

### DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: EM ESPAÇOS/TERRITÓRIOS/REGIÕES DE FRONTEIRAS.

ADRIANO SILVA DA ROSA<sup>[1]</sup>;

TALITA RAQUEL PRESCHADT<sup>[2]</sup>; LOUISE DE LIRA ROEDEL BOTELHO<sup>[3]</sup>;

EDEMAR ROTTA<sup>[4]</sup>.

#### 1 Introdução

As regiões de faixas de fronteiras, que surgiram devido à preocupação com a soberania nacional, constituem-se em espaços estratégicos para promover o desenvolvimento regional. Especialistas e pesquisadores na área, abordam o porquê é tão importante investir nas regiões fronteiriças (LAUER, 2021).

País com o maior território da América do Sul, o Brasil apresenta uma ampla região fronteiriça. Para os aproximadamente 8,5 milhões de km<sup>2</sup> de área terrestre e 4,5 milhões km<sup>2</sup> de área marítima são 16.886 km de fronteiras, dividindo limites com nove países sul-americanos e um território ultramarino francês. Apesar de sua amplitude, o processo de delimitação do território brasileiro foi bem-sucedido, resultado de esforços políticos e militares entre fins do século XIX e início do século XX. Ao longo da história, tanto ações da diplomacia quanto da defesa tiveram papéis determinantes no processo que tornou o Brasil um dos poucos Estados sul-americanos sem litígios fronteiriços com os países limítrofes. Como são áreas de convergência entre políticas de segurança nacional, defesa e segurança pública, as fronteiras naturalmente se constituem em pontos focais de problemas atinentes à criminalidade transnacional e à soberania nacional. Remetem, portanto, a uma zona cinzenta de atuação das forças de defesa (Forças Armadas) e de segurança pública (polícias). Nesse sentido, políticas de segurança nas fronteiras tendem a ser bastante complexas, pois precisam coordenar diversos atores dos três níveis federativos. No caso brasileiro, a existência de uma

---

<sup>1</sup>Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal Fronteira Sul/UFFS, e-mail: [adrianodarosa31@gmail.com](mailto:adrianodarosa31@gmail.com)

<sup>2</sup>Graduada em Marketing, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio grande do sul/Unijui, e-mail: [talimkt@yahoo.com.br](mailto:talimkt@yahoo.com.br)

<sup>3</sup>Pós Doutora e Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina (EGC/UFSC), e-mail: [louisebotelho@uffs.edu.br](mailto:louisebotelho@uffs.edu.br)

<sup>4</sup>Doutor, com estágio pós-doutoral em Serviço Social (PUCRS). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da UFFS, *Campus* Cerro Largo. E-mail: [erotta@uffs.edu.br](mailto:erotta@uffs.edu.br)

fronteira tão extensa resulta em um desafio político para o desenho e a implementação de políticas públicas.

### 2 Objetivos

O recorte do estudo mencionado não é arbitrário, mas busca refletir sobre o processo de desenvolvimento e políticas públicas em espaços, territórios e regiões de fronteiras, o presente estudo não visa esgotar a temática, muito pelo contrário. Orienta-se pelo intuito de promover um debate ainda incipiente no país.

Com esse estudo pretende-se contribuir e proporcionar uma melhor análise para o desenvolvimento das regiões de faixas de fronteiras, a partir de suas potencialidades e possibilidades. Busca-se ainda incentivar estudos que abordem a importância da integração e cooperação com os países vizinhos de norte a sul do Brasil. Possibilitando assim uma abordagem e conceitos dos temas de faixa de fronteira, proporcionando perspectivas para a integração regional e o desenvolvimento sustentável, setor regional, territórios menos desenvolvidos, baixos indicadores de renda, envelhecimento da população e migrações.

### 3 Metodologia

Este trabalho está balizado em estudos bibliográficos e documentais, a exemplo de periódicos, artigos científicos, livros, sites governamentais e documentos. Segundo Santos, “pesquisa bibliográfica é o conjunto de materiais escritos/gravados, mecânica ou eletronicamente, que contêm informações já elaboradas/publicadas por outros autores” (Santos, 2004, p. 29). Tal pesquisa permitirá a análise dos mecanismos político-institucionais para a área e apresenta uma visão panorâmica sobre a questão, mostrando ao leitor e aos formuladores de políticas públicas, uma leitura global sobre a organização, as possibilidades e os limites dessas políticas. O aprendizado alcançado ao longo da realização deste estudo possibilita demonstrar e evidenciar que a trajetória realizada foi uma modesta tentativa de contribuir para o estudo das políticas sociais e do desenvolvimento regional.

