

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BRUNA RAMBO

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA - CIF: ESTUDO  
EXPLORATÓRIO SOBRE O SENTIDO, A TRAJETÓRIA E AS REALIZAÇÕES DE  
UMA EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA NO SEIO DO  
MERCOSUL**

FLORIANÓPOLIS, 2017

**BRUNA RAMBO**

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA - CIF: ESTUDO  
EXPLORATÓRIO SOBRE O SENTIDO, A TRAJETÓRIA E AS REALIZAÇÕES DE  
UMA EXPERIÊNCIA DE COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA NO SEIO DO  
MERCOSUL**

Monografia submetida ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para obtenção do grau de Bacharelado em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

FLORIANÓPOLIS, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A banca examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Bruna Rambo na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho intitulado “Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF: estudo exploratório sobre o sentido, a trajetória e as realizações de uma experiência de cooperação fronteiriça no seio do Mercosul”.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

---

Prof. Dr. Marcos Alves Valente

---

Prof. Dra. Iara Costa Leite

*Aos meus pais, por serem as estrelas da minha  
vida.*

*“O amor é a força mais sutil do mundo”.*

(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

O crescimento da participação dos atores não estatais nas relações internacionais é um fenômeno que foi se destacando nas últimas décadas do século XX, ampliando a interdependência recíproca e a imprescindibilidade de cooperação dentro da comunidade internacional. Neste contexto, o Mercosul fomenta iniciativas de cooperação transfronteiriça, contribuindo para enfrentar impasses e criar oportunidades coletivamente, podendo resultar na impulsão do desenvolvimento. De maneira geral, os atores subnacionais no Mercosul figuram tanto por meio das instituições criadas no seio do bloco, quanto por iniciativas próprias a favor da cooperação internacional. Esta pesquisa visa, portanto, apresentar este assunto destacando o envolvimento de Santa Catarina no Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que abrange Dionísio Cerqueira, no extremo oeste catarinense, Barracão e Bom Jesus do Sul, no sudoeste do Paraná, e também Bernardo de Irigoyen, na província argentina de Misiones. Como ferramenta de cooperação, o projeto surgiu com o objetivo de dinamizar o processo de progresso econômico e social na área em que está estrategicamente inserido. O trabalho aborda, destarte, a literatura sobre o tema da cooperação fronteiriça, descrevendo e analisando o surgimento e a trajetória do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, bem como as realizações efetivas do Consórcio e os projetos em execução.

**Palavras-chave:** Mercosul. Cooperação transfronteiriça. Consórcio Intermunicipal da Fronteira.

## RESUMEN

El crecimiento de la participación de los actores no estatales en las relaciones internacionales es un fenómeno que se ha destacado en las últimas décadas del siglo XX, ampliando la interdependencia recíproca y la imprescindibilidad de la cooperación dentro de la comunidad internacional. En este contexto, el Mercosur fomenta iniciativas de cooperación transfronteriza, contribuyendo a enfrentar impasses y crear oportunidades colectivamente, pudiendo resultar en la impulsión del desarrollo. En general, los actores subnacionales en el Mercosur figuran tanto por medio de las instituciones creadas en el seno del bloque, como por iniciativas propias a favor de la cooperación internacional. La investigación pretende, por lo tanto, presentar este tema destacando la implicación de Santa Catarina en el Consorcio Intermunicipal de la Frontera (CIF), que abarca Dionísio Cerqueira, en el extremo oeste catarinense, Barracão y Bom Jesus do Sul, en el suroeste de Paraná, y también Bernardo De Irigoyen, en la provincia argentina de Misiones. Como herramienta de cooperación, el proyecto surgió con el objetivo de dinamizar el proceso de progreso económico y social en un área en que está estratégicamente inserto. El trabajo aborda, consecuentemente, la literatura sobre el tema de la cooperación fronteriza, describiendo y analizando el surgimiento y la trayectoria del Consorcio Intermunicipal de la Frontera, así como las realizaciones efectivas del Consorcio y los proyectos en ejecución.

**Palabras-clave:** Mercosur. Cooperación transfronteriza. Consorcio Intermunicipal de la Frontera.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Municípios que integram o Consórcio Intermunicipal da Fronteira.....	32
Figura 2: Faixas de desenvolvimento humano municipal.....	34
Figura 3: Eixos de análise de ações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. ....	37
Figura 4: Proposta de desenvolvimento do Consórcio Intermunicipal da Fronteira...	40
Figura 5: Parque turístico ambiental de integração .....	45
Figura 6: Portais turísticos.....	47



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Detalhes das reuniões do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul.....	26
Quadro 2: Índice de desenvolvimento humano municipal, em 2000, da cidade de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira. ....	34
Quadro 3: Quantidade de Resoluções sancionadas pelo Consórcio Intermunicipal da Fronteira por ano.....	36
Quadro 4: Ações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira por setores. ....	41

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CIF	Consórcio Intermunicipal da Fronteira
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PIB	Produto Interno Bruto
REMI	Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.3 JUSTIFICATIVA.....	14
1.4 METODOLOGIA .....	15
<b>2 COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E PARADIPLOMACIA: CONTORNOS CONCEITUAIS BÁSICOS</b> .....	<b>17</b>
2.1 COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA.....	17
2.2 PARADIPLOMACIA .....	19
2.3 PARADIPLOMACIA NO BRASIL .....	22
2.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: PARTICIPAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	24
<b>3 CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA</b> .....	<b>29</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO E SURGIMENTO .....	29
3.2 CONTEXTO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇO.....	31
<b>4 PRINCIPAIS REALIZAÇÕES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA</b> .....	<b>37</b>
4.1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL.....	38
4.2 PROGRAMA LÍDER E PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA ECONOMIA LOCAL.....	39
4.3 EDUCAÇÃO.....	43
4.4 TURISMO .....	45
4.5 AGRICULTURA .....	48
4.6 SAÚDE.....	49
4.7 URBANISMO E MEIO AMBIENTE.....	51
4.8 HABITAÇÃO .....	52
4.9 PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	52
4.10 TRANSPORTE.....	53
<b>5 DISCUSSÃO</b> .....	<b>58</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>60</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Os processos de integração e cooperação transfronteiriços são constantes nas relações econômicas e nas políticas internacionais. Entretanto, apesar de apresentarem similaridades, esses dois processos se diferem em alguns pontos específicos. Segundo Lins (2012, p. 1) “integração implica formalização mediante acordos e/ou tratados, enquanto a cooperação prescinde de tais arcabouços, podendo resultar tão somente de convergências mais ou menos espontâneas de interesses”. No entanto, afirma Lins (2012, p. 1), “ambas tendem à articulação e ao paralelismo, pois a primeira tende a favorecer a segunda, nada impedindo que, ao mesmo tempo, esta ajude a reunir as condições para que aquela venha a acontecer”.

Em segundo lugar, vale ressaltar que a América Latina passou por profundas mudanças na última década do século XX, referentes à estrutura política, social, econômica e institucional. Conforme Rhi Sausi e Oddone (2012) durante a década de 1980, com o retorno da democracia, muitos governos latino-americanos começaram a explorar o caminho da integração como resposta à crise social e econômica a qual assistiam. Neste contexto, foi no início da década de 1990 que a integração tomou corpo regional com o Tratado de Assunção e pôde se consolidar enquanto Mercado Comum do Sul - Mercosul. Uma resposta às necessidades dos países por novas ideias e projetos que pudessem refletir a situação de mudança e dar maior dinamismo à região que havia perdido uma década a partir da chamada crise da dívida dos anos oitenta.

Como afirma Lins (2013), o processo de integração referente ao Mercosul foi acompanhado por iniciativas de cooperação entre os países membros. Uma eloquente ilustração diz respeito à cooperação entre Argentina e Brasil. Ações em torno dessa questão já tinham sido registradas antes da escalada que resultou no Mercosul, no bojo da redemocratização em ambos os lados da fronteira, um fator importante na redução das arestas ligadas à rivalidade histórica entre os dois países. Todavia, o Mercosul tem incentivado essa cooperação, que foi acompanhado por outros atos semelhantes em escopo e importância. Desta maneira, cidades com características

únicas no mundo encontraram uma forma eficaz para desenvolverem o lugar onde estão estrategicamente inseridas.

Dadas as observações acima, a pesquisa aborda os impactos econômicos, sociais, históricos e culturais na região de fronteira entre Santa Catarina, Paraná e Argentina, após a iniciativa e consolidação da cooperação e integração do CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira. O projeto de integração é constituído pelos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, no Estado do Paraná, Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina e Bernardo de Irigoyen, na província de *Misiones*, na Argentina. A proposta de desenvolvimento desse território foi definida com ações integradas do Mercosul que, como quaisquer processos de integração, favorece e estimula iniciativas de cooperação transfronteiriça de natureza institucional, o que tende a contribuir para enfrentar problemas, criar e aproveitar oportunidades coletivamente, podendo resultar em promoção do desenvolvimento.

O Consórcio surgiu com o objetivo de buscar soluções para problemas comuns e as ações práticas foram então tomando forma na região fronteiriça, com a colaboração e parceria do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), que desenvolveu o programa LIDER para o Desenvolvimento Regional, reunindo setores público, privado e do terceiro setor de 39 municípios da região de fronteira Brasil/Argentina: Sudoeste do Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina e Extremo Leste de *Misiones*. A proposta de desenvolvimento desse território foi definida com ações integradas com a visão de ser referência no Mercosul em qualidade de vida com excelência em saúde, educação, turismo, agroecologia e produtos locais. Tendo em vista este cenário, o trabalho buscará estudar essas relações, procurando entender como elas se encontram atualmente.

## 1.2 OBJETIVOS

Foram traçados, para este trabalho, um objetivo geral e três específicos.

### 1.2.1 Objetivo geral

Caracterizar, estudar a trajetória e detectar e examinar as realizações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a) Sistematizar literatura sobre o tema da cooperação fronteiriça;
- b) Descrever e analisar o surgimento e a trajetória do Consórcio Intermunicipal da Fronteira;
- c) Identificar, descrever e avaliar as realizações efetivas do Consórcio Intermunicipal da Fronteira e os projetos em execução.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

De acordo com o conceito westfaliano de Estado-nação, regiões fronteiriças constituem-se de uma marca divisória entre dois Estados soberanos e, parte de sua natureza é usada na ideia de separação e demarcação de continuidade geográfica. No entanto, fronteiras são também espaços de interação humana cada vez mais importantes, e suas organizações administrativas representam entidades ativas de participação política que não podem estar distantes à globalização das relações internacionais. Conseqüentemente, regiões de fronteiras podem desempenhar um papel fundamental nos processos de cooperação entre Estados e de integração regional. A este respeito, a cooperação transfronteiriça pode oferecer às regiões colimitadas alternativas de desenvolvimento comum, que ajuda a atenuar alguns efeitos da divisão artificial (LINS, 2008; LINS, 2013; ANDREATTA, 2016).

A abordagem da dimensão subnacional tem, por conseguinte, importância no estudo das Relações Internacionais, ainda mais em meio ao florescimento das organizações internacionais no seio da nova ordem mundial que questionou o papel centralizador do Estado – prerrogativa básica das teorias clássicas de Relações Internacionais. Na mesma medida, a questão acerca das zonas de fronteiras insere-se na revisão de conceitos básicos da definição da área de exercício do poder do Estado que vem sendo cada vez mais relativizada pela sua porosidade e permeabilidade em função da dinâmica da globalização. O estudo do Mercosul como âmbito de ação desses novos atores justifica-se pela importância geoestratégica das nações que o bloco engloba, sendo o Brasil um país muito relevante tanto politicamente, quanto economicamente. Pode-se dizer que a problemática das

fronteiras internas do Mercosul inscreve-se no rol de temas importantes e merecedores de atenção nesses termos.

A pesquisa busca, à vista disso, analisar a constituição do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, bem como as principais ações voltadas à cooperação transfronteiriça e como a mesma atua no nível da integração regional, tendo por unidade de análise a região específica de fronteira entre Argentina e Brasil. Nesse âmbito de cooperação, percebeu-se que este trabalho demonstra sua importância e o mapeamento dos benefícios do consórcio seria viável e oportuno. A chance de a autora estar em contato direto com os fundadores do projeto, por residir na região em que incide essa iniciativa, contribui e amplia gradativamente a visão em relação às práticas do setor. A partir dos resultados da pesquisa, os fundadores e munícipes do consórcio terão a oportunidade de aprofundar o conhecimento da realidade, e o CIF, por sua vez, poderá ter mais subsídios para estabelecer estratégias de apoio ao fortalecimento econômico local.

#### 1.4 METODOLOGIA

O presente trabalho utilizará o método de pesquisa bibliográfica sobre o tema, por meio de fontes já existentes e confiáveis, como livros, artigos e estudos de caso, para traçar um panorama da situação atual da cooperação catarinense no âmbito do Mercosul. Para tanto, serão empregados trabalhos concluídos, tanto de forma geral sobre cooperação transfronteiriça quanto de estudos efetuados com fontes primárias sobre o tema.

