



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

deborah@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e
de Empresas
Brasil

Sachser Angnes, Juliane; Matuisk Mattos, Sandra Mara; Klozovski, Marcel Luciano; Sturm, Marlete
Inês

Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao
desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 47, núm. 5, septiembre-octubre, 2013, pp. 1165-1188

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241028538005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal

Juliane Sachser Angnes

Unicentro – PR

Sandra Mara Matuisk Mattos

Unicentro – PR

Marcel Luciano Klozovski

Unicentro – PR

Marlete Inês Sturm

Profissional de Gestão Pública

Este artigo propõe-se descrever as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional promovidas pelo Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), constituído pelos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), localizados no Brasil, e Bernardo de Irigoyen de Misiones, localizado na Argentina, da perspectiva do poder público municipal, representado pelos prefeitos destas cidades e pelo coordenador executivo do CIF. Assim, trata-se de uma pesquisa que utiliza a abordagem qualitativa, realizada por meio de entrevista individual em profundidade aplicada aos quatro prefeitos municipais que compõem o CIF e o coordenador executivo deste. Tais entrevistas se propuseram a examinar, sob a ótica desses agentes, a formação do CIF, bem como as ações planejadas e as ações em implementação desde sua constituição. Neste sentido, os principais resultados apontaram os meios que os municípios encontraram para buscar recursos que viabilizassem a melhoria da infraestrutura, garantindo o progresso e o desenvolvimento social, econômico e cultural da região. Apresentou ainda os resultados positivos da implantação do CIF em âmbito regional e as dificuldades e limitações enfrentadas neste processo.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento regional; consórcio intermunicipal; conquistas e dificuldades.

Consortorio Intermunicipal de la Frontera (CIF): describiendo las principales acciones para el desarrollo regional desde la perspectiva del gobierno municipal

Este artículo tiene como objetivo describir las principales acciones para el desarrollo regional promovidas por el Consorcio de la Frontera (CIF), que comprende los municipios de Barracón y Bom Jesús

Artigo recebido em 24 ago. 2012 e aceito em 16 maio 2013.

del Sur (PR), Dionísio Cerqueira (SC), con sede en Brasil, y de Bernardo Irigoyen en Misiones, situado en Argentina, sob la perspectiva del gobierno municipal en este estudio, representada por los alcaldes de estas ciudades y el coordinador ejecutivo de la CIF. Por lo tanto, se trata de una investigación con un enfoque cualitativo, realizado a través de entrevistas individuales en profundidad aplicadas a los cuatro alcaldes que conforman el CIF y el coordinador ejecutivo de esto. Estas entrevistas han propuesto examinar, desde la perspectiva de estos agentes, la formación del CIF, así como las acciones planificadas y las acciones en curso de ejecución desde su inicio. En este sentido, los principales resultados mostraron que los municipios medios se reunieron para buscar recursos que aseguren el mejoramiento de la infraestructura, lo que garantiza el progreso y desarrollo del desarrollo social, económico y cultural de la región. También presentó los resultados positivos de la aplicación de CIF a nivel regional y de las dificultades y limitaciones que enfrentan en este proceso.

PALABRAS CLAVE: desarrollo regional; consorcio intermunicipal; logros y dificultades.

Border Consortium Intermunicipal (CIF): describing the main actions for regional development from the perspective of municipal government

This article aims to describe the main actions for regional development promoted by the Border Consortium (CIF), comprising the municipalities of Barracão e Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC), located in Brazil and Bernardo de Irigoyen in Misiones, located in Argentina, from the perspective of municipal government in this study represented by the mayors of these cities and the executive coordinator of the CIF. Therefore, it is a research using a qualitative approach, conducted through in-depth individual interviews applied to the four mayors who comprise the CIF and the executive coordinator of this. Such interviews have proposed to examine, from the perspective of these agents, the formation of the CIF, as well as the planned actions and actions under implementation since its inception. In this sense, the main results showed that the means municipalities met to seek resources that ensure the improvement of infrastructure, ensuring the progress and development of social, economic and cultural development of the region. It also presented the positive results of the implementation of CIF at the regional and the difficulties and constraints faced in this process.

KEYWORDS: regional development; intermunicipal consortium; achievements and difficulties.

1. Introdução

Este estudo visa descrever as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional promovidas pelo Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), das cidades trigêmeas, Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), e Bernardo de Irigoyen de Misiones na linha de fronteira do Brasil com a Argentina, da perspectiva do poder público municipal.

Esta área geográfica é designada pelo Ministério da Integração Regional (MIR) como parte da Fronteira Arco Sul (2009).¹ De acordo com Souza (2009), a região de fronteira brasi-

¹ O Arco Sul compreende a Faixa de Fronteira dos estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país. Trata-se do espaço com intensa influência do legado socioeconômico e cultural europeu ao longo da Faixa, e aquele mais intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul (Brasil, 2009).

leira foi estabelecida com o nome de Faixa de Fronteira em 1974, delimitada a 150 km a partir do limite internacional, respeitando o recorte municipal. A criação desse território deu-se a partir da ótica da segurança nacional, sendo até hoje um espaço carente de políticas públicas consistentes que promovam o desenvolvimento (Machado, 2005).

Neste sentido, a região em estudo se destaca no Mercosul devido à mobilidade populacional constante do Brasil para a Argentina e vice-versa. Esse processo ocorre devido às malhas urbanas compartilhadas que impõem aos fronteiriços contatos sociais cotidianos. Ou seja, as cidades de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen apresentam uma intensidade de relações sociais, políticas e econômicas. Num espaço urbano de aproximadamente 1.561 km², estas cidades trigêmeas² são divididas por ruas — limites internacionais, estaduais e municipais — formando uma conurbação de fronteira seca.

Em seus estudos, Ferrari (2011) apontou que estas cidades guardam aspectos particulares, mas, se vistas do espaço aéreo, formam uma única malha urbana, quando na verdade são três cidades de países, província, estados e municípios diferentes. Cabe salientar que mesmo Bom Jesus do Sul (PR), se situando a 9 km da fronteira, vincula-se diretamente às cidades trigêmeas devido à proximidade territorial direta com Barracão.

Dito de outra forma, a autora afirma: “para as pessoas que vêm de fora e até para as que ali já residem, fica difícil entender esses limites, mesmo com a implantação de marcos de fronteira e outras características que tentam expressar as territorialidades, pois os limites internacionais e estaduais só têm nitidez no mapa” (Ferrari, 2011:364).

Devido a estas características, tal fronteira seca é única no Brasil, pois une os limites entre dois países, três estados e três cidades de municípios diferentes. Por esta questão, há uma preocupação dos estados do Paraná e de Santa Catarina com a integração e o desenvolvimento da região que faz fronteira com a Argentina, no sentido de construir alternativas para a dinamização dessa área. Ou seja, com os processos de integração regional em curso, a fronteira tornou-se um foco interessante para a agenda econômica e política.

Aliada a este fator encontra-se a retomada das relações institucionais no atual momento do Estado, por meio do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), gerenciado pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), que fornece uma nova perspectiva para o desenvolvimento de projetos visando à integração entre as fronteiras do Brasil e da Argentina, considerando a complexidade das relações que se observam nesses espaços.

Pela situação de convivência atípica das populações destas cidades, como estar na Argentina e estar no Brasil simultaneamente, já que existem apenas ruas que as separam, o poder público percebeu ser necessário promover a integração das áreas transfronteiriças com as regiões do entorno em todos os lados da fronteira. Assim, um dos objetivos centrais do poder público municipal e estadual visa a distribuição de oportunidades de desenvolvimento, por

² Uma tríplex fronteira é um lugar comum que une limites territoriais e políticos entre três países vizinhos ou três cidades diferentes e que pode ser caracterizada por várias particularidades, como por seu fácil acesso devido à sua localização geográfica (Niescioruk e Carlos, 2010).

meio da alavancagem de economias de aglomeração que favoreçam a dinamização do espaço regional transfronteiriço como um todo.

