

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**ATORES TERRITORIAIS E DINÂMICAS (TRANS)FRONTEIRIÇAS
CONTEMPORÂNEAS**

**O CASO DAS CIDADES GÊMEAS DE DIONÍSIO CERQUEIRA (SC)/ BARRAÇÃO
(PR)/ BERNARDO DE IRIGOYEN (MISIONES)**

LUÍSA AMATO CAYE

Orientador: Prof. Dr. ALDOMAR A. RÜCKERT

PORTO ALEGRE/ RS

2022

LUÍSA AMATO CAYE

**ATORES TERRITORIAIS E DINÂMICAS (TRANS)FRONTEIRIÇAS
CONTEMPORÂNEAS**

**O CASO DAS CIDADES GÊMEAS DE DIONÍSIO CERQUEIRA (SC)/ BARRACÃO
(PR)/ BERNARDO DE IRIGOYEN (MISSIONES)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Prof.^a Adriana Dorfman
Instituto de Geociências
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Camilo Pereira Carneiro Filho
Instituto de Estudos Socioambientais (IESA)
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Prof.^a Flávia Carolina de Resende Fagundes
Centro Universitário da Serra Gaúcha

PORTO ALEGRE/ RS

2022

CIP - Catalogação na Publicação

Caye, Luisa Amato
ATORES TERRITORIAIS E DINÂMICAS (TRANS)FRONTEIRIÇAS
CONTEMPORÂNEAS O CASO DAS CIDADES GÊMEAS DE DIONÍSIO
CERQUEIRA (SC)/ BARRAÇÃO (PR)/ BERNARDO DE IRIGOYEN
(MISIONES) / Luisa Amato Caye. -- 2022.
149 f.
Orientador: Aldomar Arnaldo Rückert.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa
de Pós-Graduação em Geografia, Porto Alegre, BR-RS,
2022.

1. Fronteira. 2. Cidades Gêmeas. 3. Geografia
Política. 4. Processos de Transfronteirização . 5.
Integração Regional. I. Rückert, Aldomar Arnaldo,
orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Como parte essencial para o desenvolvimento desta dissertação, cabe um agradecimento especial ao professor orientador deste trabalho, Dr. Aldomar Rückert, meu orientador desde a graduação. Agradeço especialmente pela exigência, cobrança, paciência e pelas oportunidades acadêmicas que têm enriquecido esta trajetória.

À CAPES, pela bolsa de pós-graduação que proporcionou dedicação exclusiva à pesquisa e ao campo acadêmico. À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia pelo apoio financeiro para a realização do trabalho de campo desta pesquisa.

Gostaria de agradecer a todos professores da Universidade que, desde a graduação, sempre instigaram a busca pelo conhecimento e à construção de uma visão crítica sobre o mundo. Ao Prof. Antonio Paulo Cargnin, cuja disciplina ministrada na pós-graduação foi fundamental para esta pesquisa.

Aos meus pais, Délcio e Carla e minha irmã, Clarissa, por todo o apoio e ajuda, sem a qual este trabalho não seria possível. Ao Matheus, pelo amor e companheirismo fundamentais nesta trajetória. Ao amigos, que sempre estiveram ao meu lado, pelos momentos compartilhados que fizeram esta caminhada mais fácil.

Agradeço a todos que participaram do trabalho de campo. À diretora executiva do Consórcio Intermunicipal de Fronteira, Karina Zanoni Rodrigues, que se prontificou a conceder entrevista e proporcionou a participação em atividade interna do consórcio. À presidente do comitê *La Frontera*, Talita Casagrande, e, também, à pessoa entrevistada na Alfândega da Receita Federal de Dionísio Cerqueira, que concederam entrevistas e materiais essenciais para as análises aqui desenvolvidas.

Obrigada à banca examinadora deste trabalho, Prof. Camilo Pereira, Prof.^a Adriana Dorfman e Prof.^a Flávia Fagundes por se prontificarem para sua avaliação e, também, pelas valiosas contribuições. Agradeço também ao Prof. Eric Cardin e ao Prof. Antonio Cargnin, por aceitarem participar como suplentes na banca examinadora deste trabalho. Por fim, a todos que participaram, direta ou indiretamente do desenvolvimento desta dissertação, proporcionando a conclusão de mais uma etapa acadêmica.

RESUMO

A presente dissertação tem como tema as políticas e ações de atores territoriais e processos contemporâneos em regiões transfronteiriças através de um estudo de caso na fronteira entre Brasil – Argentina. A pesquisa propõe a exploração de fenômenos territoriais com repercussões nas fronteiras com foco na cooperação transfronteiriça, identificando os atores multiescalares e suas ações em cidades gêmeas. Para a análise do tema adota-se como área de estudo a microrregião das cidades gêmeas brasileiras de Barracão (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e a cidade argentina Bernardo de Irigoyen (Misiones). O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar dinâmicas e processos contemporâneos em regiões de fronteira a partir da microrregião Tri Fronteira Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (AR). A partir desse objetivo foram desenvolvidos três objetivos específicos: (1) descobrir quais são os processos relevantes nas fronteiras e como os processos multiescalares recentes têm repercutido em regiões de fronteira na América do Sul; (2) caracterizar as questões espaciais e organizacionais da zona de fronteira entre Brasil e Argentina. (3) analisar a relação das cidades gêmeas de Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (AR) com as políticas fronteiriças de escala nacional (Estado) e supranacional (Mercosul). A fronteira, como processo, está suscetível aos cenários políticos, econômicos e sociais multiescalares, sendo assim, é um objeto em constante mudança. O paradoxo entre os processos de *rebordering* e *debordering* guiam os usos e políticas das fronteiras que variam entre integração e securitização. No caso estudado, procurou-se associar esses movimentos às práticas locais na microrregião por meio dos atores e políticas transfronteiriças.

Palavras-chave: Fronteira; Cidades Gêmeas; Cooperação transfronteiriça; Atores; Território.

ABSTRACT

The present dissertation refers to the contemporary policies and actions of territorial actors and processes in cross-border regions through a case study on the Brazil-Argentina border. This research proposes the exploration of territorial phenomena with repercussions on borders with a focus on cross-border cooperation, identifying multiscale actors and their actions in twin cities. The micro-region of the Brazilian twin cities of Barracão (PR), Dionísio Cerqueira (SC) and the Argentine city of Bernardo de Irigoyen (Misiones) is adopted as the study area for the analysis of the theme. The main objective of the research is to identify the dynamics and contemporary processes of cross-border regions from the micro-region Tri Border Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) and Bernardo de Irigoyen (AR). From this objective three specific objectives were developed: (1) find out which are the relevant processes at the borders and how recent multiscale processes have impacted border regions in South America; (2) characterize the spatial and organizational issues from the border zone between Brazil and Argentina and; (3) analyze the relationship of the twin cities of Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) and Bernardo de Irigoyen (AR) with national (State) and supranational (Mercosur) border policies. The border, as a process, is susceptible to multiscale political, economic, and social scenarios, thus, it is an object in constant change. The paradox between rebordering and debordering processes guides the uses and politics of borders that vary between integration and securitization. Therefore, in the case studied, we seek to link these movements to local practices in the micro-region through cross-border actors and policies.

Keywords: Border; Twin Cities; Cross-border Cooperation; Actors; Territory.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização das cidades gêmeas – Dionísio Cerqueira (SC)/ Barracão (PR)/ Bernardo de Irigoyen (Misiones)	21
Figura 2 - Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul	63
Figura 3 - Arcos de Fronteira.....	78
Figura 4 - Cidades gêmeas	82
Figura 5 - Cidades gêmeas Dionísio Cerqueira (SC)/ Barracão (PR)/ Bernardo de Irigoyen (Misiones).....	84
Figura 6 - Marco das Três Fronteiras	96
Figura 7 - Aduana de migrações brasileira.....	97
Figura 8 - Aduana de migrações argentina	97
Figura 9 - Parque Turístico Ambiental de Integração	98
Figura 10 - Imagem de Satélite das cidades tri gêmeas	99
Figura 11 - Monumento da Fronteira na Avenida Internacional, limite entre Barracão (Paraná, BR) / Dionísio Cerqueira (SC) / Bernardo de Irigoyen (ARG), lado argentino	100
Figura 12 - Monumento da Fronteira na Avenida Internacional, limite entre Barracão (PR, BR) / Dionísio Cerqueira (SC, BR) / Bernardo de Irigoyen (Misiones, AR) ...	101
Figura 13 - Localização ACIs e Pontos de fronteira alfandegados brasileiros	104
Figura 14 - <i>Free-shops</i> em Bernardo de Irigoyen (AR)	118
Figura 15 - Sede do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)	132
Figura 16 - Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC) e Área de Controle Integrado	140
Figura 17 - Rede de atores da cooperação transfronteiriça na Tri fronteira	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Instrumentos em matéria de integração fronteiriça	60
Quadro 2 - Distâncias rodoviárias entre cidades Argentinas e São Paulo	103
Quadro 3 - Motivação do movimento pendular nas cidades gêmeas Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones)	113
Quadro 4 - Órgãos brasileiros e argentinos presentes na ACI em Dionísio Cerqueira	141
Quadro 5 - Portaria expedidas no mês de março de 2020 pelo governo brasileiro relativas ao fechamento de fronteiras	162

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Movimento de veículos na aduana de cargas em Dionísio Cerqueira (SC)	105
Gráfico 2 - Valor das cargas movimentadas na aduana de cargas em Dionísio Cerqueira (SC).....	106
Gráfico 3 – Valor importações brasileiras com China, EUA e Argentina	147
Gráfico 4 - Valor exportações brasileiras com China, EUA e Argentina.....	148
Gráfico 5 – Valor importações argentinas com China, EUA e Brasil	150
Gráfico 6 - Valor exportações argentinas com China, EUA e Brasil.....	150

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Problema de pesquisa.....	13
1.2	Área de pesquisa	18
1.3	Objetivos	23
1.4	Referencial teórico.....	23
1.5	Metodologia.....	26
2	PRÁTICAS E PERCEPÇÕES FRONTEIRIÇAS	32
2.1	A fronteira como processo	32
2.2	Redes e fluxos multi-escalares	36
2.3	As transformações nos usos políticos e econômicos da fronteira	38
3	PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS REPERCURSSÕES NA FRONTEIRA	43
3.1	Os rumos da integração regional na América do Sul.....	43
3.2	Integração regional e a fronteira	50
3.3	Integração transfronteiriça no Mercosul	55
4	A FRONTEIRA CONTEMPORÂNEA ENTRE BRASIL E ARGENTINA: elementos espaciais e normativos	66
4.1	A formação da fronteira entre Brasil e Argentina.....	67
4.2	Questões Institucionais de Fronteira.....	70
4.3	A região de fronteira entre Brasil- Argentina	76
4.4	Cidades gêmeas	81
5	PROCESSOS DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO E REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS	86
5.1	Processos de transfronteirização	86
5.2	Regiões transfronteiriças.....	89
5.3	Interações transfronteiriças nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones).....	94
5.4	O Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC).....	102
5.5	Movimentos pendulares transfronteiriços	111
5.5.1	Saúde	113

5.5.2 Trabalho.....	114
5.5.3 Estudo.....	115
5.5.4 Comércio	116
6 A FORMAÇÃO DE REDES DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇAS: atores e projetos multiescalares.....	121
6.1 Cooperação (descentralizada) para integração e desenvolvimento da fronteira no Brasil	121
6.2 O conceito e a atividade paradiplomática	124
6.3 Experiências bilaterais de cooperação transfronteiriça Brasil - Argentina	126
6.4 Cooperação transfronteiriça nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC) / Barracão (PR) / Bernardo de Irigoyen (Misiones).....	129
6.4.1 Consórcio Intermunicipal de Fronteira	130
6.4.2 Comitê de Desenvolvimento Territorial <i>La Frontera</i>	137
6.4.3 A Área de Controle Integrado de Dionísio Cerqueira (SC)	139
6.5 A rede de governança e cooperação transfronteiriça na Tri fronteira	141
7 A CONFIGURAÇÃO DAS DINÂMICAS E FLUXOS ESPACIAIS PÓS PANDEMIA DA COVID-19.....	146
7.1 O cenário contemporâneo das interações espaciais entre Brasil e Argentina 147	
7.2 Os processos de contenção territorial durante a pandemia de Covid-19 ..	154
7.3 A atuação do Mercosul na pandemia.....	156
7.4 Fechamentos de fronteira no Brasil.....	159
7.5 Reabertura da fronteira entre Brasil e Argentina.....	163
7.6 Repercussões territoriais das dinâmicas de fechamento na Tri fronteira..	167
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS.....	177

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como tema as dinâmicas e processos em regiões transfronteiriças sul-americanas, tendo como objeto de estudo atores territoriais e políticas em cidades gêmeas¹. Como linha condutora para a abordagem do tema, escolheu-se o trio das cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones) na fronteira entre Brasil e Argentina. O espaço temporal escolhido para a realização da análise compreende o período entre 2019 e 2021, tendo em vista o momento pré – pandemia de COVID-19 e durante a pandemia. O foco do trabalho é centrado no estudo da fronteira como reflexo das práticas territoriais e cenários contemporâneos multiescalares, procurando destacar os atores e políticas fronteiriças e mesmo transfronteiriças.

Fazem parte da história das relações entre Brasil e Argentina, períodos de disputas territoriais e divergências políticas que alternam com fases com maior aproximação entre os dois. Ao final do século XX, a relação entre eles começa a se estabilizar, permitindo a assinatura de acordos e tratados bi/ multilaterais de cooperação. Esse processo é consolidado com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, que dá início ao processo de integração regional do Mercosul.

Mesmo durante os períodos de animosidade entre os dois Estados, a fronteira entre Brasil e Argentina nunca deixou de constituir como uma “fronteira viva” devido as intensas interações econômicas e sociais produzidas entre as populações das cidades fronteiriças. Além disso, com a consolidação do Mercosul, as fronteiras passaram a representar um ponto crucial para o processo de integração do bloco, despertando novos usos políticos e econômicos das fronteiras.

Atualmente, o paradoxo entre securitização e integração das fronteiras tem guiado a formulação das políticas territoriais em um cenário global. Observa-se que recentes eventos têm repercutido na gestão e dinâmicas fronteiriças, como os movimentos de abertura/fechamentos de fronteiras devido à pandemia do novo

¹ Apesar do termo cidades gêmeas aparecer com hífen em diversos documentos oficiais, segundo o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP), não há hífen no termo.

coronavírus em 2020-21, além do novo regionalismo como orientação das práticas e políticas territoriais na América do Sul.

1.1 Problema de pesquisa

Dentre os motivos que levaram ao desenvolvimento deste trabalho está o interesse pessoal pelo tema e a continuidade de uma pesquisa que vinha sendo desenvolvida desde os anos finais da graduação. Acredita-se que a relevância do estudo sobre as fronteiras está no reconhecimento direto de relações que ocorrem desde o nível mais local até assuntos da política internacional.

Esta dissertação insere-se dentro de um processo de aprofundamento de pesquisa sobre questões territoriais relativas às fronteiras, tendo como primeiro ponto de análise a tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai. Esse primeiro trabalho intitulado: Processos de transfronteirização na tríplice fronteira Argentina, Brasil, Uruguai – ARBRUY: atores territoriais e suas ações nas cidades de Monte Caseros (AR), Barra do Quaraí (BR) e Bella Unión (UY), foi realizado como trabalho de conclusão de curso de Geografia, como parte do projeto “Políticas Territoriais em Cenários em Transformação: Processos de transfronteirizações e regiões transfronteiriças na União Europeia e na América do Sul”, do CNPq e Fapergs coordenado pelo professor e pesquisador Dr. Aldomar A. Rückert. Esta dissertação será incorporada ao projeto “Processos de transfronteirizações e regiões transfronteiriças na União Europeia e no Mercosul. Quais perspectivas para políticas territoriais em cenários pessimistas de integração?” previsto para o triênio 2022-2025 do mesmo coordenador, orientador desta pesquisa.

O projeto em questão é formado por diversas pesquisas desenvolvidas no âmbito do grupo de pesquisa Labeter – “Laboratório Estado e Território: gestão, regiões e fronteiras” da Ufrgs - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Tendo como base processos de transfronteirizações e regiões transfronteirização, as pesquisas que integram o projeto são baseadas em estudos de casos desenvolvidos em áreas de pesquisa localizadas na União Europeia e no Mercosul, que procuram

produzir análises com bases empíricas sobre as transformações de políticas territoriais em diferentes cenários. As questões centrais do projeto são definidas como:

- a) quais tipos de políticas territoriais tem emergido em cenários territoriais multiescalares em rápidas transformações considerando-se experiências nacionais e internacionais recentes na União Europeia e no Mercosul?
- b) quais seriam os “sentidos e os enigmas” dos usos políticos do território considerando-se políticas territoriais, setoriais com repercussões territoriais e/ou ações dos denominados atores políticos clássicos e novos, seja tanto nos cenários de integração política, econômica e territorial da União Europeia em espaços mesorregionais e/ou microrregionais como eurorregiões quanto naqueles do Mercosul, mais especificamente no recorte mesorregional da Bacia do Rio da Prata?

O conjunto da obra visa estruturar um cenário de investigação com a abordagem de ações de múltiplos atores, tradicionais e novos em várias escalas em meso e microrregiões transfronteiriças da União Europeia e do Mercosul.

Esta pesquisa integra o eixo de análise sul-americana sobre as repercussões territoriais de políticas territoriais e setoriais em regiões de fronteira. Diferente da participação e institucionalização de regiões transfronteiriças na agenda política territorial da União Europeia, na América do Sul, essas regiões, em sua maioria, possuem pouco peso político e econômico no cenário nacional e, mesmo, supranacional. Ainda assim, como foi demonstrado ao longo deste trabalho, projetos e políticas integracionistas desenvolvimentistas tendem a produzir efeitos nas dinâmicas territoriais destas regiões. Com isso em vista e, a partir da constatação da coexistência de cenários, por vezes, paradoxais, de dinâmicas que se revelam a partir da escala de análise, produziu-se a seguinte pergunta como base para as análises que se seguiram: Como os atores e as dinâmicas locais das cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones) relacionam-se com os processos e políticas territoriais multiescalares?

