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2016, p.2).

Conforme a Organização Internacional para as Migrações - OIM (2012, p.47), a gestão fronteiriça “é aquela que compreende a natureza multidimensional de uma problemática fronteiriça e que se adéqua as particularidades geoeconômicas, políticas, sociais e ambientais das zonas de aplicação” e ainda acrescenta: a finalidade dessa gestão é “promover o desenvolvimento integral e sustentável da zona fronteiriça binacional [...] eliminar os problemas de segurança que constituam riscos para o Estado; e promover o desenvolvimento econômico da região” (OIM, 2012, p. 48).

A realização desta gestão deve ocorrer mediante a formação de um sistema de redes governamentais em multinível, isto é, “por pessoas do próprio território fronteiriço que possam fornecer ações, propostas que se adequem às necessidades das populações e que respondam estrategicamente para o suprimento das suas fraquezas e a potencialização das oportunidades da área fronteiriça a ser atendida” (ESPÍRITO SANTO; COSTA; BENEDETTI, 2016, p. 5).

Assim, os comitês de fronteira apresentam-se como uma das possibilidades de apoio à gestão dos territórios fronteiriços, segundo Oddone (2012, p. 36) "Órgãos oficiais compostos por representantes do sector público tendente a promover a cooperação e o desenvolvimento regionais na sub-regiões ou zonas fronteiriças e fornecer soluções ágeis e pragmáticas para problemas de tráfico fronteiriço" (HOURCADE; ODDONE, 2012, p.32, tradução nossa)¹⁴⁰.

Considerando a importância deste instrumento para o fortalecimento dos esforços de integração sub-regional, e como canal utilizado para promover aproximações entre os estados nacionais, exploraremos aqui o histórico da formação de comitês na fronteira Brasil-Bolívia,

¹⁴⁰ No original: “organismos oficiales integrados por representantes del sector público que tienden a promover la cooperación y el desarrollo regional en las subregiones o áreas de frontera y a proporcionar soluciones ágiles y pragmáticas a los problemas del tráfico fronterizo” (HOURCADE; ODDONE, 2012, p.32).

bem como apresentaremos sua importância como arranjos de gestão compartilhada para melhor compreensão das dinâmicas territoriais e sociais que se desenrolam no arranjo transfronteiriço, buscando delinear os principais desafios e oportunidades para sua ocorrência a partir da percepção dos atores locais/regionais.

6.3.1 Histórico dos Comitês na fronteira Brasil-Bolívia

O registro do primeiro Comitê de Fronteira no Brasil data de 1978, com origem na fronteira de Foz do Iguaçu com a Ciudad del Este (na época Ciudad Presidente Stroessner), para suprir a necessidade de coordenação do tráfego fronteiriço. A partir dos anos de 1980 e 1990, a experiência do foro descentralizado começou a ser reproduzida nas demais cidades fronteiriças. Por intermédio de troca de notas entre os governos do Brasil e da Bolívia, em 11 de março de 1997, foi criado o Comitê de Integração Fronteiriça (CIF), inicialmente chamado de Comitê de Fronteira Boliviano-Brasileiro Corumbá-Puerto Suárez (SILVA, 2022).

Segundo seu regulamento, o foro teria a finalidade de tratar temas de interesse comum da região de fronteira como instância anterior para as discussões de responsabilidade do Grupo de Cooperação Consular ou da Subcomissão de Cooperação Fronteiriça, ambas integrantes da Comissão mista permanente de coordenação Brasil-Bolívia. O regulamento previa no mínimo duas reuniões anuais, sua composição deveria ser flexível, e as pautas elaboradas após consulta constante junto às autoridades locais, sendo divulgada com antecedência de trinta dias (IBID.).

Por ter ficado inativo desde a sua criação, em 2011 houve a necessidade de ser reformulado e ter a sua institucionalidade restaurada, ocasião em que passou a ser denominado de Comitê de Integração Fronteiriça, e ter como objetivo promover “a integração política, econômica, social e física das populações lindeiras, observando-se os princípios da solidariedade internacional, do desenvolvimento sustentável e da inclusão social” (SILVA, 2022, p. 69).

A primeira reunião depois de sua reformulação ocorreu em 2011, tendo como pauta a necessidade de aprimorar os controles fronteiriços mediante melhor coordenação entre os órgãos atuantes dos dois lados da fronteira. Para sua realização o governo federal recorreu ao apoio dos governos municipais de Corumbá e Ladário e do Consulado em Puerto Suárez para as providências logísticas do evento.

A segunda reunião do Comitê de Integração Fronteiriça de Puerto Suárez-Corumbá realizada pelo Ministério das Relações Exteriores e o Governo Boliviano ocorreu no dia 28/06/2018 em Puerto Quijarro (Bolívia) com o objetivo de discutir necessidades e possíveis

soluções para problemas comuns enfrentados na faixa de fronteira entre Brasil e Bolívia. O comitê tratou de assuntos relevantes para o desenvolvimento na fronteira, foram abordados os grupos temáticos segurança pública; integração econômica e temas sociais como: a sanidade animal na fronteira, o corredor bioceânico, a questão do gás e os tratados internacionais de comercialização (IAGRO, 2021).

Desde março de 2020, o MRE acompanhou atentamente os desdobramentos da crise sanitária e do fechamento de fronteiras entre Brasil e Bolívia, e atuou ativamente para negociar a reabertura das fronteiras em Corumbá/MS em julho de 2020, quando foi impedido o fluxo de transporte de carga em razão de bloqueios convocados pelos Comitês Cívicos dos municípios lindeiros bolivianos de Puerto Suárez e Puerto Quijarro, que impediam o trânsito de caminhões.

Atendendo ao pedido das regiões fronteiriças, o Ministério das Relações Exteriores negociou com o governo boliviano a adoção de normativas internas que permitiram a retomada do trânsito vicinal fronteiriço durante a pandemia nas cidades-gêmeas da região. Em 18 de dezembro de 2020, a Embaixada Brasileira em La Paz acompanhou, por meio de videoconferência, a reunião entre os ministérios da saúde dos dois países no âmbito Grupo de Trabalho sobre Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia, criado ao amparo do Acordo Interinstitucional Brasil-Bolívia sobre o tema, celebrado em 2017 (MDR, 2021, p. 8).

Desde 2018 até a presente data não há registro de agenda para ocorrência de reunião do CIF, mas, considerando que os atores locais de diversas naturezas (municipais, universidades, sociedade civil, representantes de classe) são capazes de promover diálogos e se mobilizar para o enfrentamento de problemas que lhes são comuns, faremos a apresentação da percepção destes atores sobre a relevância dos comitês de fronteira como mecanismos para integração, e os principais desafios para seu funcionamento de modo regular.

6.3.2 A percepção dos atores sobre os Comitês de Fronteira – mecanismos para integração?

Para compreender a percepção dos atores sobre a importância dos comitês de fronteira foram indagados sobre conhecimento que tinham a respeito (ocorrência, funcionamento) e solicitado para destacar quais pontos devem ser melhorados para sua efetivação.

Então qual é o grande problema do comitê de fronteira? Ele é uma pauta que vem de Brasília e La Paz, então não é uma pauta que parte do local para as discussões, pra cima, ela é de cima para baixo, o local é um mero coadjuvante, ele é um mero receptor neh, porque as pautas vêm de cima e as articulações todas vêm de cima. Porque o grande problema é: nós estamos na fronteira, nós vivenciamos a realidade fronteiriça, mas nós não podemos fazer acordos fronteiriços, os acordos fronteiriços são feitos por entes federais neh (E1, Coordenador do MEF).

Hoje a legislação desse comitê é muito mais burocrática, antes os comitês de fronteira eram feitos em fronteira e por pessoas de fronteira pra tratar problemas das fronteiras. Hoje isso virou burocracia, quem tem que fazer a agenda convocatória, os convites, tudo, são Itamarati e La Paz. Quando eles têm pronto, eles que convidam a nós da fronteira a nos reunirmos pra pegar a pauta deles, entendeu (E22, Gerente da CAINCO).

O primeiro entrevistado afirma que conhece e inclusive tentou fazer algumas propostas de alterações na forma regimental dos comitês, justamente por conta na falta de continuidade das reuniões. As reuniões do comitê são importantes para a região de fronteira porque é um momento que recebe diversas autoridades, mas o problema é que a pauta vem de cima para baixo, quando deveria ser ao contrário. Nos relatos de E1 e E22, chama atenção a homogeneidade dos discursos, são atores que atuam em instituições, funções e país diferente, mas compartilham a mesma fronteira e a mesma visão quanto a forma de funcionamento dos comitês.

No entendimento do entrevistado E16 (Docente e pesquisador da UFMS/CPAN), a falta de autonomia dos comitês é o principal obstáculo, quem detém o poder de tomada de decisão está muito distante da realidade e das necessidades locais.

Acontece que os comitês de fronteira eles tem por designação uma vinculação hierárquica com as embaixadas neh, agora os consulados não têm autonomia administrativa para fazer um plano de comitê de fronteira junto com o outro, não! É feito de embaixada pra embaixada, não vai, não vai por quê? Quem está em La Paz não tem a menor ideia do que acontece aqui. Porque daqui pra comunicar em Brasília vai pra Santa Cruz, La Paz e depois vai pra Brasília e as pessoas só fazem despacho, ou seja, não há uma leitura. Como ocorre aqui, o pessoal lá de Brasília do ministério da saúde não tem ideia do que está acontecendo aqui. É muito grande, tudo é muito grande, eles têm que pensar no grande neh. E no local restam algumas ações improvisadas (E16).

Da mesma forma que E16, o respondente E22 critica o modo como tem sido conduzidas as reuniões do CIF, e destaca que já houve um tempo

Então o mecanismo para poder formalizar tratados reais, deveriam ser os comitês de fronteira, porém hoje, a legislação faz com que seja burocrático, de cima pra baixo, que eu acho totalmente errado. Eles não conhecem nossa realidade, eles não têm domínio de nossa realidade, por mais que eles saibam algo daí, não conhecem a realidade de verdade, os fatos, pra eles chega um papel, uma demanda e falam 'ah não precisa, não pode', entendeu (E22).

Para o entrevistado E2 (Secretário municipal de desenvolvimento econômico de Corumbá) o comitê não funciona, não tem nada, nenhuma atividade continuada, já foram tentadas “n” situações, mas o comitê de fronteira não tem reunião, não tem agenda, não tem planejamento de atividades, sempre que acontece um evento é de forma eventual, se constitui diretoria, mas não vai para frente. Tanto em sua percepção, como na percepção de E6 (Gerente de Comércio Exterior e ex-presidente da Associação Comercial de Corumbá) falta iniciativa

das duas partes. Ao ouvir E2, ficou patente que a razão da falta de interesse em fazer o comitê funcionar, de fato, perpassa pela questão de o município ter que atender o lado boliviano em suas diferentes demandas, apresentadas durante reunião.

Por quê? Porque o brasileiro, a administração do município de Corumbá, entende que você sempre vai ceder do que receber, então assim “vamos participar”, sempre vai ter uma demanda para o Brasil. Então é sempre assim, já participo aqui da administração municipal já a um bom tempo e sempre é isso. E todos os que eu participei, as reuniões que eu já participei sempre foi essa a questão (E2).

Esses comitês de fronteira já existiram alguns e não funciona por falta de vontade dos atores. É eu já participei de algumas reuniões desse comitê, daí a pouco um desiste, outro desiste. Falta vontade das partes. Deixa eu te falar uma coisa, com raras exceções, os presidentes dos países, não to falando Brasil e Bolívia só, no geral, eles não estão preocupados, não sabem qual é a realidade das fronteiras, infelizmente essa é a realidade (E6).

Foi levantada por E25 (Diretor do Campus do Pantanal/UFMS) a questão da ênfase que se dá para as discussões em torno da segurança pública na fronteira, em detrimento de discutir suas possibilidades. E27 (Membro do Comitê Interinstitucional de Frontera da Bolívia) corrobora com esse posicionamento e, também, destaca a falta de continuidade das ações.

Eu não tenho conhecimento se nós temos algum comitê local que discute oportunidades para a Bolívia e para o Brasil, mas tenho o conhecimento que nós temos outras brigadas, outros comitês de fronteira que discute muito segurança pública, é o carro chefe, é como se a fronteira fosse uma área inóspita, é uma área de conflitos, então as pessoas têm ideia que a fronteira é um lugar de risco. Só que a imagem da fronteira ela é deturpada neh, é sempre assim (E25)

Existe muito pouca cooperação, as intenções até que existem, porque o que eles falam sobre o assunto é ótimo, mas na prática, o real, lamentavelmente não tem. Já existiram em algum momento, só que eles têm um tempo muito curto de funcionamento, por exemplo, é de repente o estado nacional do Brasil com o estado nacional da Bolívia eles pensam na segurança de fronteiras, aí eles ativam os ministérios, os ministérios ativam as autoridades locais armam o comitê de fronteira, trabalham, eles fazem uma agenda, mais não se tem continuidade, então não avançam como deveria avançar (E27).

Já existe histórico de comitês de fronteiras que foram abertos, histórico de reuniões de presidentes do Brasil como da Bolívia aqui pra resolver problemas de segurança pública, existe histórico é de vários acontecimentos, de cooperação, de acordos, só que lamentavelmente eles ficam no papel e não tem continuidade no dia a dia pra resolver (E27).

Sobre os vários acordos de cooperação a que E27 se refere, conforme Silva (2022), Bolívia e Brasil tem firmado ao longo de sua história vários acordos bilaterais, de acordo com destes, quarenta estão atualmente em vigor, mas os que estão diretamente relacionados a região fronteira de Corumbá/Ladário e Puerto Suárez/Puerto Quijarro: a) Acordos de Roboré – Convênio de Tráfego Fronteiriço entre Brasil e Bolívia; b) Convênio de Sanidade Animal em Áreas de Fronteira entre o Brasil e a Bolívia; c) Acordo Interinstitucional Internacional

Subscrito entre o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Estado Plurinacional da Bolívia em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira; d) Acordo de Cooperação Educacional entre Brasil e Bolívia; e) Acordo de Cooperação Cultural entre Brasil e Bolívia; f) Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Brasileiros e Bolivianos.

Quando indagados sobre os pontos a serem melhorados para que o CIF recupere sua finalidade inicial, assim se posicionaram:

Nossa ideia é que o comitê de fronteira pudesse ser mais proativo, e que ele fosse mais também reativo, que a gente pudesse pautar vários encontros, várias conversações e que a gente estimulasse, por exemplo, o que o comitê deveria levar para ser discutido internacionalmente. É isso que eu venho tentando fazer em algumas dissertações que a gente orienta, propomos uma forma de enxergar o comitê de fronteira como algo mais instrumental da fronteira mesmo (E1).

O que daria mais funcionalidade seria os consulados passarem a ter autonomias administrativas pra junto com os segmentos das fronteiras, aqui no caso são dois consulados, que podem dar a esses agentes públicos autonomia pra articulação com a sociedade local encontrar saídas, eles não tem essa autonomia. Então enquanto não vier essa chave de autonomia para os consulados, simplesmente vai ficar nesse faz de conta (E16).

Tanto E1 como E16, ambos docentes e pesquisadores do Programa de Pós-graduação (mestrado) em estudos fronteiriço acreditam que para dar mais funcionalidade ao CIF, é preciso que sejam dotados de autonomia, “mais instrumental da fronteira” significa valorizar os atores locais e fazer uma gestão *Botton Up*, de baixo para cima, onde os atores locais definam e levem a pauta para as instâncias superiores do governo.

*Tem muita importância, porque são eles, primeiro são atores reais, sim. Quem está em Brasília ou está em La Paz às vezes nem conhece geograficamente onde que acontece o problema, então são pessoas que **conhecem em detalhe a problemática, vivenciam em carne própria** e segundo são as pessoas que impulsionam, cutucam continuamente as autoridades locais, estaduais e nacionais pra que os projetos saiam. Acredito que temos que **fortalecer** cada vez mais **esses grupos** pra eles terem maior força e conseguir chegar com maior eficácia a instâncias que tomam decisões (E15).*

As afirmações de E15 (Gerente da CADEX), vem ratificar a importância dos atores locais no processo de integração regional, ressaltando que “vivenciam em carne própria”, seria o mesmo que na própria carne, e esse é o diferencial do ator fronteiriço, que vive no local, conhece as suas deficiências e possibilidades, não pode deixar de ser valorizado.

*Não dá pra você pensar a fronteira, por exemplo, eu não consigo imaginar a Bolívia pensando a fronteira com o Brasil, ou o Brasil pensando a fronteira com a Bolívia se você não tiver **um projeto integrador**. **E como é que você integra isso?** Você vai integrar isso **daí a partir desses comitês de fronteira**, então os comitês de fronteira, por exemplo, voltado pra combater incêndios, comitês de fronteira pra questão da vacina, que tem no período da campanha contra raiva em que o Brasil participa*

dessas ações da Bolívia, é combate á dengue, combate às queimadas também, até porque pra esses comitês não pode existir fronteira, porque o território é um só, você tem uma faixa geopolítica (E25).

Para E25, os comitês de fronteira são canais para promoção de integração entre os dois países na busca de soluções para problemas comuns, como por exemplo as queimadas. A esse respeito, E14 (Gerente do Puerto Jennefer) compartilhou uma experiência digna de nota, pois demonstra que quando se trata de um problema na fronteira, as proporções podem escapar da escala local/regional.

*Gostei muito da interação que houve no caso dos incêndios florestais, acho que houve um em 2020 que foi um desastre, em 2021 melhorou e acho que esse em 2022 melhorou mais ainda. Existe um sistema comucacional entre ambas as partes que facilita muito, falta muito, mas acho que foi um bom início, e um **claro exemplo que quando começa a trabalhar de forma conjunta pode resolver os problemas**. Olha aí o caso nosso e é grave e isso eu cheguei a levar até ao Ministério da Defesa área de segurança, nós transportamos muito, a Bolívia importa muito combustível: **diesel e gasolina**, com o tamanho dos **incêndios florestais** que houve e as **42 barcaças mais de 60 dias encalhadas** no rio e com uma barcaça que o fogo ia chegar tão perto, uma distância de 150 metros/200 metros e as barcaças com combustível, era uma **situação que não comprometia só a Bolívia, comprometia todo mundo**. Então acho que houve **um alerta e um trabalho em conjunto**, considero que não foi o suficiente, mais foi um início muito bom. Foi **tardia com 2020, mas serviu de base pro seguinte ano**, e aí quando houve certos incêndios, [...] aí a capitania dos portos comunicou com a capitania do Brasil e aí ativou e vi que fizemos o trabalho de mitigar o fogo do lado brasileiro (E14).*

A proximidade, a convivência, o compartilhamento de um mesmo ambiente (Pantanal), as dificuldades, os desafios vão dotando os atores fronteiriços de capacidades para lidar com problemas que afetam ambos os lados. Através da interação está sendo gerada aprendizagem “foi tardia em 2020, mas serviu de base pro ano seguinte”, como ensinado por Lins (2007), a escala local-regional é considerada estratégica na dinâmica da aprendizagem (geração-difusão-utilização do conhecimento).

*Eu acho que as autoridades estaduais, o governador de Mato Grosso do Sul e o governador de Santa Cruz deveriam criar um comitê, [...] que se reúnam periodicamente a cada 3 meses com ambos, então ter **uma equipe** conformada por **técnicos de diferentes áreas** para que tratem o assunto desse ponto técnico, **sem uma bandeira política**, que tratem com seriedade o assunto que é comum para os dois países e que depois entre ambas **as autoridades que estejam presentes** pra que seja uma **bandeira regional** e não que o governador de Santa Cruz mande o seu secretário e o governador de Mato Grosso do Sul mande a outro e diluí muito a importância, entendeu. Então providenciar que sejam pessoas que tenham realmente autoridade pra fazer isso (E15).*

*Quem planeja política **pública em fronteira** ele precisa pensar quem são os parceiros que podem contribuir efetivamente pra essas políticas [...], eu lamento quando os nossos entes elaboradores de políticas públicas não buscam nos locais os agentes que possam efetivamente contribuir com essas ações. São essas pessoas que **estão na fronteira no dia a dia que sabem das oportunidades**, que sabem dos desafios e não as políticas que são pensadas pelo governo federal (25).*

Por fim, E15 e E25 falam sobre o envolvimento dos diferentes atores, tanto o conhecimento técnico, como o conhecimento de vivência da realidade, do dia a dia.

Os maiores desafios para o funcionamento do CIF são: em primeiro lugar, a falta de autonomia administrativa, a centralização do Estado tolhe a motivação para que os atores locais possam participar com afinco dos comitês; em segundo lugar, está o distanciamento do governo federal das realidades fronteiriças, o que resulta na falta de perenidade nas ações do comitê, só é acionado quando o Estado propõe/possui uma demanda; em terceiro, falta de interesse dos atores locais, o que culmina na ausência de uma agenda pré-definida com pelo menos duas reuniões por ano, assim como foi planejado na formalização do instrumento participativo, CIF; em quarto, o receio da gestão corumbaense em sempre ter que ceder algo para o lado boliviano; em quinto, a descontinuidade política, muda a gestão, muda tudo e perde-se o que já havia sido construído.

No que tange ao que fazer para melhorar essa realidade, estão as seguintes sugestões: dotar o comitê e seus atores de autonomia administrativa, conhecedores que são da realidade saberão como traçar alternativas mais assertivas para resolver problemas que lhes são comuns; criar uma agenda com vários encontros e com pauta *botton up*, que os atores levem para as outras instâncias do governo as necessidades locais regionais, específicos da fronteira, e não o inverso, como vem ocorrendo; valorizar os atores locais, ouvir as instituições de ensino, produzir aprendizado a partir das interações no ambiente fronteiriço; promover aproximações entre os governos subnacionais (estado de MS e departamento de Santa Cruz); valorizar as parcerias, e o ator fronteiriço como elementos chave para fortalecer as ações em prol do desenvolvimento local/regional.

7 AS DINÂMICAS PRESENTES NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA E A DISCUSSÃO DOS ARRANJOS DE GESTÃO COMPARTILHADA.

Como se configuram as ações e realizações das políticas públicas compartilhadas envolvendo a área fronteiriça, bem como os principais desafios e oportunidades para efetivação de políticas públicas mais integradoras? Para responder essas indagações iniciamos este capítulo retomando os principais resultados encontrados para que a partir dos achados da pesquisa possamos discutir os arranjos de gestão compartilhada para melhor compreensão das dinâmicas territoriais e sociais que se desenrolam na região transfronteiriça e apontar os principais desafios e oportunidades para sua ocorrência, e assim atender ao quarto objetivo específico.

7.1 AS CONFIGURAÇÕES POR TRÁS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: A BUSCA POR AÇÕES COMPARTILHADAS NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

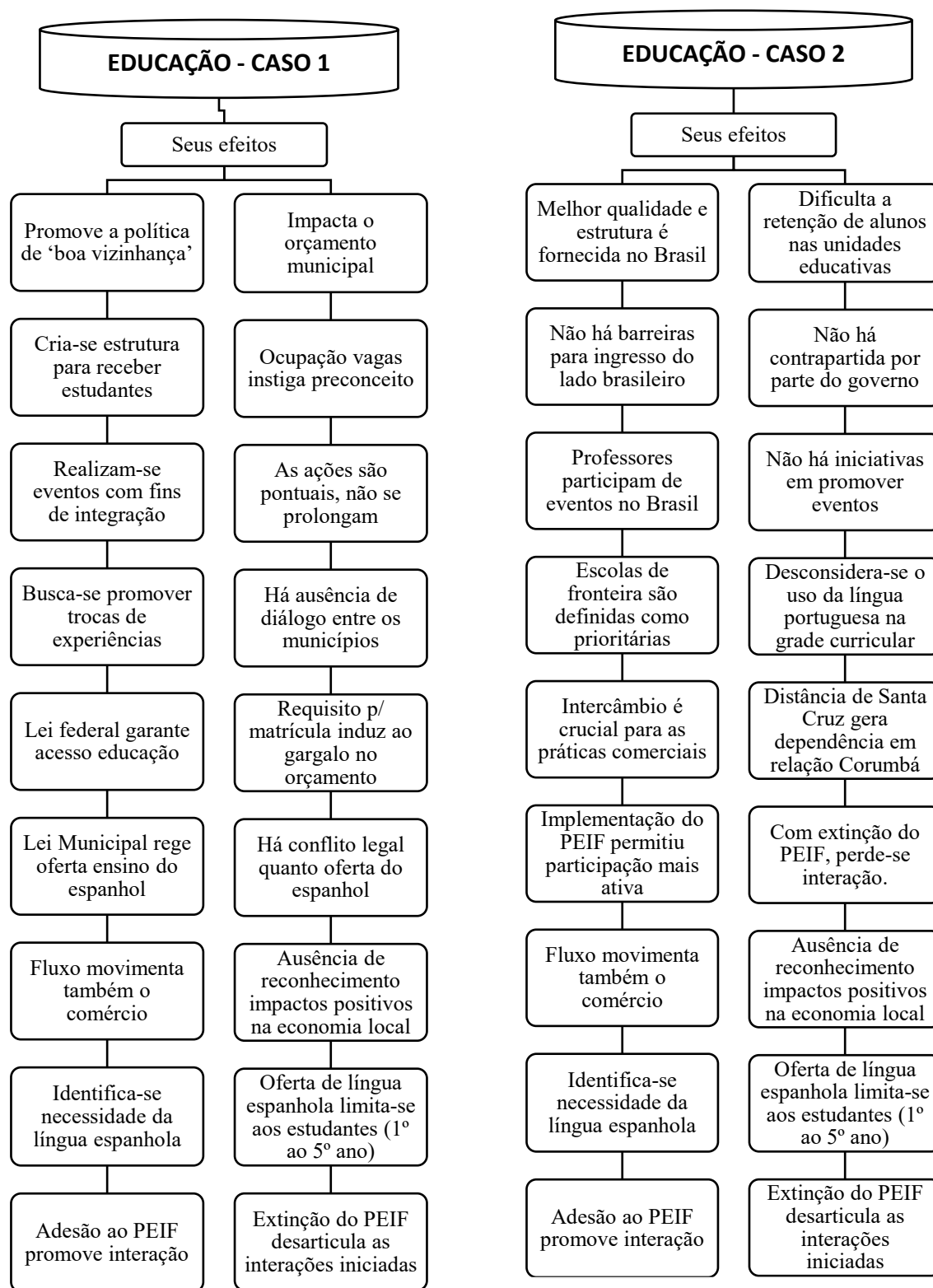
Como vimos, na área da educação o acolhimento na rede municipal de ensino promovido, em especial, por Corumbá aos alunos bolivianos e/ou brasileiros residentes na Bolívia não faz parte de uma política específica para região de fronteira, uma vez que não há lei específica para repasse de recursos considerando a procedência destes alunos. Logo, o que se apreende através da percepção dos vários atores locais é que se trata de uma política de ‘boa vizinhança, que leva em consideração a deficiência estrutural da Bolívia e sua incapacidade de reter os alunos em sua rede de unidades educativas.

