



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do Estado
do Rio Grande do Sul
Brasil

Salete Filippim, Eliane; Fávero Cetolin, Sirlei; Isern, Pedro; Duarte de Castro, Sergio
Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional
Desenvolvimento em Questão, vol. 12, núm. 26, abril-junio, 2014, pp. 5-40
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230998002>

- 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

Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional

Eliane Salete Filippim¹

Sirlei Fávero Cetolin²

Pedro Isern³

Sergio Duarte de Castro⁴

Resumo

Este estudo parte do pressuposto de que o território local é importante arena para o debate e consolidação de soluções criativas e descentralizadas para problemas comuns, tanto para a gestão de políticas públicas quanto para o desenvolvimento sustentável. O objetivo central foi descrever e analisar a cooperação existente na Faixa de Fronteira que se situa entre os municípios de Dionísio Cerqueira (SC/BR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR). Realizou-se uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, optando-se pelo estudo de caso por meio da análise de documentos, de entrevista semiestruturada e da observação assistemática ao local de estudo. Os resultados demonstram que a cooperação entre os municípios fronteiriços tem permitido equacionar problemas comuns (Argentina/Brasil), fomentado a elaboração e instituição conjunta de políticas públicas e oportunizado melhorias relacionadas à definição do desenho de sistema de governança do Núcleo de Faixa de Fronteira.

Palavras-chave: Cooperação. Fronteiras. Desenvolvimento regional. Políticas públicas.

¹ Pós-doutora em Administração Pública e Governo pela Eaesp/FGV/SP (2009). Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2005). Professora pesquisadora do Mestrado Profissional em Administração (Unoesc). Editora da Revista Race. Membro da equipe de pesquisa sobre Cooperação transfronteiriça. eliane.filippim@unoesc.edu.br

² Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS 2006). Atua como professora e pesquisadora da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) no Mestrado Profissional em Administração. sirlei.cetolin@unoesc.edu.br

³ Master of Science pela London School of Economics. Master en Economía y Ciencia Política, Eseade, Argentina. Licenciado en Ciencia Política pela Universidade de San Andrés. Profesor da Universidad Abierta Interamericana, Argentina. Profesor do Departamento de Estudios Internacionales da Universidad ORT Uruguay. pedro.isern@gmail.com

⁴ Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1998). Pesquisador da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist) e professor titular do Departamento de Economia no Programa de Mestrado em Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Professor convidado da Universidade de Paris 1 Pantheon-Sorbonne e Secretário Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. sergio.castro@integracao.gov.br

CROSS-BORDER COOPERATION FOR REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract

This study addresses the issue of cooperation in the area along the border and assumes that the local territory constitutes an arena for the discussion and consolidation of decentralized and creative solutions to common problems, both for the management of public policies and for shared processes of sustainable development. The main objective was to describe and analyze the cooperation that exists in the border area between the municipalities of Dionysus Cerqueira (SC / BR) and Bernardo de Irigoyen (Misiones / AR). A qualitative, descriptive and exploratory research was conducted, using a case study strategy that included the analysis of documents, semi-structured interviews and nonsystematic observation of the study site. The results demonstrate that the cooperation between the border towns has enabled a sharing of common problems (Argentina/Brazil), fostered the development and implementation of joint public policies, and created opportunities for the improvement of the design of the border area governance system.

Keywords: Cooperation. Borders. Regional development. Public policies.

A cooperação territorial transfronteiriça para o desenvolvimento regional, apesar de ocorrer informalmente há longa data, é nova, em termos de institucionalidade, tanto para o Brasil quanto para a Argentina. É um processo que demanda a construção de diretrizes e o delineamento de arcabouço institucional para ser instituído. O tema é pouco tratado também em estudos científicos, embora exista a necessidade de melhor compreender o fenômeno que ganha dimensões cada vez mais relevantes quando se veem ampliadas as relações de interdependência entre regiões e países.

Neste sentido, este estudo empírico parte do pressuposto de que o espaço local constitui-se arena para introdução de soluções criativas e descentralizadas dos problemas comuns, tanto em termos da produção de serviços públicos quanto de novas redes para a gestão de políticas públicas.

Considera-se que, para o efetivo funcionamento da cooperação, é necessário organizar a participação coordenada de múltiplos atores políticos e institucionais situados nos diversos níveis de governo dos diferentes países e instituições.

O artigo tem, portanto, como objetivo geral, descrever e analisar a cooperação existente na Faixa de Fronteira que se situa entre os municípios de Dionísio Cerqueira (SC/BR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória na qual se empregou a estratégia do estudo de caso. Para detalhar as demandas de cooperação na faixa de fronteira, elegeu-se a descrição do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço (PDIF) do Núcleo presente em Santa Catarina. Focou-se especialmente no tema singular da cooperação na região da Faixa de Fronteira entre os municípios de Dionísio Cerqueira (SC/BR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR).

Para tal, este texto está estruturado em partes: primeiramente apresentam-se apontamentos da revisão da literatura, em seguida detalham-se os procedimentos metodológicos adotados. Faz-se, então, a apresentação do caso do Núcleo de Faixa de Fronteira (Argentina/Brasil) presente em Santa Catarina.

Cooperação e Governança em Faixa de Fronteira

A literatura existente sobre políticas transfronteiriças divide-se em duas grandes abordagens. Por um lado têm-se trabalhos de cunho teórico e histórico, como os de Hennessy (1979) e Diesbach (2002). Por outro lado, existem trabalhos mais focados em questões conjunturais, como o texto de Linares (2009) e de Abinzano (2001). Cita-se ainda a obra de Grimson (2001), que tratou dos processos de integração de fronteiras, sobretudo aquelas do âmbito do Mercosul.

Sobre o tema específico desta pesquisa, destaca-se a obra de Fantin (2008), que estudou a fronteira argentino-paraguaia, a fronteira argentino-chilena e a fronteira argentino-brasileira. Nestes estudos a autora mostra que há uma baixa densidade populacional do lado argentino, baixos indicadores socioeconômicos e um incipiente processo de institucionalização, aspectos que podem indicar certa incapacidade de gerar soluções integradas para as questões fronteiriças a curto ou médio prazos nestes territórios. De acordo com Fantin (2008, p. 2).

Pensar la frontera implica reflexionar sobre un espacio geográfico que no deja de ofrecer paradojas. Un espacio que marca la división política entre estados diferentes pero que también constituye una matriz cultural, económica, histórica y social común. La frontera contiene posibilidades de conflictos pero también de cooperación y constituye un territorio donde muchas veces las necesidades locales son soslayadas por las necesidades nacionales. En síntesis, cada frontera ofrece un escenario donde no dejan de combinarse desafíos y oportunidades, y donde se

genera un doble proceso cultural con la permanencia de determinados componentes tradicionales de la cultura de origen y la incorporación de elementos y modos de vida del otro, en un proceso que es caracterizado en la actualidad de transnacional.

Desta maneira, neste contexto que comporta inúmeras variáveis, estudos sobre a temática da cooperação em regiões de fronteira convertem-se em oportunidade para refletir sobre a elaboração e a gestão de políticas públicas alinhadas aos desafios típicos destes territórios.

Uma característica distintiva no caso da integração argentino-brasileira, objeto deste estudo, é a baixa taxa de migração recíproca. Embora o Brasil seja o principal ator para a política externa argentina e a Argentina seja um dos principais atores para a política externa brasileira, a taxa de migrações de cidadão entre os países é historicamente baixa. Entre os diferentes fatores que podem explicar este fenômeno, é possível que o idioma seja um dos empecilhos principais, além de explicações de cunho cultural. Estas aparentes dificuldades remetem para o exame das condições essenciais para um processo de cooperação nos territórios fronteiriços, particularmente para aqueles que são capazes de promover o desenvolvimento sustentável destas regiões.

