

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Sessão Temática 3: Políticas públicas, planejamento urbano e integração regional

A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE FRONTEIRA

THE FORMATION OF THE INTERCITY BORDER CONSORTIUM

LA FORMACIÓN DEL CONSORCIO FRONTERIZO INTERMUNICIPAL

Jonas Grejianin PAGNO¹, Lucas COLFERAI², Marcos Junior MARINI³

¹ Mestre em Filosofia pela PUC-RS; Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pela UNINTER; e-mail: jgpagno01@gmail.com

² Mestrando em Desenvolvimento Regional na UTFPR Campus Pato Branco; e-mail: lucas.colferai@ifpr.edu.br

³ Doutor em Tecnologia pela UTFPR; e-mail: marini@utfpr.edu.br

RESUMO

A busca por alternativas de desenvolvimento territorial se tornou o grande mote perseguido por lideranças políticas e sociais nos últimos anos. Iniciativas locais e regionais têm surgido em várias localidades brasileiras. Neste sentido, o objetivo do presente artigo é analisar o contexto local e regional fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do Consórcio Intermunicipal de Fronteira, buscando responder a seguinte problemática: como o ambiente legal, lei dos consórcios públicos, aliado ao contexto local e regional nos aspectos sociais, culturais e econômicos levaram a criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira? A delimitação temática em torno da experiência do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF - se deve ao ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas. É uma pesquisa qualitativa e quanto aos seus objetivos é exploratória realizada pelas técnicas bibliográfica e documental. Enquanto resultado, pode-se afirmar que o protagonismo local de lideranças políticas e sociais engajadas em torno de um objetivo comum somado ao ambiente legal, legislações e resoluções, possibilitaram a formação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Consórcio Intermunicipal de Fronteira. Protagonismo Local.

ABSTRACT

The search for alternatives for territorial development has become the great motto pursued by political and social leaders in recent years. Local and regional initiatives have emerged in several Brazilian locations. In this sense, the objective of this article is to analyze the local and regional border context, political, economic and social that led to the constitution of the Intercity Border Consortium, seeking to answer the following problem: how the legal environment, the law of public consortia, combined with the local and regional context in the social, cultural and economic aspects led to the creation of the Intercity Border Consortium? The thematic delimitation around the experience of the Intercity Border Consortium is due to the originality of the format, the scope and the existence of actions already implemented. It is a qualitative research and in terms of its objectives, it is exploratory, carried out by bibliographic and



III SLAEDR
 SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL
VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

PROMOTORES:



APOIO:



documentary techniques. As a result, it can be said that the local protagonism of political and social leaders engaged around a common objective added to the legal environment, legislation and resolutions, enabled the formation of the Intercity Border Consortium.

Keywords: Territorial Development. Border Intercity Consortium. Local Protagonism.

RESUMEN

La búsqueda de alternativas para el desarrollo territorial se ha convertido en el gran lema perseguido por los líderes políticos y sociales en los últimos años. Han surgido iniciativas locales y regionales en varias localidades brasileñas. En ese sentido, el objetivo de este artículo es analizar el contexto local y regional fronterizo, político, económico y social que condujo a la constitución del Consorcio Intermunicipal de Frontera, buscando dar respuesta al siguiente problema: ¿cómo el entorno jurídico, la ley de los consorcios públicos, combinados con el contexto local y regional en los aspectos social, cultural y económico llevaron a la creación del Consorcio Intermunicipal de Frontera? La delimitación temática en torno a la experiencia del Consorcio Intermunicipal de Fronteras se debe a la originalidad del formato, el alcance y la existencia de acciones ya implementadas. Es una investigación cualitativa y en cuanto a sus objetivos es exploratoria, realizada mediante técnicas bibliográficas y documentales. Como resultado, se puede decir que el protagonismo local de líderes políticos y sociales comprometidos en torno a un objetivo común sumado al ámbito legal, legislación y resoluciones, permitió la conformación del Consorcio Intermunicipal de Frontera.

Palabras clave: Desarrollo Territorial. Consorcio Intermunicipal Fronterizo. Protagonismo local.