Esta pesquisa parte do pressuposto de que as fronteiras territoriais são construídas e moldadas por conjunturas sociais, políticas e econômicas. As recentes

análises dentro dos estudos fronteiriços focam no processo social de construção da fronteira, mudando, portanto, o foco da fronteira para o processo de *bordering*. (SENDHARDT, 2013). Essa perspectiva busca entender que as fronteiras são moldadas dentro dos processos de *debordering* e *rebordering* (AMILHAT-SZARY; GIRAUT, 2015), isto é, são espaços em constante transformação que resultam de interesses e relações multiescalares de poder.

Recentemente, diferentes processos territoriais vêm gerando novas dinâmicas em regiões de fronteira. A ascensão de blocos regionais, por exemplo, atribuiu às fronteiras novas funcionalidades, ao mesmo tempo em que algumas das funções clássicas da fronteira territorial foram sendo diminuídas, ao menos nos anos 1990 quando as perspectivas otimistas sobre algum tipo de relaxamento de fronteiras tornaram-se predominantes. A aproximação política entre países vizinhos mostrou-se como um importante fator para o aumento da integração regional e cooperação transfronteiriça, além da conexão física entre esses territórios. (DIETZ, 2008).

Na América Latina, o Novo Regionalismo configura como a orientação geral das práticas e políticas territoriais adotadas principalmente a partir de 1990. Esse regionalismo, conhecido também como regionalismo aberto, tem como principais características a abertura comercial e implantação de políticas de atração de investimento para inserção no mercado internacional de países latino-americanos. (OLIVEIRA, 2014). Dentro da concepção do Novo Regionalismo intensifica-se a criação de mercados regionais, na perspectiva de uma política econômica dirigida à construção de regiões economicamente competitivas. Ao que consta a integração dentro desse cenário é vista como uma etapa do processo de liberalização, sendo assim, as políticas integracionistas focam na abertura dos mercados, por exemplo através da facilitação de fluxos, “*o al reducir los costos de transacción, que erosionan la competitividad de los bienes y servicios producidos en la región, como consecuencia de barreras geográficas, institucionales, legales y sociales*”. (CEPAL, 1994, p. 9).

O Mercosul, enquanto um bloco de integração regional com foco na questão aduaneira, baseou seu processo de integração em questões puramente econômicas durante a maior parte de sua existência. Como reflexo disso, o bloco privilegiou políticas

fronteiriças voltadas a questões alfandegárias e aduaneiras, tratando a integração transfronteiriça a partir de aspectos funcionais voltados ao campo econômico.

Desde meados da década passada pode ser vista uma progressiva preocupação com a situação marginalizada em que as regiões de fronteira se encontravam no processo de integração regional do Mercosul. Aos poucos as políticas fronteiriças foram adotando uma dimensão mais social, voltadas principalmente para os habitantes de regiões localizadas nas fronteiras entre os países membros. Essa preocupação resultou na criação de órgãos específicos para o desenvolvimento e integração dessas regiões, como o Subgrupo de Trabalho nº18 - “Integração Fronteiriça” do Mercosul. Uma das mais recentes ações do grupo foi a participação no ano de 2019 da negociação pelos Chefes de Estado sobre o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul. O acordo tem como objetivo promover a integração entre localidades fronteiriças por meio da facilitação da circulação e promoção do acesso a serviços públicos para os habitantes dessas cidades.

A diferença na delimitação territorial das fronteiras entre os dois maiores países membros do Mercosul, Brasil e Argentina, oscila entre 20 km e 150 km de extensão. No Brasil, a fronteira terrestre é delimitada através de uma faixa de fronteira de 150 km de largura, enquanto na Argentina as fronteiras são classificadas como “*Zonas de Seguridad de Fronteras*”, não podendo exceder 50 km de largura na fronteira terrestre. Ambos os marcos jurídicos dessas zonas foram fundados com foco na proteção e segurança do território nacional.

Ao que tange o no Brasil, houve um crescimento de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento e integração da faixa de fronteira a partir do estudo denominado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira” (PDF) em 2005. Apesar de já utilizado há tempo no meio acadêmico, é a partir deste estudo em que o termo “cidade gêmea” começa a ser introduzido na esfera pública em políticas e questões de gestão territorial, sendo esse posteriormente adotado oficialmente pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em 2014. As cidades gêmeas são exemplos concretos de arranjos municipais formados por municípios brasileiros e

estrangeiros localizados próximos à linha de fronteira e que possuem um grau elevado de interação com o município vizinho.

Já na Argentina, mediante a preocupação com o baixo desenvolvimento das regiões de fronteira, foram definidas “*áreas de frontera*” dentro dessas regiões devido suas características sociais e econômicas requerem uma priorização na promoção do desenvolvimento. (ARGENTINA, 1970).

Enquanto essas delimitações dizem respeito à organização espacial e normativa da fronteira territorial, a zona de fronteira configura como um ponto de contato direto entre populações locais de diferentes territórios estatais.

[...] o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades-gêmeas. (BRASIL, 2005, p. 22).

Os fluxos e interações transfronteiriças referidos são formados por um conjunto de projetos e atores oriundos de diferentes escalas. São nas cidades fronteiriças e, principalmente, nas cidades gêmeas, onde legislações e políticas destinadas às fronteiras são mais perceptíveis, assim como os acordos e negociações firmados na escala do Mercosul. De acordo com Dietz (2018), “as cidades gêmeas são o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira na escala local/regional” (p. 24), assim são elas o melhor meio de representação e análise das mudanças funcionais e simbólicas das fronteiras.

A importância da presente pesquisa está no reconhecimento de que as fronteiras passam por fases de (dis)funcionalização. Assim como durante o período de ascensão de blocos de integração regional fez como que as fronteiras adquirissem uma função articuladora, por outro lado, o avanço da securitização das fronteiras pós o “11 de setembro de 2001” através de políticas de segurança e defesa é um processo que encontra respaldo sob a ótica de proteção do território nacional. Fagundes (2018) associa essas políticas ao processo de macro securitização no nível sistêmico das Guerras às Drogas e ao Terror, sendo os eventos do 11 de setembro de 2001 um ponto crucial nesse processo. De forma semelhante, a pandemia da Covid-19 reacendeu esse processo, uma vez que foram formuladas políticas de contenção e restrição de

mobilidade internacional, além do fechamento parcial/ total de fronteiras terrestres, aéreas e marítimas.

Essa postura é mais um dos indicativos que até as mais célebres experiências de integração regional tem perdido vigor, repercutindo na ampliação de fenômenos de desagregação e fragmentação. (COSTA, 2019). Na política internacional é crescente a rejeição ao multilateralismo e a adoção de políticas com viés protecionista nas relações comerciais. Atualmente, o processo de integração regional na América do Sul é marcado por um cenário pessimista e de incerteza da crise pós-2008 com repercussões nas políticas territoriais e setoriais. (RÜCKERT; CARNEIRO; FONSECA, 2021). Esse cenário tem se refletido nas regiões fronteiriças com o aumento de políticas de controle e segurança e os recentes fechamentos de fronteira durante a pandemia. Essa condição agrava-se com o baixo dinamismo das regiões de fronteira sul-americanas, marcadas historicamente com o baixo desenvolvimento econômico e social.

1.2 Área de pesquisa

No espaço regional do Mercosul, a macrorregião da Bacia do Prata é um importante núcleo geoeconômico, tendo em vista aspectos como o histórico de ocupação, importância econômica e localização geográfica. (CARNEIRO, 2013). Rückert e Dietz (2013), através da delimitação feita por Schweitzer (2000), explicam que a região é formada por divisores de águas das bacias dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai e abrange as regiões Sul e Centro-Oeste do Brasil, as repúblicas do Uruguai, algumas províncias do leste da Argentina e departamentos do Paraguai. Por isso, essa região apresenta um potencial quanto aos processos de integração territorial uma vez que dentro dela circulam diversos fluxos que conectam os países membros do Mercosul.

As fronteiras internacionais dessa macrorregião foram construídas em meio a disputas territoriais travadas em um primeiro momento pelas coroas portuguesa e espanhola e, posteriormente, herdadas pelo Brasil, Argentina e Uruguai. Em decorrência disso, por muito tempo, as fronteiras dessa região foram alvo prioritário para políticas de defesa e segurança do território nacional. Ainda assim, a região da

Bacia do Prata passa a ser um dos principais alvos de projetos de articulação e conexão territorial frutos das práticas adotadas no contexto do novo regionalismo. As dinâmicas territoriais criados pelo projeto integracionista do Mercosul, fez com que as fronteiras da Bacia do Prata estivessem suscetíveis a processos transfronteiriços, considerando a implantação de infraestruturas de conexão da IIRSA/COSIPLAN, que tendem a diminuir as distâncias geográficas entre os territórios e aumentar a conectividade e interação entre os atores fronteiriços da sociedade civil regional. (RÜCKERT; CARNEIRO; UEBEL, 2015). Esses projetos fazem parte da função articuladora e de aproximação com os países vizinhos que as fronteiras tendem a assumir em processos de integração regional.

Dessas maneira, Rückert e Dietz (2013) propõem como recorte transfronteiriço dentro da região da Bacia do Prata, as fronteiras entre os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná (tratando-se da Mesorregião Grande Fronteira Mercosul) com as províncias argentinas de Corrientes, Misiones, Chaco e Formosa. A adoção desse recorte pelos autores para a análise sobre o processo de transfronteirização foi feita devido ao dinamismo e interação entre as cidades de fronteira dessa região. Essas cidades constituem-se como nós transfronteiriços nos fluxos de comércio internacional, com destaque à Tríplice Fronteira de Iguazu formado pelas cidades de Ciudad del Este (PY), Foz do Iguazu (BR) e Puerto Iguazu (AR).

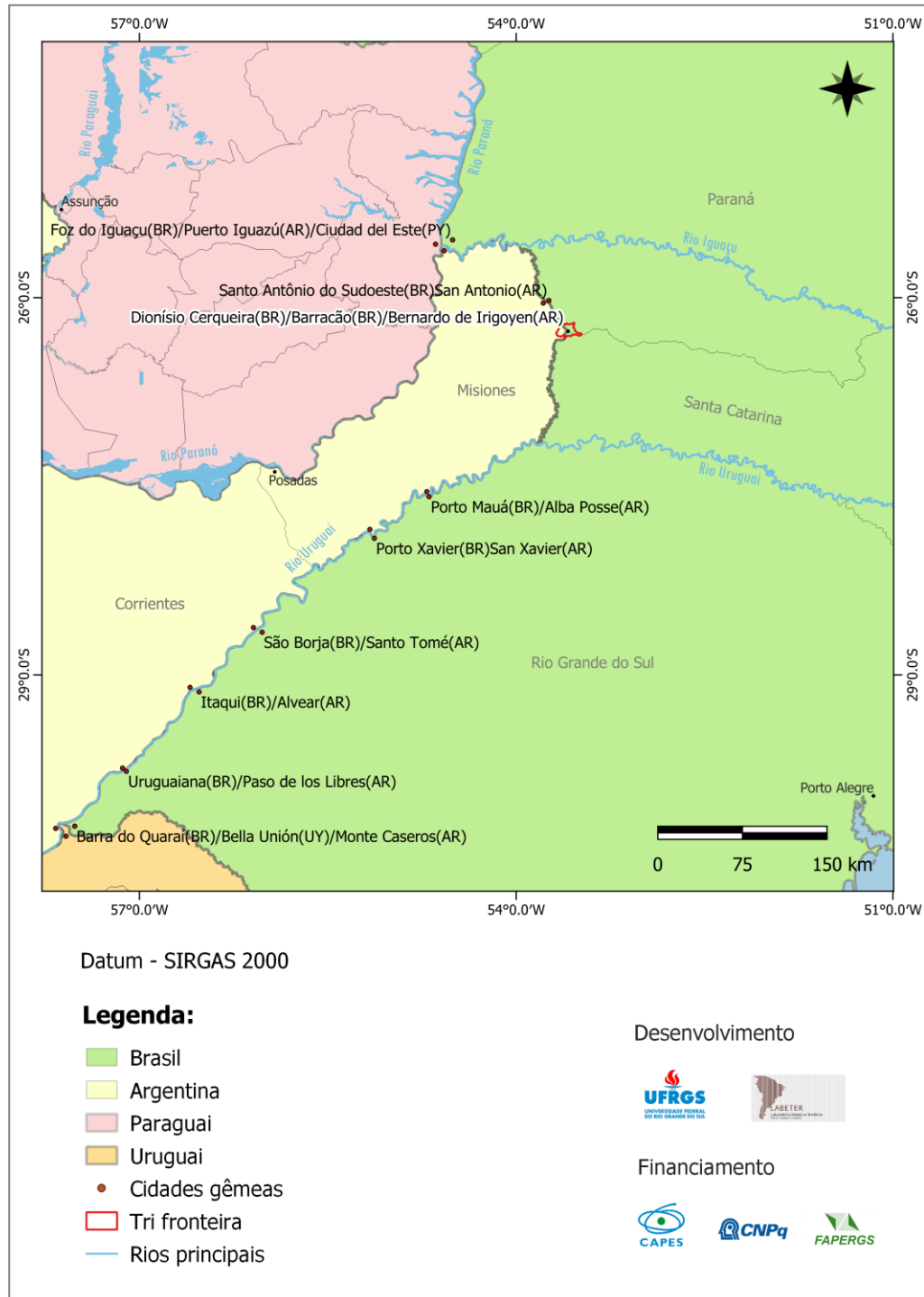
Diante desse cenário, o recorte territorial escolhido como área de estudo localiza-se na fronteira entre Brasil e Argentina, e inclui duas cidades fronteiriças brasileiras, Dionísio Cerqueira e Barracão, e uma cidade argentina, Bernardo de Irigoyen. Esse trio de cidades gêmeas contempla dois países e três unidades federativas, sendo o município de Dionísio Cerqueira situado no estado de Santa Catarina (BR), Barracão no Paraná (BR) e Bernardo de Irigoyen na província de Misiones (AR) (Figura 1).

A fronteira entre Brasil e Argentina possui 1.261,3 km de extensão, sendo que 1.236,2 km são limites fluviais enquanto apenas 25,1 km são limites secos. E é nessa porção de fronteira seca onde fica situada a microrregião desta pesquisa. O limite internacional que divide as três cidades gêmeas é formado por uma rua, caracterizando uma fronteira seca. A construção

A construção geo-histórica da região remonta ao período antes da consolidação dos Estados brasileiro e argentino, incorporando o espaço regional denominado de “espaço missioneiro”, que data os anos 1600. (RÜCKERT; DIETZ, 2013). Atualmente, as interações e fluxos transfronteiriços nos três municípios são parte de um projeto de macro estruturação do espaço econômico do Mercosul.

Concomitantemente é criado um espaço econômico ligado ao fluxo de pessoas e capital como parte de um processo de transfronteirização na escala supranacional, assim como há um espaço criado pelos fluxos e interações de menores escalas. Nas três cidades é livre a circulação da população fronteiriça através da linha de fronteira, principalmente para ir aos cassinos e a compra de artigos mais baratos no lado argentino. Já através do porto seco localizado em Dionísio Cerqueira (SC) circulam mercadorias e bens ligados ao comércio internacional e, principalmente, ao comércio intrarregional do Mercosul.

Figura 1 - Localização das cidades gêmeas – Dionísio Cerqueira (SC)/
Barracão (PR)/ Bernardo de Irigoyen (Misiones)



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Existem diversos acordos que estabelecem relações intermunicipais de fronteira, sendo que as cidades de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen são contempladas tanto como cidades gêmeas, como localidades fronteiriças vinculadas. A partir da necessidade de estabelecer relações de cooperação transfronteiriças concretas, atores territoriais têm adotado modalidades como Comissões, Alianças, Conexões ou Consociativismos que incluem a participação de agentes do setor público e privado. Dentro dessas modalidades destaca-se aquelas feitas por atores locais/regionais de cidades fronteiriças, sendo essa uma localidade sensível aos processos de integração, tendo em vista a necessidade dos habitantes dessas cidades em articular meios de cooperação com as localidades vizinhas.

Dentro desses tipos de articulações para cooperação entre núcleos urbanos fronteiriços estão presentes diferentes mecanismos políticos responsáveis pela integração/cooperação, como por exemplo, os comitês de fronteira, consórcio de municípios, associações locais.... A partir disso são criados espaços de cooperação funcionais, ou *soft spaces*, em contraposição aos espaços rígidos (*hard spaces*) representados principalmente pelas unidades político-administrativas. (MIRANDA, 2020). Portanto, a análise de diferentes instituições políticas transfronteiriças revela as articulações de atores locais/regionais dentro de seus objetivos específicos e limitações jurídicas nacionais e regionais.

Porém, apesar do precedente jurídico para esse tipo de cooperação transfronteiriça local/regional, as recentes retomadas de cenários nacionalistas protecionistas indicam uma desarticulação entre os países membros do Mercosul. Sendo assim, a conjuntura política regional atual indica um cenário de incerteza quanto aos processos de integração regional. Ao que tudo indica, na última década a crise da integração no Mercosul tem causado a diminuição da relevância do bloco como ator geopolítico no cenário global e no continente sul-americano. O bloco conduz as políticas e ações de seu processo de integração baseado na intergovernabilidade, assim, mediante as crescentes discordâncias entre os governos dos Estados-membros, tem ocorrido um processo de fragmentação interno. Na dimensão econômica e interna, a diminuição do comércio entre os dois maiores países membros do bloco, o Brasil e a Argentina, tem encolhido o comércio intrarregional.

1.3 Objetivos

A partir desse cenário, ao longo da pesquisa foi desenvolvida a análise sobre as mudanças ocorridas acerca das funcionalidades das fronteiras em cidades gêmeas em um contexto contemporâneo. Utilizando uma análise multiescalar, foram identificadas questões espaciais e territoriais que têm estruturado as dinâmicas (trans)fronteiriças entre Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones).

Objetivo Geral: Identificar dinâmicas e processos contemporâneos em regiões de fronteira a partir da microrregião Tri Fronteira Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (AR).

Objetivos específicos:

- 1) Descobrir quais são os processos relevantes nas fronteiras/ como os processos multiescalares recentes têm repercutido em regiões de fronteira na América do Sul.
- 2) Caracterizar as questões espaciais e organizacionais, institucionais da zona de fronteira entre Brasil e Argentina.
- 3) Analisar a relação das cidades gêmeas de Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (AR) com as políticas fronteiriças de escala nacional (Estado) e supranacional (Mercosul).