Governança Territorial e Desenvolvimento

O desenvolvimento sustentável, ou seja, aquele que comporta as dimensões social, ambiental e econômica, tem sido uma meta mobilizadora para nações, regiões e municípios. Neste estudo, desenvolvimento é entendido como um processo endógeno, isto é, dependente da articulação de forças do próprio território, resultando em capacidade de dinamização socioeconômica e ambiental. Para a efetivação do desenvolvimento endógeno que considera também os condicionantes externos à região, a literatura tem enfatizado o papel da gestão pública local, regional ou nacional como articuladora de forças presentes no tecido social (Filippim, 2008).

A conformação da gestão pública é resultado de um processo histórico que comporta inúmeras experiências reformadoras de diferentes matizes conceituais e ideológicas. As abordagens mais contemporâneas apontam para a interação de novos atores, mas não somente os estatais, desde o planejamento até a gestão efetiva de políticas públicas. Esta gestão do desenvolvimento por meio de arranjos interorganizacionais, típicos de um governo em rede, podem ser úteis para a resolução de problemas complexos de uma determinada comunidade regional. Em alguns casos, a demarcação de uma região com problemas e desafios similares vai além das fronteiras nacionais, o que exige respostas inovadoras e modelos de governança capazes de articular intrincada rede de atores individuais e institucionais além de múltiplos níveis decisórios.

Outro fator relevante neste contexto é a revalorização do espaço territorial, visto como *locus* de integração e cooperação entre atores que propicia o favorecimento da emergência de novas dinâmicas para a promoção do desenvolvimento sustentável. Neste estudo, se aceita a definição dada por Tenório (2011, p. 75), quando afirma que por território entende-se “[...] 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”.

Considera-se, portanto, que um território vai além da divisão administrativa, resulta de similitudes e, na maioria das vezes, de relações de vizinhança que atravessam as demarcações tanto dos municípios quanto de Estados e dos países.

Se assumida a centralidade do território e das relações concretas nele geradas, pode-se destacar também o protagonismo, nesta estratégia de associativismo de base territorial, do poder local, que, no Brasil, é entendido pela configuração do município.

Os processos de transformação institucional, voltados ao fortalecimento do poder local, são altamente dependentes da formação de consensos sobre problemas e soluções, de forma a se legitimar e assegurar o desenvolvimento sustentável, mediante a mobilização política e o envolvimento direto dos cidadãos (Martins, 2011). Neste contexto, surge a estratégia da cooperação de base territorial, que favorece nas regiões o consorciamento para a solução de problemas comuns. É nesta abordagem que a cooperação entre municípios, seja nacional, seja transfronteiriça, assume relevância como fenômeno de estudo e como campo para novas práticas de associação pelo desenvolvimento.

Para Abrucio (2011), o associativismo territorial deve se pautar por alguns pressupostos: respeito à integridade e autonomia dos entes; interdependência dos associados; diversidade de alternativas de cooperação; padrões que fomentem, induzem, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir arranjos intergovernamentais. Neste sentido, tem-se, por um lado, a autonomia dos participantes da proposta associativa e, por outro, a ação articulada e o fomento ao associativismo por parte dos demais entes, sobretudo da união e dos Estados.

A efetivação da atuação de governos multinível em parceria com distintos atores presentes na arena do interesse público, requer o uso de estratégias típicas da governança aplicada à gestão de territórios. Pieranti e Peci (2007) estabelecem que a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas instituídas em grande escala a partir dos anos 70, quais sejam: a) o domínio das redes em políticas públicas; b) do controle à influência; c) uso de recursos públicos e privados; d) criação de modelos organizacionais híbridos. Destaca-se que a atuação em rede tem sido uma estratégia aplicada também no contexto internacional para a gestão de políticas públicas.

Nesta direção, quando a gestão de políticas públicas se dá num espaço complexo como o de fronteiras, a governança tende a ser pensada e exercida com base nos problemas comuns, partindo do princípio que eles são mais

bem equacionados pela atuação conjunta e coordenada. A governança sinaliza, portanto, um novo estilo de governo e aplica-se a todos os seus níveis: global, nacional, regional e local/municipal (Matos; Dias, 2013).

A questão da coordenação é um tema recorrente nos estudos e práticas de governança. É possível que sem uma delineada estrutura de coordenação uma política pública terá dificuldades para ser efetivada, ainda mais nos complexos ambientes fronteiriços.

No caso das políticas públicas pelo desenvolvimento regional para territórios de fronteiras, a mobilização territorial em torno do desenvolvimento requer uma governança do tipo multinível, com complexa coordenação de múltiplos atores institucionais e de diversas esferas de governo. Desta forma, relações interorganizacionais, redes, governança territorial, são alternativas de coordenação de esforços, iniciativas, programas e projetos para o desenvolvimento de determinado local/região.

Araújo e Álvarez (2009) preconizam que estas redes entre diferentes atores partilham de algumas características comuns como: interdependência entre organizações (públicas, privadas e voluntárias); interações contínuas entre os membros da rede; elevado grau de autonomia em relação ao Estado. Observa-se, neste sentido, que a governança territorial requer atribuir [ou conquistar] poder à sociedade regional para decidir sobre o seu estilo de desenvolvimento desejado.

Padilha e Verschoore Filho (2012) sintetizaram, a partir de estudo da literatura, cinco construtos presentes na análise de governança e de redes sociais: objetivos comuns, fundamentais para a formação das redes e para atraírem potenciais participantes; ações coordenadas e compartilhadas entre os atores; densidade/nível de coesão de uma rede, proporção das ligações existentes na rede sobre o total de ligações possíveis; centralização: como a centralidade dos atores é distribuída na rede; alinhamento: decisões tomadas na rede, estando em sintonia com os valores da rede para agir no

planejamento e na execução das ações decididas no grupo; envolvimento, participação dos atores nas decisões e nas ações da rede que deriva de motivações intrínsecas e extrínsecas dos integrantes.

Deste ponto de vista, a governança territorial requer a participação de amplo leque de atores, intitucionalidades e mecanismos de cooperação que permitam a efetivação de projetos de desenvolvimento. A questão do desenho institucional parece ser uma das mais centrais e, dependendo de suas características, pode ser decisivo na indução ou no constrangimento à descentralização e à cooperação em territórios. Este desenho deve propiciar o fomento e a articulação de redes de cooperação de base territorial, que fazem dialogar atores e instituições com distintos interesses, mas com pontos de convergência quanto à efetivação do atendimento do interesse público.

A relevância do território enquanto espaço de novas relações e da constituição de redes de governança, é salientado por Pimentel e Pimentel (2010, p. 2):

É o espaço que constrange e conforma determinadas identidades, individuais e grupais, onde estas identidades geram formas de relacionamento com outros grupos sociais e com o próprio espaço em que está inserido, em defesa de interesses específicos daqueles grupos sociais. Assim, não é o poder (como entidade abstrata) que determina a identidade e a apropriação, utilização e produção do espaço.

Desta arte, o território local/regional, por meio da cooperação entre seus atores, deve decidir o estilo de desenvolvimento que quer para si. Esta decisão, em faixas de fronteira, se torna mais complexa, uma vez que ali se faz sentir, mais que em outros territórios, a ação direta dos governos centrais/nacionais. Desta forma, há que salientar a necessidade de introdução de mecanismos de incentivo à cooperação oriundos de todas as esferas de poder, tais como dos Estados e dos governos centrais dos países partícipes.

A governança territorial dá-se num contexto democrático e requer a interação entre atores estratégicos que têm poder de decisão. É um processo imbricado de tomadas de decisão acerca de temas e proposições que extrapolam a gestão pública e se prendem aos interesses da formulação e gestão de determinada política pública. Este tipo de governança remete aos próprios princípios do pacto fundante de um Estado e pode contribuir para equilibrar as barganhas regionais e minimizar assimetrias territoriais que, não raro, extrapolam as fronteiras nacionais.