INTRODUÇÃO

As transformações ocorridas nos últimos anos no que tange aos processos de utilização dos territórios frente à atual dinâmica dos fluxos materiais, financeiros, políticos e informacionais abrem várias possibilidades de intervenção e criação de novas estratégias que possibilitam o desenvolvimento desses locais.

Os consórcios intermunicipais despontam como instrumento de fortalecimento e integração dos governos locais sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes e que traz em seu bojo inovações na gestão que propiciam, além da execução de serviços e políticas públicas com eficiência, a transparência das decisões e ações, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

No Brasil, foi criada em 2005 a Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005) que definiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos. A referida lei regulamentou o artigo nº 241 da Constituição Federal o qual previa, a partir da Emenda Constitucional nº 19 em seu artigo nº 24 (BRASIL, 1998), a possibilidade da gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Dois anos após, o Decreto nº 6.017 (BRASIL, 2007) regulamentou as particularidades a respeito da Lei nº 11.107.

A partir da Lei dos Consórcios é possível conceituá-los como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos (DI PIETRO, 2006). Vale reforçar que os consórcios podem ser constituídos apenas entre municípios (intermunicipais) ou entre estados, ou entre município (s), Estado (s) e Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas, ocasião que a União figurará tão somente na hipótese de se fazerem presentes todos os estados cujos territórios estejam localizados os municípios consorciados.

Neste contexto legal, a presente pesquisa pretende responder a seguinte problematização: como o ambiente legal, lei dos consórcios públicos, aliado ao contexto local e regional nos aspectos sociais, culturais e econômicos levaram a criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira?

Enquanto objetivo do presente artigo pretende-se analisar o contexto local e regional fronteiriço, político, econômico e social que levou à constituição do Consórcio Intermunicipal de Fronteira.

A delimitação temática em torno da experiência do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF – se deve ao ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas. Conforme veremos na sequência, diversamente da maioria dos consórcios públicos existentes, esse arranjo não se concentra em apenas um segmento de política pública, mas expande sua atuação a praticamente todas as áreas da atuação pública, estabelecendo novos padrões da gestão pública cooperada. A formatação também é peculiar, pois compreende dois países, três estados e quatro municípios que se situam em fronteira seca, divididos apenas por linhas imaginárias convivendo em completa conurbação territorial, sendo eles: Barracão (Paraná - Brasil), Bom Jesus do Sul (Paraná – Brasil), Bernardo de Irigoyen (Misiones – Argentina) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina – Brasil)

Salienta-se que formalmente o CIF é composto apenas pelos municípios brasileiros, mas, informalmente, o município argentino participa ativamente das ações e estratégias adotadas. Por sua vez, embora não integrem o consórcio, os Estados do Paraná, Santa Catarina e Misiones firmaram protocolo de intenções para cooperação e a União apoia o arranjo a partir de seus ministérios com a provisão de recursos.

METODOLOGIA

O estudo se caracteriza como uma pesquisa de caráter exploratória a partir de dados coletados de fontes primárias e secundárias. À luz da lei dos consórcios públicos, foram levantados dados que auxiliassem na contextualização da criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira, delimitando seu âmbito político, econômico e social para a região fronteiriça citada.

Dessa forma, realizou-se um levantamento bibliográfico e documental com base em artigos e publicações que auxiliassem no entendimento teórico, bem como no levantamento de dados qualitativos acerca do tema. Também foram realizadas entrevistas com *stakeholders* envolvidos na instituição do consórcio a fim de trazer uma maior amplitude para a análise do tema.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



A escolha metodológica pela análise qualitativa se deu em função das características do estudo já que, apesar de depender muito da capacidade do pesquisador, trouxe a flexibilidade necessária para se alcançar o objetivo indicado. (GIL, 2008).

TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO – EXCERTOS

Haesbaert (2016) destaca a importância de nunca se analisar o território como espaço neutro, mas sim enquanto locus de constante disputa de poder seja sob uma perspectiva de Terra (*territorium*), onde predomina a dominação da natureza jurídico-política do uso do recurso terra para fins de reprodução econômica; seja sob uma perspectiva de Terror/Aterrorizar (*terreo/territor*), onde é visto como instrumento de imposição de terror/medo dos atores hegemônicos aos atores hegemonzados e, conseqüentemente, menos influentes.

