

## Políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira – reflexões e aprendizados\*

Politics and instruments for territorial development in frontier ambient – reflections and learning

*Políticas e instrumentos de desarrollo territorial en ambiente de frontera – reflexiones y aprendizajes*

*Policies et instruments du development territorial en enviroment du frontier – reflexion et apprentissage*

Maristela de Oliveira França\*\*  
(maristela.franca@ms.sebrae.com.br)

Rodrigo Maia Marcelo Pirani\*\*\*  
(rodrigo.maia@ms.sebrae.com.br)

Recebido em 02/06/2013; revisado e aprovado em 19/08/2013; aceito em 06/10/2013

---

**Resumo:** Este trabalho apresenta algumas reflexões sobre o desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira, buscando a aproximação da prática dos autores com algumas teorias que fundamentam o tema. A relação entre as políticas de desenvolvimento de territórios fronteiriços, ainda, mostra-se configuradas por uma tentativa de fato, tácito, e altamente necessária quanto às suas finalidades. O desafio é fazer com que o setor público e privado atuem de forma sistêmica para propor as políticas e instrumentos que convergem em ações afirmativas, ou seja, uma visão de futuro compartilhada capaz de orquestrar estratégias sólidas voltadas a desenvolver as relações e promover os diálogos produtivos transfronteiriços

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial. Inovação. Fronteira.

**Abstract:** This work presents some reflections about territorial development in frontier ambient, trying to approximate the practice of the actors with the theories that support the theme. The relation between the frontier territories development politics, still, show themselves as highly necessary need, because of its objectives. The challenge is to make the public and private sector acting a systemic way to propose politics and instruments that converge to a affirmative action, which means, a shared vision of future capable of orchestrate solid strategies focused on developing the relations and promoting the transfrontiers productive dialogs.

**Key words:** Territorial development, Innovation, frontier

**Resumen:** Este trabajo presenta algunas reflexiones sobre el desarrollo territorial en ambiente de frontera, buscando la aproximación de la practica de los autores con algunas teorías que fundamentan el tema. La relación entre las políticas de desarrollo de territorios transfronterizos, aun, se muestra configuradas por una tentativa de facto, tácito, y altamente necesaria cuanto a las finalidades. El desafío es hacer con que lo sector privado y público actúen de forma sistêmica para proponer políticas e instrumentos que converjan en acciones afirmativas, o sea, una visión de futuro compartida capaz de orquestrar estrategias solidas volteadas a desarrollar las relaciones y promover los diálogos productivos transfronterizos.

**Palabras clave:** Desarrollo territorial, innovación, frontera.

**Résumé:** Cet article présente quelques réflexions sur le développement territorial dans l'environnement de la frontière, cherchant l'approximation de le pratique des auteurs avec les théories qui soustendent le sujet. La relation entre l'élaboration des politiques dans les zones frontalières apparaît également configuré par une tentative réellement pratique et hautement nécessaire à leurs fins. Le défi est faire le secteur public et privé actuer du manière systématique pour proposer des politiques et des instruments qui convergente en l'action positive, sa signifie une vision partagée de l'avenir capable d'orchestrer des stratégies solides visant à développer des relations et de promouvoir les dialogues productifs trans-frontier

**Mots-clés:** le développement territorial. Inovação. Frontière.

---

\* As opiniões contidas neste artigo apresentam o ponto de vista dos autores e não necessariamente a posição institucional do SEBRAE, mesmo que a experiência relatada tenha sido praticada no exercício da função.

\*\* Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul (SEBRAE/MS), Campo Grande, MS, Brasil.

\*\*\* Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Mato Grosso do Sul (SEBRAE/MS), Campo Grande, MS, Brasil.

## Introdução

Este trabalho aborda experiências de políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial para compartilhá-las com os leitores interessados em conhecer a estruturação de uma política de ação afirmativa entre o setor público e privado em ambiente de fronteira, especialmente, para as cidades gêmeas de Pedro Juan Caballero no Paraguai e Ponta Porã em Mato Grosso do Sul no Brasil, como também Puerto Suarez e Puerto Quijarro na Bolívia e Corumbá e Ladário em Mato Grosso do Sul no Brasil no âmbito do Projeto Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira do Brasil, Paraguai e Bolívia (Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras), iniciativa do SEBRAE e do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que iniciou em 2007 um processo de diálogo transfronteiriço para disseminar conhecimentos empresariais dirigidos a fortalecer as micro e pequenas empresas, aproveitando sua condição no ambiente de fronteira como oportunidade de expansão das relações produtivas.

Na segunda parte, é apresentado um panorama da dinâmica da América Latina, revelando, que as potencialidades são bem maiores do que as fraquezas desse rico continente. Essa reflexão partiu do princípio de que é necessário olhar o todo para enxergar as partes. Logo, para expor a opinião se a América Latina apresenta uma dinâmica favorável para o desenvolvimento, foi observada a cultura de países como Chile, Uruguai, Peru, Colômbia, Argentina, além, do Paraguai e da Bolívia, para relatar os pareceres e a certeza de que a visão de futuro exposta neste trabalho tem muitos seguidores que marcham rumo ao enfrentamento dos desafios apresentados ao continente.

Na terceira parte, foi levantado uma questão relevante e, que ainda persiste: como e quem deve orquestrar as ações para o desenvolvimento? É sabido que as políticas de integração produtiva geram externalidades positivas que impactam todas as dimensões do desenvolvimento, sobremaneira, do capital humano, natural, econômico e social, ou seja, tudo que tem relação de interdependência. Nesse contexto, tornou-se premente ma-

pear as principais políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial e observar sobre a contribuição de cada uma na transformação da realidade do ambiente de fronteira.