1.4 Referencial teórico

Os conceitos adotados dentro do referencial teórico têm como intenção esclarecer o enfoque de análise proposto neste projeto. Sendo assim, foram escolhidos conceitos e autores que permitissem tornar clara a relação entre os atores, os usos do território, dinâmicas e processos fronteiriços. Os conceitos centrais que estabelecem a análise dos usos e dinâmicas territoriais dentro do campo da geografia política foram

identificados como: **atores político-territoriais, território e territorialidades, micro e macro poderes, paradiplomacia e redes**. Partindo destes conceitos como base, desdobram-se os conceitos de **fronteira, processos de transfronteirização, região transfronteiriça, integração e cooperação transfronteiriça**.

Rosière (2007) utiliza o termo ator geopolítico para entender como as práticas e representações territoriais são originadas pelo comportamento desses atores.

Entender-se-á como ator, no sentido geopolítico do termo, toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressa essas representações (ou se for o caso, suas reivindicações) e age sobre o espaço, estruturando redes e territórios (p.283).

Na obra de Raffestin (1993) o território é constituído a partir da produção por indivíduos o que leva à um sistema de tessituras, nós e redes. O autor explica que a prática de produção do território por atores implica na noção de limite uma vez que essa prática delimita o espaço de ação e interesse de um grupo de atores. “A tessitura é sempre um enquadramento do poder ou de um poder” (p.154), que podem se sobrepor revelando diferentes lógicas de uso do território.

A explicação da lógica espacial dominante das nossas sociedades atuais na obra de Castells (2008) é composta por um espaço de fluxos. Esse espaço de fluxos “é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos”. (p. 501). As lógicas dominantes de qualquer matriz de poder, seja econômico, social ou político, organizam suas redes com nós e centros de comunicação que conectam toda a rede. De acordo com Campos, as cidades gêmeas constituem-se como “nós que viabilizam profunda troca e interação entre os países envolvidos na condição fronteiriça, seja econômica, sociocultural, ou mesmo política, característica que vem se tornando mais marcante em diferentes realidades”. (2016, p. 57). Essa lógica de organização espacial explica a construção dos territórios-rede como principal dinâmica territorial de poder.

Paasi (2003) salienta que o território combina diferentes dimensões sociais, agregando elementos materiais, funcionais e simbólicos, sendo assim, é um processo de construção social do espaço. Esse processo é referido por Raffestin como “o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um

programa) em qualquer nível”. (1993, p. 143). Essa lógica desdobra-se nos conceitos de processos de transfronteirização e regiões transfronteiriças.

A fronteira é explorada neste trabalho tendo como base principal as ideias desenvolvidas por Machado (2000), Steiman e Machado (2002), Newman (2003; 2006) e Amilhat-Szary e Giraut (2015). A partir desses autores, trabalha-se a fronteira como um processo em constante mudança, o qual é formado pela ação de atores políticos, econômicos e, principalmente, territoriais. Com a movimentação desses atores, a fronteira é transformada em algo além de um espaço de diferenciação entre territórios, ela reflete as relações e dinâmicas formadas dentro de um espaço temporal.

Na ideia de Schweitzer (2000), a transfronteirização refere-se a diferentes combinações de processos, ligados ao fluxo de capital, mercadorias, movimentos pendulares laborais, comércio, relações, articulações de atores em geral, e das regiões que resultam desses processos. Na concepção do autor, processos de transfronteirização ocorrem em diferentes escalas e englobam diferentes dimensões, assim, as regiões transfronteiriças podem ser formadas pelos fluxos que ligam pontos distantes no território, assim como pela cooperação intermunicipal desenvolvida por atores locais.

Tendo em vista a emergência da atuação política de novos tipos de atores, introduz-se aqui o conceito de paradiplomacia. A diplomacia tradicionalmente tem como figura condutora da política internacional de um Estado um diplomata, já a paradiplomacia diz respeito especificamente à atuação de novos atores no plano internacional. Prado (2014) atenta ao envolvimento de governos subnacionais nesse tipo de atuação, portanto ligados à estrutura de uma unidade federativa, sendo eles “entes não-centrais na formulação e na influência da política externa de um Estado nacional” (p.103-104).

A paradiplomacia é um conceito e introduzido no meio acadêmico por Ivo Duchacek (1986) e Panayotis Soldatos (1990). Duchacek (1984) em um primeiro momento utilizou o termo micro-diplomacia para referir-se à prática de componentes territoriais de sistemas unitários federais e descentralizados de afirmar sua competência internacional em temas como investimento estrangeiro, promoção comercial, questões ambientais e energéticas, intercâmbios culturais, direitos humanos e trabalhistas e

turismo. Posteriormente, o autor atualizou o termo micro-diplomacia para paradiplomacia, após a publicação de Soldatos (1990) que cunhou o termo pela primeira vez. A adição do prefixo “para” expressa uma diplomacia paralela à do governo central, envolvendo entidades subnacionais. Para Duchacek essas atividades poderiam ser paralelas, coordenadas, ou complementares às do governo central, mas também poderiam ser conflituosas em relação à política internacional do país. (DUCHACEK, 1990 apud PAQUIN, 2020).

Prado (2019) salienta que a globalização impulsionou a atividade paradiplomática uma vez que permitiu a criação de novos espaços e o reconhecimento de novos atores no plano internacional. Sobre as motivações para esse tipo atuação de entidades subnacionais, o autor escreve:

Tais atividades podem estar vinculadas a interesses políticos e econômicos, tais como a projeção das autoridades locais; a comercialização dos produtos locais incentivando à exportação e a economia local; a atração de novas tecnologias e a internacionalização de políticas públicas. E ainda podem ser lembrados o fomento da cultura local, da educação e do turismo com participação em políticas públicas nacionais adotadas em diversas áreas ou em foros específicos, como nos processos de integração regional. (p. 58).

Portanto, as atividades dessas entidades são baseadas dentro de seus objetivos, criando um cenário político local/regional. Prado utiliza esse fenômeno para explicar a criação e atuação de entidades como o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e a rede Mercocidades dentro da agenda política de desenvolvimento e integração do Mercosul. O autor afirma que o processo de integração regional tem tratado essas atividades como “estratégias complementares para maior cooperação e fortalecimento de suas instituições”. (p.59).

1.5 Metodologia

Esta pesquisa se classifica como um trabalho de natureza básica, utilizando o princípio qualitativo na coleta e análise de dados. Com base no objetivo geral apontado anteriormente foi escolhido o método de abordagem indutivo, portanto partindo de observações acerca de um fenômeno específico para desenvolver conclusões mais

gerais. A observação do fenômeno, neste caso as dinâmicas e processos (trans)fronteiriços, tem como método de procedimento um estudo de caso nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC/BR), Barracão (PR/BR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR). Este trabalho se qualifica como uma pesquisa de cunho exploratório uma vez que a partir de um estudo de caso, pretende-se descrever e explorar um fenômeno contemporâneo manifestado territorialmente.

As técnicas de pesquisa estão diretamente associadas aos objetivos específicos cuja função é detalhar os pontos necessários para atingir o objetivo geral, foram elencadas em: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa de campo e pesquisa de levantamento. A coleta de informações será feita com o uso de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados em pesquisa *in loco* realizada no trio de cidades gêmeas, a pesquisa de campo contou com o uso de entrevistas semiestruturadas a fim de conhecer a realidade da região através do relato de atores locais previamente escolhidos.

Os dados secundários foram obtidos por meio de documentos e publicações governamentais, livros, artigos e websites. A pesquisa bibliográfica foi feita com base em autores estrangeiros e brasileiros que trabalham com o tema em revistas, periódicos e trabalhos acadêmicos.

A pesquisa documental da dissertação consistiu na coleta e avaliação de documentos, relatórios técnicos, leis e normas jurídicas ligadas à gestão territorial e integração regional. Na temática da gestão territorial foram analisados instrumentos legais emitidos dentro da esfera da administração pública do Brasil e da Argentina, incluindo dados coletados em sites do Governo Federal brasileiro e argentino, em sites estatísticos oficiais, IBGE e INDEC, além de sites de diferentes ministérios governamentais. Foram recolhidas e analisadas atas de reuniões realizadas pelo Mercosul e pelas instâncias nacionais responsáveis pelo desenvolvimento e integração da fronteira no Brasil. Na parte da integração regional, fizeram parte dos documentos, as normas e decisões emitidas pelos órgãos decisórios do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul.

As ferramentas utilizadas contaram com aplicativos do pacote Office, como o Microsoft Word e o Microsoft Excel para a escrita do trabalho, assim como QGIS, um software livre com código-fonte aberto, para a realização de mapas temáticos.

Com o objetivo de desenvolver análises empíricas sobre o fenômeno, no mês de abril de 2022 foi realizado um trabalho de campo na fronteira entre Brasil e Argentina. A intenção desta pesquisa *in loco* foi explorar as dinâmicas espaciais cotidianas transfronteiriças no trio de cidades gêmeas.

Procurou-se identificar os elementos espaciais, materiais e imateriais, que caracterizam a fronteira e, também, as interações transfronteiriças.

No campo das interações transfronteiriças está a cooperação transfronteiriça, sendo essa definida de forma abrangente como a cooperação entre atores de países diferentes, mas que habitam em localidades próximas. Essa forma de interação transfronteiriça pode manifestar-se de formas distintas, diferenciando-se a partir de seus atores e seu escopo de atuação. Para abordar esse assunto no trabalho, optou-se pela realização de entrevistas com representantes locais que exercem diferentes modalidades de cooperação transfronteiriça, após a prévia identificação dos atores locais mais relevantes no tema, por meio da análise de notícias e trabalhos já publicados sobre a região.

Ao início das entrevistas, cada participante recebeu um termo de consentimento para a assinatura, permitindo, ou não, a gravação dela, a divulgação das informações obtidas e o nome do participante. Procurando explorar o trajetória particular de cada arranjo cooperativo, as entrevistas foram conduzidas por meio de perguntas formuladas previamente para cada participante. A primeira entrevista foi feita com a vice-presidente do Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) e foi realizada na sede do Consórcio. A segunda entrevista foi realizada no prédio da Receita federal localizado na área do porto seco em Dionísio Cerqueira (SC), em que o participante entrevistado, sendo esse um representante da Receita Federal, optou por não autorizar a gravação e divulgação de sua identidade.

Posteriormente foi realizada uma entrevista à distância por meio do ambiente virtual de aprendizagem: Meet. Nessa entrevista também participou o orientador desta

pesquisa, Dr. Aldomar A. Rückert, e foi realizada com a presidente do Comitê de Desenvolvimento Territorial *La Frontera*.

Entende-se que o fenômeno analisado possui múltiplas escalas e dimensões de abordagem, em que cada uma revela uma face particular desse processo. Como explica a autora Castro (2000), a escala geográfica constitui-se como uma prática de apreensão da realidade a partir da escolha do observador, não como a totalidade do fenômeno.

Como base para as escalas de análise, foram utilizadas aquelas identificadas dentro do trabalho de Schweitzer (2000), o qual aponta três principais escalas de processos transfronteiriços no Mercosul, a escala local, regional e nacional. Estão embutidas nessa análise, as escalas de organização e gestão territorial, pois são elas em sua maioria que dão sentido ao recorte territorial de atores e políticas. Utilizando a compreensão de Grataloup (1979 apud CASTRO, 2000), por nível entende-se as estruturas que concedem um sentido de hierarquia no sistema do espaço social. Como escalas para a análise da cooperação transfronteiriça, utilizou-se a divisão de Rückert (2012), que analisando a região transfronteiriça do Reno Superior, dividiu a cooperação transfronteira em: cooperação institucional (entre Estados); cooperação de proximidade (escala regional); e cooperação de contiguidade direta (escala local).

Assim, adotou-se uma análise multiescalar de processos transfronteiriços ligados majoritariamente ao campo político e econômico, partindo da escala local como objetivo relacionar as dinâmicas (trans)fronteiriças locais com outros níveis e escalas. Alinhando as escalas de análise com o espaço regional formado pela ação de atores e dinâmicas territoriais, define-se as escalas como: Escala local – representa a microrregião das cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones); Escala regional – macrorregião da Bacia do Prata e; Escala nacional – em que não há uma região formada, uma vez que está ligada aos atores e dinâmicas advindos do Estado e do território nacional.

Esta dissertação é composta por seis capítulos, além da introdução e conclusão, como apresentado a seguir:

No primeiro capítulo são apresentados e desenvolvidos de forma mais profunda os principais conceitos e a linha de abordagem utilizada para condução deste estudo.

Esse capítulo tem o intuito de discutir quais são os paradigmas relevantes para os estudos fronteiriços e quais são os processos e atores incluídos nessa análise.

No segundo capítulo busca-se contextualizar o cenário sul-americano, no qual se insere a fronteira estudada. Nesse cenário é ressaltada a conjuntura do processo de integração empreendido principalmente no cone sul. Parte do capítulo é destinada à abordagem exclusiva do papel da fronteira na integração regional, destacando a trajetória do Mercosul sobre o tema.

No capítulo três são trazidas questões sobre a organização espacial e normativa da fronteira brasileira e argentina. Esse capítulo inicia com a recapitulação histórica do processo de construção da fronteira entre os dois países e parte para como essa construção reflete em questões institucionais que regem o uso político da fronteira pelo Estado. Após isso aborda-se aspectos econômicos e sociais dos estados e província situados no limite fronteiriço entre Brasil e Argentina. Na última parte do capítulo são apresentadas as cidades gêmeas deste estudo, Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen.

O quarto capítulo explora sobre um patamar teórico e prático de processos e regiões transfronteiriças. Esse capítulo inicia examinando como o conceito de processos de transfronteirização é tratado no campo acadêmico, após isso são destacados os aspectos que caracterizam a construção de regiões transfronteiriças no interior do Mercosul. A outra parte deste capítulo destina-se a apresentar quais são os fluxos e interações que caracterizam as cidades gêmeas deste estudo. Nessa parte destaca-se como eles têm sido estruturados no território dessa microrregião transfronteiriça.

No quinto capítulo são abordados os elementos da cooperação e integração transfronteiriça. Nessa parte são trazidos os principais atores de diferentes níveis e escalas que possuem em seu escopo de ações a cooperação transfronteira. O principal aspecto do capítulo está em torno de quais são as dimensões e escalas que estruturam as redes de atores em prol da cooperação transfronteira no trio de cidades gêmeas desta pesquisa.

No sexto e último capítulo é apresentado o cenário pós pandemia de Covid-19 ao que toca às relações espaciais e territoriais entre Brasil e Argentina. Neste capítulo

procura-se analisar o reflexo da pandemia nas relações bilaterais dos países. Além disso, procura-se explorar a relação entre as políticas pandêmicas com as fronteiras e movimentos de *rebordering* e *debordering*. É destacado a repercussão territorial desses movimentos nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen.

Por fim, são feitas considerações finais sobre o conjunto dos elementos explorados em cada capítulo, realizando um fechamento deste estudo.

2 PRÁTICAS E PERCEPÇÕES FRONTEIRIÇAS

A projeção e disseminação da fronteira, ou melhor, das práticas fronteiriças, sendo aquelas com o intuito de controlar e fiscalizar os fluxos internos e externos do território, tornou-se cada vez mais difusa. Acontece que o aumento e desmaterialização dos fluxos (sejam eles pessoas, bens, capital ou informação) e suas portas de entrada, forçaram a adaptação tecnológica e governamental das práticas e gestão fronteiriça.

Este primeiro capítulo tem o objetivo de apresentar as práticas e percepções que guiam a gestão de fronteiras dentro do cenário internacional. Trata-se de um passo inicial para compreender ao longo da pesquisa os movimentos e dinâmicas fronteiriças de acordo com a perspectiva das redes e fluxos territoriais. O capítulo é dividido em três partes. Primeiro são traçados os paradigmas que guiam o uso e compreensão das fronteiras atualmente e como têm reflexo nos movimentos de abertura e fechamento das fronteiras. Na segunda parte são trazidas algumas considerações sobre o movimento da fronteira, no caso, das práticas fronteiriças, como resposta aos fluxos internacionais. A sessão seguinte busca explicar a relação entre a gestão das fronteiras com o uso do território revelado por processos e atores multiescalares.

2.1 A fronteira como processo

As fronteiras constituem um importante tópico de estudo dentro da geografia política, abordadas em sua maioria a partir da constituição do sistema internacional em Estados territoriais. Essas fronteiras, denominadas de díades por Foucher (2009), são a base da compartimentação do espaço mundial entre territórios de Estados soberanos, parte do sistema Westfaliano e, por muito tempo, foram consideradas como um aspecto físico dessa divisão territorial. Nessa compreensão, a fronteira é frequentemente confundida com o limite territorial devido ao estímulo de sua coincidência pelos Estados, o que resultou na utilização dos conceitos como sinônimos. (MACHADO, 2000).

Essa percepção vem sendo desafiada desde o final do século XX, quando os estudos fronteiriços passaram a contemplar diferentes percepções sobre fronteiras, quebrando os paradigmas originários do conceito fundados sob a ideia de Estado e território. Essas novas percepções não representam o apagamento de suas bases fundadoras, mas sim uma adequação à contemporaneidade mundial baseada na emergência de escalas e atores políticos e econômicos. Alguns pontos devem ser levantados para entender a origem da mudança sobre a percepção convencional de fronteiras, sendo eles: o aumento das atividades transnacionais transfronteiriças, ou seja, o aumento de fluxos legais e ilegais nas fronteiras entre Estados e a emergência de atores supra e transnacionais (organizações internacionais, blocos de integração regional...). (SENDHARDT, 2013). Esses são considerados efeitos do processo de globalização, que, de forma simplificada, intensificou a permeabilidade e os tipos de fluxos nas fronteiras territoriais. Além disso, a virtualização e disseminação das portas de entrada dos fluxos são mais um ponto de inflexão à forma tradicional das fronteiras. Como consequência da desestabilização da ordem mundial baseada na tentativa do controle estatal e delimitação de territórios, as fronteiras não são mais consideradas demarcações geográficas fruto do equilíbrio entre as forças dos Estados. Adota-se hoje uma abordagem multidimensional da fronteira, entendendo-a não somente como um lugar, mas sim como um processo dinâmico multiescalar.