O estudo da concepção de território passa por uma grande problemática de conceituação, ou seja, território é um conceito polissêmico. Cada campo de conhecimento, por exemplo, Geografia, Economia, Sociologia, Psicologia, utiliza a dimensão territorial em seus estudos, apropriando-se daquelas dimensões analíticas que se coadunam mais consistentemente aos seus propósitos. Nesta perspectiva, Haesbaert (2016) apresenta quatro macro dimensões territoriais: (1) política: hegemônica e que o encara como espaço delimitado/controlado, por meio do qual se exerce determinado poder; (2) cultural: como produto da apropriação da dimensão simbólica/subjectiva por um determinado grupo em relação ao seu espaço de convivência; (3) econômica com a prioridade da dimensão espacial das relações econômicas, sendo visto como fonte de recursos e local de lutas entre classes sociais ou entre capital-trabalho; (4) naturalista: concepção de território animal de demarcação de espaço físico, enquanto característica humana inata.

Seguindo no tentame de circunscrever o entendimento acerca da territorialização, Haesbaert (2016) sustenta que possui quatro objetivos básicos que se combinarão conforme o contexto: abrigo físico (fonte de recursos materiais/meio de produção); identificação de grupos de interesse através de dimensões espaciais (fronteiras geográficas); controle através do espaço, por meio dos espaços individualizados; e construção/controle de conexões e redes.

Nesta visão, o desenvolvimento local pressupõe um novo paradigma de desenvolvimento humano, o qual se orienta em resultados em quatro dimensões: (i) dimensão econômica – resultante de ações como: capacidade de articular fatores produtivos endógenos, para gerar oportunidade de trabalho e renda, fortalecimento das cadeias produtivas locais e integração de redes de pequenas empresas; (ii) dimensão sociocultural – busca de maior equidade social, através da maior participação do cidadão nas estruturas de poder; (iii) dimensão político-institucional – construção de políticas negociadas entre governo, mercado e sociedade civil, favorecendo as transformações da economia e o resgate da cidadania; e finalmente (iv) dimensão ambiental – onde o meio ambiente é visto como um ativo do desenvolvimento, partindo do princípio da sustentabilidade ambiental (SILVEIRA; BOCAJUVA; ZAPATA, 2001, p. 42).

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.

Por fim, para dizer com Benko (2001), o renascimento dos meios locais e regionais na qualidade de núcleos da organização econômica, cultural e política oferecem novas e inesperadas possibilidades para a renovação da vida comunitária. A democracia e a cidadania tomam um novo sentido no contexto da sociedade local. A criação de novas identidades locais e de novas ações democráticas entra em perspectiva. A realização de uma nova visão política local gesta-se em relação com o novo contexto global.

Para Santos (1998) a região é marcada pelo fenômeno social. O fenômeno social deriva da forma como os grupos sociais organizam seus meios de produção e consumo e gerenciam sua vida em sociedade. A organização dos meios de produção e consumo também é influenciada pelas características geográficas, ou seja, naturais. O fenômeno social é então resultante de um processo social e natural, cuja lógica é dada pelas “leis” que governam os processos sociais. Todo processo social tem uma espacialidade própria, que conduz a diferenças no processo interno de desenvolvimento regional.

A discussão da integração como elemento importante no processo de desenvolvimento regional exige reflexões sobre dois prismas: a primeira, a integração intrarregional, ou seja, os fatores e as mudanças econômicas e sociais que ocorrem internamente na região e fortalecem a sua coesão territorial; a segunda, a integração inter-regional, ou seja, os fatores e as mudanças econômicas e sociais que ocorrem na posição geopolítica e econômica da região em relação aos territórios vizinhos ou além das suas fronteiras. Como ambos estão atrelados a questões sociais e econômicas, eles podem ser conduzidos de forma conjunta, pois estes prismas têm importância crucial na mudança do perfil do desenvolvimento regional. Por exemplo, uma região com dificuldades em se integrar internamente e gerar estímulos para um desenvolvimento socioeconômico mais difuso corre o risco de se desintegrar. Da mesma forma uma região que não seja capaz de fortalecer seus vínculos de comércio e transações com outras regiões criarão obstáculos ao crescimento econômico e como isso a melhorias na renda per capita. Isso significa que os ganhos de crescimento econômico advindos do comércio inter-regional devem ser distribuídos da forma mais equitativa possível entre os entes territoriais que compõem a região. (LIMA, 2010).