Diante dessa questão, foi adotada uma ótica diferente para enfrentar os desafios da integração de iniciativas. Logo, a reflexão recaiu sobre como alinhar as incalculáveis políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial, para olhar os problemas do território no todo e propor soluções em partes, pois não se pode esquecer da linha imaginária das fronteiras, que, ao mesmo tempo que separa geograficamente os países, também consegue uní-los, mantendo sua vocação e identidade local.

Em síntese, na terceira parte apresentamos as políticas e instrumentos que nortearam o foco estratégico do Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras, e também, algumas particularidades que observamos acerca das iniciativas que contribuem com o processo de desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira. A reflexão trata de que as iniciativas são projetos, ou seja, um conjunto de ações integradas com início, meio e fim, e que até dispõem de potencial para assegurar que o princípio da continuidade tenha sua interpretação e aplicação, cabendo à governança local a responsabilidade pela sustentabilidade dessas iniciativas.

A quarta e última parte refere-se à reflexão de qual a relevância e exemplos de ações afirmativas do setor público e privado na direção do desenvolvimento territorial. O Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras: Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira do Brasil, Paraguai e Bolívia (Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras), uma iniciativa do SEBRAE e do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que começou a promover um processo de estudo e reflexão sobre as singularidades empresariais das fronteiras do estado de Mato Grosso do Sul no Brasil com as do Paraguai e da Bolívia, envolvendo a integração do conhecimento no setor empresarial e da articulação com as instâncias de governança de cada território com vistas a construção de uma visão de futuro compartilhada.

É necessário que, em algum momento, todas as instituições locais sejam conscientes

de seus valores, competências, princípios e missão, sobretudo, reconhecer sua origem latina. A partir deste momento as instituições saberão escolher o momento adequado para expor suas ações afirmativas em prol do desenvolvimento territorial na faixa fronteira, ressaltando o aprendizado e, especialmente, o que poderá compartilhar.

### **1 Aspectos do território latino americano em evolução**

Foi observado que os países latino americanos, até pouco tempo, apresentaram um desenvolvimento aquém de suas expectativas em decorrência do modelo da colonização, que condicionou o continente a se manter dependente dos continentes mais ricos na disputa pelo conhecimento e riqueza. Hoje, é sabido que o modelo de desenvolvimento do passado não prevalecerá, em função do interesse pela aprendizagem coletiva e da tentativa de construir relações de confiança duradouras capazes de enfrentar os desafios do desenvolvimento da América Latina.

Acreditamos que as ações de políticas afirmativas partem da motivação que de forma tímida vão se organizando em redes, uma rede diferente, uma rede de conhecimento que interliga uma vontade coletiva de transformar a realidade dos países latino americanos. Quando falamos sobre o desenvolvimento sócio-econômico desses países, o maior desafio são as desigualdades regionais, logo, nosso trabalho é contribuir para que o crescimento do senso de cooperação seja, cada vez mais acelerado, e capaz de aproveitar as oportunidades apresentadas ao continente.

Uma constatação importante é sobre o potencial produtivo da América Latina, sobretudo, na produção de alimentos, nos investimentos na logística de integração regional, na melhoria na distribuição de renda, na redução da informalidade, na intensificação dos fluxos de negócios e na integração dos mercados. Essas alterações ocorreram nos últimos dez anos e observa-se que esse movimento não é meramente conjuntural, podendo ter durabilidade se as reformas estruturais latinas demonstrarem continuidade.

Entretanto, quando analisado o processo que estabelece a relação de confiança

entre o setor público e privado, é observado que esse ainda é um fator limitante à tão sonhada integração regional, capaz de tornar o território competitivo diante dos continentes mais desenvolvidos. Para transformar essa realidade é necessário estabelecer uma convivência mais abrangente, onde o empresário sintam-se incluído e se aproprie do sentimento de pertencimento, além de enxergar as reais possibilidades de ganho no processo de desenvolvimento, tornando possível a construção de uma relação de confiança madura entre o setor público e privado capaz de empreender políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial visando o aumento da competitividade empresarial, tais como as dotações de recursos naturais, uma localização privilegiada que reduza custos logísticos ou a disponibilidade de mão-de-obra barata. Ressalta que cada vez mais ganham relevância às vantagens competitivas dinâmicas, tais como as inovações tecnológicas, organizacionais, de gestão e de marketing, todas elas dependentes do maior acesso à informação e ao conhecimento, que por sua vez dependem da qualidade dos recursos humanos disponíveis.

É claro que para materializar a vontade coletiva da América Latina não basta um monumento, como é o caso do Memorial da América Latina<sup>1</sup>. Mais do que uma mão aberta feita em concreto, com o mapa da América Latina pintado em vermelho na palma, essa expressão artística é a referência emblemática do ônus da colonização e da luta pela identidade e autonomia cultural, política e socioeconômica. Esta obra feita, fruto do sério e obstinado trabalho de Oscar Niemayer, materializa o aperfeiçoamento das relações políticas, sociais, econômicas e culturais, onde o Brasil qualifica de forma pragmática o anseio pela integração regional entre os países latinos.