Para atender ao fluxo de alunos procedentes da Bolívia a gestão corumbaense tem empreendido esforços que vão desde a criação da lei para regulamentar a oferta do espanhol nas oito escolas com maior fluxo de matrículas até a formação de parcerias com a UFMS com finalidade de promover eventos voltados ao compartilhamento de experiências da prática docentes na região fronteiriça (*Workshops*). Contudo, o desequilíbrio causado pela diferença entre o número de alunos atendidos (de procedência boliviana) e o número apontado pelo censo escolar, além de onerar o município, instiga o preconceito por parte da população local que se vê prejudicada pela ocupação de vagas.

No que se refere a legislação brasileira, se por um lado garante acesso à educação para toda criança residente no Brasil, independentemente de sua situação migratória (regular ou irregular), por outro, abre brecha para que a população fronteiriça encontre formas de ‘atender’ esse requisito, contribuindo assim, mesmo que indiretamente, para ampliar o gargalo nas

finanças públicas de Corumbá. A Figura 26 apresenta a síntese da percepção dos atores para educação para os casos Brasil e Bolívia.

Figura 26 - Síntese dos resultados para a educação



Fonte: Elaboração própria de acordo com os resultados da pesquisa (2023).

Ainda no que diz respeito a legislação, os ganhos obtidos com a sensibilidade da gestão municipal de Corumbá para a oferta do espanhol como disciplina obrigatória (LEM), estão sendo cerceados pela lei federal que, em conflito com as necessidades do uso da língua espanhola como instrumento de integração nas regiões fronteiriças, excluiu a obrigatoriedade da oferta, desobrigando-se, inclusive da responsabilidade de prover material didático. Como evidenciado na interlocução dos atores, trata-se de um retrocesso para os avanços obtidos até a criação da lei 13.415/2017, o município precisou ajustar o modo de oferta, antes atendia o ensino fundamental I e II, agora por força dessa lei, oferta somente do 1º ao 5º ano.

Ademais, o espanhol tem sido demandado como um segundo idioma, principalmente para a realização de trocas comerciais, o que realça a carência da oferta do espanhol ser ampliada, sobretudo para alcançar a população que vive na periferia, e não reduzida como está ocorrendo. Há que sublinhar, o fluxo de bolivianos para Corumbá não se dá somente para consumir os serviços gratuitos, eles também são responsáveis pela dinâmica das trocas comerciais que se estabelecem, principalmente em Corumbá, e Ladário. Seja através da oferta de produtos, em especial nas feiras livres que exige movimento pendular de segunda a domingo, seja enquanto consumidores de produtos e serviços. A propósito, como retratado na percepção dos atores, na baixa temporada, fora dos períodos de pesca e dos eventos turísticos da cidade, são eles que sustentam a economia dos municípios brasileiros.

Por fim, quanto aos arranjos de gestão, por iniciativa e mobilização dos atores locais (secretário municipal de educação e coordenadora do Curso de Letras/Espanhol do Campus do Pantanal/UFMS), os municípios fronteiriços foram contemplados pelo Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), e houve maior interação entre professores brasileiros e bolivianos, que participaram de cursos de formação continuada e colocaram em prática projetos com finalidade de promover integração fronteiriça e aproximar os alunos da realidade de cada lado da fronteira. Diferente do que ocorre na organização de eventos, houve participação efetiva dos professores bolivianos, desde a elaboração dos projetos, até a aplicação das atividades propostas. Proporcionou resultados positivos, entretanto não houve continuidade, extinto em 2015 pelo governo federal, as interações que vinham sendo realizadas se perderam com o tempo. O que se vê de aproximações são os eventos realizados em Corumbá, sempre por iniciativa brasileira, onde os professores bolivianos são convidados a participar e aí ocorre o compartilhamento de experiências vividas na educação fronteiriça, mas são eventos que dependem da sensibilidade da gestão municipal para apoiar e dar suporte, bem como do interesse dos atores responsáveis por sua organização.

Na esfera dos planos de desenvolvimento do Estado, o PDR-MS 2030 estabelece a melhoria da qualidade de vida, redução da exclusão social e pobreza **por meio da educação**, como dos objetivos específicos para reduzir as disparidades regionais, mas não deixa explícito como alcançar este objetivo (ações, programas ou metas); por sua vez, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Fronteira (PDIF/MS) define a Educação como um dos eixos prioritários para o desenvolvimento regional, estabelece como meta estratégica “aumentar os níveis de proficiência dos estudantes da rede estadual de ensino, em língua portuguesa, valorizando a diversidade linguística da Faixa de Fronteira”, menciona ainda o estímulo à oferta do espanhol como língua estrangeira moderna nas escolas da rede estadual localizadas na faixa de fronteira.

Embora nossa pesquisa tenha se detido na esfera municipal, é possível apreender que a Lei 13. 415/2017 também impacta na consecução desta meta estratégica, já que para alinhar-se à nova Base nacional comum curricular (BNCC), a língua estrangeira moderna a ser ofertada na rede estadual, principalmente no ensino médio, deve ser a língua inglesa. O que nos leva a considerar que embora ambos os planos de desenvolvimento expressem uma preocupação com a redução das desigualdades regionais na região de fronteira, através da educação, na escala local/municipal o que se observa é o esforço do município de Corumbá, em meio a limitação de recursos, tentar suprir as inúmeras dificuldades; Ladário não se apropria de sua condição fronteiriça quanto às questões voltadas à educação, limita-se a seguir somente o que estabelece a BNCC. Posto isto, pode-se afirmar que na educação, atualmente, as ações compartilhadas são incipientes, de curta duração, e carecem da sensibilidade de gestores e atores locais para se concretizarem.

Sobre a dinâmica educacional na Bolívia, na educação básica não há fluxo de estudantes brasileiros para as unidades educativas, o fluxo mais frequente é de alunos bolivianos atravessando a fronteira para estudar no lado brasileiro, sobretudo pelas ‘vantagens’ que o Brasil oferece face as inúmeras carências que Puerto Quijarro e Puerto Suárez apresentam, principalmente no que diz respeito a estrutura física (muitas escolas não contam com bibliotecas, laboratórios de informática e de Ciências etc.) há dificuldade por parte dos gestores escolares em reter alunos. Diferente do sistema político administrativo do Brasil, onde além do recurso federal, há divisão/repasso de verbas provenientes de impostos e fundos de participação distribuídas entre estados e municípios, na Bolívia, compete somente aos prefeitos prover todos os recursos necessários para educação, mediante repasse financeiro feito pelo governo central, a única intervenção de Santa Cruz, enquanto departamento pode ser no fornecimento ‘desayuno’ (café da manhã) escolar.

Ainda que, não haja barreiras para o ingresso do estudante boliviano nas escolas brasileiras, não há nenhum tipo de contrapartida ou repasse por parte do governo boliviano, e quando nos deparamos com a assimetria econômico-social entre os dois países, é difícil imaginar uma situação diferente, particularmente, Puerto Quijarro e Puerto Suárez são municípios muito carentes. Como mencionado, durante entrevista, Corumbá tornou-se referência para uma educação de melhor qualidade, muitas mães procuram ter seus filhos na maternidade porque assim garantem junto com a dupla nacionalidade, o direito de usufruir os serviços de saúde e educação no lado brasileiro.

O governo central até procura instituir medidas para diminuir a taxa de abandono e atraso, como a implantação do subsídio ao acesso, permanência e conclusão, mesmo assim as deficiências são muito grandes. As escolas de fronteira foram definidas como prioritárias para direcionamento de políticas públicas, entretanto, não se faz referência ao uso da língua (portuguesa) como instrumento para integração fronteiriça, mesmo que os próprios educadores tenham percebido essa necessidade, principalmente pelas intensas relações comerciais existentes entre os municípios. Economicamente, devido a distância entre os municípios e o departamento de Santa Cruz, criou-se uma dependência em relação a Corumbá, que dispõe de uma gama de produtos e serviços nos mais diversos segmentos. Entre esses serviços, o ensino na rede particular é muito procurado.

No que se refere aos arranjos de gestão, mesmo estando muito próximos, não há parcerias entre as instituições de ensino básico municipais bolivianas com Corumbá e Ladário. Quando os atores locais de Corumbá realizam eventos na área, os profissionais de educação participam como convidados, não se envolvem na organização, também não tomam iniciativa de organizar em solo boliviano eventos similares, o que dificulta o fortalecimento das relações, cruciais para formar parcerias. A única menção a participação mais ativa foi no desenvolvimento dos projetos do PEIF, com sua extinção, as ações foram descontinuadas.

O Plan de Desarrollo Departamental de Santa Cruz define como objetivo universalizar o acesso à educação com qualidade, através da criação de institutos tecnológicos, contudo conforme relato durante entrevistas estas ações não foram implementadas nos municípios em estudo, mas podem ter ocorrido e outros que fazem parte do departamento.

Feitos este resgate dos principais resultados sobre as políticas públicas para a educação, é possível afirmar que ocorre compartilhamento formal através da oferta do espanhol como disciplina, instituída pela Lei municipal (1.322/1993), que dispõe sobre sua inclusão nos currículos das escolas municipais de Corumbá. Entretanto é importante considerar que muitos compartilhamentos ocorrem de modo informal, por exemplo, na própria realização

do processo de matrícula, quando se nota que as informações de endereço não são totalmente ‘confiáveis’ e mesmo assim ela é realizada, está ocorrendo a uma prática informal de compartilhamento, pois se o profissional aplicasse o rigor exigido, estaria cerceando o estudante do direito de estudar; a participação de estudantes bolivianos no desfile de aniversários de Corumbá, a apresentação de danças típicas da cultura boliviana na abertura de eventos da área, entre outros.

No tocante aos desafios para a ocorrência de ações e realizações compartilhadas, o maior dele é sensibilizar os governos (federal/central), de ambos os países, para que tenham um olhar diferenciado para a educação na fronteira, visto que escolas localizadas nesta região demandam políticas educacionais específicas. Nessa perspectiva, algumas ações se fazem cruciais para o fortalecimento das ações compartilhadas nesta região de fronteira: mobilizar os diversos atores locais, profissionais da educação, sociedade civil, secretarias de educação (municipal e estadual), gestores, para promoverem o resgate da obrigatoriedade da língua espanhola na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para que além de restituir os avanços já alcançados, possam também garantir o direito de receber livro didático; para o fortalecimento dos atores locais é necessário também colocar em funcionamento os comitês de fronteira, instrumentos importantes para criar uma agenda de prioridades na área, como pleitear junto ao governo federal criação de recurso específico para educação nos municípios fronteiriços. As ações empreendidas por Corumbá, somadas as experiências adquiridas através do PEIF, demonstram a educação pode ser um instrumento eficaz de integração. Todavia, para que essa oportunidade seja aproveitada, faz-se necessário o engajamento dos atores que conhecem a realidade fronteiriça para constituir agenda de demandas específicas nessa área.

O Plan de Desarrollo Departamental de Santa Cruz define como objetivo universalizar o acesso à educação com qualidade, através da criação de institutos tecnológicos, contudo estas ações não foram implementadas nos municípios em estudo.

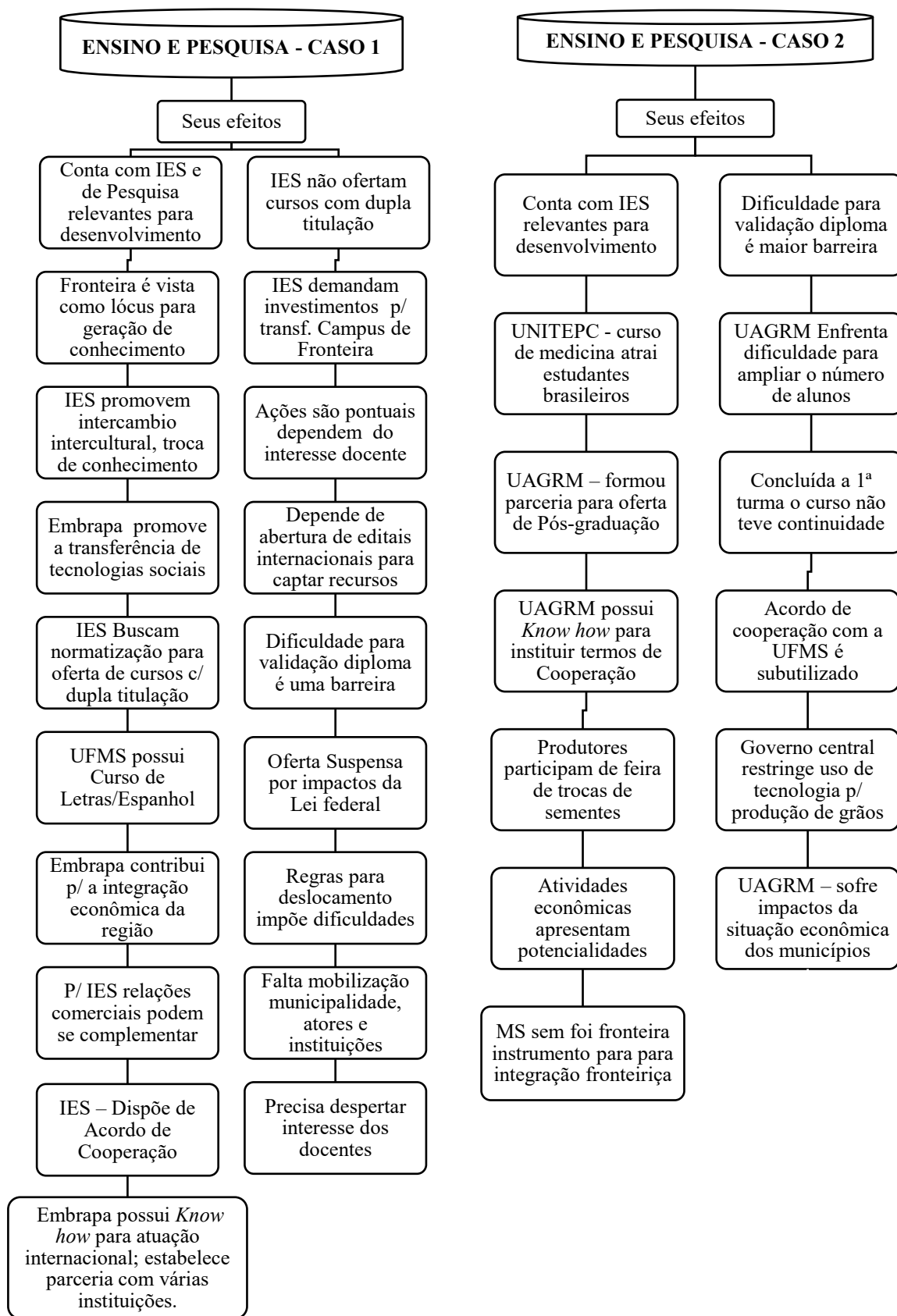
Feitos este resgate dos principais resultados sobre as políticas públicas para a educação, é possível afirmar que o maior desafio para a ocorrência de ações e realizações compartilhadas é sensibilizar os governos (federal/central), de ambos os países, para que tenham um olhar diferenciado para a educação na fronteira, visto que escolas localizadas nesta região demandam políticas educacionais específicas. As ações empreendidas por Corumbá, somadas as experiências adquiridas através do PEIF, demonstram a educação pode ser um instrumento eficaz de integração. Todavia, para que essa oportunidade seja aproveitada, faz-se necessário o engajamento dos atores que conhecem a realidade fronteiriça para constituir agenda de demandas específicas nessa área.

No eixo do Ensino e pesquisa, os municípios de Corumbá e Ladário contam com instituições relevantes de Ensino superior e Pesquisa (UFMS/CPAN, IFMS/Campus Corumbá e Embrapa Pantanal) que promovem a criação, desenvolvimento e difusão de inovações, além de atuarem na qualificação e formação de recursos humanos. Mas tanto a UFMS/CPAN como o IFMS Corumbá, não ofertam cursos com dupla titulação. Mesmo com toda a força que estas instituições possuem, através da sua atuação voltada para promoção do desenvolvimento regional, não tem sido suficiente para que se tornem, de fato, Campus de Fronteira, isto é, ter uma oferta de cursos que possam aproveitados pelos municípios bolivianos; desenvolver projetos de extensão que contemplem a população fronteiriça e não somente a população corumbaense e ladarense e para isso acontecer; estimular docentes a ver fronteira como locus de oportunidade que precisa ser explorado.

O Campus do Pantanal, tem realizado anualmente, por meio do Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Estudos Fronteiriços – MEF), viagens de intercambio para Santa Cruz, promovendo aproximações interessantes entre alunos brasileiros e bolivianos, que na ocasião abordam a produção científica que realizam em ambos os países. Docentes do Curso de Letras/Espanhol se mobilizam para realizar, junto com secretaria municipal de educação, eventos direcionados a trocas de experiências entre profissionais que atuam nas escolas de fronteira, mas são ações que não são contínuas, entre o 1º Workshop de Educação na Fronteira Brasil Bolívia (2011) e o segundo (2022) se passou quase uma década, isso porque a coordenadora do evento precisou se ausentar por um tempo de suas funções docentes. Assim, as práticas se tornam pontuais porque dependem do interesse docente pela fronteira, pela vivência e experiencia que ela pode proporcionar.

No que diz respeito a pesquisa e inovação, a Embrapa Pantanal é uma instituição renomada que se destaca na produção de pesquisa e conhecimento que possam subsidiar o governos, em suas diferentes esferas, na tomada de decisão. Através de sua atuação nacional e internacional, ela possui *know how* tanto para captação de recursos, como para estabelecer relações de proximidade com outros países, tendo como um ponto de seus pontos fortes, as relações internacionais. Especialmente com a Bolívia, ela possui importantes parcerias que tem contribuído para o desenvolvimento regional fronteiriço. A Figura 27, apresenta a síntese da percepção dos atores nesse eixo.

Figura 27 - Síntese dos resultados para o Ensino e Pesquisa



Fonte: Elaboração própria de acordo com os resultados da pesquisa (2023).

Contudo, ainda que a unidade Embrapa Pantanal esteja a menos de 10 km de distância de Puerto Quijarro, para qualquer atividade que necessite realizar nestes municípios vizinhos, precisa seguir os mesmos regramentos de um processo administrativo para afastamento fora do país que teria que fazer se fosse para lugares do outro lado do mundo, como Japão, por exemplo e isso, na opinião do ator entrevistado, as vezes atrapalha ou impede a participação em alguns eventos, por se tratar de um tramite muito demorado e burocrático. Mais uma situação que demonstra que instituições localizadas em regiões de fronteira precisam ser tratadas/vistas com olhar diferenciado.

Ainda se tratando de normatização, o IFMS/Campus de Corumbá, assim como o Campus do Pantanal tem empreendido esforços para obter a certificação binacional para os cursos oferecidos em sua unidade, inclusive estabelecendo em seu PDI cursos de capacitação em língua espanhola para servidores da instituição envolvidos nos cursos que demandam essa certificação. Na percepção do ator entrevistado, as dificuldades para validação do diploma é uma barreira para que se consiga atrair alunos do país vizinho, além disso, a partir da obtenção da certificação binacional, espera-se romper as barreiras que hoje impedem a participação de alunos bolivianos em eventos como feira de ciências e tecnologia. No caso do CPAN, busca o reconhecimento da dupla titulação, especialmente para o curso de Letras/Espanhol, que desde a entrada em vigor da Lei federal (13.415/2017), tem tido dificuldade para fechar turma, inclusive em 2022 estava como a oferta suspensa.

A mobilização destas três instituições em favor de ações que promovam mais integração e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional, é imprescindível para que as barreiras impostas pela condição de fronteira sejam vencidas. São instituições que possuem uma visão diferenciada da região, a percebem como um lugar de possibilidades para que as relações comerciais se complementem, para que boas práticas sejam compartilhadas, e isso perpassa pela mobilização da municipalidade, atores e instituições buscando objetivos comuns.

A UFMS/Campus do Pantanal tem acordo de Cooperação firmado com a Universidade Autônoma Gabriel Rene Moreno, é um instrumento que pode contribuir para ocorrência de integração, mas depende do interesse docente para que seja colocado em prática. A Embrapa Pantanal, através da transferência de tecnologias sociais para os agricultores bolivianos, tem contribuído para mudanças consideráveis na vida destes produtores, que por meio de uma produção mais sustentável, de melhor qualidade beneficia os municípios brasileiros, que encontram nas feiras livres esses produtos trazidos direto da fonte, a preços mais atrativos. Logo, a Embrapa à medida que transfere as tecnologias sociais desenvolvendo processos de aprendizagem e inovação, também promove interações econômicas entre os agentes.

A respeito da conexão destas ações com os planos de desenvolvimento, trata-se de ações que independem desses planos, isto é, não há nenhuma relação. Isso porque o PDR-MS 2030 define público-alvo de sua ação “integrar e difundir a Ciência, a Tecnologia e a Inovação nas regiões”, empresas instaladas no Estado, e não produtores fronteiriços, como é o caso da transferência de tecnologias sociais praticadas pela Embrapa. Quanto ao PDIF/MS, o plano não faz nenhuma referência a ciência, pesquisa e tecnologia, não faz parte da definição de seus eixos estratégicos.

Sobre a dinâmica do ensino superior em Puerto Quijarro e Puerto Suárez, os municípios também contam com instituições relevantes para o desenvolvimento da região. Na Universidade Técnica Privada Cosmos (UNITEPC) o curso de medicina é o mais procurado pelos brasileiros, muitos estabelecem residência em Corumbá durante o período do curso, deslocando-se para lá diariamente; já na Universidade Autónoma Gabriel Rene Moreno (UAGRM) os cursos oferecidos, em sua maioria técnico superior, não são procurados por brasileiros, o curso que mais atrai ingressantes é o de automação de escritório. Se por um lado, a UNITEPC tem facilidade para atrair ingressantes, ainda que sendo particular, por outro a UAGRM tem dificuldades para ampliar o número de alunos.

Em 2012, a UAGRM estabeleceu parceria com a Faculdade Politécnica (SC) para oferta de um curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (mestrado) direcionado a alunos de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, à época, foram estabelecidos contatos com a UFMS/CPAN para firmar parcerias, mas infelizmente não chegaram a se concretizar, ficando só no campo das intenções, quando formou a primeira turma, o programa foi descontinuado. Essa é uma curiosidade nesta fronteira, as ações dificilmente têm continuidade. Por exemplo, a própria UAGRM possui acordo de Cooperação com a UFMS, mas quando consultados, nenhum dos 3 entrevistados tinham conhecimento, talvez porque o termo tenha sido criado por interesse de algum docente da UFMS, mas ainda assim, é curioso que em municípios tão próximos, não há melhor aproveitamento das possibilidades que o acordo oferece.

Assim como o IFMS, a UAGRM oferece cursos técnicos, mas não há aproximações entre as duas instituições. Um dos motivos para a ausência de ocupação de vagas por brasileiros nos cursos técnicos é a falta de entendimento entre legislação de ambos os lados, os tramites para ingresso de brasileiros exigem muita documentação e são muito demorados, por isso, na percepção dos atores, essa demanda não se efetiva. Outra barreira é a dificuldade para validação de diplomas, que exige tempo e recursos, adicionalmente, as atividades de ensino e pesquisa da UAGRM, sofrem com os impactos oriundos da situação econômica de Puerto Quijarro e

Puerto Suárez, a pouca expressividade populacional se reflete na limitada capacidade de absorção da mão de obra dos jovens formados.

Exceto o termo de cooperação entre a UAGRM e a UFMS, não há nenhuma ação compartilhada envolvendo os municípios bolivianos em andamento, apenas ações concluídas, entre elas a transferência de tecnologias sociais para produtores (envolveu a Embrapa, a Fundação Trabalho Empresa (FTE) e o Campus do Pantanal; e o projeto MS sem fronteiras. De acordo com o responsável pela (FTE), o projeto foi um marco para o desenvolvimento da fundação e possibilitou interação com diferentes instituições, sendo apontada pelo ator como um projeto que foi capaz de intervir na dimensão produtiva da fronteira Brasil-Bolívia.