Para o primeiro objetivo, buscar-se-á demonstrar as principais abordagens das teorias de cooperação fronteiriça por meio de uma revisão bibliográfica e documental buscando congregiar conhecimento para uma compreensão mais aprofundada sobre a questão da cooperação transfronteiriça e da paradiplomacia. A descrição será feita por meio de fontes primárias e de estudos científicos que já buscaram problematizar esse tema. Serão utilizados estudos reconhecidos na área, com o objetivo de trazer uma explicação geral sobre este tema. Para isto os escritos de Salomón (2008) serão essenciais. Fontes secundárias, artigos científicos, dados estatísticos de outras entidades, de outras organizações internacionais, documentos oficiais e tratados, também serão utilizados para trazer diferentes perspectivas acerca do assunto.

O segundo objetivo, que busca descrever e analisar o surgimento e a trajetória do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, será alcançado também através de pesquisa documental, com exposição de alguns estudos já realizados sobre o tema, advindos de artigos, notícias jornalísticas, e relatórios institucionais.

O último objetivo pretende identificar, descrever e avaliar as realizações efetivas do Consórcio Intermunicipal da Fronteira e os projetos em execução. Para isto será utilizada pesquisa bibliográfica, relatórios advindos de entidades estaduais e municipais, como o Caderno das Ações Integradas, que apresenta um resumo das atividades realizadas pelo Consórcio.

O tema da dimensão subnacional será tratado ao longo de todo o estudo merecendo destaque no último capítulo em que se fará uma análise dos entes federativos como protagonistas na promoção da cooperação internacional. O feito é no sentido de ilustrar de fato a ocorrência do fenômeno tanto da formação quanto na atuação internacional de entes subnacionais juntamente com suas respectivas consequências e impactos sobre o espaço transfronteiriço que as engloba. E por fim, e não menos importante, questionar como se pretende seguir no futuro, com o incentivo do Consórcio na região, trazendo consigo possíveis oportunidades.



## **2 COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E PARADIPLOMACIA: CONTORNOS CONCEITUAIS BÁSICOS**

O presente capítulo visa delinear o tema das cooperações fronteiriças, incluindo seu histórico, modelo e pressupostos básicos. Dentre eles encontra-se a paradiplomacia, que será abordada visando estabelecer compreensões entre a centralidade do poder governamental e a descentralização de cooperações internacionais ao nível municipal e estadual.

### **2.1 COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA**

A exclusividade territorial, a não interferência de atores externos nos assuntos internos de cada país e a igualdade jurídica constituíram-se como os preceitos básicos fundadores do Estado moderno e delinearão o cenário em que as relações internacionais eram realizadas. Neste contexto, não era tolerado que nenhum grupo fizesse oposição à autoridade governamental estatal que, por sua vez, controlava suas circunscrições territoriais para não sofrer nenhum tipo de ingerência externa (DIAS, 2010).

As fronteiras, que delimitavam o território onde começava um determinado Estado e terminava outro, têm estreita relação com a soberania, visto que separam não somente um espaço geográfico, mas também valores, ordens e identidades coletivas instauradas no decorrer da história, sob a égide do Estado (ANDREATTA, 2016).

Ao longo do tempo, porém, diante das profundas modificações tecnológicas, sociais e econômicas, a soberania dos Estados modernos sofreu alterações profundas e significativas em sua configuração, visto que eles necessitavam estabelecer cada vez mais alianças com outros Estados para se fortalecer enquanto nação e desenvolver-se nos mais diversos setores, estabelecendo, para tal fim, diferentes tipos de acordos de cooperação (NEWMAN, 2006).

Nesse contexto, a cooperação transfronteiriça é aquela que se dá entre governos locais de territórios contíguos que se traduzem em uma região de fronteira, podendo oferecer alternativas de desenvolvimento comum às regiões colimitadas,

possibilitando mitigar parcialmente os efeitos da divisão artificial (LINS, 2013; ANDREATTA, 2016).

A contribuição teórica sobre os processos de cooperação e integração regional formulada especialmente ao longo dos últimos cinquenta anos, ganha relevância na análise do desenvolvimento do capitalismo, na integração da economia internacional, no desenvolvimento de tecnologias de informação e na reformulação do papel dos Estados nacionais. Estes fatos mostram que a cooperação e a integração regional possuem um importante significado político para o desenvolvimento geral dos entes. Assim, merecem atenção especial da Ciência Política, principalmente após a disseminação de práticas de cooperação transfronteiriça na década de 1990 e o aumento do interesse por estes experimentos (LINS, 2013).

Ainda assim, faz-se de grande importância contextualizar, caracterizar e, por sua vez, relacionar a integração regional e a cooperação transfronteiriça. Para Andreatta (2016, p. 13):

A integração bem como a cooperação são basicamente processos endógenos, mas podem ser vulneráveis às forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios iniciais. No caso da integração regional, podemos considerar que a mesma é impulsionada por Estados, que buscam através de estratégias, à medida que evoluem, reduzir custos e angariar oportunidades, sejam eles políticos, econômicos ou de defesa, dessa maneira geram impactos que vão além de suas fronteiras nacionais, influenciando um conjunto de sociedades. A cooperação transfronteiriça não foge a essa regra.

De acordo com Lins (2008) a integração se diferencia da cooperação porque a primeira se refere à formalização legal de acordos estabelecidos e a segunda, por sua vez, prescinde dessa jurisdição, delineada por um cenário de convergências e objetivos comuns compartilhados por dois grupos distintos.

Entretanto, é necessário levar em consideração que tanto a integração quanto a cooperação são estabelecidas e concretizadas entre diferentes regiões devido às desigualdades socioespaciais presentes nas economias, culturas e histórias singulares de cada local. Neste contexto, a cooperação transfronteiriça se apresenta como uma ferramenta estratégica para que um determinado local supere suas próprias limitações têmporo-espaciais, que costumam ser alvo constante de tensões, riscos e ameaças (LINS, 2013, p. 4).

## 2.2 PARADIPLOMACIA

A paradiplomacia é um conceito complexo, circunscrito histórico, social e economicamente para designar determinada dinâmica nas relações estabelecidas entre diferentes entes federativos internacionais. Ela amplia o conceito tradicional de diplomacia e propõe uma nova forma de se compreender e atuar nestas relações (SALOMÓN; NUNES, 2007).

No que concerne à epistemologia e historicidade do termo “diplomacia” – entendida como o estabelecimento de relações oficiais entre Estados Soberanos que pertence à esfera da administração pública do Estado Nacional –, identifica-se que a mesma passou por diversas mudanças no decorrer do tempo, movidas pelos desafios políticos, econômicos, tecnológicos e sociais que se instauraram em diferentes momentos da história mundial.

O processo de elaboração e aplicação das políticas externas nos países foi, desde o Tratado de Versalhes até o final da Guerra Fria, realizado por meio de decisões provenientes dos governos nacionais e dos Ministérios criados para tal fim, caracterizando-se como uma modalidade de mediação internacional restrita ao governo central (NICOLSON, 1995).

Esse contexto, por sua vez, sofreu modificações no período posterior à Guerra Fria, em virtude de ações paralelas dos Estados ante as atuações diplomáticas tradicionais realizadas pelos governos. Nesta esteira, a diplomacia adquiriu duas topografias distintas na contemporaneidade, evidenciando de um lado um aumento na internacionalização dos assuntos condizentes com as políticas externas, e, por outro lado, uma maior fiscalização dos assuntos internacionais pautados nos interesses subnacionais, fragmentando e segmentando funcional e territorialmente as relações estabelecidas entre estes diversos atores (SOLDATOS, 1990, p. 36).

No decorrer do processo de reestruturação dos parâmetros e das dinâmicas das relações e cooperações internacionais, o termo “paradiplomacia” surge em contraponto à tradicional diplomacia visando delinear, explicar e estabelecer as relações internacionais que ocorrem sem a mediação direta do governo central. Neste sentido, as ações paradiplomáticas visam estabelecer acordos voltados às *low politics* (baixa política ou política de segundo nível) que compreende temas voltados à proteção ambiental, à captação de investimentos, aos intercâmbios culturais, ao

turismo, entre outros, cabendo à diplomacia gerir ações de *high politics* como segurança nacional, tratados sobre o comércio, alianças, etc. Lecours (2002, p. 93-97) considera a paradiplomacia “uma extensão da política doméstica” e a enquadra em um âmbito abrangente que inclui todas as atividades externas não-centrais realizadas por diferentes Estados e municípios.

O termo paradiplomacia surgiu em função de diversos debates acadêmicos ocorridos entre 1970 e 1980 a respeito do “novo federalismo”. Os principais porta-vozes dessa discussão foram professores dos Estados Unidos e da França, sendo eles Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos respectivamente. Estes autores entendiam a paradiplomacia enquanto contatos, iniciativas, atividades, processos e acordos internacionais, podendo ser exercidos por todas as instituições subnacionais que não inflijam os preceitos fundamentais dos órgãos diplomáticos. Nesta esteira o “para” de paradiplomacia não vai em contraponto à diplomacia, mas em consonância, devendo atuar de modo complementar para suprir as necessidades específicas de cada região (AGUIRRE, 1999).

As atividades externas que podem ser consideradas como diplomáticas, de acordo com Soldatos (1990), são aquelas que contemplam tanto elementos constitutivos de políticas exteriores quanto atores que implementem estas políticas. Para o autor, ações que apenas reproduzam o que é decidido pelo governo central não podem ser consideradas paradiplomacia, visto que elas precisam não somente dispor de autonomia, mas utilizá-la para formular, traçar e instaurar objetivos.

Nesse âmbito, a paradiplomacia, apesar da autonomia constituinte de sua existência, necessita de uma base estrutural tripartite para orientar suas ações, sendo elas o governo central, o governo local ou regional e os atores estrangeiros, que devem estar em constante coerência e concordância nos acordos realizados (SOLDATOS, 1990).

A partir do momento em que as cidades e os municípios dispõem de autonomia para realizar contatos e estabelecer acordos com os entes internacionais, eles se munem de mais ferramentas para defender seus interesses locais e ampliar a gama de recursos disponíveis para seu desenvolvimento econômico, incorporando estratégias e metodologias até então utilizadas única e exclusivamente pelos governos centrais, mas adaptando à sua realidade, o que garante maior eficiência (DIAS, 2010).

No que concerne à esfera prática da paradiplomacia, Duchachek (1990, p. 14-15) enfatiza que as principais ações se concentram em:

[...] manter escritórios permanentes em outros Estados, realizar viagens de promoção e divulgação no exterior, participar de feiras de comércio e investimentos, estabelecer zonas de comércio exterior, e participação de representantes dos governos não-centrais (subnacionais) no trabalho das organizações e conferências internacionais.

Atualmente, o conceito de paradiplomacia melhor aceito doutrinariamente é dado por Noé Cornagio Prieto (2004, p. 251), que ensina:

A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo de política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como a assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial.

O envolvimento de um ente subnacional na política externa pode ser materializado através do estabelecimento de relações econômicas com outras entidades não centrais, sem que advenham do âmbito jurídico internacional, como é o caso do direito a realizar atividades de relevância internacional conferido às Comunidades Autônomas espanholas, por exemplo (DIAS, 2010).

Essa participação, no entanto, atinge sua maior eficácia com a possibilidade de realização de tratados internacionais por entes não centrais, uma vez ser o tratado internacional a expressão máxima da concretização de uma relação jurídica no plano externo. Muito embora a relevância do tema encontre-se em franca ascensão, o debate ainda é amplo, e os entes subnacionais ainda não são considerados verdadeiros sujeitos de direito internacional, pelo que, a rigor, não se lhes aplica os ditames do Direito dos Tratados previsto pelas Convenções de Viena de 1969 e 1986 (LINS, 2013).

Uma forma mais indireta, e mais comum, de participação dos atores não centrais, no entanto, já é prevista em alguns ordenamentos jurídicos alienígenas, que

conferem certas prerrogativas aos seus entes subnacionais, de maneira que possam participar do procedimento de negociação e celebração de um tratado internacional, como é o caso do direito espanhol.

### 2.3 PARADIPLOMACIA NO BRASIL

A inclusão dos Estados subnacionais brasileiros ao sistema internacional de cooperação aumentou significativamente nos últimos anos mediante a integração de ações e estratégias de desenvolvimento das estâncias federais, estaduais e municipais. Um exemplo dessa cooperação foram as ações realizadas pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na criação do Comitê Gestor Binacional Brasil-França e Brasil-Itália, em 2005, com o intuito de aumentar a descentralização nas relações e acordos internacionais, acrescida da instauração de cláusulas legislativas que efetivassem prática e politicamente tais medidas. Além disso, cita-se o caso do Encontro Internacional de Metrôpoles da América Latina e do Caribe, em dezembro de 2007 quanto a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Cidades, em fevereiro de 2008, com o objetivo de discutir e estabelecer acordos de cooperação e avaliar cenários e áreas mais propícias para o desenvolvimento local de cada região (SALOMÓN, 2008).