Raffestin, ao conceituar território como o “resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível” (1993, p. 143), apresenta a indissociabilidade entre território e poder. O território corresponde à localização de práticas sociais e as fronteiras são formas de distinguir no espaço essas práticas, formando uma unidade distinta na estrutura espacial. (PAASI, 1991). Sack (1986) define territorialidade como uma estratégia geográfica para controlar pessoas e coisas através do controle de uma área, sendo assim uma expressão geográfica de poder social. O território do Estado surge, portanto, como a institucionalização e delimitação de práticas de controle.

Analisar as fronteiras através das práticas sociais de diferenciação espacial significa assimilar que essas compreendem relações espaciais de um dado tempo e espaço, por isso, ao ver de Newman (2003), o processo que cria essa diferença é mais

significante no ordenamento da sociedade do que a linha de fronteira por si só. Esse processo explica a relação entre a demarcação e gestão das fronteiras, sendo que a demarcação diz respeito à construção de fronteiras e determinação das categorias de diferenciação ou separação, e os procedimentos de gestão são os responsáveis pela manutenção e controle dos produtos dessa diferenciação. (NEWMAN, 2006). Logo, o processo de *bordering*, ou processo de fronteirização (tradução própria), cria ordem por meio da construção da diferença.

Os autores Amilhat-Szary e Giraut (2015) apontam dois paradigmas relevantes para o avanço dos estudos fronteiriços, o primeiro baseado nos fenômenos de abertura e fechamento de fronteiras, entendidos como fenômenos aparentemente contraditórios, mas que podem afetar as mesmas fronteiras ao mesmo tempo. Esses fenômenos estão inscritos dentro de dois processos fronteiriços denominados de *debordering* e *rebordering*, guiados por políticas e ações que afetam o uso da fronteira, correspondendo respectivamente para as ações que visam a maior cooperação e integração na fronteira (podendo significar também a maior permeabilidade dos fluxos internacionais), e para as ações que tendem à securitização e vigilância da fronteira. O segundo paradigma apontado pelos autores refere-se à disjunção entre a forma e função da fronteira, significando a separação e mudança dos elementos tradicionais que constituíam as fronteiras.

As fronteiras, por sua gênese, foram construídas para exercer três funções primárias: legal, controle e fiscal, mas não estão necessariamente presentes em todas as fronteiras internacionais. (FOUCHER, 2009; RAFFESTIN, 1993). Ao mesmo tempo em que o território é constantemente construído através de alterações socioeconômicas e sociopolíticas, as fronteiras respondem a essas modificações por meio de suas funções. É por isso que se adere à ideia de que as fronteiras territoriais passam por fases de (dis)funcionalização, as quais os conceitos de *debordering* e *rebordering* procuram explicar.

Ambos os processos correspondem a estratégias de controle de fluxos, são frutos da territorialidade enquanto estratégia do processo de *bordering*. (SENDHARDT, 2013). O processo de *debordering* corresponde à mudança funcional das fronteiras em relação ao aumento da permeabilidade de fluxos. Esse processo deve ser levado por

entidades políticas, como blocos de integração regional, que elaboram estratégias internas, ou seja, estratégias com foco em suas fronteiras, para permitir/ regular a fluidez entre territórios. O Acordo Schengen, criado pela União Europeia, é a política mais representativa deste caso, já que corresponde à convenção para a abertura de suas fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países membros do bloco. Acompanhando esse processo, o processo de *rebordering*, também corresponde à mudança funcional das fronteiras, porém é relacionado ao aumento do controle fronteiriço. Ambos os processos acontecem concomitantemente, pois o aumento ou diminuição das funções fronteiriças atendem a interesses e fluxos determinados. Utilizando-se novamente do Acordo Schengen como exemplo, a abertura das fronteiras internas, também reforçou o fechamento das fronteiras externas ao bloco, pois os fluxos são diferenciados entre desejados ou não e, para isso, distinguidos entre aqueles de natureza econômica, migracional e cultural.

Os atentados terroristas ao World Trade Center em 11 de setembro de 2001 são um marco histórico ao que concerne a segurança e gestão das fronteiras. Nesse momento o discurso da fronteira como fonte de ameaça externa passa a ser intensificado na agenda política nacional, sendo a criminalidade transnacional e o terrorismo as ênfases de segurança para os Estados. (FAGUNDES, 2018). Ao utilizar o discurso de securitização para prevenir a infiltração de atividades terroristas nos EUA, aumentaram-se os procedimentos e restrições fronteiriças. (NEWMAN, 2006). As problemáticas ligados ao terrorismo, tráfico e imigração clandestina são três as principais ameaças responsáveis pela construção das barreiras internacionais, criando a ideia da fronteira como um “*continuum* securitário”. (ROSIÈRE, 2015). O fechamento e securitização das fronteiras tem sido a resposta do Estado para uma série de ameaças, incluindo as de caráter ideológico, a exemplo da bipolarização mundial entre capitalistas e comunistas durante a Guerra Fria.

Anterior a essa época, as fronteiras territoriais já eram utilizadas para conter ameaças pandêmicas, a exemplo da Europa no século XIV durante a peste negra, ou peste bubônica. Nesse período o governo italiano determinou que os navios chegados em seus portos deveriam ficar ancorados no mar por 40 dias antes de atracar no porto, originando a expressão *quaranta giorni* (quarentena). Frente a ameaças externas,

principalmente aquelas que despertam um cenário de incerteza, os líderes políticos buscam por maneiras de afirmar sua autoridade mais rapidamente, o que, de acordo com o registro histórico, significa o controle das fronteiras territoriais. (KENWICK; SIMMONS, 2020).

A percepção da existência de uma fronteira abrange mais do que os aspectos visuais e materiais que delimitam territórios, pois a percepção vem de sua essência de separar o “eu” do “outro”. Newman (2003) explica que as experiências de como as fronteiras são percebidas são múltiplas, pois elas não necessariamente ocorrem somente em lugares onde há limites físicos. Como exemplo as regiões transfronteiriças, em que não há marcações físicas na paisagem indicando a separação do território, mas que mesmo assim outros aspectos simbólicos (invisíveis e visíveis) ajudam a percepção de uma diferenciação. Porém, o autor atenta que a existência de elementos físicos da paisagem de fronteira ajuda a moldar e intensificar, ou diminuir, as percepções que temos sobre a fronteira. A presença de muros, cercas ou qualquer tipo de barreira simbolizam a função de barreira da fronteira, assim como previnem de ver o que acontece do outro lado. De outro lado, a queda dessas barreiras e a presença de infraestruturas de conexão como pontes e estradas, são elementos simbólicos que representam a mudança da interface da fronteira de ponto de separação para ponto de integração.

2.2 Redes e fluxos multi-escalares

Amilhat-Szary e Giraut (2015), buscando quebrar o paradigma epistemológico da fronteira como demarcação territorial Estatal fixa no tempo e espaço, enfatizam sua análise sobre as fronteiras contemporâneas nas práticas que as produzem. Diante da complexidade da instabilidade espacial das relações de poder, incluindo aí os processos de *bordering*, *debordering* e *rebordering*, os autores cunharam o conceito “*mobile border*”. A fronteira é móvel pois desloca-se conforme manifestam-se novas expressões de poder no espaço e é por isso que as *mobile borders* não são limitadas aos limites entre Estados. Ao aplicar princípios de soberania, práticas e aparatos tecnológicos de controle dos fluxos internacionais, diferentes espaços podem tornar-se

pontos nodais nas redes de circulação internacional. Isso significa que a fronteira ou suas funções não desapareceram, o que ocorreu é uma mudança na expressão e localização dessas funções antes dispostas exclusivamente na linha de fronteira internacional

Nesse sentido, entende-se a manipulação dos limites sob a jurisdição do Estado como a manipulação das normas e regimentos internos. De acordo com Machado (1998), isso significa que o conceito de lei territorial está sendo modificado, uma vez que observa-se a criação de territorialidades específicas pelo Estado, como por exemplo pela complementação dos pontos de controle de fluxos internacionais para outros pontos além dos portos tradicionais localizados nas fronteiras terrestres e marítimas, como é o caso de aeroportos e portos secos.

No final do século XX, os fluxos econômicos passaram a ser globais na medida em que foram postas em práticas políticas de desregulamentação e liberação comercial por governos e instituições internacionais e que novas infraestruturas de tecnologia e comunicação foram desenvolvidas. (CASTELLS, 1999). Por um lado, pensava-se que isso significaria o desaparecimento de barreiras e fronteiras, a fim de que o mercado global se tornasse completamente fluído, porém, o que se viu foram novas formas de regulação e competição entre mercados regionais. (AMILHAT-SZARY; GIRAUT, 2015). O aumento dos fluxos globais, assim como a demanda para o encurtamento da distância entre os lugares que os conectam, exige o constante desenvolvimento de objetos, técnicas e normas. (SANTOS, 2009). Ainda, fluxos legais e ilegais beneficiam-se do aumento e facilitação da circulação mundial, e nessa situação o Estado tenta desenvolver formas de garantir a circulação dos fluxos desejáveis e barrar os indesejáveis. (FAGUNDES, 2018).

O espaço dos fluxos é definido pela dimensão da rede que o estrutura e, de acordo com Raffestin (1993), a rede é uma imagem do poder ou dos atores dominantes, portanto, a organização desse espaço é resultado de um jogo de interesses que provém da relação entre grupos e/ou indivíduos. De forma semelhante, Castells (1999) afirma que espaço e sociedade são equivalentes, onde “as formas e processos espaciais são constituídos pela dinâmica de toda a estrutura social”. (p. 500). Os fluxos são canalizados por redes que formam nós logísticos sob a circulação

internacional. A fim de canalizar os fluxos em direção a passagens sob seu controle, o Estado habilita pontos que servem como portas de entrada e saída para o trânsito internacional de pessoas e objetos em território nacional. Esses pontos, denominados de pontos de fronteira, podem estar habilitados para diferentes tipos de trânsito, além de contarem com diferentes normas e dispositivos técnicos para a efetivação desse controle. A estrutura física representa a materialidade desse controle e, portanto, a presença do Estado no território, transformando-a em iconográficas de seu poder. (FAGUNDES, 2018).

Rosière (2015) trata os fechamentos contemporâneos de fronteira como fruto do desejo do Estado de exercer o controle, o que não significa, na maioria das vezes, a proibição total de acesso ao território. De acordo com o autor, esse desejo é o que forma as teicopolíticas, sendo essas as políticas de construção de muros e barreiras fronteiriças em diferentes escalas. Essas políticas têm em seu âmago a dialética entre circulação e segurança, pois ao mesmo tempo em que é propagado um discurso da globalização sobre a livre circulação, constantemente a circulação é barrada nas fronteiras. As barreiras fronteiriças distinguem os fluxos por sua natureza, diferenciando-se principalmente entre fluxos financeiros, comerciais e humanos, e, através do desejo do poder hegemônico, concentram-se em sua maioria em barrar os fluxos migratórios. As barreiras, ao diferenciar e conter os fluxos indesejados transformam as fronteiras em “membranas assimétricas”. (FOUCHER, 2009, p. 18).

2.3 As transformações nos usos políticos e econômicos da fronteira

Conforme já exposto, a fronteira não desapareceu, o que ocorre é a mudança de perspectiva sobre suas funções em meio ao aumento dos fluxos e da globalização. Também, a formação de mercado regionais e de mecanismos de integração regional, tais como a União Européia, NAFTA e o Mercosul, levam à necessidade do aumento da permeabilidade em suas fronteiras territoriais. Por isso, no âmbito da integração regional, a fronteira adquire um papel significativo para o estreitamento de laços entre países vizinhos. Em consequência disso, a concepção da fronteira-separação destinada à segurança e defesa do território nacional, passa a coexistir com a concepção de

fronteira-contato, em que práticas e políticas de cooperação e integração começam a fazer parte da agenda pública dos Estados. (CARNEIRO; CAMARA, 2019). Aos poucos, as políticas para essas regiões passaram a contemplar também as comunidades locais, as quais ganharam espaço na participação das políticas públicas, logo, levando seus interesses fronteiriços a outras escalas de poder.

A formação de mercado regionais transnacionais tem um grande impacto na perspectiva do Estado em relação a suas fronteiras. (MACHADO, 1998). Na visão de Sohn (2014), o cenário regional do processo de *debordering* nas fronteiras entre Estados pode levar ao aproveitamento econômico dessas regiões. O autor cita que o benefício posicional do contato entre duas zonas de fronteira pode ser aproveitado de forma econômica pelo Estado, em que ao iniciar a captura de fluxos internacionais de pessoas ou mercadorias dá às cidades fronteiriças o status de *gateway*. Nesse mesmo cenário, as obras de integração territorial entre países vizinhos fazem parte da lógica econômica do processo de *debordering*.

Portanto, projetos de integração regional tendem a criar diferentes dinâmicas territoriais ao direcionar fluxos econômicos e de pessoas. Segundo Rückert, Carneiro e Uebel (2015), uma nova ordem regional sul-americana estaria relacionada às políticas de coesão territorial regional impulsionadas pela criação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano. As interações territoriais criadas nessa conjuntura tendiam a estabelecer inúmeras redes transnacionais favorecendo a criação de territórios-redes e, portanto, de fluxos transfronteiriços. Os autores apontaram a existência de um processo de construção de conexões territoriais através das obras de infraestrutura produzidas pela IIRSA/COSIPLAN na Bacia do Prata, as quais tenderiam a impulsionar movimentações transfronteiriças. Contudo, esse beneficiamento da conexão entre determinadas regiões, como é o caso do núcleo geoeconômico do Mercosul, reflete na exclusão de outras, formando um processo de integração competitiva entre regiões. (CARNEIRO; BRUHN, 2018).

Em seu trabalho, Scheibe (2013) analisa as obras para integração física promovidas pela IIRSA, as quais representam os usos da fronteira no processo de integração regional dentro dos preceitos do regionalismo aberto. Nesse ponto, a autora conclui que os investimentos dessas obras nas fronteiras externas da Unasul tiveram o

objetivo de torná-las mais eficientes para o escoamento de produtos para o mercado exterior. Já as fronteiras internas recebem investimentos com vistas a se tornarem mais ativamente apropriadas pelo Estado para melhor monitoramento e apropriação dos fluxos. O benefício econômico das fronteiras pelo Estado é bem representado pela aplicação de normas aduaneiras em suas fronteiras territoriais, pois, uma vez que o Estado detém o poder de fiscalizar, controlar e taxar os fluxos, ao escolher pontos de entrada e saída, principalmente de mercadorias, o Estado eleva sua eficiência no controle de suas fronteiras.

A tessitura do território nacional é enquadrada por um sistema de limites e fronteiras, dentro do qual cabe, principalmente (mas não exclusivamente), ao Estado a regulação e produção de normas jurídicas, tributárias e fiscais. (FRANÇA, 2016). Os interesses do Estado e de outros atores hegemônicos organizam a hierarquia espacial de locais onde, de acordo com seu peso nessa rede, serão instalados infraestruturas e dispositivos para a fluidez dos fluxos. Os nodais das redes de circulação ao que toca os fluxos internacionais são os locais em que o Estado instala uma infraestrutura técnica e normativa voltada à regulação de entrada e saída do território nacional, compostos principalmente por portos, aeroportos, pontos de fronteira e portos secos

Mais um nó que compõe a rede aduaneira, logo, a rede de logística internacional, são os Portos Secos, anteriormente denominados de Estação Aduaneira do Interior (EADI). Esse tipo de local caracteriza-se como uma área alfandegada de uso público, localizado em uma zona secundária, destinado a operações de movimentação, desembaraço, entrepostagem, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias importadas ou que serão exportadas. Essas áreas passaram a compor a rede aduaneira brasileira a partir dos anos 1970, que até o momento eram compostas majoritariamente por aeroportos e portos marítimos e fluviais. (FRANÇA, 2016). Porém, as transformações políticas e econômicas advindas do processo de globalização causaram um aumento da quantidade e importância desse modelo logístico. (NG; PADILHA; PALLIS, 2013).

Os portos secos lidam com os fluxos internos de mercadorias relativos ao comércio exterior e por isso localizam-se próximos a áreas de expressiva produção e consumo realizando a ligação entre transportes intermodais, atuando como nós na

infraestrutura logística de um país. A busca pela ligação dos portos secos com portos marítimos e aéreos é um catalisador para a construção de infraestruturas de conexão, seja através de rodovias ou ferrovias. (SANTOS, 2019). De acordo com Raffestin:

É o nascimento das nodosidades, sendo que a centralidade aparece quando os atores sintagmáticos lançam uma estratégia de controle e se estabelecem num lugar escolhido pela facilidade que ele oferece para a defesa ou a irradiação de um poder. (1993, p. 197).

As causas para o aumento do peso desses portos no circuito logístico de mercadorias estão ligadas à superação da falta de capacidade dos portos marítimos em lidar com a rápida expansão do comércio internacional e o estabelecimento de cadeias de fornecimento multimodal por todo o mundo. A partir desse momento, iniciou-se um movimento em várias partes do mundo para acelerar a distribuição de mercadorias (SANTOS, 2019), criando-se pontos em regiões no interior dos países que pudessem realizar algumas das atividades dos portos marítimos.

No Brasil existem 63 portos secos espalhados pelo interior do território nacional, sendo que o estado de São Paulo concentra a maior parte desses recintos. (IBGE, 2014). Porém, é na região sul do Brasil que estão os dois maiores portos secos da América Latina, ou seja, aqueles com o maior número de movimentação de cargas, sendo que o maior localiza-se em Foz do Iguaçu (PR), enquanto o segundo maior fica Uruguaiana (RS). Ambos os portos estão na fronteira entre Brasil e Argentina e o aumento do volume de cargas nesses portos pode ser relacionado ao aumento do fluxo comercial entre países membros do Mercosul. No contexto da integração regional, o transporte de cargas é um elemento decisivo para a exportação, portanto, no caso do Mercosul, as fronteiras são fundamentais para a expansão dos fluxos comerciais. (CARNEIRO, 2013).