### 4 Resultados e Discussão

A faixa de fronteira do Brasil é marcada por ampla diversidade política, econômica e cultural. A amplitude e a singularidade dessas regiões dificultam seu tratamento de maneira única. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), há 588 municípios na faixa de fronteira oeste brasileira. No conjunto dessas cidades, há graus diferentes de urbanização, densidade populacional e desenvolvimento regional (DE OLIVEIRA, 2018).

Foi na Lei Imperial nº 601/1850 que o termo “faixa de fronteira” surgiu e passou a ser definido como área geográfica, com regime jurídico particular. Na lei em questão, a propriedade da terra na faixa da fronteira estaria sujeita a condições diferenciadas das demais partes do território (Art. 1º). De acordo com a mesma lei, a faixa de terras (de 10 léguas) que se estendia ao longo do limite internacional poderia ser concedida gratuitamente (Brasil, 2005, p. 174). No fim do século XIX, a Constituição de 1891 estabeleceu no Art. 64 que “pertenciam aos estados as terras devolutas situadas nos respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais” (Brasil, 1891, Art. 64).

As diferenças que existem ao longo da larga faixa de fronteira brasileira podem ser ilustradas pela própria disposição que as cidades fronteiriças têm, seguindo o padrão brasileiro de distribuição demográfica. A concentração de cidades gêmeas é bem maior nas áreas mais próximas à região Sul do que nas regiões Centro-Oeste e Norte. Um número maior de cidades é indicativo de que há maior presença de aglomerados urbanos e atividades produtivas. Por essa razão, depreende-se que há níveis diferentes de desenvolvimento regional, havendo, em alguns desses municípios, demandas diversas por presença e atuação do Estado.

Realidade das regiões de fronteira brasileira: situação econômica e social dos municípios de fronteira. Contudo, apesar das eloquentes lacunas históricas em políticas públicas nas regiões de fronteira, a boa notícia é que os dados melhoram gradualmente. Uma melhora que, tudo indica, tem sido reforçada com bases estruturais e políticas de Estado ante a expansão das universidades públicas e os institutos federais em regiões de fronteiras.

De outro lado, cabe salientar um desafio pontual, típico dos municípios fronteiriços, ante a ressignificação das fronteiras num ambiente de integração. O fato de que as comunidades são transfronteiriças, enquanto as políticas educacionais são nacionalistas e fragmentadas. Em boa parte dos municípios é o caso de se construir políticas públicas mais integradas, bilíngues, interculturais, e que considerem o território de intervenção em ambos os lados da fronteira, constituindo-se assim verdadeiras regiões transfronteiriças. Se as fronteiras mudam de sentido, agora como fulcros integracionistas, a situação periférica das políticas sociais educacionais também deve ser alavancada em todos os níveis. Por fim, cabe lembrar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, firmados por 193 chefes de Estado do planeta, notadamente o Objetivo 4: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”.

O percentual de empregos formais em relação à População Economicamente Ativa (PEA) continua abaixo da média brasileira e bem distante dos índices verificados nas capitais que utilizamos para comparativos neste estudo. Em 2015, o percentual de empregos formais em relação à PEA, na média das Cidades Gêmeas, foi de 23,55% com ligeira queda 23,01% no ano seguinte. O grande problema é exatamente a base de comparação, muito baixa nas Cidades Gêmeas, bastante inferior inclusive à média brasileira de empregos formais em relação à PEA – 35. De 2015 para 2016 houve queda no número de empregos formais em 21 Cidades Gêmeas. Em pelo menos cinco cidades, os índices de pessoas empregadas formalmente, em relação à PEA, são extremamente baixos. A pior situação é a de Assis Brasil (2,96% de empregados formalmente, ante 9,34% no ano anterior); depois, Tabatinga, com 3,2%, menos da metade do registrado em 2015. Pacaraíma e Oiapoque aparecem com pouco mais de 5%, enquanto Santa Rosa do Purus tem 7,91%. Também são baixos os índices de empregados formalmente em Coronel Sapucaia (11,35%), Porto Mauá (11,51%) e Paranhos (12,07%), em números de 2016, que por sinal foram ainda mais baixos que em 2015 (SILVA,2023).