Definitivamente esses paradigmas desafiam os tradicionais e sólidos alicerces dos continentes norte-americano e europeu, os quais se mantêm em patamares de lideranças, as custas de incessantes investidas na busca

<sup>1</sup> O Memorial da América Latina possui 84.480 m<sup>2</sup> de área construída, localizada em São Paulo no Brasil. Seu papel é fomentar a pesquisa e divulgação de seus resultados. Disponível em: <<http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/index.jsp>>.

para a recomposição dos fluxos monetários, em novas e modernas fontes de solidez, na recuperação do valor de ativos, na fusão de empresas com recursos públicos e de déficits fiscais e comerciais que multiplicam de forma faraônica com o passar dos tempos. Pensando bem, será que é justo que esses continentes continuem a ser reputados como as principais potências econômicas mundiais com essas investidas?

Com base em Tânia Zapata (2009) para inovar e melhorar a competitividade é preciso apoiar a capacidade empresarial e organizativa nos diferentes sistemas e/ou arranjos produtivos locais, a fim de criar novas empresas e potencializar e diversificar as existentes. Dessa maneira, o território como ator fundamental no impulso da competitividade e criação de “entornos inovadores” junto com a capacidade de gestão empresarial, são elementos fundamentais para o desenvolvimento econômico local.

Em linhas gerais, a diversidade de oportunidades na América Latina não pode ser atribuída a uma causa isolada. Suas causas são múltiplas, envolvendo questões conjunturais e estruturais. E seus efeitos são também múltiplos, não encontrando entre os países latinos uma única e homogênea atitude de inovação para o aproveitamento das oportunidades de negócios por parte das micro e pequenas empresas.

Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2009), isto colocou as economias em uma situação sem precedentes em matéria de liquidez e solvência, comparando-se com as crises sofridas dos anos oitenta até os dias atuais o que explica por que, diferente de outras vezes, os sistemas financeiros dos países latino americanos não se deterioraram e nem se tenha produzido uma fuga das moedas nacionais, fato que contribuiu para o crescimento do continente.

É importante ressaltar que a capacidade de trabalho da população latino americana constitui fluxos comerciais representativos para desempenho econômico de todos os países do bloco. Com base nos dados de 2009 do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a América Latina constituiu um dos principais destinos das exportações brasileiras de bens e serviços com alto valor agregado. A participação de produ-

tos industrializados na pauta de exportações para a região foi da ordem de 92% no período de 1990 a 2007, respondendo por cerca de 30% das exportações totais de produtos industrializados do Brasil. Além da importância do ponto de vista comercial, a região é uma das prioridades da política externa brasileira, com destaque para o objetivo de integração da América do Sul.

O rápido crescimento econômico da América Latina, mesmo que pouco acima da média mundial, sobretudo, de forma heterogênea, demonstra que o bloco tem capacidade de implementar políticas públicas, consolidar a integração de mercados e promover a integração da infra-estrutura regional, porém, depende diretamente dos fluxos de investimentos dos países mais ricos do mundo para concretizar os projetos.

Apesar do binômio riscos-incertezas, o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) da América Latina e Caribe em 2010, foi maior que o esperado, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) através do Informe 2011: Situação e Perspectivas da Economia Mundial 2011 das Nações Unidas, a região da América Latina e Caribe cresceu 5,6% em 2010, ante um histórico de 2,1% experimentado em 2009. Não obstante, espera-se que o crescimento econômico na região diminua a 4,1 e 4,3%, em 2011 e 2012, respectivamente. Logo, o informe relata que pese a desaceleração, as perspectivas são favoráveis em comparação com os níveis históricos do continente. Ocorre que apesar do Brasil, México, Argentina, Venezuela e do Chile terem liderado esse processo, se prevê uma desaceleração em 2011, por conta da diminuição das medidas de incentivos e ao enfraquecimento previsto do crescimento do comércio global.

De qualquer forma, é inquestionável que a economia latino americana, em meio aos riscos e incertezas, avança na conquista de um tecido empresarial capaz de atuar como agente de transformação do ambiente de negócios, sobretudo, na sua capacidade de inovação e aumento da competitividade. Os demais protagonistas, a exemplo das instituições de apoio, organismos multilaterais, parlamentos internacionais, comitês transfronteiriços, agências de desenvolvimento, entidades de ensino e pesquisa e bancos de fomento, também melhoram suas ferramentas

e instrumentos que ampliam sua capacidade de inovação nesse continente.

O aprendizado sobre a dinâmica do desenvolvimento na América Latina foi quanto à forma de conduzir o processo de estruturação do projeto, focalizar adequadamente o público-alvo é o principal elemento do projeto de integração competitiva e a inovação é um resultado a ser perseguido e não uma condição de partida.

### 3 Políticas e instrumentos de integração regional

Durante esse primeiro caminhar de estruturação do Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras: Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira do Brasil, Paraguai e Bolívia, foi identificado que para orquestrar as ações de desenvolvimento é indispensável partir da análise do global para o local, em função das distintas complexidades. Assim, será apresentado as principais políticas e iniciativas de integração que compõe o mapa estratégico do projeto no contexto do ambiente de fronteira.

Este trabalho parte do princípio que o setor público deve liderar o processo de desenvolvimento territorial, induzindo a competitividade do setor privado por meio de políticas públicas, capazes de favorecer o ambiente de integração em longo prazo e, ainda, pressupõe que os diferentes atores, cada qual perseguindo sua missão, são capazes de integrar suas ações em vantagem do território em que vivemos.