A conexão territorial interna e externa entre os nós logísticos das redes de circulação são catalisadores à criação de infraestruturas de transporte, pois além da busca pela ligação entre portos secos e portos marítimos, a conexão com os países vizinhos passa a ser um elemento de preocupação na fluidez territorial. (DIETZ, 2008). Nesse caso, são desenvolvidos projetos e políticas multiescalares para a criação de

corredores de escoamento, multiplicando o que Machado (2000) denominou de fronteiras-corredor.

Essas iniciativas estão relacionadas à nova onda do regionalismo iniciada a partir da década de 1990, caracterizada pela abertura comercial e implantação de políticas de atração de investimentos para a inserção de regiões no mercado internacional. (OLIVEIRA, 2014). As fronteiras internacionais passam a ser consideradas como um ponto chave para a implantação de projetos estratégicos de infraestrutura, permitindo a mudança no uso e significado das fronteiras. Além de rodovias, ferrovias, hidrovias, as pontes internacionais e o uso de balsas são formas de sobrepor as barreiras físicas, como cursos d'água, que limitavam a circulação de fluxos entre países. (DIETZ, 2008).

3 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL E AS REPERCURSSÕES NA FRONTEIRA

Os países sul-americanos empreenderam diversas experiências de integração regional, fazendo com que o continente se tornasse uma das regiões mais importantes do mundo. (COSTA, 2019). Entre os arranjos de cooperação e integração regional criados, o mais célebre deles, o Mercosul, vem sofrendo rupturas internas e perda de importância econômica e política no cenário global

Dividido em três partes, este primeiro capítulo tem o intuito de explorar a relação entre processos de integração regional e fronteiras. A primeira parte traz uma leitura contemporânea do processo de integração regional em curso na América do Sul, destacando as conjunturas políticas e econômicas que vem marcando esse cenário. A segunda parte destina-se à abordagem do papel da fronteira em um processo de integração regional. Neste tópico procurou-se trazer exemplos práticos de arranjos regionais e a utilização da fronteira como estratégia de integração e cooperação. Na última parte é traçada a abordagem estratégica do Mercosul em relação a suas fronteiras internas, mostrando a mudança que o tema fronteiriço passou na agenda de políticas e ações do bloco.

3.1 Os rumos da integração regional na América do Sul

Os países latino-americanos empreenderam diversos esforços para o desenvolvimento de suas economias por meio de uma integração econômica ao longo do século XX. As primeiras iniciativas de integração regional na América Latina partem principalmente da criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, em 1948, da ALALC² (Associação Latino- Americana de Livre Comércio) em 1960 e, posteriormente, do Pacto Andino em 1969 (CARNEIRO; BRUHN, 2018;

² A iniciativa criada nos anos 2000 durante a Reunião de Presidente da América do Sul consiste em um programa conjunto de governos de doze países da América do Sul.

SCHMIED, 2007). A CEPAL foi criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para incentivar a cooperação econômica entre os seus membros e, através de seus estudos, apontava a integração econômica da região como meio de desenvolvimento. Diante dos problemas que a ALAC enfrentava, sendo o principal deles a dificuldade de coesão entre os grupos de países, divididos entre aqueles de maior desenvolvimento relativos e os menos desenvolvidos, a tentativa integracionista fracassou (OLIVEIRA, 2014). Em 1978, a ALAC é substituída pela ALADI (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) a qual troca o programa de liberação comercial para uma área de preferências econômicas integrada para o estabelecimento de um mercado comum latino-americano. Contudo, a iniciativa perde força durante a década de 1980 com a formação de outro bloco regional, o Mercosul. (CARNEIRO; BRUHN, 2018).

Ao fim do século XX, uma nova onda do regionalismo é impulsionada na América Latina tendo em vista o fortalecimento desses países após a crise dos anos 1980 e a ascensão de outros blocos regionais, tal como a Comunidade Europeia. (OLIVEIRA, 2014). Os processos de integração a partir desse período são baseados na forma do Regionalismo Aberto, que quer dizer, a implementação de políticas direcionadas para a eliminação de obstáculos ao comércio dentro de uma região sem aumentar as barreiras tarifárias para outras regiões. Esse é o contexto do surgimento e fortalecimento de diversos projetos de integração, como blocos regionais e a expansão de áreas de livre comércio, sendo este o ambiente de criação do Mercosul em 1991 e da transformação do Pacto Andino na Comunidade Andina de Nações (CAN). Diferente do antigo regionalismo em que o principal objetivo era a substituição das importações por meio do processo de industrialização, o novo regionalismo caracteriza-se pela busca das regiões pela inserção no mercado internacional, principalmente pela abertura comercial e adoção de políticas de atração de investimento (OLIVEIRA, 2014).

Conforme proposto pela CEPAL, a integração econômica seria a forma de promover o desenvolvimento econômico da região. Ao adotar os pressupostos do regionalismo aberto, as políticas de integração têm vistas a favorecer a economia intrabloco, estimuladas pela proximidade geográfica e afinidade cultural dos países da região. (CEPAL, 1994). É por isso que, durante o período de formação do Mercosul, os

primeiros esforços do bloco são para a sua formação institucional e a ênfase ao aspecto comercial do processo de integração. (PRADO, 2014).

Coutinho et al. (2007) apontam que o processo de integração do Mercosul possui ao menos três fases distintas. A primeira fase inicia com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e vai até 1997, portanto, corresponde ao período já descrito de formação do bloco. Nos anos seguintes, na segunda fase, que compreende os 1998 a 2002, o bloco passou por um período de instabilidade devido à crise econômica pela qual os estados membros passavam e disputas intrabloco. Em 2003 é iniciada a terceira fase com a retomada do processo de integração e ascensão de governos alinhados à esquerda nos países membros do bloco. A partir desse momento, as políticas externas dos novos governos passam a destacar a importância da integração regional e, há também, a inclusão da pauta da integração física e social na agenda do Mercosul. Neste ano é assinada a declaração conhecida como Consenso de Buenos Aires pelos recém-empossados presidentes do Brasil e da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner. A declaração teve como objetivo reafirmar a vontade de intensificar a cooperação bilateral e regional tendo como base o bem-estar dos povos com garantia de seus direitos e liberdades fundamentais. (DESIDERÁ NETO, 2014).

Durante a segunda fase do Mercosul, a relativa paralisação do aspecto comercial do bloco abriu espaço para ações voltadas à dimensão política da integração regional. (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016). Além da inclusão de pautas política e sociais, como a assinatura do Protocolo de Ushuaia em 1998³, o tema fronteiriço começa a ganhar espaço nas discussões dentro do bloco. Nessa fase, dentro do escopo institucional do bloco são criados órgãos responsáveis pela ampliação do processo de integração regional além do aspecto comercial. Dentre os novos órgãos destaca-se o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), criado em 2004, visa a participação de governos subnacionais nas discussões do bloco sendo formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de

³ Protocolo assinado em 24 de julho de 1998 na cidade argentina de Ushuaia pelos quatro Estados-membros do Mercosul mais dois Estados-associados (Bolívia e Chile) reafirmando o compromisso democrático entre os Estados assinado.

Estados Federados, Províncias e Departamentos. Também, a diminuição das assimetrias estruturais entre os países passa a ser um ponto de preocupação para o avanço do processo de integração regional, culminando na criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem). O Fundo conta com quatro programas temáticos: convergência estrutural, desenvolvimento da competitividade, coesão social e, portanto, funciona como um fundo para o financiamento de programas relativos à convergência estrutural com caráter redistributivo e atua tanto nas economias menores como nas regiões menos desenvolvidas. (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

Rückert e Dietz (2013) explicam que, no contexto sul-americano, o enfoque na integração física entre países, surge principalmente por meio das políticas territoriais com a criação do Mercosul, da IIRSA⁴ (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e da Unasul (União das Nações Sul-Americanas). A criação da IIRSA e da Unasul no início do século XXI representam uma nova visão do processo de integração na América do Sul, caracterizado como um regionalismo pós-liberal (RÜCKERT; CARNEIRO, 2018), com o enfoque na promoção da integração física da região através de obras de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações. Ao estimular a conexão entre a CAN e o Mercosul, a iniciativa busca um maior intercâmbio comercial na região, assim como a oferta de bens e serviços competitivos e, assim, propiciar a construção de uma Comunidade Econômica Sul-americana, sendo esses organismos fundamentais do projeto do Cone Sul. (SCHMIED, 2007).

Mesmo que não se qualifique como um bloco de integração regional, mas sim como um espaço de diálogo, a criação da Unasul em 2008 representou uma guinada no projeto integracionista na América do Sul. A iniciativa trouxe uma inovação político-territorial pois, além de criar um instrumento jurídico no processo de integração da região, também direcionou os esforços dos países membros para a coesão política interna e o exercício da contra hegemonia norte-americana. (RÜCKERT; CARNEIRO, 2018).

⁴ A iniciativa criada nos anos 2000 durante a Reunião de Presidente da América do Sul consiste em um programa conjunto de governos de doze países da América do Sul.

Na análise de Costa (2019), “o balanço de realizações da Unasul é francamente desfavorável ao levar-se em conta seus macro-objetivos políticos e geopolíticos propugnados no lançamento” (p.22), tendo em vista a ambição do empreendimento na construção de uma organização interamericana. Diferente do Mercosul, o modelo de integração proposto na Unasul representava a construção de uma identidade regional sul-americana e um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental. (DESIDERÁ NETO *et al.*, 2015). Contudo, as decisões feitas com base nos mecanismos intergovernamentais, ou seja, sem a construção e fortalecimento de um quadro intencional, expuseram a vulnerabilidade da relação entre esses países com base no viés político.

Costa (2019) aponta que os mais bem sucedidos projetos integracionistas têm sido abalados por fortes crises internas, como é o caso da União Europeia, Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), Mercosul e Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio⁵ (Nafta). Nos últimos anos, o processo de integração regional sul-americano vem sendo marcado por diversos entraves, tendo em vista a existência de diferentes blocos regionais, descontinuidade de projetos de integração entre os países da região e a dificuldade de implantação de uma área de livre comércio. (CARNEIRO; BRUHN, 2018).

O Mercosul, por exemplo, que objetiva tornar-se um mercado comum, ainda é caracterizado somente como uma união aduaneira imperfeita. (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007). Para a criação de uma área de livre comércio firmado entre atores transnacionais é aplicada uma Tarifa Externa Comum (TEC), com o objetivo de incentivar o comércio entre esses países aumentando os custos de importação de produtos fora do acordo. Dentro desse regime, a área de livre comércio tem como característica a diminuição ou eliminação de impostos e barreiras fiscais para a livre circulação de mercadorias. No Mercosul, a TEC criada em 1995, com o passar dos anos, vem sendo permeada de exceções e divergências, sobretudo na Argentina e

⁵ O Nafta, ratificado em 1993, entrou em vigor em janeiro de 1994, perdurando por quase vinte e cinco anos até ser substituído pelo novo Acordo Estados Unidos-México-Canadá, chamado USMCA em 2018.

nos países menores com maior dependência da arrecadação tarifária. (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010).

Costa (2019) aponta pelo menos duas frentes nas quais o bloco regional sofreu entraves. Internamente, problemas comerciais, como o crescente superávit brasileiro em relação aos outros membros, as constantes exceções na TEC, as medidas protecionistas não tarifárias e a burocracia alfandegária, têm diminuído a capacidade do bloco de incrementar o comércio intrarregional. Segundo Souza *et al.* (2010), as assimetrias estruturais e políticas entre os países membros são um grande desafio para avançar no processo de integração regional do bloco. Também, como uma organização intergovernamental, as decisões são tomadas por consenso e somente representantes dos Estados membros atuam nas instituições do bloco e, por isso, o progresso dentro do bloco está sujeito às mudanças de governos e orientações políticas nos países-membros. No âmbito externo, ainda que as negociações do acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia tenham sido concluídas em 2019, o bloco tem diminuído sua importância como ator geopolítico regional. Além do aumento de acordos bilaterais empreendidos por países do bloco com outros parceiros como China e EUA, a criação da Aliança do Pacífico também tem reforçado a tendência geopolítica de adoção de uma vertente neoliberal da integração. Para a implementação de fato do acordo entre os dois blocos, ainda estão pendentes questões técnicas e políticas. O texto do acordo ainda depende de ratificação dos países do bloco, significando no caso europeu a votação no Conselho da UE e no Parlamento Europeu. No campo político, a oposição de diversos governos europeus ao acordo advém principalmente das mais recentes ações do governo brasileiro em sua política ambiental com o aumento do desmatamento.

As divergências políticas entre os chefes de Estado do bloco sul-americano têm se mostrado cada vez mais determinantes para as relações intrabloco, conforme mostrado na cúpula virtual realizada no dia 17 de dezembro de 2021 em comemoração de 30 anos do bloco. Desde 2019, o governo brasileiro do presidente Jair Messias Bolsonaro vem expressando o interesse na redução da média da TEC, além da liberdade de negociação independente de acordos comerciais com outros países.

Diante dos problemas comerciais e políticos internos, vem diminuindo a projeção do bloco como *player* relevante no mercado internacional. (COSTA, 2019).

Na América do Sul, o quadro político e econômico instaurado nos anos seguintes à crise de 2008 abalou o processo de integração em curso, principalmente com o fim de diversos governos progressistas na região. A cooperação sul-sul, em específico, foi fortemente abalada a partir de 2015, com a eleição de Maurício Macri na Argentina e o impeachment da ex-presidente Dilma Roussef no Brasil em 2016. Mais recentemente, a crise na Unasul iniciada no âmbito institucional com a falta de um secretário geral desde janeiro de 2017 e a demissão do colombiano Yuri Chillán em 31 de julho de 2018 serviu de alegação para a diminuição do compromisso entre alguns dos países da união. Além das crises políticas e econômicas internas, a criação da Aliança do Pacífico em 2011, uma zona de livre-comércio formada por Chile, Peru, Colômbia, Costa Rica e México, altera mais uma vez o conjunto do cenário geopolítico sul-americano. O novo bloco impacta a capacidade do poder de atração e consolidação do Mercosul no espaço geoeconômico na América Latina, assim como aprofunda o enfraquecimento do projeto de coesão subcontinental idealizado pela Unasul. (COSTA, 2019). A criação do bloco mostra a tendência de aproximação e adoção de um modelo econômico neoliberal no processo de integração do continente sul-americano.

Em abril de 2018, governos nacionais liderados pela direita do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, decidiram de forma conjunta suspender a participação na organização. Em 22 de março de 2019, após sua saída formal, os representantes de oito governos sul-americanos – Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Guiana e Peru assinam a Declaração de Santiago, a qual trata dos requisitos essenciais para a integração no Prosul (Foro para o Progresso da América do Sul). A criação da iniciativa partiu dos presidentes do Chile (Sebastián Piñera) e da Colômbia (Iván Duque), ambos governos alinhados à direita. Em resposta à situação política da Venezuela, o país não foi convidado para o evento de criação do fórum, sendo a situação do país um dos argumentos de governos que saíram da Unasul e integraram o Prosul. (OLIVEIRA CRUZ, 2020).

Em uma primeira análise, ambas as organizações possuem um escopo temático similar, porém, atenta-se à ausência do tema social nas áreas temáticas idealizadas

pelo Prosul. Ainda que a estrutura organizacional da Unasul conte com órgãos de decisão, na análise de Oliveira Cruz (2020), ela é frágil e, portanto, ao que consta o Prosul, “é praticamente inexistente” (p.118). As ações e normativas de ambas as organizações dependem da decisão por meio de consenso e contam com o exercício da presidência Pro Tempore. No quadro geral, o Prosul já se apresenta como um processo ainda mais frágil do que o anterior.

A criação do Prosul estampa o colapso da Unasul, logo, também do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Outros projetos também são afetados pela nova ordem geopolítica, como é o caso das obras da IIRSA-COSIPLAN e do Mercosul. Na análise de Rückert, Carneiro e Fonseca (2021), na União Europeia e na América do Sul, o cenário de integração regional de políticas territoriais vem sendo permeado por movimentos “anti-integração”. A tendência que vinha em curso é a flexibilização e enfraquecimento da trajetória dos processos de integração regional da América do Sul.

3.2 Integração regional e a fronteira

Processos de integração regional expõem a complexidade de interesses, atores e escalas atuando no sistema internacional. Esse é um processo de agrupamento entre Estados, em que presume-se a partilha voluntária de sua soberania em prol do alcance de objetivos em comum. (MALAMUD, 2014). Ainda que abordado de diferentes formas, o objetivo central da integração é o desenvolvimento econômico por meio da ação coletiva, entendendo essa coletividade como essencial para maior inserção no sistema internacional. As arquiteturas institucionais dos blocos regionais complexifica-se ao desenvolver do processo, criando formas de governança político-institucionais no âmbito regional, inclusive no plano subnacional. (PRADO, 2016a).

Tem sido comum na dinâmica da cooperação internacional a inclusão da cooperação descentralizada como estratégia de desenvolvimento, sendo a UE a primeira a aplicar essa modalidade.(PRADO, 2019). Como resultado, há a participação de entidades subnacionais em assuntos internacionais outrora reservados para as mais altas instâncias do Estado. A cooperação descentralizada é definida por Bueno (2010) como as “Atividades, ações e programas de intercâmbio e cooperação que se

estabeleçam entre — e sob a iniciativa de — atores subnacionais constituintes de dois ou mais diferentes estados nacionais”. (p. 347).

Cada movimento regional elabora um plano político-institucional para definir as competências e os limites de ação de suas entidades subnacionais. Prado (2019) salienta que a diferença nos modelos de integração e marcos regulatórios em blocos regionais como UE, Nafta, ASEAN, Mercosul e União Africana, definem a presença e o envolvimento de entidades subnacionais. Na UE, Mercosul e União Africana, por tratar-se de um processo de integração regional não puramente comercial, incluem em seu escopo políticas de solidariedade regional e mecanismos de planejamento, diferenciando-se dos modelos de integração propostos pelo Nafta e o ASEAN. Nos três primeiros blocos, as entidades subnacionais possuem representação institucional em diferentes graus, sendo a UE a referência quanto ao nível de envolvimento e recursos.