Quanto ao plano de desenvolvimento PDDES (2025), assim como na educação básica, as ações estabelecidas para ensino técnico (Institutos Tecnológicos) não contemplam os municípios de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, é possível que uma das razões seja a apontada pelo gestor da UAGRM – a baixa densidade populacional.

Sendo assim, na esfera do ensino e pesquisa, tem sido desenvolvidas ações compartilhadas, nas IES elas se desdobram em ações formais, quando envolvem a celebração de termos de convênios, acordos de cooperação como o estabelecido entre a UAGRM e a UFMS, e informais, quando ocorrem por meio de práticas docentes, ações de pesquisa, ensino e extensão, como é o caso da viagem de intercâmbio cultural promovida pelo MEF, organização do Workshop de Educação na Fronteira. Na Embrapa, as ações compartilhadas foram ações estabelecidas formalmente, por meio de um convenio que a Embrapa já possuía e por intermédio do MEF os produtores bolivianos puderam ser atendidos.

No que tange aos desafios para ocorrência de ações compartilhadas, podemos elencar a necessidade de investimentos para que as IES sejam transformadas em Campus de fronteira, onde as práticas docentes (ensino, pesquisa e extensão) sejam pensadas segundo as possibilidades que a fronteira oferece; outro grande desafio é o sensibilizar os reitores da UFMS e do IFMS para a necessidade de desenvolver ações cooperativas e coletivas, junto a técnicos administrativos e docentes, visando incentivá-los a realizar projetos em parceria contemplando temas que contemplem as necessidades da região fronteiriça; bem como se apropriarem mais do Acordo de Cooperação Educacional Brasil/Bolívia, que entre outras possibilidades prevê a execução conjunta de projetos de pesquisa. Ademais, a dupla titulação, que já faz parte da agenda dos gestores locais, faz-se imperativa para o início dessa virada de chave, onde as IES assumem seu protagonismo.

Como proposta para dar visibilidade às oportunidades que a fronteira oferece, enquanto lócus de pesquisa, seria interessante que, semestralmente, fossem realizados

seminários/fóruns de integração, organizados por uma equipe interinstitucional, composta por representantes das diferentes IES da região fronteiriça. A UFMS, por exemplo, poderia assumir a governança desse arranjo institucional. Estariam envolvidos não somente docentes e discentes da comunidade acadêmica fronteiriça, mas também, os atores sociais presentes na região. Aberto à participação efetiva da sociedade e seus representantes: gestores municipais, associações de classes presentes no território como Associação Comercial de Corumbá, Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz (CAINCO), Câmara de Comércio Exterior (CADEX), Fundação Trabalho Empresa (FTE), entre outras. Esse foro permanente poderia ser um passo importante para o desenvolvimento de ações compartilhadas e, com isso, possibilitar maior efetividade às políticas públicas, uma vez que seria um incentivo para que as pessoas participassem e se envolvessem com a realidade fronteiriça. Outro ponto importante, é que ocorra alternância no local de realização, a cada semestre em um lado diferente da fronteira.

No eixo de infraestrutura de transportes de logística, Corumbá e Ladário se configuram como pontos estratégicos na fronteira Brasil -Bolívia devido a condição logística que possuem: os quatro modais de transporte: rodoviário, ferroviário, hidroviário e aéreo. Dentre estes a rota bioceânica e a Hidrovia Paraguai-Paraná são instrumentos de integração não apenas com a Bolívia, mas com outros países da América do Sul.

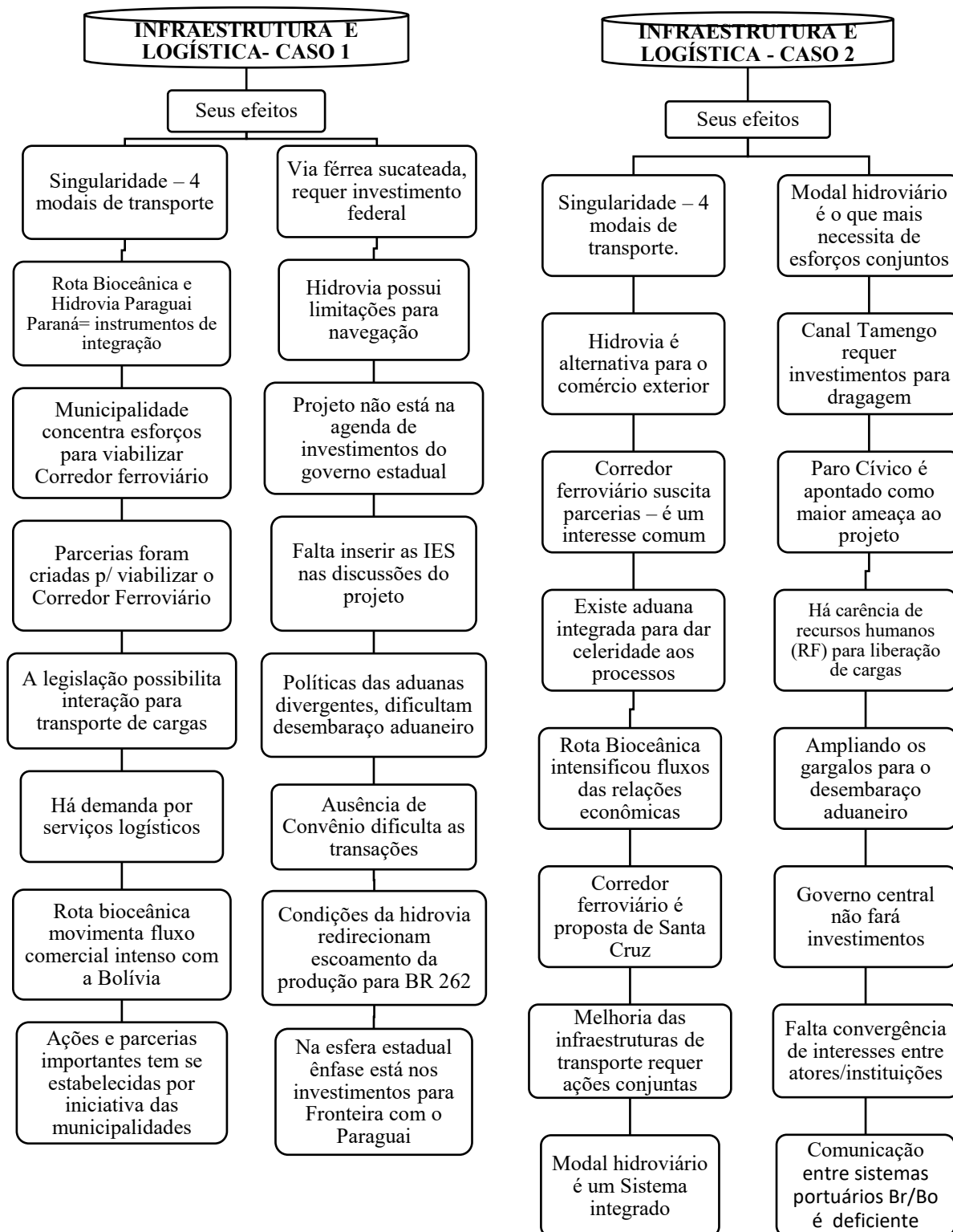
O modal ferroviário requer investimentos para recuperação das vias férreas que se encontram sucateadas. O modal aéreo é importante para o turismo de eventos, turismo contemplativo, não sendo viável para o transporte de cargas. O hidroviário tem suas limitações definidas pelo ritmo de ocorrência de chuvas na região do Pantanal, não opera o ano inteiro.

A municipalidade tem concentrado esforços no estabelecimento de parcerias com diferentes atores locais/regionais e instituições para tornar viável e atrativo para o governo do estado o projeto do corredor ferroviário bioceânico oriental, defendem a proposta de que o corredor já existe “está pronto e passa por Corumbá”, o trecho no Brasil precisa ser reformado, desde 2015 teve suas atividades paralisadas. Não obstante, o projeto do corredor ferroviário não faz parte da agenda de investimento do governo estadual, que desde 2014 tem procurado fortalecer a infraestrutura logística do município de Porto Murtinho na fronteira com o Paraguai. As parcerias já realizadas resultaram, inicialmente, em uma viagem internacional para reconhecimento das condições e potencialidades da ferrovia no trecho que liga o Brasil a Salta (Argentina), mas conforme relatório de viagem, representantes das instituições de ensino superior não fizeram parte da caravana, sendo importante providenciar sua inclusão.

A dinâmica fronteiriça que se estabelece na região é fortemente influenciada pelas interações para o transporte de cargas, favorecidas pela legislação que permite o intercâmbio,

inclusive o estabelecimento de filiais de transportadoras brasileiras na Bolívia. A Figura 28 apresenta uma síntese dos principais resultados encontrados para este eixo.

Figura 28 - Percepção dos atores para a Infraestrutura e Logística



Fonte: Elaboração própria de acordo com os resultados da pesquisa (2023).

Corumbá possui mais de mais de quarenta empresas de transporte internacional de cargas. Desde a implantação do gasoduto, o fluxo comercial com a Bolívia tem se intensificado, somada à conclusão da rota bioceânica, hoje se conforma um outro cenário para a região de fronteira. Por outro lado, a estrutura aduaneira não acompanhou essa nova conformação, as políticas aduaneiras de cada país são muito divergentes, e criam pontos críticos responsáveis pela formação de longas filas de espera para liberação das cargas. Além disso há deficiência de recursos humanos, por parte da Receita Federal.

Ademais, a falta de condições de navegabilidade da hidrovia, redireciona o escoamento da produção de minério do ferro para a rodovia BR 262, resultando no desgaste contínuo da pista, intensificação do fluxo de caminhões de carga pesada nas estradas. Outra questão diz respeito às trocas comerciais no setor logístico, como Bolívia importa muitos bens de produção do Brasil, os serviços de reparo e manutenção precisam ser feitos em solo brasileiro, na ausência de um convênio que norteie essas relações, há muita dificuldade para conseguir celeridade na liberação de prestação dos serviços demandados, e muitas vezes, para solucionar o problema a contratação é feita sem a devida transparência, ‘por debaixo dos panos’.

Diante da necessidade de apresentar o corredor ferroviário oriental como estratégia para melhorar a competitividade do estado no mercado internacional, ações e parcerias importantes estão em andamento mobilizando gestores públicos e sociedade civil, mas ainda demanda esforços no sentido de se fortalecer por meio do envolvimento de instituições de ensino superior para dar suporte ao projeto. No caso da construção da rota rodoviária bioceânica por Porto Murtinho, a participação dessas instituições foi crucial para definir a projeção de cenários que deram viabilidade ao projeto, com anuência, participação e investimentos do governo estadual. Sublinha-se que a concretização dos investimentos em infraestrutura e logística em Porto Murtinho envolveu ações formais do estado através do Programa Fomentar Fronteiras (Decreto nº 14.090, de 27 de novembro de 2014) e do Programa de Estímulo à Exportação ou Importação pelo Porto de Porto Murtinho (PROEIP) (Decreto nº 14.279, de 20 de outubro de 2015), além da mobilização dos atores locais/regionais.

Ao analisar os planos de desenvolvimento regional do estado, no PDR-MS 2030, foi estabelecido como uma de suas ações (13ª) “ampliar e modernizar a Infraestrutura e a Logística”, através da integração e modernização da malha viária e dos modais de transporte. Entretanto, o plano não faz referência a nenhum investimento logístico para Corumbá e Ladário, somente para Porto-Murtinho com destaque para o projeto da ferrovia Panorama-Porto Murtinho como estrutura de transporte e integração, previsto na época da concepção do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, do governo federal. Segundo o plano, esta

ferrovia significaria “um forte elo entre as duas hidrovias que margeiam o território sul-mato-grossense: a hidrovia do rio Paraguai e a hidrovia Tietê-Paraná, com expressiva participação no transporte de grãos e minério de ferro e que se apresenta como alternativa de alta capacidade de transporte” (PDR-MS, 2030, p. 71).

Embora o plano cite os portos de Corumbá e Ladário como os maiores do estado, dá-se ênfase ao terminal portuário de uso privativo localizado em Porto Murtinho:

O movimento atual deste terminal é de aproximadamente 600 mil toneladas/ano, com perspectiva de ampliação a partir dos **investimentos pretendidos** para a sua **modernização e expansão**, de modo que **venha a ser** um dos **principais entrepostos de distribuição de carga intermodal – ferrovia/hidrovia**, com o **Paraguai** e o **Paraná** (Ibidem, p. 73, grifo nosso).

Quando ao PDIF/MS, suas ações estão ligadas as que foram definidas no PDR-MS 2030 e enfatizam a modernização da logística de Transportes e a conexão dos modais para redução de custos e obtenção de facilidades para a distribuição e exportação da produção do estado, “tornando a economia da faixa de fronteira mais competitiva” (PDIF/MS, 2012a, p.39). Assim, o PDIF prioriza o Projeto de Integração Fronteiriça, projeto de desenvolvimento da região de fronteira internacional seca **com o Paraguai**, através de sua inserção no PPA MS 2012-2015 (MATO GROSSO DO SUL, 2012b). As ações previstas para Corumbá e Ladário, no Plano, limitam-se a restauração permanente das rodovias pavimentadas.

Assim como Corumbá e Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suárez contam com a singularidade de possuir os quatro modais de transporte, pontua-se que entre todas as fronteiras da Bolívia, esta é a única que possui conexão entre ferrovia e rodovia. A hidrovia representa para a Bolívia a principal saída para o comércio exterior, mas possui limitações quanto a navegabilidade, como faz parte de um sistema integrado, é o modal que mais necessita de ações conjuntas entre os países. A dragagem do Canal Tamengo, impõe grandes desafios, pois depende de investimentos do governo central, e do lado brasileiro, encontra limitações físicas que foram impostas por não se levar em consideração as necessidades do país vizinho. Além disso, falta comunicação mais eficiente entre as capitânicas dos Portos da Bolívia e de Ladário.

O uso do modal ferroviário como instrumento de integração para implantação do Corredor ferroviário bioceânico oriental configura-se como um interesse comum entre atores regionais, municípios fronteiriços e departamento de Santa Cruz, entretanto, a maior ameaça para sua viabilidade é o movimento “Paro Cívico”, não há segurança jurídica que impeça sua ocorrência. Outra questão é quanto ao financiamento, a proposta do corredor ferroviário oriental é do Departamento de Santa Cruz, não conta com o apoio financeiro do governo central, para viabilizá-lo Santa Cruz contará com as alianças público-privadas.

Quanto ao modal rodoviário, com o advento da rodovia bioceânica, as relações econômicas-comerciais com o Brasil vem se intensificando, e requerendo, portanto, investimentos para tornar o processo aduaneiro mais ágil. A Bolívia conta com um posto aduaneiro na Ageda (aduanas integradas), mas ainda assim, não é suficiente para reduzir o gargalo no processo, tanto pela divergência entre as políticas dos países, como pela deficiência de Recursos Humanos por parte da Receita Federal para liberação das cargas.

No que se refere ao PDDES 2025, o plano define como objetivo fortalecer as redes de infraestrutura e para posicionar o Departamento como referência competitiva prevê melhoramentos no aeroporto sub-regional de Puerto Suárez. Para o fortalecimento das redes de infraestrutura, está em andamento o projeto do Corredor ferroviário, e quanto ao aeroporto, como já tratado, por divergência política entre o prefeito e o governo departamental, as obras de reforma não foram iniciadas.

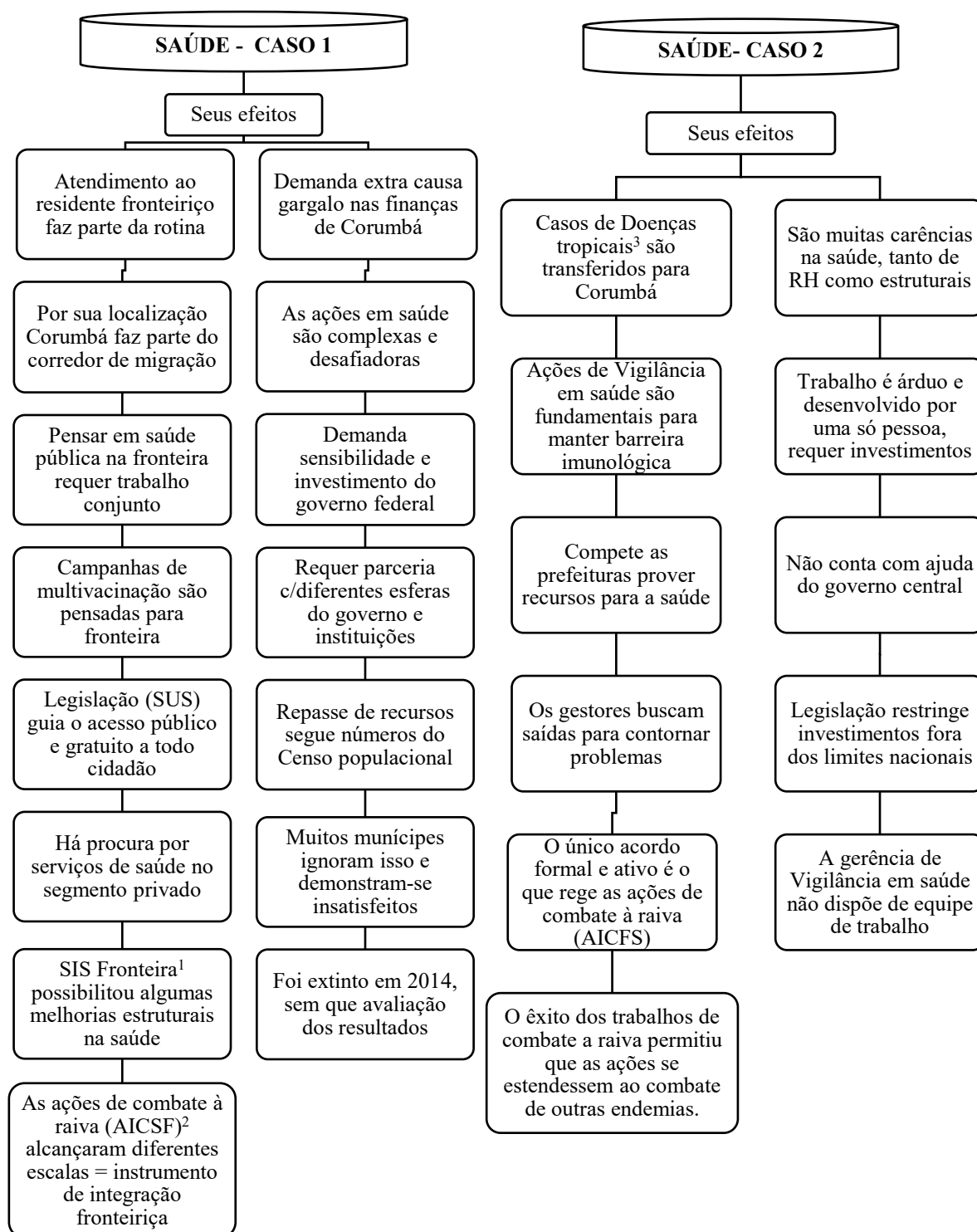
Sendo assim, pode-se apreender que no campo de infraestrutura de transporte e logística, a rota bioceânica e a hidrovía respondem pela maior aproximação entre os municípios fronteiriços, por compartilharem o mesmo recurso logístico, entretanto ações integradoras precisam ser adotadas. No modal hidrovíario, a comunicação entre as capitânicas precisa ser mais fluída e clara, levando em consideração os impactos para ambos os lados; a dragagem do Canal Tamengo deve ser uma preocupação conjunta dos municípios fronteiriços, inclusive para somar forças e pressionar os governos nacionais a tomarem providências.

Para o modal rodoviário, ações compartilhadas podem resultar em melhorias que beneficiarão ambos os países, por exemplo, a Ageda conta com uma aduana integrada, mas na prática as políticas aduaneiras são muito divergentes, requerendo a definição de um padrão mínimo de especificação para nortear o processo, agilizar os trâmites e minimizar conflitos; outro ponto é deficiência em recursos humanos, se há interesse em ampliar a competitividade do comércio exterior, suprir essa carência é fundamental.

Quanto ao modal ferroviário, o interesse comum na viabilidade do projeto corredor ferroviário bioceânico oriental tem suscitado aproximações, parcerias e ações conjuntas entre os atores regionais fronteiriços, no lado boliviano, o departamento de Santa Cruz está empenhado em fazer uso da Paradiplomacia, via Zicosur, para comprovar sua viabilidade e pressionar o governo central para as providências legais necessárias; no lado brasileiro, maior desafio é convencer os governos estadual e federal sobre a relevância estratégica do projeto, tanto para o estado, como para o país, e a partir daí garantir recursos para recuperação da via férrea.

Para o eixo da saúde, a Figura 29 demonstra a síntese dos principais resultados.

Figura 29 - Percepção dos atores para a saúde



Notas: 1. Única inserção procede a partir de dados secundários; 2. Acordo Interinstitucional de Cooperação de Saúde na Fronteira; Dengue, Chikungunya e Zica.

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa (2023).

Em Corumbá, o atendimento aos bolivianos na rede municipal de saúde é parte da rotina tanto nas unidades básicas de saúde (UBS), como nos Centros de Controle de Zoonoses

(CCZ), isso porque a saúde no Brasil, é um direito universal e dever do Estado, regido pela orientações do Sistema Único de Saúde (SUS). Ocorre que esse atendimento gera uma demanda extra que não é computada pelos números do Censo e, portanto, não entra no cálculo para fins de repasse de verbas federais ao município, gerando assim um gargalo para as finanças de Corumbá.

De acordo com a percepção dos profissionais da área entrevistados, pensar em saúde pública nesta fronteira é tarefa desafiadora e complexa, requer trabalho conjunto, sensibilidade e parceria do governo federal, no sentido de prover condições para sua realização.

No caso de Corumbá, além da condição fronteira, que tem como característica o intenso fluxo diário de circulação de pessoas para as mais diversas finalidades, soma-se o fato de fazer parte do corredor de migração, servindo como lugar de passagem para pessoas de várias nacionalidades.

Desafiadora porque para efetividade de uma cobertura imunológica esse fluxo tem de ser considerado. Graças à condição de Corumbá como cidade-gêmea, o governo federal, através do Ministério da Saúde, tem se sensibilizado para prover recursos que viabilizam a realização de campanhas de multivacinação, que envolve e mobiliza diferentes esferas do governo e instituições. Complexa porque no âmbito de ações de vigilância em saúde, não há como se trabalhar unilateralmente, tem que ser em conjunto com a Bolívia, nas ações de combate à raiva, por exemplo, para se criar uma barreira imunológica homogênea, as ações precisam ser realizadas simultaneamente nos quatro municípios.

As ações de combate à raiva, desenvolvidas desde 2006, têm se destacado como um relevante instrumento de integração fronteira, inicialmente desenvolvido por iniciativa de Corumbá e Puerto Quijarro, com o tempo as atividades foram se ampliando e exigiram envolvimento tanto de Ladário, como de outras esferas do governo, passando a ser regidas pelo Acordo Interinstitucional de Cooperação de Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF) desde 2017. Atualmente, trata-se de uma ação consolidada, que ganhou escala nacional e internacional, e conta com a parceria da secretaria estadual de saúde, ministério da saúde e da Organização Pan Americana em Saúde (OPAS) que recebe recursos específicos para ser realizada. Graças a notoriedade dos trabalhos desenvolvidos nesse segmento, ações compartilhadas tem se estendido também para o combate à leishmaniose.

Anteriormente a formalização AICFS, Corumbá foi contemplado pelo SIS Fronteira, política pública do governo federal que teve como objetivo buscar a promoção da integração de ações e serviços de saúde nas regiões de fronteira por meio de um aporte financeiro. Através dos recursos recebidos foi possível fazer algumas melhorias estruturais e prover capacitação

aos profissionais de saúde. Embora pensado para compensar financeiramente os municípios das regiões de fronteira pela demanda ampliada que atendem, a política foi encerrada em 2014 sem que houvesse avaliação dos resultados alcançados.

No âmbito dos planos de desenvolvimento regional, o PDR-MS2030 a parceria do estado com Corumbá e Ladário para as ações de combate à raiva, dengue e leishmaniose, contemplam o objetivo “integrar ações com municípios” (corresponde 3ª ação do plano: garantir os serviços públicos essenciais) e “intensificar as atividades de defesa sanitária animal e vegetal [...], em especial nas regiões de fronteira com a Bolívia” (corresponde a 14ª ação: garantir a defesa animal e vegetal), uma vez que através da secretaria estadual de saúde, são atendidas as demandas do município para estas finalidades.

Em relação ao PDIF/MS, embora tenha traçado como objetivo “garantir apoio técnico-financeiro-institucional aos municípios de fronteira no estado” e como meta estratégica “aumentar o teto financeiro dos municípios, condicionando este à adesão ao SIS-Fronteira”, não se pode afirmar com certeza que o município foi contemplado pelo SIS-Fronteira devido ao PDIF/MS, isso porque a adesão de Corumbá ocorreu em 2005 e o PDIF é de 2012. Ainda assim, é importante frisar que conforme percepção dos atores de Corumbá e Ladário, atualmente, os municípios não recebem nenhum tipo de aporte financeiro em razão da demanda ampliada que realizam. Mesmo no que se refere as ações de combate a raiva, os recursos destinados a contratação de pessoal, pagamento de diárias aos servidores de Ladário, locação de veículos, foram financiados pela OPAS.