A relação transfronteiriça entre Argentina e Brasil

O conflito marcou a história das relações da República Argentina com os cinco países limítrofes e a cooperação nestas regiões de fronteira é um fenômeno recente e condicionado pelos eventos históricos. Para compreender a nova dinâmica da política regional argentina é preciso considerar os efeitos internos e externos da última ditadura militar (1976-1983). Desde a recuperação democrática, as hipóteses de conflito regionais estão ausentes e a cooperação tem sido uma política de Estado (Marcos; Palermo, 2003).

Como ponto de partida para uma compreensão das limitações das políticas transfronteiriças argentinas, destaca-se que a Argentina retomou a cooperação quando recuperou o regime democrático em 1983. Esta mudança nas relações fronteiriças foi paralela a outra mudança estrutural que se consolidou na democracia, ou seja, a crescente debilidade do federalismo expressa numa crescente assimetria entre as províncias. Outro ponto a considerar é que a cooperação transfronteiriça se relaciona intimamente com a questão federalista, uma vez que a geografia das fronteiras argentinas é composta por províncias de baixa qualidade institucional, ou seja, por atores institucionais com baixa capacidade burocrática para instituir uma eficiente política de cooperação transfronteiriça (Gervasoni, 2010).

Os antecedentes históricos da Argentina em matéria de cooperação fronteiriça situam-se na sua relação complexa com o Chile. A fronteira entre Argentina e Chile tem 5.308 km, o que se constitui na terceira fronteira terrestre mais longa do mundo, logo atrás da fronteira entre Estados Unidos e Canadá (8.893 km). A fronteira entre Argentina e Chile, todavia, se encontra quase totalmente formada pela Cordilheira dos Andes. Esta particularidade topográfica fez com que os espaços em litígio persistissem ao longo do século 20 e somente em 1993 se resolvesse o último ponto de conflito. Das 24 províncias argentinas, contudo, 16 limitam-se com algum dos cinco países limítrofes. A fronteira com o Brasil é composta por apenas duas províncias argentinas, e esta fronteira Argentina/Brasil chega aos 1.261 km (Randall, 2006).

A Argentina é um país de alto Indicador de Desenvolvimento Humano (0,85) e o Brasil tem um IDH de 0,73 (Programa..., 2013). O IDH na Argentina, todavia, é estruturalmente assimétrico. Por um lado tem-se o *Pampa Húmedo*, composto pela cidade de Buenos Aires, da Província de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba, parte da Pampa e a parte Sul de Entre Rios; por outro, no restante do país, se encontram as zonas de fronteira. Para se dar uma ideia, a província de Misiones, onde está situada a cidade de Bernardo de Irigoyen, que faz divisa com Dionísio Cerqueira, foco deste estudo, tem os piores indicadores de saúde, e esta situação se repete em outras províncias argentinas situadas ao Noroeste – Formosa e Chaco.

Como exemplo destas disparidades regionais, observa-se que Misiones tem 15 médicos para cada 10.000 habitantes e Formosa tem 14,8 médicos. Em contrapartida, a cidade de Buenos Aires tem 110,6 médicos para cada 10.000 habitantes e a província de Buenos Aires 23,6. Por sua vez, a província de Santa Fé tem 31,6 e a de Córdoba 44,1 (Cippec, 2013).

Do lado brasileiro, em 2011, segundo registros do Conselho Federal de Medicina (Conselho..., 2013) existiam 371.788 médicos em atividade, representando 1,95 médicos registrados por 1.000 habitantes. Santa Catari-

na possui registro de 11.288 médicos em atividade, correspondendo a 1,69 médicos por habitante, e dentre estes 6,44 se encontram atuando na capital do Estado.

Para contextualizar a questão da cooperação nas fronteiras entre Argentina e Brasil é necessário recorrer a outros indicadores sociais relevantes, como, por exemplo, a mortalidade infantil dos menores de cinco anos. Observa-se que o índice nacional argentino de mortalidade neste grupo é de 13,5, enquanto na província de Misiones é de 17,2, na de Corrientes de 17,3 e na cidade autônoma de Buenos Aires é de 10. Já quanto à taxa de mortalidade materna (mostra o número de mulheres que morrem durante a gravidez ou logo depois do parto) por 10.000 nascidos, existe uma grande diferença nos resultados alcançados pelas diferentes regiões argentinas. Enquanto na cidade de Buenos Aires, Rio Negro e Córdoba morrem menos de 2 mulheres grávidas para cada 10.000 nascidos, em Formosa, Tierra del Fuego e Jujuy morrem mais de 10, e na província de Misiones, fronteira objeto deste estudo, a mortalidade materna é de 8,7 (Cippec, 2013).

Já na parte brasileira, o Estado de Santa Catarina tem o segundo melhor IDH dos Estados brasileiros, com índice de 0,84, mas o IDH de Dionísio Cerqueira, município fronteiriço, é de 0,747 (Programa..., 2013). Quanto à taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos), segundo dados de 2007, no Brasil era de 20,01, em Santa Catarina 12,77 e em Dionísio Cerqueira de 18,7 (Instituto..., 2013). Sobre a taxa de mortalidade materna para 1.000 nascidos vivos era, em 2005, de 0,53 (Instituto..., 2013).

Neste estudo sobre a cooperação em faixa de fronteira faz-se necessário reafirmar que as políticas públicas na fronteira entre Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina, Brasil), foram levadas a cabo num contexto geográfico no qual, do lado argentino, se encontram os piores indicadores sociais e institucionais daquele país. Neste sentido, a busca da cooperação neste território deve assumir esta limitação desde o início, para conceber objetivos mobilizadores para superar estas disparidades e alcançar o desenvolvimento regional.

Além destas disparidades socioeconômicas presentes neste território de fronteira, deve-se considerar que, até recentemente, não havia rede de infraestrutura que congregasse esta região.

Redes de infraestrutura desempenham um papel crucial na construção do território porque elas criam conexões entre locais, definindo sistemas espaciais, físico e econômico e também o espaço político. Isso significa que uma mudança na configuração da infraestrutura modifica conexões territoriais e sistemas, desafiando a organização político-administrativa (Zanon, 2011, p. 325).

Além das questões culturais, socioeconômicas e políticas, as questões de base, como a infraestrutura, também afetam as possibilidades de cooperação e de associativismo em regiões de fronteiras, uma vez que o seu uso compartilhado, sua carência ou sua suficiência, podem ser fonte de tensões no processo de associativismo de base territorial.

Procedimentos Metodológicos

Este estudo partiu de uma pesquisa do tipo qualitativa que, segundo Triviños (1987), indica algumas características como: o ambiente natural como fonte direta dos dados; a preocupação dos pesquisadores com o processo e não só com os resultados e o produto; e o significado do fenômeno é a preocupação essencial deste tipo de abordagem.

Esta pesquisa qualitativa teve caráter descritivo e visou a descrever o fenômeno dentro do seu contexto. Também se trata de um estudo exploratório, posto que os pesquisadores têm o intuito de se aproximar da questão da cooperação fronteiriça para gerar dados capazes de nortear uma investigação mais profunda sobre esta temática ainda pouco explorada na literatura científica.

Adotou-se a estratégia do estudo de caso que, para Yin (2005), é uma investigação empírica que enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados. Baseia-se em várias fontes de evidências (Yin, 2005) e, longe de ter a pretensão de rigor teórico, visa a um enfoque empírico como fonte de geração de conhecimento sobre a cooperação transfronteiriça.

Este estudo trata, portanto, da cooperação na região da Faixa de Fronteira e considera, como unidade caso, especialmente a cooperação entre os municípios de Dionísio Cerqueira (Santa Catarina, Brasil) e de Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina). Tomou-se, como exemplificação para o caso, a descrição do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço (PDIF) do Estado de Santa Catarina.

A escolha pelo estudo de caso único se justifica por ser este um fenômeno muito particular, pois se observa ali uma configuração de fronteiras que faz conviver cidadãos de dois países distintos, três municípios, dois Estados e uma província.