Apesar disso, a paradiplomacia no território brasileiro se difere dos demais países sul-americanos no que concerne à constitucionalidade e à institucionalização, visto que não há prerrogativas legislativas direcionadas aos Estados participantes e aos municípios, em consonância com a falta de órgãos que possam regular as ações necessárias. Neste cenário, os entes federados necessitam ancorar-se nas políticas externas, recorrendo às entidades especializadas no assunto para estabelecer relações nas searas comerciais de seu interesse.

A ausência de legislação nacional específica impediu o desenvolvimento homogêneo da paradiplomacia no território brasileiro. Esta situação fez com que muitos Estados ficassem marginalizados neste processo, sem a devida assistência necessária, em contraponto a outros que se beneficiaram deste fenômeno para desenvolver suas relações internacionais de forma mais ativa e eficaz.

Concentraram-se nas regiões sul e sudeste o maior número de experiências paradiplomáticas estabelecidas entre o Brasil e os demais países sul-americanos. O

grande destaque neste cenário ficou para o estado do Rio Grande do Sul que, devido à sua localização geográfica, atingiu seu maior grau de desenvolvimento nas relações internacionais ao estabelecer acordos com as regiões adjacentes e com a Argentina (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Outro estado que se destaca pelo estabelecimento de relações paradiplomáticas em território brasileiro é Santa Catarina. São Paulo, por sua vez, apesar de toda sua influência e importância no setor econômico, ainda não possui uma atuação em nível internacional de relevância quanto os demais entes (SARAIVA, 2004).

O Ceará que, mesmo não pertencendo às regiões de maiores concentrações paradiplomáticas como o sul e o sudeste, possui uma instância reguladora para os acordos internacionais desde 1995, que tem como maior foco de atuação o estreitamento das relações para fins turísticos e para captação de mercados externos, revelando um aumento significativo em suas exportações (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Os municípios, em consonância com os estados, também são considerados entes federativos apesar de sua menor atuação na seara paradiplomática. A Constituição Federal de 1988, modificada pela emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, traz no Art. 241:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A alteração evidencia o interesse do governo federal em tornar possível a gestão e o gerenciamento entre entes federados, por meio de consórcios, para que conjuntamente desenvolvam ações para solucionar problemas em comum, seja na esfera social, econômica ou ambiental.

Na esfera brasileira, apesar da Constituição de 1988 ter dado oportunidade à abertura da discussão acerca da possibilidade do estabelecimento de relações descentralizadas, assim como ocorreu nos outros países, isto ainda não foi consolidado. O Brasil não apresenta grandes inserções na seara paradiplomática, contrastando com o que ocorre tanto com os demais países do Mercosul quanto mundialmente, representado pelas Redes Globais de Cidades, onde há maior

articulação e integração para tratar de assuntos pertinentes e estabelecer parcerias (SALOMÓN; NUNES, 2007; LINS, 2013).

#### 2.4 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: PARTICIPAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Devido à interdependência acentuada entre as sociedades, a globalização perturba diversos valores tradicionais referentes às formas de organização civil, econômica e política, o que resulta no aumento das relações de fronteiras e na geração de uma economia única (MARTINS, 1998; RIBEIRO, 2008).

A soberania e hegemonia associada a uma unidade político-territorial, constituída por sociedade civil, um Estado e um território, como centro e poder, passou por reformulações. A economia capitalista de cunho neoliberal passou a exigir um modelo organizacional na qual a política de Estado-Nação não foi capaz de suprimir, destituindo-a de ator exclusivo do gerenciamento e gestão da ordem internacional. Para atender às novas necessidades, as nações começaram a se unir, formando blocos geopolíticos e celebrando acordos sob o controle de organizações internacionais (VLACH, 2008).

A formação de cidades globais, pertencentes a uma cadeia mundial, passou a configurar a partir da difusão de forças e relações produtivas, em especial quanto à representação de poderes locais de abrangência internacional. Neste sentido, a integração regional surgiu como uma ferramenta de significativa relevância política tanto para o desenvolvimento socioeconômico quanto para a inserção de determinado município no contexto global (SANTOS, 2009).

A consciência da necessidade de descentralização do poder diante das relações externas é um fenômeno relativamente novo em território brasileiro, que contou não somente com o acréscimo de instituições dedicadas à coordenação de atividades internacionais no cerne das administrações estaduais e municipais, como também se beneficiou com a realização de eventos internacionais de considerável relevância (SALOMÓN, 2008).

O Brasil adotou em sua política externa o desenvolvimento de parcerias e cooperações com outros entes federativos internacionais sem minimizar as iniciativas individuais, atrelando-se aos mecanismos de desenvolvimento de laços em rede. O



exemplo de maior relevância que atua como sistema político e administrativo na América do Sul, enfatizando a dispersão de autoridade e de atribuições do poder central entre diversos atores, visto ser um bloco que possibilita liderança continental, sendo relacionado como instrumento para interdependência e maior participação no mercado global, é o Mercosul (SALOMÓN, 2008).

No dia 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado que instituiu o Mercado Comum do Sul. Mais tarde, todos os países da América do Sul integraram o Mercosul, seja como Estados Parte, seja como Associado<sup>1</sup> (WANDERLEY, 2002; MERCOSUL, 2017). Os participantes definiram como princípios:

1) livre circulação de bens, serviços e fatores de produção entre os países do bloco; 2) estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial conjunta em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; 3) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes; 4) compromisso dos Estados Parte em harmonizar a legislação nas áreas pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração (MERCOSUL, 2017).

Apesar do Mercosul ter caminhado para o atingimento de seu objetivo: “consolidar a integração política, econômica e social entre os países que o integram, fortalecer os vínculos entre os cidadãos do bloco e contribuir para melhorar sua qualidade de vida”<sup>2</sup>, perceberam-se lacunas no que tange a promoção de condições internas para que benefícios da integração fossem utilizados.

Segundo Santos (2009), ao reconhecer a necessidade de fortalecer a institucionalidade e representatividade do bloco, buscou-se reforço e ampliação da integração regional. O primeiro passo foi dado em 17 de dezembro de 1994, através da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, o qual entre outros itens, outorgou personalidade jurídica de direito internacional ao bloco. Pouco mais de um ano, baseado na cooperação e no trabalho conjunto, firmou-se a Ata de Fundação da Rede

---

<sup>1</sup> Em 2 de dezembro de 2016, a República Bolivariana da Venezuela foi notificada do cessar do exercício de seus direitos inerentes à condição de Estado Parte do MERCOSUL, em razão do descumprimento de compromissos assumidos no Protocolo de Adesão ao MERCOSUL [Nota à Imprensa nº 337/2016]. Em 05 de agosto de 2017, a República Bolivariana da Venezuela foi notificada da suspensão de todos os seus direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia [Nota à Imprensa nº 255/2017].

<sup>2</sup> MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em 15 out. 2017.

Mercocidades. O documento impulsionou a criação de redes de cidades com a finalidade de desenvolverem ações e projetos de interesse comum intermunicipal e facilitar a comunicação e intercâmbio de experiências. Através da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) que, mais tarde, tornou-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul (FCCR), entidades subnacionais passaram a dialogar e a cooperar a nível municipal, estadual, provincial e departamental, para angariar benefícios, consolidar e fortalecer o grupo.

Quadro 1: Detalhes das reuniões do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul.

<b>EVENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>DOCUMENTOS</b>
1ª Reunião Plenária do FCCR	28 de junho de 2007	Assunção – República do Paraguai	Regimento interno; Declaração de Assunção.
2ª Reunião Plenária do FCCR	17 de dezembro de 2007	Montevideu – República Oriental do Uruguai	Agenda de trabalho; Declaração de Montevideu.
3ª Reunião Plenária do FCCR	28 de junho de 2008	Buenos Aires – República da Argentina	Declaração de Buenos Aires; Criação do Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça e da Informação Portal Web; Acordo Institucional entre FCCR e o Parlamento do Mercosul.
4ª Reunião Plenária do FCCR	14 e 15 de dezembro de 2008	Salvador – Brasil	Declaração da Cultura; Termo de Adesão da Estratégia de Trabalho Decente; Convênios bilaterais; Carta da Bahia; Declaração Grupo de Integração Produtiva; Cooperação Transfronteiriça.
5ª Reunião Plenária do FCCR	23 de junho de 2009	Assunção – República do Paraguai	Projeto de Integração Fronteiriça; Programa do XIV Comitê da Mercocidades.
6ª Reunião Plenária do FCCR	7 de dezembro de 2009	Montevideu – República Oriental do Uruguai	Declaração de Montevideu; Projeto de Declaração Fronteiriça.
7ª Reunião Plenária do FCCR	2 de agosto de 2010	San Juan – República da Argentina	Declaração de San Juan.
8ª Reunião Plenária do FCCR	16 de dezembro de 2010	Paraná – Brasil	Carta de Foz do Iguaçu; Carta de Melo; Protocolo de Intenções com a ENAP; Novo Projeto de Governança Fronteiriça.
9ª Reunião Plenária do FCCR	28 de junho de 2011	Assunção – República do Paraguai	Declaração de Assunção.

Fonte: MERCOSUL, 2017<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> MERCOSUL. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/porta\\_factory/Document/reunioes-plenarias/](http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/porta_factory/Document/reunioes-plenarias/)>. Acesso em: 15 out. 2017.

Após a instalação do FCCR em janeiro de 2007, na capital do Rio de Janeiro, na XXXII Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, reuniões (Quadro 1) produziram diversas declarações, acordos, cartas, agendas e criação de grupos de trabalho, representando o compromisso do Mercosul em fazer com que as entidades subnacionais tenham representatividade nas decisões do bloco.

Conforme regimento interno do PCCR<sup>4</sup>, capítulo II, Art. 4º, os princípios do Foro Consultivo se baseiam:

a) Na transparência, na pluralidade e na tolerância como conceitos diretores para a gestão dos governos locais e estaduais para a integração. b) No fomento e na promoção de espaços de participação cidadã, como garantia de permanência, desenvolvimento e aprofundamento do MERCOSUL. c) Na promoção de uma cultura de paz, no respeito pelos direitos humanos, na igualdade de gênero e na condenação de toda forma de discriminação, racismo, xenofobia e violência, como sendo valores que permeiam suas ações. d) Na promoção de cidades e estados, com desenvolvimento sustentável, que permitam o crescimento na diversidade e a distribuição com equidade. e) Na difusão de uma cultura democrática e democratizadora em nível regional, estabelecendo relações estreitas para a definição de políticas regionais que garantam o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos. f) Na defesa e na recuperação do patrimônio cultural, social, produtivo e tecnológico e da identidade regional, como pilares de uma história e de um futuro comuns. g) Na promoção da defesa do meio ambiente e da biodiversidade.

Logo após a definição do regimento interno, a fim de obter maior alcance dos sete princípios estabelecidos, o tema cooperação transfronteiriça se tornou objeto principal de atuação devido às desigualdades existentes entre diferentes regiões do Mercosul, especialmente em fronteiras do continente sul-americano. Neste sentido, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) foi designado para “contribuir para o desenvolvimento de políticas de cooperação transfronteiriças que possibilitem o desenvolvimento econômico, social e sustentável dos Municípios, Departamentos e Cidades de fronteira”<sup>5</sup> e, como ferramenta de apoio financeiro, criou-se o Fundo de Convergência Estrutural.

---

<sup>4</sup> REGIMENTO INTERNO DO FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). REV. 28-06-07. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/regimento-interno-do-fccr>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>5</sup> MERCOSUL/FCCR/REC. Nº 00/08. COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-plenarias/copy2\\_of\\_iv-reuniao-plenaria-fccr-pptb-2008/cooperacao-transfronteirica/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-plenarias/copy2\\_of\\_iv-reuniao-plenaria-fccr-pptb-2008/cooperacao-transfronteirica/](http://www4.planalto.gov.br/http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-plenarias/copy2_of_iv-reuniao-plenaria-fccr-pptb-2008/cooperacao-transfronteirica/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-plenarias/copy2_of_iv-reuniao-plenaria-fccr-pptb-2008/cooperacao-transfronteirica/)>. Acesso em: 16 out. 2017.

Dessa forma, a criação de novos mecanismos para fortalecer e redefinir os espaços geográficos, culturais e sociais, e assim transformá-los em zonas de desenvolvimento integral, envolvendo governos municipais e regionais, assim como empresas privadas e cidadãos, em matérias de interesses comuns, trouxe à tona o desenvolvimento da paradiplomacia regional transfronteiriça, visto perceber que o Estado, em articulação com demais instâncias políticas, não é capaz de ser o único provedor.

### 3 CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA

Primeiramente o capítulo define o que é um consórcio e como foi constituído o Consórcio Intermunicipal da Fronteira e, depois, apresenta-se o contexto geográfico, econômico e sociocultural dos municípios envolvidos, relacionando a convivência e o compartilhamento de problemas à cooperação transfronteiriça das regiões.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO E SURGIMENTO

Um consórcio pode ser definido como instrumento gerencial que tem a finalidade de maximizar a utilização de recursos físicos e financeiros, potencializando as políticas públicas – possibilita ampliação da oferta de serviços, racionalização e flexibilização de materiais e funcionários, entre outros. Acrescenta-se que sua formação tem como base os recursos que cada membro possui (CALDAS, 2007; SAMPAIO, 2009).

