

A FAIXA DE FRONTEIRA COMO TERRITÓRIO PRIORITÁRIO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DA ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTEIRA DO RIO GRANDE DO SUL (PDIF-RS)

Alexandre José Vitalini Paranhos

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: alexandre-paranhos@spgg.rs.gov.br

Bruno de Oliveira Lemos

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: bruno-lemos@spgg.rs.gov.br

Carlos Felipe Christmann Stoll

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: carlos-stoll@spgg.rs.gov.br

Paula Silva Gonçalves

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: paula-goncalves@spgg.rs.gov.br

Resumo: A Faixa de Fronteira brasileira se estende por mais de 15.000 quilômetros de limites terrestres, abrangendo 27% do território nacional. A lei que atualmente a rege é a de N° 6.634, de 2 de maio de 1979, a qual estabelece como indispensável à segurança nacional a faixa interna de 150 quilômetros, identificando atividades de interesse nacional que mereçam o acompanhamento do Estado. A lei também afirma que as empresas que se instalarem exercendo atividades ligadas à Segurança Nacional devem possuir pelo menos 51% de capital pertencente a brasileiros, pelo menos dois terços de trabalhadores brasileiros e administração com maioria de brasileiros. Historicamente, a preocupação do Governo Federal do Brasil com as regiões de fronteira foi relacionada, principalmente, à segurança nacional, sem a adoção de uma estratégia indutora de desenvolvimento. Essa característica passa por transformações a partir da década de 2000, quando começam a ser estruturadas ações federais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico dessa região. Em 2010, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), deu-se, em nível nacional, a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), ligada ao Ministério da Integração Nacional. A CDIF estimulou a criação de Núcleos Estaduais de Fronteira e a elaboração dos Planos de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIFs). No caso do Rio Grande do Sul, a criação de seu Núcleo estadual e a elaboração de seu PDIF se deram entre os anos de 2011 e 2012. O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise sobre a atual reativação das políticas públicas nacionais voltadas ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira, bem como apresentar um relato sobre o processo de atualização do PDIF do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Faixa de Fronteira. Rio Grande do Sul. Planejamento territorial.

THE BORDER REGION AS A PRIORITY TERRITORY FOR PUBLIC DEVELOPMENT POLICIES: THE CASE OF THE UPDATE OF THE DEVELOPMENT AND INTEGRATION PLAN FOR THE BORDER REGION OF RIO GRANDE DO SUL

Alexandre José Vitalini Paranhos

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: alexandre-paranhos@spgg.rs.gov.br

Bruno de Oliveira Lemos

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: bruno-lemos@spgg.rs.gov.br

Carlos Felipe Christmann Stoll

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: carlos-stoll@spgg.rs.gov.br

Paula Silva Gonçalves

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: paula-goncalves@spgg.rs.gov.br

Abstract: The Brazilian border zone extends over more than 15,000 kilometers of land borders, covering 27% of the national territory. The law that currently governs it is Law No. 6,634, dated May 2, 1979, which establishes that the internal strip of 150 kilometers is indispensable to national security, identifying activities of national interest that deserve monitoring by the State. The law also states that companies that set up operations related to national security must have at least 51% of their capital owned by Brazilians, at least two-thirds of their workers must be Brazilian, and their management must be majority Brazilian. Historically, the Brazilian federal government's concern with border regions has been mainly related to national security, without the adoption of a strategy to promote development. This situation began to change in the 2000s, when federal actions aimed at the socioeconomic development of this region began to be structured. In 2010, under the Border Zone Development Program (PDFF), the Permanent Commission for the Development and Integration of the Border Zone (CDIF) was created at the national level, linked to the Ministry of National Integration. The CDIF encouraged the creation of State Border Centers and the development of Border Zone Development and Integration Plans (PDIFs). In the case of Rio Grande do Sul, the creation of its State Center and the development of its PDIF took place between 2011 and 2012. This article aims to analyze the current reactivation of national public policies aimed at the development of the Border Zone, as well as to present a report on the process of updating the PDIF of Rio Grande do Sul.

Keywords: Border Zone. Rio Grande do Sul. Territorial planning.

Introdução

A Faixa de Fronteira brasileira se estende por mais de 15.000 quilômetros de limites terrestres, abrangendo 27% do território nacional. A lei que atualmente a rege é a de N° 6.634, de 2 de maio de 1979 (BRASIL, 1979), a qual estabelece como indispensável à segurança nacional a faixa interna de 150 quilômetros, identificando atividades de interesse nacional que mereçam o acompanhamento do Estado. Segundo essa lei, ficam vedadas, salvo com assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, as seguintes atividades:

- A prática de atos referentes à alienação e concessão de terras públicas;
- A construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso;
- O estabelecimento de indústrias que interessem à Segurança Nacional;
- A instalação de empresas que se dediquem à exploração e aproveitamento de recursos minerais e à colonização e loteamento rurais;
- A participação de estrangeiro em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural.

A lei também afirma que as empresas que se instalem exercendo atividades ligadas à Segurança Nacional devem possuir pelo menos 51% de capital pertencente a brasileiros, pelo menos dois terços de trabalhadores brasileiros e administração com maioria de brasileiros. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto N° 85.064, de 26 de agosto de 1980 (BRASIL, 1980).

Dessa maneira, historicamente, a preocupação do Governo Federal do Brasil com as regiões de fronteira foi relacionada, principalmente, à segurança nacional, sem a adoção de uma estratégia indutora de desenvolvimento. Essa característica passa por transformações a partir da década de 2000, quando começam a ser estruturadas ações federais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico dessa região.