Imagem 1 – Imagem Aérea das Divisas (Cidades Trigêmeas)



Fonte: Barracão (2013).

A problemática central deste estudo se prende à questão de qual é o desenho de governança territorial necessária para um processo de cooperação na Faixa de Fronteira, especialmente nos casos SC/AR, considerando que, para o efetivo funcionamento desta estrutura organizativa, é necessário combinar a participação coordenada de múltiplos atores políticos e institucionais situados nos diversos âmbitos de governo de diferentes países.

É necessário, ainda, segundo Rótulo e Damiani (2010), incentivar a participação de atores organizacionais, provenientes de empresas, movimentos sociais, órgãos de classe, agentes que coordenam políticas públicas e comunidade dos municípios fronteiriços.

As evidências relevantes para o caso foram buscadas em múltiplas fontes e esta busca foi norteada pelos tópicos detalhados no Quadro 1, que foi elaborado a partir da análise da literatura e da experiência prévia dos pesquisadores com a temática do associativismo de base territorial. Estes tópicos conduziram o olhar sobre o caso em estudo.

Quadro 1 – Síntese dos tópicos centrais que nortearam o estudo

| Tópicos | Componentes |
|---|---|
| Contexto do território | – Contexto da região de Faixa de Fronteira SC/AR. |
| Governança | – Modelo de governança existente ou que está sendo proposto para a Faixa de Fronteira e do caso Caps; – Interação entre os atores (individuais e institucionais) presentes na região em estudo; – Marco regulatório/legal; – Atores que exercem influência na tomada de decisão da região. |
| Autonomia | – Grau de autonomia da região em relação aos demais níveis de governo. |
| Fontes de financiamento e investimentos | – Recursos investidos para o fomento da cooperação. |
| Políticas públicas | – Principais políticas, programas, projetos, ações da experiência de cooperação. |
| Participação do cidadão | – Mecanismos de fomento à participação e comunicação dos planos, ações e resultados para o cidadão da região. |
| Coordenação | – Mecanismos de coordenação, controle e avaliação das ações. |

Fonte: Elaborado pelos autores com base na literatura.

Buscaram-se dados por meio da análise de documentos, de entrevistas semiestruturadas e focalizadas e da observação assistemática. Na análise de documentos buscou-se a leitura dirigida daqueles obtidos nos *sites* oficiais do Brasil e da Argentina referentes às políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento, e de documentos disponibilizados aos pesquisadores pelos governos municipais e estaduais que são foco da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas e focalizadas no fenômeno da cooperação transfronteiriça foram realizadas no ambiente no qual trabalham os sujeitos de pesquisa de abril a junho de 2013. Foram feitas entrevistas com diversos atores escolhidos por serem tomadores de decisão no processo de cooperação.

Foram entrevistados formalmente três agentes públicos que atuam em Dionísio Cerqueira, sendo dois agentes públicos municipais e um agente público do governo estadual. Foi entrevistado também um ator da sociedade civil residente em Chapecó (SC), que participou diretamente da elaboração do PDIF. Realizou-se, ainda, entrevista, em junho de 2013, com o coordenador-geral de Programas Macrorregionais (CGMR) da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI), da capital do país, Brasília. Foi também entrevistado o diretor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Santa Catarina, na capital do Estado – Florianópolis – visto que esta Secretaria foi responsável pela coordenação da elaboração do PDIF daquele Estado. Outros agentes públicos foram entrevistados informalmente durante a observação assistemática. Os entrevistados estão citados no texto com a nomenclatura: APM = Agente Público Municipal (1 e 2); APE = Agente Público Estadual; ASC = Ator da Sociedade Civil; AMI = Agente do Ministério de Integração Nacional; PE = Ator do Planejamento Estadual (SC).

A observação feita para o estudo deu-se de forma assistemática, que, de acordo com Marconi e Lakatos (1999), é também denominada espontânea e informal, consistindo em recolher e registrar os fatos da realidade sem que o pesquisador utilize meios técnicos especiais. A utilização da

observação na pesquisa possibilitou a coleta de dados sobre um conjunto de atitudes comportamentais típicas dos atores envolvidos. Este tipo de observação depende menos da introspecção ou da reflexão e, para Bogdan e Bicklen (1994) e Godoy (2010), é possível coletar dados objetivando estimar o fenômeno em sua complexidade e contexto natural. A observação feita neste espaço de fronteira estudado permitiu ainda aos pesquisadores vivenciar pessoalmente situações nas quais as relações de vizinhança entre dois países interferem diretamente no comércio, na prestação de serviços e na execução das políticas públicas.

Os dados coletados das diferentes fontes (documentos, entrevistas, observações) foram organizados a partir dos tópicos descritos no Quadro 1, que foi elaborado com base no estudo da literatura e que orientaram também a apresentação e a análise dos resultados desta pesquisa.

Governança na Faixa de Fronteira Brasileira

A cooperação transfronteiriça, apesar de existir informalmente de longa data, é nova tanto para o Brasil quanto para os países vizinhos e ainda demanda a construção de consensos, diretrizes e arcabouço institucional para ser efetivado. No ambiente da pesquisa ainda são raros os estudos científicos que favoreçam a compreensão da natureza do fenômeno da cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional.

A região da Faixa de Fronteira do Brasil caracteriza-se, geograficamente, por ser uma faixa de até 150 km de largura ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira, abrangendo 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em 10 milhões de habitantes. O Brasil busca a ocupação e a utilização da Faixa de Fronteira de forma compatível com sua importância territorial estratégica (Brasil, 2012).

O governo brasileiro, por meio do Ministério da Integração Nacional, tem fomentado a articulação de agentes institucionais com atuação na Faixa de Fronteira para que concentrem esforços no desenvolvimento destes territórios pela via da cooperação entre os municípios, regiões e Estados limítrofes. A Coordenação Geral de Programas Macrorregionais (CGMR), da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI), funciona como secretaria executiva da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), criada por decreto presidencial em 8 de setembro de 2010. A CDIF, coordenada pelo MI, reúne mais de 20 órgãos federais e instituições que, de alguma forma, desenvolvem políticas que dialogam com a faixa de fronteira, sendo seu principal papel coordenar a ação do Estado nesta região.

Núcleos estaduais, criados nos 11 Estados fronteiriços, integram o modelo de governança encabeçado pela CDIF. No MI, a CGMR cuida da faixa de fronteira, uma das regiões prioritárias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), política esta que está passando por um processo de revisão que compreendeu a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional em março de 2013.

A CDIF, alinhada às recomendações da PNDR, está elaborando um plano de desenvolvimento e integração para a faixa, tirando subsídios dos planos elaborados pelos núcleos estaduais. De acordo com o entrevistado AMI, ao longo de 2012 o Ministério da Integração Nacional (MI), na qualidade de Secretaria-Executiva da CDIF, estimulou os núcleos estaduais a elaborarem Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs) regionalizados. Dos 11 núcleos, 9 enviaram seus planos ao MI até o momento e, entre eles, o núcleo de Santa Catarina, foco deste estudo. O MI está sistematizando as informações contidas nos planos para que sejam apresentadas e discutidas com os ministérios setoriais que compõem a CDIF. Ainda, de acordo com o entrevistado AMI,

[...] embora o MI tenha idealizado que os núcleos estaduais sejam autônomos e participem ativamente do processo de interação com a CDIF, propondo projetos e iniciativas particulares para sua região, tem-se verificado que, após a entrega dos PDIFs, houve uma grande perda da mobilização inicial.