No que diz respeito aos principais resultados no eixo da saúde para a Bolívia, foi possível verificar que em casos de doenças tropicais (Dengue, Chikungunya e Zica) pacientes bolivianos podem ser transferidos para o hospital de Corumbá e essa ação encontra respaldo no AICSF. Contudo, há casos não cobertos pelo Acordo, por exemplo, quando a emergência é tamanha, a ponto de o paciente não suportar o trajeto entre Puerto Quijarro/Puerto Suárez e Santa Cruz, aproximadamente 640 km, faz-se um contato informal (via WhatsApp) com a gerência de vigilância em saúde de Corumbá, solicitando/informando a transferência desse paciente e Corumbá se organiza para prestar esse atendimento. Isso demonstra quão carente é a estrutura de saúde boliviana, tanto estrutural como de recursos humanos.

Em reconhecimento a demanda ampliada da Bolívia que Corumbá atende, em gestões anteriores, prefeitos de Corumbá e Puerto Quijarro levantaram a possibilidade de se unirem para complementaridade das necessidades em saúde na fronteira, uma vez que Puerto Quijarro possui a estrutura, mas não os profissionais, e Corumbá tem os profissionais mas nem sempre

dispõe de leitos, mas não foi possível chegar a concretizar as ações, devido a legislação de ambos os países que impede o investimento de recursos fora do seus respectivos territórios.

Mesmo com todas as dificuldades a parceria da gerência de vigilância em saúde é fundamental para estabelecer uma barreira imunológica nesta fronteira, o trabalho é árduo porque é realizado por um único profissional de saúde, que não possui nenhuma estrutura física adequada para o exercício de suas funções. Na Bolívia compete aos municípios prover os recursos para a saúde, sem o auxílio do governo central, esses recursos são sempre insuficientes, ainda que o acesso público e gratuito à saúde na Bolívia seja garantido somente a uma pequena parcela da população (grávidas, crianças menores de cinco anos, adultos maiores de sessenta anos, mulheres em idade reprodutiva e pessoas com deficiência).

Assim como no caso brasileiro, nos municípios bolivianos o único instrumento formal e ativo que permite a realização de ações compartilhadas é o AICSF, que rege as ações de combate à raiva e doenças tropicais. Devido ao êxito que o trabalho no combate à raiva tem apresentado, as parcerias que até o ano de 2020 se restringiam ao combate à raiva, tem se ampliado para o combate à leishmaniose, a OPAS por intermédio de Corumbá envia recursos materiais para a Vigilância em Saúde da Província de German Busch.

Considerando as fragilidades e carências da saúde pública na Província de German Bush, é possível apreender que para alcançar o objetivo proposto pelo PDDDES 2025, “Universalizar o acesso à saúde com qualidade”, há um longo caminho a se percorrer.

Feitas as ponderações para ambos os casos, observa-se que há ações compartilhadas entre os casos estudados, algumas são de cunho formal como a campanhas de multivacinação, transferência de pacientes com doenças tropicais. o combate à raiva, e ainda em estágio inicial o combate à leishmaniose; outras são de cunho informal e ocorrem no dia a dia, em especial, os atendimentos de rotina realizados nas unidades básicas de saúde, e os de urgência e emergência, com internação, e procedimentos cirúrgicos, feitos tanto no hospital como na maternidade corumbaense. Em contrapartida, Corumbá não recebe nenhum aporte financeiro para compensar esses atendimentos que desfalcam o orçamento municipal e, em certa medida, interferem na quantidade e qualidade dos serviços disponíveis para a população local, gerando descontentamento entre alguns munícipes e disseminando preconceito contra os vizinhos bolivianos.

Desta forma o maior desafio para a manutenção/ ampliação das ações e realizações compartilhadas que já ocorrem na saúde pública fronteiriça é a questão da cobertura financeira para esses atendimentos/procedimentos realizados, bem como investimento do governo federal para a construção de um laboratório para o CCZ Corumbá, que dentro de suas limitações tem

um olhar diferenciado para as carências dos municípios bolivianos e quer ter condições de atendê-los ainda melhor. Outro desafio é romper com as barreiras legais que tolhem a possibilidade de os municípios de fronteira realizarem complementações de recursos materiais, afinal são eles que conhecem a realidade, convivem com o desafio diário de ter que lidar com limitações de recursos para salvar vidas, mas este é um desafio um tanto ousado, considerando a rigidez e o peso da legislação, especialmente quando se trata de regiões de fronteira, que por décadas foram vistas somente sob ângulo da segurança nacional.

8 CONCLUSÃO

Entre as múltiplas abordagens sobre o conceito de fronteira, adotamos a de Raffestin (2005), que a define como espaços passíveis de articulação, de troca e de comunicação entre territórios nacionais, onde se desenvolvem interações políticas, culturais, econômicas e sociais próprias. Nesses espaços fronteiriços, as assimetrias e diferenças de gradiente são as fontes de dinamismo (HOUSE, 1980). Essa pluralidade presente nesses espaços, transformou as fronteiras em territórios que “são singulares em relação ao território-nação e singulares entre si, já que cada fronteira é uma fronteira” (OLIVEIRA, 2005, p. 380).

Nas regiões de fronteira, compreendidas aqui como um conjunto de municípios dispostos ao longo da faixa de fronteira, ‘o território usado’ caracteriza-se pelas intensas articulações e trocas envolvendo diferentes países, produzindo interações que não se limitam às demarcações territoriais impostas pelas linhas divisórias nacionais, o que lhes confere um caráter singular. Considerando esses aspectos apontados, trata-se de regiões onde se configuram distintas realidades, atribuídas às diferentes legislações, às diferentes culturas, aos distintos graus de desenvolvimento, às infraestruturas particulares, bem como, à sua condição de isolamento em relação aos centros urbanos nacionais. Especialmente na região de fronteira Brasil/Bolívia, no estado de Mato Grosso do Sul, composta por Corumbá/MS e Ladário/MS, Puerto Quijarro e Puerto Suárez, onde cada cidade possui suas peculiaridades, seus regramentos, seus recursos e seu grau de autonomia, observa-se a ocorrência de intensas interações em diversas áreas (educação, saúde, segurança, meio ambiente, cultura, lazer e, principalmente, no comércio), que estão vinculadas desde as suas gêneses históricas até as dinâmicas que se desenrolam no ambiente das relações internacionais. Por se tratar de sistemas territoriais diferentes e nacionalidades distintas, as assimetrias entre eles resulta em inúmeras desigualdades, que demandam a elaboração de ações políticas que possam minimizar os seus impactos no cotidiano da população fronteiriça.

No contexto dessas desigualdades, tanto no âmbito socioeconômico como na infraestrutura, entre os fatores condicionantes das realidades econômicas, políticas e sociais, compete ao Estado o papel crucial de fazer intervenções que favoreçam a obtenção de um melhor equilíbrio, tanto econômico quanto social. No caso da fronteira Brasil-Bolívia, observa-se que os governos brasileiro e boliviano têm concentrado esforços a fim de promover o enfrentamento de problemas públicos concretos.

Diante desse contexto, a inquietação dessa tese foi compreender como as políticas públicas PDRMS 2030 e PDIF/MS e PDDES 2025 foram delineadas para a fronteira de

Corumbá e Ladário (Brasil) e Puerto Quijarro e Puerto Suarez (Bolívia) e, como isso tem contribuído para a efetividade de gestão compartilhada, na perspectiva do desenvolvimento regional integrado. Para tanto, nos propusemos a responder algumas questões norteadoras que nos conduziram ao objetivo da tese: analisar as proposições das políticas públicas do Brasil e da Bolívia, instituídas em planos de governo para a região transfronteiriça em estudo e a percepção dos atores envolvidos acerca da efetividade dessas políticas públicas, em contexto de gestão compartilhada para o desenvolvimento regional mais integrado.

Ao analisar os planos brasileiros e boliviano (PDR-MS 2030 e PDIF/MS; PDES 2025), verificamos que tanto no Brasil quanto na Bolívia, a maior parte dos objetivos propostos, abrangendo a fronteira em questão, não foram colocados em prática. Diante da dificuldade de encontrar dados formais em relação a esses planos, principalmente pela ausência de informações devido a mudança de gestão, procuramos desenvolver a pesquisa com base nas políticas públicas nacionais, voltadas aos eixos da educação, do Ensino Superior e da pesquisa, da infraestrutura de transporte e logística e da saúde, tendo como escopo as relações de complementariedade que se estabelecem nesta região fronteira.

De modo geral, muitas das políticas públicas delineadas nos planos de desenvolvimento, não saem do campo do planejamento, seja por crises do Estado em ambos os países, seja por falta de maior envolvimento e interesse dos atores regionais. No Brasil, nos últimos anos, a crise do Estado se caracterizou por um ‘desmonte’ das políticas públicas voltadas para atendimento das necessidades dos mais vulneráveis, em especial na saúde, houve negligência e negacionismo em relação à Covid 2019; e, na educação, sobretudo no Ensino Superior, cortes de verbas provocaram atrasos no avanço do ensino e do conhecimento. Na Bolívia, as crises do Estado impedem estreitamento das relações internacionais e, no ambiente doméstico, retardam a consecução de objetivos basilares para promoção da melhoria da qualidade de vida da população, principalmente na saúde, onde boa parcela desta população fica desassistida e, na educação, que, relegada a segundo plano, prevalece na condição de precariedade.

Na educação, os resultados apontam que, embora seja de amplo conhecimento, tanto de atores brasileiros como bolivianos, o gargalo gerado para as finanças públicas de Corumbá devido ao número elevado de alunos do país vizinho, matriculados na rede municipal de ensino, não há como comprovar esses números para pleitear uma compensação financeira por parte do Estado. Isto posto porque baseia o repasse de recursos financeiros no número de alunos matriculados e não na procedência destes alunos. Em se tratando de região de fronteira, sensibilizar o governo federal para esse olhar diferenciado aos municípios fronteiriços poderia

reverter esse quadro. O que se observa em relação às ações compartilhadas, é que ocorre uma ‘política de boa vizinhança’, fruto da solidariedade do município corumbaense que, diante da precariedade da educação pública na Bolívia, além de não criar entraves para o acolhimento dos alunos de procedência boliviana, preocupa-se em criar estrutura para recebê-los, dotando parte de suas unidades escolares com oferta da língua espanhola, bem como projetando em seu orçamento para atender tais demandas.

No ensino e pesquisa, entre as IES percebe-se que algumas ações são realizadas com fins de integração como, por exemplo, a realização anual de viagens de intercâmbio de alunos da UFMS/Campus do Pantanal (Brasil) para a Universidade Autônoma Gabriel Rene Moreno (UAGRM/Bolívia). Na oportunidade, há trocas de conhecimentos entre as produções acadêmicas de ambos os países, mas são ações pontuais, que dependem do interesse docente. Evidenciando a carência de fortalecimento das parcerias entre as IES, ainda que contem com acordo de Cooperação para desenvolvimento de atividades integradoras no ensino, na pesquisa e na extensão, o mesmo é subutilizado. Não há entre essas duas universidades, uma política institucional direcionada à promoção das oportunidades que a fronteira oferece, em termos de desenvolvimento, de criação e de difusão do conhecimento, considerando as particularidades fronteiriças. No campo da pesquisa, a Embrapa Pantanal destaca-se como promotora de ações compartilhadas na transferência de tecnologias sociais que tem aproximado agentes bolivianos e brasileiros através de práticas sustentáveis que beneficiam ambos os países. Frisa-se que se trata de uma instituição que possui Know how para atuação internacional e, também, parcerias com importantes instituições bolivianas para promover o desenvolvimento da região fronteiriça.

Na infraestrutura de transporte e logística, a fronteira Brasil/Bolívia conta com a singularidade de possuir os quatro modais de transporte: aéreo, rodoviário, ferroviário e hidroviário. Os modais rodoviário e hidroviário destacam-se como canais de integração, tanto com a Bolívia quanto com os demais países da América do Sul. O modal rodoviário é responsável pelo intenso fluxo comercial entre Brasil e Bolívia, com reflexos positivos na região em estudo, sendo favorecida pelas legislações, de ambos os países, que permitem interação para o transporte de cargas; o hidroviário destaca-se pela geração de demanda por serviços logísticos, oriunda dos sistemas portuários bolivianos que, na maioria das vezes, são atendidas por Corumbá e Ladário. Entretanto, no modal rodoviário, a divergência entre os trâmites aduaneiros, causa lentidão na liberação do transporte de cargas, resultando em atrasos, insatisfação e prejuízos financeiros para os operadores deste segmento. Já no hidroviário, a dragagem do Canal Tamengo é apontada como maior preocupação para os atores bolivianos, que dele dependem para ter acesso ao comércio exterior, todavia, por se tratar de um sistema

integrado, essa preocupação precisa ser pauta da agenda brasileira na mesma proporção, uma vez que, não há como se falar em desenvolvimento regional sem considerar o país vizinho com quem se desenvolve laços de complementariedade. Além disso, ausência de convênios que deem respaldo ao atendimento da demanda por serviços logísticos entre os dois países, dificulta as transações nesse segmento, induzindo os agentes fronteiriços a condutas inapropriadas.

Entre os quatro eixos, a saúde é o que apresenta maior integração das ações compartilhadas, tanto na esfera formal como informal; se, por um lado, as ações de combate à raiva conseguiram, formalmente, atingir diferentes escalas (municipal à internacional) com envolvimento dos quatro municípios fronteiriços, Secretaria estadual, Ministério da Saúde, Organização Pan Americana para a Saúde (OPAS), por outro, falta reconhecimento dos Estados nacionais quanto à necessidade dar suporte financeiro e material para que Corumbá tenha condições de atender a demanda ampliada dos municípios bolivianos, sem causar desfalques em seu orçamento, gerando perda da qualidade dos serviços prestados e insatisfação por parte da população local, que passa a atribuir aos bolivianos a ‘culpa’ pela deficiência no atendimento. Ressalta-se que, todo atendimento realizado para o público boliviano, deve ser feito com base nos preceitos do SUS, entretanto, na prática, diante da escassez de recursos, é a solidariedade no campo da informalidade que entra em cena para que as várias demandas sejam atendidas.

Desta forma, é possível concluir que, embora os planos estratégicos estabelecidos para nortear as ações de políticas públicas de desenvolvimento, tanto no Brasil como na Bolívia, sejam amplos, pois expressam claramente objetivos direcionados às regiões de fronteira; na prática, essas políticas se caracterizam como de reduzida integração regional o que requer, portanto, maior efetividade de ações compartilhadas. Isso ocorre porque os planos de desenvolvimento de cada país se resumem na leitura que seus proponentes fazem apenas de seu próprio território; não levam em consideração a região fronteira que abrangem, isto é, as áreas circunscritas brasileiras e bolivianas. Por consequência, as ações compartilhadas são específicas e pontuais em cada área de estudo tratada.

O requerido compartilhamento requer dividir e repartir a mesma preocupação, bem como desenvolver ações conjuntas para solução de problemas que lhes são comuns. Isso requer, ainda, atitudes cooperativas, interativas e coparticipativas dos atores. Na ausência dessas atitudes, como resultado final, apresenta-se uma região que, embora compartilhe relações e fluxos diversos, a realidade fronteira é marcada pela falta diálogo entre gestores municipais, falta de maior envolvimento dos governos subnacionais, ausência de um olhar diferenciado dos Estados nação, sobretudo, para repasse de recursos financeiros e, ainda, a falta de engajamento

dos atores regionais. Tudo isso reforça a ocorrência de reduzida integração regional e ações compartilhadas muito pontuais, que não se prolongam e, conseqüentemente, isso se reflete na diminuição da qualidade dos serviços públicos ofertados a essa população que, por muitos anos, conviveu com o ‘abandono’ do Estado e passou a criar formas alternativas de atendimento de suas necessidades.

Como contribuição acadêmica, essa pesquisa apresenta informações relevantes sobre os municípios brasileiros e bolivianos que conformam essa região fronteiriça, procurando suprir, ainda que em parte, a carência de trabalhos que exploram as políticas públicas na fronteira Brasil-Bolívia. Como contribuição prática, deixa para os gestores, tomadores de decisão, instituições e proponentes de políticas públicas um ‘retrato’ desta região de fronteira, delineada através da percepção dos atores regionais. Por conhecedores que são da realidade, suas interlocuções podem contribuir, positivamente, para que as ações e realizações de políticas públicas para esses municípios fronteiriços se tornem mais efetivas; no sentido de atingir, verdadeiramente, os resultados propostos, pois como citado pelos entrevistados, ‘elas precisam sair do papel’. Como contribuição social, espera-se que a fronteira seja vista como locus de possibilidades para ações concretamente compartilhadas pelos diversos atores regionais.

Como limitações deste estudo, considerando o método escolhido e a complexidade que a região de fronteira por si só representa, não foi possível nos voltarmos para apreender a percepção dos usuários dos serviços públicos em educação, ensino e pesquisa, infraestrutura de transporte e logística e saúde, logo, como sugestão para pesquisas futuras, pode ser explorada essa lacuna em cada um dos eixos aqui apresentados, com uso de métodos quantitativos.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Gustavo Mendes *et al.* Brasil e América Latina, anos de retrocesso na integração regional. In: AZZI, Diego *et al.* **A Política Externa de Bolsonaro**. Fundação Friedrich Ebert, 2020.
- ALVAREZ, G. Identidades migrantes, fronteira e cidadania. In: SOARES, M.; MATTOS, I. M.; MARTINS, D. C. (Orgs.). **Região e poder: representações em fluxo**. 1a ed. Goiânia: PUC-Goiás, 2010, p. 65-88.
- ALVES, Adriana Melo; ROCHA, Neto. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional–PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. **O método nas ciências sociais**. In: ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. PIONEIRA THOMPSON LEARNING, 2000.
- AMDECRUZ. **Asociación de Municipios de Santa Cruz**. Puerto Suarez, datos generales. 2021. Disponível em: <https://amdecruz.com/municipios/puertosuarez.php> Acesso em 14 out.
- AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 14, 2009
- ANDERSEN, Lykke E. *et al.* **El ABC del desarrollo en Bolívia**. Bolívia. 2016. Disponível em: <<http://www.inesad.edu.bo/web/wp-content/uploads/2016/12/El-ABC-del-desarrollo-enBolivia-web.pdf>>. Acesso em: Nov/2021.
- ARAÚJO, Maria Arlete Duarte; MACEDO, Marconi Neves. O desmonte da educação superior no governo Bolsonaro. **IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.
- ARAUJO FILHO, Robson de. **Por Uma Linha Imaginária A Realidade Se Constrói: Interações Transfronteiriças e Planejamento Urbano entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**, 189 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020.
- ARIENTI, Wagner Leal. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. **Revista de Economia Política**, vol.23, n.4 (92), outubro-dezembro, 2003.
- AUGUSTO, Cleicle Albuquerque *et al.* Pesquisa Qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober (2007-2011). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 4, p. 745-764, 2013.
- AUGUSTO, Cleicle Albuquerque. **Configuração das estruturas de governança no setor automotivo do Estado do Paraná: implicações sob a consideração dos custos de transação, custos de mensuração e recursos estratégicos**. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-graduação em Administração Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2015.
- AVELAR, João Marcos Borges. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. UNIOESTE, Campus de Toledo/PR, 2018.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BARDIN. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

- BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Tradução de Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- BASSAN, D. S., SIEDENBERG, D. R. Desenvolver buscando a redução das Desigualdades. *In: Desenvolvimento Regional – abordagens interdisciplinares*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- BECATTINI, G. The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. In: PYKE, F., BECATTINI, G., SENGENBERGER, W. (eds). *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*. Geneva: **International Institute for Labour Studies**, 1990, p. 37-51.
- BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (eds). *Industrial Districts and Inter-Firm Cooperation in Italy*. Geneva: **International Institute for Labour Studies**, 1990, p. 10-19.
- BECKER, Berta K.; MIRANDA, Mariana; MACHADO, Lia O. **Fronteira Amazônica: questões sobre a gestão do território**. Brasília: Rio de Janeiro: UnB, UFRJ. 1990. 219 p.
- BELLINGIERI, J. C. Teoria do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 37, 2017.
- BENEDETTI, A. G. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano: una aproximación multiescalar. *In: COSTA, E. A.; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. M. M. Fronteiras em foco*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2011. p. 33-55.
- BENEDETTI, Alejandro. Los espacios fronterizos binacionales del sur sudamericano en perspectiva comparada. **Revista GeoPantanal**, v. 8, n. 15, p. 37-62, 2013.
- BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. De la regulación de los espacios a los espacios de regulación. **Diseño y Sociedad**, n. 5, p. 4-11, 1995.
- BENKO, Georges. Desenvolvimento sustentável e distritos industriais. **Ra’ega-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 5, n. 1, 2001.
- BEVIR, M. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, Brasília: IPEA, 1996.
- BOLIVIA. **Constitución Política de la República de Bolivia**. La Paz, 12 feb. 1967.
Disponível em:
<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia1967.html#tercerapartetitulo7>>.
Acesso em: set 2021
- BOLIVIA. D.S. N° 29601. **Modelo de Salud Familiar Comunitario Intercultural (SAFCI)**. La Paz: Ministerio de Gobierno, 2008.
- BOLIVIA. Ley N° 031. **Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andres Ibañez”**. La Paz: Ministerio de Gobierno, 2010.
- BOLIVIA. Ministerio de Salud y Deportes. **Norma Nacional de Caracterización de Establecimientos de Salud de Primer Nivel**. La Paz: Ministerio de Salud y Deportes, 2016.
- BOUDEVILLE, J.R. **Les spaces économiques**. Press Universitaires de France, Paris, 1969
- BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 1-20, 1999.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de Reestruturação do Programa de**

Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras: SIS Fronteiras e a Integração em Busca da Equidade.** Brasília: Secretaria Executiva, Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, 2005b.

BRASIL. **Boletim Regional.** Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – nº 7 (maio/agosto 2008) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Programas Regionais. **Faixa de Fronteira:** programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira–PDFFF. 2009.

BRASIL. **Cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF).** 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-pdfff> Acesso em 15 Ago. 2021

BRASIL Ministério da Integração Nacional; Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça (GTIIF). **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira.** Brasília: 2010a.

BRASIL. Ministério da Saúde, **Relatório de Desempenho do Projeto SIS-Fronteiras.** Brasília: Secretaria Executiva, Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, 2010b.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 278 de 17 de março de 2011. Institui o exame nacional de revalidação de diplomas médicos expedidos por universidades estrangeiras (revalida).

Diário Oficial da União, Brasília, 18 mar. 2011a. Disponível em:

<<http://www.in.gov.br/autenticidade.html>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto 7508/11, de 28 de junho de 2011.** Dispõe sobre a organização do SUS. Brasília, 2011b. Disponível em: Decreto nº 7508 (planalto.gov.br) Acesso: 19 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Portaria no 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de “cidades gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição.

Diário Oficial da União, Brasília, 20 jul. 2016.

BRASIL Ministério da Integração Nacional. **Fronteira:** consolidação dos planos de desenvolvimento e integração das faixas de fronteira. Brasília: MI, 2017.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas :** guia prático de análise ex ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018.

BRASIL. **Decreto de Lei nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e revoga o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, e Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte:** Departamento do Programa Calha Norte – Relatório Situacional 2019. Brasília: MD, p. 36, 2020a.

BRASIL. **Relatório de Atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – 2019-2020.** Ministério do Desenvolvimento Regional. Brasília: 2020b.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Ata da XIX Reunião Ordinária da CDIF**. Brasília, Fev de 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: CF.pdf (stf.jus.br) Acesso em 25. Mar. 2023.

BRITO, Aline Robles. **Gestão De Políticas Públicas Para Bens Comuns Em Território Fronteiriço: O Caso De Ponta Porã (Br) E Pedro Juan Caballero (Py)** 157 f. (Mestrado em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos), Universidade Estadual de Mato Grosso do sul, Ponta Porã, 2018.

BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto de . Políticas Públicas e o papel do Estado sobre o desenvolvimento econômico. In: 7 ECAECO, 2014, Ponta Porã. **Anais do Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade**, 2014. v. 1.

BRUSCO, S. **The Idea of the Industrial District: Its genesis**. In: PYKE, F.;

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann, 1979.

CARGNIN, A. P. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

CARIO, Silvio AF. *et al.* **Sistema regional de inovação e desenvolvimento: tratamento teórico-analítico e políticas de desenvolvimento**, 2021.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; CAMARA, Lisa Belmiro. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Revue Franco-Brésilienne de Géographie**, v. 41, n. 41, p. 1-17, 2019.

CARNEIRO, R. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015. p. 15-99

CARVALHO, Fernanda Cunha de. **Políticas de desenvolvimento regional-territorial e governança: uma análise recente sobre o Estado do Maranhão**. 244 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, São Paulo, 2015.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. Local systems of innovation in Mercosur countries. **Industry and innovation**, 7(1), p.33-53, 2000.

CASSIOLATO, J.E.; SZAPIRO, M. **Aglomeraciones geográficas e sistemas produtivos e de inovação**. Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas Brasileiras. Rio de Janeiro: UFRJ/IE/REDESIST, 2002.

CAVALCANTE, L.R.M.T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 2, n. 1, p. 9-32, 2008

CHANG, Ha-Joon. An Institutional Perspective on the Role of the State – Towards an Institutional Political Economy. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A.; CHANG, H-J. **Institutions and the Role of the State**. Edward Elgar, 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Secretaria da Coordenação e Planejamento (Fundação de Economia e Estatística), Porto Alegre, março de 2002.

