

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SUDOESTE DO PARANÁ

<https://doi.org/10.4215/rm2020.e19025>

Lucas Henrique Campos Vasconcelos ^{a*} - Ideni Terezinha Antonello ^b

(a) Msc. em Geografia. Universidade Estadual de Londrina, Londrina (Pr), Brasil.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8143-3489>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/9219448667843209>.

(b) Dr. em Geografia. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro (SP), Brasil.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6147-4731>. **LATTES:** <http://lattes.cnpq.br/4011164128230924>.

Article history:

Received 08 July, 2020
Accepted 09 September, 2020
Publisher 15 October, 2020

(*) CORRESPONDING AUTHOR

Address: UEL. Rodovia Celso Garcia Cid, Pr 445 Km 380, Cx. Postal 10.011, CEP 86.057-970, Londrina (PR), Phone (+55 43) 3371-4000.

E-mail: lucasig1000@hotmail.com

Resumo

A pesquisa que deu origem a este artigo teve como intuito a análise da implementação dos programas de atuação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná. Em 22 de fevereiro de 2007, por meio do Decreto nº 6.047, foi institucionalizada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e, em 30 de maio de 2019, mediante o Decreto nº 9.810, entrou em vigência a II Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Neste artigo, serão analisados o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ambos com ações desenvolvidas pela PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná. O artigo possui caráter analítico, efetuado com base em levantamento teórico-conceitual, análise documental e estudo de caso, por uma perspectiva qualitativa. Os resultados sinalizam que a PNDR teve ações importantes na mesorregião Sudoeste do Paraná, embora não tenha atingido os resultados esperados em razão da não aplicação do planejamento proposto.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Planejamento Territorial. Política Pública.

Abstract / Résumé

NATIONAL POLICY FOR REGIONAL DEVELOPMENT IN SOUTHWESTERN PARANÁ

The research that gave rise to this article was aimed at analyzing the implementation of the National Policy for Regional Development programs in the Southwestern region of Paraná. On February 22, 2007, through Decree No. 6,047, the National Policy for Regional Development (PNDR, in Portuguese acronym) was institutionalized and on May 30, 2019, through Decree No. 9,810, the II National Policy for Regional Development came into force. In this article, the Program for the Promotion of Sustainability of Sub-Regional Spaces (PROMESO) and the Program for the Promotion of Development of the Border Strip (PDFF) will be analyzed, both with actions developed by the PNDR in the Southwestern Paraná Mesoregion. The article adopts an analytical nature, based on a theoretical-conceptual survey, documental analysis and case study, from a qualitative perspective. The results show that the PNDR had important actions in the southwestern region of Paraná, although it did not achieve the expected results due to the non-application of the proposed planning.

Keywords: Regional Development. Territorial Planning. Public Policy.

POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DANS LE SUD-OUEST DE PARANÁ

La recherche qui a donné lieu à cet article avait pour objectif d'analyser la mise en œuvre des programmes d'action de la Politique Nationale de Développement Régional dans la région du Sud-Ouest du Paraná. Le 22 février 2007, par le décret n° 6 047, la Politique Nationale de Développement Régional (PNDR, dans l'acronyme en Portugais) a été institutionnalisée. Le 30 mai 2019, par le décret n° 9 810, la II Politique Nationale de Développement Régional est entrée en vigueur. Dans cet article, le Programme pour la Promotion de la Durabilité des Espaces Sous-Régionaux (PROMESO) et le Programme pour la Promotion du Développement de la Bande Frontalière (PDFF) seront analysés, tous deux avec des actions développées par le PNDR dans la région Sud-Ouest du Paraná. L'article a un caractère analytique, réalisé à partir d'une enquête théorique-conceptuelle, d'une analyse documentaire et d'une étude de cas, d'un point de vue qualitatif. Les résultats montrent que le PNDR a mené des actions importantes dans la région du Sud-Ouest du Paraná, bien qu'il n'ait pas atteint les résultats escomptés en raison de la non-application de la planification.

Mots-clés: Développement Régional. Aménagement Du Territoire. Politique Publique.

INTRODUÇÃO

As discussões relacionadas à temática “Desenvolvimento Regional” se tornaram amplamente difundidas no meio acadêmico e nas políticas públicas, visando estratégias direcionadas a equalizar o desenvolvimento no território. Apesar da ocorrência de avanços teóricos e metodológicos, ainda não há um consenso na literatura sobre as causas que justificam as assimetrias espaciais e econômicas.

No entanto, embora não existam bases consistentes que expliquem o sucesso ou insucesso das regiões, a permanência ou o aprofundamento das desigualdades regionais devem ser enfrentados, principalmente da perspectiva do Estado, que tem o dever de gerir o território pela totalidade. E, nesse sentido, as políticas públicas são imprescindíveis na busca de enfrentar o agravamento das desigualdades territoriais.

A institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) teve como finalidade atenuar ou corrigir as desigualdades regionais, não estritamente combater a pobreza. Para isso, priorizaram-se ações em dois pilares básicos nos territórios selecionados: a organização social dos atores regionais e a geração de emprego e renda, com base no desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APL). Nesse contexto, este artigo é resultado de uma pesquisa de Mestrado em Geografia que se pauta na hipótese de que várias iniciativas foram colocadas em prática na PNDR com a finalidade de proporcionar uma melhor espacialização do desenvolvimento, mas que nem sempre foram eficientes em razão da desvirtuação do planejamento proposto, conforme tem sido recorrente na gestão pública do País.

O objetivo desta pesquisa é analisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste Paraná (Figura 1). Analisou-se o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), pois é por intermédio deles que ocorreram as estratégias de gestão da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná.

Além disso, buscou-se incorporar o debate recente sobre a atualização da Política proposto no Decreto nº 9.810, de maio de 2019, especialmente no que se refere ao estado do Paraná. Esta investigação possui caráter avaliativo, efetuado por meio de levantamento teórico-conceitual, análise documental e dados e estudo de caso, por uma perspectiva qualitativa.