No tocante aos instrumentos de integração regional a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>2</sup> é a maior ação organizada de integração do continente que teve início em 12 de agosto de 1980 com a assinatura do Tratado de Montevidéu. O grupo é formado por doze países membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, em conjunto, somam mais de 500 milhões de habitantes. Seus princípios gerais são: pluralismo em matéria política e econômica, convergência progressiva de ações parciais para a criação de um mercado comum latino-americano, flexibilidade,

tratamentos diferenciais com base no nível de desenvolvimento dos países-membros e multiplicidade nas formas de concertação de instrumentos comerciais.

O mais estratégico instrumento de integração regional é o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)<sup>3</sup>, que teve início em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. De acordo com o tratado, constitutivo do bloco, o MERCOSUL implica "a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, para lograr o fortalecimento do processo de integração".

No âmbito do MERCOSUL, temos a figura dos Estados Partes que são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a Venezuela, que se encontra em processo de adesão. Além disso, temos a figura dos Estados Associados do MERCOSUL que são Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Essa configuração é motivada pelo compromisso do MERCOSUL com o aprofundamento do processo de integração regional e pela importância de desenvolver e intensificar as relações com os países membros da ALADI.

Deve-se mencionar o Parlamento do MERCOSUL<sup>4</sup> que foi constituído em 6 de dezembro de 2006 como um órgão representativo dos cidadãos dos Estados Partes do MERCOSUL. A criação do Parlamento

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.aladi.org.br>>.

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.parlamentodelmercosur.org>>.

fundamentou-se no reconhecimento da importância da participação dos Parlamentos dos Estados Partes no aprofundamento do processo de integração e no fortalecimento da dimensão institucional de cooperação inter-parlamentar. A instalação do Parlamento do MERCOSUL contribuiu para reforçar a dimensão político-institucional do processo de integração, ao facilitar o processo de internalização, nos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes, da normativa MERCOSUL.

Merece destaque a Zona de Integração Centro Oeste Sul-Americano (ZICOSUR)<sup>5</sup> que teve início em abril de 1997 com o objetivo principal de inserir a sub-região no contexto internacional desde o ponto de vista competitivo, desenvolvendo o comércio exterior com os mercados internacionais mediante a articulação de eixos de comunicação, assim como também promover a integração social e cultural, como mecanismo para lograr o desenvolvimento econômico-social das regiões que a integram. A sub-região compreende no processo de integração regional de tipo horizontal que forma um território específico dentro do MERCOSUR. Participam da área ZICOSUR, as províncias argentinas de Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes e Misiones; os departamentos bolivianos de Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz e Tarija; o estado brasileiro de Mato Grosso do Sul; as regiões chilenas de Tarapacá e Antofagasta; e a totalidade dos departamentos de Paraguai.

Do ponto de vista integração Poder Legislativo, destacamos o Parlamento do Sul (PARLASUL)<sup>6</sup>, que teve início em 1993 para estimular o intercâmbio entre os legisladores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. O PARLASUL tem como finalidade apoiar e implementar ações integradas entre as Assembléias Legislativas destes Estados, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social, regional e nacional equilibrados, compreendendo também: efetuar levantamentos socioeconômicos da região, estudar seus problemas e propor soluções com vistas aos seus legítimos interesses; sugerir diretrizes de políticas de desenvolvimento, consoantes

os planos nacionais e em cooperação com os organismos estaduais, nacionais e de países do continente; zelar, sugerindo providências para que o intercâmbio regional, nacional e internacional venha a permitir a justa retenção e fixação dos resultados da atividade econômica como fator positivo ao desenvolvimento integrado; propor estratégias e planos de ação com vistas à inserção da economia regional ao processo de integração latino-americano, especialmente junto ao MERCOSUL; e estimular o intercâmbio nas diversas áreas dos Poderes Legislativos signatários de forma a harmonizar e consolidar as ações de interesse comum.

Diante disso, é reconhecido a participação do Brasil nos fóruns qualificados que investem em políticas e estratégias para reverter a situação de desigualdade social na região, são bem intencionados porque buscam oportunidades de geração de trabalho e renda para toda a população. O desenvolvimento regional constitui um dos cinco megaobjetivos estratégicos do Governo Federal, devidamente incluída no Planejamento Plano Plurianual (PPA). Em sintonia com essa diretriz em 2007 o Governo Federal formulou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>7</sup>, instrumento que orienta e estabelece premissas para a redução das desigualdades regionais brasileiras.

Entre os principais objetivos do PNDR destacam-se: o fortalecimento do protagonismo local e das relações de trabalho; a elevação do capital social e a preservação do meio ambiente; a promoção da competitividade das unidades produtivas para inserção no mercado; a sustentabilidade, a inovação e a preservação do ambiente; a dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, a redução dos desequilíbrios inter e intra-regionais em bases sustentáveis.

Nesse sentido foram estruturados cinco grandes programas que desenvolvem ações voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e das populações que nelas residem e trabalham: i) o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.zicosur.org.ar>>.

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.parlasul.org>>.

<sup>7</sup> Instituída pela Presidência da República por meio do decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

(PROMESO); ii) o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER); iii) o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER); iv) o Programa Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR); e v) o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

Com respeito ao PDFF, este visa a mudança de conceito no tocante às fronteiras, que não podem mais ser entendidas como uma agenda negativa, uma região concentradora e propícia a prática de delitos diversos, e sim como uma região com a singularidade de catalisar processos de desenvolvimento sub-regional e de integração territorial e regional. Faixas contíguas dos países apresentam vantagens comparativas para provocar o fortalecimento regional com base em características políticas e propósitos comuns, o que reforça o caráter estratégico dessa região para a competitividade do país e para a integração do continente.