- CONDE, Mariana Vaca. Estudo das línguas no contexto de fronteira Bolívia-Brasil: reflexão das políticas linguísticas” 119 p. 2020. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus do Pantanal, Corumbá, MS.
- CONTE, Cláudia Heloiza. Dinâmicas econômicas e sociais na aglomeração urbana de fronteira de Corumbá/BR, Puerto Quijarro e Puerto Suarez/BO: uma análise a partir dos deslocamentos pendulares. **PerCursos**, Florianópolis, v. 23, n.51, p. 385 - 412, jan./abr. 2022.
- CONTE, Cláudia Heloiza. Aglomeração urbana de Corumbá, Puerto Quijarro e Puerto Suárez: gênese e dinâmica econômica. **Acta Geográfica**, p. 104-129, 2021.
- COOKE, P., GOMEZ URANGA, M., ETXEBARRIA, G. Regional innovation systems: Institutional and organizational dimensions. **Research Policy**, 26, 475-491, 1997.
- COOKE, P.; URANGA, M. G.; ETXEBARRIA, G. Regional systems of innovation: an evolutionary perspective. **Environment and Planning A**, v.30, p.1563–1584, 1998.
- CORRÊA, A. S. **Políticas Públicas para a integração regional da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul**: um estudo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, PR, 2019.
- CORUMBÁ. Secretaria Municipal de Saúde. **Plano Operacional do Município de Corumbá**. Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, 2008.
- CORUMBÁ. Lei Complementar n. 198, de 14 de setembro de 2016. Institui o Código Sanitário do Município de Corumbá. **DIOCORUMBA**, Ano V, Edição n. 1023, 16 de set.2016.
- CORUMBÁ. **Resultados do Plano de Ação: Estratégia de Vacinação nas Fronteiras**. Corumbá -MS, 03 de novembro de 2022. Impresso.
- COSTA, E. A. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Seminário de estudos fronteiriços**. 1. ed. Campo Grande: Editora da UFMS, 2009.
- COSTA, E. M. S.; COSTA, E. A.; CUNHA, R. V. Desafios da prevenção e controle da dengue na fronteira Brasil/Bolívia: representações sociais de gestores e profissionais da saúde. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 4, e280415, 2018.
- COSTA, Edgar Aparecido. Os bolivianos em Corumbá-MS: construção cultural multitemporal e multidimensional na fronteira. **Cadernos de estudos culturais**, v. 4, n. 7, 2012.
- CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3 ed. Porto Alegre: Penso, 2014.
- CUNHA, Roberto Cesar Costa; FARIAS, Fernando Rodrigo. Dinâmica produtiva e ordenamento territorial dos agronegócios do Mato Grosso do Sul pós-2003. **Geosul**, v. 34, n. 71, p. 130-153, 2019.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 11, n. 245, p. 20, 2007.

DEPPISCH, S. Governance processes in euregios. Evidence from six cases across the Austrian–German border. **Planning Practice & Research**, London, v. 27, n. 3, p. 315-332, 2012.

DE SÁ, D.; GONÇALVES DA SILVA, M. V. O papel do Estado no processo de formação industrial: O caso da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 1, p. 189-202, 2019.

DESIDERÁ NETO, Walter; PENHA Bruna. As regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional BEPI** | n. 22 | Jan./Abr. 2016.

DIAS, T. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 356 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**, v. 35, n. 2, 2014.

DIAZ, Daniel Aldama; MONTAÑO, José Antonio Martínez. Puerto Quijarro: entre la prevención, promoción y la búsqueda de atención eficaz en los servicios de salud. **Revista GeoPantanal**, v. 11, p. 115-130, 2016.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova economia**, v. 19, p. 227-249, 2009.

DOLOREUX, D. What we should know about regional systems of innovation. **Technology in Society**, v. 24, p.243–263, 2002.

DÖRRY, Sabine; WALTHER, Olivier J. Contested ‘relational policy spaces’ in two European border regions. **Environment and Planning A**, v. 47, n. 2, p. 338-355, 2015.

DUPEYRON, B. ‘Secondary foreign policy’ through the prism of crossborder governance in the US–Canada Pacific Northwest border region. **Regional & Federal Studies**, London, v. 27, n. 3, p. 321-340, 2017.

ESPÍRITO SANTO, A. L.; COSTA, E. A.; BENEDETTI, A. G. Possibilidades de gestão compartilhada de territórios fronteiriços: Reflexões a partir das feiras livres de Corumbá, Brasil. **Espacios (Caracas)**, v. 38, p. 1-15, 2017.

ESPÍRITO SANTO, N. P. do. **Unidades de saúde na Bolívia: a realidade na fronteira com o Brasil em Mato Grosso do Sul**. 2013. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2013.

ESSELIN, P. M.; OLIVEIRA, T. C. M. Terra onde o gado criou o homem e definiu o latifúndio. **Revista História: debates e tendências**. v.7, n. 2, jul/dez. p.101-118, 2007.

EVANS, Peter. **El Estado como problema y como solucion**. Desarrollo Economico, vol. 35, n.140, enero-marzo, 1996.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FEIDEN, A; COSTA, E.A. “Diagnóstico da produção e comercialização transfronteiriça de hortaliças na fronteira entre os municípios de Corumbá e Ladário no Brasil e Puerto Quijarro e Puerto Suárez na Bolívia”, I Seminário Internacional de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Territorial Sustentável, **IV Jornada Questão Agrária e Desenvolvimento, Marechal Cândido Rondon**, PR, Unioeste, 2017.

FERNANDES, R. M. S. **Rota Rodoviária Bioceânica como instrumento de interação entre discursos e práticas em uma Zona de Fronteira: uma rodovia e vários caminhos**. 2012.218 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados, 2012.

FERNANDES, R. M. S. Vivendo na Bolívia, contudo trabalhando no Brasil: uma discussão acerca de convivência(s) e migrações na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia. **Revista Cantareira**, v. 21, p. 48-65, 2015.

FERRARO JR, Vicente Giaccaglini. Desigualdades e Relações Socioeconômicas nas Cidades-Gêmeas da Fronteira Brasil-Bolívia/Inequalities and Socio-economic Relations in the Twin Cities of the Brazilian-Bolivian Border. **Espaço Aberto**, v. 10, n. 1, p. 117-135, 2020.

FERREIRA, C. M. P. G.; MARIANI, M. A. P.; BRATICEVIC, S. I. As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1137-1150, 2015.

FERREIRA, C. M.; MARIANI, M. A.; OLIVEIRA NETO, A. O Projeto sistema integrado de saúde das fronteiras em Corumbá-MS, Brasil. **Revista GeoPantanal**, Corumbá, v. 10, n. 18, p. 71-92, 2015.

FERREIRA, Carlos Mauricio de Carvalho. Teoria dos polos de desenvolvimento, a questão de regionalização e os planos de desenvolvimento integrado dos Vales das Bacias Hidrográficas Amazônicas. **CEDEPLAR/UFMG**, Belo Horizonte, 1991.

FILIPPIM, Eliane Salete et al. Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 26, p. 5-40, 2014.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2004

FLICK. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ªed. Porto Alegre: Artmed, 2009

FLICK. **Introdução à metodologia de pesquisa**: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FONSECA, B. O. **As políticas públicas de vigilância em saúde na fronteira Brasil-Bolívia**. 2011. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, 2011.

FREEMAN, C. **Technology policy and economic performance**: Lessons from Japan. London: Pinter, 1987

FREITAS, Tanise Dias; RAMBO, Anelise Graciele. Seguindo em busca do “Esquivo Desenvolvimento Regional”: considerações sobre avanços e desafios da PNDR no sul do Brasil. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 2, p. 161-183, 2019.

FUNDACIÓN MILENIO. **Informe Nacional de Coyuntura**, Santa Cruz crece con un mayor impulso agropecuario. n. 445, 2019

FURTADO, Celso Monteiro. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016. 234 p. (1ª reimpressão). Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

GALA, P. (2003). Uma teoria institucional de Douglass North. **Revista Brasileira de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-105, abril-junho 2003.

GIMENEZ, H. M. **Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais**: uma

análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014). 2015. 2 v. Tese (Doutorado) –Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

GODOI, Christiane K.; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson B. (Orgs.) **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Julio César; ISQUIERDO, Sérgio Wilton Gomes. Fronteira Brasil, Bolívia e Paraguai no Município de Corumbá: Uma Abordagem sobre as diferentes divisões político administrativas. **Revista Geográfica de América Central**, vol. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 1-13 Universidad Nacional Heredia, Costa Rica.

GRANEL. **Terminal Granel Química de Ladário**. Disponível em: <https://www.granel.com.br/terminais/terminal-de-ladario/> Acesso em 15 mar. 2023.

GUALBERTO, Caio Lauth; CARIO, Silvio Antonio Ferraz; DIAS, Taisa. Estado e planejamento: o plano de metas do governo de Santa Catarina (1961–1970)–PLAMEG i e ii–enquanto instrumento de política desenvolvimentista. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 5, n. 3, p. 199-232, 2012.

GUERRERO, Glaison Augusto. **Avaliação da dinâmica dos processos inovativos das micro e pequenas empresas do arranjo produtivo calçadista da região de Birigui/SP**. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia Industrial), Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2004.

GUMIERO, R. G. Trajetória de políticas de desenvolvimento regional para a fronteira sul de mato grosso do sul. **Revista Desenvolvimento, Fronteiras e Cidadania**, v. 1, n. 1, p. 161-181, 2017.

HIGA, Tereza Cristina Cardoso de Souza; ANZAI, Leny Caselli; GATTI, Flávio. **Formação da estrutura agrária produtiva dos municípios da fronteira oeste brasileira com a Bolívia**. In: PENHA; DESIDERÁ NETO; MORAES, (Orgs.) O Mercosul e as regiões de fronteira. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Edição original de 1958.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1961

HODGE, Graeme; GREVE, Carsten. Public – Private Partnerships: An International Performance Review. **Public Administration Review**. vol. 67, p. 545–558, Mai-Jun 2007.

HOURCADE, O.; ODDONE, N. Gran Chaco Sudamericano. Un escenario privilegiado para la cooperación transfronteriza. **Informe para Redes Chaco**. 2012.

IAGRO. Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal. **Comitê reúne Brasil e Bolívia para debate sobre gargalos fronteiriços**. Campo Grande, 2018. Disponível em: <http://www.iagro.ms.gov.br/comite-reune-brasil-e-bolivia-para-debate-sobre-gargalos-fronteiricos/> .Acesso em: 10 nov. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000>>. Acesso em: agosto 2021

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). **População estimada**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: agosto 2021.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades - Panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/corumba/panorama> Acesso em: 15 ago. 2022.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades - Panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ladario/panorama> Acesso em: 15 ago. 2022.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Países - Panorama**. 2022. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/#/> Acesso em: 15 ago. 2022.
- INFRAERO. Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. **Histórico do Aeroporto Internacional de Corumbá-MS**. Disponível em: <https://www4.infraero.gov.br/aeroporto-corumba/> Acesso em: 15 mar. 2023.
- IGLESIAS, Enrique V. O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina. **Revista Cepal**, Número especial em português, maio de 2010.
- IMASUL – Instituto de Meio MME-EPE. Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética. **Balanço Energético Nacional - BEN**. Brasília, 2015.
- IVO, Anete Brito Leal. As transformações do Estado contemporâneo. **Caderno CRH**, v. 14, n. 35, 2001.
- JAEGER, B. C. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 10, n. 49, p. 5–12, 2019.
- JAPIASSU, H. **Introdução ao pensamento epistemológico**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.
- JOHNSON, C.M. Cross-borderregions and territorial restructuring in Central Europe: Room for more transboundary space. **European Urban and Regional Studies** 16(2), pp. 177-191, 2009.
- JORNAL CAMPO GRANDE NEWS. **Em casa menonita, ninguém fala português, todos usam macacão, mas já rola tereré**. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/lado-b/comportamento-23-08-2011-08/em-casa-menonita-ninguem-fala-portugues-todos-usam-macacao-mas-ja-rola-terere> Acesso em 25.mar.2023.
- JORNAL CORREIO DO ESTADO. **Logística pode ser entrave do Estado para exportação de minério em 2021**. Disponível em <https://correiodoestado.com.br/economia/logistica-pode-ser-entrave-do-estado-para-exportacao-de-minerio-em-202/381135/> Acesso em 20 mar. 2023.
- JORNAL CORREIO DO ESTADO. **Sinalização de alerta e câmeras na BR-262 tentam frear atropelamento de animais no Pantanal**. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/sinalizacao-de-alerta-e-cameras-na-br-262-tentam-frear-atropelamento/412159/> Acesso em 20 mar. 2023.
- KIRST, C.; DARSIE, C. Notas sobre a saúde pública, a saúde coletiva e o estabelecimento e funcionamento do Sistema Unico de Saúde. **Asklepion: Informação em Saúde**, Rio de Janeiro, RJ, v. 1, n. 2, p. 91–112, 2021. DOI: 10.21728/asklepion.2021v1n2.p91-112.
- KLEMESHEV, Andrey P.; FEDOROV, Gennady M.; MANAKOV, Andrey G. Baltic subjects of the Russian Federation among border regions of Russia. **International Journal of Economics and Financial Issues**, v. 5, n. 2S, 2015.
- KOLOSOV, Vladimir A. et al. Russia-European Union borderlands: transboundary gradients, interactions and current challenges. **International Journal of Economics and Financial Issues**, v. 5, n. 2S, 2015.

- KOLOSOV, Vladimir; SEBENTSOV, Alexander. Russian borderlands: Contemporary problems and challenges. **Regional Science Policy & Practice**, v. 12, n. 4, p. 671-687, 2020.
- KOURROWSKI, Renato Brasil. **Proposição de um método de aceleração e identificação dos elementos que contribuem para o desenvolvimento industrial local das cidades médias brasileiras**: uma abordagem a partir da teoria do desenvolvimento endógeno. 2015. 202 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2015.
- KRÜGER, C. *et al.* Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 41-62, 2017.
- KRÜGER, C.; DANTAS, M. K.; PASSADOR, C. S. **Gestão da região fronteira nacional**: uma análise de conteúdo para subsídio de políticas públicas. In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 5., 2018, Viçosa, Minas Gerais. Anais. Viçosa: EBAP, 2018.
- KRÜGER, C. **Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas**, 2019. 176f. Tese (Doutorado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.
doi:10.11606/T.96.2020.tde-07022020-154615. Acesso em: 15 jul. 2022.
- KUKIEL, E. D. G; COSTA, E. A.; BENEDETTI, Alejandro Gabriel. Fronteira Brasil-Bolívia: a construção histórica dos relacionamentos comerciais entre Corumbá e Puerto Quijarro. **V Seminário em Estudos Fronteiriços**, p. 1-12, 2015.
- LAMOSO, Lisandra Pereira. Produtividade Espacial e Commodity, Mato Grosso do Sul-Brasil. **Mercator** (Fortaleza), v. 17, 2018.
- LA ROVERE, R. L.; MATOS, M. G. P.; SANTOS, G. O. ; LIMA, A. P. C. E. S. . Bridging the literature on innovation systems and entrepreneurial ecosystems: Crossfertilizations for understanding knowledge-intensive, social and environmental entrepreneurship. In: TSVETKOVA, A; SCHMUTZLER, J.; PUGH, R. (Orgs.). *Entrepreneurial Ecosystems Meet Innovation Systems - Synergies, Policy Lessons and Overlooked Dimensions*. 1ed. **Cheltenham**, UK: Edward Elgar, 2020, v. 1, p. 10-35.
- LA ROVERE, Renata. A contribuição da geografia econômica evolucionária para os estudos sobre conhecimento nas empresas e suas possíveis aplicações para a análise do caso brasileiro. **Artigo apresentado para a progressão para professor titular no Instituto de Economia da UFRJ**. DOI: 10.13140/RG.2.2.29736.29440 (2021).
- LAPERRE, Andressa Cristina Luchetti. **Políticas Públicas Ambientais: Uma Perspectiva Comparada Na Fronteira Sul - Mato - Grossense Brasil – Paraguai**, 120 f. Mestrado em Geografia, Universidade Federal Da Grande Dourados, Dourados, 2014.
- LASTRES, H., *et al.* Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. In: **Interagir para Competir: Promoção de Arranjos Produtivos e Inovativos no Brasil**, LASTRES, H. et alii (coords). Brasília: Sebrae, 2002, p. 11-16.
- LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 21, 2010.
- LINS, Hoyêdo Nunes. A região de aprendizagem como temática e ângulo de observação. **Nova Economia**, v. 17, n. 1, p. 127-162, 2007a.
- LINS. Interações, aprendizagem e desenvolvimento: ensaio sobre o turismo em Florianópolis. **Visão e Ação**, vol. 9, núm. 1, enero-abril, 2007b, pp. 107-120.

- LOPES, R.P.M. **Universidade, externalidades e desenvolvimento regional: As dimensões socioeconômicas da expansão do ensino superior em Vitória da Conquista**. 2012. 360 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental. Faculdade de Geografia e História da Universidade de Barcelona.
- LOZADA, Gisele. **Metodologia científica**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.
- LUNDVALL, B.Å. **Innovation as an interactive process**: From user-producer interaction to the national innovation systems. In Dosi, G. et al. (Eds.), *Technology and economic theory*. London: Pinter, 1988
- LUNDVALL, Bengt-Ake. **National systems of innovation**: An analytical framework. London: Pinter, 1992.
- LUNDVALL, B.Å.; JOHNSON, B. The learning economy. **Journal of Industry Studies**, 1(2), 23– 42, 1994.
- LUNDVALL, B.; BORRÁS, S. **The globalising learning economy: implications for innovation policy**. Brussels: European Commission, 1997.
- LUNDVALL, Bengt-Åke. **The learning economy: challenges to economic theory and policy**. A Modern Reader in Institutional and Evolutionary Economics: Key Concepts. Cheltenham: Edward Elgar, p. 26-47, 2002.
- LUNDVALL, B. A; NIELSEN, P. **Knowledge management in the learning economy**. Aalborg University, Denmark, 2006.
- MACHADO, Lia Osório *et al.* O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de (org). **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande, MS: UFMS, 2005, p. 87-112.
- MACHADO, Lia Osório. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. In: Angel Nuñez; Maria Padoin; Tito Carlos M.de Oliveira. (Org.). **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras**. 1ed. Dourados, Mato Grosso do Sul: Editora da Universidade Federal de Grande Dourados, 2010, v. 1, p. 59-72.
- MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thêma et Scientia**, v. 5, n. 2, p. 8-23, 2015.
- MALANSKI, Daniel. A reviravolta estética do Brasil: de nação emergente a pária internacional. **Significação: Revista de Cultura Audiovisual**, v. 49, n. 57, p. 198-214, 2022.
- MALERBA, Franco. Learning by firms and incremental technical change. **The economic journal**, v. 102, n. 413, p. 845-859, 1992.
- MAMANI CORI, Vaneza I.; CAVERO CONZÁLES, Wilma M. Las políticas públicas referidas a la educación y su incidencia en el municipio fronterizo de Puerto Quijarro. **UFMS/AGB**. Corumbá/MS, n. **Especial**.57-70. 2016.
- MANETTA, A.; CARMO, R. L. Integração sócio-econômica e mobilidade espacial da população na região fronteira de Corumbá a partir da década de 1990. In: **Anais do XIV ANPUR**, Rio de Janeiro: Faculdade de Ciências Humanas, 2011.
- MANETTA, Alex. **Dinâmica populacional, urbanização e ambiente na região fronteira de Corumbá**. 2009 Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Demografia – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010

MARQUES, Gilberto S. SPVEA: O Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2013.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINS, Cristina. **Um framework para análise da contribuição conjunta dos clusters de tecnologia e de turismo para a inovação e o desenvolvimento territorial**. 2017. 387f Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

MARTINS, Paulo Cesar Dos Santos. **Fronteira Livre - o caso da proposta de Projeto de Lei para implantação de uma Área de Livre Comércio em Corumbá/MS**. 2021. 134 p. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos - Universidade Federal da Grande Dourados.

MATO GROSSO DO SUL. Diagnóstico MS2020: relatório técnico. Dourados, MS: UEMS, 2021. 157 p.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE). **Plano de Desenvolvimento Regional - PDR– 2010-2030**. Documento síntese. Campo Grande/MS, 2009.

MATO GROSSO DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS)**. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e de Tecnologia (SEMACE) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEPROTUR). Campo Grande. 2012a; Disponível em: Plano-Desenvolvimento-e-Integração-de-Fronteira.pdf (semadesc.ms.gov.br). Acesso em 28 ago. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (Semace). **Plano Plurianual 2012-2015**. Campo Grande, 2012b.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto n. 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. **Diário Oficial**, ANO XXXVI n. 8.810 Campo Grande-MS, segunda-feira, 1 de dezembro de 2014.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (Semace). **Plano Plurianual 2016-2019**. Campo Grande, 2016.

MAX, C. Z. Desenvolvimento das economias locais de fronteira: as dissimetrias, as possibilidades de cooperação econômica e o papel das proximidades organizacionais. **Observatorio Iberoamericano del desarrollo local y la economía social**, Málaga, Espanha, ano 1, n. 5, p. 1-20, dec. 2008.

MELO, J. A. Desigualdades Regionais: Histórico das Políticas de Planejamento Regional no Brasil. In: Juliana Aguiar de Melo; Richard Lins. (Org.). **Dimensões da Neoliberalização à Brasileira**. 1ªed. Rio de Janeiro: e-publicar, 2021, v. 1, p. 94-120.

MENDOZA COTA, J. E. (2017). Economic integration and cross-border economic organizations: The case of San Diego-Tijuana [Integración económica y organizaciones económicas transfronterizas: El caso de San Diego-Tijuana]. **Estudios Fronterizos**, 18(35), 22-46, doi: 10.21670/ref.2017.35.a02

MENDOZA, Denisse G.; CAVERO CONZÁLES, Wilma M. Aplicación de la ley de Educación “Avelino Siñani Elizardo Pérez” n° 070 en el municipio fronterizo de Puerto Suárez. **Revista GeoPantanal**. UFMS/AGB, Corumbá/MS, N. especial, p. 71- 86, 2016.

- MICHELON, Márcia Terezinha. **O crescimento econômico nas áreas de fronteira do Estado do Paraná**. 2014.62 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2014.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- MME-EPE. Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética. **Balço Energético Nacional - BEN**. Brasília, 2017
- MONASTEIRO, L.; CAVALCANTE, L. R.; **Fundamentos do pensamento econômico regional**. In: CRUZ, B. O.; et al. (Org.). Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011. cap. 2 p. 43-78.
- MORGAN, K. The learning region: institutions, innovation and regional renewal. **Regional Studies**, v. 31, n.5, p. 491-503, 1997.
- MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Samara. Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil. In: PÊGO, Bolívar et al. **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea, MI, v. 1, 2018.
- MOTA, Ana Ceci F. V. **Polos Minero-siderúrgicos no Brasil: a contribuição da avaliação ambiental estratégica no caso de Corumbá**.2009, 149f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Belo Horizonte: Biblioteca Universitária – UFMG, 1960. Edição original de 1957
- MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1968
- NAIME, Laura. PIB de Mato Grosso do Sul cresce 2,5% em 2018 e alcança R\$ 106,9 bilhões. **G1 MS**, 13 nov. 2020. Economia.Ambiente do Mato Grosso do Sul. **Zoneamento ecológico-econômico do Mato Grosso do Sul: Segunda Aproximação - Elementos para construção da sustentabilidade do território sul-mato-grossense**. 2015.
- NANTES, R. A. **Plano Diretor de cidades-gêmeas: proposta institucional de matriz de análise para municípios amazônicos**. 153 f. (Dissertação) Mestrado em Administração, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Administração (PPGA), Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho, 2018.
- NASCIMENTO, R. F. **A Paradiplomacia nas relações de fronteira: um olhar sobre as relações de cooperação entre Brasil, Bolívia e Paraguai**. 2016. 80 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS, Brasil, 2016.
- NAVA AGUIRRE, Karla María; CORDOVA BOJORQUEZ, Gustavo. Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. **Estud. front, Mexicali**, v. 19, e004, 2018.
- NELLES, J.; DURAND, F. Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. **European Urban and Regional Studies**, London, v. 21, n. 1, p. 104–122, 2014.
- NORTH, Douglass. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press: 1990. 152 p.

NORTH, Douglass. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

OIM, Organización Internacional para las Migraciones. **Módulo I – Gestión de Fronteras: Gestión fronteriza integral en la subregión andina**. Lima, WR, 2012.

OLIVEIRA DRESCH, Leonardo; FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt. Perfil econômico dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul e sua influência no desenvolvimento municipal/Economic profile of municipalities in the state of Mato Grosso do Sul and its influence on municipal development. **Informe Gepec**, v. 25, n. 2, p. 42-61, 2021.

OLIVEIRA, Eloisa Paula. Paradigma interpretativista no estudos organizacionais. In: **IV SECISA**, 2018, Campo Mourão. Anais do IV Seminário dos Cursos de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Campo Mourão da Universidade Estadual do Paraná, 2018.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento regional do território do estado do Tocantins: implicações e alternativas**. 224f. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento regional do território do estado do Tocantins: implicações e alternativas**. 224f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.

OLIVEIRA, T. C. M. **Uma Fronteira para o Pôr-do-sol - Um estudo geoeconômico sobre uma região de fronteira**. 1. ed. Campo Grande: Editora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 1998. v. um. 147p .

OLIVEIRA, T. C. M. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico prático. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (org.). **Território Sem Limites**. Estudos sobre fronteiras Campo Grande: Editora da UFMS, p. 377-408, 2005.