Movimentos de integração regional têm o potencial de incorporar às fronteiras elementos de cooperação e integração territorial, tornando-as em espaços estratégicos dentro desse processo. Os Estados inseridos nesses movimentos tendem a incorporar ações e políticas voltadas para suas regiões de fronteira buscando uma maior conexão física e/ou social com os territórios vizinhos. Mesmo assim, Dietz (2008,) atenta que não há um abandono da preocupação com a questão de segurança nacional pelo Estado. As metamorfoses ocorridas com as fronteiras acontecem concomitantemente com novas perspectivas sobre a noção de segurança, a qual “passa a ser tratada num âmbito positivo e não conflitual, como anteriormente era feito”. (DIETZ, 2008, p. 18).

No âmbito de controle e vinculação, a fronteira não deixa de ser um objeto de permanente preocupação por parte do Estado. (MACHADO, 1998). Diversas vezes na agenda de cooperação internacional entre países vizinhos também estão presentes atividades de cooperação em matéria de segurança e controle fronteiriço. Desse modo, “a cooperação fronteiriça depende das relações entre os países envolvidos e do nível de integração das populações locais, valorizando a vinculação ou o controle conforme essas características”. (CARNEIRO; LEMOS, 2014, p. 205).

Nos processos de integração regional em curso, a cooperação entre atores e territórios contínuos propicia o protagonismo de atores locais e permite a articulação de ações e programa “de baixo para cima”. (PRADO, 2016b). Nesses casos, a fronteira

constitui como um espaço singular para a articulação de ações de cooperação entre esses atores. O papel da fronteira como espaço de interação e cooperação é bem destacado no processo de integração empreendido na Europa, em especial na União Europeia, a qual delimita e organiza regiões transfronteiriças. (CARNEIRO; LEMOS, 2014). De acordo com Perkman (2003), o Conselho Europeu e a União Europeia foram particularmente importantes para arquitetar a atuação de entidades subnacionais conhecidas como “*non-central governments*” (NCGs) nas fronteiras europeias.

De acordo com o autor, o Conselho Europeu tem tido mais participação na melhoria do enquadramento legal nessas entidades, enquanto a Comissão Europeia provê suporte financeiro para iniciativas de cooperação transfronteiriça. (PERKMANN, 2003). O principal programa de financiamento desses projetos em regiões transfronteiriças é o Interreg, que subsidia projetos de cooperação transfronteiriça realizados em colaboração por autoridades e organizações locais localizadas em fronteiras adjacentes. A cooperação transfronteiriça nesse cenário está ligada a arranjos entre autoridades territoriais de regiões fronteiriças contíguas, resultando no surgimento de regiões transfronteiriças. Esses arranjos institucionalizados, denominados de “*Euroregions*” ou “*Euregios*”, estão ligados ao seu escopo geográfico e concernem as iniciativas de pequenas escalas, que agrupam autoridades locais transfronteiriças,

De maneira geral, movimentos integracionistas geram dinâmicas fronteiriças com movimentos de *debordering*, ou seja, o aumento da porosidade para certas dimensões de fluxos. Apesar disso, a porosidade e abertura de fronteiras por si só, não é um indicativo de um processo de integração transfronteiriça. Esse processo é resultado do envolvimento ativo de atores multiescalares que mobilizam ações políticas, econômicas e simbólicas que transpõem os limites territoriais. (SOHN, 2014).

A integração transfronteiriça é comumente tratada a partir do conceito de integração regional, contudo, essa relação conduz a ambiguidades teóricas que levam à inequívocos sobre esses dois processos. Sohn (2014) explica que as ambiguidades geradas por diferentes perspectivas sobre a integração transfronteiriça podem levar a armadilhas teóricas sobre o termo.

A primeira ambiguidade está relacionada à diferença entre convergência e interação. A interação é relativa às interações funcionais e simbólicas entre os diferentes lados da linha internacional, formadas pelos interesses de atores multiescalares. Já convergência diz respeito à redução de desigualdades socioespaciais, ou ao aumento da coesão territorial, em ambos os lados da linha internacional. A interação não necessariamente leva à coesão territorial, porém, de certa forma pode ser a catalisadora de um processo de convergência. Frequentemente, o caso paradigmático da fronteira entre México e Estado Unidos é utilizado para explicar a diferença entre processos de integração econômica e socioespacial. O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, conhecido como NAFTA, tem como objetivo a integração comercial entre os países membros, porém sem a intenção de uma coesão territorial. As assimetrias econômicas e infraestruturais dessa fronteira acarretam fortes interações e dinamismo. (STEIMAN; MACHADO, 2002). Essa condição é bem exemplificada pelo caso das cidades de São Diego (EUA) e Tijuana (MEX) em que, apesar da intensidade dos fluxos econômicos transfronteiriços, ao analisar elementos como malha urbana e desenvolvimento socioeconômico, observa-se que as cidades não possuem traços de coesão territorial. (SOHN, 2014). No Mercosul, uma iniciativa que busca a coesão territorial é o Focem, já que os programas de promoção da coesão social desenvolvidos pelo fundo contribuem para a diminuição das assimetrias sociais e econômicas, em especial das zonas de fronteira. (CUNHA; RÜCKERT; CARGNIN, 2021).

A segunda ambiguidade refere-se ao caráter multidimensional da integração transfronteiriça, que engloba diferentes fluxos (econômicos, migracionais, culturais e políticos), transações e ligações. A integração transfronteiriça promovida por entidades regionais e supranacionais, segue um conjunto de objetivos e origem, o que forma o escopo institucional de seus projetos e ações. Dentro de um bloco regional, os objetivos de integração podem ser puramente econômicos, enquanto em outro, valoriza-se aspectos territoriais e socioeconômicos. Por isso, as fronteiras devem ser analisadas diante de seu contexto regional e processual de integração. Dentro do histórico de iniciativas e ações do Mercosul, as fronteiras estiveram envolvidas no escopo de projetos e ações sob diferentes perspectivas. Como já abordado anteriormente, em um

primeiro momento foram privilegiados os aspectos econômicos e aduaneiros das fronteiras, com a evolução do bloco foram sendo incorporadas iniciativas voltadas para o âmbito social fronteiriço.

A terceira, e última ambiguidade, provém da relação incerta entre a vontade de cooperar e o número de interações e entidades transfronteiriças. Sohn (2014) explica que as interações transfronteiriças não são necessariamente suportadas por modelos institucionalizados de cooperação transfronteiriça, da mesma maneira a cooperação pode ocorrer em locais com interações transfronteiriças pouco significativas.

Perkmann (2003) define cooperação transfronteiriça como: “uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre autoridades subnacionais contíguas através das fronteiras nacionais”. (p. 156). Inserido em um contexto europeu, na visão do autor, quatro critérios fazem parte dessa modalidade de cooperação: ela deve estar estabelecida no âmbito de uma agência pública; a colaboração deve ser feita entre autoridades subnacionais de diferentes países, cujos atores não são normalmente sujeitos legais de acordo com o direito internacional; em, geral, a cooperação concerne a solução de problemas práticos no campo da vida administrativa cotidiana; e, em quarto, envolve a construção de um enquadramento institucional ao longo do tempo.

Já no caso brasileiro, Prado descreve a cooperação transfronteiriça a partir de outras ações e práticas desenvolvidas dentro da faixa de fronteira:

A modalidade bilateral ou multilateral de cooperação, as ações de irmanamentos de cidades, intercâmbios de melhores práticas, na presença em redes transnacionais ou foros de entidades congêneres ou no atendimento aos editais específicos de programas de organismos internacionais, entre outros, são exemplos de atividades de cooperação internacional que abarcam os municípios, províncias, regiões, estados-membros e departamentos situados em faixa de fronteira. (PRADO, 2016a, p. 70).

A globalização impulsionou a criação de novos espaços e o reconhecimento de novos atores no plano internacional. A figura da cidade tem sido particularmente destaque no ambiente global da cooperação descentralizada. A inseparabilidade do âmbito doméstico com o internacional tem levado esses atores a buscarem uma maior articulação de suas agendas com o ambiente global. (PRADO, 2019). O resultado dessa ação é a participação ativa das cidades em redes e organizações regionais ou ainda em redes mundiais de cidades e autoridades locais. (BORJA; CASTELLS, 1996).

Portanto, diante da abertura/ flexibilização da fronteira, ou processo de *debordering*, abrem-se possibilidades para os atores regionais e locais empreenderem estratégias que atendam as demandas públicas do espaço regional transfronteiriço. Portanto, a integração transfronteiriça se relaciona com a vontade comum, uma construção social e política contingente. (SOHN, 2014). Assim, diferente de simples interações através da linha de fronteira, a integração está ligada a um projeto regional conduzido por atores, que abrangem diferentes dimensões (econômicas, políticas, sociais, culturais...) e estratégias.

3.3 Integração transfronteiriça no Mercosul

No ponto de vista do Mercosul, as fronteiras estiveram envolvidas nas decisões do bloco sob diferentes óticas e períodos. Com o passar do tempo, pode ser comprovado um aprofundamento do tema da integração fronteiriça e ampliação da estrutura institucional do bloco por meio da criação de grupos de trabalho e ambientes dedicados a essa temática. (PRADO, 2019).

Retoma-se aqui a associação das fronteiras com as práticas que as produzem, neste caso, relacionando-as com diferentes políticas regionais com a capacidade de intensificar e controlar os fluxos intrabloco. Tendo isso em vista, a agenda de políticas do Mercosul sobre suas fronteiras pode ser dividida em dois grandes temas: O primeiro sendo as políticas que tratam sobre os fluxos econômicos e comerciais e o segundo sobre os fluxos sociais. Adotar essa grande divisão tem como objetivo analisar as dinâmicas de *debordering* e *rebordering* para cada dimensão de fluxos intrabloco, sendo assim, trata-se de analisar como os fluxos são controlados e facilitados entre os países membros do bloco. Por isso, relacionando as fronteiras com a circulação desses elementos, trata-se das normas e políticas que se destinam à facilitação da livre circulação, logo, aquelas com potencial de fomentar o intercâmbio comercial e a circulação de pessoas entre os países membros.

De acordo com o disposto no Tratado de Assunção, o Mercado Comum implica na “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à

circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”. (MERCOSUL, 1991, Art. 1). Para esse efeito, os principais instrumentos do bloco são a TEC e as políticas aduaneiras, dentre elas destaca-se o Código Aduaneiro do Mercosul (CAM). Desde 1994 é discutido o texto para a criação de um código aduaneiro do Mercosul, contudo, após duas tentativas falhas, somente em 2010 foi aprovada a decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC 27/10) que dispõe sobre o texto do CAM durante a XXXIX reunião de cúpula dos países membros do Mercosul, em San Juan, na Argentina.

Conforme o texto aprovado, a adoção do código possui três objetivos principais: Harmonizar as legislações dos Estados Partes; Eliminar a Dupla Cobrança da TEC e Distribuição da Renda Aduaneira e; aprofundar o processo de integração do Mercosul. (MERCOSUL, 2010). Em outros termos, o CAM é um instrumento jurídico elaborado com o objetivo de harmonização de conceitos e regras nas estruturas jurídicas e administrativas do controle e administração das fronteiras em matéria aduaneira. (CNI, 2019). A implantação do CAM é um importante passo para facilitar a livre circulação de mercadorias no bloco, sendo esse um instrumento essencial para o alcance do status de união aduaneira. Contudo, para que possa entrar em vigor, o CAM ainda precisa ser aprovado pelos parlamentos dos quatro países e, até o momento, somente o governo argentino ratificou o código.

Ainda, em matéria de circulação de mercadorias, tem -se o Acordo de Recife – Decisão nº05/93 do Conselho do Mercado Comum, que consiste no estabelecimento de medidas técnicas e operacionais para a facilitação do comércio através do controle integrado nas fronteiras entre os países membros. De acordo com as definições apresentadas no Art. 1 do acordo:

- b) "CONTROLE INTEGRADO": atividade realizada em um ou mais lugares, utilizando procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes de forma seqüencial e, sempre que possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos órgãos que intervêm no controle.
- c) "ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO": parte do território do País Sede, incluídas as instalações onde se realiza o controle integrado por parte dos funcionários de dois países. (MERCOSUL, 1993).

A medida tem como objetivo a criação de pontos estratégicos para o transporte internacional, com a homogeneização de procedimentos e documentos para agilizar o comércio intrabloco. Ao total, o Mercosul conta com 28 de Pontos de Fronteira de Controle Integrado (ACI), divididos entre duas modalidades de controle: ACI - Trânsito Vicinal e Turismo, onde são exercidos os controles relativos ao trânsito de pessoas e veículos e ACI - Cargas, onde são realizados os controles integrados referentes ao transporte automotor e ferroviário das importações e exportações entre os Estados-Partes. As cabeceiras correspondem ao lado da linha internacional em que a ACI está localizada e podem estar habilitadas em diferentes modalidades de controle. Apesar da presença e ação conjunta entre entidades de ambos Estados em uma ACI, denomina-se país sede aquele onde a ACI está localizada, cabendo a ele sua administração geral e segurança.

No mesmo tema, o Programa de Assunção, Decisão nº 02/99 do Conselho do Mercado Comum, é instaurado para implantar medidas para a simplificação operacional de trâmites de Comércio exterior e de fronteira em áreas de controle integrado. Ainda que, durante os primeiros anos da Assinatura do Tratado de Assunção, a fronteira estivesse relacionada somente com a pauta comercial, no início dos anos 2000 as decisões do bloco passaram a incluir a dimensão social e cidadã na agenda de integração regional.

Em 2002, preocupados com a integração das regiões fronteira no processo de integração regional, foi criado o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), subordinado ao Grupo Mercado Comum (GMC). O grupo, coordenado pelos Ministérios das Relações Internacionais e integrado por representantes de órgãos técnicos, tinha como objetivo criar instrumentos para a promoção da integração das comunidades fronteiriças. Durante os primeiros anos de sua criação, o GAHIF pouco incluiu as comunidades fronteiriças em suas ações e políticas. Prado (2019) associa esse fato ao modelo de decisão do bloco baseado em uma lógica *top-down*, o que significa que as medidas são tomadas de forma vertical e hierarquizada com pouca participação de entidades subnacionais.

Nos anos seguintes, essa tendência muda com a criação do FCCR que visa estimular o diálogo e cooperação entre entidades subnacionais do Mercosul e tem

como principais eixos de ação a integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional. (MERCOSUL, 2022). Dentre os grupos de trabalho criados dentro da estrutura do FCCR, o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça (GTIF) foi estabelecido para a colocação das demandas de entidades subnacionais de fronteira nas ações do bloco. Ao mesmo tempo, o Focem também é um importante instrumento para a integração fronteiriça, como fica explícito no Art. 3 da Decisão CMC 18/05 o qual estabelece a inclusão das zonas de fronteira na carteira de projetos do fundo. (MERCOSUL, 2005).

Nesse período começam a ser feitos acordos para a livre circulação de pessoas nos países do bloco, principalmente a partir da simplificação dos trâmites migratórios para os cidadãos do bloco. Esses acordos tratam, em sua maioria, sobre a diminuição e facilitação de etapas burocráticas para essa circulação, a exemplo da Decisão CMC N° 46/15, a qual versa sobre o Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados. Assinado esse acordo, além do passaporte, passam a ser reconhecidos como documentos de identificação para a habilitação trânsito de pessoas no território desses países as respectivas cédulas/documentos de identidade nacional de cada país participante do acordo.

Em 2010, o Conselho do Mercado Comum, pela Decisão CMC N° 64/10, decidiu a elaboração do Plano de Ação para a conformação progressiva de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. A ideia do Estatuto é a compilação do conjunto de direitos e benefícios em favor dos nacionais dos estados partes do Mercosul. Sendo um instrumento dinâmico, o documento é atualizado à medida que novos direitos e benefícios forem reconhecidos pelas normas do Mercosul.

A partir dessa publicação, Desiderá Neto e Penha (2016) analisam a cartilha separando as 59 iniciativas listadas em três grupos: as que têm impacto maior nas fronteiras e de forma positiva para a vida da população (83%); as que têm impacto maior nas fronteiras, porém de forma negativa para a vida da população (7%); e as que não têm impacto significativo nas fronteiras (10%). A separação feita pelos autores leva em consideração o cotidiano da população que vive nessas regiões, principalmente nas cidades gêmeas, a qual é beneficiada pela simplificação dos trâmites para a circulação. Destaca-se que as medidas categorizadas com um impacto maior e negativo na região

de fronteira são aquelas que restringem ou dificultam as relações cotidianas transfronteiriças. Nesse caso, os autores citam o regime de bagagem do Mercosul - Decisão CMC 18/95, o qual limita o valor das compras isentas de tributos para atravessar a fronteira terrestre. Por último, Desiderá Neto e Penha apontam que, embora a medida tenha o objetivo evitar a falta de tributação para as importações com fins comerciais, realizadas por “sacoleiros”, ela também restringe as compras de uso pessoal da população fronteiriça.

Em 2021, no aniversário de 30 anos do bloco, é lançado um novo Estatuto da Cidadania do Mercosul. O documento publicado divide as normas em vigor entre os seguintes eixos temáticos: circulação de pessoas, integração fronteiriça, cooperação judicial e consular, trabalho e emprego, seguridade social, educação, transporte, comunicações, defesa do consumidor e direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do Mercosul. O documento traz instrumentos normativos que tratam de diferentes aspectos da integração fronteiriça, são considerados como normas vigentes que integram esse eixos as resoluções sobre a facilitação de circulação de pessoas e mercadorias na fronteira.

Partindo da premissa da integração fronteiriça como um processo multidimensional em que podem ser privilegiados aspectos de natureza mais econômica/ aduaneira ou social, e das normativas dispostas na cartilha, classificou-se os instrumentos em dois grupos: i) aqueles ligados à facilitação de interações funcionais, facilitando a circulação de pessoas e bens pela fronteira; ii) aqueles que promovem a integração e interação na escala local, com impacto mais direto nos habitantes fronteiriços. Não se exclui que outras decisões tomadas intrabloco influenciam positivamente a integração fronteiriça, mas procurou-se analisar os instrumentos da cartilha classificados especificamente para esse fim.