O PDFF, coordenado pelo Poder Executivo através do Ministério da Integração Nacional, atua em sintonia com as agendas do Ministério das Relações Exteriores e com as de desenvolvimento propostas pelas administrações estaduais e municipais que se encontram no ambiente de fronteira e tem como objetivo principal 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.

O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, alinhado às diretrizes macroeconômicas e em consonância com as políticas de integração regional, desenvolveu o Plano de Desenvolvimento Plurianual 2008/2011, que define como Visão de Futuro “Fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável”.

As diretrizes que norteiam este Plano buscam: i) aumentar a competitividade dos recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e de infra-estrutura; ii) modernizar a estrutura administrativa para oferecer melhores serviços públicos; iii) estimular o uso sustentável dos recursos naturais; iv) priorizar a educação e fortalecer o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação; v) ampliar a

infra-estrutura social-urbana; vi) diversificar as cadeias produtivas atraindo investimentos privados; vii) agilizar a inclusão social, a identidade cultural, os direitos humanos e o combate à pobreza; e viii) equilibrar a gestão fiscal ampliando a capacidade de investimento do Estado.

Na perspectiva da gestão integrada de territórios o Estado de Mato Grosso do Sul elaborou o Índice de Responsabilidade Social dos Municípios de MS (IRS/MS) e compreende um valioso instrumento, já existente em outros Estados, que auxilia na formulação de políticas públicas e também na avaliação da efetividade das mesmas. O IRS/MS permite conhecer a situação de cada município do Estado em relação às variáveis: riqueza, longevidade e escolaridade. Em síntese, os municípios que expressam os piores resultados são aqueles localizados na Faixa de Fronteira do Estado e que exibem suas principais deficiências, mas, ao mesmo tempo, necessitam de ações mais efetivas para minimizá-las.

O Estado de Mato Grosso do Sul obedece ao Programa Nacional de Meio Ambiente, lançado em 1981, e por meio do Zoneamento Ecológico e Econômico de Mato Grosso do Sul (ZEE/MS) estabeleceu um conjunto de normas técnicas e legais para o adequado uso e ocupação do território, compatibilizando de forma sustentável, as atividades econômicas, a conservação ambiental e a justa distribuição dos benefícios sociais.

São estudos como esse que nos faz acreditar que amanhã o nosso belo Mato Grosso do Sul, localizado no centro da Rota Bioceânica, assumirá posição privilegiada para a integração econômica, social, cultural e ambiental. A perspectiva é contemplar os três modais de transporte, como hidroviário, ferroviário e rodoviário, e todos devem percorrer o território de Mato Grosso do Sul. Lá no futuro a ligação entre o Oceano Atlântico, por meio dos Portos de Santos e Paranaguá, ao Oceano Pacífico, pelos portos do Chile, Peru e mercados andinos é uma vantagem competitiva do Estado e se apresenta como um desafio a ser superado uma vez que a rota não dispõe da infra-estrutura adequada de serviços.

Nesse contexto, foi iniciado uma busca por organismos internacionais que compartilhem do mesmo desafio, ou seja, acreditam

que a fronteira apresenta oportunidades de desenvolvimento territorial e de adensamento de cadeias produtivas. O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)<sup>8</sup> possui uma linha de financiamento para projetos de desenvolvimento local/territorial orientados a melhoria da competitividade dos pequenos negócios.

O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apontou para a necessidade de estabelecimento de instrumentos específicos de apoio ao desenvolvimento econômico local, sobretudo para fortalecer as cadeias produtivas em ambiente de fronteira. O BID é a principal fonte de financiamento multilateral e de conhecimentos para o desenvolvimento econômico, social e institucional sustentável na América Latina e no Caribe. O Grupo do BID é constituído pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela Corporação Interamericana de Investimentos (CII) e pelo Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN). A CII concentra-se no financiamento de médias e pequenas empresas, enquanto o FUMIN promove o crescimento do setor privado com investimentos e operações de cooperação técnica não-reembolsáveis, com ênfase nas microempresas. O FUMIN no Brasil atua ativamente em parceria com o SEBRAE em diferentes projetos por todo o país.

Em linhas gerais os organismos internacionais que atuam no desenvolvimento territorial e empreendem projetos na América Latina dispõem de seus próprios estudos e pesquisas, contribuindo para o processo de construção e preparação do Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras.

São inúmeras as informações de organismos que atuam com cooperação técnica e possuem conhecimento explícito sobre projetos de desenvolvimento local, a exemplo do FUMIN-BID, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), Corporação Andina de Fomento (CAF), entre outras iniciativas.

São muitos os projetos estratégicos que estão em marcha. Um deles é a rota Bioceânica que ligará o Oceano Atlântico ao Pacífico e se caracteriza como um eixo internacional de integração e desenvolvimento que envolve o Brasil, Bolívia, Peru, Chile, Argentina e Paraguai. A ligação do Atlântico ao Pacífico economiza oito mil quilômetros para a Ásia e viabiliza resultados efetivos no transporte de cargas, uma vez que a economia proporcionada pela utilização dessa rota tornaria os produtos latinos mais competitivos.