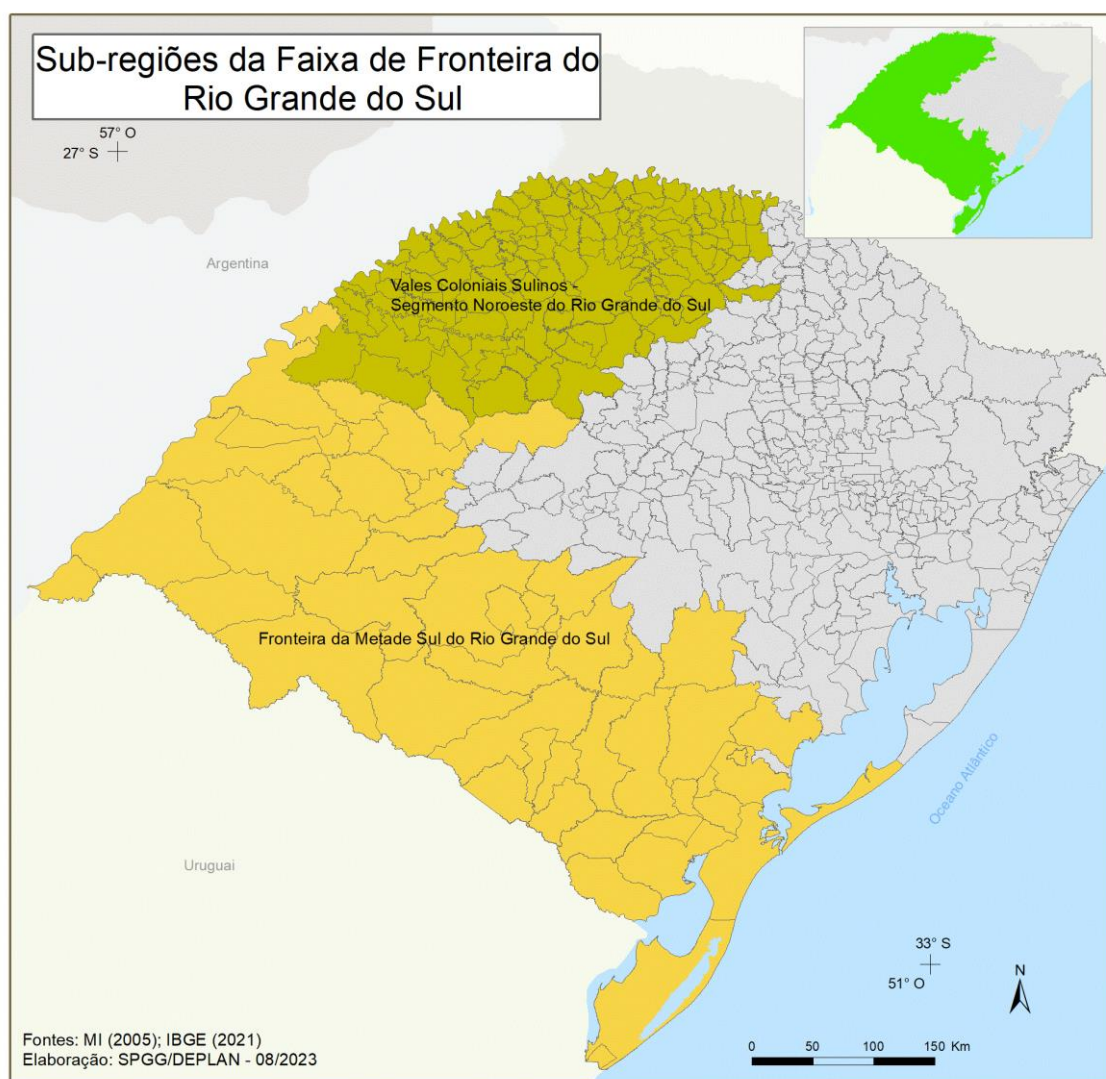
O presente artigo tem como objetivo analisar e realizar um histórico das políticas de desenvolvimento socioeconômico voltadas à Faixa de Fronteira do Brasil e do Rio Grande do Sul nos últimos vinte anos. Também objetiva realizar um relato do corrente processo de atualização do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF-RS), elaborado, em sua primeira versão, em 2012. Para isso, foram consultadas as principais legislações e estudos relativos ao tema.

Assim, primeiramente, o artigo realiza uma breve caracterização da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, abordando alguns de seus problemas, como as perdas populacionais, o envelhecimento da população, o baixo valor do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, as deficiências na infraestrutura de transportes e as estiagens e secas recorrentes, o que justifica a elaboração de políticas públicas específicas para essa região. Posteriormente, é realizado um histórico das políticas públicas voltadas à Faixa de Fronteira originadas nos Governos Federal e Estadual. Por fim, é contextualizada a situação atual de retomada das políticas regionais oriundas do Governo Federal, dentro das quais se insere a volta ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Também é realizado um breve relato sobre a situação da atualização do PDIF-RS.

Breve caracterização socioeconômica da faixa de fronteira do Rio Grande do Sul

Delimitada pelas sub-regiões da Fronteira Metade Sul e Vales Coloniais Sulinos – Segmento Noroeste no estudo Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), elaborado pelo grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Faixa de Fronteira do estado do Rio Grande do Sul é composta por 196 municípios, somando 3,1 milhões de habitantes em 2022 (IBGE, 2022) e representa 28,1% da população gaúcha. Ainda conforme o Censo Demográfico recente, a sub-região Fronteira da Metade Sul, composta por 52 municípios, era responsável por 56% da população da referida Faixa de Fronteira; enquanto isso, a sub-região Vales Coloniais Sulinos, com 144 municípios, detinha 44% da população. A Figura 1 demonstra a regionalização da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul segundo o estudo de 2005:

Figura 1: Municípios das sub-regiões Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul e Vales Coloniais Sulinos- Segmento Noroeste do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2005)

A seguir, apresenta-se um breve descritivo de cada sub-região da fronteira:

- Sub-região Vales Coloniais Sulinos – Segmento Noroeste do Rio Grande do Sul: o estudo de 2005 afirma que a sub-região continuava a apresentar altos graus de População Economicamente Ativa nas áreas rurais, onde predomina o trabalho familiar na agricultura (BRASIL, 2005, p.106). O principal potencial para a região residiria na existência de importantes aglomerações de empresas compatíveis com a emergência espontânea de arranjos produtivos locais, em especial nos setores de fabricação de produtos cerâmicos, insumos agrícolas (maquinaria) e fabricação de tecidos e artigos de malha.
- Sub-região Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul: a sub-região é caracterizada pelo alto grau de urbanização de seus municípios, destacando-se importantes centros médios, como aqueles situados ao longo do limite internacional, comumente geminados com aglomerações urbanas localizadas nos países vizinhos (Argentina e Uruguai), como Uruguaiana e Santana do Livramento (BRASIL, 2005, p.107). Na sub-região, observa-se uma forte especialização no trinômio: bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura.