Para tanto, visando à integração na fronteira foi que, em abril de 2009, surgiu o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) como uma associação pública, de direito público, criado com o objetivo de desenvolver propostas ou projetos de desenvolvimento voltados para os municípios do Oeste Catarinense, Sudoeste do Paraná e Extremo Oriente de Misiones na Argentina. Esta união entre os municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (Misiones) da Argentina como parceiro informal foi motivada pela revitalização dessas regiões, cuja meta principal era promover o desenvolvimento regional (CIF, 2011).

Para tanto, no dia 13 de janeiro de 2009, formalizou-se um Protocolo de Intenções de criação do CIF, que foi publicado em 12 de fevereiro do mesmo ano. Na sequência, cada município formalizou sua intenção de participar do consórcio e foram criadas as leis municipais que autorizavam o município a integrar o consórcio, sendo elas: Lei Municipal nº 335/2009, publicada em 17 de fevereiro de 2009 (Bom Jesus do Sul — PR); Lei Municipal nº 3.896/2009, publicada em 3 de março de 2009 (Dionísio Cerqueira — SC); Lei Municipal nº 1.719/2009, publicada em 11 de março de 2009 (Barracão — PR).

Destaca-se que institucionalmente o CIF foi criado como um consórcio intermunicipal que abrange os municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), conforme disposto no art. 1º de seu Estatuto do Consórcio Intermunicipal (2011). Por isso, Bernardo de Irigoyen (Misiones) da Argentina é tido como um parceiro informal porque somente o último prefeito (intendente) manifestou interesse em participar do CIF, sendo este ainda um processo incipiente de acordo entre países.

O Estatuto do CIF foi aprovado na Assembleia Geral que ocorreu no dia 9 de abril de 2009, quando também ocorreu a eleição da primeira diretoria, que tem vigência de um ano. Em 14 de maio de 2009, o CIF foi inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), sendo nessa mesma data publicado o estatuto que rege as atividades do mesmo.

Conforme dados documentais, a iniciativa da implantação do CIF começou em meados de 2008, adquirindo contornos finais em menos de um ano. Como assinalado por Debona (2011), citado por Lins (2012:20), “os prefeitos lograram convergir no seu entendimento de que os municípios por eles governados formam, na prática, um único tecido urbano”. Por conta disso, seus problemas seriam mais eficientemente enfrentados mediante conjugação de forças, ou seja, de modo cooperativo.

A proposta de discussão de acordos entre os municípios se iniciou em meados de 2000, a partir de reuniões e encontros de cunho político e técnico tanto dos estados do Sul do Brasil, acompanhados do Mato Grosso do Sul (integrantes do Conselho de Desenvolvimento da Região Sul), quanto das províncias do Nordeste argentino (Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA — Crecenea-Litoral). Um resultado foi o Projeto Crecenea-Codesul, com diagnósticos socioeconômicos e acordos sobre questões pontuais, as de maior destaque vinculando-se aos problemas de infraestrutura (Lins, 2012).

Dessa maneira, a realização deste estudo justifica-se porque, ao se desenvolver uma pesquisa sobre o CIF nesta região, permite-se “dar voz” aos sujeitos envolvidos no processo. Ou seja, ao se descrever a forma como o poder público municipal encontra para enfrentar suas dificuldades e somar forças no sentido de buscar recursos que viabilizem a melhoria da infraestrutura dos municípios e garantam o progresso e o desenvolvimento social, econômico e cultural da região, permite-se dar visibilidade a experiências inovadoras voltadas para pequenos municípios que visam resolver dificuldades e buscam proporcionar possibilidades de crescimento econômico, diversidade de produção e comercialização dos produtos, além de oferecer estruturas de lazer, de entretenimento e a possibilidade de escolarização até o nível superior.

Neste sentido, a pesquisa direciona-se a investigar a atuação do CIF descrevendo quais ações foram realizadas neste período e se elas permitiram o processo de desenvolvimento regional.

2. O que são consórcios públicos?

Conforme Prates (2012), com relação aos aspectos legais referentes à consolidação dos consórcios públicos, pode-se identificar ao longo do processo histórico brasileiro que a ideia acerca desse tipo de política pública existe desde a primeira Constituição Federal em 1891. Nessa Constituição, os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios, necessitavam da aprovação do governo do estado e, se entre estados, da aprovação da União.

Por sua vez, na Constituição Federal de 1937, os consórcios públicos eram dispostos como pessoas jurídicas de direito público. Já a quarta Constituição Federal, publicada em 1946, procura resgatar a ideia de autonomia federativa. Esse quadro permaneceu até o golpe militar em 1964, quando a centralização de recursos e a supressão de ideais democráticos se constituíram no país. Nesse momento, a nova Constituição Federal, constituída em 1967, apresentava os consórcios públicos como simples pactos de colaboração (Prates, 2012).

Foi somente com a Constituição Federal de 1988 que os municípios e o Distrito Federal foram reconhecidos como entes federativos, e com a finalidade de fortalecer a gestão pública, o governo federal propôs, por meio de consórcios interfederativos, uma possibilidade aos municípios brasileiros de atuarem de forma conjunta na solução de seus problemas sociais, culturais e econômicos. Neste sentido, os consórcios públicos foram contemplados e regulamentados no texto da Constituição Federal de 1998 em seu 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. (Brasil, 1999:133)

Por meio da citação, entende-se que a finalidade da criação de um consórcio público seja a gestão associada de serviços públicos. Isso significa dizer que dois ou mais entes federados poderão criar um convênio público para prestar um serviço de interesse comum. Para esse fim, os entes consorciados, que podem ser a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no todo ou em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos. De acordo com Nazareno (2011:3):

Os consórcios públicos surgiram como uma forma de solução, de modo colegiado, um novo arranjo institucional para a gestão municipal, como instrumentos de planejamento regional para a solução de problemas comuns. A solução para os municípios é a união com os municípios vizinhos para a formação de uma parceria visando a implantação de aterros e da gestão conjunta dos mesmos.

Sampaio (2009:14) acrescenta que os consórcios têm sido apontados como “um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão microrregional”. Para tanto, a autora aponta que estes consórcios têm ampliado a discussão de um planejamento regional em quesitos como a “ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a racionalização de equipamentos, a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, entre outras vantagens” (Sampaio, 2009:17).

A partir da afirmação se entende que, com os consórcios públicos, pequenos e médios municípios passam a ter oportunidades efetivas de trabalhar conjuntamente e, ainda, enfrentar seus problemas sociais e estruturais por meio de novos instrumentos e parcerias.

Conforme Caldas (2007), há quatro definições quando se trata de discutir o que são os consórcios públicos municipais. A primeira salienta que esses consórcios se constituiriam em uma ação conjunta na resolução de problemas comuns. Por sua vez, a segunda propõe que eles são uma instituição que reúne diversos municípios visando realizar ações conjuntas com o objetivo de maximizar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes.

Já a terceira traz os consórcios públicos como uma associação criada para a execução de atividades ou serviços públicos de interesse comum entre os mesmos entes de governo. Por fim, a quarta propõe que os consórcios seriam acordos firmados entre diferentes entes com objetivo de realizar ações de interesse comum utilizando-se dos recursos necessários que cada membro dispõe (Caldas, 2007).

Neste sentido, Vaz (2007) salienta que, ao se considerar todas as definições, a finalidade dos consórcios públicos visa “unir forças” que, sozinho, cada ente envolvido não possuiria. Para tanto, Prates (2012:8) afirma que no Brasil “as experiências de consorciamento municipal têm concentrado suas alianças nas áreas de saúde, educação, serviços públicos, obras públicas, meio ambiente e desenvolvimento urbano”.