Caracterização regional

O Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) localiza-se em uma região chamada de Zona Fronteiriça que compreende o Extremo-Oeste de Santa Catarina com o Município de Dionísio Cerqueira, Extremo Sudoeste do Paraná com os Municípios de Barracão e de Bom Jesus do Sul e o Nordeste da Província de Misiones (Argentina) com a *Municipalidad* de Bernardo de Irigoyen. Estes três municípios com suas cidades, excetuando-se Bom Jesus do Sul, caracterizam-se como gêmeas conurbadas (figura 01).

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



Figura 01: Imagem Área da Trifronteira



Fonte: Marco Engel/Fronteira Online. Adaptação e arte: Monique Puttkamer.

É importante destacar que essas três cidades fronteiriças favorecem um compartilhamento de numerosas interações como as malhas viárias urbanas conurbadas, sujeitos fronteiriços com interesses diversos e múltiplas identidades, relações econômico-comerciais, relações de interdependência econômica entre si, bem como as interações imateriais, a saber, relações sociais de amizade, compadrio, parentesco entre outras. Enfim, as cidades gêmeas “[...] são vistas, em parte, como resultado de aglomerados populacionais difusos organizados pela própria racionalidade dos fronteiriços, que foram concentrando comércio, serviços, moradias e outros equipamentos próximos ou junto à fronteira linear” (FERRARI, 2011, 21). 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 trigêmeas 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.

Considerando o contexto acima, destaca-se a importância histórica e geográfica deste local. Os quatro municípios que integram o CIF, Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen possuem uma extensão territorial de, aproximadamente 1.788 km².

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



A população dos 4 municípios integrantes dos CIF possui um contingente de 43.410 mil habitantes. Ainda no que se refere às particularidades desse contingente populacional, bem como dessa conurbação territorial, Niescioruk e Carlos (2010) destacam a diversidade sociocultural atribuída ao fluxo de imigrantes e o intercâmbio linguístico acentuado pela convivência próxima. É comum se deparar com barraconenses que trabalham ou estudam em Dionísio Cerqueira ou vice-versa. Igualmente comum é o intercâmbio comercial e a construção de famílias constituídas por barraconenses, cerqueirenses e/ou argentinos (AGNES, et al., 2013).

As regiões Sudoeste do Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina e Extremo Oriente Missioneiro próximas à fronteira, caracterizam-se por pequenos centros urbanos pouco industrializados. Tanto o comércio como a indústria são constituídos, em sua grande maioria, por micro e pequenas empresas e, conseqüentemente o poder aquisitivo da população é baixo, em função dos níveis salariais (remuneração) praticados. Os municípios de Francisco Beltrão (Paraná), São Miguel do Oeste (Santa Catarina) e Eldorado (Misiones), representam as principais referências regionais e, embora exerçam funções agrária e terciária importantes (ANGNES, et al., 2013), não lograram impulsionar o desenvolvimento regional para esse longínquo espaço fronteiriço.

Os consórcios no Brasil e legislações

Os consórcios intermunicipais despontam como instrumento de fortalecimento e integração dos governos locais sob o signo da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes e que traz em seu bojo inovações na gestão que propiciam, além da execução de serviços e políticas públicas com eficiência, a transparência das decisões e ações, assim como racionaliza e otimiza o uso dos recursos públicos.

No cenário jurídico-institucional a figura administrativa dos consórcios intermunicipais foi referenciada pela primeira vez na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) em seu artigo 29 que autorizava que municípios da mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Entretanto, estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) apontam que somente a partir da década de 1980 esse arranjo prosperou frente à política descentralizadora firmada na Carta de 1988 (HENRICHES; SILVA; MEZA. 2016, p.13)

Pela falta de regulamentação precisa, as conjugações consorciadas que se formaram não passavam de meros ajustes de colaboração sem a existência de obrigações recíprocas a serem atendidas. A fragilidade institucional foi estabilizada com o advento da Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005) que instituiu as normas gerais para estabelecimento dos consórcios públicos, regulamentando a gestão associada de serviços públicos entre os entes federados. Além disso, o Decreto nº 6.017 (BRASIL, 2007) regulamentou particularidades a respeito da Lei nº 11.107 (HENRICHES; SILVA; MEZA. 2016).