A Faixa de Fronteira do estado conta ainda com onze cidades gêmeas. Conforme a Portaria nº 213 do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2016):

[...] são considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

No Rio Grande do Sul, na fronteira com a Argentina, foram definidos como cidades-gêmeas, pelo Ministério, os municípios de Itaqui, Porto Mauá, Porto Xavier, São Borja e Uruguaiana. Por sua vez, na fronteira com o Uruguai, os municípios foram Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Jaguarão, Quaraí e Santana do Livramento.

Nos parágrafos subsequentes, aponta-se para aspectos relevantes da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, especialmente naquilo que se refere à sua demografia, economia, infraestrutura e meio ambiente.

As sub-regiões da fronteira do estado do Rio Grande do Sul passam por dinâmicas demográficas que dificultam seu equilíbrio socioeconômico em relação às demais regiões do estado. Dentre essas particularidades, a baixa densidade demográfica e a perda populacional são fatores relevantes. No que se refere à densidade demográfica, o Rio Grande do Sul apresentou, em 2022, densidade de 38,6 habitantes/km², enquanto a Faixa de Fronteira, no

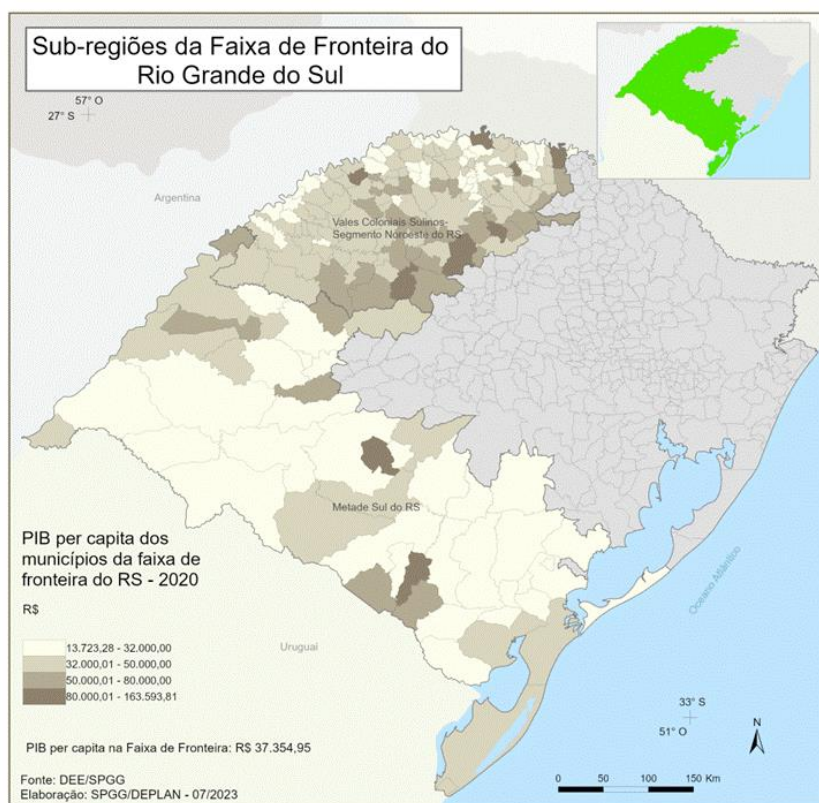
mesmo período, tinha densidade de 18,8 hab./km² (IBGE, 2022). Acredita-se que as atividades agropecuárias na economia da Faixa de Fronteira e a existência de poucos centros urbanos expressivos contribuam para essa disparidade observada nas densidades populacionais entre o Rio Grande do Sul como um todo e a região da fronteira.

Além disso, a redução nas taxas de fecundidade e o aumento na expectativa de vida da população são apontados como fatores que levam ao fenômeno conhecido como transição demográfica, em que há um aumento gradual na proporção da população nas faixas etárias mais avançadas. A dinâmica demográfica observada na região da fronteira participa deste contexto, mas é agravada pela tendência de emigração da população em idade ativa para a porção leste do Estado.

Quanto às características econômicas, a disparidade econômica entre o Estado como um todo e sua Faixa de Fronteira pode ser demonstrada através dos dados de Produto Interno Bruto (PIB) per capita, em que a média estadual, em 2020, era de R\$ 41.227,61, enquanto a da Faixa de Fronteira era de R\$ 37.354,95. No entanto, observa-se que a sub-região Vales Coloniais Sulinos- Segmento Noroeste do Rio Grande do Sul detinha um valor de PIB per capita de R\$ 45.002,91, ou seja, maior do que a média estadual, enquanto a Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul detinha um valor de apenas R\$ 31.673,83, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2: Mapa do Produto Interno Bruto per capita dos municípios da Faixa de Fronteira do RS– 2020.

Fonte: Elaboração própria, (2023).