O Sistema SEBRAE desenvolve projetos na fronteira latino americana que buscam a integração e a cooperação entre os países. Atualmente o Sistema SEBRAE mantém sete projetos nas regiões de fronteira com propostas de cooperação técnica para o fomento ao empreendedorismo e desenvolvimento de micro e pequenas empresas que formam um contingente de mais de 70 milhões de empreendimentos na América Latina e Caribe. Os sete projetos são: Mercado de Fronteira Brasil-Perú (Mato Grosso, Rondônia, Acre, Bolívia e Peru); Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras (Brasil, Bolívia e Paraguai); Turismo Iguassu-Misiones (Rio Grande do Sul, Argentina e Paraguai); Centro de Desenvolvimento de Tecnologias para Integração Transfronteiriça entre Micro e Pequenas Empresas do Mercosul e da América Latina - SEBRAE CDT-AL (Paraná, Argentina e Paraguai); Projeto Líder - Liderança para o Desenvolvimento Regional (Santa Catarina, Paraná e Argentina); Cooperativa de Crédito Rural do Alto Solimões (Amazonas e Colômbia); Projetos de Fronteira em Roraima (Brasil, Venezuela e Guyana).

Do ponto de vista pragmático, convém ressaltar o Centro de Desenvolvimento de Tecnologias para Integração Transfronteiriça entre Micro e Pequenas Empresas do Mercosul e da América Latina<sup>9</sup>, o SEBRAE CDT-AL é um projeto do SEBRAE Nacional, operacionalizado pelo SEBRAE Paraná, na cidade de Foz do Iguaçu. Constitui-se em uma iniciativa do SEBRAE que visa o desenvolvimento de tecnologias e apoio técnico especializado, que facilite a integração produtiva e a cooperação interinstitucional transfronteiriça entre micro e pequenas empresas brasileiras e da América latina, servindo de instrumento do sistema

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.iadb.org>>.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.sebraectd-al.com.br>>.



SEBRAE com organizações políticas, econômicas e sociais dos países vizinhos.

O Sistema SEBRAE através do CDT-AL materializa sua ação afirmativa de desenvolvimento de tecnologias e soluções empresariais para maior integração da região transfronteiriça. O principal aprendizado desse projeto para o Sistema SEBRAE é o efeito demonstração, gerando um ambiente frutífero ao conhecimento, difundindo boas práticas e experiências de sucesso, em especial, se apropriando de tecnologias para promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas.

#### **4 A presença do Sebrae/MS no ambiente de fronteira**

Vamos descrever sobre o processo de estruturação do Projeto Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras: Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira do Brasil, Paraguai e Bolívia (Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras). Uma iniciativa do SEBRAE e do Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que começou a promover um processo de estudo e reflexão sobre as singularidades das fronteiras do estado de Mato Grosso do Sul no Brasil com as fronteiras do Paraguai e da Bolívia, envolvendo a integração do conhecimento no setor empresarial e da articulação com as instâncias de governança de cada território com o objetivo da construção de uma visão de futuro compartilhada.

O Sistema SEBRAE se empenha para relatar as metodologias aplicadas em desenvolvimento territorial e difundí-los na intenção de demonstrar que o compartilhamento de pesquisas, estudos, procedimentos de coleta de dados, acrescido das ações concretas é a base de um projeto de aprendizado. Dentro dessa perspectiva, o Sistema SEBRAE, no ano de 2002 iniciou a discussão acerca dos Arranjos Produtivos Locais, com intuito de atender as novas diretrizes propostas pelo setor público e privado para a cooperação técnica bem como proporcionar uma formação das instituições locais voltadas ao apoio das micro e pequenas empresas, e que se mantém até os dias de hoje.

Em 2004 o SEBRAE/MS decidiu liderar a iniciativa de estruturar uma proposta de

visão de futuro transfronteiriça, compartilhando as oportunidades e integrando os desafios para promover a integração do ambiente de fronteira. A primeira iniciativa foi o projeto binacional, denominado Projeto Turismo Sem Fronteira – Brasil e Paraguai (Ponta Porã e Pedro Juan Caballero), desenvolvido desde 2005. O Turismo Sem Fronteira é um importante elo para consolidação da identidade das comunidades da fronteira. O estudo da sua personalidade, sua capacidade de produzir, suas formas de construir, sua arquitetura, suas tradições, música, folclore, sua forma de aglutinar-se em torno de ideias e criação de uma estrutura, tornou-se um importante impulso para o desenvolvimento integrado do território. A partir da vivência dessas iniciativas, foi feita a segunda reflexão que atenta para o como e quem deve orquestrar as ações para o desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira.

Justifica-se a necessidade de atuar em projetos de fronteira, devido às oportunidades geradas a partir do processo de industrialização e de integração regional dos países e que impactam as micro e pequenas empresas. Para aproveitar as oportunidades de negócios as empresas locais devem estar aptas a fornecer bens e serviços adequados para as grandes empresas, caso contrário, e economia local será pouco dinamizada.

No Mato Grosso do Sul o debate sobre políticas de ações afirmativas, bem como as reflexões sobre como aproveitar melhor as oportunidades geradas a partir do desenvolvimento territorial, datam da última década, quando de forma madura, o setor público e privado, ordenadamente, debateram sobre a importância da convergência de interesses em torno de uma agenda positiva estratégica. Para esse grupo, o enfoque do debate foi aquele que norteou os chamados projetos “Portadores de Futuro”, o qual parte da sensibilização do setor público e privado para que mobilizem suas capacidades de materialização das estratégias através de ações concretas de desenvolvimento empresarial com o objetivo ao adensamento de cadeias produtivas em territórios selecionados.