A partir da Lei dos Consórcios é possível conceituá-los como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUESTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



PROMOTORES:



APOIO:



associada de serviços públicos (DI PIETRO, 2006). Vale reforçar que os consórcios podem ser constituídos apenas entre municípios (intermunicipais) ou entre estados, ou entre município (s), Estado (s) e Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas, ocasião que a União figurará tão somente na hipótese de se fazerem presentes todos os estados cujos territórios estejam localizados os municípios consorciados (HENRICHS; SILVA; MEZA, 2016).

No aspecto técnico, conforme ressalta Henrichs (2015), cumpre situar que os consórcios públicos se constituem por meio de contrato, condicionado a subscrição de protocolo de intenções, cuja celebração acontece com a ratificação, mediante lei, do referido protocolo. A forma jurídica, conforme já pontuado, poderá ser de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado sem fins lucrativos, regido, nessa hipótese, pela legislação civil. A entrega de recursos pelos entes federados participantes do consórcio acontecerá por meio de contrato de rateio que será formalizado em cada exercício financeiro e a organização administrativa é regulamentada por Estatuto aprovado em assembleia geral (BRASIL, 2005).

Outrossim, a lei não obriga os entes federativos a integrarem um consórcio público; logo, por ser uma faculdade, a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política que alinhe os objetivos a serem perseguidos em conjunto, comprometimento que se justifica a medida que essa formatação institucional apresenta-se como uma possibilidade de reinvenção das relações no seio federativo a fim de impulsionar o aspecto cooperativo (HENRICHS, 2015).

A difusão deste novo instrumento de cooperação e gestão intergovernamental poderá fortalecer institucionalmente os entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira. Destaca-se em particular o benefício que este instrumento poderia trazer aos pequenos municípios que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que poderão aprimorar sua capacidade técnica-administrativa pela prática da gestão intergovernamental. A implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos. Está previsto além do mais, a possibilidade de compra compartilhada pelo Consórcio Público, o que alterou a Lei de Licitação para dar incentivos para a licitação compartilhada e consorciada (TREVAS, 2006).

Assim, a Lei dos Consórcios Públicos abre a oportunidade para os dirigentes do País construir um novo modelo de gestão pública, por meio da concertação de políticas federativas no espaço territorial, cuja responsabilidade deverá ser compartilhada pelas esferas de poder consorciadas. Trata-se, portanto, de um instrumento de reforma do Estado que irá fortalecer a Federação Brasileira em sua engenharia institucional, constituindo um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem a potencialidade de repactuar a federação em diversas escalas de atuação territorial e no âmbito de uma grande diversidade de políticas públicas setoriais. (TREVAS, 2006).

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Fundação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF

É necessário destacar que a criação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira possui antecedentes e tentativas malogradas. Henrichs (2015) em sua dissertação de mestrado destaca que houve, ao menos, duas tentativas anteriores semelhantes que não deram certo. Segundo ela, os prefeitos de Barracão e Bom Jesus do Sul mencionaram, na sua pesquisa realizada, que a ideia de constituir um consórcio para impulsionar a região surgiu em 1997 quando o Prefeito no exercício do mandato em Barracão (1997-2000), fomentou reuniões com os Prefeitos dos municípios paranaenses vizinhos de Bom Jesus do Sul, Flor da Serra do Sul, Salgado Filho e Manfrinópolis para tentar viabilizar um ajuste cooperativo que contribuísse para o fortalecimento desses pequenos municípios. A iniciativa não foi adiante e o insucesso é atribuído à ausência de regulação legal que embasasse e trouxesse segurança para a composição de um consórcio ou outra avença similar; falta de amadurecimento político-partidário dos Prefeitos e desconfiança no sentido de não enxergar como se estabeleceria a relação multilateral e de que forma o seu município poderia se beneficiar com a medida.

Essa primeira constatação evidencia que a boa vontade em produzir resultados distintos em prol do desenvolvimento regional já existia muito antes da constituição do CIF e que liderança, motivação e confiança são elementos determinantes para a construção da governança. Naquele momento, foi necessário o movimento de uma liderança para impulsionar a ideia cooperativa que, ao que se apresentou, não rendeu frutos frente à desmotivação dos demais envolvidos e a ausência de um ambiente de confiança e transparência já que, à época, não existia regulação que trouxesse segurança jurídica à intenção (HENRICHS, 2015).