OLIVEIRA, T. C. M. Frontières en Amérique latine: réflexions méthodologiques. **Espaces et sociétés**, n. 3, p. 19-33, 2009.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado *et al.* Cidades de fronteira e a rede urbana. In: PEREIRA; FURTADO, (Orgs.) **Dinâmica: Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília : Ipea, 2011.490 p.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Uma Fronteira nas Malhas da rebeldia e da criatividade. **Cadernos de Estudos Culturais**, v. 7, n. 14, 2015.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado; ESSELIN, Paulo Marcos. Localizando as condições pretéritas e as relações correntes na complexa fronteira Brasil-Bolívia. **Geosul**, v. 30, n. 60, p. 125-164, 2015.

OLIVEIRA, T. C. M.; FERREIRA, F. L. A fronteira Brasil-Bolívia na rede de distribuição de roupas de segunda-mão. **GeoTextos**, [S. l.], v. 11, n. 2, 2015. DOI: 10.9771/1984-5537geo.v11i2.13337.

OLIVEIRA, T. C. M.; MARTTNS Jr, Carlos. Estabilidade e articulação dos municípios do Mato Grosso do Sul: proposições para uma sugestão metodológica. In: LAMOSO, Lisandra Pereira (Org.). **Temas do desenvolvimento econômico brasileiro e suas articulações com o Mato Grosso do Sul**. 1ed. Curitiba: **Íthala**, 2016, v. 1, p. 233-264.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado *et.al.* Contribuição ao estudo da dimensão da oferta de serviços públicos na região de fronteira do Brasil com outros membros do Mercosul. In:

- PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Fracalossi de. **Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Complexidade da Fronteira. **Revista GeoPantanal**, v. 17, n. 33, p. 17-32, 2022.
- PAIVA JÚNIOR, Fernando Gomes; SOUZA LEÃO, André Luiz Maranhão; MELLO, Sérgio Carvalho Benício. Validade e confiabilidade na pesquisa qualitativa em administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.
- PALENQUE OROZ, Humberto. **La frontera agropecuaria y el desarrollo productivo del departamento de Santa Cruz**. 2000-2018. Tese de Doutorado. Bolívia, 2022.
- PDDDES. **Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz al 2020**. Santa Cruz de la Siera, Bolívia. 2009.
- PDDDES. **Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz al 2025**. Santa Cruz de la Siera, Bolívia. 2013.
- PECK, Frank; MULVEY, Gail. Cross-Border Collaboration in Economic Development: Institutional Change on the Anglo-Scottish Border, **Journal of Borderlands Studies**, 2016.
- PECQUEUR, B. **Le développement local**. Paris: Syros, 1989.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. Campina Grande, **Raízes**, v. 24, n^{os} 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.
- PÊGO, B *et al.* **Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Sul**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 5, 2020.
- PÊGO, B *et al.* **Fronteiras do Brasil: Referência para a formulação de políticas públicas para as fronteiras**. Rio de Janeiro: Ipea, v. 6, 2021.
- PEREDO VIDEA, Rocío de los Ángeles. Estado de la educación primaria en Bolívia en cifras e indicadores. **Revista de Investigación Psicológica**, n. 9, p. 9-26, 2013.
- PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Descentralização e regionalização da política de saúde: abordagem histórico-comparada entre o Brasil e a Espanha. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2018, v. 23, n. 7
- PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.
- PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, p. 145-156, 1977.
- PETERS, B. G. Policy Instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Pittsburgh, n.10, p. 35-47, 2000.
- PIORE, M. J.; SABEL. C. F. **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York: Basic Books, 1984.
- PIPKIN, S. Managing Regional Impacts of Trade Liberalization: Informal Practices and Collaborative Economic Development on the U.S.–Mexico Border. **Economic Development Quarterly** 32(2), pp. 146-162, 2018.
- PIRANI, Rodrigo Maia Marcelo. **Fórum local de desenvolvimento e integração fronteiriça – reflexões acerca dos problemas e das oportunidades**. Dissertação (Mestrado) Programa

de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2015.

PORTER, M. **Vantagens competitivas das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PORTER, M. Clusters and the new economics of competitiveness. **Harvard Business Review** December, v.76, n. 6, p. 77-90, 1998.

PORTER, M. Aglomerados e Competição. In: PORTER, M., **Competição**. Rio de Janeiro: Campus, 1999, p. 209-287.

PORTER, M. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. 13 ed. São Paulo: Campus, 1999.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília : IPEA, 2020.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul**. Ed. UFGD. 2013.

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'** 319 f. Doutorado em Ciência Política, Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LADÁRIO. Histórico. Disponível em <https://www.ladario.ms.gov.br/portal/servicos/1001/historia/> Acesso em 22 out. 2021

PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy**.— Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.

RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, T. C. M. de (Org.). **Território sem limites – estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Ed. da UFMS, 2005**.

RAQUEL, Izabela; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. **Anais do Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração-EnANPAD**, v. 36, 2012.

RENZ, Guilherme Ströher. **Processo de desenvolvimento no Noroeste do Rio Grande do Sul sob a ótica dos seus atores: o caso do município de Santa Rosa**. 2016, 131 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí), Ijuí, 2016.

RIBEIRO, P.T., 2009. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. **Ciência & Saúde Coletiva** 14, 819–828.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. In: SILVA NETO, R. e; DIAS, R. S.; BARRAL NETO, J.; RANGEL, L. C. Desafios para o desenvolvimento sustentável no município de Macaé-RJ. **Perspectivas Online**, v. 1, n. 3, p. 60-73, 2007.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 11, n. 22, p. 35–61, 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61. Disponível em:

<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>. Acesso em: 10 maio. 2023.

SANTA CRUZ. IBCE - INSTITUTO BOLIVIANO DE COMÉRCIO EXTERIOR. **Puerto Jennefer de Bolivia para El Mundo**. Año 30, nº 293, Santa Cruz, Bolívia, 2021.

SANTO, A.L.E. **No rural tem inovação social: um estudo de dois assentamentos rurais na zona fronteiriça Brasil-Bolívia**. 2021. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Administração Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, Florianópolis, 2021.

SANTIAGO, Letícia. Identidade nacional e tradições da política externa brasileira no Governo Bolsonaro (2019-2021). **Conexões Internacionais**, v. 3, n. 1, p. 24-41, 2022.

SANTO, A. L.; VOKS, D. . Governança da Saúde Pública: conflitos e desafios para uma gestão compartilhada na fronteira Brasil-Bolívia. **Saúde e Sociedade (Online)**, v. 32, p. 1-14, 2023.

SANTOS, D. L. Considerações acerca do Ladário no antigo Sul de Mato Grosso. In: XIII Encontro da ANPUH-MS: História, Democracia e Possibilidades do Saber Histórico, 2016, Coxim. **Anais do Encontro da Associação Nacional de História**, Sessão Mato Grosso do Sul. COXIM, 2016. v. 1.

SANTOS, Gleice Aguilar dos. **Crimes transfronteiriços em cidades gêmeas do Mato Grosso do Sul**. 132 p. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2016.

SANTOS, Guilherme de Oliveira. **Caminhos para a construção de uma nova trajetória de desenvolvimento: Uma abordagem evolucionária do Sistema Regional de Inovação do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

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

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: **Hucitec**, v. 5, 1997.

SANTOS, Wilton Macedo *et al.* Contribuições dos institucionalistas à economia regional. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 29, 2015.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p.128

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. 3ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SAUNDERS, M.; LEWIS, P.; THORNHILL, A. **Research Methods for Business Students**. 5. ed. Prentice Hall: Pearson Education, 2015.

SAUSI, J.; ODDONE, N. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. **Tendências**, v. 11, n. 2, p. 131-159, Jul./Dic. 2010.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. 2015. 272 F. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP : [s.n.], 2015.

SCHMITZ, H. (a). Collective efficiency and increasing returns. **IDS Working Paper**,

Brighton: University of Sussex , n. 50, march, 1997.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SCHUMPETER. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Série Os Economistas, São Paulo: Abril Cultural, 1989.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova cultural, 1997, 239 p.

SEBRAE/MS (org.). **Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai**. Campo Grande, MS: Visão: Sebrae/MS, 2010.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SEMAC. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia. **Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2030** (Documento Síntese). Campo Grande, Dezembro de 2009.

SEMADE. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. **Estudo da Dimensão Territorial do Estado de Mato Grosso do Sul: Regiões de Planejamento**. Campo Grande, Janeiro de 2015.

SHAW, Keith; ROBINSON, Fred; BLACKIE, Jonathan. Borderlands: Rescaling economic development in Northern England in the context of greater Scottish autonomy. **Local Economy**, v. 29, n. 4-5, p. 412-428, 2014.

SILVA FERNANDES, Roberto Mauro. Vivendo na Bolívia, contudo trabalhando no Brasil. **Revista Cantareira**, n. 21, jan-jun, 2015.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada a contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações e teses**, 2. ed. – 2. Reimpor. – São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Leonardo Luiz Silveira da. **O Papel Das Cidades Gêmeas De Brasília, Epitaciolândia E Cobija Na Intermediação Das Relações Entre O Brasil E A Bolívia**, 322 f. Doutorado em Geografia, Pontifícia Universidade Católica De Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SILVA, Luis Paulo Batista da. **A geografia das cidades gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia): interações espaciais na zona de fronteira Brasil –Bolívia – 2012**. Dissertação (Mestrado em Geografia) –Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Rio de Janeiro, 2012.

SILVA, Luis Paulo Batista da. Redes de transporte de mercadorias e fronteira: a logística nas cidades gêmeas de Corumbá (Brasil) e Porto Suárez (Bolívia). **MERCATOR - Revista de Geografia da UFC**.V. 14, nº 1, p. 141-160, 2015

SILVA, Vitorino José Barros. **Entraves para o funcionamento dos comitês de integração fronteiriça: O caso Corumbá-Puerto Suarez**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-

graduação em Estudos Fronteiriços - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2022.

SILVA, Jaqueline Victória Santana. **A cisão da conjuntura paradiplomática brasileira durante o governo Bolsonaro: o caso do Consórcio Nordeste (2019–2021)**. 2022.

SIRQUEIRA, Fabiane Jesus Santos. **Universidade e desenvolvimento regional**. 2016, 130 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz. Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Políticas Públicas. Ilhéus, BA, 2016.

SOARES, Pamella Rani Epifanio. **Comércio popular nas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY): experiências fronteiriças em meio a regularizações locais**. 110 f. (Dissertação) Mestrado em Antropologia Social, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2019.

SOKEN, Dirce Sizuko. **Brasil e Bolívia: a mulher como força de trabalho e o processo de acumulação capitalista na dinâmica do circuito comercial transfronteiriço**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SOSA, O. Border Planning in the San Diego-Tijuana Region: Local Planning and National Policy. **Berkeley Planning Journal**, 21(1), 2008.

SOTTILI, Diane Maria. **A evolução das estruturas territoriais político-administrativas dos países que formam a fronteira com o Brasil no Pantanal Sul-Mato-Grossense**. f. 82 2011. Dissertação de Mestrado do programa de pós-graduação em Estudos Fronteiriços, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal. Corumbá, MS.

SOUZA, V. C. de; REAL, G. C. M.; SOUZA, M. P. de. Brasileiros na Bolívia: identificando motivos da educação transfronteira. *Horizontes - Revista de Educação*, [S. l.], v. 6, n. 11, p. 126–138, 2018.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. London: Sage Publications, 1995.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. **Terra limitanea: atlas da fronteira continental do Brasil**, 2002.

TOPPAN, Ricardo Nagliati. **A nova política nacional de desenvolvimento regional: uma análise sobre as estratégias de desenvolvimento territorial para o Brasil**. 2015. 188 f. Dissertação - (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2015.

TORRECILHA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. 2013. 180 f. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Geografia – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2013.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1997.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 39, n. 2, p. 232-250, 2008.

URT, URT, Danielle M. B. **Ações interculturais nas Escolas de Fronteira: Integração e Preservação da Identidade**. 2014, 118f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços, Universidade de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal. Corumbá/MS, 2014.

VARGAS, Marco Antonio Moreno. **Oportunidades e ameaças para o Desenvolvimento Regional de Santa Cruz de la Sierra, Bolívia**. Uma análise institucional do Plano de Desenvolvimento Socioeconômico. Tese (doutorado) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau, SC, 2018.

VASCONCELLOS, Bianca Louzada Xavier. **Oportunidades produtivas para as mesorregiões do estado do Rio de Janeiro**: análise em Redes sob as perspectivas da Complexidade Econômica e da Geografia Econômica Evolucionária. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em Administração**. -3. ed. - São Paulo: Atlas, 2008

VIGEVANI, T. et al. Actores locais, cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional: posibilidades de profundización del Mercosur. **Anuario de la Cooperación Descentralizada**, v. 6, p. 147-168, 2011

VILLASCHI F., A. Incubação em arranjos e sistemas de MPME. In: LASTRES, H. et al.(orgs). **Interagir para competir**. Brasília: SEBRAE, 2002, p. 135-162.

VILELLA, M. E. X.; BALARDIM, R. A política externa brasileira para a América Latina (2019-2020). **Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão**, v. 12, n. 2, 4 dez. 2020.

XAVIER, T; AZEVEDO, J; WITTIMANN, M; INÁCIO, R; TREPTOW, I; CRUZ, A. **A criação de free-shops como estratégia de atração de consumidores internacionais**. Santa Cruz do Sul: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2013.

APÊNDICE A - AÇÕES ESTRUTURANTES DO PDR-MS 2030

(continua)

Ação Estruturante	Objetivo	Beneficiados diretamente
1. Reduzir as Disparidades Regionais.	Reduzir as desigualdades no nível de vida entre as regiões do Estado, consolidando a sua inserção nos mercados nacional e internacional, a integração fronteiriça, o fortalecimento dos órgãos que prestam serviços públicos essenciais e o aumento da riqueza, com responsabilidade social e ambiental.	As 9 regiões de Planejamento de compõem o Estado de Mato Grosso do Sul.
2. Promover a Sustentabilidade Ambiental	Orientar a produção sustentável no Estado de Mato Grosso do Sul por meio de realização do Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE/MS; promover a educação ambiental e preservar, aprimorar a fiscalização, conservar e recuperar a capacidade de suporte dos recursos naturais.	Sociedade Sul-mato-grossense.
3. Garantir os Serviços Públicos Essenciais	Melhorar a administração pública, com gestão por competências, orientada para resultados, visando sua constante profissionalização, garantindo aos cidadãos Sul-mato-grossenses serviços públicos essenciais adequados, buscando a universalização, com prestação de serviços eficientes, eficazes e efetivos, e Institucionalizando parcerias público-privadas para a estruturação dos serviços de utilidade pública.	Todos os cidadãos sul-mato-grossenses.
4. Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação - C, T & I nas Regiões.	Adotar uma política de inovação tecnológica que deverá ser voltada para o aumento da competitividade das empresas instaladas no Estado em bases ambientalmente sustentáveis, com melhoria das condições de vida nas áreas como educação universitária, infraestrutura, regulamentação, iniciativas de pesquisa e difusão de informações e sistemas de gestão de informações.	Considerando as características multidisciplinares do conhecimento podem resultar em visão holística de trabalho, podem-se obter ganhos práticos para toda a sociedade.
5. Promover a Inclusão Social.	A Política Pública Nacional de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades sócio territoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos.	População do Estado de Mato Grosso do Sul em condições de vulnerabilidade e exclusão social,
6. Ampliar Programas de Qualificação de Recursos Humanos.	Atender a demanda de mão de obra qualificada, apesar dos altos índices do contingente desempregado.	O empregador, o desempregado e o trabalhador desqualificado.
7. Apoiar a Diversificação da Matriz Socioeconômica do Estado de MS.	Diversificar a base econômica do Estado, expandir e modernizar os setores produtivos, reduzir os gastos com energia, apoiando o desenvolvimento socioeconômico do Estado.	Pequenos, médios e grandes investidores internos e externos e sociedade sul-mato-grossense.
8. Consolidar os Serviços Oficiais de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária.	Melhorar a qualidade de vida das famílias das pequenas propriedades rurais, por meio da divulgação dos resultados das pesquisas agropecuárias e assistência técnica, levando-as à permanência no meio rural.	Todas as famílias das pequenas propriedades que vivem das atividades desenvolvidas no meio rural.
9. Promover a Cidadania com Moradia Digna.	Ampliar o atendimento habitacional por meio de programas que beneficiem as populações de menor renda e grupos mais vulneráveis	População de baixa renda, aldeias indígenas, quilombolas e assentamentos rurais.

APÊNDICE A - AÇÕES ESTRUTURANTES DO PDR-MS 2030 (Conclusão)

10. Implantar, Diversificar e Fortalecer Estrutura para o Aproveitamento do Potencial Turístico do Estado.	Desenvolver, fortalecer, diversificar e implantar estrutura para aproveitamento do potencial e das atividades turística no Estado do Mato Grosso do Sul .	Turistas e principalmente os empresários e investidores no setor de turismo.
11. Priorizar a Energia Alternativa Limpa.	Ampliação e diversificar da matriz energética do Estado, buscando novas fontes de energia limpa e renovável.	Setores produtivos e a população consumidora de energia.
12. Fortalecer a Construção de Redes de Informação.	Fortalecer a construção de redes de informações envolvendo organizações que contribuam com dados sobre os avanços e desafios para os setores produtivos que possam refletir no aumento da competitividade do Estado de Mato Grosso do Sul.	Todo o setor produtivo do Estado de Mato Grosso do Sul
13. Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística	Implantar uma estrutura de transporte moderna e integrada, conservando a estrutura existente e adequando-a à dinâmica da matriz econômica do Estado.	Todo o setor produtivo do Estado.
14. Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal.	Intensificar as atividades de defesa sanitária animal e vegetal no Estado de forma articulada e continuada, em especial nas regiões de fronteira com o Paraguai e com a Bolívia, cumprindo as exigências sanitárias, para manutenção do status sanitário de área livre da febre aftosa com vacinação, viabilizando a retomada e ao mesmo tempo consolidando a posição do Estado como grande fornecedor de carne de qualidade para o mercado externo.	Toda a população da faixa de fronteira, criadores de gado e Governo do Estado.
15. Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira.	Desenvolver e implantar programas e ações estratégicas integradas em Municípios pertencentes à Faixa de Fronteira, com o objetivo de reduzir as desigualdades na qualidade de vida que possa minimizar a tensão social e econômica nessa região, que apresentam as maiores índices de vulnerabilidades e precariedades social e econômica do Estado.	Municípios da faixa de fronteira com os países da Bolívia e do Paraguai.

Fonte: Elaboração própria a partir do PDR-MS 2030

**APÉNDICE B – ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E PROGRAMAS DO PDDES-
2025 (CONTINUA)**

Santa Cruz Autónomo y Democrático		
Objetivos	Políticas	Programas
Fortalecer la institucionalidad departamental	Consolidar el ejercicio de la autonomía en el departamento	Institucionalidad departamental: 27 proyectos (Desarrollo competencial autonómico, mejoramiento de infraestructura en subgobiernos, implementación del sistema departamental de información estadística, construcción de línea base socioeconómica)
Fortalecer la democracia	Asegurar las libertades fundamentales y el estado de derecho en el departamento	Democracia Activa: 3 proyectos (Fortalecimiento y capacitación a los sectores sociales, difusión de valores democráticos)
Santa Cruz Planificado, Ordenado y Sostenible		
1 Fortalecer la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales	Asegurar el desarrollo sostenible del departamento	Legislación y Reglamentación para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales: 12 proyectos
		Fortalecimiento a la Gestión y Control de la Calidad Ambiental: 13 proyectos (Control de la producción de agroquímicos, fortalecimiento a la gestión ambiental)
		Mantenimiento y Recuperación de Suelos: 5 proyectos (Recuperación de suelos degradados)
		Protección, Conservación y Manejo Sostenible de Bosques: 9 proyectos (Restauración de servidumbres ecológicas, áreas bajo manejo forestas)
		Gestión de la Biodiversidad: 18 proyectos (Plan Maestro de Áreas Protegidas, gestión integral de reservas forestales)
		Servicios Ambientales y Mecanismos de Compensación por su Conservación: 1 proyectos (Compensación por servicios ambientales)
		Programa Departamental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático: 30 proyectos (Seguridad alimentaria, prevención de riesgos, programa de emergencia de desastres naturales)
		Gestión Integral de Residuos Sólidos y Peligrosos: 24 proyectos (Vertederos sanitarios,sistema dptal de gestión integral de residuos peligrosos)
		Educación, Formación y Capacitación para el Medio Ambiente: 36 proyectos (Fortalecimiento institucional para el control de la calidad ambiental y desarrollo sostenible del medio ambiente, Plan de educación ambiental)
Gestión Integral de Recursos Hídricos: 19 proyectos (Desarrollo de aguas subterráneas, monitoreo de acuíferos subterráneos, clasificación y monitoreo de cuerpos de agua)		
2 Fortalecer los instrumentos de planificación territorial y de toma de decisiones	Orientar las operaciones públicas y privadas hacia la ocupación ordenada y sostenible del territorio	Gestión Territorial: 9 proyectos (sistema de catastro multifinalitario para ciudades intermedias, actualización del Plan de Uso de Suelo, delimitación de unidades territoriales)

APÉNDICE B – ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E PROGRAMAS DO PDDES-2025
(CONTINUA)

Santa Cruz Equitativo, Habitable y Seguro			
Objetivos	Políticas	Programas	
1	Universalizar el acceso a la salud y educación con calidad	Crear condiciones y oportunidades equitativas en el departamento	Salud Integral: 49 proyectos (Ítems, infraestructura y equipamiento hospitales, seguro universal de salud)
			Universalización del Deporte: 20 proyectos (Mejoramiento y equipamiento de infraestructura deportiva, masificación y desarrollo deportivo)
			Educación con Propósito: 68 proyectos (Plan de educación, infraestructura y equipamiento de institutos tecnológicos)
2	Universalizar el acceso a servicios básicos y vivienda	Elevar el bienestar y calidad de vida de sus ciudadanos	Servicios Básicos y Vivienda: 9 proyectos (Plan Departamental del habitat y vivienda social)
3	Mejorar condiciones y oportunidades de participación social, económica y política de todas y todos	Propiciar un desarrollo con equidad y justicia	Desarrollo de la Equidad: 29 proyectos (Desarrollo y fortalecimiento integral a los pueblos indígenas)
4	Mejorar la gestión integral de riesgos	Brindar seguridad a la población del departamento	Seguridad Ciudadana y Gestión Integral de Riesgos: 12 proyectos (Fortalecimiento a la seguridad ciudadana)
5	Implementar una gestión integral del patrimonio cultural	Salvaguardar, rescatar, conservar y valorar el patrimonio cultural	Gestión Integral del Patrimonio Cultural: 25 proyectos (Conservación y preservación de monumentos patrimoniales, fortalecimiento de identidad cultural)
Santa Cruz Productivo, Industrial y de Servicios			
1	Diversificación competitiva e industrialización con base ancha	Incrementar la producción, el empleo formal de calidad, mejorar los ingresos en el departamento y la seguridad alimentaria del país	Desarrollo Productivo: 126 proyectos (Apoyo y asistencia técnica a la producción , construcción sistema de riego)
			Transformación Productiva Territorial: 6 proyectos (Fortalecimiento a la producción provincial por vocación productiva, censo de las cadenas productivas en el departamento, creación de cooperativas de productores por vocación)
			Desarrollo Industrial e Innovación: 38 proyectos (Apoyo al desarrollo de PyMES y emprendimientos, implementación del Plan de Integración Industrial, Implementación de Parques Industriales Provinciales)
2	Fortalecer las redes de infraestructura	Consolidar la integración económica y territorial de Santa Cruz	Infraestructura de Integración Departamental: 69 proyectos (Construcción y mejoramiento de infraestructura vial)
			Sistema Eléctrico Departamental: 55 proyectos (construcción y ampliación de sistemas de electrificación, implementación de energías alternativas)
			Red de Gasoductos Departamental: 2 proyectos (Fortalecimiento a la red de gasoductos unifamiliares, sistema de gasoductos con tanques cisternas en municipios alejados)

APÊNDICE B – ESTRATÉGIAS, POLÍTICAS E PROGRAMAS DO PDDES-2025
(CONTINUA)

Santa Cruz Productivo, Industrial y de Servicios			
Objetivos	Políticas	Programas	
3	Fortalecer los instrumentos empresariales, las capacidades individuales y elevar los estándares de calidad del sector terciario	Posicionar santa cruz como referente de servicios competitivo a nivel nacional e internacional	Santa Cruz Exporta: 22 proyectos (Potenciamiento de la Marca Santa Cruz, Programa Santa Cruz Emprendedor e Innovador)
			Servicios para el Desarrollo Productivo Competitivo: 39 proyectos (Red integrada de transporte multimodal, seguro agropecuario para el productor)
			Desarrollo Turístico: 94 proyectos (Plan Departamental de Turismo, Infraestructura turística y cultural, promoción de servicios turísticos)
Santa Cruz Incluyente y Solidario			
1	Mejorar la situación integral de la población en contextos estructurales de vulnerabilidad	Facilitar la inserción de la población vulnerable en los ámbitos del desarrollo humano y económico del departamento	Promoción de los Grupos en Situación de Riesgo y Vulnerabilidad: 18 proyectos (Asistencia social, programa integral de protección a la mujer, jóvenes, CENVICRUZ, centro de rehabilitación integral de adicciones, brigadas médicas solidarias)
2	Fortalecer, prevenir, proteger y atender la población con capacidades diversas en condiciones de pobreza y/o en franca desventaja	Disminuir vulnerabilidades de personas con discapacidad y/o franca desventaja mejorando sus oportunidades en los ámbitos del desarrollo humano y económico del departamento	Asistencia para Capacidades Diversas, Niño-Niña, Adulto Mayor: 12 proyectos (Programa de apoyo a personas con discapacidad, prevención y protección contra la violencia sexual de niño-niña y adolescente, apoyo integral al adulto mayor, erradicación del trabajo infantil)
3	Mejorar las capacidades de respuesta departamental	Rehabilitar condiciones básicas de existencia a grupos de alta vulnerabilidad en circunstancias de desastres o grave dificultad	Gestión de Desastres Naturales: 3 proyectos (programa de reubicación temporal o definitiva de familias con limitaciones después de desastres, asistencia alimentaria y psicológica a familias con limitaciones después de desastres)