Segundo dados da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG-RS), em 2020, a Faixa de Fronteira no Rio Grande do Sul também possuía uma maior participação do VAB da Agropecuária em relação ao Estado como um todo. No Rio Grande do Sul, essa participação era de 8,82%, enquanto na Faixa de Fronteira era de 18,94%. A sub-região Vales Coloniais Sulinos- Segmento Noroeste do Rio Grande do Sul possuía participação de 20,51%, enquanto a Metade Sul do Rio Grande do Sul de 17,29%.

No que se refere à infraestrutura, nas duas sub-regiões circulam boa parte dos produtos movimentados por via rodoviária de e para os países do Mercosul e, por via hidrovial fluvial, marítima de cabotagem e de longo curso, para o resto do país e para o exterior, a partir dos portos de Pelotas e de Rio Grande. Por outro lado, há a existência de muitas sedes municipais sem acesso asfáltico, assim como a presença de inúmeras travessias transversais, que evidenciam as dificuldades de mobilidade e a falta de conexão por pontes nas duas sub-regiões. Por isso, a existência de uma adequada infraestrutura de transportes, com pontos de conexão entre os diferentes modais nas duas sub-regiões, é essencial, tanto para a fixação da população quanto para a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional.

Por fim, considera-se relevante citar que, entre 2003 e 2022, foram reconhecidas, pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), 2.586 ocorrências de estiagens¹ e secas² no Rio Grande do Sul. Dessas, 1.293, ou seja, aproximadamente 50%, ocorreram na Faixa de Fronteira.

Embora existam diferenças nas atividades econômicas entre as duas sub-regiões de fronteira, ambas são marcadas pelo isolamento, pelo baixo crescimento demográfico, pela perda de dinamismo econômico e pela concentração de desastres naturais. A dificuldade de deslocamento da população para acessar os serviços de saúde de alta complexidade concentrados na capital do Estado e arredores e o aumento dos custos para escoamento da produção agropecuária e para o acesso a mercados maiores para os produtos regionais são alguns dos fatores que levam ao baixo desenvolvimento econômico e social dos territórios da fronteira.

As políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da Faixa de Fronteira no Brasil

Após o período considerado como primeira rodada de neoliberalização (BRANDÃO, 2017), foi percebido que a proposta conservadora de Estado mínimo havia comprometido “fundamentos da economia de mercado, tais como funções essenciais do Estado e sua base de

¹ A estiagem é o resultado da falta, da redução ou do atraso das chuvas previstas para um determinado período. Caracteriza-se por ser menos intensa que a seca, ocorre em tempo menor e está relacionada com a redução no volume das reservas hídricas da superfície e do subsolo. A estiagem, enquanto desastre, produz reflexos sobre as reservas hidrológicas, causando graves prejuízos à agricultura e à pecuária.

² A seca é uma escassez ou fraca distribuição da chuva de forma prolongada. Corresponde a um período de tempo seco e extenso, provocando desequilíbrio hidrológico. Pode-se dizer que a seca é a forma crônica de estiagem. Para que a seca seja considerada como desastre, é preciso uma interrupção do sistema hidrológico de forma que haja consequências no sistema ecológico, econômico, social e cultural de uma determinada região (CEPED/UFSC, 2013).

apoio social e político” (PORTUGAL, SILVA; 2020, p. 97). Então, a partir de 2003, com o intuito de o Governo Federal reassumir autonomia na participação de políticas sociais e econômicas, são criados programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sob a premissa de que “o apoio estatal ao crescimento da produção é necessário, mas não suficiente para criar melhoria na qualidade de vida das pessoas nas diferentes regiões” (PORTUGAL, SILVA; 2020, p. 97). Porém, apesar de haver sido despertado o interesse no planejamento e estruturação social e econômica por parte do Estado, a Faixa de Fronteira passa a ser abordada com o viés do planejamento regional posteriormente.

Nesse contexto, são colocadas em primeiro plano determinadas configurações regionais. A Faixa de Fronteira, instituída pela Constituição Federal de 1988, passa a ser avaliada como alvo das políticas de desenvolvimento regional. Da mesma forma, o Semiárido, conforme limite produzido pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em 2005, e as Mesorregiões Diferenciadas (classificação elaborada pelo mesmo Ministério), em 2000. Também entram nesse grupo prioritário as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), as quais sua criação data do intervalo entre os anos de 1998 e 2001.

Já no Plano Plurianual 2008-2011 do Brasil, foi criado o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (MOREIRA ET AL, 2008, p.29). O PDFF ficou sob responsabilidade da Secretaria de Programas Regionais (SPR), do então Ministério da Integração Nacional (MI), o qual estruturou uma parceria com o Grupo RETIS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para a elaboração de um estudo, a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, de 2005. Para fins de caracterização, o estudo dividiu a Faixa de Fronteira do Brasil em três grandes Arcos (BRASIL, 2005):

- Arco Norte: formado pelas faixas de fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas, e os estados de Roraima e Acre (totalmente situados na Faixa de Fronteira). Essa região se caracterizaria por ser um arco indígena, tanto do ponto de vista do território (presença de grandes áreas de reserva) quanto da identidade territorial (importância étnico-cultural indígena mesmo fora das áreas de reserva).
- Arco Central: abrange a Faixa de Fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A unidade do Arco deriva do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente. É nele que se encontram as duas grandes bacias hidrográficas sul-americanas, a Bacia Amazônica e a Bacia do Paraná-Paraguai.
- Arco Sul: compreende a Faixa de Fronteira dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país. Trata-se do espaço com a mais intensa influência do legado socioeconômico e cultural europeu ao longo da faixa, e aquele mais intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovido pelo Mercosul.