A fundamentação e normatização dos consórcios públicos foi elaborada e sancionada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Mais tarde, esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2005; BRASIL, 2007).

Segundo Angnes *et al.* (2013), “a principal característica do consórcio público e da gestão associada de serviços públicos é que são instrumentos de atuação conjunta de natureza voluntária”. Para isso, a Lei nº 11.107/2005 estabelece a obrigatoriedade de contrato, cuja celebração depende de prévia subscrição de protocolo de intenções (BRASIL, 2005).

Conforme Art. 4º da Lei nº 11. 107/2005, o protocolo de intenções precisa estabelecer:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; II – a identificação dos entes da Federação consorciados; III – a indicação da área de atuação do consórcio; IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo; VI – as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público; VII – a previsão de que a assembléia geral é

a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado; IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria; XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos; XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

De acordo com o Estatuto do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (2010), os prefeitos de Barracão, Bom Jesus do Sul, municípios do Estado do Paraná, e de Dionísio Cerqueira, município do Estado de Santa Catarina, aprovaram em abril de 2009 o Estatuto Social do Consórcio, adequado à Lei Federal nº 11.107/2005 e ao Decreto Federal nº 6.017/2007.

Para isso, o Protocolo de Intenções de criação do CIF e as Leis Municipais nº 1.719, nº 335 e nº 3.896 foram formalizadas, assinadas e publicadas poucos meses antes. Estas autorizavam os municípios de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira, respectivamente, a integrar o consórcio (BARRACÃO, 2009; BOM JESUS DO SUL, 2009; DIONÍSIO CERQUEIRA 2009; CIF, 2013).

A cidade argentina de Bernardo de Irigoyen, da província de *Misiones*, demonstrou interesse no consórcio, mesmo como parceiro informal, visto não estar consorciada institucionalmente, por acreditar na revitalização das regiões. Conforme Henrichs, Silva e Meza (2016, p. 16):

O município argentino de Bernardo de Irigoyen, embora tenha participação ativa nas reuniões, no planejamento e no implemento das ações, figura apenas informalmente, já que os consórcios são regidos pela legislação brasileira, carente de regulamentação transnacional que vença os embaraços jurídicos e orçamentários e autorize a participação formal de município estrangeiro.

Ao buscar cooperação na fronteira de Bernardo de Irigoyen e, do lado brasileiro, dos municípios de Dionísio de Cerqueira, Barracão e Bom Jesus do Sul, os agentes públicos precisaram considerar as limitações que cada cidade apresenta e, somente depois, planejar, desenvolver e executar políticas com objetivo de alcançar a sustentabilidade na região.

### 3.2 CONTEXTO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇO

Com a ditadura militar de 1976 na Argentina, a política regional deste país passou por diversas transformações, entre as quais a cooperação, retomada com o regime democrático de 1983, adquiriu caráter de política de Estado, relacionando-se ao âmbito federal. De acordo com Gervasoni (2010) o federalismo determinou uma crescente assimetria entre as províncias em que agentes institucionais possuem “baixa capacidade burocrática para instituir uma eficiente política de cooperação transfronteiriça”.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, a Argentina apresenta elevada faixa de desenvolvimento humano desde 2010, porém se caracteriza como um país desigual, visto que estruturalmente possui muitas disparidades regionais (PNUD, 2015).

Províncias afastadas e contendo poucos habitantes, como *Misiones*, onde se situa a cidade de Bernardo de Irigoyen, apresentam os piores indicadores de saúde do país. Fillippim *et al.* (2014), cita que enquanto a província de Buenos Aires tem aproximadamente 24 médicos para cada 10 mil habitantes e morrem menos de duas mulheres grávidas na cidade de Buenos Aires, na província de *Misiones* há em média 15 médicos para cada 10 mil habitantes e a taxa de mortalidade materna é quase nove.

De acordo com o CIF (2017)<sup>6</sup>:

Bernardo de Irigoyen é uma localidade da Argentina, capital do departamento de General Manuel Belgrano da província de *Misiones*. Localiza-se no ponto mais oriental da Argentina, na conhecida “Fronteira Seca” com as cidades brasileiras de Dionísio Cerqueira (estado de Santa Catarina) e Barracão (estado do Paraná). Era conhecida como *Barracón* da Argentina até 11 de junho de 1921, quando recebeu o atual nome em homenagem ao advogado argentino Bernardo de Irigoyen, que no século XIX auxiliou as negociações entre a Argentina e o Brasil sobre a fronteira nessa região.

Do lado brasileiro, o município de Barracão nasceu em função de um acordo de limites entre os Estados do Paraná e Santa Catarina. Do lado de Santa Catarina ficou Dionísio Cerqueira, o qual possui a maior conurbação urbana à Bernardo de

---

<sup>6</sup> CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA. Bernardo de Irigoyen. História. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/institucional/bernardo-de-irigoyen/>>. Acesso em 16 out. 2017.

Irigoyen. A cidade de Bom Jesus do Sul dista nove quilômetros da fronteira seca, vinculando-se diretamente à Barracão (Figura 1) (ANGNES *et al.*, 2013).

A fronteira seca é uma delimitação de 32 km na qual os três municípios fazem com Bernardo de Irigoyen. Na região há um porto seco com duas aduanas, uma para passagens de carros de passeio e pedestres e outra para veículos pesados, o qual movimenta o quinto maior volume econômico de posto aduaneiro entre Brasil e Argentina (SPI/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014).

O município de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira possui área territorial de aproximadamente 171 km<sup>2</sup>, 174 km<sup>2</sup> e 380 km<sup>2</sup> respectivamente. Com a admissão de Bernardo de Irigoyen ao consórcio, a área de atuação passou para 979 km<sup>2</sup> (CIF, 2014; IBGE, 2017).

Figura 1: Municípios que integram o Consórcio Intermunicipal da Fronteira.



Fonte: Caderno das Ações Integradas, 2011.

A população estimada para o município catarinense em 2017 é de 15 mil pessoas. Em seguida, Barracão estima 10 mil e Bom Jesus do Sul pouco menos de 4 mil habitantes. Em Bernardo do Irigoyen, o censo efetuado em 2010 na Argentina, identificou quase 14 mil cidadãos (GOBIERNO LOCAL, 2017; IBGE, 2017).



As atividades econômicas predominantes nos municípios brasileiros são diferentes. Em Barracão e em Dionísio Cerqueira, a maior parte do Produto Interno Bruto (PIB) advém de serviços – 51,75% e 44,41% respectivamente, enquanto que em Bom Jesus do Sul a agropecuária contribui com 51,16% (IBGE, 2017).

Na agricultura e agroindústria pequenos e médios produtores diversificam a produção de mão de obra geralmente familiar. Esta característica confere baixa capacidade de arrecadação e pequeno poder de endividamento, refletindo na gestão e desenvolvimento da região (ANDREATTA, 2016).

De acordo com Lins (2013, p. 15), “Dionísio Cerqueira se diferencia por ter no comércio de importação e exportação uma forte atividade econômica, reflexo da presença de um Porto Seco no município, na fronteira com Bernardo de Irigoyen”.

Além disso, em 2013 foi inaugurada a Aduana Integrada de Cargas na fronteira seca, representando o primeiro ponto de fronteira alfandegado do Estado de Santa Catarina e o único instalado exclusivamente em território brasileiro (SPI/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014; ANDREATTA, 2016).

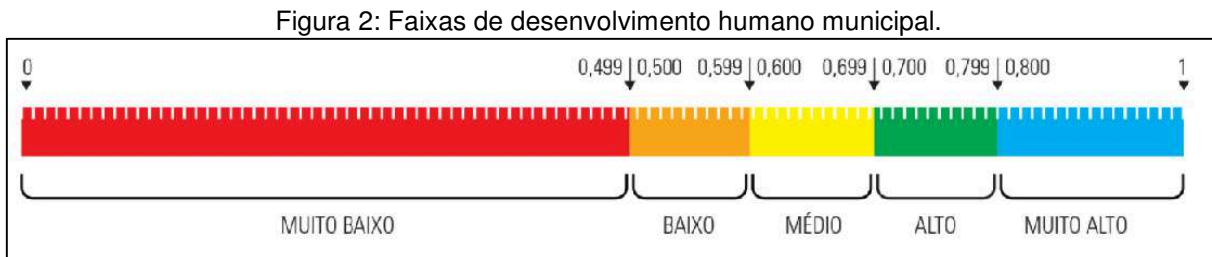
Quanto a realidade sociocultural, as vivências entre os municípios são compartilhadas. Segundo Amâncio (2007) *apud* Angnes (2013, p.12):

Assim, não é raro encontrar, por exemplo, cidadãos de Barracão que trabalham ou moram em Dionísio Cerqueira, dionisienses que estudam em Barracão, argentinos fazendo compras nas lojas de uma das cidades brasileiras, além de famílias formadas por casais de barraconenses e dionisienses ou mesmo — e em grande número — de brasileiros e argentinos.

Ademais, a Argentina é amplamente visitada pelos brasileiros para compra de mercadorias e utilização de serviços, especialmente devido ao câmbio favorável. Para suportar o deslocamento destas pessoas, a infraestrutura entre os municípios precisa ser desenvolvida de forma a associar as regiões, visto que a deficiência neste setor pode ocasionar desagregação, provando tensões no processo cooperativo (FILLIPPIM, *et al.*, 2014).

No que concerne ao desenvolvimento humano da região, sua análise pode ser realizada através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, que tem como base a metodologia IDH Global e considera três dimensões: longevidade, educação e renda. O IDHM é um número

que varia entre 0 a 1 (Figura 2). Quanto maior, melhor o desenvolvimento humano do município em questão.



Fonte: PNUD, 2013.

Até o ano de 2010, os municípios brasileiros do CIF apresentaram faixas de desenvolvimento humano classificados como muito baixo e baixo exceto em Barracão, que na pesquisa referente até o ano 2000, apresentou resultado acima de 0,6 (Quadro 2).

Quadro 2: Índice de desenvolvimento humano municipal, em 2000, da cidade de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira.

MUNICÍPIO	IDHM
Barracão	0,613
Bom Jesus do Sul	0,544
Dionísio Cerqueira	0,590

Fonte: IBGE, 2017.

O resultado demonstra, tendo como referência o ano 2000, que os municípios de Barracão, Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira eram categorizadas como cidades com baixa qualidade de vida, especificamente nos indicadores de expectativa de vida ao nascer, escolaridade da população adulta, fluxo escolar da população jovem e renda *per capita* (PNUD, 2013).

De acordo com Mitrany (1966), os Estados tendem a cooperarem e a se aproximarem, com o objetivo de generalizar custos e reduzir riscos, quando apresentam questões técnicas em comuns para resolver problemas específicos.

É sabido que políticas regionais apresentam limitações, devido cada região possuir características únicas, conforme solo, clima, independência, histórico de ações políticas, entre outros fatores, que determinam a heterogeneidade de desenvolvimento. Apesar disso, as disparidades e particularidades regionais podem ser tratadas coletivamente para potencializar o desenvolvimento. Para isso, faz-se necessário que se pratique a governança de fronteira.

A governança das fronteiras, entendida como uma forma de governar a partir de uma perspectiva de integração regional, se concentra em lidar de forma eficiente com demandas e problemas comuns para contribuir para o desenvolvimento sustentável econômico, social, cultural, ambiental e institucional, promovendo um desenvolvimento saudável e de equilíbrio entre o Estado (nacional/regional/local), ensino superior, sociedade civil e economia da região<sup>7</sup>.

Nota-se que o êxito da governança é construído através de planos condizentes com a realidade e dinâmica das regiões. Cumpre salientar que o desafio é progredir de maneira a agregar e amoldar as forças exógenas às particularidades e necessidades regionais.

O CIF nasceu com o objetivo integrar e promover o desenvolvimento sustentável entre os municípios consorciados. Segundo o Estatuto do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (2010), capítulo III, artigo 6º, apresenta como finalidade:

I – Gerenciar e executar serviços de construção, conservação e manutenção de vias públicas municipais e de obras públicas; II – Elaboração de projetos técnicos de engenharia e topografia; III – Prestar assessoramento na elaboração e execução de planos, programas, projetos e/ou serviços relacionados com os setores sociais, econômicos, de infra-estrutura, institucionais, notadamente: educação, saúde, trabalho, ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, abastecimento, transporte, comunicação, meio ambiente, aterro sanitário, emprego e renda, qualificação de mão de obra, artesanato, esportes, cultura e segurança; IV – Articular os Municípios Consorciados na defesa dos seus interesses face as esferas Estaduais e Federal; V – Conceber, implantar e gerenciar uma central para os Municípios consorciados mediante a modalidade de licitação do Pregão, adquirir bens e serviços comuns (CIF, 2010, p. 2).