Cabe destacar que a fundamentação e normatização dos consórcios públicos foi elaborada e sancionada na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Em 2007, estes foram re-

gulamentados pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, estabelecendo normas para execução da Lei nº 11.107/2005. A principal característica do consórcio público e da gestão associada de serviços públicos é que são instrumentos de atuação conjunta de natureza voluntária (Nazareno, 2011).

Assim, se podem identificar diferentes formas de estabelecimento de consórcios públicos sedimentados pela Constituição de 1988. Entretanto, segundo Prates (2012:5), se podem agrupar em cinco arranjos de gestão compartilhada: “o Consórcio Intermunicipal na forma de Pacto, o Consórcio Intermunicipal na forma de Sociedade Civil sem fins lucrativos, Câmara Intermunicipal, Rede, e, por fim, as Agências Intermunicipais”.

Strelec (2011) acrescenta que os objetivos dos consórcios públicos não necessariamente precisam ser únicos e tratar especificamente de determinada política pública. Os projetos a eles vinculados podem assumir formatos diversos, de acordo com as necessidades de cada consorciado. Para Cruz e colaboradores (2011:111), “a cooperação entre unidades federativas permite somar esforços para maximizar os meios empregados e é uma alternativa para promover o desenvolvimento e qualidade de vida dos munícipes”.

Concordando, Alves (2007) apresenta que há três arranjos institucionais básicos relacionados ao estabelecimento de consórcios. São eles: a) arranjos verticais (maior responsabilidade às esferas subnacionais); b) arranjos horizontais (ocorrem em escala de intervenção, como associações municipais) e c) arranjos mistos (mescla de arranjos verticais e governos supralocais).

Para Prates, os arranjos se configuram da seguinte maneira:

Quadro 1
Arranjos institucionais

Tipos de Arranjos	Cooperação entre Federados
Arranjos Verticais	Município — Estado; Município — União; Estado — União
Arranjos Horizontais	Município — Município; Estado — Estado
Arranjos Mistos	União — Estado — Município

Fonte: Prates (2012).

Para tanto, a Lei nº 11.107/2005 destaca que, para um consórcio público ser efetivo, são necessárias algumas etapas: a) estabelecimento de um protocolo de intenções; b) retificação do protocolo de intenções; c) estabelecimento de estatutos e regimento interno; d) formalização de um contrato de rateio; e e) estabelecimento de um contrato de programa (Brasil, 2005).

Desta forma, a Lei dos Consórcios Públicos abriu novas possibilidades para desenvolver-se e tornar-se cada vez mais um instrumento estratégico na promoção do desenvolvimento econômico e social no Brasil, a partir do aprimoramento das experiências de consórcios públicos que passam a assumir conjuntamente os serviços essencialmente públicos, como trans-

portes, saneamento básico, saúde, entre outros de igual importância. É neste aspecto que os consórcios públicos se vinculam diretamente ao desenvolvimento regional.

3. O desenvolvimento regional: algumas considerações

Conforme Paes e Siqueira (2008:5), “a existência de desigualdades regionais entre os Estados brasileiros parecem persistir, mesmo após cinco décadas de políticas voltadas para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades”. Tais causas das desigualdades são apontadas pelos autores devido a: a) diferentes níveis de falta de infraestrutura, pois os estados mais pobres dependem de transferências de recursos do governo central para se sustentar, que muitas vezes são insuficientes ou instáveis; b) a falta de capital humano, entendida como baixo nível educacional e precário acesso à saúde.

Para Oliveira e Lima (2003), desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento. Concordando com o posicionamento de Paes e Siqueira (2008), Oliveira e Lima (2003:40) destacam que:

O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento — incrementos positivos no produto e na renda — transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

Com a citação entende-se que desenvolvimento regional deve ser estudado não somente sob a ótica das inter-relações econômicas na modernidade, produção e mercado, mas também nas dimensões políticas e suas implicações sociais. Tal perspectiva vem de encontro com a retomada da discussão em torno do tema como política pública em busca da revalorização do local, no contexto dos processos de globalização e de ajuste produtivo, que marcaram este início do século XXI.

De acordo com Vitte (2006), os estudos da escala remetem ao estudo do poder regional, sendo este visto como relação de forças, no qual se organizam alianças e confrontos entre atores sociais em um espaço delimitado, com formação de identidades e práticas políticas específicas. A mesma autora defende que o papel do município nessa discussão é a promoção do desenvolvimento, aumentando assim suas responsabilidades em relação às iniciativas voltadas para a melhoria das condições de vida e à busca de soluções dos problemas urbanos e, enfim, da gestão local.

Ainda segundo Vitte (2006), o desenvolvimento regional pode ser abordado em duas vertentes. Pelo desdobramento das abordagens tradicionais de desenvolvimento econômico, muito debatido nas últimas décadas, que englobariam outras concepções de desenvolvimento

como o desenvolvimento sustentado, o desenvolvimento humano e o desenvolvimento local endógeno. A outra vertente, que varia entre 1950 e 1970, seria a evolução das políticas urbanas, as quais envolvem habitação, planejamento urbano, organização territorial e equipamentos coletivos, meio ambiente, qualidade de vida e desenvolvimento local.

Para Coelho (2011), é possível identificar três modalidades de ação local: uma é o desdobramento modernizador de formas de atuação mais tradicionais na área urbanística ou político-administrativa; outra diz respeito a tentativas de ações locais de geração de emprego e renda e a terceira modalidade refere-se às experiências de constituição de pactos territoriais e de redes de desenvolvimento econômico regional.

De acordo com esse autor, a terceira modalidade é aquela que está mais próxima do que ele define como experiências de desenvolvimento econômico regional, sendo possível observar nela a presença de elementos como a existência de redes econômicas, formas de integração horizontal e vertical de cadeias produtivas, parcerias entre atores públicos e privados, serviços especializados para microempreendedores e a institucionalidade desse ambiente produtivo ou pessoa jurídica de direito privado.

A partir das afirmações, percebe-se que o desenvolvimento regional depende de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, e estas devem estar, segundo Castro e colaboradores (2011:152), baseadas em cinco eixos: “inclusão social, fortalecimento da economia local, inovação na gestão pública, gestão ambiental e uso racional dos recursos além de mobilização social”. Desta forma, as relações de cooperação, as associações, os consórcios intermunicipais são alguns exemplos de políticas voltadas ao desenvolvimento regional.

Segundo Castro e colaboradores (2011:173), “as relações de cooperação, tendo como princípios norteadores a democracia, a solidariedade e a ajuda mútua visam proporcionar melhores condições econômicas, sociais e culturais aos envolvidos, por meio de iniciativas inovadoras”.

Nestas relações de cooperação, observa-se haver um processo de redefinição do papel do Estado que está em construção neste contexto. Ou seja, a importância do Estado em relação à promoção do desenvolvimento regional é de alta significância, por meio de diversos instrumentos de intervenção, que vão desde os processos efetivos de regionalização/descentralização, até a alocação de recursos para a infraestrutura logística e tecnológica, a educação, a concessão de incentivos e crédito e a promoção da acumulação do capital social regional.

4. Metodologia da pesquisa

Esta pesquisa de caráter qualitativo apresentou como eixos norteadores a compreensão sobre o desenvolvimento regional existente sob a ótica dos agentes públicos envolvidos na formação do CIF, bem como as ações planejadas e as ações em execução desde a constituição do mesmo.