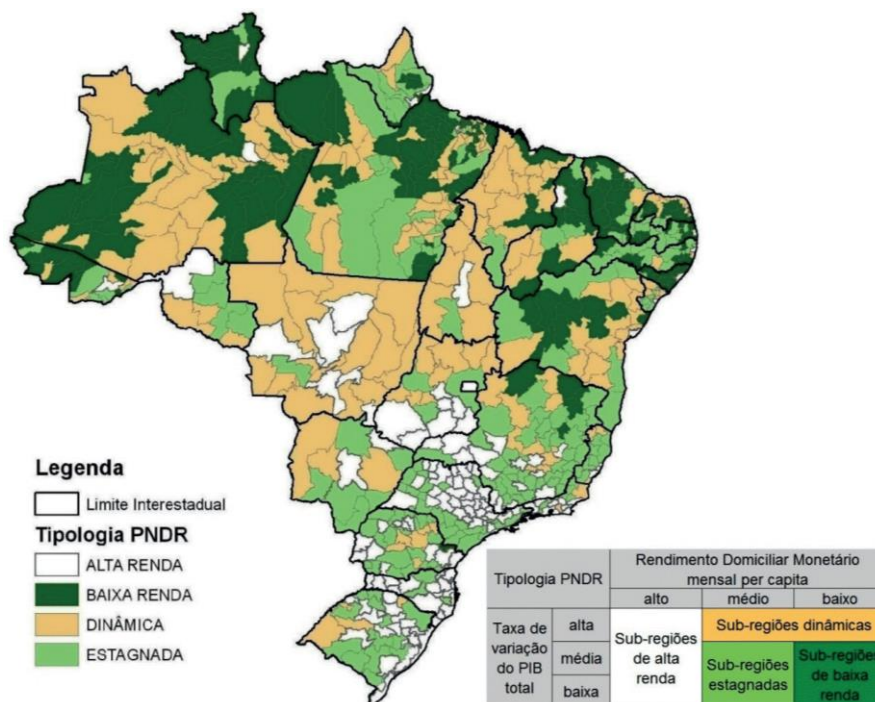
É importante afirmar que, a partir do PPA 2008-2011, o PDFF passa a compor, junto ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e ao Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), a Política

Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (CARGNIN, 2014, p.57). O PDFF teve como principal objetivo promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul (BRASIL, 2010). Este programa ficou sob encargo da Secretaria de Programas Regionais (SPR), do então Ministério da Integração Nacional (MI).

A PNDR foi instituída pelo Decreto Nº 6.047, de fevereiro de 2007, retomando as intenções de políticas de regionalização e buscando abrandar as desconformidades socioespaciais que assinalaram a conformação do território brasileiro ao longo da história (PORTUGAL, SILVA; 2020). Nessa conjuntura, a PNDR, marcada pelo propósito de enfrentar e reduzir as disparidades na esfera regional, passa a operar guiada pelo que Portugal e Silva (2020) entendem como Tripé do Modelo de Planejamento Regional. Este é composto pelo resgate das superintendências – tais como SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 2007, e SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste), em 2009; o recorte macrorregional; e os incentivos fiscais.

Para além das regionalizações em escala macro (leia-se Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste), a PNDR buscava trabalhar numa perspectiva multiescalar, por meio de diagnósticos com foco na desigualdade e observando dois indicadores básicos de renda e dinamismo: rendimento médio mensal por habitante (1); e taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante (2). Ambos eram obtidos sob o olhar das micro e das mesorregiões. A partir das políticas articuladas entre as distintas esferas de governo (nacional, estadual e municipal) seriam definidos os centros de interesse para proposição de implementação de políticas com o objetivo de desenvolver cada uma dessas regiões. A PNDR priorizava as regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, demonstradas na Figura 3.

Figura 3: Tipologia da PNDR (2007)

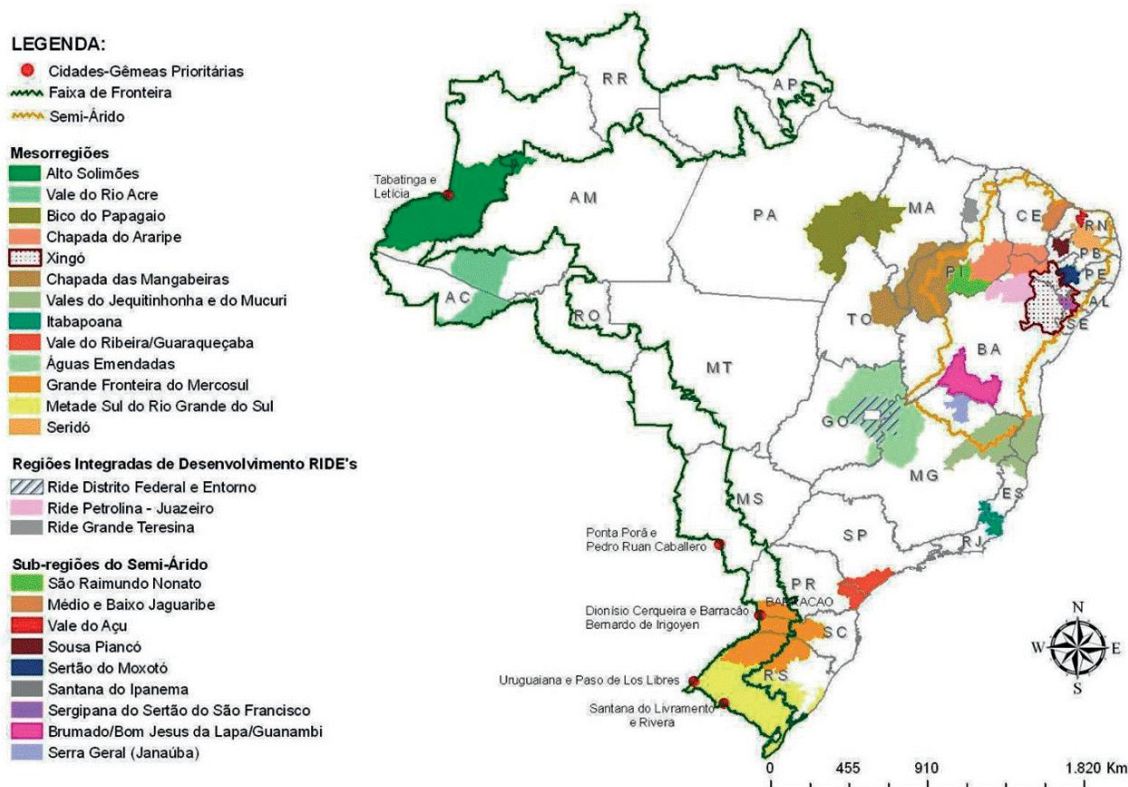


Fonte: Portugal e Silva (2020, p.102)

Além dessas regiões, a PNDR foi viabilizada, na escala sub-regional (Figura 4), por quatro programas federais:

- Programa de Desenvolvimento das Regiões Integradas, com atuação nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs);
- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), com ações no Semiárido;
- Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), com atuação na faixa de fronteira;
- Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO), com ações em determinadas mesorregiões.