Interessante observar que a elaboração dos PDIFs deu-se numa lógica estadual, ou seja, cada Estado brasileiro está elaborando o seu PDIF, independente do Estado vizinho que está na mesma região de fronteira, como é o caso de Barracão (PR) e Dionísio Cerqueira (SC) ou do município lindeiro deles, Bernardo de Irigoyen (Argentina). Questionado sobre esta situação, aparentemente avessa à cooperação e integração transfronteiriça, o AMI explicou que, após uma longa discussão na época da instalação da CDIF, se acreditou que o formato estadual para configuração dos núcleos propiciaria maior envolvimento dos governos estaduais e favoreceria uma ponte de diálogo permanente entre o governo federal e as regiões fronteiriças. Explicou ainda o entrevistado que, apesar desta divisão estadual, não foi estabelecido nenhum veto a qualquer forma de organização das comunidades fronteiriças.

A visão do MI parece ser de que as regiões de fronteira possam buscar sua melhor forma de governança para processar suas demandas e formular os projetos mais aderentes às suas respectivas realidades. A indução primeira da forma de regionalização, contudo, se deu por Estado e não por território, no qual já existe experiência de cooperação.

Ainda sobre o questionamento da elaboração dos PDIFs contemplando atores transfronteiriços, o entrevistado AMI observou que foram “[...] todos preparados por atores brasileiros somente. Algumas reuniões contaram com a participação de estrangeiros, mas apenas na condição de convidados.”

Deste modo, destaca-se a necessidade, expressa na literatura, de avançar na execução de uma governança multinível capaz de contemplar agentes dos diferentes países envolvidos. Nesta direção, apontou o entrevistado AMI as dificuldades para efetuar este tipo de cooperação:

[...] de que o desenvolvimento da nossa Faixa de Fronteira não pode ser dissociado do desenvolvimento das comunidades fronteiriças vizinhas, contudo, nossas limitações institucionais e jurídicas dificultam a realizações de políticas públicas transfronteiriças. Ainda somos muito dependentes de acordos internacionais e não podemos gastar recursos orçamentários fora no território nacional, o que tem limitado o escopo da nossa atuação. Devido a isso, iniciamos diálogo com o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) para tentarmos criar condições mais favoráveis à cooperação transfronteiriça.

Ainda de acordo com este entrevistado, o Ministério da Integração, por meio da Coordenadoria de Programas Macrorregionais (CGMR), aponta algumas condições para que essa forma de cooperação floresça e tenha maior efetividade, conforme sintetizado no Quadro 2.

Quadro 2 – Condições para cooperação em faixa de fronteira

| Condição para cooperação | Descrição |
|--|--|
| a) Os processos de cooperação devem ser empreendidos de baixo para cima (<i>bottom up</i>). | Estimular o envolvimento das comunidades fronteiriças na formulação e institucionalização das políticas de cooperação transfronteiriça, ampliando e qualificando a participação dos atores locais nos processos cooperativos. |
| b) Consolidar e legitimar o conceito de Cooperação Transfronteiriça. | O conceito de cooperação transfronteiriça deve se distinguir de cooperação internacional, constituindo-se conceito próprio e ensejando políticas distintas. |
| c) As cidades e regiões necessitam de maior autonomia para empreender cooperação transfronteiriça. | Compartilhamento de infraestruturas e promoção de atividades conjuntas, que apresentem resultados integrados. Ampliar a reflexão acerca da cooperação descentralizada e das possibilidades de apoio do governo federal às iniciativas de cooperação das unidades subnacionais. |
| d) Importância da formalização e do financiamento para a cooperação transfronteiriça. | A institucionalização e a disponibilização de fundos impulsionaram significativamente a cooperação transfronteiriça e a realização de projetos conjuntos. O Mercosul e a Unasul podem avançar em políticas de estímulo, tanto institucional quanto financeiras, à cooperação transfronteiriça. |

| | |
|--|---|
| e) Comprometimento de recursos dos governos locais e regionais com ações de cooperação transfronteiriça. | Disposição dos governos locais e regionais em disponibilizar recursos humanos e financeiros dedicados exclusivamente à cooperação transfronteiriça. |
|--|---|

Fonte: Adaptado a partir de entrevista com AMI (2013).

O entrevistado enfatizou que o Ministério da Integração Nacional está trabalhando em duas frentes para melhorar a governança territorial na Faixa de Fronteira:

- a) consolidação da CDIF como espaço institucional para processar as demandas e articular projetos específicos para as regiões fronteiriças;
- b) aprofundamento dos debates e iniciativas do Mercosul para o desenvolvimento e integração fronteiriços, numa proposta para que o Mercosul possa debater a distinção entre os conceitos de cooperação transfronteiriça e de cooperação internacional, buscando maior autonomia para que os governos locais possam cooperar mais intensamente no âmbito de suas competências. Uma vez que o processo é recente, ainda não se percebem indícios dos resultados destes esforços declarados.

O Caso do Núcleo Faixa de Fronteira Santa Catarina

O caso será descrito nos tópicos enunciados no Quadro 1: contexto do território da Faixa de Fronteira, governança, autonomia, fontes de financiamento e investimentos, políticas públicas, participação do cidadão e coordenação.

Contexto do território de Faixa de Fronteira do Núcleo de Santa Catarina

A região fronteiriça do Estado de Santa Catarina foi palco de diversos conflitos políticos pela demarcação de seu território, primeiramente entre Brasil e Argentina até o final do século 19 e, posteriormente, entre os Es-

tados do Paraná e Santa Catarina. A efetiva ocupação deste território está associada aos ciclos econômicos da pecuária, erva-mate e madeira. O declínio do extrativismo madeireiro fez com que o perfil econômico da região fosse gradativamente redesenhado, abrindo espaços para a agropecuária. O crescimento das agroindústrias ampliou o mercado de trabalho e transformou-se na base da economia da região, juntamente com a agricultura. Mais tarde, o setor metalmeccânico surgiu como alternativa de desenvolvimento para a região (Plano..., 2012).

Em Santa Catarina, a faixa de fronteira abrange 82 municípios, agrupados, por decisão do governo estadual, na mesma configuração das estruturas desconcentradas da administração do governo estadual, e as 11 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), compreendendo 13,26% da população do Estado. Limita-se com os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, além da República Argentina, representando 28% dos municípios catarinenses, com um contingente populacional de 828.368 habitantes, sendo 69,13% urbana e 30,87% população rural (Plano..., 2012).

Segundo os entrevistados APM1 e ASC, a necessidade de dar maior atenção às questões fronteiriças, no caso específico enfocado neste estudo a fronteira de SC/Misiones, teve origem especialmente nos assuntos relacionados à segurança, avançando, posteriormente, para a abordagem de outras políticas públicas, como saúde, educação, transportes, entre outras.

Tríplice fronteira é um termo classicamente utilizado para designar a situação de lugar comum que une três países diferentes. Neste estudo, todavia, e para a população local, se designa Tríplice Fronteira (ou Tri-fronteira) também a situação de limites entre as três cidades, divididas em linha seca, por critérios legados pelos portugueses e espanhóis, que estiveram nesta região em 1759/60, e assim demarcaram as terras que não apresentavam rios ou outras formas naturais de divisas. Sobre isso, Schaffer, Ferrari e Dias (2012) afirmam que:

A demarcação dos limites territoriais entre Brasil e Argentina e entre Paraná e Santa Catarina fez surgir três cidades, caracterizando o local como “Tríplice Fronteira” ou “cidades trigêmeas”. Nesse caso, o termo mais usado pela geografia é cidades geminadas que são duplas ou trios de cidades fronteiriças, ou até mesmo “de cidades conurbadas”.

Estes critérios foram respeitados e confirmados em 1895, com o laudo arbitral do presidente dos Estados Unidos à época, Grover Cliveland, que estabelece no acordo que os 25,75 km de fronteira seca seriam pelo mais alto do terreno, o intervalo que vai da nascente do Rio Santo Antonio até a nascente do Rio Peperiguaçu. A divisa se faria pelo corredor das águas das chuvas, sendo “águas das chuvas a oeste, território espanhol, águas das chuvas a leste, território português” (Viana Filho, 1959, p. 67-89).