A segunda constatação, conforme Henrich (2015), consiste no fato de que o impulso decisivo para criar o CIF partiu de um clamor explícito e formal da sociedade civil organizada, evidenciando a germinação da governança entre os níveis Estado e sociedade, assinalando a importância de o Estado estar aberto e preparado para receber a inserção social. O ex-presidente da ASCOAGRIN (Associação Comercial e Empresarial de Barracão, Dionísio Cerqueira e Bom Jesus do Sul) destacou que por décadas os municípios, em especial Barracão e Dionísio Cerqueira, viveram às margens um do outro, sem integração alguma, já que os Prefeitos Juarez de Lima Henrich e Altair Cardoso Rittes, que exerceram mandatos simultâneos em 1997/2000 e 2001/2004, pertenciam a partidos políticos opostos: Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido dos Democratas (DEM). A dicotomia das ideologias, somada ao ego político, afastava a possibilidade de se construir diálogos e consensos e, com isso, as cidades seguiam enfrentando as mesmas dificuldades.

O ex-presidente da Ascoagrín, ressaltou que a entidade representando os interesses da sociedade civil, no curso do período eleitoral de 2008 reuniu-se com os futuros candidatos e expôs a necessidade do trabalho integrado, sobretudo na área de saúde que passava por dificuldades nos dois municípios. Mostrando amadurecimento político, os candidatos, amparados pela sociedade civil, ampliaram a ideia e envolveram os Municípios de Bom Jesus do Sul e Bernardo de Irigoyen, para ir além da integração nos serviços de saúde, se propuseram, se eleitos, instituírem um consórcio público para integrar a gestão no intuito de promover o desenvolvimento local e regional.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



Pode-se destacar um terceiro elemento importante no processo de amadurecimento para a criação do CIF: o Projeto PROFRONTEIRA fomentado e articulado pelo Sebrae. A ampliação de uma EADI (Estação Aduaneira do Interior) na região Sudoeste do Paraná faz parte de uma iniciativa que teve início em julho de 2005, no âmbito dos fóruns de desenvolvimento locais. Inicialmente foram realizados estudos e pesquisas a fim de identificar investimentos estruturantes que poderiam ser implementados, para ampliar as perspectivas de desenvolvimento integrado e que possibilitassem gerar oportunidades para a Fronteira do Sudoeste, mas também, trouxessem reflexos positivos para os municípios da Região Sudoeste do Paraná, Extremo Oeste de Santa Catarina e o Extremo Oriente da Argentina. O programa PROFRONTEIRA foi uma iniciativa local de cooperação Transfronteira que prevê uma série de ações para o desenvolvimento conjunto do território fronteiriço contemplando em sua totalidade os 42 municípios do Sudoeste e os municípios que fazem fronteira Argentina-Brasil, ou estão classificados como zona de fronteira.

É importante frisar que a criação do Consórcio citando, grosso modo, as três perspectivas anteriores é fruto de um longo processo de amadurecimento, aproximadamente dez anos, em que diversos atores, a destacar setor público e políticos, a sociedade civil organizada (ASCOAGRIN) e terceiro setor (SEBRAE) com seus processos de formação continuada e fomento para o desenvolvimento regional integrado.

Para o exercício do mandato 2009/2012 elegeram-se os novos prefeitos de Barracão, de Bom Jesus do Sul e Dionísio Cerqueira, os quais já haviam exercido mandatos em 1997/2000 e 2001/2004. O senhor Antenor Dal Vesco, prefeito de Barracão no período de 2005/2008, destaca que após a eleições de outubro de 2008, por volta do mês de novembro, aconteceu uma reunião em Bom Jesus do Sul em que os três prefeitos eleitos estavam e mais algumas lideranças. Segundo ele, nesta reunião ele foi convidado pelos prefeitos eleitos se gostaria de assumir a coordenação do Consórcio, diretor executivo, em 2009 e que ele aceitou. Segundo Antenor, o primeiro objetivo da criação do Consórcio foi discutir os gargalos que os três municípios tinham. Foi identificado que era o setor rodoviário. A proposta era criar um consórcio que pudesse atender ampliando a frota do setor rodoviário (máquinas para fazer a manutenção e abertura de estradas e ruas municipais) com alto rendimento e baixo custo, ou seja, a busca de economia².