Figura 4: Espaços prioritários da PNDR



Fonte: Portugal e Silva (2020, p.104)

Já quanto ao financiamento dos programas da PNDR, este se dava, principalmente, por meio dos três fundos constitucionais para combate às desigualdades regionais:

- Fundo de Financiamento do Centro-Oeste (FCO);
- Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE);
- Fundo de Financiamento do Norte (FNO).

Em 2010, a partir da reformulação do PDFF, deu-se, em nível nacional, a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), coordenada pelo então Ministério da Integração Nacional, com o Governo Federal propondo uma maior regionalização das ações sobre a fronteira. Essa comissão teria como tarefa coordenar Núcleos Estaduais de integração da Faixa de Fronteira na elaboração de seus respectivos Planos de Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIFs), os quais seriam agregados em um plano nacional, o Plano Brasil Fronteira.

No entanto, ao mesmo tempo em que esse plano nacional não foi efetivado, aumentou a importância, no Governo Federal, de ações voltadas à segurança na região, como o Plano Estratégico de Fronteiras, criado em 2011 e coordenado pelos Ministérios da Defesa, da Fazenda e da Justiça, e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), sob responsabilidade do Ministério da Justiça. Algumas das críticas às ações do Governo Federal para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira no período se referiam aos baixos investimentos

em relação à dotação orçamentária prevista para o PDFF e a dependência de emendas parlamentares para o financiamento de ações do Programa.

O motivo de políticas propostas pela PNDR não terem sido tão efetivamente provocadas pode ser elencado por três principais razões (PORTUGAL, SILVA; 2020) – e pela combinação entre os três –, quais sejam: a falta de legislação específica (1) que pudesse garantir um direcionamento com caráter mais imperioso, assegurando um vínculo jurídico mais robusto, dado ao fato de que a Política foi instituída por decreto; o fato de os fundos, sendo controlados pelo Legislativo, desde 1980, ficaram atrelados às emendas parlamentares (2), de modo a retirar autonomia do poder Executivo; não ter havido cooperação entre os entes federados e os ministérios (3).

As políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da Faixa de Fronteira no Rio Grande do Sul

O Núcleo de Fronteira (Núcleo-RS) do Estado do Rio Grande do Sul foi estruturado em 2011 (RIO GRANDE DO SUL, 2011), tendo como competências:

- Constituir-se como instância de coordenação da atuação da Administração Estadual na Faixa de Fronteira, de forma articulada com a Administração Federal e com a Administração dos Municípios da região;
- Apresentar-se como espaço de diálogo e de construção de políticas governamentais conjuntas, em consonância com a Secretaria Executiva da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF);
- Propor ações visando ao desenvolvimento e à integração das políticas públicas da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul, bem como articular suas instâncias executoras; e
- Possibilitar o reforço e a coordenação de iniciativas preexistentes que atuem no sentido do desenvolvimento e da integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul.

A representação do Núcleo-RS junto à CDIF seria exercida pela Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI) do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 2012, a partir de contatos da ACRI com o Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), da então Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG-RS), foi elaborado o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF-RS). O objetivo do PDIF-RS era o de “promover o desenvolvimento econômico e social dos territórios de fronteira, diversificando a economia, fortalecendo as cadeias produtivas existentes e promovendo crescimento econômico com sustentabilidade e equidade social” (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p.14). Como objetivos específicos, foram definidos:

- Fortalecer as cadeias produtivas tradicionais;

- Combater a pobreza urbana e rural;
- Diversificar a economia da região; e
- Consolidar estruturas institucionais de gestão do território e fortalecer sua integração cultural, social e política com os países vizinhos.

Como eixos estratégicos para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, foram definidos:

- Fortalecimento da infraestrutura para o desenvolvimento sustentável (infraestrutura);
- Promoção do crescimento econômico (desenvolvimento econômico);
- Combate à pobreza e desenvolvimento social com equidade de gênero (saúde, trabalho e inclusão social). Políticas de apoio à agricultura familiar;
- Integração territorial (políticas de fronteira e segurança pública);
- Integração entre os povos (educação, cultura, lazer e turismo);
- Fortalecimento institucional do território.

Para o PDIF-RS, também foi realizada uma caracterização da Faixa de Fronteira, baseada na regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)³. Por fim, foram estruturadas aproximadamente setenta ações para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira no Rio Grande do Sul. Para o fortalecimento da infraestrutura para o desenvolvimento sustentável, foram elencadas vinte e uma ações, entre as quais se destacam:

- Nova ponte Jaguarão/Rio Branco e recuperação da antiga;
- Ramal ferroviário Cacequi/Livramento;
- Expansão e revitalização da malha ferroviária em Maçambará, Itaqui e Uruguaiana;
- Implementação da Hidrovia Uruguai – Brasil da Lagoa Mirim;
- Terceira ponte do Rio Uruguai;
- Duplicação da Ponte de Uruguaiana;
- Implantação do Porto Seco em São Luiz Gonzaga;
- Rodovias estruturais e acessos asfálticos;
- Corredor Bioceânico;
- Incremento à utilização do potencial elétrico;
- Ampliação de aeroportos regionais e rotas aéreas estabelecendo conexões internacionais;
- Preservação dos campos nativos.