Martinelli (1999) propõe três pontos que conferem à pesquisa qualitativa relevância científica: (i) seu caráter inovador, que se insere na busca de significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências sociais; (ii) sua dimensão política, como construção coletiva, parte da realidade dos sujeitos e a eles retorna de forma crítica e criativa; e (iii) por ser um exercício político, sua realização pela via da complementaridade, não da exclusão.

Neste sentido, a pesquisa desenvolvida contou com três etapas investigativas que foram divididas: a) bibliográfica; b) documental; e c) pesquisa de campo, sendo realizadas de maneira simultânea. A pesquisa bibliográfica pautou-se em autores que tratam especificamente desta temática. A pesquisa documental fundamentou-se em registros dispostos nas prefeituras e no termo de cooperação do CIF.

Na pesquisa de campo, empregou-se a entrevista individual em profundidade, por meio de um roteiro estruturado, realizada com os prefeitos dos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen de Misiones no período de janeiro a março de 2012. Também se entrevistou o coordenador/diretor executivo do CIF. Destaca-se, por questões metodológicas, que houve a preocupação em se realizar o maior número de entrevistas no menor espaço de tempo possível por se considerar que o contato com a totalidade dos participantes poderia aprofundar e aperfeiçoar a construção e a discussão dos dados.

A duração média das entrevistas foi de uma hora e as falas foram gravadas e transcritas com o consentimento prévio dos entrevistados no Termo de Consentimento Livre Esclarecido. Anotações a respeito das interações, reações, dificuldades e eventuais manifestações dos entrevistados foram registradas na lateral das transcrições, localizando os momentos e possíveis razões das suas expressões.

Cuidou-se para que cada entrevista fosse transcrita antes da realização da subsequente. O interesse foi registrar cada depoimento sem perda de detalhes e conhecer as respostas a fim de registrar as observações realizadas em campo, triangulando as informações. A entrevista com o prefeito de Bernardo de Irigoyen foi gravada em língua espanhola e traduzida para a língua portuguesa por questões de agrupamento dos dados.

Após a transcrição de todas as falas, passou-se à leitura cuidadosa e atenta dos registros escritos. O passo seguinte foi agrupar as respostas conforme os temas e assuntos que emergiram do conjunto de dados. A partir desta organização, realizou-se uma análise descritiva com utilização dos discursos, com complemento dos registros em diário de campo.

5. Análise dos resultados

5.1 Breve histórico dos municípios envolvidos no CIF

Conforme Lins (2012), a área do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) — Dionísio Cerqueira (SC/BR), Barracão (PR/BR), Bom Jesus do Sul (PR/BR) e Bernardo de Irigoyen

(MNES/ARG) — registrava em 2000 uma população total de pouco menos de 40 mil habitantes no começo da década.

Os municípios mais populosos, de acordo com os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000), eram Dionísio Cerqueira (14.250 habitantes) e Bernardo de Irigoyen (10.889 habitantes), que concentravam quase 2/3 desse contingente, e o de menor população era Bom Jesus do Sul (4.154 habitantes), que até dezembro de 1995 era um distrito de Barracão (9.271 habitantes).³

De acordo com dados documentais dispostos nos arquivos de Barracão, no dia 4 de julho de 1903, o general Dionísio Cerqueira fundou um povoado nas cabeceiras dos rios Capanema e Peperi Guaçu, na fronteira com a vizinha República da Prata. O primeiro morador da localidade foi Misael Siqueira Bello, que, na condição de pioneiro, deu grande impulso ao seu desenvolvimento, sendo também o primeiro prefeito de Barracão.

Por sua vez, em 1914, foi criado um distrito judiciário com a denominação de Dionísio Cerqueira, com sede no lugar denominado Barracão, no município de Clevelândia. Havia, na época, uma questão de limites entre os estados do Paraná e Santa Catarina que foi resolvida em 1916, com a celebração de um acordo entre os dois estados. Em função desse acordo de limites, o município de Barracão foi dividido em dois, ficando parte no Paraná e parte em Santa Catarina, separado apenas por uma linha divisória seca.

A parte que ficou no Paraná permaneceu com o nome de Barracão e a que ficou em Santa Catarina recebeu a denominação de Dionísio Cerqueira, em homenagem a seu fundador. A cidade fundada no lado argentino, separada apenas pelo rio Peperi Guaçu, recebeu a denominação de Bernardo de Irigoyen. Por isso, Barracão no Paraná e Dionísio Cerqueira em Santa Catarina parecem formar uma só cidade.

Já Bom Jesus do Sul fica distante 9 km da fronteira seca. Na década de 1950, passou a ser distrito de Barracão. Porém, em março de 1995, teve início o movimento pela emancipação e, em 3 de dezembro de 1995, ocorreu um plebiscito com votação direta, oficializando-se o município no dia 21 de dezembro de 1995.

No que se refere à caracterização econômica e social realizada por Lins (2003), no lado brasileiro, a área do Consórcio é fortemente caracterizada pela presença do binômio agricultura/agroindústria. Francisco Beltrão é o principal centro regional do Sudoeste paranaense mais próximo dessa área, exibindo funções terciárias (comerciais e em serviços) de apoio às atividades industriais e agropecuárias.

Na agropecuária, a região se caracteriza pela presença de pequenos e médios produtores cuja produção é diversificada e utiliza amplamente a mão de obra familiar. Na indústria, o setor alimentício desponta como base, seja como um prolongamento do polo agroindustrial centrado no Oeste de Santa Catarina, seja pela presença de pequenas cooperativas produtoras

³ Durante a pesquisa documental não se conseguiram obter para Bernardo de Irigoyen dados de população mais recentes do que para o ano de 2001, o que forçou a utilizar para Dionísio Cerqueira, Barracão e Bom Jesus do Sul uma informação mais próxima no tempo, que se refere ao censo de 2000.

de leite, pequenos laticínios e frigoríficos, atividades de esmagamento de oleaginosas e produção de ração (Lins, 2012).

No Oeste de Santa Catarina, São Miguel d'Oeste é o centro regional mais próximo da área do Consórcio, com funções de polarização de intensidade média exercidas em território eminentemente agroindustrial. O sistema básico, de perfil histórico no “grande oeste” catarinense, é a produção integrada abrangendo milho, suínos e aves, assentada em estrutura fundiária povoada de numerosas pequenas e médias propriedades gravitando como “integradas” em torno de grandes empresas de expressão nacional e presença no mercado externo.

Nesse contexto regional, Dionísio Cerqueira se diferencia por ter no comércio de importação e exportação uma forte atividade econômica. Isso resulta da presença de um Porto Seco no espaço do município, na fronteira com Bernardo de Irigoyen. Esse porto dispõe de duas aduanas, uma para pedestres e veículos de passeio e outra para caminhões de carga, e é um atributo econômico central do município, repercutindo como importante fator de atração em todo o território regional (Lins, 2012).

Do lado argentino, conforme apontam Niescioruk e Carlos (2010), o município de Bernardo de Irigoyen, até 11 de julho de 1921, era denominado como Barracón da Argentina, e só a partir dessa data recebeu seu atual nome em homenagem a um advogado que esteve presente nas negociações dos limites da fronteira entre Brasil e Argentina.

Este município localiza-se no ponto mais oriental da Argentina e alguns documentos históricos relatam que, por volta de 1750, uma comissão de cientistas portugueses e espanhóis estabeleceu uma divisão das terras daquela região tomando como base a mais alta cordilheira, portanto, onde as águas da chuva fossem a Oeste, seria território espanhol, e a Leste, território português.

Após a Guerra do Paraguai, a Argentina colocou em dúvida essa divisão e começou a reivindicar para si as terras que hoje pertencem a Barracão, cidade pertencente à tríplice fronteira. Tudo isso resultou em uma disputa territorial e, com o passar dos anos, os próprios brasileiros e argentinos empenharam-se para construir os mapas delimitando as fronteiras. Nessa mesma época surgiu também o Marco das três fronteiras, simbolizando a amizade entre os moradores das três cidades e dos dois países (Niescioruk e Carlos, 2010).