De maneira a disciplinar assuntos de interesse, desde a criação do Estatuto até o mês de maio de 2016, 140 resoluções foram sancionadas (Quadro 3). Os documentos regem assuntos de cunho financeiro e estrutural com o objetivo de cumprir as finalidades propostas.

Nesse sentido, o Consórcio pratica governança de fronteira e representa um resultado de uma ação paradiplomática regional transfronteiriça. Pela convivência simultânea e compartilhamento de problemas similares, os agentes governamentais identificaram como oportunidade a integração das regiões, a qual é considerada única pois agrega dois países, três estados e três cidades de municípios diferentes.

---

<sup>7</sup> GOBERNANZA FRONTERIZA: fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Departamentales y Locales del MERCOSUR. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercotel/documentos-oficiais/reunioes-plenarias/viii-reuniao-plenaria-fccr/anexo-iv-novo-projeto-de-governanca-fronteiriça-do-fccr/>>. Acesso em: 16 out. 2017.

Quadro 3: Quantidade de Resoluções sancionadas pelo Consórcio Intermunicipal da Fronteira por ano.

<b>RESOLUÇÃO</b>	<b>ANO</b>
01; 02; 03; 04; 05; 06	2009
01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09	2010
01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22	2011
01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32	2012
01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 28; 29; 30; 31	2013
01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22	2014
01; 02; 03; 04; 05; 06; 07; 08; 09; 10; 11; 12; 13	2015
01; 02; 03; 04; 05	2016

Fonte: CIF, 2017<sup>8</sup>.

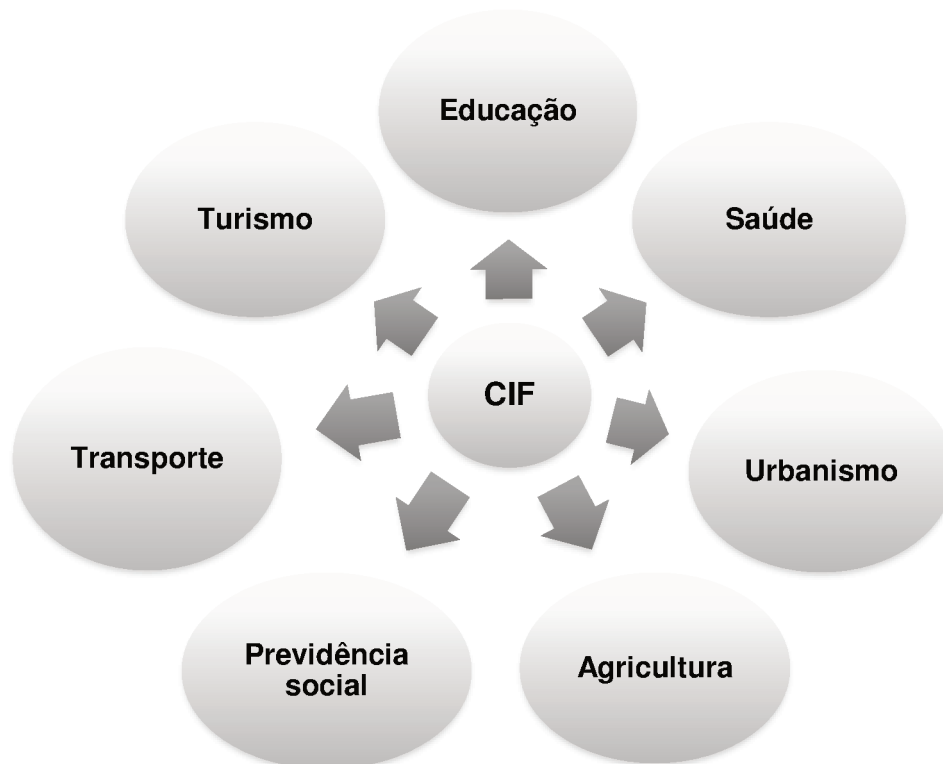
<sup>8</sup> CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA. Resoluções. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/institucional/documentos/resolucoes/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

#### 4 PRINCIPAIS REALIZAÇÕES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) realizou diversas ações em searas políticas, econômicas, culturais, sociais e ambientais, visando a promoção da qualidade de vida de sua população e o desenvolvimento geral dos municípios que o compõem. Para realizar tal feito, o CIF contou com a parceria de diversas instituições e organizações, que serão descritas e analisadas no decorrer desse capítulo.

Para fins didáticos, primeiro será contextualizada as ações de desenvolvimento regional sustentável e depois serão apresentadas as principais ações realizadas e em processo de implantação com base nos eixos de desenvolvimento referidos pelo *site* do Consórcio Intermunicipal de Fronteiras e pelo Caderno das Ações Integradas do CIF (2013) que englobam as seguintes instâncias: educação, saúde, turismo, urbanismo, previdência social e transporte, como pode ser verificado na Figura 3.

Figura 3: Eixos de análise de ações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.



Fonte: Elaborada pela autora

#### 4.1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

Durante os anos de 1950 e 1960, a expectativa de crescimento ilimitado acelerou o desenvolvimento econômico mundial. Assumia-se que novas tecnologias iriam surgir para reduzir ou substituir insumos caso estes se tornassem escassos, deixando em segundo plano os problemas relacionados ao consumo excessivo de recursos (AMATO NETO, 2011).

Ideias que apontavam em direção ao desenvolvimento sustentável começaram a nascer ao final de 1960 e início de 1970. Apesar de a sustentabilidade ter sido destacada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em conferências e programas neste período, apenas com o relatório de Brundtland, em 1987, houve a convicção de que equidade social, crescimento econômico e manutenção ambiental eram simultaneamente possíveis.

Da década de 50 para os anos atuais, houve diversas maneiras de compreender desenvolvimento sustentável, provocando desacordos e contradições sobre o conceito de sustentabilidade. De modo geral, pode-se considerar que o assunto deve ser tratado de forma sistêmica e integrada a partir do tripé socioeconômico, ambiental e cultural (AMATO NETO, 2011).

No Brasil, os primeiros referenciais teóricos sobre desenvolvimento sustentável foram publicados em 1967, contudo, somente após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo, no ano de 1972, quando se criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), pôde-se presenciar ações governamentais (AMATO NETO, 2011).

Dessa forma, a gestão ambiental é uma área que começou a ganhar espaço no governo a partir da década de 70, quando a questão ambiental se deslocou da função de proteção para a administrativa e passou a incorporar todas as fases de um bem e/ou serviço.

As estratégias administrativas para o desenvolvimento sustentável se apresentaram de maneiras diferentes entre regiões, moldando-se conforme sua configuração, cultura e economia.

O nível de maturidade que a gestão ambiental se apresenta em cada lugar depende diretamente da articulação de forças entre nações, regiões e municípios. Neste sentido, a gestão pública local, regional e/ou nacional pode ser determinante

para estagnar, regredir ou desenvolver um território e a sociedade que nele reside (FILLIPIM, 2008).

Segundo Tenório (2011, p. 75) um território é:

[...] aquele espaço, não necessariamente geográfico ou delimitado de forma político-administrativa, identificado pelo potencial de sua sustentabilidade por meio da ação integrada dos diferentes atores segundo uma identidade legitimada pelos mesmos.

Assim, para que ocorra fortalecimento institucional de um território, faz-se necessário que os agentes envolvidos compartilhem problemas similares e entrem em consenso na prática de ações com a finalidade minimizá-los ou extingui-los (MARTINS, 2011).

Apesar de políticas direcionadas para o desenvolvimento sustentável e redução da desigualdade terem sido criados nas últimas décadas, o Brasil ainda vivencia disparidades socioeconômicas e ambientais entre Estados.

Segundo Paes e Siqueira (2008), entre os principais motivos está a subordinação entre os entes federados – um processo instável e paliativo; e a diferença de desenvolvimento econômico – fator que impacta nos recursos disponibilizados à infraestrutura, educação, saúde e segurança.

Nesse contexto, a necessidade de desenvolvimento regional sustentável foi a âncora de sustentação para que as ações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira pudessem modificar a estrutura social e econômica que permeava seu território, através da elaboração de acordos, projetos e programas em conjunto com diversas instituições públicas e privadas.

As ações e estratégias desenvolvimentistas foram baseadas em empreendedorismo, geração de renda, comercialização e organização, e tiveram, como principal objetivo, o empoderamento e fortalecimento da agricultura familiar e dos pequenos empreendedores urbanos, através da identificação, captação e viabilização de recursos financeiros, como será descrito a seguir.

## 4.2 PROGRAMA LÍDER E PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA ECONOMIA LOCAL

Uma das principais iniciativas do CIF foi circunscrita e delineada no Programa Líder, em parceria com o SEBRAE, visando fomentar e integrar as lideranças locais, com iniciativa inédita em uma região de fronteira que também abrange a área de um país externo (LINS, 2013).

O Programa “Caminhos da Fronteira”, criado para fomentar o desenvolvimento sustentável dos municípios pertencentes à região fronteira do CIF, possui missão, visão, objetivos e eixos estratégicos que estão demonstrados na Figura 4.

Figura 4: Proposta de desenvolvimento do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.



Fonte: CIF (2013).

A figura acima foi dividida com base em cinco princípios básicos de direcionamento de ações, que revelam a necessidade de promoção do desenvolvimento sustentável para alavancar a economia da região do CIF e melhorar



a qualidade de vida da população adstrita, através da implantação de diversos tipos de programas nas quatro principais áreas detectadas como estratégicas para atingir os objetivos traçados, sendo elas: a educação, o turismo, a agroecologia e os produtos locais.

Visando delinear o panorama geral das principais ações realizadas e em andamento pelo CIF, o Quadro 4 apresenta a relação entre setores e projetos que serão aprofundadas no decorrer do capítulo.

Quadro 4: Ações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira por setores.

<b>AÇÃO</b>	<b>RESULTADO</b>	<b>SITUAÇÃO</b>
<b>DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL</b>		
Lançamento do Programa Líder (SEBRAE)	Mobilizar, integrar e capacitar lideranças para elaboração de um plano conjunto para o desenvolvimento regional.	Realizada (2009)
Proposta Caminhos da Fronteira	Promover o desenvolvimento sustentável integrado dos municípios da região de fronteira a partir de quatro eixos estratégicos: educação, turismo, agroecologia e produtos locais.	Realizada (2009)
EXPOCIF	Foco na divulgação do comércio, indústria, turismo, agropecuária, produtos locais, esportes, lazer e cultura.	Realizada anualmente
<b>EDUCAÇÃO</b>		
Implantação do Instituto Federal do Paraná	Oferta de ensino superior e profissionalizante gratuito e de qualidade.	Realizada em 2015
Escola bilíngue de Fronteira	Formação de cidadãos bilíngues e interativos social e culturalmente.	Realizada em 2012
Programa Mais Educação	Para reverter o baixo índice de desenvolvimento da educação básica: educação em tempo integral.	Realizada em 2012
<b>TURISMO</b>		
Parque Turístico Ambiental de Integração	Revitalização da nascente do Rio Peperiguaçú.	Realizada
Construção do Centro de Atendimento ao Turista – CAT	Satisfação e maior tempo de permanência dos turistas.	Em execução
Implantação de portais turísticos	Acesso identificado aos quatro municípios.	Planejada
Construção da nova aduana integrada de turismo Brasil/Argentina	Melhoria e agilidade no atendimento dos turistas.	Planejada
<b>SAÚDE</b>		

Reforma e ampliação do hospital de Dionísio Cerqueira	Atendimento qualificado na área de abrangência do CIF.	Em execução
Transporte integrado de pacientes	Redução de custos de transporte e atendimento humanizado	Em execução
Custeio de atendimento hospitalar	Repasse de recursos do Fundo MERCOSUL, Governo Federal e Estadual	Planejada
<b>AGRICULTURA</b>		
Fortalecimento da cadeia produtiva do leite	Fortalecimento da Fábrica do Produtor de Bom Jesus do Sul (FARBOM)	Executada
Fortalecimento da associação de vitivinicultores e de suas adegas	Trouxe regulamentações para produção e comercialização de frutas	Em execução
Patrulha agrícola	Compra de caminhões, patrula e retroescavadeira para fomentar a produção e a logística dos produtos locais	Realizada (2014)
<b>URBANISMO E MEIO AMBIENTE</b>		
Projeto de urbanismo integrado	Melhoramento das vias públicas e identificação transfronteiriça padronizada.	Malha asfáltica executada em 2012. Iluminação e calçadas planejadas para 2017
Coleta seletiva e reciclagem do lixo	Redução de custos e preservação ambiental.	Em execução (desde 2011, ação contínua)
Implantação do Sistema de Saneamento básico	Preservação ambiental, integração do sistema e melhoria na qualidade de saúde pública	Planejada
<b>HABITAÇÃO</b>		
Zerar o déficit habitacional na fronteira	Construção de 930 casas populares	Planejada
<b>PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>		
Instauração de uma agência do INSS	Facilidade na fiscalização e encaminhamento de benefícios sem necessidade dos munícipes se deslocarem para outras cidades	Realizada (2016)
<b>TRANSPORTE</b>		
Nova aduana integrada de cargas Brasil/Argentina	Ampliação da capacidade operacionalização do comércio transnacional.	Em execução
Definir o traçado da Ferrovia da Integração Dionísio Cerqueira-Itajaí	Escoamento da produção de bens da região de fronteira até o porto e vice-versa.	Em execução
Ferrovia entre Bernardo de Irigoyen e Posadas	Escoamento de bens da região da fronteira até a capital da Província de <i>Misiones</i> (Arg.).	Planejada
Construção da Ruta 14 entre Bernardo de Irigoyen a San Pedro	Ligação do centro da Argentina até a fronteira, facilitando o transporte de cargas pelo Porto Seco.	Em execução

Instrumentalização do aeroporto de Dionísio Cerqueira	Operacionalizar voos comerciais e de cargas no aeroporto de Dionísio Cerqueira.	Planejada
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>		
Implantação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania	Realizar o monitoramento da fronteira para controle e redução da criminalidade	Planejada

Fonte: Selecionado e Adaptado de CIF (2013); Lins (2013); Henrichs, Silva e Meza (2016); Andreatta (2016); Henrichs e Meza (2017).