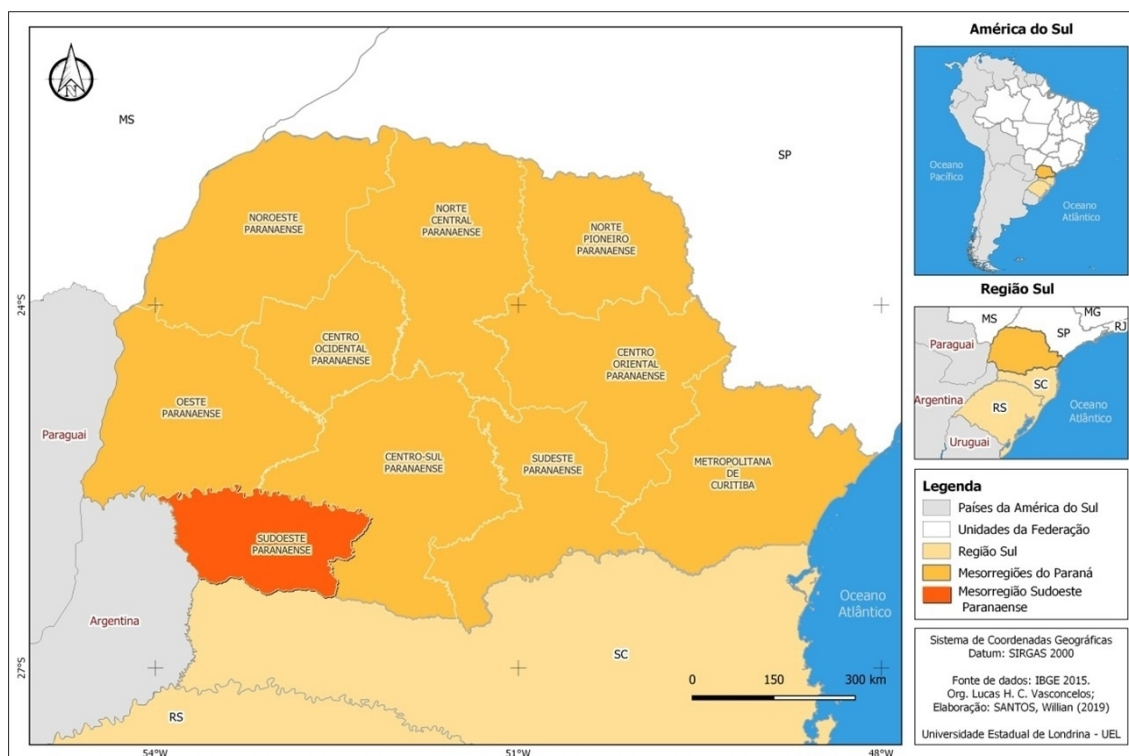


Figura 1 - Localização da mesorregião Sudoeste Paranaense. Fonte: IBGE (2018)

A mesorregião Sudoeste Paraná, recorte espacial desta pesquisa, está localizada no Terceiro Planalto Paranaense e abrange uma área de 1.163.842,64 hectares, que corresponde a cerca de 6% do território estadual. Essa região faz fronteira a oeste com a Argentina, a partir da foz do Rio Iguaçu, e ao sul com o Estado de Santa Catarina, a leste e a nordeste faz limite com a mesorregião Centro-Sul do Paraná e a noroeste com a mesorregião Oeste do Paraná. É composta por 42 municípios (IPARDES, 2020).

Este artigo está dividido em três estruturas principais, sendo elas: “Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, “Execução do PROMESO na mesorregião Sudoeste Paranaense” e “Implantação do PDFF na mesorregião Sudoeste do Paraná”. A primeira tem como foco a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, discutindo sua tipologia, programas, fontes de financiamento e mecanismos de intervenção. A segunda e a terceira baseiam-se na análise da operacionalização do PROMESO e do PDFF no Sudoeste Paranaense, destacando seus objetivos, o período de implementação e os espaços assistidos. Por fim, as considerações finais.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No Brasil, entre o final dos anos de 1970 e início de 1990, o planejamento territorial e desenvolvimento regional estiveram relegados a um segundo plano. Nesse período, o processo de redemocratização, a crise monetária, a dívida externa e os problemas inflacionários monopolizavam a atenção da agenda pública (VAINER, 2007). Simultaneamente, o modelo de Estado keynesiano-fordista, que vigorava desde o início do século, começou a demonstrar sinais de esgotamento, permitindo a ascensão do regime de acumulação flexível (HARVEY, 1992).

Como desdobramento, o Estado brasileiro assumiu funções mais alinhadas ao controle e à regulação do que de promoção de atividades econômicas e bem-estar social. Somente ao final da década de 1990, e mais intensamente nos anos 2000, com a estabilização da economia e diante das profundas desigualdades regionais, o planejamento territorial e desenvolvimento regional retornaram às discussões centrais das políticas públicas.

A proposição, em 2003, e a institucionalização, em 2007, por meio do Decreto de Lei nº 6.047, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ocorreram com a finalidade de atenuar ou corrigir as desigualdades regionais, não somente combater a pobreza. A definição dos territórios prioritários de atuação da I PNDR se consubstanciou na combinação de dois indicadores básicos, publicados pelo IBGE nos anos de 1991 e 2000: i) a renda per capita, em nível microrregional e ii) a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais, em nível microrregional, com exceção dos estados do Norte, por alguns municípios apresentarem grandes dimensões territoriais. Assim, foi estabelecida uma divisão em quatro categorias microrregionais que tipificam a situação regional brasileira, denominadas: 1) alta renda; 2) dinâmicas; 3) estagnadas e 4) baixa renda, como pode ser observado na Figura 2.