É uma situação única, pois as cidades, na área urbana, possuem 3 km de diâmetro, o que une povos de distintas nacionalidades pela proximidade geográfica. A distância imposta pelas disfunções burocráticas e as barreiras sociais, culturais e econômicas que os separam e distinguem, contudo, ainda persistem, como observado em campo.

Governança do Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina

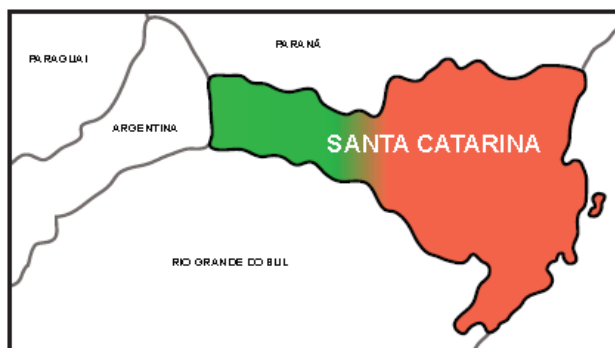
De acordo com o entrevistado APE, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento do governo estadual de SC foram realizados, nos meses de junho e julho de 2012, três encontros regionais, sendo o primeiro deles em São Miguel do Oeste, depois Chapecó, e, por fim, em Dionísio Cerqueira. Destes encontros participaram cerca de 230 atores locais representantes de 53 instituições presentes no território da faixa de fronteira, compreendendo órgãos públicos, entidades representativas da sociedade civil organizada, do setor privado e de instituições de ensino superior, sensibilizados com a instituição de ações prioritárias de desenvolvimento regional e com a execução de projetos transfronteiriços organizados no Plano

de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço (PDIF). Observou-se, na lista de participantes, que estes eventos não contaram com a presença de atores nem do Paraná nem da Argentina.

Ao final dos encontros regionais, e como resultado do debate e de proposições que visam a orientar as atuações dos governos municipal, estadual e federal na faixa de fronteira, organizados no Núcleo de Faixa de Fronteira de Santa Catarina, foram elaborados 40 projetos com foco no desenvolvimento regional (Plano..., 2012). Ressalta-se que muitos destes projetos abrangem bem mais do que a divisão administrativa das SDRs ou do Estado de Santa Catarina, requerendo, para sua efetivação, de esforços combinados de parceiros do Estado do PR e de agentes da província de Misiones (AR), contudo eles não foram chamados para a elaboração do PDIF de SC.

Com a finalidade de propor e coordenar ações que tenham por objetivo o desenvolvimento de iniciativas aptas a possibilitar a adequada atuação do Estado na região de fronteira contextualizada anteriormente, foi instituído, pelo Decreto nº 1.121, de 14 de agosto de 2012, o Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Santa Catarina (NFSC), doravante denominado Núcleo, que abrange a região marcada em verde na Figura 1.

Figura 1 – Região do Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira de SC



Fonte: Plano... (2012).

O Núcleo busca a construção e a pactuação de uma agenda de desenvolvimento que integre os diferentes atores regionais, delineando a estratégia de atuação integrada das instituições envolvidas (governamentais, representativas da sociedade civil organizada, do setor privado e de instituições de ensino superior) que serão orientadas pelo PDIF: Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço (Plano..., 2012).

De acordo com o entrevistado PE, a metodologia adotada para a elaboração dos PDIFs foi construída no I Encontro dos Núcleos de Fronteira do Brasil, realizado no ano de 2011 em Foz do Iguaçu (PR), sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional (BR).

O Decreto que irá regulamentar e normatizar o NFSC encontra-se na Secretaria de Estado da Casa Civil (Diretoria de Assuntos Legislativos), aguardando adequações consideradas necessárias, e o governo de SC pretende oficializar a instalação do Núcleo nos meses de agosto ou setembro de 2013, segundo entrevistado PE.

O entrevistado, gestor do governo de SC, informou ainda que a composição do NFSC propriamente dito não envolve a participação de atores da Argentina ou Paraná, os quais, segundo ele, serão envolvidos no processo de elaboração e execução de projetos e ações específicos de desenvolvimento regional expressos no PDIF/SC.

Segundo o entrevistado PE, no momento a coordenação do NFSC está indefinida por conta das adequações em curso e, inicialmente, poderá ser delegada ao órgão setorial do governo estadual, cujas competências estejam relacionadas à instituição das políticas, programas e projetos de desenvolvimento regional (Secretaria de Estado do Planejamento) de forma articulada com as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) situadas na região de fronteira. Com relação à estrutura do Núcleo de SC, ele terá, segundo o entrevistado PE:

1. Grupo Gestor (GG), constituído por membros natos que serão os representantes titulares e suplentes da Secretaria de Estado do Planejamento e das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRS) da região da faixa de fronteira do Estado de Santa Catarina e membros convidados, que são os representantes titulares e suplentes de instituições dos poderes públicos municipal, estadual e federal; entidades da iniciativa privada e do terceiro setor, designados por portaria do titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Dionísio Cerqueira, órgão coordenador do NFSC.
2. Secretaria executiva (SE), que será a instância operacional do GG, com um executivo, dois assistentes administrativos e analistas.
3. Câmaras Temáticas de apoio ao GG e a SE, com a função de elaborar estudos, pesquisas, planejamento e diretrizes gerais para o desenvolvimento, avaliação e mapeamento das atividades relacionadas à elaboração do PDIF-SC, articular e monitorar projetos e agenda prioritária do NFSC.

Observou-se nos documentos do PDIF que as SDRs que fazem parte do Núcleo de SC são: Chapecó, Concórdia, Dionísio Cerqueira, Itapiranga, Maravilha, Palmitos, Quilombo, São Lourenço do Oeste, São Miguel do Oeste, Seara e Xanxerê. As atividades do NFSC serão realizadas em espaço físico, com equipamentos e demais materiais disponibilizados pelas instituições integrantes, e os profissionais envolvidos não receberão qualquer tipo de remuneração, de acordo com o entrevistado PE.

Segundo o PE, o governo federal, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do MI, está mapeando todos os programas e projetos existentes em todos os ministérios que contemplam os mesmos projetos priorizados no PDIF de cada Estado.

Autonomia do Núcleo

O Núcleo Estadual de Integração da Faixa de Fronteira de SC ainda não tem autonomia alguma, pois não está estabelecido definitivamente. A sua criação foi arquitetada pelo MI e pela Secretaria de Planejamento e Gestão de SC, mas, como não foi efetivado, neste momento não há como saber qual será o grau de autonomia destes núcleos em relação à União e aos Estados. Pela estrutura que está sendo desenhada, pelo menos no caso do Núcleo de SC, percebe-se a tendência a ter forte influência da estrutura de governo estadual tanto na sua constituição quanto na sua gestão.

Apesar de não se identificar ainda qual será o grau de autonomia do Núcleo, verificou-se, na pesquisa de campo, que o território de faixa de fronteira observado tem ações autônomas de cooperação que são impulsionadas pelas relações entre os atores, sobretudo entre os prefeitos. Evidência desta ação é o Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), criado por iniciativa dos municípios ainda em 2009, citado com ênfase pelo entrevistado APM1.

Este consórcio, dada a sua natureza e forma singular de cooperação, merece estudo à parte. Ele aqui é apenas mencionado, pois parece se constituir uma estratégia importante para enfrentamento da problemática típica de fronteira e, de maneira aparentemente mais versátil do que o desenho dos Núcleos, congrega atores públicos e privados, nacionais e internacionais e governos multinível. Observou-se, contudo, que a cooperação transfronteiriça é mais intensa em âmbito intermunicipal neste local foco da pesquisa.