### 4.3 EDUCAÇÃO

A educação é um dos vetores fundamentais para avaliar o Índice de Desenvolvimento Humano das populações. Os municípios do CIF, nos três últimos relatórios municipais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1991; 2000; 2010) encontravam-se abaixo do índice médio de seus estados, revelando a urgência de ações neste setor que pudessem refletir diretamente na qualidade de vida de sua população.

As principais ações da CIF no âmbito da educação englobaram a implantação do Instituto Federal e da Universidade Pública, da Escola Bilíngue de Fronteira, da capacitação e formação integrada dos professores e do Programa Mais Educação.

O Instituto Federal e a Universidade Pública foram implantados em 2015 devido à ausência de uma instituição gratuita na região que fornecesse educação superior de qualidade à população. Esta ação foi considerada uma das principais realizações do CIF para o desenvolvimento cultural, social e econômico de sua região, visto que possibilita que os jovens não necessitem se deslocar de seu território para estudar em outros locais que ofereçam ensino superior e profissionalizante gratuito (CIF, 2016; ANGNES *et al.*, 2013)

A instauração da Escola Bilíngue de Fronteira nas escolas municipais pertencentes ao CIF no ano de 2009, visou minimizar as distâncias culturais existentes entre seus membros, promovendo um panorama favorável para o aumento da interação e integração entre os povos que convivem no mesmo território.

A capacitação e formação integrada dos professores visou superar ações educacionais isoladas entre os diferentes municípios do CIF, em um sistema contínuo de parceria entre as secretarias municipais de educação. Isso possibilitou a criação de uma base teórica e prática mais integralizada, com constantes trocas de

conhecimentos e de diversificadas experiências pedagógicas (CIF, 2013 ANGNES *et al.*, 2013).

O Programa Mais Educação consiste em uma estratégia do Governo Federal que pretende minimizar as desigualdades educacionais presentes em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, através da instauração de uma agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais, que visa oferecer diversas atividades optativas no decorrer de, no mínimo, sete horas diárias aos alunos de determinado espaço geográfico (MEC, 2012).

Através da implantação deste Programa pelo CIF, que só foi possível devido à cooperação visto que esse programa só é repassado a cidades com mais de 18 mil habitantes, diversas ações foram realizadas para ampliar o tempo do aluno na escola de modo integral, como pode ser verificado no trecho a seguir (CIF, 2013; ANGNES *et al.*, 2013).

[...] educação em tempo integral com aumento da oferta educativa nas escolas por meio de atividades optativas, como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esportes, lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica, proporcionando ensino de qualidade, e abrindo as portas do conhecimento para os alunos (CIF, 2013).

Ainda nesta esfera educacional, Henrichs, Silva e Meza (2016) salientam que houve a criação de um Conselho Regional de Educação criado para tomar as decisões específicas da área de forma democrática, além da elevação 100% do índice de escolaridade no Ensino Fundamental.

As ações do CIF na esfera educacional foram apontadas por diversos autores como um dos pontos de maior relevância social e tangibilidade do potencial de ação do Consórcio, visto que conseguiram atingir os principais objetivos delineados nos projetos de desenvolvimento sustentável nesta área, principalmente pela implementação do Instituto Federal e da Universidade Pública (LINS, 2013; ANGNES *et al.*, 2013; ANDREATTA, 2016; HERINCHS, HENRICHES; MEZA, 2017).

Este cenário caracteriza-se enquanto uma vitrine das consequências positivas oriundas das relações paradiplomáticas estabelecidas entre diversos entes federativos que possuem demandas e objetivos comuns entre si, visto que a partir do momento em que estes municípios dispõem de autonomia para realizar contatos e estabelecer acordos, eles se munem de mais ferramentas para defender seus

interesses locais e ampliar a gama de recursos disponíveis para seu desenvolvimento econômico, incorporando estratégias e metodologias até então utilizadas única e exclusivamente pelos governos centrais, mas adaptando à sua realidade, o que garante maior eficiência (DIAS, 2010).

#### 4.4 TURISMO

O setor de turismo é um dos principais pontos de planejamento e investimento do CIF, visto que, pela localidade transfronteiriça da região, é palco de constante interrelação, passagem e encontro entre populações.

As principais ações realizadas neste setor envolvem a criação do parque turístico ambiental de integração, centro de atendimento ao turista, implantação de portais turísticos, Construção de nova Aduana Integrada de Turismo Brasil/Argentina e o Congresso Internacional de Turismo.

O parque turístico ambiental de integração (Figura 5) possui 3.000 metros lineares e faz a união entre os municípios pertencentes ao CIF. Ele possui a nascente do Rio Peperiguaçu, que foi revitalizada para servir de espaço propício à integração regional (CIF; HENRICHS, SILVA, MEZA, 2016).

Figura 5: Parque turístico ambiental de integração



Fonte: CIF (2013).

A instauração deste parque possibilitou que a ocupação irregular do local fosse erradicada e que a degradação ambiental presente neste espaço fosse diminuída, visando a construção de uma nova imagem social a respeito desta zona fronteiriça (HENRICHES, SILVA, MEZA, 2016; HENRICHES; MEZA, 2017).

Uma das principais finalidades da criação deste parque foi o de impulsionar as atividades culturais, turísticas, desportivas, gastronômicas e comerciais da região, respeitando a particularidade de cada local pertencente à fronteira e promovendo o intercâmbio, visando a união dos povos (HENRICHES; MEZA, 2017).

O projeto do Centro de Atendimento ao Turista foi licitado pelo governo de Santa Catarina devido à ausência de instâncias que pudessem acolher os turistas, sanar suas necessidades e prestar informações à população a respeito das atividades oferecidas na região. Esta iniciativa permite que os turistas possam passar mais tempo nesta região e que, conseqüentemente, consumam os produtos locais e fomentem a economia (HENRICHES, SILVA, MEZA, 2016; HENRICHES; MEZA, 2017).

A Aduana de Turismo está também em processo de viabilização para oferecer estrutura compatível com a grande movimentação de turistas advindos de países da região do Mercosul. Na implementação deste processo, o Brasil, que já cumpriu sua parte no acordo estabelecido com a Argentina para construção da Aduana de Cargas Integrada, está esperando a construção por parte da mesma da Aduana de Turismo Integrada, que possibilitará um melhor atendimento e agilidade aos turistas que passam pela região.

A implantação de portais turísticos nos quatro municípios, que está em fase de planejamento e processo de implantação, visa permitir que os turistas possam identificar os diferentes municípios do CIF ao acessarem seus territórios, através da identificação local pelo trabalho arquitetônico, como pode ser observado na Figura 6 (HENRICHES, SILVA, MEZA, 2016; HENRICHES; MEZA, 2017).

Figura 6: Portais turísticos



Fonte: CIF (2013)

O Congresso Internacional de Turismo constitui-se como um projeto do CIF para sanar a ausência de integração do turismo sustentável na região de fronteira, visando utilizar cada vez mais o turismo como uma possibilidade de desenvolvimento local, divulgando as ações turísticas realizadas nas diferentes regiões fronteiriças, e incitando a reflexão, através da discussão sobre o setor, de como promover cada vez mais o turismo na região, identificando e expandindo as potencialidades locais.

De acordo com o autor Beni (1999) que faz uma análise das estratégias de desenvolvimento regional ancoradas no planejamento integrado e sustentável do turismo, o processo de consolidação desta sustentabilidade, sob o escopo de um sistema interconectado de fatores de oferta e demanda, possui cinco características principais, quais sejam: a) delineamento dos objetivos a serem alcançados; b) realização de um inventário de todos os recursos turísticos naturais e culturais de determinada região, ressaltando também os seus diferenciais, c) elaboração da análise da demanda e síntese da situação; d) formulação de uma política e de um plano de turismo com análise de sua viabilidade; e) implementação e controle de gestão dos processos.

As ações salientadas pelo autor acima, estão pactuadas com as utilizadas pelo CIF tanto em seu processo de elaboração das propostas, quanto na execução daquilo que foi entendido como primordial para o fomento do turismo em sua localidade, principalmente no que concerne à acessibilidade e aos projetos que visam o oferecimento de constantes incentivos aos turistas para que eles permaneçam por mais tempo na região, através da ampliação das estruturas de acolhimento.

#### 4.5 AGRICULTURA

No setor de agricultura, com o objetivo de melhorar a produção e a sustentabilidade dos produtores rurais, houve um fortalecimento tanto da produção de fruticultura quanto da cadeia produtiva do leite, além da criação de uma patrulha agrícola e do fomento dos produtos locais (DIÁRIO DE CAMPO, 2012; ANGNES *et al.*, 2013).

Devido à ausência de ações e de políticas regulamentativas na produção e comercialização de frutas, o CIF desenvolveu e implementou políticas que visavam o fortalecimento da associação de vitivinicultores e de suas adegas (ANDREATTA, 2016).

O fortalecimento da cadeia produtiva do leite, como importante fator estratégico de desenvolvimento, se deu contingente à grande concorrência e êxodo rural, visando isso, o CIF desenvolveu o projeto de fortalecimento da Fábrica do Produtor de Bom Jesus do Sul (FARBOM), integrante de programa do governo paranaense denominado Fábrica do Produtor do Paraná, para melhorar a renda dos agricultores (LINS, 2013).

A patrulha agrícola, por sua vez, utilizou-se de recursos dos municípios do CIF para a compra de caminhões, patrula e retroescavadeira para fomentar a produção e a logística dos produtos locais. Para isso, disponibilizou também alguns funcionários municipais para prestarem os serviços necessários de forma itinerante (DEBONA, 2011).

No contexto de valorização do produto local, de forma a gerar trabalho e renda, fomentar a economia local e valorizar os produtos da região, o CIF desenvolveu diversas ações valorizando as potencialidades de seus empreendedores. Neste contexto, foi realizada a EXPOCIF – Uma feira sem fronteiras, no ano de 2011, que teve por objetivo oferecer um conjunto amplo de atividades e produtos, nas mais distintas áreas como comércio, indústria, pecuária e produtos locais, além de shows, entretenimentos, cultura, esporte e gastronomia. Com isso, o CIF conseguiu reunir diversas lideranças regionais e representantes das três esferas de governo tanto do Brasil quanto da Argentina (LINS, 2013; ANDREATTA, 2016).



Neste evento foi possível que os expositores mostrassem seus serviços e produtos nos estandes para valorizar o produto local, desenvolver seu potencial econômico, além de desenvolver o setor artesanal e da agroindústria.

A Feira Comercial, do Produto Local, Agropecuária e da Bezerra, por sua vez, também busca incentivar produtores locais a exporem seus produtos e serviços através de um espaço físico delineado para constantes trocas de experiências que possibilitam o aperfeiçoamento dos produtos que são vendidos para se tornarem mais lucrativos (ANDREATTA, 2016).

O fortalecimento da economia local, enquanto base estruturante de todo o programa de desenvolvimento econômico e social do CIF, é resultado de esforços, planejamentos, parcerias e ações que possibilitam aos empreendedores locais melhorar a qualidade dos produtos, organizar a produção para atividades específicas e gerar emprego.

De acordo com o CIF (2013, p. 2) este programa possui como finalidade

[...] identificar, diagnosticar, estimular a potencialidade agro empreendedora existente ou latente na agricultura familiar dos Municípios da TRI FRONTEIRA do Sudoeste do PR, bem como formas de viabilizar a capacitação tecnológica, a gestão de negócios e marketing.

O estímulo para produção de bens e produtos possui impacto direto na economia local e na organização da comunidade em prol da utilização por ela mesma do que é produzido na região, que auxilia tanto os empreendedores locais que terão seus produtos vendidos e consumidos, quanto pela população que consegue se alimentar de forma mais saudável e com menor preço, sendo esta uma ação identificada pelos projetos e implementações do CIF neste setor (ANGNES *et al.*, 2013).