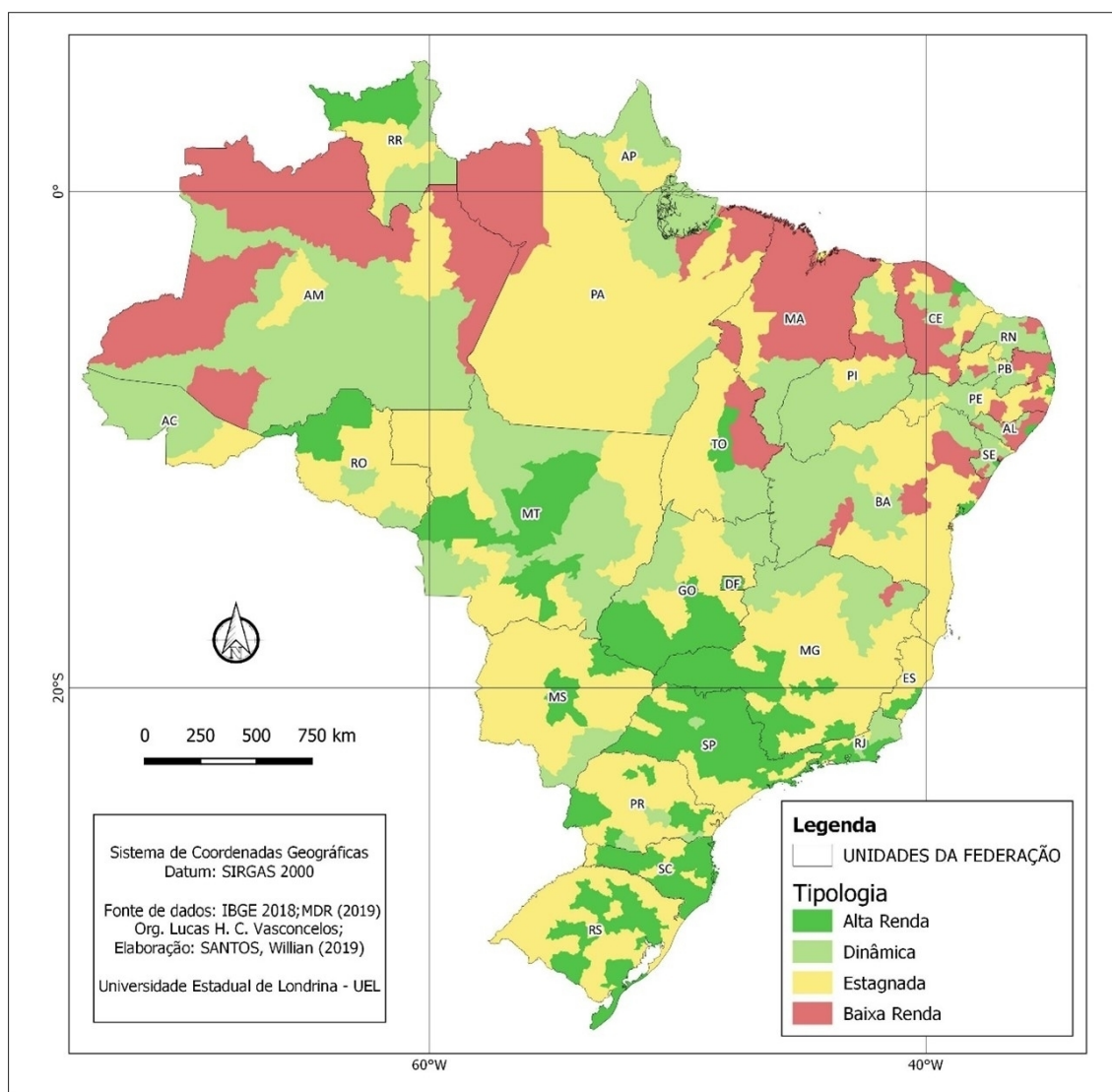


Figura 2 - Brasil - Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2019). Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

Na I PNDR, as microrregiões compreendidas como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda foram definidas como prioritárias. A partir de 2012, todas as microrregiões regiões do Centro-Oeste, Norte e Nordeste se tornaram prioritárias. Constatou-se que a definição da tipologia baseada em apenas dois indicadores prejudicou o entendimento da diversa e complexa configuração territorial brasileira. Em 2012, na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), sinalizou-se a necessidade de se criar uma tipologia consubstanciada em novas variáveis que possibilitassem um aprofundamento do conhecimento sobre a dinâmica regional brasileira, de forma a contribuir para a elaboração de estratégias compatíveis com as peculiaridades de cada espaço. Até abril de 2020, a tipologia não fora reformulada. No Decreto nº 9.810, que instituiu a II PNDR, está previsto que até a primeira revisão da tipologia, que ocorrerá após a publicação do Censo Demográfico de 2020¹, permanecerá vigente a tipologia estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. No Decreto consta que a nova tipologia terá como recorte territorial as regiões geográficas imediatas estabelecidas pelo IBGE², apesar da falta de precisão sobre os critérios utilizados para a definição das regiões geográficas imediatas que serão priorizadas pela Política.

Em relação ao financiamento dos programas, a PNDR tem como fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU) e dos entes federados, os Fundos Constitucionais de Financiamento (do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste), os Fundos de Desenvolvimento Regional e os subsídios fiscais. Na proposta inicial da PNDR, previu-se a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

(FNDR). Em 2015, o FNDR foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE), porém, até 2019, a proposta ainda se encontrava em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Os territórios situados fora das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro não são beneficiados pelos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, tampouco pelos subsídios fiscais, ficando restritos ao Orçamento Geral da União via emendas parlamentares e projetos complementares.

Na I CNDR (2012), constatou-se que a não consolidação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional comprometeu decisivamente a execução da PNDR. Em razão do orçamento pouco expressivo, os programas da Política foram inflados por emendas parlamentares que pouco tinham relação com a redução das desigualdades regionais.

Apesar de serem instrumentos legítimos e legais no sistema político brasileiro, e contar como uma das estratégias da PNDR, as emendas parlamentares podem interferir negativamente nos resultados das políticas públicas, por diversas razões. No caso da PNDR, isso se efetivou fora do planejamento proposto, desvirtuando a concepção dos projetos. Além disso, há o risco iminente de esses recursos serem utilizados para atenderem interesses pessoais de parlamentares e suas bases (ROCHA NETO, 2012).

Em 2009, realizou-se uma auditoria com o objetivo de identificar eventos de risco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, e para orientar a seleção de áreas ou temas que possam ser objeto de ações de controle pelo TCU. No âmbito do levantamento, buscou-se: i) analisar a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR; ii) avaliar as formas de controle e coordenação da atuação governamental; iii) conhecer as fontes de financiamento para a política, incluindo as operações conduzidas pelos fundos e os incentivos fiscais concedidos; iv) conhecer os programas classificados como instrumentos da política e v) conhecer a situação dos fundos utilizados para financiamento (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Diversos problemas foram encontrados: i) ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas; ii) falta de coordenação interministerial; iii) distribuição territorial dos recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade regional traçado na PNDR; iv) aplicação parcial de recursos disponíveis; v) ausência de monitoramento das ações e seus resultados e vi) indícios de insuficiência dos controles internos das entidades que operam os instrumentos da política (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Em 2012, o PROMESO e o PDFF foram interrompidos. Embora não haja explicação oficial sobre as causas responsáveis pela descontinuação desses programas, pode-se inferir que os diversos problemas de gestão e execução, como constam no Acórdão 2.919/2009, contribuíram negativamente para o encerramento dos programas, visto que ambos apresentaram diversas fragilidades em seu processo de operacionalização. Por isso, não serão apresentados todos os projetos desenvolvidos pela PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná.