Cabe salientar que não são apenas os limites territoriais que se confundem nestas comunidades, mas também a realidade sociocultural dos três grupos, que têm uma convivência muito próxima. 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 (Amâncio, 2007).

Conforme explanado, observa-se que os processos de integração tendem a estimular iniciativas de cooperação em escala territorial envolvendo agentes que, atuando em diferentes lados da fronteira, buscam enfrentar problemas e promover o desenvolvimento regional coletivamente.

5.2 Resultados das entrevistas: o que diz o poder público sobre as ações voltadas ao desenvolvimento regional

Para se ter uma visão sobre os motivos da formação do CIF, as principais conquistas alcançadas e dificuldades enfrentadas desde sua constituição, empregou-se a entrevista individual em profundidade, por meio de um roteiro estruturado, realizada com os prefeitos dos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen de Misiones no período de janeiro a março de 2012.

Como complementação, também se entrevistou o coordenador/diretor executivo do CIF. Essa coordenação possui caráter fixo e o período do mandato do presidente é de um ano, podendo ser prorrogado automaticamente por mais um. O quadro 2 apresenta o perfil dos entrevistados.

Quadro 2
Perfil dos entrevistados

Nome	Partido Político	Município	Idade	Formação	Data da Entrevista
Altair Cardoso Rittes (Prefeito ACR)	PT	Dionísio Cerqueira	53 anos	Ensino Médio	5 de janeiro de 2012
Joarez de Lima Henrichs (Prefeito JLH)	DEM	Barracão	52 anos	Superior (Direito)	10 de março de 2012
Paulo Deola (Prefeito PD)	PDT	Bom Jesus do Sul	42 anos	Superior (Pedagogia e Gestão Pública)	12 de março de 2012
Edegaro Nemesio Aquino (Prefeito ENA)	Não informado	Bernardo de Irigoen	41 anos	Não informado	11 de fevereiro de 2012
Antenor Dal Vesco (Coordenador e Diretor Executivo – ADV)	Não informado	Barracão	61 anos	Superior (Engenharia Agrônoma)	20 de março de 2012

Fonte: Pesquisa de campo (2012).

No quadro 2 observa-se que os prefeitos pertencem a partidos políticos diferentes (PT, DEM e PDT, respectivamente) e nem por isso há divergências na questão do trabalho em conjunto no CIF. Quando perguntados sobre esta questão, foram unânimes em afirmar que “o trabalho em conjunto melhora a qualidade dos serviços prestados, diminui custos e as dificuldades são solucionadas com mais rapidez e eficiência” (Diário de Campo, 2012).

Entretanto, durante a realização da entrevista com o prefeito argentino, percebeu-se que o mesmo não vê divergências de relacionamento com os demais prefeitos, mas algumas vezes se sente descontextualizado porque ainda não tem todas as informações sobre a atuação conjunta no consórcio, ou seja, está em fase de inserção e adaptação a este formato diferenciado de gestão pública.

Este aspecto é confirmado por uma pesquisa realizada por Amâncio (2007), na qual foram apontados alguns fatores que enfatizam o caráter político de divisão de fronteiras. Os moradores entrevistados pelos autores deste artigo têm clara a percepção de que se trata de países, estados e cidades diferentes e em seus discursos trazem a velha rivalidade entre brasileiros e argentinos.

Durante a entrevista com o prefeito argentino não foi percebida no discurso a questão de rivalidade, apenas o fato de ele mencionar a necessidade de mais reuniões para o repasse das informações sobre o andamento das atividades do CIF. Em contraponto, o prefeito afirmou que ele precisa “estudar mais a forma de gestão pública brasileira de maneira que possa melhorar a ampliação desta na sua cidade” (ENA, 2012).

Ao serem questionados sobre quais seriam os principais resultados positivos da união dos municípios por meio do CIF, os prefeitos e o coordenador executivo afirmaram:

Os projetos como: o Parque Turístico Ambiental Integrado, a Patrulha Mecanizada, o Hospital Integrado e o atendimento da saúde de forma integrada (...), e, principalmente a troca de experiências, de conhecimento e a participação das equipes envolvidas. (ACR, 2012)

No setor da saúde, melhorou muito o atendimento da população, com o transporte de doentes integrado e com acompanhamento de profissionais da saúde. (JLH, 2012)

O amadurecimento da equipe e a visão de desenvolvimento como região, para em consequência acontecer o desenvolvimento municipal. Outro resultado positivo é a facilidade de se obter recursos por ser um grupo. Houve também a melhoria na prestação de serviços, com aumento da demanda de serviços prestados e a diminuição de custos. (PD, 2012)

As principais conquistas até o momento são a construção do Parque Turístico Ambiental Integrado, bem como a parceria na solução de projetos em andamento com melhorias nos setores da habitação, saúde (hospital) e educação. (ENA, 2012)

Parte para um trabalho cooperativo com base nos problemas comuns dos municípios, por exemplo, água, patrulha rodoviária, hospital, questão do lixo, futuramente será a questão do cemitério; dá poderio político; a economicidade com melhoria dos serviços prestados; possibilidade de realizar ações que seriam impossíveis aos municípios individualmente. (Coordenador ADV, 2012)

Por meio dos discursos se observa que todos os prefeitos salientam várias ações que foram executadas positivamente com o estabelecimento do Consórcio Público Intermunicipal. Interessante notar que o prefeito argentino menciona em seu discurso a construção do Parque Turístico Ambiental como um dos aspectos mais positivos do CIF.

Tal parque foi revitalizado primeiramente na nascente do rio Peperiguaçu, transformando o conceito de “limite” em “lugar” com forte presença emblemática, respeitando as culturas

de cada um dos países, fomentando e impulsionando a atividade turística, comercial e cultural da trifronteira. Antes a revitalização da área que hoje é ocupada pelo parque, tratava-se de uma ocupação irregular com alta degradação ambiental e imagem negativa na fronteira.

Conforme afirmou o prefeito argentino, o parque representou um relevante estímulo ao turismo na área, com repercussões econômicas e socioculturais. Neste ínterim, concorda-se com Oliveira e Lima (2003) que o desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento. O Parque de Integração é um exemplo claro disso.

Entretanto, ações como as realizadas neste parque não surgiram do nada. Foram segmentadas no Programa Líder das ações integradas do CIF. Ou seja, na área de planejamento do desenvolvimento regional, uma das ações indicadas (e executadas) no CIF implicou o lançamento do Programa Líder, em julho de 2009. Pertencente ao Sebrae Nacional, esse programa visa mobilizar, formar e integrar lideranças com vistas ao desenvolvimento regional, marcando presença em estados como Mato Grosso, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

A experiência em foco, de lançamento em região fronteiriça e cobertura também em país vizinho, é inédita no Brasil. Observe-se que esse Programa Líder não se limita ao espaço do Consórcio. Alcança os quase 40 municípios do Projeto de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina na Região da Faixa de Fronteira com o Extremo Oriente da Argentina (Profronteira), criado em 2005 pelo Sebrae Nacional, sendo, porém, conduzido pelo Sebrae/PR (Lins, 2012).

Desta forma, a ação do Consórcio voltada ao planejamento do desenvolvimento regional resultou em proposta de desenvolvimento intitulada “Caminhos da Fronteira”, que abarca municípios da região fronteiriça e diz priorizar a sustentabilidade. Os eixos estratégicos envolvem educação, turismo, agroecologia e produtos locais, enfeixados na busca de uma melhor qualidade de vida na região. Assim, em termos mais propriamente econômicos, turismo, agricultura e agroindústria aparecem em destaque entre os setores contemplados.