Esse debate foi a âncora de um processo de tomada de decisão, especialmente do SEBRAE/MS, que propôs uma ação afirmativa em formato de projeto piloto, denominado

Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras, não apenas pela justificativa de luta pela redução da desigualdade regional, mas, pela presente oportunidade de promover a inclusão econômica da micro e pequena empresa no processo de industrialização acelerada do estado Mato Grosso do Sul e assim desfazer o reconhecido passado de estagnação e subdesenvolvimento da faixa de fronteira.

Essa iniciativa, liderada pelo SEBRAE/MS, propõe acompanhar a dinâmica econômica, explorar a vocação dos territórios, estabelecer redes de parceiros para construir alianças estratégicas e multiplicar os esforços na busca da inovação, à luz de uma visão de futuro compartilhada do desenvolvimento territorial na fronteira paraguaia, entre os municípios de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) e na fronteira boliviana entre os municípios de Corumbá, Ladário (Brasil) e Puerto Suarez, Puerto Quijarro (Bolívia). E ainda, a partir da ideia de que o aprendizado é conquistado com acertos e erros após consistentes diálogos produtivos transfronteiriços.

Esse Projeto foi concebido, com base nas demandas do mercado local (MPEs, fornecedores locais e empresas-âncora) e em apoio às políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento regional sustentável com foco no fortalecimento de cadeias produtivas transnacionais selecionadas, uma vez que diferentes entidades representativas da indústria, do comércio e serviços, da agricultura, de agentes do governo e de estudiosos da academia apontaram para um descompasso tecnológico das empresas fornecedoras inseridas nas cadeias produtivas de alimentos, sucroalcooleiro, florestas, minero-siderúrgico e turismo.

O objetivo geral do projeto é promover o desenvolvimento econômico, sustentável e integrado dos dois territórios fronteiriços selecionados do Brasil com Bolívia e Paraguai, aproveitando sua condição da região de fronteira como oportunidade de expansão das relações produtivas. O objetivo específico é fomentar a competitividade das micro e pequenas empresas nestes territórios, facilitando sua integração em redes e cadeias produtivas com grandes empresas âncoras.

Para a estruturação do projeto, foi tomada a iniciativa de buscar soluções alternativas para minimizar os gargalos observados

nos processos econômicos da região que se estendem aos territórios transfronteiriços. Esta proposta tem por objetivo priorizar as cadeias produtivas e, mais especificamente, os elos que precisam ser fortalecidos para garantir qualidade, produtividade e competitividade, com foco no uso das competências disponíveis e seu fortalecimento por meio da capacitação gerencial e tecnológica das micro e pequenas empresas fornecedoras das empresas-âncora no contexto das cadeias produtivas da mineração, alimentos, turismo, florestas e agroenergia.

O êxito do Projeto é sustentado em função dos seguintes aspectos: i) valorizar os saberes locais e promover um enfoque metodológico participativo que permita a troca de experiência; ii) identificar as oportunidades, aproveitando as vantagens comparativas locais e convertendo-as em vantagens competitivas, descobrindo formas de integração com os diversos mercados; iii) incentivar a participação efetiva dos fornecedores nas cadeias produtivas, com o objetivo de ampliar os benefícios diretamente relacionados à sua atuação; iv) promover a geração de trabalho e renda; v) consolidar parcerias sob a forma de vínculos entre empresas-âncora e seus fornecedores; vi) incentivar a disseminação dos conhecimentos gerados por instituições de pesquisa, fomento e universidades; vii) formar capacidades locais para gestão de empreendimentos; viii) replicar as metodologias de capacitação, assistência técnica e inovação.

Para sustentar o alcance do objetivo descrito, o Projeto está organizado em quatro componentes com planejamento de execução no horizonte de 42 meses, a saber:

<sup>10</sup>Componente 1: Formação de redes e desenvolvimento de capacidades. Este componente prevê elevar as capacidades locais e a articulação entre as instituições e entre as empresas, reforçando assim a implementação dos outros componentes mais específicos do projeto. Incluem-se ainda as atividades relacionadas com a formação e conservação dos Comitês Gestores Locais formados por diversos atores locais do projeto. Considera-se

<sup>10</sup> Os Bens Públicos em sentido amplo compreende na integração econômica, institucional, funcional e comercial para reduzir as assimetrias entre os países de uma região e o fortalecimento das instituições nacionais e regionais.

o apoio as seguintes atividades: a) diagnóstico produtivo e mapeamento das instituições; b) formação e assistência técnica para as equipes técnicas das instituições públicas e privadas dos territórios; c) apoio à criação de redes de empresas, integrando grupos de empresas horizontalmente assim como facilitando sua inserção em cadeias de valor específicas.

Componente 2: Formação de recursos humanos e serviços de desenvolvimento empresarial. Este componente tem por objetivo fortalecer e adequar a oferta de serviços as micro e pequenas empresas, particularmente a favor das que tenham gerado redes ou que participem das cadeias produtivas priorizadas pelo projeto. Desta forma, considera-se chegar ao ponto onde a oferta de serviços empresariais nos dois lados da fronteira sejam equivalentes, possivelmente melhorando sua qualidade e eficiência assim como o nível de acesso a estes serviços que as empresas podem ter. Para tal fim, é prevista a realização das seguintes atividades: a) desenvolvimento e transferência de produtos e metodologias de capacitação e assistência técnica a partir da experiência do SEBRAE e adaptando-os a realidade local, de acordo com as necessidades e características das empresas da faixa de fronteira; b) implementação de serviços empresariais priorizando-se as ações de formação e assistência técnica previstas nos planos de ação das redes de empresas (desenvolvidas no componente 1) e aquelas a favor das empresas das cadeias de valor atendidas pelo projeto, inclui-se ainda a implantação de serviços básicos empresariais (gestão de produção e financeira, recursos humanos, etc.); c) inclusão econômica e emprego dos setores mais vulneráveis.