Na mesorregião Sudoeste do Paraná, a I PNDR atuou por meio do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), utilizando o recorte da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, e do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Nos próximos capítulos, serão abordadas algumas ações do PROMESO e do PDFF na mesorregião Sudoeste do Paraná. Reforça-se que os dois programas foram interrompidos em 2012 e extintos em 2019 pela II PNDR. No entanto, a faixa de fronteira continua sendo prioritária pela Política, embora não haja um programa específico para essa área.

EXECUÇÃO DO PROMESO NA MESORREGIÃO SUDOESTE PARANAENSE

A I Política Nacional de Desenvolvimento Regional traz como estratégia de ação a intervenção em diversas escalas territoriais, e mostra que seu propósito principal no âmbito sub-regional se concentra nas Mesorregiões Diferenciadas (Figura 3), propostas no Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO).

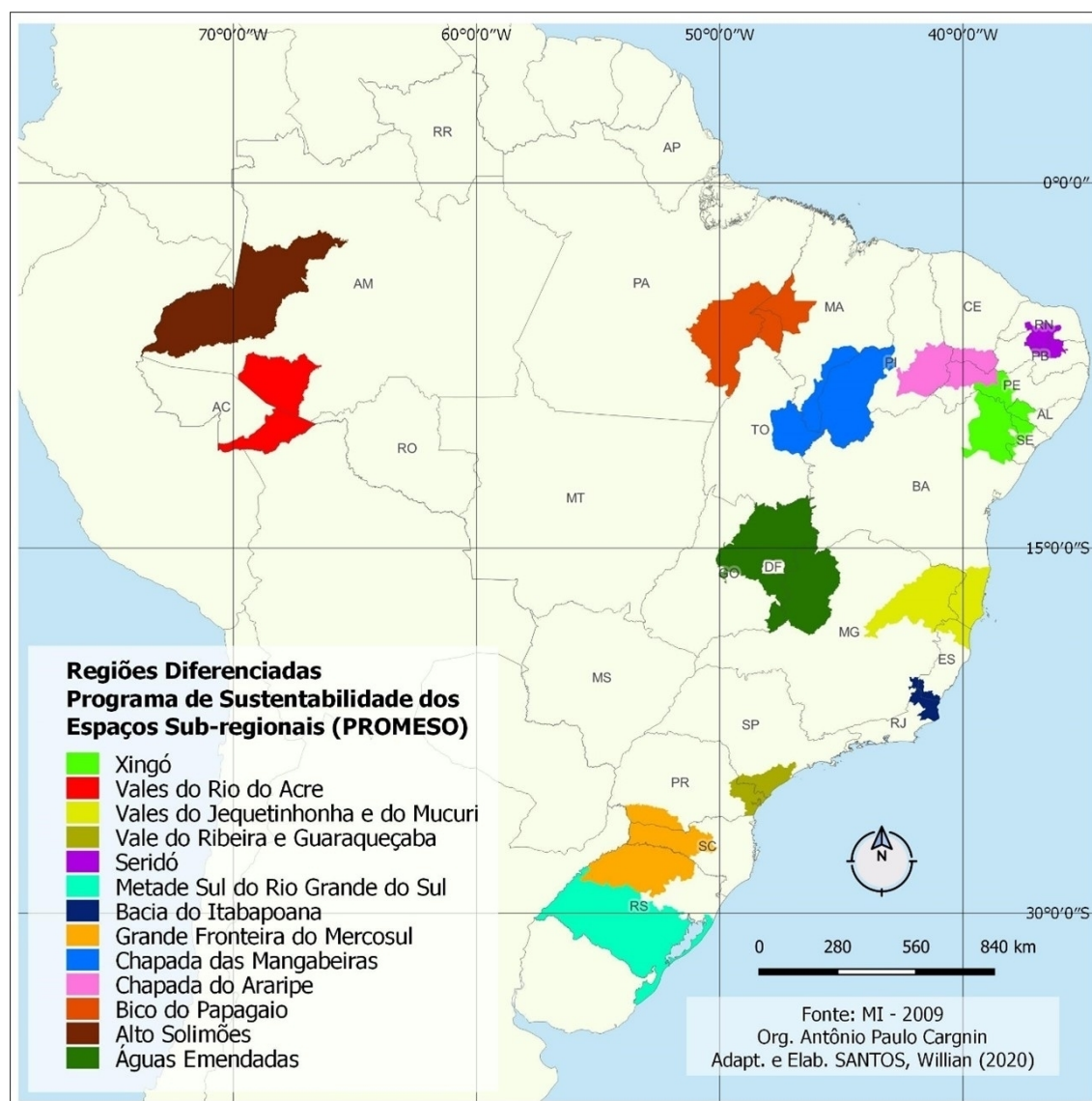


Figura 3 - Mesorregiões Diferenciadas. Fonte: Adaptado CARGNIN (2014, p. 60).

As Mesorregiões Diferenciadas são espaços subnacionais contíguos, formadas por uma ou mais Unidades da Federação, podendo ou não obedecer aos limites estaduais (BRASIL/PROMESO, 2009), o que as tornam distintas das mesorregiões adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Embora possam abranger territórios em mais de um estado, as Mesorregiões Diferenciadas são menores do que as Macrorregiões.

A criação das Mesorregiões Diferenciadas foi pensada tendo como escopo a possibilidade de formação de um arranjo político-institucional com a participação da sociedade local, mediada pela coordenação e efetividade das ações das políticas públicas de diferentes esferas de poder – municípios, estados e União. As Mesorregiões Diferenciadas são formadas por territórios que apresentam similaridades físicas, econômicas, sociais e culturais (BRASIL/PROMESO, 2009).

Na mesorregião Sudoeste do Paraná, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais atuou utilizando o recorte da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que abrange parte dos três estados situados na Macrorregião Sul do Brasil, compreendendo 381 municípios, sendo 208 no noroeste do Rio Grande do Sul, 131 no oeste de Santa Catarina e os 42 municípios do sudoeste do Paraná. Possui uma área total de aproximadamente 121 mil km² (BRASIL/PROMESO, 2009).