Para a promoção do crescimento econômico, foram elencadas cinco ações, com destaque para:

³ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foram criados pela Lei estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994 e representam as regiões no planejamento estadual.

- Fortalecimento da vitivinicultura, pecuária, cadeia do leite, suinocultura, olericultura, fruticultura, olivicultura e ovinocultura na região;
- Fortalecimento das indústrias metalomecânica e polo moveleiro;
- Programa de fomento e cooperação na área de ciência, tecnologia e inovação.

Já para o combate à pobreza e desenvolvimento social com equidade de gênero e políticas de apoio à agricultura familiar, foram elencadas nove ações, das quais se destacam as seguintes:

- Políticas de segurança alimentar;
- Qualificação dos trabalhadores da área da saúde e do sistema de atendimento na região;
- Apoio à criação de cooperativas binacionais envolvendo os ramos do cooperativismo;
- Fortalecimento da rede de atendimento às mulheres e meninas em situação de violência.

Para integração territorial, foram elencadas quatro ações, com destaque para:

- Recuperação, qualificação e fixação do contingente de pessoal nos postos de fronteira;
- Controle aduaneiro integrado.

No eixo integração entre povos, os programas destacados, foram destacados:

- Mapeamento dos festivais e eventos;
- Fomento à Integração Cultural;
- Implementação de uma programação cultural na fronteira;
- Qualificação do ensino básico e fundamental;
- Ensino Bilíngue e Binacional.

No eixo fortalecimento institucional do território, dos seis programas elencados, cabe destacar:

- Construção de estruturas de gestão territorial integradas;
- Planejamento urbano integrado nas cidades gêmeas e localidades limítrofes.

Essas ações foram classificadas por eixo estratégico. No entanto, a desarticulação das políticas nacionais voltadas ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira contribuiu para que o PDIF-RS, composto de ações voltadas às esferas federal, estadual e municipal, não fosse monitorado.

Em 2016, com a dissolução da ACRI, o Núcleo-RS passou a ter sua secretaria executiva vinculada à então Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (RIO GRANDE DO SUL, 2016). A coordenação do Núcleo-RS passou a ter a seguinte composição:

- Gabinete do Governador;
- Secretaria da Casa Civil;
- Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia;
- Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.

Em linhas gerais, a estrutura do Núcleo-RS se apresenta da mesma forma desde essa última mudança.

A possível retomada das políticas públicas nacionais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da Faixa de Fronteira e as perspectivas para a atualização do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF-RS)

Em 22 de março de 2024, foi publicado, pelo Governo Federal, o Decreto N° 11.962, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Em seu primeiro artigo, o decreto insere como finalidade:

[...] reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Em seu Artigo 5°, a Faixa de Fronteira, junto às Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e ao Semiárido, é considerada uma sub-região especial para a atuação da PNDR (BRASIL, 2024a)⁴.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), apesar de ter sido criada inicialmente por força do Decreto N° 6.047 de 2007, foi sendo aprimorada e, em 2024, passou a incorporar também o desenvolvimento sustentável como princípio e aperfeiçoou a governança.

⁴ Em paralelo, o Governo Federal publicou o Decreto N° 12.038, de 29 de maio de 2024, que institui a Política Nacional de Fronteiras (PNFron), sob responsabilidade do Gabinete de Segurança Institucional (BRASIL, 2024b). Embora a Política pareça ter como foco a segurança nas regiões de fronteira, abrangendo a Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON), o seu Artigo 2° também destaca como finalidade da PNFron o desenvolvimento sustentável, a integração regional, os direitos humanos, a cidadania e a proteção social nas fronteiras brasileiras.

A seguir, listam-se os principais programas ligados à PNDR:

- Rotas de Integração Nacional (Rotas):

As Rotas são redes de arranjos produtivos locais ligadas a cadeias produtivas estratégicas, que visam à inclusão produtiva e ao desenvolvimento sustentável de regiões prioritárias da PNDR. Elas articulam ações públicas e privadas em polos selecionados, promovendo inovação, competitividade e sustentabilidade por meio do compartilhamento de informações e sinergias coletivas. Atualmente, tem-se as seguintes Rotas: do açaí; da economia circular; do pescado; da biodiversidade; da fruticultura; da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); do cacau; do leite; da moda; do cordeiro, e do mel. No Rio Grande do Sul, destacam-se a Rota do Cordeiro, do Mel e do Leite – todas com presença, inclusive, na Faixa de Fronteira.

- Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional (PCI)

O PCI busca fortalecer a rede urbana brasileira por meio da criação de centros de dinamização, ampliando o acesso a oportunidades, infraestrutura e serviços públicos em regiões prioritárias. Sua atuação baseia-se nas Regiões Imediatas do IBGE, que reúnem municípios vizinhos com relações de complementaridade entre si. Nesta primeira fase, uma região imediata por estado foi selecionada como prioritária, totalizando 258 municípios em 26 unidades da federação.

- Fronteira do Desenvolvimento Regional ou Programa Fronteira Integrada (PFI)

O PFI visa promover o desenvolvimento econômico, social e produtivo na faixa de fronteira, por meio da cooperação com países vizinhos, atraindo investimentos, gerando emprego e renda, e reduzindo desigualdades por meio de ações sustentáveis.

- Programa de Bioeconomia e Desenvolvimento Regional (BioRegio)

O programa foi desenvolvido para impulsionar o desenvolvimento regional, atuando como eixo mobilizador nacional, por meio de projetos estruturantes que exploram a biodiversidade como fonte de inovação e desenvolvimento tecnológico em setores como fármacos, cosméticos, bioinsumos, bioprodutos, alimentos e novos materiais.