Assim surge o CIF como uma associação de direito público, regendo-se pelo Protocolo de Intenções e legislação municipal e federal pertinente, cujos objetivos são: discutir formas de promover o desenvolvimento regional; buscar soluções para problemas comuns; atuar em parceria na prestação de serviços para melhorar a capacidade técnica, gerencial e financeira; e fazer alianças com os demais entes federativos (CIF, 2011).

Composto pelos municípios brasileiros de Dionísio Cerqueira no estado de Santa Catarina, Barracão e Bom Jesus do Sul no estado do Paraná, e Bernardo de Irigoyen pela província de Misiones na Argentina o consórcio apresenta semelhanças com os demais instituídos no Brasil,

² Entrevista concedida por DAL VESCO, Antenor. Entrevista III [Novembro 2019]. Entrevistador: Jonas Grejianin Pagno. Barracão, 2019.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



excetuando-se o caso de que o CIF está inserido em uma região de fronteiras municipais, estaduais, nacionais.

Em 13 de janeiro de 2009, como resultado do programa formaliza-se um protocolo de intenções de criação de um consórcio intermunicipal, que vem a ser publicado em 12 de fevereiro do mesmo ano. Na sequência, cada município formaliza sua intenção de participar do consórcio e assim são criadas as leis municipais que autorizavam os municípios a integrarem o consórcio (tabela 01).

Tabela 01: Leis municipais que autorizam municípios a integrarem o CIF

| Município | Estado | País | Lei Municipal |
|--------------------|----------------|--------|--|
| Barracão | Paraná | Brasil | Lei Municipal nº 1.719/2009 (Barracão (PR), 2009) |
| Bom Jesus do Sul | Paraná | Brasil | Lei Municipal nº 335/2009 (Bom Jesus do Sul (PR), 2009) |
| Dionísio Cerqueira | Santa Catarina | Brasil | Lei Municipal nº 3.896/2009 (Dionísio Cerqueira (SC), 2009) |

Fonte: CIF. Adaptado pelos autores.

O desenvolvimento esperado para uma região composta por quatro municípios limítrofes é o de contemplar a constante geração de oportunidades para o exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida de suas populações. “A integração como meio de dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social. Desta forma, cidades com características únicas no mundo encontraram uma maneira eficaz para desenvolverem o lugar onde estão estrategicamente inseridas” (CIF, 2019). Pode-se dizer, em linhas gerais, que é com esse propósito que o Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF nasce, criando estreitos laços entre seus integrantes, através do intercâmbio, do melhoramento da comunicação e da realização de atividades conjuntas em diversos âmbitos, desde a promoção do turismo e a complementação produtiva, do intercâmbio cultural e da implementação de programas regionais de cooperação a níveis nacionais e internacionais.

CONCLUSÃO

O artigo pretendeu descrever como a junção de esforços, o engajamento e o protagonismo local de lideranças sociais e políticas agregado ao ambiente legal, legislações, propiciaram a formação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira. Como destacado, a iniciativa da formação do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF, bem como o ineditismo da formatação, da abrangência e da existência de ações já concretizadas foram a motivação inicial do presente artigo.

Como vimos, diversamente da maioria dos consórcios públicos existentes, essa experiência do CIF não se concentra em apenas um segmento de política pública, mas expande sua atuação a

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



praticamente todas as áreas da atuação pública, estabelecendo novos padrões da gestão pública cooperada. A formatação também é peculiar, pois compreende dois países, três estados e quatro municípios que se situam em fronteira seca, divididos apenas por linhas imaginárias convivendo em completa conurbação territorial.

Da perspectiva teórica compreendeu-se que o conceito de desenvolvimento territorial contemporaneamente não está mais calcado somente naquela perspectiva econômica, mas sim aquela que engendra elementos e aspectos sociais e de desenvolvimento humano, em suma, qualidade de vida. Talvez esta é a principal finalidade da atuação de um ente público/estatal.