No âmbito da saúde diagnosticou-se a realização dos seguintes projetos: projeto de reforma e ampliação do Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira para atender pacientes da área de abrangência do Consórcio. Também foi implantado o transporte integrado de pacientes para os centros maiores, visando à redução dos custos de transporte e um atendimento humanizado aos doentes (Pesquisa Documental, 2012).

Por sua vez, no setor educacional foi implantada a escola bilíngue, que permite a interação cultural e social entre os cidadãos dos dois países. Ainda no setor da educação, o CIF foi contemplado com o “Programa Mais Educação”. Esse programa constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para indução da construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino que amplia a jornada escolar nas escolas públicas para, no mínimo, sete horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica (MEC, 2012).

Cabe salientar que este programa só é repassado a municípios com mais de 18 mil habitantes e, se não fosse pelo CIF, nenhum dos municípios envolvidos poderia inserir-se neste programa governamental (Pesquisa Documental, 2012).

No que se refere à capacitação dos professores, o CIF investe na formação integrada dos professores, oportunizando trocas de experiências e a redução de gastos com profissionais para os cursos. Todas as atividades das secretarias municipais de educação são realizadas em parceria, com participação de formadores bilíngues para abranger também os moradores do município argentino (Diário de Campo, 2012).

Já, no setor rodoviário, a união dos municípios por meio do CIF formou a “Patrulha Rodoviária” por meio da integração das máquinas rodoviárias e de pessoal (operadores) dos municípios, além da aquisição de uma patrulha rodoviária distribuída entre os três municípios (Diário de Campo, 2012).

Também no setor de transportes, foi confirmada pelo Departamento Nacional de Trânsito (DNIT) a construção da “Ferrovia da Integração”, que ligará Itajaí até Dionísio Cerqueira e proporcionará uma opção a mais para o escoamento da produção via porto seco (Pesquisa Documental, 2012).

No setor agrícola, com o intento de melhorar a produção e a sustentabilidade dos produtores rurais, o CIF permitiu a implantação de três ações relevantes: a) o programa denominado “Fortalecimento da Produção da Fruticultura”, b) a formação da “Associação Cantina de Vitivinicultores” e c) o fortalecimento da “Cadeia Produtiva de Leite” (Diário de Campo, 2012).

Por sua vez, na área de meio ambiente foi implantado o “Projeto Integrado de Reciclagem do Lixo”, que visa promover a capacitação e a organização dos catadores em associações, a coleta seletiva e a redução de custos. Foram adquiridas 300 lixeiras seletivas, construiu-se o galpão de reciclagem (em fase de acabamento), e adquiriram-se caminhões de coleta e esteira e máquinas para seleção (já realizada) (Pesquisa Documental, 2012).

No setor de infraestrutura, está em execução a construção de 850 casas divididas entre os três municípios brasileiros para famílias em condições de falta de moradia ou moradia em condições precárias (Diário de Campo, 2012).

Após o mapeamento sobre os principais aspectos positivos do CIF, perguntou-se aos prefeitos e coordenador executivo sobre as principais dificuldades enfrentadas na formação do CIF. Todos mencionaram as dificuldades em conscientizar as equipes das prefeituras sobre a importância da união e em quebrar o paradigma do individualismo. Também para o prefeito bom-jesuense, uma dificuldade foi a falta de pessoal para formar uma equipe de trabalho, conforme comprova o fragmento a seguir:

Formar opinião na população da importância da coletividade, que juntos se cresce mais, se ganha mais, se desenvolve mais, e outra dificuldade foi demonstrar que a integração poderia resolver problemas que no individualismo não seriam possíveis (PD, 2012).

Para o prefeito de Dionísio Cerqueira, as maiores dificuldades foram “deixar de lado vaidades pessoais e ideologias políticas e a demora do amadurecimento da equipe” (ACR,

2012). Já para o prefeito de Barracão a maior dificuldade foi “conquistar a confiança dos parceiros envolvidos, ou seja, confiar uns nos outros” (JLH, 2012).

Cabe salientar que o prefeito argentino não soube responder o questionamento, pois não era o “intendente” na época da formação do CIF. Esse prefeito assumiu o posto no dia 11 de dezembro de 2011. Citou que talvez “a maior dificuldade tenha sido a falta de comunicação entre os pares” (ENA, 2012).

No que se refere às “dificuldades atuais”, os prefeitos de Dionísio Cerqueira e de Bom Jesus do Sul afirmaram que “sua principal dificuldade é a formação de uma equipe técnica para atuar no desenvolvimento dos projetos” (ACR e PD, 2012). Além disso, o prefeito de Bom Jesus do Sul também colocou como uma dificuldade “o desenvolvimento de ações que envolvam a sociedade civil e o poder público, como, por exemplo, o Programa do Produto Local, que visa produzir, divulgar e comercializar o produto na região” (PD, 2012).

Para o prefeito de Barracão, a dificuldade maior “é a falta da contrapartida dos municípios que dificulta os trabalhos, bem como a burocracia nas esferas dos governos estaduais e federais” (JLH, 2012).

Já o prefeito de Bernardo de Irigoyen falou que hoje não há dificuldades, mas, se tivesse que nomear uma, citaria “a burocracia existente nos dois países” (ENA, 2012). Por sua vez, o coordenador executivo, ao ser questionado sobre a existência de pontos negativos, afirmou que eles existem, mas na verdade não são pontos negativos, e sim delicados. Dentre eles: “A falta de conscientização por parte de alguns secretários e funcionários municipais de que o consórcio não está aí para se utilizar de algumas ações, mas sim para somar força, participar” (Coordenador ADV, 2012).

Além dos pontos mencionados no fragmento acima, o coordenador executivo salientou haver a falta de uma equipe técnica para desenvolver e dar andamento aos projetos, como também a falta de recursos para poder contratar esses técnicos nas diferentes áreas de atuação do CIF (Diário de Campo, 2012). No que se refere aos problemas resolvidos, citou:

não tinha como inscrever o CIF no sistema de Convênios, o sistema não reconhecia o CIF como um poder jurídico. Também os governos estaduais e federais não reconheciam os consórcios para direcionar recursos. Outra dificuldade foi criar o estatuto do CIF e conhecer a legislação que rege os consórcios. (Coordenador ADV, 2012)

Ao serem questionados sobre as “perspectivas” quanto ao CIF, os prefeitos afirmaram que são as melhores. O prefeito de Dionísio Cerqueira ressaltou que “O governo Federal tem incentivado e apoiado a organização dos municípios e a formação dos consórcios. Quem está organizado dessa forma tem mais chances de viabilizar projetos e recursos” (ACR, 2012).

Já o prefeito de Bom Jesus do Sul acredita que “A perspectiva é de crescimento e desenvolvimento regional, com grandes possibilidades e oportunidades de melhorar a economia, aumentar as oportunidades de emprego e a melhoria da qualidade de vida da população” (PD, 2012).

A principal perspectiva do prefeito de Bernardo de Irigoyen é “Concretizar os projetos encaminhados e conseguir grandes resultados na integração” (ENA, 2012).

Ainda em relação às “perspectivas futuras” do CIF, mapeou-se durante a pesquisa documental quais as ações futuras propostas aos municípios envolvidos e dentre elas constam: a) construção de portais turísticos de identificação na entrada de acesso das quatro cidades; b) implantação de sistema de saneamento básico; c) projeto urbanístico integrado para melhorar a circulação de veículos e a visualização das fronteiras; d) congresso internacional de educação; e) construção de ferrovia de Posadas a Bernardo de Irigoyen; f) recuperação, instrumentalização e reativação do aeroporto de Dionísio Cerqueira para voos comerciais e de carga; g) implantação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (Pronasci), por meio do monitoramento da fronteira, procurando diminuir a criminalidade, como tráfico de drogas e de crianças, prostituição e roubo de cargas; h) construção de nova aduana integrada de turismo entre Brasil/Argentina, para facilitar o trânsito dos turistas, evitando filas e constrangimento (Pesquisa Documental, 2012).