Componente 3: Pacto Local de Inovação. Este componente tem por objetivo promover a incorporação de inovações nas empresas dos setores produtivos priorizados e a consolidação das cadeias de valor. Para tal, constituir-se-á uma facilidade concursável para financiar a realização de projetos específicos de capacitação e assistência técnica a empresas e/ou para apoiá-las na preparação de projetos de inovação de maior envergadura, para que tenham acesso aos fundos públicos que estejam disponíveis.

Componente 4: Desenvolvimento de bens públicos<sup>11</sup>. O objetivo deste componente é melhorar as condições para o desenvolvimento das atividades produtivas nos territórios selecionados. Para este fim serão promovidas iniciativas específicas que contribuam com o desenvolvimento de vantagens competitivas, como um sistema de informação econômico útil para as decisões das empresas ou, uma melhora no registro de empresas para a formalização, uma simplificação de processos aduaneiros, iniciativas de valorização cultural, preservação do meio ambiente, entre outros.

Componente 5: Monitoramento, lições aprendidas e difusão de resultados. Este componente tem por objetivo registrar, avaliar, disseminar e desenvolver um método para a réplica/expansão da experiência. Através deste componente se apoiarão as seguintes atividades: (i) a construção e manutenção de um sistema de monitoramento, que inclui o levantamento da linha de base baseado no SIMPLED<sup>11</sup>; (ii) a realização de seminários e eventos de difusão de experiências; (iii) a participação em eventos externos onde se possa difundir a experiência e conhecer outras; e (iv) a sistematização das experiências realizadas para sua melhor difusão e adaptação.

Como já descrito anteriormente o presente trabalho, denominado Políticas e Instrumentos de Desenvolvimento Territorial em Ambiente de Fronteira – reflexões preliminares, é resultado da experiência acumulada dos autores nos últimos anos três anos. Não se trata, portanto, de uma ferramenta teórica, mas essencialmente prática. Sendo assim, segue algumas questões para debates, com a intenção de provocar nos leitores novos questionamentos que poderão multiplicar e disseminar as ações empreendidas neste trabalho.

### Considerações finais

Em face das características e abrangência do tema “ambiente de fronteira” e das peculiaridades dos territórios transfronteiri-

<sup>11</sup> O SIMPLED é o sistema de monitoramento desenvolvido para a família de projetos de Promoção da Competitividade Local do Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

ços, apresenta-se como considerações finais algumas questões que poderão ser utilizadas para a formulação de hipóteses ou em debates com objetivo estimular o processamento de ideias em torno do aprendizado e a troca de informações.

Um dos desafios apresentados pelos projetos de desenvolvimento territorial é com relação a identidade e vocação territorial. Para iniciar o debate a primeira questão é como potencializar a vocação e identidade territorial em ambiente de fronteira?

O alinhamento estratégico entre as instituições ligadas ao desenvolvimento da empresarial e aumento da competitividade, apresenta-se mais como uma oportunidade do que um desafio. Observa-se que a cooperação institucional e as redes de aprendizagem são iniciativas interdependentes e que permitem o intercâmbio entre os projetos e boas práticas. Logo, quais seriam as possibilidades de multiplicar os projetos de integração competitiva em ambiente de fronteira?

A união de esforços na construção de um cenário favorável para a aceleração da competitividade talvez seja o principal desafio dos projetos de integração econômica regional.

Seria possível estabelecer políticas públicas específicas para o desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira?

## Referências

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID; FUNDO MULTILATERAL DE INVESTIMENTOS - FUMIN. *RG-M1170: Apoio a Integração Competitiva em Ambiente de Fronteira*, 2010. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/>

[project-information-page,1303.html?id=RG-M1170](http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=RG-M1170)>. Acesso em: 22 mar. 2011, 14hs.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. CCR: Seu papel no financiamento à Infra-Estrutura. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Balço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe*. Divisão de Desenvolvimento Econômico. Ed. 2009. Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/38064/Documento\\_Informativo\\_PT\\_2.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/38064/Documento_Informativo_PT_2.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2011, 9h.

GARCEZ, C. M. D. Sistemas locais de inovação: uma abordagem conceitual. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro: 2000.

NACIONES UNIDAS - UN. Situación y e Perspectivas de la economía mundial 2011: América Latina y el Caribe em marcha firme hacia la recuperación económica em 2010, pero a ritmo pausado em 2011 y 2012, informan las Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 2011. Disponível em: <[http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_current/2011wesp\\_pr\\_latnam\\_sp.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2011wesp_pr_latnam_sp.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2011, 14h.

PAULA, Juarez de. *Território e competitividade sistêmica*. Brasília, 2009. Disponível em: <[www.biblioteca.sebrae.com.br](http://www.biblioteca.sebrae.com.br)>.

SERVIÇO DE APOIO AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. *Orientações do SEBRAE para atuação no Desenvolvimento Territorial*. Brasília: Unidade de Desenvolvimento Territorial, 2009.

\_\_\_\_\_. *Cooperación internacional em apoyo a las micro y pequeñas empresas*: Unidade de Assuntos Internacionais. Brasília, 2009.

ZAPATA, Tania. *O debate mundial e o desenvolvimento territorial*. Apostila Curso de Iniciação em Desenvolvimento Territorial. Brasília: Universidade Corporativa SEBRAE, 2009.