A criação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul antecede à formulação da PNDR, pois em 1997 a mobilização dos atores locais do Rio Grande do Sul e Santa Catarina elaborou o documento denominado de Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai. Essa região

tinha em comum a presença de municípios com as mais altas taxas de população rural que, em muitos casos, superavam a urbana. Esses municípios apresentavam grande dependência das atividades rurais e agroindustriais, que se somavam a preocupantes indicadores socioeconômicos (CARGIN, 2014).

Essa iniciativa contribuiu para que, em 1998, a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE)⁴ elaborasse estudos contendo critérios que desencadearam os programas para as Regiões Diferenciadas. Assim, a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul tornou-se uma das 13 Mesorregiões Diferenciadas com ações inseridas no Plano Plurianual de 2000-2003. No período que compreende os Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, as ações passaram a ser organizadas pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, o PROMESO.

De acordo com o PROMESO, verifica-se uma grande disparidade da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul em relação ao restante da Macrorregião Sul. Embora a Mesorregião compreenda um quarto do território e um quarto da população do Sul, seu produto interno bruto correspondia por pouco mais que um décimo do PIB macrorregional (BRASIL/PROMESO, 2009).

Entre as dificuldades que afetam a Mesorregião, podem ser ressaltadas as seguintes: i) empobrecimento relativo; ii) pressão dos sistemas produtivos sobre os recursos naturais; iii) crescente perda de dinamismo da economia regional ante o fenômeno da globalização; iv) ampliação da pobreza individual frente às dificuldades de inserção da pequena propriedade no mercado; v) condições precárias de moradia de parcela significativa da população e vi) ausência de serviços públicos, como saneamento, saúde e educação (BRASIL/PROMESO, 2009).

Em 2002, originou-se o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul como um espaço de discussão, delineamento e encaminhamento das demandas locais para uma melhor alocação dos recursos públicos. Responsabilizaram-se pela implementação de projetos, prefeituras municipais, fundações e organizações não-governamentais, como o caso da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná.

Entre os anos de 2004 e 2011, os principais projetos desenvolvidos na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, com desdobramentos na mesorregião Sudoeste do Paraná (Figura 4), consistem na implantação e fortalecimento de agroindústrias familiares, piscicultura, vitivinicultura, lapidação e artesanato minerais, indústria moveleira, infraestrutura de transporte e projetos culturais.

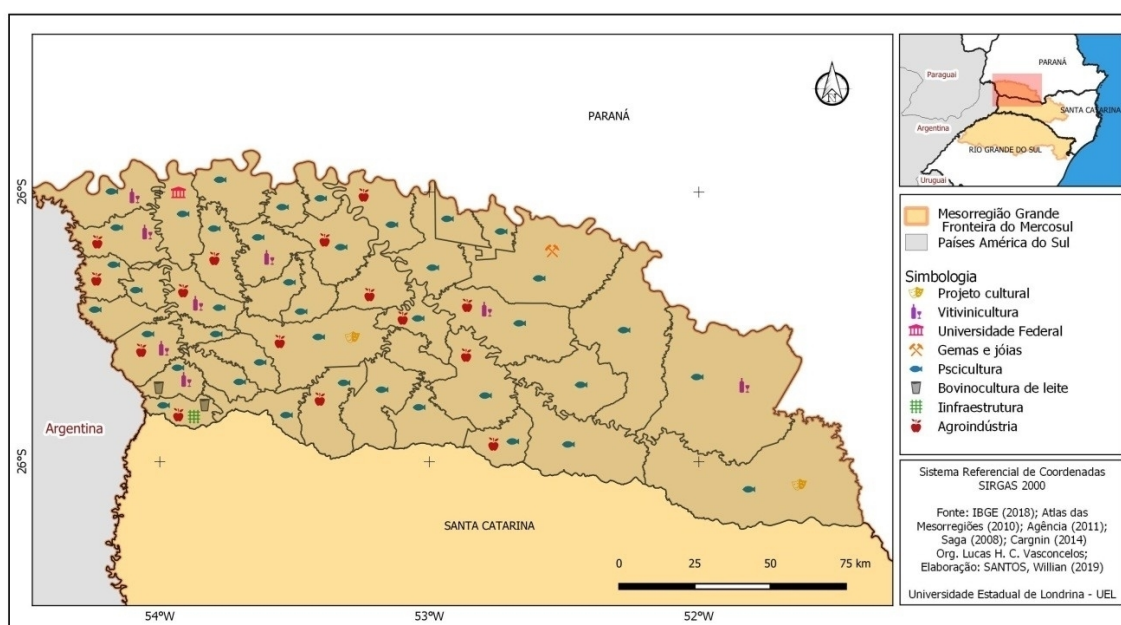


Figura 4 - Projetos do PROMESO no Sudoeste do Paraná, por município e seguimento, entre 2003 e 2011. Fonte: SAGA (2008); AGÊNCIA (2008; 2011; 2020); CARGNIN (2014)

Foram desenvolvidos dois projetos de fortalecimento de agroindústrias familiares. O primeiro, iniciado em 2003, nos três estados do Sul, apoiou a implantação e o fortalecimento de empresas por

meio da aquisição de equipamentos e ferramentas nos segmentos de leite, embutidos de suínos, doces e conservas de frutas e vegetais. Na primeira fase do projeto, foram apoiadas 51 agroindústrias e, na segunda fase, a meta foi ampliada para 150 agroindústrias (CARGNIN, 2014, p. 64). O segundo iniciou-se em 2005, e apoiou 76 agroindústrias das cadeias produtivas de carne, leite, frutas e hortaliças, erva mate e cana-de-açúcar. No Sudoeste do Paraná, os municípios assistidos pelos projetos estão bem distribuídos pela mesorregião, devido à representação significativa da agroindústria familiar na economia regional.

No ano de 2007, estabeleceu-se a implementação do projeto de fortalecimento da piscicultura na área de abrangência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Em razão das condições ambientais da região (grande quantidade e qualidade das águas e das características dos solos), os 42 municípios da mesorregião Sudoeste foram apoiados a partir de capacitação e compra de equipamentos.