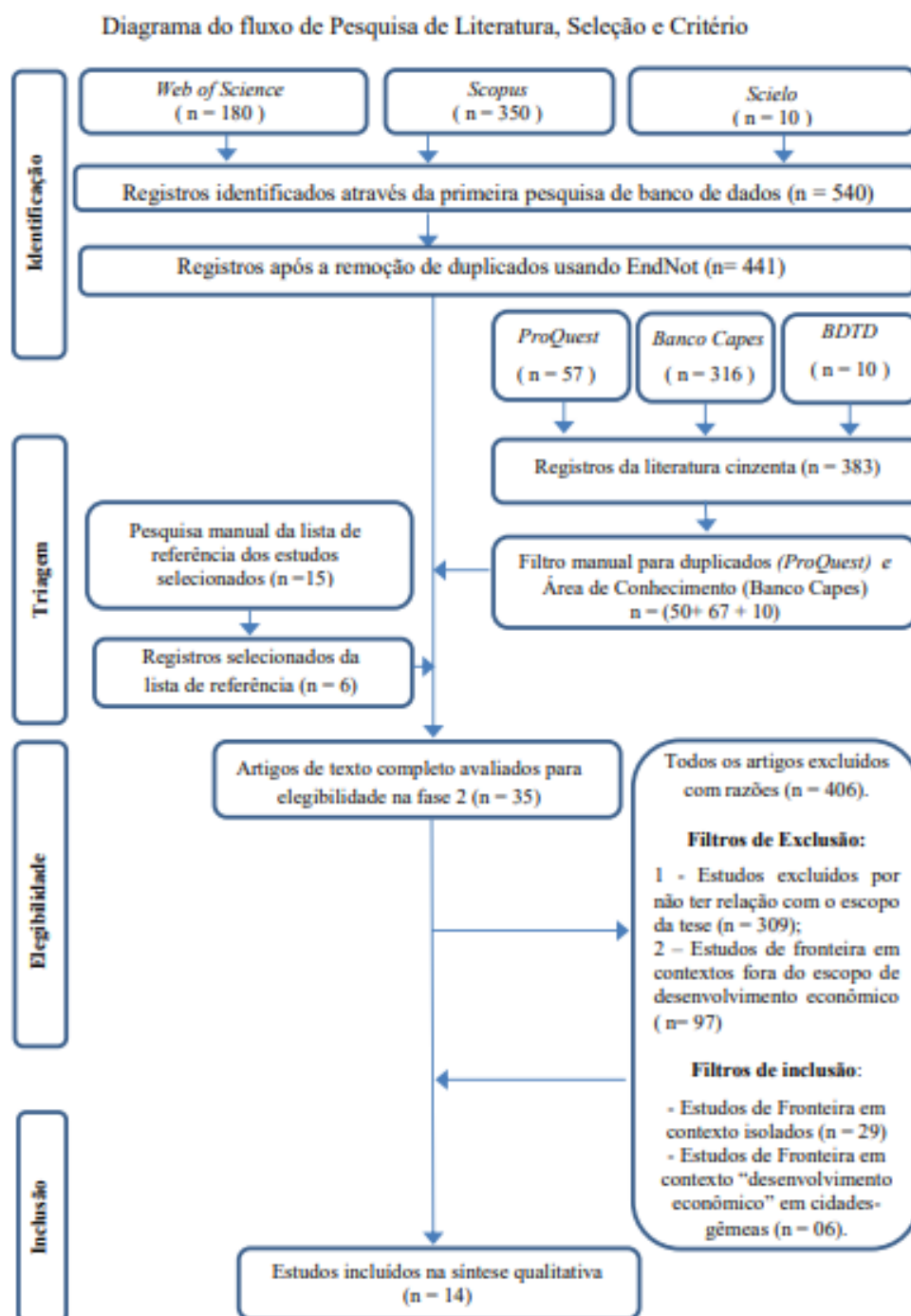
Fonte: Elaboração própria a partir do PDDES 2025

APÊNDICE C – PANORAMA DAS ESTRATÉGIAS DE BUSCA

Base de Dados	Estratégia de busca	Nº Publicações
Scopus	TITLE-ABS-KEY(("Economic development" OR "Development Theory") AND ("Border Regions" OR "Border Region" OR "Border Areas" OR "Border Area" OR "Border Spaces" OR "Border Space" OR "Border Zones" OR "Border Zone" OR "Frontier Regions" OR "Frontier Region" OR "Frontier Spaces" OR "Frontier Space" OR "Borderlands" OR "Borderland"))	350
Web of Science	TS=("Economic development" OR "Development Theory") AND ("Border Regions" OR "Border Region" OR "Border Areas" OR "Border Area" OR "Border Spaces" OR "Border Space" OR "Border Zones" OR "Border Zone" OR "Frontier Regions" OR "Frontier Region" OR "Frontier Spaces" OR "Frontier Space" OR "Borderlands" OR "Borderland"))	180
SciELO	((("Economic development" OR "Development Theory" OR "Desenvolvimento econômico" OR "Teoria do Desenvolvimento" OR "Desarrollo económico" OR "Teoría del desarrollo") AND ("Border Regions" OR "Border Region" OR "Border Areas" OR "Border Area" OR "Border Spaces" OR "Border Space" OR "Border Zones" OR "Border Zone" OR "Frontier Regions" OR "Frontier Region" OR "Frontier Spaces" OR "Frontier Space" OR "Borderlands" OR "Borderland" OR "Regiões de Fronteiras" OR "Regiões de Fronteira" OR "Região de Fronteira" OR "Espaços Fronteiriços" OR "Espaço Fronteiriço" OR "Zonas Fronteiriças" OR "Zona Fronteiriça" OR "Regiones Fronterizas" OR "Región Fronteriza" OR "Espacios Fronterizos" OR "Espacio Fronterizo" OR "Zonas fronterizas" OR "Zona fronteriza"))	10
Nº Total de artigos recuperados nas 3 bases que indexam publicações científicas		540
Banco de Teses da Capes	((("Desenvolvimento econômico" OR "Teoria do Desenvolvimento") AND ("Regiões de Fronteiras" OR "Regiões de Fronteira" OR "Região de Fronteira" OR "Espaços Fronteiriços" OR "Espaço Fronteiriço" OR "Zonas Fronteiriças" OR "Zona Fronteiriça"))	316
Biblioteca Digital Bras. Teses e Dissertações (BDTD)	((("Desenvolvimento econômico" OR "Teoria do Desenvolvimento") AND ("Regiões de Fronteiras" OR "Regiões de Fronteira" OR "Região de Fronteira" OR "Espaços Fronteiriços" OR "Espaço Fronteiriço" OR "Zonas Fronteiriças" OR "Zona Fronteiriça"))	10
PQDT Global	((("Desenvolvimento econômico" OR "Teoria do Desenvolvimento") AND ("Regiões de Fronteiras" OR "Regiões de Fronteira" OR "Região de Fronteira" OR "Espaços Fronteiriços" OR "Espaço Fronteiriço" OR "Zonas Fronteiriças" OR "Zona Fronteiriça"))	57
Nº Total de teses e dissertações recuperadas nas bases que indexam literatura cinzenta		383
TOTAL GERAL DE TRABALHOS RECUPERADOS EM TODAS AS BASES		923

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE D – DIAGRAMA DO FLUXO DE PESQUISA DE LITERATURA



Fonte: Elaboração própria a partir da adaptação do PPRISMA

APÊNDICE E - ESTUDOS SELECIONADOS NUMA PERSPECTIVA NACIONAL E INTERNACIONAL

AUTOR (ES)/ANO	TEMA	TIPO/NÍVEL
TORRECILHA, 2013	Gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).	Tese
MICHELON, 2014	O crescimento econômico nas áreas de fronteira do Estado do Paraná	Dissertação
SHAW, ROBINSON, & BLACKIE, 2014	Borderlands: Rescaling economic development in Northern England in the context of greater Scottish autonomy.	Artigo
DÖRRY & WALTHER, 2015	Contested 'relational policy spaces' in two European border regions	Artigo
KOLOSOV <i>et al</i> , 2015	Russia-European Union borderlands: transboundary gradients, interactions and current challenges.	Artigo
RENZ, 2016	Processo de desenvolvimento no Noroeste do Rio Grande do Sul sob a ótica dos seus atores: o caso do município de Santa Rosa.	Dissertação
MENDOZA COTA, 2017	Economic integration and cross-border economic organizations: The case of San Diego-Tijuana	Artigo
AVELAR, 2018	O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.	Tese
NAVA AGUIRRE & CÓRDOVA BOJÓRQUEZ, 2018	Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen.	Artigo
PECK & MULVEY, 2018	Cross-border collaboration in economic development: institutional change on the Anglo-Scottish border	Artigo
PIPKIN, 2018	Managing Regional Impacts of Trade Liberalization: Informal Practices and Collaborative Economic Development on the U.S.–Mexico Border.	Artigo
CORRÊA, 2019	Políticas Públicas para a Integração Regional da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul: um estudo da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai”	Tese
KOLOSOV & SEBENTSOV, 2020	Russian borderlands: Contemporary problems and challenges.	Artigo
MARTINS, 2021	Fronteira Livre - o caso da proposta de Projeto de Lei para implantação de uma Área de Livre Comércio em Corumbá/MS.	Dissertação

Fonte: Elaborada pela autora a partir das seis bases de dados informadas

APÊNDICE E1 – APRESENTANDO O RESULTADO DA REVISÃO DA LITERATURA

Conforme resultado da revisão destes estudos selecionados, considerar a necessidade de desenvolvimento de áreas de fronteiras é essencial, uma vez que a melhoria dessa economia periférica pode levar a um melhor desenvolvimento econômico (TORRECILHA, 2013). Alguns autores internacionais entre eles Sosa (2008) e Dörry e Walther (2015) entendem a Fronteira como recurso diário para seus habitantes, um recurso para o desenvolvimento, uma oportunidade e um ativo precioso na competição mundial entre cidades e regiões. Contudo, considerando que as relações fronteiriças mudam com o tempo, deixar de ser vista como função delimitadora para se tornar uma oportunidade de cooperação depende da abordagem e das relações entre as instituições.

Nesse sentido, realça a perspectiva adotada para o desenvolvimento econômico defendida por Celso Furtado, um dos grandes economistas do mundo que estudou, de forma pioneira, no pós-guerra, os problemas do desenvolvimento econômico relacionando-os com problemas históricos, em sua concepção, “[...] o desenvolvimento econômico é um processo acentuadamente desigual: surge em uns pontos, propaga-se com menor ou maior facilidade a outros, toma vigor em determinados lugares, aborta noutros etc.” (FURTADO, 2016, p. 111).

No tocante as regiões de fronteira, são lugares onde essas assimetrias estruturais entre os países acentuam-se ainda mais, são áreas que ganharam maior destaque no debate contemporâneo e carecem de esforços conjuntos entre governantes, agentes públicos e privados para enfrentar as desigualdades impostas historicamente e territorialmente, além de oferecer novos espaços para governança, interação cultural e desenvolvimento econômico (JOHNSON, 2009; DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016).

Em relação aos artigos internacionais, predominam estudos sobre a fronteira entre os Estados Unidos e o México abordando temas como integração econômica e seus impactos nas relações econômicas, políticas e sociais na região fronteira; Paradiplomacia e desenvolvimento econômico e práticas informais e desenvolvimento econômico colaborativo, cuja questão central se volta para como os atores locais realizam juntos esforços colaborativos bem-sucedidos. Os autores chegam à conclusão de que as perspectivas de maior desenvolvimento econômico dependem da possibilidade de maior envolvimento federal e da promoção de organizações econômicas locais. Esses estudos demonstram que formas específicas de esforços de "governança colaborativa" em instituições públicas e privadas locais podem aumentar potencialmente a competitividade econômica regional (MENDOZA COTA, 2017; NAVA AGUIRRE & CÓRDOVA BOJÓRQUEZ, 2018 e PIPKIN, 2018).

Na sequência, dois artigos tratam da fronteira entre a Rússia e a União Europeia. Salienta-se que a Rússia tem o maior número de vizinhos do mundo, com 16 países diferentes distribuídos ao longo de seus mais de 20.000 km de fronteira terrestre. Baseando-se no conceito de fronteiras como processo contínuo de mudança e no estudo das práticas sociais, são demonstradas as assimetrias nas interações transfronteiriças, alegando-se que as relações com os países vizinhos dependem, entre outros fatores, da história e do estado atual das relações bilaterais, não sendo dependente apenas dos governos, mas também de outros agentes - grandes empresas, movimentos regionais e autoridades locais (KOLOSOV et al, 2015). Entre os principais desafios, sobressaem os socioeconômicos, atribuídos ao desenvolvimento desigual dos países e regiões vizinhos e à assimetria de interações entre eles, fortemente dependentes dos diferentes potenciais econômicos das regiões fronteiriças (KOLOSOV & SEBENTSOV, 2020).

Os autores ressaltam a necessidade de esforços conjuntos (regiões e municípios vizinhos) em programas de participação transfronteiriça e criação de outros institutos capazes de mitigar o efeito da conjuntura política e de superar os vários desafios.

Dois artigos se referem à região fronteira entre Escócia e Inglaterra, ambos abordando a questão das parcerias transfronteiriças. No primeiro, o foco está nas oportunidades emergentes de abordagens colaborativas ou abordagem 'Borderlands' para elaborar ações conjuntas com vistas ao desenvolvimento econômico transfronteiriço. Os resultados apontam a necessidade de reconhecer que as áreas econômicas funcionais não param perfeitamente na fronteira, neste caso, o trabalho conjunto numa série de intervenções no mercado de trabalho beneficiar-se-ia de uma melhor coordenação transfronteiriça. Contudo, a rigidez existente nas fronteiras administrativas inibe o aumento dos níveis de colaboração (SHAW, ROBINSON, & BLACKIE, 2014). No segundo artigo, Peck & Mulvey (2018) inovam ao apresentar um modelo adaptado, o Sistema de Inovação Regional Transfronteiriço (RIS), para aplicação na formulação de políticas públicas transfronteiriças e que dentre os resultados aponta a necessidade de cooperação e integração regional.

No que diz respeito às teses e às dissertações recentes que discorreram sobre o tema no Brasil, abordando a região transfronteiriça das cidades gêmeas separadas pelos territórios de Foz do Iguaçu no Brasil, Puerto Iguazú na Argentina e de Ciudad del Este no Paraguai, Avelar (2018) se propõe a analisar o quanto as políticas públicas brasileiras desenvolvidas nessa região foram percebidas pelas três cidades e oportunizaram a formação de um projeto integrado de desenvolvimento. Para o autor, os resultados obtidos ainda são pífios e os reflexos das políticas públicas brasileiras também não foram suficientes para contribuir de forma significativa para o desenvolvimento socioeconômico de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú.

Especificamente com relação ao tema de Políticas públicas para a integração regional, Corrêa (2019) se propôs a identificar e analisar, a partir da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2007), quais as ações práticas direcionadas para estimular o desenvolvimento socioeconômico e favorecer a integração entre os municípios fronteiriços sul-mato-grossenses que fazem fronteira com a República do Paraguai. Baseado em uma revisão teórica que explorou a importância da avaliação de uma política pública cuja finalidade é a promoção do desenvolvimento endógeno de uma região, o autor realiza uma reflexão sobre como tal política atende essas demandas e o quanto ela pode estar restrita ao poder decisório central do Estado. Dentre as conclusões, admite-se que o desenvolvimento dos municípios da “Borda Fronteira Brasil/Paraguai” depende da construção de um planejamento público realizado em conjunto com atores do Governo, do Setor Privado e das Universidades que retrate as necessidades e dê respostas que contemplem as potencialidades que a comunidade local possui.

Ainda se tratando de políticas públicas na região de fronteira, Martins (2021), em sua dissertação, se propõe a analisar o Projeto de Lei 533/2015, que prevê a criação de Áreas de Livre Comércio no município de Corumbá/MS, como uma entre outras formas de políticas públicas desenvolvidas na fronteira Brasil-Bolívia, com vistas ao desenvolvimento. Para tanto, traz uma breve discussão teórica sobre desenvolvimento econômico, um aprofundamento a cerca das principais teorias de integração e de cooperação regional no âmbito das Relações Internacionais, com ênfase nos processos de globalização econômica e a criação de alguns blocos econômicos, em especial, o MERCOSUL. Entre suas principais conclusões, destaca-se a necessidade de uma maior

aproximação dos entes governamentais, em conjunto com a sociedade e entes privados, na consolidação de infraestrutura e outras estratégias que permitam a evolução do projeto e a criação de instrumentos positivos para o alcance dos objetivos pretendidos.

Nessa linha, em sua tese Torrecilha (2013) faz uma análise das políticas de gestão para cidades brasileiras de fronteira internacional, com propósito de verificar se essas políticas contribuem para a integração regional entre seus países. Para tanto, sua investigação abrangeu o estudo de experiências exitosas tanto no Brasil (nas divisas Paraguai e Uruguai) como na Europa (ao norte da França, divisas com a Alemanha, Bélgica e Suíça), onde foram promovidos planos binacionais de cooperação fronteiriça. Em seus resultados faz uma crítica à agenda nacional propositadamente imposta “de cima para baixo”, chama a atenção para a necessidade de ações de planejamento e gestão compartilhada como instrumentos de integração. Salienta que, para defrontar temas resultantes das grandes transformações contemporâneas, estudos voltados para a cooperação e apoio dos estados nação vizinhos tornam-se imperativos.

Em nível nacional, estabeleceram-se no Brasil o Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em 2009, e, na Bolívia, a Agência para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF), em 2010. No contexto desse plano e dessa agência foram lançados o Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030), no Brasil, e do Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025), na Bolívia, compreender de que maneira essas políticas públicas tem contribuído (ou não) para a promoção de um desenvolvimento regional integrado será tarefa a ser descoberta pela pesquisa empírica desta tese. Assim, baseando-se na literatura visitada, o tema proposto mostra-se relevante além de apresentar aderência à linha de pesquisa Produção e Desenvolvimento.

Nesse sentido, justifica-se o recorte utilizado para esta tese, compreendendo o arranjo transfronteiriço constituído pelos municípios Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez pelas peculiaridades que o envolvem: i) essas localidades formam uma juntura semi-conurbada de intensa articulação sócio-econômico-cultural, em que o município de Corumbá é o principal ponto de contato entre o Brasil e a Bolívia; ii) ao longo da faixa de fronteira de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul com a Bolívia, Corumbá possui a maior população e é também a maior cidade, destacando-se pela diversidade e pela quantidade de serviços urbanos oferecidos (escola, hospital, comércio, lazer, etc.), além de ser, a única das setes cidades gêmeas nessa faixa de fronteira no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul com a Bolívia; iii) as relações e os fluxos que se estabelecem nas cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro, geralmente incluem os municípios vizinhos de Ladário, no lado brasileiro, contíguo a Corumbá, e Puerto Suárez, no lado boliviano (OLIVEIRA 2009; SOTTILI, 2011; GIMENEZ, 2015; SOKEN, 2016).

APÊNDICE E2 – PANORAMA DOS TRABALHOS SELECIONADO SOBRE A FRONTEIRA SUL-MATO-GROSSENSE (Continua)

Autor/Ano	Título	Programa/Área Concentração	Objetivo
MARQUEZINI, 2011	Circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e Paraguai : as cidades de Foz do Iguaçu (PR) e Ponta Porá (MS)	Mestrado em Geografia/ UNICAMP. Análise Ambiental e Dinâmica Territorial	Compreender a circulação de mercadorias na fronteira entre Brasil e Paraguai, tomando como estudos de caso as cidades fronteiriças de Foz do Iguaçu (PR) e Ponta Porá (MS).
TORRECILHA, 2013	Gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porá (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Doutorado em Geografia /USP. Geografia Humana	Analisar as políticas de gestão para cidades brasileiras de fronteira internacional, para verificar se essas políticas contribuem para a integração regional entre seus países, visando à gestão compartilhada.
LAPERRE, 2014	Políticas Públicas Ambientais: Uma Perspectiva Comparada Na Fronteira Sul - Mato - Grossense Brasil – Paraguai (Ponta Porá – Pedro Juan Caballero)	Mestrado em Geografia/UFMG. Geografia	Analisar as políticas públicas ambientais compartilhadas levando em conta o recorte espacial das cidades gêmeas de Ponta Porá (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).
GIMENEZ, 2015	Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)	Doutorado em Relações Internacionais /UnB. Relações Internacionais.	Compreender como a articulação entre as políticas de defesa e de segurança pública da Bolívia e do Brasil para a zona de fronteira comum se insere na agenda bilateral entre os dois países, no período de 2005 a 2014.
PIRANI, 2015	Fórum local de desenvolvimento e integração fronteiriça – reflexões acerca dos problemas e das oportunidades	Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços/UFMS. Linha de pesquisa: Território, fronteira e desenvolvimento.	Fornecer orientações para as instituições públicas e privadas, das entidades de apoio, dos distintos governos federais, estaduais e municipais, tanto do Brasil como da Bolívia e do Paraguai.
PRADO, 2016	A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porá e Pedro Juan Caballero	Doutorado em Ciência Política/ UERJ. Relações Internacionais e Política Comparada.	Analisar o papel da cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço brasileiro, envolvendo, particularmente as perspectivas de cooperação entre as cidades-gêmeas de Ponta Porá (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).
SANTOS, 2016	Crimes transfronteiriços em cidades gêmeas do Mato Grosso do Sul	Mestrado em Geografia/UFMG. Políticas Públicas, Dinâmicas Produtivas e da Natureza.	Discutir em que medidas os crimes transfronteiriços são típicos da condição de fronteira.
SILVA, 2016	O Papel das cidades gêmeas de Brasília, Epitaciolândia e Cobija na Intermediação das relações entre o Brasil e a Bolívia	Doutorado em Geografia/PUC Minas. Análise Espacial	Dimensionar o papel das cidades gêmeas de Brasília, Epitaciolândia e Cobija para a intermediação das relações que envolvem o Brasil e a Bolívia.
SOKEN, 2016	Brasil e Bolívia : a mulher como força de trabalho e o processo de acumulação capitalista na dinâmica do circuito comercial transfronteiriço	Doutorado em Geografia Humana/USP.	Compreender como o trabalho feminino contribui para a (re) produção do espaço numa região de fronteira, constituída pelas cidades-gêmeas Corumbá (MS), no Brasil; Puerto Quijarro e Puerto Suarez, na Bolívia.

APÊNDICE E2 – PANORAMA DOS TRABALHOS SELECIONADO SOBRE A FRONTEIRA SUL-MATO-GROSSENSE (Conclusão).

Autor/Ano	Título	Programa/Área Concentração	Objetivo
BRITO, 2018	Gestão de Políticas Públicas para bens comuns em território fronteiriço : O Caso de Ponta Porã (Br) e Pedro Juan Caballero (Py)	Mestrado em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos/UEMS	Analisar a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços no território fronteiriço de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).
SOARES, 2019	Comércio popular nas cidades gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY): experiências fronteiriças em meio a regularizações locais	Mestrado em Antropologia Social/UFMS.	Discutir as transformações que ocorreram no comércio popular entre as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, constituídas pelo projeto de revitalização da linha internacional.
ARAUJO FILHO, 2020	Por uma linha imaginária a realidade se constrói: Interações Transfronteiriças e Planejamento Urbano entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Mestrado em Fronteiras E Direitos Humanos/UFMG.	Analisar a Linha Internacional, no trecho conurbado, como elemento de união, como instrumento de divisão e como forma de controle urbanístico da conurbação de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados encontrados na base de dados BDTD

APÊNCIDE F – CARTA CONVITE

PROGRAMA DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN DE LA UNIVERSIDAD FEDERAL DE SANTA CATARINA

CARTA DE INVITACIÓN A PARTICIPAR EN LA INVESTIGACIÓN

Querido Participante,



Por la presente solicito participación en la investigación de tesis titulada **“Políticas públicas diseñadas para la frontera Brasil/Bolivia: análisis y percepciones”** de la estudiante de doctorado Rosa de Barros Ferreira de Almeida del Programa de Posgrado en Administración de la Universidad Federal de Santa Catarina.




Este trabajo pretende **“Analizar las políticas públicas brasileñas y bolivianas en la región fronteriza Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez, así como la percepción de su eficacia como forma de promover el desarrollo regional integrado”** Para ello, se recogerán entrevistas con actores regionales/locales de diferentes segmentos institucionales, a saber: Gobierno (Estatal, municipal, subnacional); Sociedad Civil: Sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Instituciones Inductoras de Integración (Comités y Foros); Corporativo: Federaciones empresariales, Empresas; Docencia e Investigación: Universidad, Ciencia y Tecnología.

La encuesta se realizará a través de una entrevista, preferentemente presencial y, en su caso, online, con una duración no superior a 60 minutos. La reunión se programará con antelación y si es online, se puede realizar por la plataforma que más te convenga.