No que concerne ao desenvolvimento da faixa de fronteira, a autonomia financeira das cidades Gêmeas é mais dependente de recursos provenientes de outros níveis de governo do que as grandes cidades brasileiras. A autonomia financeira municipal, isto é, a capacidade de gerir a cidade com seus próprios recursos, varia muito de cidade para cidade, mas nenhuma delas chega a 50%. Na média, a autonomia financeira das Cidades Gêmeas é de apenas 32,56%. Apenas três municípios estão acima desta média e ajudam a puxar o índice geral para cima: Foz do Iguaçu (43,72%), Santana do Livramento (38,65%) e Guaíra (33,01%) (SILVA,2023).

O período em análise caracteriza-se pelo desempenho positivo do Brasil medido pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Em termos gerais, este indicador apresentou variação positiva de 19,3% na comparação entre os anos de 2005 e 2011. Essa tendência foi seguida pelos indicadores parciais emprego e renda (20%), educação (23,5%) e saúde (14,7%). Destaca-se que dos 500 municípios melhores ranqueados em 2011, 8,6% deles eram da FF e, de 2005 a 2011, ingressaram 10 municípios da região nesse grupo.

A realidade das regiões de fronteira brasileira, ou seja, situação dos municípios de fronteira, tendo o projeto Calha Norte com uma atuação especificamente relacionada à defesa e soberania do território nacional, voltada especialmente a resguardar os interesses econômicos sobre as “reservas naturais estratégicas do país” (Brasil, 2018). No entanto isso

sempre foi um limitador entre os países vizinhos dentro dos quesitos legais de proporcionar desenvolvimento (BELLINASSO, 2020).

Entretanto no sentido de melhorar a faixa de fronteira foi criado, no ano de 2009, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (Brasil, 2009b), na esteira do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Devido à grande extensão territorial e à diversidade cultural e de desenvolvimento, o PDFF dividiu a faixa de fronteira em três arcos: Sul, Central e Norte. Além disso, faixas contíguas dos países apresentam vantagens comparativas para provocar o fortalecimento regional com base em características políticas e propósitos comuns. O Brasil faz fronteira com quase todos os países da América do Sul (dez deles), o que reforça o caráter estratégico desta região para a competitividade do país e para a integração do continente (BELLINASSO, 2020).

A articulação para o desenvolvimento de uma estratégia regional envolve questões que necessitam uma atenção, pois, sem a devida base legal, não se consegue organização social adequada para o desenvolvimento regional, desestimula-se o investimento privado e inviabiliza-se, em muitos casos, o internacional. Ademais, o estudo das regras e dos acordos bi e multilaterais permite traçar o perfil das prioridades dos países quando o tópico é a integração fronteiriça. É necessário que se consolide um Estatuto da Fronteira mais geral para toda a zona de fronteira, e, caso a caso, suas especificidades conforme as possibilidades de acordos a serem firmados entre os diversos países.

Algumas cidades gêmeas, além da peculiaridade intrínseca às fronteiras, também se tornam espaços urbanos continuados, pois se unem a municípios do país contíguo. Assim, podem ser considerados cidades gêmeas, uma vez que são praticamente o mesmo município, mas separados pela linha fronteiriça. A partir de então, o bloco convencionou atributos do “regionalismo aberto” com ausência de uma agenda de “integração profunda” e de mecanismos para avançar na integração social e produtiva (Briceño-Ruiz, 2013, p. 259). Ainda assim, nos primeiros anos pode-se perceber que o Mercosul estava voltado quase que unicamente para questões comerciais (Briceño-Ruiz, 2011), o que possibilitou a (Hoffmann *et al.*, 2008, p. 101) afirmar que “embora vise à integração dos mercados, o bloco não ultrapassou a condição de uma união aduaneira imperfeita”, apesar de ter progredido em outros panoramas que não o econômico comercial.