- Programa de Desenvolvimento de Capacidades para Integração e Desenvolvimento (PCDR)

O PCDR tem como objetivo mobilizar políticas, ações e parcerias para fortalecer a gestão e a sustentabilidade institucional dos entes federados em um ambiente colaborativo.

Alinhado a essa retomada das políticas regionais, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) também tem promovido ações para a reestruturação dos Núcleos de Fronteira e para a atualização dos PDIFs estaduais⁵. No caso do Rio Grande do Sul, as tratativas entre técnicos do Governo do Estado e do MIDR tiveram início em 2023, com a elaboração de uma minuta para um Acordo de Cooperação Técnica.

Embora ainda não tenha sido firmado por Governador e Ministro, uma proposta preliminar de Plano de Trabalho para a atualização do PDIF prevê:

- A validação do diagnóstico já elaborado, pela equipe da SPGG, sobre a Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul;
- A realização de oficinas na região da fronteira para identificação de problemas e oportunidades regionais e elaboração de carteira de projetos preliminar;
- A consolidação da carteira de projetos do PDIF-RS, com identificação daqueles prioritários;
- A prospecção de possibilidades de financiamentos para projetos para dar tratamento aos problemas ou às oportunidades priorizados por eixo da Faixa de Fronteira;
- A identificação de parcerias com os estados nacionais da Argentina e Uruguai para viabilização de projetos bilaterais,
- A elaboração de um modelo de gestão para o plano.

Quanto ao diagnóstico da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, previamente elaborado pela equipe da SPGG-RS para constar no futuro PDIF-RS, são destacadas iniciativas promissoras e questões que merecem atenção especial das dimensões demográfica, social, econômica, infra estrutural, ambiental e institucional, com o objetivo de que essas questões estratégicas possam originar as ações que irão compor o Plano.

Dentre os assuntos que merecem atenção especial, elenca-se:

- Perdas populacionais;
- Aumento no ritmo do envelhecimento da população;
- Baixa apropriação de renda;
- Baixo desempenho educacional;
- Carências em saúde;
- Crise da pecuária ovina;
- Estagnação da produção de leite;
- Deterioração das rodovias e de pontes em rodovias e estradas vicinais;
- Falta de acesso asfáltico;
- Desativação de trechos de ferrovias;
- Persistência da falta de acesso à energia elétrica, telefonia fixa e móvel e à internet;
- Problemas ambientais derivados da expansão da soja e da silvicultura;
- Estiagens e secas recorrentes;

⁵ O primeiro estado a pactuar a atualização de seu PDIF foi o Amapá, em 20 de março de 2023, com a assinatura de um protocolo de intenções entre o Governador do Estado, Clécio Luís, e o Ministro do MIDR, Waldez Góes (AMAPÁ, 2023).

- Alto número de afetados por inundações e chuvas intensas;
- Insuficiência no saneamento básico.

Por outro lado, surgem como iniciativas promissoras:

- Diversificação da produção agropecuária;
- Dinamização do turismo regional;
- Desenvolvimento da indústria da transformação;
- Projeto de construção da Ponte Porto Xavier-San Javier;
- Área de Controle Integrado (ACI) de São Borja-Santo Tomé;
- Acesso à energia trifásica;
- Energia renovável e autoprodução;
- Perspectiva de duplicação da BR-116 e da BR-290;
- Existência de Unidades de Conservação;
- Aprovação do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul,
- Implantação das ações resultantes dos Comitês de Fronteira das cidades-gêmeas.

Essas ações do Governo Federal voltadas ao desenvolvimento da Faixa de Fronteira fazem parte de um cenário promissor de retomada das políticas regionais no país. Ao mesmo tempo, a elaboração dos PDIFs estaduais é fundamental para guiar a atuação dos Núcleos de Fronteira, que perderam o seu propósito com a desarticulação das políticas nacionais voltadas à Faixa de Fronteira. No entanto, embora a regionalização dos PDIFs seja importante para a compreensão das diferentes realidades da Faixa de Fronteira brasileira, é fundamental que esses planos sejam articulados em um programa nacional de desenvolvimento da região, como ocorreu com o PDFF e teria sido realizado com o Plano Brasil Fronteira.

Referências

AMAPÁ. Governo do Estado do Amapá. **Amapá pactua estratégia nacional para impulsionar desenvolvimento na região de fronteira**. 20 de março de 2023. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2003/amapa-pactua-estrategia-nacional-para-impulsionar-desenvolvimento-na-regiao-de-fronteira>. Acesso em: 05.07.2024.

BRANDÃO, Carlos. Prefácio. In: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 19-31, 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135., de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm. Acesso em: 08.09.2023.

BRASIL. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980**. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm. Acesso em: 08.09.2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2005.

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. 2016a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21772550/do1-2016-07-20portaria-n-213-de-19-de-julho-de-2016-21772471. Acesso em: 08.09.2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Presidência da República. 2024a.

BRASIL. **Decreto nº 12.038, de 29 de maio de 2024**. Institui a Política Nacional de Fronteiras e seu Comitê Nacional. Brasília: Presidência da República. 2024b.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2014.

CEPED/UFSC. **Atlas brasileiro de desastres naturais: 1991-2012**. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. 2ª. Ed. Florianópolis. 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011>. Acesso em agosto de 2023.

MOREIRA, Marcelo Ribeiro et al. A integração transfronteiriça na faixa de fronteira: limites e possibilidades para a ação do Ministério da Integração Nacional. **Boletim Regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n.7, mai/ago de 2008. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2008.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 49.198, de 29 de julho de 2011**. Institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – Núcleo/RS, e dá outras providências. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul – PDIF/RS**. Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira. Porto Alegre: 2012. 87p.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 52.912, de 15 de fevereiro de 2016**. Altera o Decreto nº 48.198, de 29 de julho de 2011, que institui o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul – Núcleo/RS, e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=62846&Texto=&Origem=1. Acesso em: 08.09.2023.