Essa conscientização da sociedade e dos produtores é essencial para fortalecer a economia através da agroindústria, revelando a importância da interconexão entre essa instância e os produtos locais tratados anteriormente. Neste contexto, a questão da sustentabilidade se faz presente como forma de garantir a base econômica da região pautada na produção e no consumo local em uma estratégia de longo prazo (SANTOS, 2009).

#### 4.6 SAÚDE

Na esfera da saúde, foram realizadas duas grandes ações principais, sendo elas o projeto de reforma e ampliação do hospital Municipal de Dionísio Cerqueira, além do transporte integrado de pacientes.

A reforma e ampliação do hospital foi um projeto idealizado pelo CIF com base na demanda pela resolução do alto número de população transitória ocasionada pelo fluxo de movimento Aduana Integrada de Cargas e Aduana de Turismo em consonância com a falta de estrutura local para atender a população da região. Neste contexto, o CIF desenvolveu o programa para possibilitar o repasse de recursos do fundo Mercosul, Governo Federal e Estadual, estimado em R\$ 5,4 milhões de reais, na tentativa de promover mais qualidade nos serviços públicos de saúde prestados.

A importância da instauração deste hospital na região do CIF busca suprir a demanda por atendimento especializado e terciário que se encontrava em defasagem naquele território (HENRICHS, SILVA, MEZA, 2016).

O transporte integrado de pacientes foi outra ação do CIF para resolver os altos custos que eram direcionados no transporte de pacientes para as cidades polos e capitais, tentando minimizar os efeitos da centralização da assistência em saúde, com base no cuidado humanizado e integral.

As ações na esfera da saúde do CIF ainda são tímidas se comparadas às demais searas, principalmente devido ao estabelecimento de que a reforma e ampliação de um hospital seria primordial para sanar as demandas de saúde da população.

Entretanto, como diversas pesquisas apontam, o investimento no setor terciário de saúde que engloba os serviços de alta tecnologia, não correspondem ao impacto direto na qualidade de vida da população, visto que ações preventivas e promotoras de saúde, pertencentes ao setor primário de atenção básica em saúde, são muito mais eficazes para este fim (CAMPOS; GUERREIRO, 2000; VASCONCELOS; PASCHE, 2006; BRASILa, 2007; CAMPOS, GWS; GUTIEREZ, A.C; GUERRERO; *et al.*, 2008; PAIM; TRAVASSOS; ALMEIDA, *et al.* 2011). Com base no exposto, para este setor, ainda é necessário um planejamento estratégico que estabeleça objetivos mais pautados na literatura científica e nas experiências que correlacionaram desenvolvimento regional com saúde e qualidade de vida.

#### 4.7 URBANISMO E MEIO AMBIENTE

Os processos crescentes de urbanização das cidades alteram a relação do homem com seu ambiente e criam desafios sanitários que necessitam de esforço, dedicação e investimento por parte das autoridades locais para eliminar, diminuir ou prevenir riscos, danos e agravos à saúde pública (BRASIL, 1990).

Para sanar estas demandas, as ações do CIF no setor urbanístico envolveram o Projeto Urbanístico Integrado na Rua Divisor, o Projeto Integrado de Reciclagem de Lixo e a Implementação do Sistema de Saneamento Básico.

O projeto urbanístico do CIF que visa a reestruturação dos centros urbanos de seus municípios, denominado o Projeto Urbanístico Integrado na Rua Divisor, pretende agir de forma integrada e com padronização simultânea, diferenciando cada estado por cores como atrativo turístico (ANDREATTA, 2016).

Este projeto surgiu diante de algumas dificuldades encontradas pela população para visualizar as divisas urbanas, para transitar com veículos devido à desorganização local, em consonância com a falta de identidade local demarcada pelas fronteiras.

O Projeto Integrado de Reciclagem de Lixo foi desenvolvido para sanar a demanda por uma coleta seletiva do lixo produzido pelos municípios e pela ausência de associações de catadores para organizar o processo de trabalho, de forma a otimizar custos, oferecer maior qualidade no serviço prestado e planejar de forma mais eficaz as estratégias de manutenção do lixo nos municípios (CIF 2013; ANDREATTA, 2016).

De acordo com Henrichs, Silva e Meza (2016) este projeto conta, ainda, com a aquisição de um caminhão coletor para a região do CIF e a organização dos coletores através da criação de uma associação que possibilita que haja preservação ambiental da área em consonância com a geração de renda digna.

De acordo com a pesquisa documental realizada por Angnes *et al.* (2013) a capacitação dos trabalhadores também é tida como um fator essencial para atingir a eficácia do projeto, e ressaltam que também foram adquiridas 300 lixeiras seletivas, construiu-se um galpão para reciclagem que está para ser finalizado e além dos caminhões, também conseguiram uma esteira e máquinas para a seleção do material para ser reciclado.

O Projeto Urbanístico Integrado na Rua Divisor surgiu diante de algumas dificuldades encontradas pela população para visualizar as divisas urbanas, para transitar com veículos em consonância com a falta de identidade local.

A Implementação do Sistema de Saneamento Básico, por sua vez, surgiu diante da ausência de uma rede coletora de esgoto sanitário da região, em consonância com a inexistência de uma rede de distribuição de água integrada Brasil-Argentina.

Estas ações empregadas pelo CIF nesta seara possibilitaram a preservação ambiental local e a diminuição dos impactos negativos na qualidade de vida da população da região do CIF, com diminuição de doenças, riscos e agravos à saúde decorrentes da falta de saneamento básico (CIF, 2013; HENRICHES; SILVA; MEZA, 2016; ANDREATTA, 2016).

#### 4.8 HABITAÇÃO

Diante do elevado número de famílias vulneráveis e carentes que vivem em condições insalubres no território fronteiriço, o CIF, para sanar esta demanda habitacional, pretende angariar recursos para a construção de 930 casas populares, direcionadas às famílias mais vulneráveis dos municípios que o circunscrevem.

Esta ação, que ainda está em processo de viabilização financeira de sua implementação, possibilitará a diminuição das desigualdades sociais presentes neste território, promovendo o acesso aos direitos humanos básicos e, conseqüentemente, oferecendo maior dignidade a esta população (HENRICHES; SILVA; MEZA, 2016).

#### 4.9 PREVIDÊNCIA SOCIAL

Uma das dificuldades encontradas pelos moradores idosos na região do CIF era a ausência de uma agência do INSS que permitisse que as ações previdenciárias fossem realizadas neste território, necessitando de constante deslocamento dessa população para outras regiões.

Com base nesta demanda e através dos esforços do CIF, foi instaurada uma agência do INSS que teve por objetivo facilitar a fiscalização e o encaminhamento de benefícios à população. Isso só foi possível pela instauração do Consórcio, visto que

apenas em municípios com mais de 25 mil habitantes ela poderia ser instalada, o que seria impossível de ser realizado pelos municípios agindo isoladamente (HENRICHES; MEZA, 2017).

Esta realização traduz em termos concretos as possibilidades que só podem lograr êxito devido à existência de um Consórcio que consiga unir seus objetivos e suas forças, pautadas em demandas comuns, para angariar recursos e serviços para sua população (DIAS, 2010).

#### 4.10 TRANSPORTE

O setor de transporte, enquanto um dos pontos fundamentais de investimento para o desenvolvimento regional sustentável do território do CIF, contou com a realização de diversas obras visando sua melhoria, dentre elas: a Nova Aduana Integrada de Cargas Brasil/Argentina, a Rodovia de Ligação, a Instrumentalização para operacionalizar vôos comerciais e a Patrulha Rodoviária.

A construção da Nova Aduana de Cargas Brasil/Argentina tem por objetivo a ampliação da capacidade de operacionalização comercial transfronteiriça e a melhora no fluxo regional para atrair uma maior rede de pessoas para o território. Através do apoio do governo brasileiro, o CIF contou com o investimento de 13 milhões de reais para concluir este projeto (HENRICHES; SILVA; MEZA, 2016).

A viabilização da construção da Rodovia “*Ruta 14*” que ligará o município de San Pedro à Bernardo de Irigoyen, foi possível após muito empenho dos gestores para mobilizar o governo argentino nesta empreitada. Esta obra, com valor estimado em \$ 560 milhões de pesos, ligará o centro da Argentina à fronteira e facilitará o transporte de cargas pelo Porto Seco de Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen (CIF, 2013; HENRICHES; SILVA; MEZA, 2016).

No que concerne à Instrumentalização para operacionalizar vôos comerciais, o CIF elaborou projetos que visam aumentar a infraestrutura do aeroporto local de Dionísio Cerqueira, que ficou inativo por um tempo considerado devido à falta de estrutura, e que agora poderá contar com mais sinalização, iluminação, veículos operacionais e melhorias das condições de pouso/decolagem (CIF).

A Ferrovia de Integração é um projeto do CIF que pretende ligar Itajaí até Dionísio Cerqueira para propiciar mais alternativas de escoamento dos produtos via

porto seco, fomentando o desenvolvimento econômico ao garantir o acesso à região com maior qualidade no trajeto. Este projeto já foi confirmado pelo Departamento Nacional de Trânsito (DNIT) para sua construção, sendo esta uma entre as principais conquistas do Consórcio (ANGNES *et al.*, 2013).

A patrulha rodoviária, por sua vez, foi criada através do CIF para diminuir as taxas de tráfico e contrabando de produtos e pessoas, através da integração tanto das máquinas rodoviárias quanto dos operadores dos diferentes municípios para esta tarefa (ANGNES *et al.*, 2013).

Portanto, promover mais qualidade nos meios de acesso ao território é uma ação estratégica de desenvolvimento que possibilita um melhor deslocamento de pessoas e cargas ao território que, por sua vez, aumenta a quantidade de pessoas a percorrer o local. Neste sentido, as ações do CIF neste setor possibilitaram a promoção desse acesso para atuar em conjunto com os planos estratégicos previstos na seara turística (HENRICHES; SILVA; MEZA, 2016).

## 5 DISCUSSÃO

Diante da crise social e econômica, das inequidades de acesso a bens e serviços, das dificuldades de suprir as principais demandas educacionais, habitacionais, de saúde, de transporte e de bem-estar da população, a cooperação surgiu como uma forma de aliança e resistência, visando o desenvolvimento sustentável de um território em comum (NEWMAN, 2006; RHI SAUSI; ODDONE, 2012; LINS, 2013; ANDREATTA, 2016).

A cooperação estabelecida através da criação do CIF, além de representar uma tentativa de desenvolvimento sustentável para suprir as principais demandas regionais comuns, possui a particularidade de ser em um território de fronteiras. Essa proximidade permitiu mitigar os efeitos da divisão artificial, promover a integração das ações, da cultura e do acesso territorial, além de constituir um maior diferencial no angariamento de recursos para desenvolvimento local (LINS, 2008; LINS, 2013; ANDREATTA, 2016).

Nesse contexto, a necessidade de desenvolvimento regional sustentável foi a âncora de sustentação para que as ações do Consórcio Intermunicipal de Fronteira pudessem modificar a estrutura social e econômica que permeava seu território, através da elaboração de acordos, projetos e programas em conjunto com diversas instituições públicas e privadas.

De acordo com Castro *et al.* (2011) ações que visem o desenvolvimento regional através de consórcios intermunicipais devem estar ancoradas em cinco eixos fundamentais, sendo eles: a inclusão social, o fortalecimento da economia local, a inovação das formas de gestão pública e ambiental, assim como o uso racional dos recursos e a mobilização social.

Observa-se, neste sentido, que através do Programa Líder, do Programa de Fortalecimento da Economia Local, da EXPOCIF, e das ações nas áreas de educação, turismo, saúde, agricultura, meio ambiente, previdência social e transporte, o CIF conseguiu a elaboração de uma proposta desenvolvimentista que possibilitasse a criação de um território fértil para que os seus municípios alcançassem o máximo de sua potencialidade nos diferentes setores citados por Castro *et al.* (2011), através da união de objetivos e esforços em sistemas cooperativos paradiplomáticos, demonstrando que, através de pesquisas, análises, planejamento, organização,

estabelecimento de parcerias e concretização das ações, é possível diminuir as desigualdades regionais, impulsionar a economia e melhorar a qualidade de vida.

Neste contexto, a mudança paradigmática instaurada pela necessidade do estabelecimento de relações internacionais sem a mediação direta do governo, caracterizando a paradiplomacia, foi fundamental para que o CIF conseguisse se consolidar e desenvolver seu território, através da cooperação em redes relacionais descentralizadas, institucionalizadas e espontâneas, com acordos voltados às *low politics* que possuem ênfase na proteção ambiental, no desenvolvimento sustentável e na captação de investimentos (AGUIRRE, 1999; LECOURS, 2002; ANDREATTA, 2016).