Na observação de campo percebeu-se que a atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira busca recursos para viabilizar seus projetos, sobretudo no âmbito federal brasileiro, e têm logrado êxito. É possível que parte deste êxito em conseguir recursos para a cooperação intermunicipal nesta região de fronteira se deva à proximidade político-partidária do prefeito de Dionísio Cerqueira com o governo federal brasileiro.

Um ponto que apareceu amiúde nas entrevistas (entrevistados ASC, PE, APE, APM 1 e 2) é a preocupação com a harmonização das questões de legislação, especialmente entre Brasil e Argentina, o que precisa ser de iniciativa dos legislativos centrais de cada país, restringindo a autonomia dos territórios fronteiriços.

Fontes de financiamento e investimentos para o Núcleo

De acordo com o entrevistado APE, o Núcleo foi criado mas não estabelecido, e os agentes públicos da região de Dionísio Cerqueira aguardam as definições da Secretaria do Estado do Planejamento e Gestão e do MI para dar os próximos passos. Os entrevistados que residem na região, contudo, foram unânimes ao afirmar que percebem investimentos naquele espaço. Reputam estes investimentos ao movimento realizado para a criação do Núcleo e do PDIF. Citaram a instalação de câmeras de vigilância em Dionísio Cerqueira, a aquisição de *scanners* para a Receita Federal da fronteira, bem como de um helicóptero que estaria em fase de licitação, como evidências destes investimentos recentes.

Outros indícios de investimentos foram citados pelos entrevistados locais, como a reforma do Hospital municipal de Dionísio Cerqueira, já na perspectiva de atender aos municípios de Dionísio Cerqueira, Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones). Este recurso é proveniente do governo federal brasileiro e ultrapassa os cinco milhões de reais. Declararam também que a região recebeu investimentos para a construção da Aduana Integrada de Cargas, no valor de R\$ 13 milhões do governo federal do Brasil.

Políticas públicas atendidas pelo Núcleo

Dentre as políticas públicas priorizadas para o Núcleo, foram definidos no PDIF (2012) os eixos estratégicos para a faixa de fronteira: Saúde; Educação; Infraestrutura e Logística; Controle e Segurança; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Socioambiental e Fortalecimento do

Núcleo da Faixa de Fronteira de Santa Catarina. Os entrevistados APM1 e APE mencionaram, como ação da política pública de educação, a criação da Unila em Foz do Iguaçu (PR) e de um *campi* do Instituto Técnico Federal em Barracão (PR), organizações que atenderão à faixa de fronteira de SC. Foi citada, ainda, como importante estratégia para o desenvolvimento deste território, a instalação de escola bilíngue, que é de iniciativa do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF).

Um dos aspectos observados na região de fronteira BR/AR, no local do estudo, é a dinâmica de enfrentamento das questões de saúde pública. Num território de fronteira, no qual a divisão entre municípios, Estados e países é de uma rua (fronteira seca), as questões relacionadas aos serviços públicos se tornam mais complexas. Os cidadãos residentes nesta região têm relações de diferentes naturezas, seja com pessoas ou com instituições, configurando um tecido social muito particular e que requer uma ação coordenada de diversos atores. Muitos cidadãos têm dupla cidadania (argentina e brasileira), podendo usufruir dos serviços de saúde de ambos os países.

O grande volume de pessoas transitando nesta região de fronteira, seja de locais, seja de trabalhadores e turistas oriundos de outras regiões, cria situações que praticamente exigem cooperação transfronteiriça. Um dos aspectos que foi apontado pelos entrevistados APM 1 e 2, é a necessidade de alinhamento do marco legal para dar maior transparência à aplicação das políticas públicas, sobretudo a política de atenção à saúde.

No âmbito do Consórcio Intermunicipal da Fronteira está sendo construído o Parque Turístico Ambiental de Integração (AR/BR), que visa a revitalizar a nascente do Rio Peperiguaçu e fomentar a atividade turística, comercial e cultural na tri-fronteira e já recebeu recursos na ordem de R\$ 13 milhões do governo federal brasileiro (APM1).

De acordo com o entrevistado PE, dentre as ações propostas para a faixa de Fronteira destacam-se o atendimento prioritários das que estão descritas no Quadro 3.

Quadro 3 – Atendimento prioritário das ações

| Ação | Descrição |
|-----------------------|--|
| Educação | Fortalecimento e ampliação das Escolas Bilíngues. |
| Acesso à universidade | Extensão da Unila (Universidade Latino-Americana de Integração). |
| | Construção e ampliação da Aduana Integrada de Cargas (Porto Seco de Dionísio Cerqueira). |
| Ferrovias | Participação dos governos de SC, PR, RS, MS, Misiones e Salta (ARG) no desenvolvimento da Zicosur (Zona de Desenvolvimento Sul-Americano); corredor Ferroviário Bi-Oceânico ligando o Atlântico ao Pacífico. |
| Free shopping | Implantação de área de comércio livre de impostos, em SC Dionísio Cerqueira. |
| Ponte paraíso | Conclusão Ponte Paraíso, oportunizando ligação com San Pedro (Argentina). |
| Aeroporto | Internacionalização do aeroporto de Chapecó (SC). |
| Turismo | Implantar Parque turístico ambiental de integração. Construção do Centro de Atendimento ao Turista. |
| Habitação | Programa de Habitação para cidades fronteiriças vinculadas em parceria do governo federal por meio da Caixa Econômica Federal; construção de 900 habitações. |
| Saúde | Implantação de Hospital de Referência com previsão para conclusão em dezembro de 2014; atendimento médico à população de fronteira. |

Fonte: Elaborado a partir da entrevista com PE (2013).

Observa-se, além do amplo leque de propostas, que são ações que demandam cooperação transfronteiriça e governança multinível para sua concretização, coordenação, controle e avaliação.

Participação do cidadão

Os dados coletados tanto pelos documentos, pela observação e pelas entrevistas, não trazem indícios da participação direta do cidadão que reside neste território de fronteira no processo de criação do Núcleo ou da elaboração do PDIF. Constatou-se que a participação mais representativa é de atores institucionais e, sobretudo, governamentais. Em relação ao Consórcio

mencionado (CIF), contudo, apesar de não se observar participação direta do cidadão, observou-se amplo material de divulgação das ações do consórcio dirigido ao cidadão, pelo menos para aqueles residentes no lado brasileiro.

Coordenação

É possível que a questão da coordenação seja um dos pontos ainda em construção em relação ao Núcleo de Faixa de Fronteira na região em estudo, conforme apontado anteriormente. Com relação ao controle, sobretudo ao controle social tanto das atividades futuras do Núcleo quanto das ações do PDIF, ainda não é possível abstrair com clareza como serão realizadas. Quanto à cooperação na área da saúde, o cenário de coordenação está mais bem-definido, mas mesmo assim ainda em construção, conforme se relata no próximo bloco deste estudo.

Conclusões

Este artigo teve como foco o tema da cooperação para o desenvolvimento em Faixa de Fronteira, especialmente no caso das fronteiras entre Brasil e Argentina. Partiu-se do pressuposto de que, para efetivar processos de cooperação transfronteiriça, é necessário estruturar um sistema de governança do tipo multinível, ou seja, aquela capaz de articular governos (municipais, estaduais e nacionais), políticas e processos, atores públicos, empresariais e da sociedade civil.

Para detalhar as demandas de cooperação para o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, fez-se um estudo de caso tendo como unidade a fronteira entre Dionísio Cerqueira (SC/BR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR). Descreveu-se, a partir de pontos sintetizados da literatura, especificamente o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço (PDIF) do Núcleo de Fronteira instituído pelo Ministério da

Integração no Estado de Santa Catarina. Também se tomou, como ilustração deste caso, a observação da rede de atenção à saúde mental, no âmbito de municípios fronteiriços.

Observou-se que as políticas públicas na fronteira entre Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina, Brasil) se dão num contexto geográfico no qual, do lado argentino, se encontram os piores indicadores sociais e institucionais daquele país, o que deve alertar os operadores de políticas públicas, tanto de desenvolvimento regional quanto de integração fronteiriça, para esta disparidade, de maneira a enfrentá-la com realismo.