Depois de categorizadas as respostas sobre as “perspectivas” do CIF, perguntou-se sobre as “demandas atuais do município” em relação ao Consórcio Intermunicipal Público. Neste sentido, o prefeito cerqueirense diz que “necessita de uma área para instalação de empresas para produzir novos empregos e automaticamente gerar renda, concretizar os projetos da ferrovia, do INSS e do Hospital” (ACR, 2012).

Para o prefeito barraconense, “é primordial concretizar/finalizar o projeto do Parque Turístico Ambiental, como também o Hospital Integrado” (JLH, 2012). Para o prefeito bom-jesuense, “é prioridade a geração de empregos com a construção de um parque Comercial/Industrial nas proximidades da BR, na Linha São Paulo. Também prioriza o fortalecimento da agricultura através do projeto da Fruticultura e do Produto Local” (PD, 2012).

O prefeito argentino apontou, como principais demandas para a sua municipalidade, “recursos para solucionar o problema da água, da saúde, da educação, da habitação, pois está com carência em todas essas áreas” (ENA, 2012).

Em contraponto, quando se perguntou sobre os “riscos”, devido à mudança dos governos municipais no ano de 2012, todos os prefeitos foram categóricos: “O CIF continua”. Para os prefeitos do lado paranaense os resultados obtidos até hoje garantem a continuação dos trabalhos, até porque a população já aderiu ao Consórcio. O prefeito do lado catarinense diz: “com o perdão da palavra, mas seria uma burrice perder um instrumento tão importante de organização na busca de recursos, na troca de experiências e na integração da fronteira. Nenhum administrador gostaria de perder um instrumento tão poderoso e valioso” (ACR, 2012).

Ainda, quando questionados sobre a existência de algo que garanta a continuidade do CIF, as respostas de todos foram: “existem as Leis de aprovação da Adesão ao Consórcio nas Câmaras de Vereadores dos Municípios. Mas as ações desenvolvidas até o momento dão garantia de continuidade” (Diário de Campo, 2012).

Porém, o prefeito cerqueirense deixou claro que, “se algum novo governante de algum município resolver sair do CIF, este revoga a Lei da Câmara e extingue a sua participação no mesmo” (ACR, 2012). Já o prefeito argentino disse que, “independente do resultado do pleito eleitoral, o consórcio deve continuar. Seria interessante que os atuais prefeitos se mantivessem

no posto ou que colocassem sucessores do mesmo grupo” (ENA, 2012). Observa-se que, para o intendente de Bernardo de Irigoyen, o relacionamento também garante a continuidade.

Paralelo a isso, se perguntou “se a forma de parceria/união é recomendável a outros municípios”. Nesta questão, todos os prefeitos responderam que sim. O prefeito cerqueirense disse que “já foram convidados por outros municípios para falar sobre a experiência do CIF, como também já foram visitados por outros interessados em saber os resultados da parceria. O Consórcio diminui a burocracia e aumenta as chances de sucesso nas reivindicações” (ACR, 2012). Em complemento, o prefeito bom-jesuense ressaltou que “os consórcios são parcerias feitas para resolver os problemas regionais e não as particularidades. Dessa forma o crescimento se dá de forma mais eficaz e rápida” (PD, 2012). O prefeito barraconense enfatizou que “os municípios só conseguem se manter se houver união, através dos consórcios” (JLH, 2012). Em relação a este aspecto, o coordenador executivo afirmou: “Aumenta a força política para conseguir recursos para suprir necessidades; poder contar com os outros municípios como parceiros na discussão de trabalhos e problemas e também aprender de forma cooperativa, perdendo o individualismo” (Coordenador ADV, 2012).

Como complemento se perguntou sobre a existência da participação efetiva da população no CIF. Ele comentou algumas delas:

No Programa Mais Educação, reuniu-se um grupo de professores para discutir o programa; no Projeto do Lixo, foram chamados todos os recicladores dos municípios, uma equipe de técnicos para discutir a organização e os trabalhos; no projeto do Hospital, foram reunidos todos os Conselhos Municipais de Saúde, Secretários de Saúde; no Programa do Produto Local foram juntados a Associação Comercial, as agroindústrias e produtores rurais para trabalhar em conjunto. (Coordenador ADV, 2012)

Neste sentido, foi questionado aos prefeitos se perceberam mudanças no relacionamento entre o município e a comunidade local depois da formação do CIF. O prefeito de Dionísio Cerqueira disse: “A principal mudança sentida no nosso município foi à percepção de que a união e a organização traz melhores resultados. A população seguiu o exemplo dos municípios e se organizou em pequenas associações para negociar e buscar resultados para seus problemas” (ACR, 2012).

Para o prefeito de Barracão, “A principal mudança percebida é que se consegue fazer mais com menos e conseguiu-se dar visibilidade aos municípios” (JLH, 2012).

Por sua vez, para o prefeito de Bom Jesus do Sul as mudanças foram: “A comunidade local passou a ver uma oportunidade de desenvolvimento e crescimento através do CIF. Temos um melhor relacionamento e melhorou muito a viabilização das demandas reprimidas para os municípios menores, como, por exemplo, o programa Mais Educação” (PD, 2012).

Para o prefeito de Bernardo de Irigoyen: “Até a sua posse não havia mudanças, porém está buscando uma maior aproximação com a comunidade” (ENA, 2012).

Ao término das entrevistas, solicitou-se aos gestores que apresentassem o que mudariam na atuação do CIF. Os prefeitos dos três municípios brasileiros expuseram que amplia-

riam o quadro de pessoal, provendo o mesmo com pessoal técnico qualificado nas diferentes áreas de atuação dos projetos. O prefeito barraconense ainda complementou que: “tentaria achar uma maneira de injetar recursos para suprir as necessidades de pessoal” (JLH, 2012). O prefeito do lado argentino afirmou que “a participação dos diversos setores da sociedade é muito importante” (ENA, 2012). Este prefeito considerou ainda que, por ser estrangeiro, deveria ampliar a busca por fortalecer esta parceria.

O coordenador executivo complementou afirmando que “O consórcio é uma das melhores coisas que a área pública dos municípios da Fronteira criou, tendo em vista que existem muitos problemas e que a solução não vem de forma individualizada, seja pelo custo ou pela força política” (Coordenador ADV, 2012).

Por meio do fragmento acima se percebe a possibilidade de atuação conjunta entre os entes da federação, bem como de entes estrangeiros, por intermédio de relações de cooperação mais seguras indicando um esforço da lei em canalizar ganhos para o fortalecimento das esferas locais. Na realidade, a lei criou um instrumento específico para a cooperação e ampliou as possibilidades de atuação dos consórcios na execução de políticas públicas.

6. Considerações finais

A tarefa de gerir, administrar e encontrar formas de resolver problemas nem sempre é fácil. Muitos gestores públicos, principalmente os prefeitos das cidades menores, nas quais a expressividade de voto não é muito grande, por muitas vezes acabam sendo esquecidos ou até relegados à margem da destinação dos recursos das esferas estadual ou federal. Isso resulta numa grande disparidade entre regiões. Algumas estão em pleno desenvolvimento e outras em declínio pelas dificuldades encontradas para prosperar.

Por isso, quando se formam grupos, associações ou consórcios com a finalidade de promover o desenvolvimento regional, as ações tornam-se menos desgastantes, pois a união dos diversos parceiros na busca por soluções para problemas iguais propicia o empoderamento deste grupo e os resultados passam a ser atingidos com maior agilidade e eficácia.