A partir do momento em que as cidades e os municípios dispõem de autonomia para realizar contatos e estabelecer acordos com os entes internacionais, eles se munem de mais ferramentas para defender seus interesses locais e ampliar a gama de recursos disponíveis para seu desenvolvimento econômico, incorporando estratégias e metodologias até então utilizadas única e exclusivamente pelos governos centrais, mas adaptando à sua realidade, o que garante maior eficiência (DIAS, 2010).

Diante da constatação das limitações das políticas regionais e da heterogeneidade das características locais conforme solo, clima, cultura, histórico de ações políticas, entre outros fatores, as disparidades e particularidades regionais podem ser tratadas coletivamente para potencializar o desenvolvimento. Para isso, faz-se necessário que se pratique a governança de fronteira, que se constitui como uma forma de gestão pautada na integração regional para suprir as demandas comuns de determinada região e fomentar o desenvolvimento sustentável econômico, social, cultural, ambiental e institucional (MERCOSUL, 2010).

Este tipo de governança, por sua vez, só consegue alçar êxito diante da construção de planos condizentes com a realidade local e da dinâmica das regiões. Neste sentido, diante da baixa qualidade de vida dos municípios pertencentes ao CIF, especificamente nos indicadores de expectativa de vida ao nascer, escolaridade da população adulta, fluxo escolar da população jovem e renda *per capita* (PNUD, 2013) as ações e estratégias desenvolvimentistas foram baseadas em empreendedorismo, geração de renda, comercialização e organização, e tiveram, como principal objetivo, o empoderamento e fortalecimento da agricultura familiar e dos pequenos empreendedores urbanos, através da identificação, captação e viabilização de



recursos financeiros, para elevar a qualidade de vida de sua população com ações que perdurem no longo prazo.

Dessa forma, a criação de novos mecanismos para fortalecer e redefinir os espaços geográficos, culturais e sociais, e assim transformá-los em zonas de desenvolvimento integral, envolvendo governos municipais e regionais, assim como empresas privadas e cidadãos, em matérias de interesses comuns, trouxe à tona o desenvolvimento da paradiplomacia regional transfronteiriça, visto perceber que o Estado, em articulação com demais instâncias políticas, não é capaz de ser o único provedor.

Neste íterim, conclui-se que através da união de objetivos e esforços em sistemas cooperativos paradiplomáticos, através de pesquisas, análises, planejamento, organização, estabelecimento de parcerias e concretização das ações, é possível diminuir as desigualdades regionais, impulsionar a economia e melhorar a qualidade de vida.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização do poder e a redemocratização do país, enquanto processos oriundos da Constituição de 1988, fomentou a autonomia dos governos subnacionais na elaboração de consórcios e cooperações paradiplomáticas para suprir as demandas específicas de seu território, tendo em vista a heterogeneidade dos espaços geográficos, sociais, econômicos e culturais brasileiros.

Dada a importância do CIF na região de fronteira entre os municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, no Estado do Paraná, Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina, e Bernardo de Irigoyen, na província de *Misiones*, na Argentina, esse trabalho almejou e conseguiu delinear a história do consórcio, descrever e analisar seu surgimento e sua consolidação, bem como identificar e avaliar as ações desenvolvidas e os projetos em implementação nas áreas de educação, saúde, urbanismo, agricultura, previdência social, transporte e turismo, com base na bibliografia produzida ao longo dos últimos anos.

No geral, as ações realizadas e em processo de implementação pelo CIF correspondem aos paradigmas paradiplomáticos que visam o estabelecimento de acordos por entes não centrais para fomentar seu desenvolvimento sustentável nas esferas sociais, econômicas, culturais, ambientais e institucionais. Entretanto, a falta de formalização e regulamentação do município argentino nesta conjuntura também é tida como um empecilho para a maior integralidade de ações do CIF na região transfronteiriça.

A participação popular e o controle social sobre as ações do CIF não apareceram descritas em nenhum dos trabalhos consultados, o que evidencia a necessidade de empoderamento social para que o Consórcio seja representativo e tenha ações pautadas nas reais necessidades de sua população, respeitando as diferenças culturais e diminuindo as inequidades.

Do ponto de vista acadêmico o presente estudo apresentou literatura atualizada e crítica aos interessados em cooperação transfronteiriça internacional. No campo prático, constitui-se como uma ferramenta que pode auxiliar entes federativos que estejam passando pelo processo de criação de um consórcio intermunicipal a analisar quais etapas críticas devem ser consideradas e priorizadas no decorrer da implantação. Apesar disso, ressalta-se o cuidado ao generalizar os resultados obtidos, visto que a pesquisa se limita a uma única região transfronteiriça e a ampliação de

suas considerações para demais consórcios deve ser comedida, considerando as especificidades do território investigado.

Estudos adicionais podem ser feitos para recolher e analisar a percepção da população residente na região, pois pode servir para avaliar algum fator crítico não evidenciado no presente trabalho. Outra linha de pesquisa seria abordar outros consórcios intermunicipais transfronteiriços circunscritos mundialmente, de forma a compará-los com o CIF para identificar ações de desenvolvimento sustentável comuns e/ou complementares com objetivo de criar um modelo de referência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMATO NETO, J. **Sustentabilidade e produção**: teoria e prática para uma gestão sustentável. São Paulo: Atlas, 2011, 245 p.

ANDREATTA, A. **Cooperação Transfronteiriça e Integração Regional**: O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). 2016. 91 p. Dissertação (Pós-Graduação). Foz do Iguaçu - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2016.

ANGNES, J. S. *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista Adm. Pública**, n. 47, p. 1165 - 1188, outubro. Rio de Janeiro, 2013.

BARRAÇÃO. Lei n. 1.719 de 11 de março de 2009. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF**. Estado do Paraná. Prefeitura Municipal de Barracão.

BRUNDTLAND, Comissão. **Nosso Futuro Comum**. Relatório sobre Desenvolvimento Sustentável. 1987.

BOM JESUS DO SUL. Lei n. 335 de 17 de fevereiro de 2009. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF**. Estado do Paraná. Município de Bom Jesus do Sul.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. **Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1 de 1992, a 23 de 1999, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994**. 12. ed. Brasília: Fórum, 1999.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em 11 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art24)>. Acesso em 11 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em 11 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Lei 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o

funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. **Clínica Ampliada, Equipe de Referência e Projeto Terapêutico Singular**. 2.a edição. Série B. Textos Básicos de Saúde. Brasília, 2007. p.09-56. Disponível em <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/clinica\\_ampliada\\_equipe\\_referencia\\_2ed\\_2008.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/clinica_ampliada_equipe_referencia_2ed_2008.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2017.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Tese (doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CAMPOS, GW; GUEREIRO, A.V (orgs). **Manual de Boas Práticas de Atenção Básica** - Saúde ampliada e compartilhada. Editora Hucitec. São Paulo: 2008.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.

CASTRO, Marcos H.; SILVA, Antônio J. H.; VIANA, Giomar (Org.). **Relações de cooperação para geração de trabalho e renda: realidade e perspectivas na região Centro-Sul do Paraná**. Bauru, SP: Canal 6, 2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA. **Caderno das Ações Integradas**. Barracão: CIF, maio 2011. Disponível em: <[www.cifronteira.com.br](http://www.cifronteira.com.br)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Caderno das ações integradas**. 2º ed. Barracão. Recuperado em 25 maio de 2014, de <http://cif.inovecode.com.br/wp-content/uploads/caderno-acoes-cif.pdf>. Acesso em: 07 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**. p. 1-13. Barracão, 27 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Estatuto-do-CIF.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Intenções**. p. 1-42. Barracão, 07 de junho de 2013. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/PROTOCOLO-DE-INTEN%C3%87%C3%95ES.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2017.

CORNAGIO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: Vigegani, Tulio *et al*(orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru,SP: EDUSC, 2004. pp. 251-282.

DIAS, Reinaldo. Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 79, ago. 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8156](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8156)>. Acesso em jun 2017.

DIONÍSIO CERQUEIRA. Lei n. 3.896 de 03 de março de 2009. **Autoriza integrar o consórcio intermunicipal da fronteira – CIF e dá outras providências.** Estado de Santa Catarina. Município de Dionísio Cerqueira.

DUCHACHEK, I. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (Eds.) **Federalism and International Relations: the role of subnational units** Oxford: Claredon Press, 1990. Pp. 1-33.

FILLIPPIM, E. S. *et al.*. Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. Ano 12, n. 26, p. 1-36, abr./jun. 2014.

GERVASONI, C. A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. **World Politics**, v. 2, n. 62, p. 302-340, 2010.

GOBIERNO LOCAL. Bernardo de Irigoyen. Disponível em: <<http://www.gobiernolocal.gob.ar/?q=node/2031>>. Acesso em: 09 de out. 2017.

HENRICHES, J. A.; SILVA, C. L.; MEZA, M. L. F. G. A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 1, p. 8-25, jan./jun. 2016.

HENRICHES, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Multilevel governance in regional development: a case study of the Intermunicipal Consortium of Frontier. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>>>. Acesso em 08 de out. 2017.

LINS, H. N. Cooperação local no Mercosul: uma oportunidade catarinense. In: **VI EEC, APEC UNESCO, 2008**. Disponível em: [www.apec.unesc.net/VI\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Tema8Economia%20Regional%20e%20Urbana/pdf](http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sessoes_tematicas/Tema8Economia%20Regional%20e%20Urbana/pdf). Acesso em 06 de junho de 2017.

\_\_\_\_\_. Cooperação fronteiriça e desenvolvimento local no mercosul: perscrutando experiências institucionais. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte. **Anais...** BH, 22 a 26 de julho de 2013.

MARTINS, Luciano. Globalização: a importância do fenômeno. In: A Globalização entre o Imaginário e a Realidade. São Paulo: **Fundação Konrad Adenauer**, número 13, 1998, pp. 47- 51.

MERCOSUL. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercossul>>. Acesso em 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Saiba mais sobre o Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em 10 out. 2017.

MITRANY, D. **A Working Peace System**. Quadrangular Books, p. 99. Chicago, 1966.

NICOLSON, Harold. **La diplomacia**. México: FCE, 1955.

PAIM, J.; TRAVASSOS, C.; ALMEIDA, C.; BAHIA, L.; MACINKO, J. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. **Lancet**. n. 377, 2011, p. 1778–97.

PNUD. Síntese. Relatório do Desenvolvimento Humano 2015. O trabalho como motor de desenvolvimento. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15\\_overview\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf)>. Acesso em 10 out. 2017.

PNUD. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro: Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, Ipea, 96 p. Incl. bibl. 2013. ISBN: 978-85-7811-171-7. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao\\_atlas\\_municipal\\_pt.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/publicacao_atlas_municipal_pt.pdf)>. Acesso em 13 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, 2003. Obtido em: [www.pnud.org.br/atlas](http://www.pnud.org.br/atlas) Acesso em: out. 2017.

RHI SAUSI, José Luis; CONATO, Dario. Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma, Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) e Istituto Italo-Latino Americano (IILA), 2009.

RHI SAUSI, José Luis; ODDONE, Nahuel. A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do Mercosul. In: **Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades**. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. pp. 227-244.

RIBEIRO, Maria Clotilde M. **Globalização e Novos Atores**: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. 2008, 345 f., Dissertação (Mestrado). Salvador, 2008.

SAMPAIO, L. M. A. **Consórcios públicos**. 2009

SANTOS, M. A. **Paradiplomacia e integração regional no Mercosul**: uma análise da participação das entidades subnacionais no foro consultivo de Municípios, Estados Federados, Departamentos e Províncias do Mercosul no período de 2007-2008. 22 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Relações Internacionais, UFBA, 2008/2009.

SPI/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PPA's Territoriais Participativos. Segundo relatório do projeto de construção dos PPA's Territoriais Participativos. Edição especial. Dezembro de 2014. Disponível em: <[http://brasil2100.com.br/files/4814/5270/2958/RELATORIO\\_PTP\\_ED\\_ESPECIAL\\_FINAL.pdf](http://brasil2100.com.br/files/4814/5270/2958/RELATORIO_PTP_ED_ESPECIAL_FINAL.pdf)>. Acesso em 05 de out. 2017.

SOLDATOS, P. "An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors". In: Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (Eds.) **Federalism and International Relations**: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990. Pp. 34-53.

SALOMÓN, Mónica. **Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional**. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 22. Año 2008, p. 145-159.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. **A ação externa dos governos subnacionais no Brasil**: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, n1, janeiro/junho 2007, p. 99-147.

VASCONCELOS CM, PASCHE DF. O sistema único de saúde. In: Campos GW, Minayo MCS, Akermam M, Drumond Júnior (org.) **Tratado de saúde coletiva**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Fiocruz; 2006. p. 531- 562.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000300010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 05 jul. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000300010>.

VLACH, V. **O estado-nação moderno na contemporaneidade**: uma outra geopolítica. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. Universidade de Barcelona, 26-30 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/-xcol/95.htm>>. Acesso em 14 nov. 2017.

WANDERLEY, L. E. MERCOSUL e Sociedade Civil. **Revista Scielo Brasil**, n.1, p. 1-12, jan./mar. 2002.