O projeto de fortalecimento da vitivinicultura iniciou-se em 2005, atendendo a sete municípios da mesorregião Sudoeste do Paraná. Foram capacitadas 150 pessoas e adquiridos máquinas e equipamentos para beneficiamento de uva. Em 2009, houve outro projeto de fortalecimento da vitivinicultura e bovinocultura nos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, que objetivou a estruturação de empreendimento (uma cantina de vinho e uma fábrica de suco), e gestão administrativa financeira para uma fábrica de queijos e capacitações em geral. Em 2011, foi finalizado outro projeto de fortalecimento da atividade vitivinicultora na região, mas os dados não indicam os municípios assistidos.

Com vistas ao potencial do Sudoeste do Paraná na produção de gemas e joias, especialmente de ametista, quartzo, hialino, ágata e calcedônia, o projeto de apoio e estruturação do Centro de Formação de Marteladores e Lapidadores do município de Chopinzinho (PR), em 2008, teve como público-alvo 600 pessoas para o fomento à produção de gemas marteladas e lapidadas, artefatos de pedra, artesanato e design de joias. Na primeira etapa, realizaram-se oficinas de capacitação com apoio da Prefeitura de Ametista do Sul (RS) e, na sequência, adquiriram-se equipamentos de beneficiamento e lapidação, possibilitando que os produtos fossem processados na região.

Em relação aos investimentos em infraestrutura, no ano de 2008 viabilizou-se a recuperação de 9,9 Km do trecho rodoviário entroncamento BR-373, no município de Barracão (PR). Na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, houve outros investimentos nas mais diversas áreas, como: educação, saúde, cultura, turismo, energia, tecnologia, entre outros. No caso do Sudoeste do Paraná, destaca-se o apoio à cultura nas cidades de Palmas e Francisco Beltrão.

Evidencia-se a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), pela Lei Nº 12.029, de 15 de setembro de 2009, com sede em Chapecó (Santa Catarina), com campus em Realeza e Laranjeiras do Sul (Paraná), e Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo (Rio Grande do Sul). Salienta-se que aquela universidade (UFFS) não estava incluída na agenda de compromissos do Ministério da Integração Nacional, nem no Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, entretanto, contou com o apoio e a reivindicação do Fórum da Mesorregião, que participou ativamente do movimento a favor da implementação da universidade (AGÊNCIA, 2020).

Apesar de a tipologia da PNDR ter sido gerada por dois indicadores econômicos, os investimentos do PROMESO, com desdobramento no Sudoeste Paranaense, inserem condições institucionais e sociais como elementos capazes de gerar oportunidades de sucesso socioeconômico nas localidades assistidas. De modo geral, as ações estão em consonância com o planejamento proposto. Contribui para isso o fato de que os projetos não ficaram restritos à gestão do então Ministério da Integração Nacional, pois se responsabilizaram pela execução de organizações não-governamentais, prefeituras e associações, a exemplo da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná.

Por outro lado, ressalta-se que as emendas parlamentares, apesar de terem sido a principal fonte de financiamento dos projetos do PROMESO na mesorregião Sudoeste, não foram localizadas e, em consequência, não puderam ser avaliadas pela pesquisa, embora a análise contribuísse para uma melhor compreensão da execução do Programa. Aproximadamente 90,90% do orçamento realizado pelo PROMESO ocorreu por emendas parlamentares. Diversas ações desenvolvidas não constavam no planejamento previsto, e também não possuíam relação com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais (ACÓRDÃO 2.919/2009). No próximo capítulo, será apresentada a execução do PDFF no Sudoeste Paranaense.

IMPLANTAÇÃO DO PDFF NA MESORREGIÃO SUDOESTE DO PARANÁ

A área de atuação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira compreende uma vasta faixa de até 150 quilômetros de largura ao longo dos 15.719 quilômetros da fronteira terrestre nacional, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne aproximadamente dez milhões de habitantes (BRASIL/PDFF, 2009).

Os municípios que fazem divisa com os países vizinhos são denominados de “linha de fronteira”. Enquanto são classificados como “cidades-gêmeas”, os municípios que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação com uma localidade do país vizinho, sendo articulado ou não por uma obra de infraestrutura com o território adjacente (BRASIL/DOU, 2014).

Na mesorregião Sudoeste do Paraná, a Faixa de Fronteira engloba os 42 municípios, 7 deles fazem fronteira com os países vizinhos: Barracão, Bom Jesus do Sul, Santo Antônio do Sudoeste, Pranchita, Pérola d'Oeste, Planalto e Capanema. Um município foi classificado como cidade-gêmea: Barracão (Figura 5).