A partir da pesquisa de campo, observou-se que grande parte dos objetivos do CIF foi e está sendo alcançada, inclusive com alguns programas apresentando resultados visíveis à sociedade e outros ainda em andamento. Percebeu-se que a região da fronteira vem se destacando em algumas ações e conquistas expressivas para o desenvolvimento da região, alcançadas com a união e a parceria entre os municípios pelo Consórcio Intermunicipal da Fronteira.

Dessa forma, pode-se concluir que o CIF, apesar do curto tempo de existência, foi e é um grande avanço para a região da fronteira, uma vez que deu visibilidade aos municípios que hoje são reconhecidos na esfera estadual e municipal, servindo de exemplo e incentivo a outros municípios que estão se organizando e formando novos consórcios na região. Todavia, parte-se do pressuposto de que a pesquisa realizada trouxe apenas elementos iniciais desta experiência na fronteira.

Ou seja, torna-se necessária a realização de mais estudos a partir de outros olhares de agentes envolvidos (dentre eles a população) para enriquecer as análises sobre o impacto do consórcio na região.

Assim, conclui-se concordando com Sen (1993), quando afirma que os indivíduos devem ser autores de suas próprias vidas, responsáveis por seu crescimento pessoal e não apenas seres insignificantes de produção. Adota-se o pressuposto teórico de que as relações humanas se dão por meio de interação efetiva, que se transformam em conquistas, promovendo análise e reflexão dos meios utilizados para o crescimento, sendo este o verdadeiro desenvolvimento, o qual se vincula diretamente com a evolução intelectual e física.

Neste sentido, compactua-se com o posicionamento de que todas as ações dos governos locais devem ser voltadas de forma a garantir a qualidade de vida da população sob seu governo. Ou seja, além da situação socioeconômica, também devem ser consideradas as condições gerais do meio urbano (a cidade, com seu planejamento físico, a infraestrutura e os serviços urbanos), bem como as relações de sociabilidade, para que os habitantes de uma dada sociedade se sintam felizes em suas vidas cotidianas. Assim, a construção e a execução de um consórcio público permitem uma política pública e uma prática de gestão participativa voltadas ao coletivo da população.

Referências

ALVES, Maria A. S. *Espacialidades, escala e complexidade dos problemas metropolitanos: o caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC)*. Tese (doutorado) — Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

AMÂNCIO, Rosana G. *As “cidades trigêmeas”: um estudo sobre atitudes linguístico-sociais e identidade*. Dissertação (mestrado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

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.

BRASIL. *Decreto nº 6.017*, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007-10-11-0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/_ato2007-2010/2007-10-11-0001.htm)>, Acesso em: 11 out. 2011.

BRASIL. *Lei nº 11.107*, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2005-2007/2005-10-11-0001.htm> Acesso em: 11 out. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira* — PDF. Brasília: Secretariado de Programas Regionais, 2009.

CALDAS, Eduardo de 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.

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.

CIF. Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Caderno de ações*, 2011. Disponível em: <www.cifronteira.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2012.

COELHO, Franklin D. Desenvolvimento local e construção social: o território como sujeito. In: SILVEIRA, Caio M.; REIS, Liliane da C. *Desenvolvimento local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rits; Rede DLIS, 2011. p. 57-68.

CRUZ, Marcos C. M. T. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. São Paulo: Polis: Programa de Gestão Pública e Cidadania — EAESP/FGV, 2002.

CRUZ, Maria do Carmo M. T.; ARAÚJO, Fátima F. de; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. Dossiê: Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. *Cadernos Adenauer*, Brasília, v. 12, n. 4, p. 111-124, 2011. Disponível em: <www.kas.de/wf/doc/6761-1442-5-30.pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.

DEBONA, Diego. Integração regional: quatro cidades e um objetivo. *Diário Catarinense*, 7 ago. 2011. p. 33.

ESTATUTO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. 2009. Disponível em: <www.cifronteira.com.br>. Acesso em: 21 mar. 2012.

FERRARI, Maristela. *Interações transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Argentina: o extremo oeste de Santa Catarina e Paraná e a província de Misiones (século XX e XIX)*. Tese (doutorado) — Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2011.

IBGE. *Censo demográfico 2000*. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2000.php> Acesso em: 23 nov. 2011.

LINS, Hoyêdo N. Cooperação local no Mercosul: uma oportunidade catarinense. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, IV, 2012, Joinville, Santa Catarina. Disponível em: <www.apec.unesc.net>. Acesso em: 30 ago. 2012.

LINS, Hoyêdo N. Mercosul: destaque para a cooperação. *Textos de Economia*, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 55-75, 2003. Disponível em: <www.apec.unesc.net/VI_EEC/sessoes_tematicas>. Acesso em: 29 mar. 2012.

MACHADO, Lia O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. et al. (Org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 2005. p. 41-49.

MARTINELLI, Maria L. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Editora Veras, 1999.

MEC. *Programa Mais Educação*. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16689&Itemid=1115>. Acesso em: 11 fev. 2012.

MIR. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira — PDF*. 2009. Disponível em: <www.integracao.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2011.

NAZARENO, Guilherme F. *Consórcios públicos: o que são e como funcionam*. 2011. Disponível em: <<http://comgeres.com.br/con/index.php/consorciospublicos>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

NIESCIORUK, Célia; CARLOS, Valeska G. Atitudes sociolinguísticas em cidades de fronteira: o caso de Bernardo de Irigoyen. In: SEMINÁRIO NACIONAL EM ESTUDOS DA LINGUAGEM, II, 2010, Cascavel/PR. *Anais. II Seminário Nacional de Estudos da Linguagem*. Cascavel: Editora da Unioeste, 2010. Mimeografado.

OLIVEIRA, Gilson B. de; LIMA, José E. de S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. *Rev. FAE*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003.

PAES, Nelson L.; SIQUEIRA, Marcelo L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. *Economia Aplicada*, v. 12, n. 4, p. 707-742, out./dez. 2008. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502008000400008>. Acesso em: 17 dez. 2012.

PRATES, Ângelo M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, III, 2012, Brasília. Disponível: <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2012.

SAMPAIO, Luis M. A. *Consórcios públicos*. 2009. Disponível em: <www.webartigos.com/artigos/consorcios-publicos/27533/>. Acesso em: 20 dez. 2011.

SEN, Amarthya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28/29, p. 313-333, abr. 1993. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100016&script=sci_arttext>. Acesso em: 5 jan. 2013.

SOUZA, Edson B. C. Tríplice Fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. *Terr@Plural*, Ponta Grossa, v. 3, n. 1, p. 103-116, jan./jul. 2009.

STRELEC, Thamara C. *Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2011.

VAZ, João C. Consórcios intermunicipais. *Revista Dicas: ideias para a ação municipal*, São Paulo, n. 97, p. 33-69, 2007.

VITTE, Claudete de C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Interações* [on-line], Campo Grande, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/inter/v8n13/a09v8n13.pdf>. Acesso em: 11 out. 2011.

Juliane Sachser Angnes é doutora em educação. Professora da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro), vinculada ao Departamento de Secretariado Executivo. Atua como docente nas áreas de gestão pública e responsabilidade social. E-mail: julianeangnes@gmail.com.

Sandra Mara Matuisk Mattos é doutoranda em educação. Professora da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro) vinculada ao Departamento de Ciências Econômicas. E-mail: matuisks@gmail.com.

Marcel Luciano Klozovski é mestre em contabilidade. Professor colaborador da Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (Unicentro) vinculado ao Departamento de Administração. E-mail: marcelklozovski@gmail.com.

Marlete Inês Sturm é especialista em gestão pública e profissional da área. E-mail: mara_ines_33@yahoo.com.br.