Com relação aos Núcleos estaduais de faixa de fronteira, constatou-se que o MI criou 11 núcleos com seus respectivos Planos de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs), obedecendo a uma lógica de criação de núcleos, tendo como base a divisão administrativa dos Estados brasileiros que fazem fronteira com outros países. Ao que parece não foi levada em conta nem a articulação fronteiriça preexistente nestes territórios, nem a integração de atores internacionais.

Constatou-se que a motivação para a criação dos Núcleos de fronteira, inicialmente, foram as questões relativas à segurança, avançando, posteriormente, para a abordagem de outras políticas públicas, como saúde, educação, transportes, entre outras indispensáveis ao desenvolvimento regional.

No caso do Núcleo de SC, objeto deste estudo, o MI delegou a sua execução para a Secretaria de Planejamento e gestão do governo estadual, que utilizou de sua estrutura de gestão desconcentrada, consubstanciada em Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), como plataforma para o trabalho da elaboração do Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço do Estado de Santa Catarina (PDIF/SC). Observou-se que, pela estrutura que está sendo desenhada no caso do Núcleo de SC, parece

ser forte a influência da estrutura de governo estadual na futura gestão do Núcleo. Salienta-se, ainda, que, embora criado, o núcleo aguarda decisão final do MI para ser de fato estabelecido.

Foi constatado ainda pelo estudo que, apesar de não se identificar qual será a ação do Núcleo, no território de faixa de fronteira observado há ações de cooperação, sobretudo por iniciativa dos governos municipais. Desta forma, ressalta-se a relevância do protagonismo do poder local em processos de cooperação.

Uma das preocupações recorrentes entre os agentes entrevistados é com a compatibilização da legislação entre Brasil e Argentina, o que pode favorecer a cooperação mais segura e transparente nos territórios fronteiriços.

Alguns indícios de investimentos no escopo da cooperação transfronteiriça foram identificados na pesquisa. Entre eles cita-se: instalação de escola bilíngue, efetivação de extensão da Unila, construção e ampliação da Aduana Integrada de Cargas, criação do Parque turístico ambiental de integração (em fase inicial), criação de Programa de Habitação para cidades fronteiriças e estruturação de Hospital de Referência.

Outro aspecto que se observou no caso do núcleo é a falta de indícios da participação direta do cidadão que reside neste território de fronteira no processo de cooperação para elaboração e gestão destas políticas públicas. Neste caso, a decisão pelos rumos da região fica a cargo dos atores institucionais e, sobretudo, governamentais.

Por fim, observa-se que a cooperação entre os municípios fronteiriços tem permitido equacionar problemas comuns aos dois lados (Argentina/Brasil), que, de outra forma, possivelmente não teriam solução. Há, contudo, inúmeras oportunidades de melhoria, sobretudo relacionadas a um melhor desenho de sistema de governança multinível do núcleo de faixa de fronteira, à efetiva integração de atores (nacionais e internacionais) com

base neste território, ao fomento da participação do cidadão na formulação e gestão dos planos de desenvolvimento e na gestão integrada das políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento sustentável desta região.

Aponta-se como oportunidade para estudos futuros a análise atenta do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, bem como ampliar o leque de entrevistados, visando a capturar a percepção de atores mais ligados à sociedade civil e moradores deste território estudado, de forma a aprofundar a compreensão destas imbricadas relações fronteiriças e procurando trazer luzes para um processo de cooperação que efetivamente gere o desenvolvimento sustentável.

Referências

- ABINZANO, R. Integración regional en áreas de Frontera. Argentina, Brasil y Paraguay: los movimientos sociales. *Revista del Cesla*, n. 2, p. 195-223, 2001.
- ABRUCIO, F. L. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & diversidade* (PUCRJ), v. 10-11, p. 119-142, 2011.
- ARAÚJO, J. F. F.; ÁLVAREZ, E. J. V. La Modernización Administrativa y la Gobernanza en los Concellos del Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular. Biblioteca de Estudos Estratégicos, *Eixo Atlântico*, Vigo, Espanha, 2009.
- BARRAÇÃO. Prefeitura. 2013. Disponível em: <www.barracao.pr.gov.br>. Acesso em: 26 ago. 2013.
- BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. 2012. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 10 set. 2012.
- CENTRO de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Cippec. 2013. Disponível em: <<http://www.cippec.org/data/>>. Acesso em: 13 jun. 2013.
- CONSELHO Federal de Medicina. CFM. Disponível em: <<http://portal.cfm.org.br/>>. Acesso em: 14 mar. 2013.
- DIESBACH, N. Frontera: ¿Muro divisorio o tejido de relaciones? *Estudios Fronterizos*, v. 3, n. 5, p. 9-42, 2002.

FANTIN, M. A. *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya*. Asunción-Paraguay: Asociación Paraguaya de Estudios de Población, 2008.

FILIPPIM, E. S. *Teorias do desenvolvimento*. Joaçaba: Unoesc. 2008. (Mimeografado).

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRIMSON, A. Fronteras, migraciones y Mercosur. Crisis de las utopías integracionistas. *Apuntes de investigación del Cecyp*, v. 5, n. 7, p 15-35, 2001.

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.

HENNESSY, A. The Frontier in Latin American History. In: BILLINGTON, A.; LAMAR, H. R. *Histories of the American Frontier Series*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1979.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/7a12/especiais/objetivos_do_milenio/objetivo_5.swf>. Acesso em: 20 jun. 2013.

LINARES, M. D. Un Puente en la zona transfronteriza: representaciones sociales, identidades y conflicto. El caso Posadas Encarnación. *Estudios Fronterizos*, v. 10, n. 20, p. 47-77, jul./dic. 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1999.

MARCOS, N.; PALERMO, V. *La Dictadura Militar, 1976-1983: del Golpe de Estado a la Restauración Democrática*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. Fundap. *Programa avançado em gestão pública*. 2011. Disponível em: <<http://legap.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2011.

MATOS, F.; DIAS, R. *Governança pública: novo arranjo de governo*. Campinas: Alínea, 2013.

PADILHA, L. G. O.; VERSCHOORE FILHO, J. R. S. Redes sociais para o desenvolvimento sustentável local: uma análise qualitativa e quantitativa de sua governança. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 36., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanpad, 2012.

PIERANTI, O. P.; PECI, S. R. A. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Enanpad, 2007.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. Gestão social: perspectivas, princípios e (de)limitações. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 6., 2010, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: Anpad, 2010.

PLANO de desenvolvimento e integração fronteiriço do estado de Santa Catarina. Pdf. Florianópolis: Secretaria de Estado do Planejamento, Diretoria de Planejamento, 2012.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Pnud. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

RANDALL, P. Democrats, Dictators, and Cooperation: The Transformation of Argentine-Chilean Relations. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n. 1, p. 143-174, spring 2006.

RÓTULO, D.; DAMIANI, O. *El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil*: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. Documento de Investigación Nro. 61. Uruguay: Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT Uruguay, 2010.

SCHAFFER; FERRARI, M.; DIAS, L. C. *Notas preliminares sobre o processo de formação da fronteira seca internacional entre Brasil e Argentina*: Barracão (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen, Misiones (ARG.). 2012. Disponível em: <<http://www.elistas.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/145/msg/181/>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

TENÓRIO, F. G. Descentralização político-administrativa, gestão social e participação cidadã. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento*: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

VIANA FILHO, L. *A vida do Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro. São Paulo: J. José Olympio, 1959.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANON, B. Infrastructure Network Development, Re-territorialization Process and Multilevel Territorial Governance: A case Study in Northern Italy. *Planning Practice & Research*, v. 26, n. 3, p. 325-347, Routledge, jun. 2011.

Recebido em: 10/7/2013

Aceito em: 13/9/2013