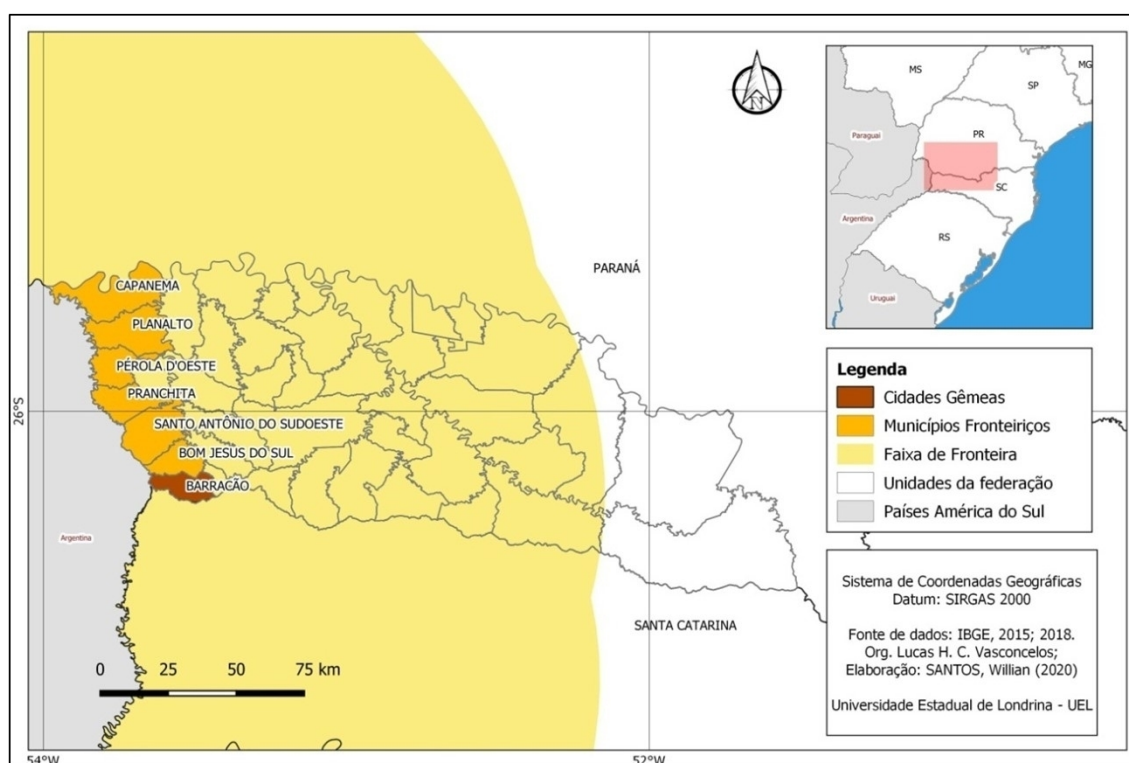


Figura 5 - Faixa de Fronteira no Sudoeste do Paraná. Fonte: IBGE (2015); IBGE (2018).

O PDFF prioriza o desenvolvimento integrado das microrregiões que contêm cidades-gêmeas, baseado nas potencialidades locais, e das Mesorregiões Diferenciadas que se encontram situadas na faixa de fronteira. Entre as 13 mesorregiões prioritárias que fazem parte do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), quatro delas situam-se na área de abrangência do PDFF⁵, entre elas a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS). Portanto, o Sudoeste é uma região duplamente beneficiada pela PNDR.

No Sudoeste do Paraná, foi previsto no PDFF em articulação com o PROMESO, o apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais nos seguintes segmentos: agroindústria, madeireiro/moveleiro, setor têxtil, erva-mate, fruticultura, bebidas e conservas, produtos cerâmicos, insumos agrícolas (maquinaria), bovinocultura de corte, ovinocultura, rizicultura, vitivinicultura, turismo

e apicultura (BRASIL/PDFF, 2009).

Contudo, na prática, as iniciativas empenhadas pelo PROMESO e PDFF ocorreram de forma isolada. Poucos projetos foram apoiados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) no Sudoeste do Paraná, até o final de sua vigência no ano de 2012. Contribui para essa situação o fato de que, da mesma forma que nos demais programas da PNDR, os territórios situados no Arco Sul do Brasil não se beneficiam dos financiamentos dos Fundos Constitucionais, e sua execução fica restrita à proposição de emendas parlamentares, na maioria das vezes, sem articulação com as estratégias estabelecidas.

No entanto, vale destacar uma proposta de experiência-piloto em 5 cidades-gêmeas, no ano de 2005: Tabatinga (AM) – Leticia (Colômbia); Ponta Porã (MS) - Pedro Juan Caballero (Paraguai); Dionísio Cerqueira (SC) – Barracão (PR) – Bernardo de Irigoyen (Argentina); Uruguaiana (RS) – Paso de Los Libres (Argentina); e Santa do Livramento (RS) e Rivera (Uruguai). O Quadro 1 mostra os valores autorizados para as cidades-gêmeas Barracão (PR) – Dionísio Cerqueira (SC) – Bernardo Irigoyen (Argentina), no orçamento de 2005.

SEGUIMENTO APOIADO	INICIATIVAS	RECURSOS (R\$)
Dinamização econômica	7	2.878.148,67
Infraestrutura econômica	1	77.456,86
Infraestrutura social	15	8.965.113,30
Organização social e institucional	4	16.461,17
Total	27	11.937.180,02

Tabela 1 - Valores autorizados para as cidades-gêmeas Barracão (PR) – Dionísio Cerqueira (SC) – Bernardo Irigoyen (Argentina), no orçamento de 2005*.Fonte: Agenda de Compromissos do MI (2005).

*Os valores monetários utilizados pela pesquisa foram atualizados para 04/2020 pelo IGP-M FGV.

Percebe-se que, no planejamento de 2005, as iniciativas previstas são marcadas por uma atuação abrangente. Esperava-se, destas intervenções, a redução das desigualdades e a integração entre as cidades assistidas, bem como o desenvolvimento regional integrado, além de melhorias no sistema de governança e participação da sociedade local e a ativação das potencialidades locais.

Os investimentos autorizados no orçamento de 2005 não foram realizados em sua plenitude. De acordo com Cargnin (2014), as poucas ações desenvolvidas se restringiram basicamente a obras de infraestrutura. Executou-se um projeto de fortalecimento da vitivinicultura no Sudoeste do Paraná, porém os dados não indicam os municípios assistidos, tampouco os valores alocados.

De acordo com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, do Ministério do Desenvolvimento Regional, o PDFF foi um programa que não saiu do “papel”. Constituiu-se basicamente em um programa de “gaveta”. As interferências políticas e partidárias esvaziaram o Programa. Com efeito, em 2012, foi desmembrado em dois novos programas: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e Integração Sul-Americana⁷.

Segundo o Diretor, por causa das interferências políticas e partidárias, o Programa foi desvirtuado, e poucas ações foram empreendidas com foco no planejamento. O PDFF teve resultados ainda menos expressivos do que o PROMESO. No caso do PROMESO, existiam os Fóruns, que embora apresentassem fragilidades, trouxeram avanços históricos quando comparados às formas centralizadas de governo.

Diversos problemas foram encontrados no PDFF, a saber: i) ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados; ii) falta de coordenação; iii) distribuição territorial irregular dos recursos; iv) aplicação parcial de recursos disponíveis; v) ausência de monitoramento das ações e seus resultados e vi) insuficiência dos controles internos dos órgãos governamentais que operaram o Programa (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Paradoxalmente, a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, em 2005, foi negativa do ponto de vista da execução. No plano teórico e normativo, houve avanços significativos: i) a faixa de fronteira passou a ser vista não apenas como uma área de estratégia militar e ii) as desigualdades regionais passaram a ser consideradas em suas diferentes escalas territoriais. No entanto, com reformulação do Programa e a divulgação do governo, deputados e senadores foram descobrindo o programa e utilizando-o para interesses particulares via emendas parlamentares, que se tornaram cada vez mais presentes no orçamento (CARVALHO, 2010, p. 219-222). Além disso:

Entre os principais problemas, pode ser destacada a quase ausência do tratamento de temas estratégicos transnacionais no âmbito das políticas públicas. A parcela mais significativa das ações considera apenas um lado da integração, ou seja, mesmo que apresente em sua motivação a integração, o próprio Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tem como maior preocupação a reestruturação econômica pontual de cidades do lado brasileiro, sem considerar os países vizinhos (CARGNIN, 2014, p. 73).