Para além da percepção de que o Mercosul ainda não atingiu completamente seu objetivo de integração, há que considerar-se, a partir do processo evolutivo, que se avançou em normativas, destacando-se a criação do Parlamento do Mercosul, como também a

constante aceitação de inserção de novos parceiros comerciais, como os Estados Associados do Chile, Equador e Colômbia, para além da Bolívia que, recentemente, aderiu ao Bloco (DOS SANTOS, 2018).

### 5 Conclusão

As fronteiras desfrutam de inquestionáveis riquezas cultural, ambiental e econômica, que se expressam no território e na identidade dos fronteiriços, prontos para participarem de um projeto de desenvolvimento e integração. É imperativo que se aproveitem as oportunidades econômicas geradas pelas frentes de expansão de negócios e o avanço da infraestrutura econômica (energia, estradas, pontes, aeroportos, portos e conectividade), de forma a incluir os pequenos e médios empreendedores, fortalecendo e integrando cadeias produtivas, e criando outras novas, com a identificação e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais que possam dinamizar a economia local e regional.

Historicamente, a ação governamental para essas regiões oscilou entre políticas com foco na soberania nacional e no desenvolvimento local. Atualmente, pode-se dizer que, ao passo que o país tem tentado equalizar essa dicotomia, a complexidade das demandas para a área também tem crescido, afetando a condução de políticas de segurança e defesa. Se faz necessário a atuação efetiva do Estado e da sociedade civil organizada. A mobilização política é essencial para a busca de uma nova realidade.

**Palavras-chave:** Fronteira; Programas de desenvolvimento; Subdesenvolvimento.

**Financiamento (Se for o caso):** CAPES

### Referências Bibliográficas

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. 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.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; SEVILLA, Gabriela Garcia; AVILA, Róber Iturriet. Faixa de fronteira do Rio Grande do Sul: economia, infraestrutura e gestão do território. **Textos para Discussão FEE**, v. 107, p. 1-28, 2012.

CENSON, Dianine; DA SILVEIRA LEITE, Elaine. A estratégia regional fronteiriça frente às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 2, p. 195-221, 2021.

DE OLIVEIRA andrade, israel; lima, raphael camargo. segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8791>, acesso em 07/10/2024.



DOS SANTOS, Micheli *et al.* A faixa de fronteira do estado do Rio Grande do Sul-Brasil e sua importância no Mercosul: uma revisão narrativa da literatura. **Revista GEDECON-Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 6, n. 1, p. 38-51, 2018. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/publicacoes/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

FILIPPIM, E. S.; CETOLIN, S. F.; ISERN, P.; CASTRO, S. D. de. Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 12, n. 26, p. 5-40, 2014. DOI: 10.21527/2237-6453.2014.26.5-40. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/1676> Acesso em: 7 out. 2024

IDESF. Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas Do Brasil. Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise dos números. **Foz Do Iguaçu, Brazil**. Accessed, 2018.

KRÜGER, Caroline *et al.* Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira<sup>1</sup>. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, p. 39-60, 2017.

LAUER, Sendi; FILHEIRO, Magali. POLÍTICAS PÚBLICAS E POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO COREDE FRONTEIRA NOROESTE/RS. **Simpósio de Pós-Graduação do Sul do Brasil**, v. 1, 2021.

PÊGO FILHO, Bolívar Coordenador et al. Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas, volume 6. 2021. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10615>, acesso em 07/10/2024.

PENHA, Bruna Organizadora; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio Organizador; MORAES, Rodrigo Fracalossi de Organizador. O Mercosul e as regiões de fronteira. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8146>, acesso em 07/10/2024.

ROTTA, Edemar et al. Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. 2007. Disponível em : <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/552>, acesso em 07/10/2024.

SILVA, Aderaldo Eugênio da et al. O comércio transfronteiriço brasileiro e a Receita Federal do Brasil: os desafios na fiscalização. 2023. DISPONIVEL EM <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/37018>, ACESSO EM 15/08/2024.

VARGAS, Joana Domingues; MISSE, Daniel Ganem; LÉVY, René. ‘Passagens de Fronteiras e Cidades Seguras’: Apresentação à edição especial. **Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, n. 3, p. 1-9, 2019.