Quadro 1 - Instrumentos em matéria de integração fronteiriça

Circulação de pessoas e bens	Promoção da integração fronteiriça na escala local	Estado de vigência
<p>Resolução GMC N° 111/94</p> <p>Recursos Financeiros e Humanos Necessários para o Funcionamento dos Controles Integrados de Fronteira</p>	-	Vigente
<p>Resolução GMC N° 77/99</p> <p>Horário de atendimento em pontos de fronteira</p>	<p>Resolução GMC N° 77/99</p> <p>Horário de atendimento em pontos de fronteira</p>	Vigente
-	<p>Decisão CMC N° 18/99</p> <p>Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados Partes do MERCOSUL</p>	Não vigente
<p>Decisão CMC N° 04/00</p> <p>Acordo de Recife</p>	-	Vigente
<p>Decisão N° 05/00</p> <p>Primeiro Protocolo Adicional ao Acordo de Recife”</p>	-	Vigente
<p>Resolução GMC N° 29/07</p> <p>Relação Nominal de Pontos de Fronteira de Controles Integrados entre os Estados Partes</p>	-	Vigente
<p>Decisão CMC N° 18/14</p> <p>Acordo de Complementação do Acordo de Recife</p>	-	Não vigente
<p>Resolução GMC N° 20/09</p> <p>Relação Nominal e Regulamento Administrativo dos Organismos Coordenadores na Área de Controle Integrado. (Revogação da Resolução GMC N° 3/95)</p>	-	Não vigente
<p>Decisão CMC N° 13/19</p> <p>Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas</p>	-	Vigente

–	Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015. (Art. 7º)	Vigente
---	---	---------

Fonte: Elaborado pela autora com informações do Estatuto da Cidadania do Mercosul, 2022.

Diante dessas normas, constata-se que até o momento, em matéria jurídica, o Mercosul tem privilegiado a elaboração de resoluções e decisões que tratam da coordenação e simplificação no controle de fluxos transfronteiriços. É importante pontuar que algumas das decisões que objetivam a convergência de procedimentos aduaneiros e de trânsito, por exemplo, têm o potencial de impactar as relações transfronteiriças locais. Porém, essas decisões diferem-se daquelas pensadas a partir das necessidades dos habitantes fronteiriços, como o artigo nº 7 da Declaração Sociolaboral do Mercosul, que trata sobre os trabalhadores migrantes e fronteiriços. O principal ponto deste artigo é a igualdade de direitos e condições de trabalho, além do acesso aos serviços públicos reconhecidos aos nacionais do país aos trabalhadores independente de sua nacionalidade.

O tema integração fronteiriça não se limita aos instrumentos jurídicos vigentes no bloco já que o tema tem sido tratado por diferentes órgãos e grupos que elaboram e recomendam medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças. Em 2016, durante a XLVI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum (GMC), é aprovada a criação do Subgrupo de Trabalho nº18 “Integração Fronteiriça” (SGT-18), o qual veio substituir o GAHIF. De acordo com seu marco institucional de criação, o Subgrupo será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados Partes, com um membro titular e um alterno e por representantes de alto nível dos órgãos técnicos com competência nos temas específicos de sua agenda. (MERCOSUL, 2015). As funções e atribuições do subgrupo foram definidas em resolução posterior, GMC Nº 25/16, de acordo com o Art. 2:

- a) Recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados Partes;
- b) Elaborar propostas de instrumentos normativos ou outros cursos de ação voltados a facilitar e melhorar as relações entre as comunidades fronteiriças, inclusive mediante a criação de regimes especiais que se ajustem às necessidades específicas das mesmas;

- c) Trocar informações sobre políticas e boas práticas implementadas de forma bilateral e trilateral nas áreas de fronteira;
- d) Contribuir nas zonas de fronteiras, para maior visibilidade e divulgação do Mercosul e da normativa pertinente, a fim de alcançar sua efetiva implementação;
- e) Impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projeto em diferentes zonas de fronteira, com a identificação de possíveis fontes de financiamento. (MERCOSUL, 2016).

Ainda, no escopo de temas dos quais o subgrupo poderá tratar, regulamentado pelo o Art. 4 da GMC N° 25/16, estão dispostas: questões relativas a temas sanitários, de saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades multiétnicas, trabalho, migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo, entre outras destinadas a impulsionar a integração entre comunidades de fronteira.

Desde sua criação, o SGT-18 tem realizado reuniões anuais nas quais são debatidos temas e projetos relacionados às fronteiras, como as demandas dos comitês de fronteiras e oportunidades de financiamento de projetos. Na última reunião, realizada em 2019, foram apresentados e discutidos os seguintes temas: anteprojeto de Acordo de Localidades Fronteiriças vinculadas do Mercosul; agilização do cruzamento de fronteira para ambulância em casos de emergências e urgências; informes periódicos sobre as ações dos comitês de fronteira; aprovação por parte da Argentina para a criação do Comitê trinacional entre Monte Caseros (AR), Bella Unión (UY) e Barra do Quaraí (BR); implementação e o Reconhecimento Recíproco de Competências (RRC) e o Sistema Aduaneiro Simplificado (SAS); organização de um seminário intitulado “Direitos e Deveres dos cidadãos do Mercosul no Marco da Integração Fronteiriça; avanço na elaboração e levantamento de um “PIB fronteiriço”, a fim de contar com um instrumento que facilite o desenho de políticas de desenvolvimento das zonas de fronteira e; a emissão de uma declaração de solicitação para as autoridades de transporte para a promoção do transporte interurbano entre localidades fronteiriças. (MERCOSUL, 2019).

Com a participação do SGT-18 foi concluída a negociação do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul, assinado na 55ª Cúpula de Chefes de Estado na cidade de Bento Gonçalves (RS) em 2019. O acordo tem como objetivo

promover a integração entre localidades fronteiriças por meio da facilitação da circulação e promoção do acesso a serviços públicos para os habitantes dessas cidades. No texto assinado, estão listadas 43 localidades, formadas por dois ou mais municípios próximos de diferentes países integrantes do bloco.

Figura 2 - Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul



Fonte: Luísa Caye, 2022.

As experiências anteriores de acordos bilaterais e a trajetória de grupos de trabalho para a integração fronteiriça no Mercosul serviram de base para o aperfeiçoamento e concretização do recente acordo. É possível perceber que nem todas os municípios que integram o acordo estão localizados junto à linha fronteiriça, como é o caso das localidades nº 25 e 31. Moura *et al.* (2022) observam que a participação deles tem a mesma natureza das cidades gêmeas, dos “arranjos transfronteiriços”, designados na pesquisa do Ipea, e dos “arranjos populacionais internacionais”, identificados pelo IBGE. A natureza de todas essas denominações suscita que as relações transfronteiriças e a necessidade de políticas públicas não podem ser baseadas somente na contiguidade territorial direta, pois são dinâmicas que extravasam os limites territoriais do Estado.

O acordo também prevê a cooperação entre instituições públicas “em áreas como vigilância epidemiológica, segurança pública, combate a delitos transnacionais, defesa civil, formação de docentes, direitos humanos, preservação de patrimônio cultural, mobilidade de artistas e circulação de bens culturais e combate ao tráfico ilícito de bens”. (MERCOSUL, 2019). Ainda que o texto do acordo tenha sido aprovado, para entrar em vigor o mesmo deve ser aprovado pelo Congresso Nacional e validado internamente por cada país signatário. Também, necessita da promulgação e publicação por decreto do chefe do Poder Executivo. Para a obtenção dos direitos dispostos no acordo, os residentes dos municípios classificados como Localidades Fronteiriças Vinculadas devem obter o Documento para o Trânsito Vicinal Fronteiriço (DTVf).

É possível afirmar que o tema fronteiriço tem sofrido grandes modificações na agenda temática e institucional do Mercosul. As recentes atividades do SGT-18 têm aprofundado uma abordagem articulada e multidimensional do Mercosul em assuntos relacionados à integração fronteiriça. Além de realizar articulações com órgãos e foros que trabalham temas específicos relativos à questão fronteiriça coordenados pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), trabalhará também com articulado com órgãos coordenados pelo GMC, sendo esses: Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR); SGT N°1 “Comunicações”; SGT N°5 “Transportes”; SGT N°11 “Saúde”; Reunião Especializada

de Cooperativas do MERCOSUL e o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES). Também estará em contato com o Comitê Técnico N°2 “Assuntos Aduaneiros”, coordenado pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). (MERCOSUL, 2016).

4 A FRONTEIRA CONTEMPORÂNEA ENTRE BRASIL E ARGENTINA: ELEMENTOS ESPACIAIS E NORMATIVOS

Com a utilização do conceito de fronteirização, conforme o proposto por Newman (2006), procura-se estabelecer o processo pelo qual as fronteiras, neste caso as fronteiras territoriais entre Brasil e Argentina, são estabelecidas e diferenciadas. O autor evidencia a relação entre a demarcação e gestão das fronteiras, sendo a demarcação “o processo através do qual os critérios de inclusão/exclusão são determinadas”⁶ (2006, p. 148), o qual posteriormente determina os procedimentos para permissão e controle do movimento nas fronteiras, ou seja, a gestão fronteiriça. É o processo de fronteirização que designa os objetos e ações estabelecidos pelo poder central em torno de seus limites territoriais para controlar o acesso ao território. (BENEDETTI, 2013).

Este capítulo está dividido em quatro partes e tem o intuito de explorar a regionalização definida pelo Brasil e Argentina sobre suas fronteiras territoriais, além dos componentes institucionais que as regem, incluindo as leis e instituições governamentais presentes nesse espaço. Inicia-se contextualizando o cenário em que as fronteiras territoriais entre Brasil e Argentina foram construídas. Na segunda parte foca-se em explorar o aspecto jurídico e normativo que baseiam o uso e gestão das fronteiras dos dois países. Na terceira parte apresenta-se a fronteira entre Brasil e Argentina a partir de sua realidade regional, com os aspectos sociais e territoriais das províncias e estados que formam essa região de fronteira. Por fim, a partir do contexto fronteiriço brasileiro, aborda-se as cidades gêmeas, nesse momento apresentando as cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen, sobre as quais esta pesquisa baseia-se.

⁶ *It is the process through which borders are constructed and the categories of difference or separation created.*

4.1 A formação da fronteira entre Brasil e Argentina

De forma sintética, pode-se dizer que o território nacional é criado a partir de dois processos principais: o processo de integração territorial e o processo de diferenciação entre Estados soberanos. (BENEDETTI, 2013). Esses processos são relativos ao que Machado (1998) diferenciou entre forças centrífugas e centrípetas. A fronteira é criada pela justaposição de territórios, estando orientada para fora, correspondendo às forças centrífugas. Já os limites estão orientados para dentro, correspondendo às forças centrípetas. Nesse sentido, o controle fronteiriço é instituído a partir da separação entre o externo e interno, onde a fronteira é um dispositivo estabelecido pelo Estado territorial para esse fim. (BENEDETTI, 2013).

Steiman (2002) divide o estabelecimento das fronteiras políticas internacionais em três etapas que consistem em: delimitação dos limites entre países através de tratados internacionais; demarcação física dos limites por meio de marcos de fronteiras e caracterização dos limites pela materialização da linha divisória através da implantação de ações e objetos.

Utilizando dessas etapas como orientação para a construção da fronteira entre o Brasil e a Argentina, tem-se como referência de primeiros tratados para o estabelecimento de uma fronteira linear no continente sul-americano, os Tratado de Tordesilhas (1494), seguido pelo Tratado de Madri (1750) e pelo Tratado de Santo Ildefonso (1777). Esses tratados são referentes a acordos entre as coroas de Portugal e Espanha para a divisão da exploração de terras no continente, porém, é só em 1875, após a independência do Brasil e Argentina de suas respectivas colônias, que os dois países assinaram o primeiro tratado de limites como países soberanos.

Durante o período colonial e imperial, a região na Bacia do Prata, delimitada pelas bacias dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, as quais envolvem a Região Sul e uma parte da região Centro-Oeste do Brasil, as repúblicas do Uruguai e algumas províncias do leste da Argentina e departamentos do Paraguai (SCHWEITZER, 2000), foi palco de diversos conflitos territoriais no Cone Sul.

A questão da Colônia de Sacramento, a Guerra da Cisplatina, ou *Guerra del Brasil*, como denominado pelos argentinos, a Questão de Palmas e a Guerra do Paraguai foram alguns dos conflitos que marcaram a instabilidade da região. O principal resultado da assinatura do Tratado de Paz em 1828 que encerrou o conflito pela região da Cisplatina foi o reconhecimento da independência província da Cisplatina, o atual Uruguai. Foi estabelecido em 1856, por meio do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre o Brasil e a Confederação Argentina, o rio Uruguai como divisor territorial entre o Brasil e a Argentina. Ainda assim, não cessaram as divergências quanto aos limites entre os dois países.

Os limites conveniados pelos tratados estabelecidos no período colonial estabeleciam que o limite entre os dois países deveria seguir pelos rios Uruguai, Peperi-Guaçu, Santo Antônio e Iguazu. Contudo, ao assinarem o primeiro tratado de limites após suas independências, a divergência sobre a localização dos rios Peperi-Guaçu e Santo Antônio, fez com que a Argentina acabasse por não ratificar o tratado. A partir desse momento, inicia-se um período de litígio entre os dois países para a negociação de um novo acordo sobre seus limites, o qual só viria acabar em 1895 após o encaminhamento da questão ao arbitramento dos Estados Unidos que deu parecer favorável ao Brasil sobre localização dos rios em questão. (CLEVELAND, 1895).

As divergências entre a localização dos rios são herdadas das convenções acordadas durante o período colonial. Até o fim da questão sobre o litígio territorial, diversas comissões para a demarcação do limite entre os dois países foram montadas, tanto entre as antigas potências, quanto pelos países após suas independências. Dentre os trabalhos realizados para a legitimação dos limites contestados destaca-se aqui a defesa pelo lado argentino pelo Dr. Stanislau Zeballos e do lado brasileiro pelo Barão do Rio Branco. Este segundo, para sua análise sobre a região em disputa, utilizou dados econômicos e populacionais da ocupação de brasileiros na região já que a reivindicação do Brasil era feita pelo princípio de *uti possidetis*. (FERRARI, 2011).

Essa disputa territorial entre o Brasil e Argentina é conhecida como Questão de Palmas ou Misiones e pautou grande parte do conflito entre os dois países durante o século XX. Ferrari (2011) explica que dentro dessa disputa estavam embebidas estratégias de segurança nacional e soberania dos dois países, pois para a Argentina a

região representava um corredor estratégico em caso de guerra e para o Brasil despertava interesses sobre a integração nacional com a região sul do país. A importância da delimitação e demarcação de uma linha linear representa uma divisão territorial que está na legitimação do controle legal do Estado de sua área interior, estando essa submetida às normas e instituições jurídicas do governo central. (RAFFESTIN, 1993).

Por fim, o atual limite entre Brasil e Argentina foi definido pelo Tratado de Limites de 1898 e pela Convecção Completar de Limites de 1927, a qual tratou de determinar os últimos limites fronteiriços em disputa pelos dois países. A demarcação da fronteira foi feita pela construção de marcos físicos no período entre 1901 e 1904 em que atuou como Comissário pelo Brasil o General Dionísio Cerqueira; e, pela Argentina, Pedro Ezcurra. Hoje, o Brasil e a Argentina dividem uma linha fronteiriça com extensão de 1.261,3 km, dos quais 1.236,2 km são por rios e apenas 25,1 km por fronteira seca.

De acordo com Candeas (2005), quatro fases marcam o histórico das relações entre Brasil e Argentina, iniciando no século XIX, sob o signo da instabilidade estrutural, avançando para a estabilidade estrutural pela integração no século XXI. O período entre 1898-1961 marcou a instabilidade conjuntural e busca de cooperação, os anos 1962-1979 a instabilidade conjuntural com rivalidade, 1979-1987 a construção da estabilidade estrutural pela cooperação, até a integração iniciada em 1988.

Conforme descrito por Dietz (2008), as fronteiras da Região da Bacia do rio da Prata foram construídas sob um espaço com constantes tensões sobre a posse desse território. Essa região foi palco de conflitos coloniais entre Portugal e Espanha e, posteriormente, entre sul-brasileiros, argentinos e uruguaios. As campanhas de povoamento no território sulino tiveram como objetivo a fixação das fronteiras por meio da ocupação efetiva da região. O fim dos conflitos fronteiriços foi possível após o fim da Guerra do Prata (1852) e a aliança na Guerra do Paraguai, já que abriram caminho para a diminuição da tensão entre Brasil e Argentina e, posterior, encerramento da Questão de Palmas. Ainda que resolvidos os conflitos, as crises diplomáticas e tensões entre os governos militares instaurados nos países da região durante o século XX mantiveram um isolamento dessas regiões com o restante do país. O uso das fronteiras dessa região para fins de proteção do território nacional explica o baixo

desenvolvimento econômico e falta de infraestrutura viária e de comunicações, tanto em relação com o interior do país quanto com seus vizinhos.

4.2 Questões Institucionais de Fronteira

Enquanto os limites correspondem ao caráter jurídico das fronteiras, a faixa/zona de fronteira pode ser a expressão da organização política e territorial do Estado, a qual incorpora também elementos jurídicos. Já a região de fronteira diz respeito à realidade política e social dos espaços próximos à linha fronteira. A organização e gestão das regiões fronteiriças decorre do exercício da territorialidade do Estado, que mantém como expressão de poder o controle de suas fronteiras. Nos limites e na faixa de fronteira, o Estado sinaliza por meio de sua gestão um conjunto de objetos e ações estabelecendo os interesses, funções e sentidos à fronteira. Nesses espaços são onde políticas territoriais são executadas, principalmente com foco em segurança, defesa, desenvolvimento, urbanização, proteção de recursos estratégicos e impedir o acesso à terra por estrangeiros. (BENEDETTI, 2013).

A fronteira, como expressão da territorialidade do Estado, deve ser analisada pelos seus usos, revelados pelos sistemas técnicos, que incluem a materialidade e seus modos de organização e regulação, dado um momento histórico. (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Nessa perspectiva, de acordo com Dietz: “As “transformações” nas fronteiras precisam ser compreendidas paralelamente a uma reestruturação das normas de cada um dos países, tanto na sua política de relações exteriores, como também no tratamento específico para suas fronteiras”. (2008, p. 87).

O Brasil faz fronteira com 10 países da América do Sul (Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai), somando uma extensão total de 16,9 mil km. De acordo com dados do IBGE (2020a), a largura da Faixa de Fronteira, delimitada por legislação nacional (a qual será abordada posteriormente) é de 150 km e 1,4 milhão de quilômetros quadrados de área, equivalente a 16,7% do território nacional.