Estamos a tu disposición para cualquier duda sobre la investigación, así que no dudes en consultarnos. También solicitamos que la entrevista sea grabada, para que la información quede mejor registrada. La información será tratada como confidencial, de uso exclusivo para la investigación y no supondrá ningún riesgo para los participantes.

Cordialmente,

Florianópolis – SC, 24 de noviembre de 2022.

 <p>Documento assinado digitalmente Silvio Antonio Ferraz Carlo Data: 24/11/2022 11:52:28 -0300 CPF: **488.416** Verifique as assinaturas em https://w.ufsc.br</p>	 <p>Documento assinado digitalmente Rosa de Barros Ferreira de Almeida Data: 24/11/2022 15:58:48 -0300 CPF: **330.301** Verifique as assinaturas em https://w.ufsc.br</p>	 <p>Documento assinado digitalmente René Birochi Data: 24/11/2022 14:28:29 -0300 CPF: **449.538** Verifique as assinaturas em https://w.ufsc.br</p>
<p>Silvio Antonio Ferraz Carlo Profe. Dr. Tutor</p>	<p>Rosa BF Almeida doctorando</p>	<p>René Birochi Coordinador PPGA/UFSC</p>
<p>Começo eletrônico: eferraz@ufsc.br</p>	<p>Começo eletrônico: rosaalmeida1437@gmail.com</p>	<p>Começo eletrônico: rene_birochi@ufsc.br</p>

APENDICE G – TERMO DE CONSENTIMIENTO

TÉRMINOS DEL CONSENTIMIENTO LIBRE Y CLARO

UNIVERSIDAD FEDERAL DE SANTA CATARINA

Investigadora: Rosa de Barros Ferreira de Almeida

Asesor: Dra. Silvio Antonio Ferraz Cario

Título de la Investigación (provisional): Políticas públicas diseñadas para la frontera Brasil/Bolivia: análisis y percepciones.

Querido Participante:

Me gustaría invitarlo a participar como voluntario en la investigación titulada anteriormente. Se trata de recolectar información para ser utilizada en una investigación de tesis desarrollada en el Programa de Posgrado en Administración de la Universidad Federal de Santa Catarina, participando de una entrevista sobre el objeto de estudio. El objetivo de este estudio es analizar las políticas públicas brasileñas y bolivianas en la región fronteriza Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suarez, así como la percepción de su eficacia como forma de promover el desarrollo regional integrado. La entrevista será realizada por el investigador, así como su posterior análisis.

Declaración del Participante

Yo, _____, habiendo sido debidamente aclarados sobre los objetivos y procedimientos de la investigación titulada, provisionalmente, "Políticas públicas diseñadas para la frontera Brasil/Bolivia: análisis y percepciones", declaro conocer los derechos y condiciones que han sido asegurados para mí, relacionado a continuación:

- ✓ Garantía de recibir respuesta a cualquier pregunta o aclaración a cualquier duda;
- ✓ Seguridad de que no seré identificado y que se mantendrá el carácter confidencial de la información relacionada con mi privacidad y;
- ✓ Derecho a recibir información sobre el progreso de la investigación. Para ello, lo solicitaré en el correo electrónico del investigador.

También declaro que mi participación es libre y espontánea, por lo que estoy de acuerdo con las condiciones que me fueron presentadas y, libremente, expreso mi voluntad de participar en esta investigación.

_____, ____ de _____ de 2022.

Firma del entrevistado Firma del investigador Nombre: Rosa de Barros F. de Almeida

Correo electrónico: rosaalmeida1527@gmail.com

APÊNDICE H – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS ROTEIRO DE ENTREVISTA - COLETA DE DADOS NO BRASIL

Tema: “Políticas públicas desenhadas para fronteira Brasil/Bolívia: análises e percepções”

Esta pesquisa faz parte do objeto de estudo da tese desenvolvida pela doutoranda Rosa de Barros F. de Almeida, no Programa de Pós-graduação em Administração (PPGA) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob orientação do Prof. Dr. Silvio Antonio Ferraz Cario (PPGA/UFSC). O objetivo central é analisar as políticas públicas brasileiras e bolivianas na região fronteira Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suarez, bem como a percepção de sua efetividade como forma de promoção do desenvolvimento regional integrado. Embora o foco da pesquisa seja as políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento, ressaltamos que não tem qualquer caráter político partidário. O instrumento de coleta de dados implica a realização de uma entrevista. Se concordar em participar do estudo, seu nome e identidade serão mantidos em sigilo. Somente o pesquisador terá acesso a suas informações para verificar dados do estudo.

Ator: **GOVERNO** () Estadual () Municipal: [] **Corumbá** [] **Ladário**

Secretaria: () Desenvolvimento Econômico () Educação (**X**) Saúde
() Infraestrutura de Transporte e Logística

Identificação (Cargo ou Função): _____

Roteiro nº: _____ Data: ___/___/___ Hora ___:___h.

I. Dimensão Institucional: Caracterização geral do cenário estudado

1) Como você observa a fronteira Brasil-Bolívia, existem especificidades a serem consideradas? Isso lhe confere mais oportunidades ou desafios? Por quê?

2) Tem conhecimento sobre a existência de alguma política ou ação pública, em qualquer esfera (municipal, estadual ou nacional), que considere a fronteira sob o enfoque de suas especificidades? Qual (is)?

3) Em sua concepção o limite internacional da fronteira delimita a atuação dos agentes públicos (nas esferas municipal, estadual e federal) e as políticas direcionadas às demandas da população fronteira?

II. Dimensão Política: Capacidade de articulação, colaboração e diálogo entre diferentes agentes fronteiriços para fins de desenvolvimento.

4) Quais são as políticas públicas definidas atualmente como prioritárias na Secretaria municipal de saúde, levando em consideração a especificidade de ser um município fronteira?

5) Quais as ações, projetos, programas o município tem implementado a fim de combater problemas que são comuns nesse território fronteiriço no que diz respeito a:

- Imunização – humana e canina;
- Combate à raiva;
- Combate a arboviroses _ Dengue, Chicungunha e Zica;
- Fortalecimento das ações de vigilância em saúde em toda a região fronteiriça (objetivo presente na LDO de 2015 a 2022 no município de Corumbá).

6) Existe um plano municipal de saúde – amparado por projeto de Lei, com o objetivo de tornar as PPs municipais de saúde em ações continuadas, ou seja, que não sejam dependentes de cada gestor (mudança de governo)?

7) Sobre a presença migratória no município de Corumbá, na qualidade de residente fronteiriço¹⁴¹, como se dá o processo de atendimento ou acolhimento desse público, como suas demandas são atendidas?

8) Nesse contexto, quais os principais problemas enfrentados e quais os caminhos para minimizá-los ou resolvê-los?

9) De que maneira o governo (federal/estadual/municipal) tem garantido apoio técnico-financeiro e institucional para atender as demandas da população na área em questão? Discorra sobre os principais avanços e entraves.

10) Nas leis de Diretrizes Orçamentárias e Prioridades do Orçamento da Seguridade Social de 2015,2016 e 2017 entre os objetivos estava **Reativar os Comitês de Fronteira**; qual a importância desse objetivo para as demandas de saúde pública na fronteira e a sua situação atualmente?

11) Conhece ou desconhece a ocorrência/presença de acordos Fóruns de Desenvolvimento, Acordos de cooperação, Comitês de Fronteira, Parceria público privadas ou quaisquer outras ações informais como promotores da efetividade de políticas públicas com resultados mais cooperativos/integradores? Destaque os pontos que podem ser mudados/melhorados para sua efetivação. (VIGEFRON ?)

III. Dimensão Econômica-Espacial: Simetrias e assimetrias na região de fronteira

¹⁴¹ A Lei n. 13.445/2017 reconheceu a importância da zona de fronteira e garantiu ao residente fronteiriço o acesso, no Brasil, ao sistema de proteção à saúde ao possibilitar que os residentes fronteiriços, mediante requerimento, obtenham autorização para a prática de atos da vida civil e tenham assegurado o exercício de direitos sociais, inclusive o acesso ao sistema de saúde (artigos 23 e 24). (...) Assim, na medida em que o residente fronteiriço é detentor de autorização para realizar os atos da vida civil, estará garantido o exercício dos direitos assegurados pelo regime geral da migração, portanto, abre-se a possibilidade de exercer trabalho remunerado, frequentar estabelecimento de ensino nos municípios fronteiriço e ter acesso aos serviços de saúde (PEREIRA, 2008, p. 43-44).

12) Como é estabelecida a relação entre a Secretaria de saúde do Estado e dos municípios fronteiriços? E entre municípios fronteiriços de Corumbá/Ladário/ Puerto Quijarro e Puerto Suárez? Existe um contato constante para estabelecimento de PPs?

13) Tem conhecimento sobre medidas, ações, iniciativas binacionais (entre municípios fronteiriços), que tenham aproximado as duas gestões a fim de resolver problemas comuns na área da saúde?

14) Como se deu essa aproximação e como se organizaram? Resultou em alguma política pública que verse sobre uma dessas áreas? Quais os principais resultados alcançados?

15) Compartilhe sua experiência enquanto gestora sobre como atender as demandas de saúde em um município fronteiriço. Em sua concepção qual seria hoje a principal demanda em termos de PPs para essa região carente de um olhar especial por parte do governo federal?

Sobre o Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030)

16) Tem conhecimento sobre o Plano de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR-MS 2030)? Conhece alguma outra edição desse plano?

17) Se não, e fora desse âmbito, conhece ações que contempladas nos PPA's voltadas ao desenvolvimento regional com objetivo de reduzir as desigualdades nessa região fronteiriça?

18) Decorridos cerca de 10 anos desde o lançamento PDR-MS 2030, como você avalia seus resultados? Daqui para frente, qual sua visão para o futuro das políticas públicas desenhadas?

Obrigada por sua contribuição!

APÊNDICE - I : INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS – BOLÍVIA GUIÓN DE ENTREVISTA - RECOLECCIÓN DE DATOS EN BOLIVIA

Tema:“Políticas públicas diseñadas para la frontera Brasil/Bolivia: análisis y percepciones”

Esta investigación forma parte del objeto de estudio de la tesis desarrollada por la estudiante de doctorado Rosa de Barros F. de Almeida, en el Programa de Posgrado en Administración (PPGA) de la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), bajo la dirección del Prof. médico Silvio Antonio Ferraz Cario (PPGA/UFSC). El objetivo central es analizar las políticas públicas brasileñas y bolivianas en la región fronteriza Corumbá-Ladário/Puerto Quijarro-Puerto Suárez, así como la percepción de su eficacia como forma de promover el desarrollo regional integrado. Si bien el foco de la investigación son las políticas públicas desarrolladas y en desarrollo, destacamos que no tiene carácter político partidista. El instrumento de recogida de datos consiste en la realización de una entrevista. Si acepta participar en el estudio, su nombre e identidad semantendrán confidenciales.

Actor: GOBIERNO () Departamental () Municipal: [X] Puerto Quijarro [X] Puerto Suárez

Secretario: () Desarrollo Económico () Educación (X) Salud () Infraestructura y Logística **Identificación**(Cargo o Función): _____

Guión nº: ____ Fecha: / ____ / ____ Hora __: ____ h.

I. Dimensión Institucional: Caracterización general del escenario estudiado

- 1) ¿Cómo ve la frontera entre Bolivia y Brasil?, ¿hay situaciones únicas a considerar? ¿Esta condición le brinda más oportunidades o desafíos? ¿Porque?
- 2) ¿Tiene conocimiento de la existencia de alguna política o acción pública, en cualquier ámbito (municipal, estatal o nacional), que considere la frontera desde la perspectiva de sus especificidades? Cuáles)?
- 3) A su juicio, ¿el límite internacional de la frontera delimita la actuación de los agentes públicos (en los ámbitos municipal, estatal y federal) y las políticas dirigidas a las demandas de la población fronteriza?

II. Dimensión política: Capacidad de articulación, colaboración y diálogo entre los diferentes agentes fronterizos con fines de desarrollo.

- 4) ¿Cuáles son las políticas públicas actualmente definidas como prioritarias en la secretaría municipal de salud, teniendo en cuenta la especificidad de ser un municipio fronterizo?
- 5) ¿Qué acciones, proyectos, programas ha implementado el municipio para combatir los problemas que son comunes en este territorio fronterizo en cuanto a:
 - Inmunización – humana y canina;
 - Combatir la rabia;
 - Combate los arbovirus _ Dengue, Chicungunha y Zika;
 - Fortalecer las acciones de vigilancia de la salud en toda la región fronteriza.
- 6) ¿Cómo está estructurado el servicio de salud en el municipio? ¿Cuáles son los mayores desafíos enfrentados?
- 7) Sobre la presencia migratoria en el municipio de Corumbá, como residente fronterizo¹, ¿cómo se desarrolla el proceso de atención o acogida de este público, cómo se atienden sus

demandas?

8) En este contexto, ¿cuáles son los principales problemas que enfrenta y cuáles son las formas de minimizarlos o resolverlos?

9) ¿Cómo ha garantizado el gobierno (federal/departamental/municipal) el apoyo técnico-financiero e institucional para atender las demandas de la población de la zona en cuestión? Discutir los principales avances y obstáculos.

10) Respecto de los Comités de Frontera; ¿Cuál es la importancia de este instrumento para las demandas de salud pública en la frontera y su situación actual?

11) ¿Conoce o desconoce la ocurrencia/presencia de acuerdos de Foros de Desarrollo, Acuerdos de Cooperación, Comités de Frontera, Asociaciones Público Privadas u otras acciones informales como promotoras de la efectividad de políticas públicas con resultados más cooperativos/integradores? Destacar los puntos que se pueden cambiar/mejorar para su efectividad.

III Dimensión Económico-Espacial: Simetrías y asimetrías en la región fronteriza

12) ¿Cómo se establece la relación entre el Departamento de Santa Cruz y los municipios fronterizos? ¿Y entre los pueblos fronterizos de Corumbá/Ladario/Puerto Quijarro y Puerto Suárez? ¿Existe un contacto constante para el establecimiento de PP orientados a la salud?

13) ¿Tiene conocimiento de medidas, acciones, iniciativas binacionales (entre municipios fronterizos), que hayan acercado a las dos gestiones para solucionar problemas comunes en esta materia?

14) ¿Cómo se produjo esta aproximación y cómo se organizaron? ¿Ha resultado en alguna política pública que aborde alguna de estas áreas? ¿Cuáles son los principales resultados obtenidos?

¹Ley n. 13.445/2017 reconoció la importancia de la zona fronteriza y garantizó el acceso del residente fronterizo en Brasil al sistema de protección de la salud al permitir que los residentes fronterizos, previa solicitud, obtengan autorización para realizar actos de la vida civil y tengan asegurado el ejercicio de los derechos sociales, incluido el acceso al sistema de salud (artículos 23 y 24). (...) Así, en la medida en que se autorice al residente fronterizo para realizar actos de la vida civil, se garantizará el ejercicio de los derechos garantizados por el régimen general de migración, por lo que se abre la posibilidad de ejercer un trabajo remunerado, asistir a establecimientos educativos en municipios fronterizos y tener acceso a servicios de salud (PEREIRA, 2008, p. 43-44).

15) Comparte tu experiencia como gestor sobre cómo atender las demandas de salud en un municipio fronterizo. En su opinión, ¿cuál sería la principal demanda hoy en materia de PP para esta región que carece de un enfoque especial por parte del gobierno federal?

Sobre el Plan Departamental de Desarrollo de Santa Cruz 2025 (PDDES 2025)

16) ¿Conoce el Plan de Desarrollo Departamental Santa Cruz 2025 (PDDES 2025)?

17) En relación al sector de infraestructura de transporte y logística, ¿qué acciones, políticas, programas o proyectos se están realizando con el objetivo de promover el desarrollo económico en los municipios fronterizos? Hay indicios de cooperación a favor de un desarrollo integral, ¿cuáles?

18) Han pasado alrededor de 8 años desde el lanzamiento del PDDES 2025, ¿cómo evalúa sus resultados? De cara al futuro, ¿cuál es su visión para el futuro de las políticas públicas diseñadas, particularmente para este sector en el que opera?

Gracias por tu contribución!

ANEXO A – ACORDO INTERINSTITUCIONAL EM SAÚDE ENTRE BRASIL E BOLÍVIA

ACORDO INTERINSTITUCIONAL INTERNACIONAL SUBSCRITO ENTRE O MINISTÉRIO DA SAÚDE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O MINISTÉRIO DA SAÚDE DO ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO EM SAÚDE NA FRONTEIRA

O Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Ministério da Saúde do Governo do Estado Plurinacional da Bolívia (doravante denominados “Partes”),

Considerando os laços históricos de amizade e fraternidade existentes entre ambas as nações;

Reconhecendo a fronteira entre Brasil e Bolívia como espaço de união e integração de suas populações;

Considerando a necessidade conceder especial atenção às populações da zona fronteira dos dois países;

Reafirmando a aspiração de buscar soluções comuns a fim de fortalecer o processo de integração brasileiro-boliviano;

Considerando que os vínculos de cooperação entre os dois governos e ambas as comunidades têm sido fortalecidos ao amparo do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz de la Sierra, em 8 de julho de 2004;

Considerando os trabalhos dos Comitês de Integração Fronteira (Corumbá/Puerto Suárez; Brasileira-Epitaciolândia/Cobija; Cáceres/San Matías; Guajará-Mirim/Guayaramerín), constituídos pelo Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Estado Plurinacional da Bolívia para a Criação dos Comitês de Integração, de 25 de março de 2011.

Chegaram ao seguinte acordo:

Artigo I **Princípios Gerais e Objeto**

1. O objetivo do presente Acordo Interinstitucional Internacional é a constituição de um marco institucional para estimular esforços de coordenação na área de saúde na fronteira, por meio da ampliação de colaborações existentes e da identificação e desenvolvimento de ações em áreas que sejam reconhecidas como mutuamente benéficas.
2. O Acordo tem como objeto a criação e a implantação do Grupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia. O propósito do mencionado Grupo de Trabalho é identificar e avaliar problemáticas de saúde que afetem as populações da zona fronteira entre os dois países.
3. Com esse objetivo, o Grupo de Trabalho poderá executar as seguintes ações:

- a) Promover o intercâmbio de experiências visando o fortalecimento dos serviços de saúde de ambas as partes na zona fronteiriça;
- b) Promover e/ou estimular o intercâmbio de experiências e/ou informação sobre Políticas de Promoção da Saúde e Prevenção de Doenças na zona fronteiriça;
- c) Estimular o intercâmbio de informação sobre programas e projetos em matéria de políticas de avaliação, provisão e regulação de tecnologias sanitárias que possam representar benefícios para ambas as partes;
- d) Fortalecer as ações referentes à assistência de saúde e à organização dos serviços de saúde na zona fronteiriça;
- e) Propor mecanismos para o fortalecimento, na zona fronteiriça, da vigilância epidemiológica, sanitária, ambiental, medicina tradicional e outros temas considerados relevantes por ambos os países,
- f) Acompanhar a implementação das ações relativas à saúde da mãe e da criança;
- g) Realizar articulação junto aos órgãos competentes visando à implantação de programas de treinamento e capacitação de recursos humanos entre ambos os países, com enfoque na interculturalidade;
- h) Promover a participação comunitária e a organização de serviços de saúde na zona fronteiriça;
- i) Realizar o monitoramento e seguimento dos avanços das ações ou mecanismos implementados na zona fronteiriça;
- j) Realizar articulação junto aos órgãos competentes visando ao desenvolvimento de ações relativas a temas de importância para ambos os países, como gravidez adolescente e violência com enfoque em saúde; e
- k) Realizar articulação junto aos órgãos competentes visando ao desenvolvimento de ações para coadjuvar na melhora do acesso e atenção em saúde com qualidade para a população.

3. O exame de assuntos que não correspondam à competência temática ou geográfica do Grupo de Trabalho em Saúde na Fronteira deverá ser encaminhado para consideração das instâncias técnicas responsáveis dos dois países.

Artigo II
Áreas designadas pelo
Ministério de Saúde da Bolívia

- a) O Escritório de Relações Internacionais, responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes do presente Acordo; e
- b) A Direção de Serviços de Saúde, Direção de promoção em Saúde e a Direção de Medicina Tradicional e Interculturalidade do Ministério de Saúde como entidades executoras das ações; e as Governações e os Serviços Departamentais de Saúde como

entidades apoiadoras na operacionalização e execução das ações contempladas no presente Acordo.

Artigo III
Áreas designadas pelo
Ministério da Saúde do Brasil

- a) O Ministério da Saúde, representado pela Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde, responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações decorrentes do presente Acordo; e
- b) A Secretaria de Estado da Saúde do Acre (SES/AC), a Secretaria da Saúde do Estado de Mato Grosso (SES/MT), a Secretaria da Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul (SES/MS), a Secretaria da Saúde do Estado de Rondônia (SES/RO) e as Secretarias Municipais de Saúde dos municípios fronteiriços dos Estados do Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, como entidades executoras das ações contempladas no presente Acordo.

Artigo IV
Responsabilidades das Entidades coordenadoras e executoras

1. As entidades coordenadoras exercerão a representação do Grupo de Trabalho em Saúde; conduzirão as reuniões do Grupo de Trabalho; apresentarão Projetos a serem desenvolvidos; decidirão sobre a constituição de Comissões ou Subcomissões de Trabalho, integrados por técnicos do Brasil e da Bolívia.
2. As entidades executoras poderão elaborar relatórios sobre os resultados das ações desenvolvidas pelas partes, os quais serão examinados anualmente pelas respectivas autoridades coordenadoras. A versão oficial dos documentos de trabalho será redigida nos idiomas português ou espanhol.

Artigo V
Reuniões

1. As reuniões realizar-se-ão uma vez (1) ao ano, alternadamente, em cada país. Poderão realizar-se reuniões extraordinárias ou reuniões por videoconferência quando haja acordo entre as entidades coordenadoras.
2. As Partes buscarão estimular a participação local, por meio dos Comitês de Integração Fronteiriça e outras formas de organizações da sociedade civil.

Artigo VI
Recursos Financeiros

O presente Acordo não implica qualquer compromisso de transferência de recursos financeiros entre as Partes ou qualquer atividade gravosa a seus patrimônios nacionais.

Artigo VII
Sujeição às normas

Todas as atividades mencionadas neste Acordo estarão sujeitas às leis e aos regulamentos em vigor na República Federativa do Brasil e no Estado Plurinacional da Bolívia.

Artigo VIII
Solução de Controvérsias

Qualquer controvérsia por motivo da aplicação ou interpretação deste Acordo deverá resolver-se mediante negociação direta entre as Partes, por canal diplomático.

Artigo IX
Modificações

O presente Acordo poderá ser modificado por mútuo consentimento das Partes, formalizado através de comunicações escritas pelos canais diplomáticos, nas quais se especifique a data da entrada em vigor das modificações.

Artigo X
Denúncia

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer das Partes, mediante notificação escrita dirigida a outra parte através dos canais diplomáticos.

A denúncia surtirá efeito três meses depois de sua apresentação. As Partes poderão decidir sobre a continuidade dos programas, projetos e/ou atividades conjuntas em curso.

Artigo XI
Entrada em vigor

O presente Acordo entrará em vigor a partir da data de sua assinatura e terá duração indefinida.

Feito em Brasília, em 6 de outubro de 2017, em dois exemplares originais, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

**PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**



Gerlane Bacarin
Secretária de Gestão Estratégica e Participativa
do Ministério da Saúde

**PELO MINISTÉRIO DA SAÚDE DO
ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA**



José Kinn Franco
Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário
do Estado Plurinacional da Bolívia no Brasil

ANEXO B- RELATÓRIO PARCIAL DA MULTIVACINAÇÃO

1. Período e Descrição das ações desenvolvidas por município cidade gêmea.

Tabela 1. Período da ação, tipo da vacina aplicada e número de pessoas vacinadas durante a ação, por município cidade gêmea. Estado X, 2022

Estado	Início da ação	Fim da ação	Vacina aplicada	Nº de pessoas vacinadas
Mato Grosso do Sul	13/10/2022	22/10/2022	2255	995
Corumbá		DIA "D" 22/10/2022	416	172

Total UF

Tabela 2. Número de doses aplicadas por imunobiológico e esquema vacinal recomendado, por Estado X 2022

Imunobiológico*	DU	1ª	2ª	3ª	Reforço (REF)	1ª Reforço (REF)	2ª Reforço (REF)	3ª Reforço (REF)	Anual
BCG									1749
Hepatite B		47	45	30					1749
Hepatite A		58							1749
Poliomielite 1,2,3 (VIP - inativada)		42	49	48					1749
Poliomielite 1 e 3 (VOP - atenuada)	73					70	42		1749
Rotavírus (Monovalente)		36	40						1749
Penta (DTP+Hib+HB)		42	47	49					1749
Pneumo 13 V	2								1749
Meningocócica C		67	45		51				1749
Meningo ACWY	33	1			6				1749
Febre Amarela	9	89			55				1749
Tríplice Viral (SCR)	49	108	31						1749
Varicela		62	52						1749
Tetraviral (SCRV)									1749
DTP (infantil)						63	44		1749
HPV Quadrivalente		44	22						1749
Influenza	343	12	10						1749

Rua: Gabriel Vandoni de Barros, s/n - B. Dom Bosco - CEP: 79.133-141 - Tel: (67) 3234 3542
 Missão: Promover saúde à população, por meio de uma rede de atenção resolutiva, gestão participativa e gerenciamto eficiente dos recursos contemplando os princípios do SUS na formulação e no desenvolvimento da Política Municipal de Saúde em Corumbá