Percebeu-se que a formação do CIF só possível porque houve uma mobilização de lideranças locais públicas e privadas que perceberam a necessidade de uma atuação cooperada e consorciada para soluções de problemas comuns aos municípios integrantes e consequentemente buscar desenvolvimento de uma região. E a atuação do consórcio contribui para dinamizar a região de fronteira através do engajamento de atores para solucionar questões que de forma isolada dificilmente seriam solucionadas.

REFERÊNCIAS

ANGNES, J. S; MATTOS, S. M. M; KLOZOVSKI, M. L; STURM, M. I. **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. Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165-1188, set./out. 2013.

ARAUJO, M. C. S. D. **Capital Social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BARRACÃO (PR). Lei nº 1.719, de 11 de mar. de 2009. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/vxfza>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BENKO, Georges. **A recomposição dos espaços.** Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local, volume 1, número 2, pp.7-12, março, 2001.

BOISIER, S. **O retorno do ator territorial ao seu novo cenário.** In: Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, nº 10 (setembro-dezembro de 2009 e janeiro-abril de 2010) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, p.13-31, 2010.

BOM JESUS DO SUL (PR). Lei nº 335, de 17 de fev. de 2009. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/cojzw>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de jun. de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 30 ago. 2022.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022



BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abr. de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de jan. de 2007. **Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CIF. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Fronteira.** 2009. Disponível em: <<http://www.cifronteira.com.br>>. Acesso em: 25 out. 2019.

CIF. Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Caderno de ações,** 2011. Disponível em: <<http://www.cifronteira.com.br>>. Acesso em: 25 out. 2019.

CIF. **Institucional.** Disponível em: <<http://ciffronteira.com.br/institucional/>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. **Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica.** Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez., 2003, p. 73-98. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/80>>. Acesso em: 27 ago. 2022.

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, 552 p.

DIONÍSIO CERQUEIRA (SC). Lei nº 3.896, de 03 de mar. de 2009. **Autoriza integrar o Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF e da outras providências.** Disponível em: <http://leismunicipa.is/xgauy>. Acesso em: 30 ago. 2022.

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.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização: Do Fim dos Territórios à Multiterritorialidade.** 10 ed. São Paulo: Bertrand Brasil, 2016.

HALPERN, David. **Social Capital.** Cambridge: Polity Press, 1998.

HENRICHS, Joanni Aparecida. **Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.** Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.

III SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

III ELAGS ENCUENTRO LATINO AMERICANO DE GESTIÓN SOCIAL

VII SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



DE 8 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022

RELAGS



PROMOTORES:



APOIO:



HENRICHES, Joanni Aparecida; SILVA, Christian Luiz da; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. **A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira.** Informe Gepec, Toledo, v. 20, n. 1, p. 8-25, jan./jun. 2016. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/12998>>. Acesso em: 15 Ago 2022.

LIMA, Jandir Ferreira de. **Integração e Desenvolvimento Regional: Elementos teóricos.** Ideação – Revista do Centro de Educação e Letras. Foz do Iguaçu, PR: v.12, p.09-20, 1º semestre de 2010.

NIESCIORUK, C.; CARLOS, V. 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.

DI PIETRO, M. S. Z. **O consórcio público na lei nº 11.107, de 6.4.2005.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 6, p. 1-14, jun./jul./ago. 2006. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em 13 Jul. 2019.

PIRES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. **Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos.** Geografia – Associação de Geografia Teórica - Rio Claro, SP: v. 31, p. 437-454, set./dez. 2006.

PIRES, E. **Território, Governança E Desenvolvimento: Questões Fundamentais.** Caderno Prudentino de Geografia – Presidente Prudente, SP: v.2, p.23-49, ago./dez. 2016.

SAMPAIO, Luis M. A. **Consórcios públicos.** 2009. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/consorcios-publicos/27533/>>. Acesso em: 18 out. 2011.

SANTOS, M. **O retorno do território.** In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A.; SILVEIRA, Maria L., Território: Globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1998.

SCHULTZ, Theodore W. **O capital humano: Investimentos em educação e pesquisa.** Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. **Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos.** São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

TREVAS, V. P. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local.** Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Brasília, 2006. Disponível em: <Disponível em: http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-Lei_dos_Consorcios_Publicos-2006.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.