Em 2010, criou-se a Comissão Permanente para o Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira (CDIF), que teria a função de coordenar as políticas públicas nas regiões de fronteira. Nesse sentido, em 2011 originou-se o Núcleo Estadual de Fronteira do Paraná para delinear e coordenar políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal na área de fronteira. Entretanto, os núcleos estaduais têm se mostrados passivos, sem estratégias definidas, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional. Em 2019, a II Política Nacional de Desenvolvimento Regional manteve a faixa de fronteira como área prioritária, mas não sinaliza qual programa será responsável pelas ações nessa porção territorial.

Pode-se afirmar que a execução da PNDR no Sudoeste do estado do Paraná, mediante o PROMESO e o PDFF, não atingiu os resultados esperados, pois ambos os programas apresentaram uma série de problemas. Como consequência, foram extintos. A operação da PNDR de forma desordenada se expressa visivelmente na pesquisa e nos relatórios do Tribunal de Contas da União, o que mostra a longa distância entre o que foi proposto e efetivado, principalmente em razão da falta de coordenação, das interferências políticas e da não aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

CONCLUSÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional pode ser considerada o marco da retomada do planejamento territorial no âmbito das políticas públicas, em especial para as regiões com baixas taxas de dinamismo econômico e preocupantes indicadores socioeconômicos.

Na mesorregião Sudoeste do Paraná, a PNDR possibilitou o desenvolvimento de ações tanto do PROMESO, por meio da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, como do PDFF, a partir de ações executadas principalmente no município de Barracão. Os projetos realizados, e que puderam ser localizados por esta pesquisa, foram condizentes com a realidade local, mas a maior parte dos investimentos não pôde ser localizada. As ações apresentadas na pesquisa estavam previstas na agenda de compromissos do Ministério do Desenvolvimento Regional (na época, Ministério da Integração Nacional), como no Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Entre o período de vigência do PROMESO e do PDFF, foram desenvolvidos projetos de capacitação, implantação/fortalecimento de arranjos produtivos locais, criação de universidade federal, organização da sociedade local/regional e melhorias na infraestrutura.

No âmbito do PROMESO, merece destaque a implantação de projetos de fortalecimento das agroindústrias, da piscicultura e da vitivinicultura. Ressalta-se, pela sua capacidade de transformação na região, a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com campus nas cidades de Realeza e Laranjeiras do Sul, no Paraná. Embora não tenha sido desenvolvida exclusivamente pela Política, o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul participou ativamente do movimento de reivindicação da universidade.

O PDFF, por sua vez, teve uma participação mais tímida, restringindo-se à implantação de um projeto de fortalecimento da vitivinicultura e das obras de infraestrutura, especialmente em Barracão, considerada prioritária devido à sua definição como uma das cidades-gêmeas do Programa.

Ao se considerar que a PNDR foi reeditada em 2019, a constituição de um arranjo institucional de cooperação entre as instâncias de poder e gestão se coloca como um grande desafio para a eficiência das ações a serem desenvolvidas. Para isso, a implantação de mecanismos de gestão mais democráticos e a aplicação de um sistema de governança cooperativo vertical e horizontalmente são imprescindíveis.

Por fim, frisa-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná transitou da possibilidade de avanço para a persistência do problema, porque o avanço teórico e normativo proposto não foi acompanhado por uma evolução dos meios práticos de intervenção. Isso inviabilizou a aplicação da metodologia prevista, tornando-se uma política pública esvaziada de conteúdo e efetividade. Essa forma de operar incidiu diretamente na qualidade dos gastos governamentais e na eficiência dos resultados obtidos pela Política, além de sinalizar, para a sociedade, que a falta de coordenação e ineficiência são características das intervenções do Estado.

NOTA

1- Em função das orientações do Ministério da Saúde relacionadas ao quadro de emergência de saúde pública, causado pela COVID-19, o IBGE adiou a realização do Censo Demográfico para 2021 (IBGE, 2020).

2- Em 2017, o Paraná foi dividido em 29 regiões imediatas pelo IBGE (IBGE, 2017)

3- Mais sobre os problemas de gestão da PNDR ver Acórdãos 2.375/2009; 2.919/2009 e 4.663/2015.

4- Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) foi extinta em 07 de novembro de 2006 pelo Decreto de Lei nº Decreto nº 5.955 (BRASIL/DOU, 2019).

5- Mesorregiões Diferenciadas situadas na faixa de fronteira: 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).

6- Em 18 de dezembro de 2019, foi realizada uma entrevista dirigida com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional.

AGRADECIMENTO

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa de estudo.

REFERENCIAS

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. 2020. Projetos executados. Available at: <http://www.agenciasudoeste.org.br>. Access on: 26 Feb. 2020.

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. Relatório do Projeto de Fortalecimento do Arranjo Produtivo da Vitivinicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Porção Gaúcha, Catarinense e Paranaense. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná: Francisco Beltrão, 2011.

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. Relatório do Projeto de Implantação e Estruturação do Centro de Formação de Marteladores e Lapidadores do município de Chopinzinho (PR). Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná: Francisco Beltrão, 2008.

BRASIL. Decreto de Lei nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2007. Available at: <http://www.planalto.gov.br>. Access on: 10 Sep. 2019.

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. Available at: <http://www.planalto.gov.br>. Access on: 10 Jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento referência. Brasília, Secretaria de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, 2012.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO). Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.919. Brasília, 2009.

CARGNIN, Antonio Paulo. Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais. 1º. Ed. – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Censo Demográfico - Censo 2020. 2020. Available at: <https://www.ibge.gov.br/>. Access on: 01 Aug. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias – 2017. 2017. Available at: <https://www.ibge.gov.br/>. Access on: 01 Aug. 2020.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. Perfil avançado das regiões. 2019. Available at: <http://www.ipardes.pr.gov.br>. Access on: 23 Dec. 2019.

ROCHA NETO, João Mendes da. Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SAGA. Instituto de Desenvolvimento Regional. Relatório do Projeto de Fortalecimento e Implantação de Unidades Agroindustriais Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Porção Gaúcha, Catarinense e Paranaense. SAGA. Chapecó: Instituto de Desenvolvimento Regional, 2008.

VAINER, Carlos Bernardo. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 103-130.