A extensão territorial da expressão geográfica da fronteira brasileira se relaciona com a formação do território nacional, logo, também com a demarcação de seus limites.

O histórico de leis sobre a fronteira brasileira revela a atenção especial que o Estado brasileiro deu ao tema. Fagundes (2018) aponta que a rigidez normativa das fronteiras brasileiras é o retrato do processo de formação e ocupação do território nacional, em que a dificuldade de manutenção da coesão territorial sempre representou um problema para a autoridade central.

A regulação do uso do território situado próximo à linha de fronteira brasileira inicia no II Império com a implementação da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), onde consta a exceção da obrigatoriedade de compra para aquisição de terras devolutas na zona de 10 léguas (66 km) situada nos limites do Império com países estrangeiros. Depois dessa primeira definição, o uso de terras na fronteira é novamente regulado a partir da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 na Constituição de 1891. No Art. 64 da constituição foi definido que pertencia à União a porção do território que fosse indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. (BRASIL, 1891). Já a primeira utilização legal da expressão faixa de fronteira é feita na Constituição de 1934, com o uso restrito das terras dentro de uma faixa de 100 km ao longo das fronteiras. Na constituição de 1937 é estabelecida a largura atual da faixa de fronteira de 150 km, além de manter as restrições para a concessão e utilização dessas terras.

A regulamentação atual da faixa de fronteira foi definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 e regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980. A lei estabelece a delimitação de uma faixa de fronteira de até 150 km de largura, partindo da linha divisória internacional adentrando o território nacional ao longo de toda fronteira terrestre. As terras contidas dentro dessa faixa são bens da União e compete ao Conselho de Defesa Nacional (organismo que substituiu o Conselho de Segurança Nacional), órgão executor da lei, propor os critérios de condição de utilização dessas terras, sendo essas consideradas como áreas indispensáveis à segurança do território nacional.

A Argentina, assim como o Brasil, possui uma legislação específica para suas fronteiras, contando com extensões e normas variáveis para cada tipo de fronteira. A extensão de seus limites territoriais é de aproximadamente 15 mil km, dividido entre

5.117 mil km de fronteiras fluviais e 9.376 mil km de fronteiras terrestres, as quais fazem limite com cinco países, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai.

Cutrona (2010) explica que o histórico normativo das fronteiras argentinas tem origem na justificativa das forças militares nacionais em proteger o território de ameaças estrangeiras. Um vasto corpo jurídico de leis e decretos integram a história normativa das fronteiras argentinas, tendo sua base no *Decreto/Ley* 15.385, estabelecido em 1944 no contexto da revolução de 1943. Esse é o marco jurídico que instituiu a criação das *Zonas de Seguridad*, sendo essas zonas delimitadas para contribuir para a defesa nacional. Essas áreas compreendem as fronteiras terrestres e marítimas, além de cinturões em torno de áreas militares ou civis do interior com relevância para a defesa do país. As zonas situadas ao longo da fronteira terrestre e marítima foram denominadas de *Zonas de Seguridad de Fronteras*, e as situadas no interior do território como *Zonas de Seguridad del Interior*. Essas zonas podem possuir larguras variáveis, porém, não excedendo o máximo de 150 km na fronteira terrestre, 50 km na marítima e 30 km em zonas interiores. Assim como o uso de terras próximas à linha de fronteira brasileira dependia do parecer do Conselho de Segurança Nacional, na Argentina esse uso era regulado pela *Comisión Nacional de Zonas de Seguridad*.

É importante situar a estruturação do aparato de gestão e controle das fronteiras dentro do contexto geopolítico do período, neste caso revelado pela construção e disseminação da Doutrina de Segurança Nacional americana na década de 1950. Militares latino-americanos que estudaram ou foram treinados nos Estados Unidos nessa época foram fortemente influenciados pelas bases ideológicas desta doutrina. (SCHERMA, 2015). Posterior ao período da Segunda Guerra Mundial, foi instalada uma nova ordem geopolítica mundial, formada por um sistema bipolar de comunistas e capitalistas. Assim, foi desenvolvida pelos norte-americanos uma doutrina de base ideológica anticomunista, em que o inimigo seriam os ideais comunistas, que poderiam vir de qualquer parte. Scherma escreve:

Uma vez que o inimigo poderia vir de qualquer parte, desenvolveu-se também a ideia de "fronteiras ideológicas". Tal conceito refere-se ao fato de que a distinção entre aliado/adversário não obedeceria mais critérios geográfico-territoriais, mas seria marcado pelas diferenças ideológicas. (2015, p. 77–78).

Ainda, de acordo com o autor, essa ideia e as correntes expansionistas difundidas por autores geopolíticos serviram de base para a “Teoria do Cerco”, em que buscava-se garantir a segurança nacional neutralizando países vizinhos que pudessem contrariar a ideologia nacional. Na América Latina, esse pensamento serviu de base para diversas políticas domésticas no cone sul da região, sendo que no Brasil foi principalmente irradiada pela Escola Superior de Guerra (ESG) e na Argentina pelo Instituto Argentino de *Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales* (INSAR), tornando esses tipos de organizações como os principais *think-tanks* nacionais e com forte projeção a nível continental. (CUTRONA, 2010).

A institucionalização da presença militar nas fronteiras da Argentina está prevista na lei sobre as *Zonas de Seguridad de Frontera*, que institui a Gendarmería Nacional e a Prefectura General Marítima⁷ como entidades responsáveis pela segurança e repressão de delitos de competência federal. A Gendarmería Nacional é uma força de segurança de natureza militar que funciona sob a órbita do Ministério da Segurança, foi criada em 1938 (*Ley 12.363*) visando consolidar os limites internacionais e garantir o controle sobre as populações indígenas que habitavam o território nacional. (BENEDETTI; SALIZZI, 2013).

A mudança da visão funcional puramente defensiva das fronteiras tem início na Argentina com a publicação da *Ley 18.575*, em 30 de janeiro de 1970, que criou as *Zonas y Áreas de Fronteras para el Desarrollo*. Essa nova normativa teve como objetivo estabelecer áreas na zona de fronteira que, de acordo com sua situação e características especiais, requerem promoção prioritária para seu desenvolvimento. (ARGENTINA, 1970, Art. 3).

Benedetti e Salizzi (2013) descrevem a troca das forças fronteiriças de liderança militar para forças civis, através das sucessivas mudanças ministeriais às quais a Gendarmería Nacional e a Prefectura General Marítima estavam subordinadas. Começando em 1984 quando ambas as organizações deixaram de ser associadas às

⁷ Atualmente é denominada *Prefectura Naval Argentina* e é uma autoridade marítima. Atuando como força de segurança para o desempenho das funções de polícia de segurança da navegação, prevenção da ordem pública, proteção ambiental, polícia judiciária, auxiliar aduaneira, migratória e sanitária.

Forças Armadas. Essas mudanças também referem-se ao movimento de transferência do complexo de atividades fronteiriças ao Ministerio del Interior, parte da diminuição progressiva da área de defesa sob a alçada das forças militares após o fim da ditadura militar argentina. (CUTRONA, 2010).

A fim de unificar as normativas jurídicas para as fronteiras, tendo em vista as confluências *entre o Decreto/Ley 15.385/44 e a Ley 18.575*, foi publicado em 1994 o Decreto nº 887. O objetivo do decreto foi padronizar os limites e normas aplicadas às duas zonas, já que foram identificadas incompatibilidades entre as duas legislações para a implantação de medidas e ações de desenvolvimento devido às restrições. Assim, as *Zonas de Seguridad de Frontera* e as *Zonas de Frontera para el Desarrollo* ficam sujeitas ao mesmo regimes jurídico.

De acordo com Cutrona (2010) a forma com que foi montada a arquitetura jurídica e institucional do sistema de fronteiras argentino repercute atualmente na falta de efetividade das ações que ele propõe, resultando em um regime com padrões ambíguos, justapostos, informais e, até certo, ponto arcaicos. Apesar de adotar premissas claras sobre seus objetivos e missões, não conta com o mesmo esclarecimento da maneira de execução delas. A quantidade de normas, decretos e resoluções publicadas ao longo do tempo resultam em regulamentações sobrepostas e por vezes conflitantes. Além disso, a falta de interconexão e organização entre as entidades com prerrogativas de atuação nas *Zonas de Seguridad*, resulta na confusão de suas atribuições e execução de tarefas justapostas. De maneira similar, a falta de esclarecimento dos gestores brasileiros sobre as políticas de segurança e defesa para a fronteira brasileira refletem na falta de detalhamento e atribuições das instituições envolvidas nesses temas. (FAGUNDES, 2018).

Ambos os históricos de atos legislativos demonstram a criação de um projeto do Estado em afirmar sua soberania e controle territorial a partir de suas fronteiras. Até o presente momento, permanece em vigor para a definição e uso da faixa/ zona de fronteira, a Lei nº 6.634/79 no Brasil e o Decreto/ *Ley nº 15.385/44* na Argentina. Por isso, mantêm-se ainda hoje uma série de restrições sobre o uso e ocupação das terras próximas à linha internacional, além de limitar ao poder central e aos conselhos de defesa nacionais, as decisões sobre esses usos. O viés nacionalista e defensivo

desses dispositivos jurídicos pode ser revelado pela presença de alguns pontos: as disposições sobre a presença de estrangeiros através aquisição de terras e imóveis nessas zonas; a concessão para exploração de serviços públicos como abertura e instalação de vias de transporte, comunicação e empresas destinadas à exploração de recursos minerais e; o exercício dos serviços de segurança e repressão nas fronteiras por forças policiais federais.

Embora as leis referidas ainda estejam presentes como base jurídica sobre qualquer tema relativo à fronteira, ao final do século XX as políticas e ações fronteiriças passam a ser influenciadas pelo cenário internacional, marcado por movimentos econômicos e regionais parte do Novo Regionalismo. Na América do Sul esse cenário induziu à reestruturação de políticas, economia e escalas de relações, parte dos movimentos regionais de integração entre os países da região. Dentre os processos que impulsionaram esse movimento está a estabilidade geopolítica da região e a redemocratização de governos após longos períodos de ditaduras militares, que conduziam à rivalidade e hostilidade entre os países vizinhos. (COSTA, 1999). Um dos catalisadores desse movimento de integração é a aproximação entre Brasil e Argentina, cujos esforços ao criar uma zona de paz no Cone Sul culminaram posteriormente na criação do Mercosul. (CARNEIRO; BRUHN, 2018; COSTA, 1999). Esse cenário exigiu um grande desprendimento de energia por parte do Estado em montar um arcabouço institucional que pudesse conduzir o processo de integração regional. Internamente os Estados reestruturaram seu próprio aparato institucional e administrativo, marcado pela predominância da atuação militar no âmbito de assuntos civis, além de renovarem a forma de condução das políticas de relações exteriores. Ao que consta as fronteiras nesse cenário, internamente as políticas de ordenamento territorial foram sucessivamente englobando essas regiões em estratégias de desenvolvimento regional. Já quanto ao processo de integração regional, essas passaram a fazer parte das políticas e ações de blocos regionais como estratégia de integração entre os países.

4.3 A região de fronteira entre Brasil- Argentina

As regiões de fronteira são espaços de grande complexidade sendo suas dinâmicas marcadas pela dupla condição de controle e interação. O isolamento dessas regiões dos centros nacionais de seus respectivos países é dado pelo vício de origem das políticas e investimentos do Estado nessas áreas. De maneira geral, são regiões com pouco peso político e econômico em relação ao restante do território, baixa densidade populacional, ausência de redes de transporte e de comunicação. (MACHADO, 2005). Tendo sido utilizadas por muito tempo como zonas tampão para impedir o avanço territorial do Estado vizinho, essas regiões estiveram também isoladas do território ao lado. Ainda assim, a perspectiva sobre essa região tem sido reorientada por políticas e ações multiescalares. Desde o final do século XX, diferentes mecanismos legais e políticos foram criados por atores estatais e supranacionais visando maior integração dessas regiões com a conjuntura social e econômica do restante do país. Além disso, no contexto de integração regional, essas regiões têm se transformado em zonas de cooperação entre países vizinhos (ibid.).

No Brasil, as áreas próximas de sua fronteira contam com diversas assimetrias de ordem territorial e econômica. Na Faixa de Fronteira, em que estão incluídos 588 municípios, vivem aproximadamente 10 milhões de habitantes, possui níveis de desenvolvimento socioeconômico inferiores à média. (SPEROTTO *et al.*, 2017).

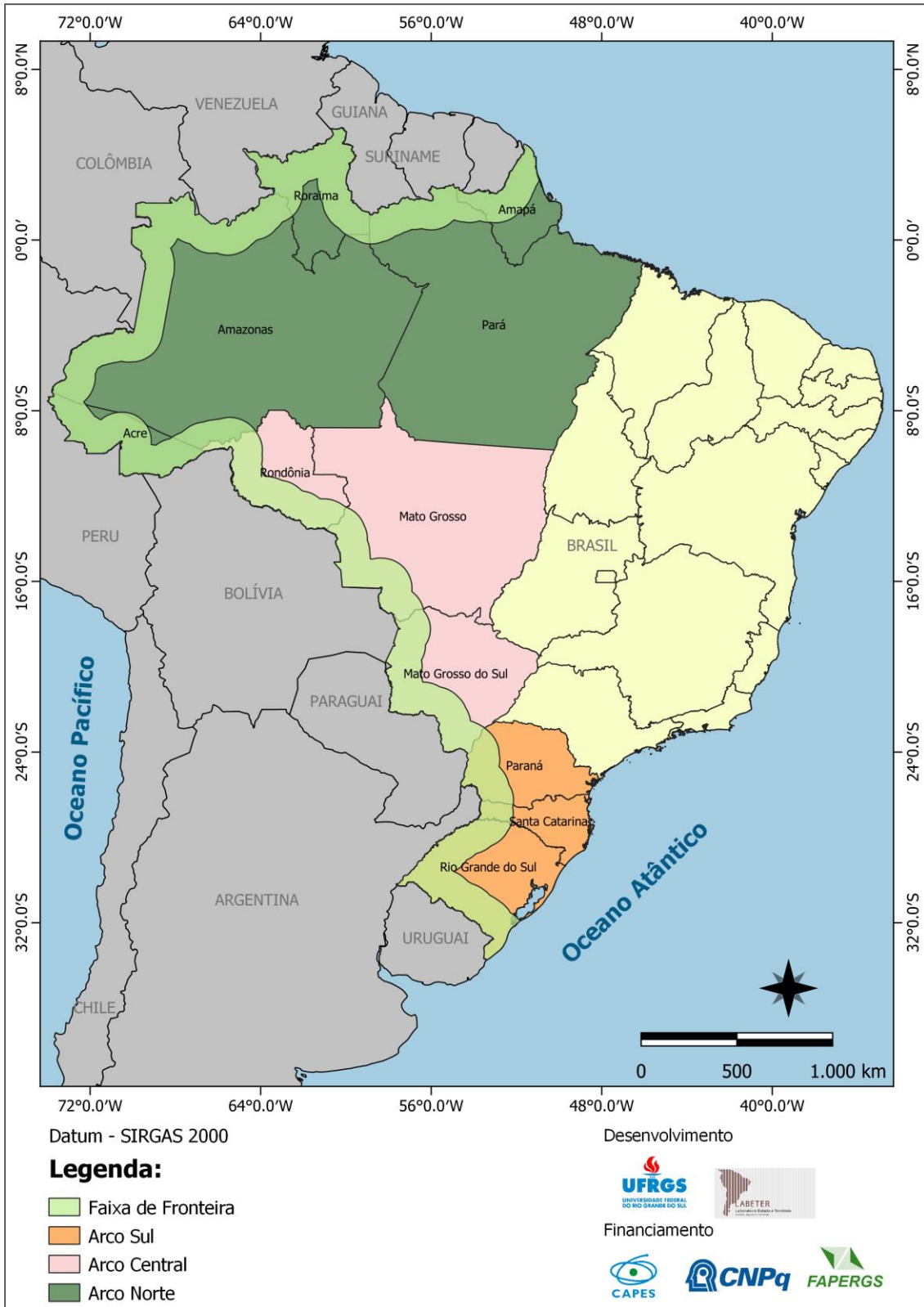
A fim de orientar as políticas públicas e investimento federais, o estudo publicado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso em 2005 intitulado "Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira" (PDFF) propôs novos parâmetros de regionalização da Faixa de Fronteira, identificando sub-regiões, zonas contínuas e contíguas e agrupando-as de acordo com as características econômicas, culturais e sociais dos estados limítrofes. Um princípio do estudo foi a diferenciação entre faixa e zona de fronteira, característica adotada posteriormente pelas políticas de fronteira do governo brasileiro de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-

2010)⁸. De acordo com Steiman e Machado: “A zona de fronteira seria composta pelas faixas de cada lado do limite internacional, caracterizando-se por interações que, embora internacionais, criam um milieu próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional”. (2002, p. 11–12). Essa zona, ao mesmo tempo que é separada por regimes políticos de Estados distintos, é um espaço de contato entre populações locais que interagem constantemente apesar e, por meio, da linha divisória internacional.

Na regionalização proposta, foi feita uma macrodivisão da faixa de fronteira, definindo três arcos de fronteira e dentro deles 17 sub-regiões, a partir de critérios econômicos da base produtiva e culturais. O Arco Norte, compreende a Faixa de Fronteira dos estados do Amapá, Pará, Amazonas e os estados de Roraima e Acre (totalmente situados na Faixa de Fronteira). O segundo é o Arco Central, que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Por último, o terceiro arco é o Arco Sul, que inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

⁸ Em 2009 o programa é reestruturado e publicado com o nome: “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”.

Figura 3 - Arcos de Fronteira



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Norte é o com maior extensão fronteiriça, porém com o menor número de municípios, a menor população (18,3%) e o menor grau de urbanização (69,6%) em comparação aos outros arcos. O Arco Central abriga 23,1% da população fronteiriça e conta com taxas de urbanização mais elevadas, 76,3%. Ainda assim, é o Arco Sul que abriga a maior quantidade de municípios fronteiriços, 418 ao total, sendo 196 no Rio Grande do Sul, 139 no Paraná e 83 em Santa Catarina. Além do maior número de municípios, nesse arco também está a maior parte da população fronteiriça (58,7%) e o grau de urbanização mais elevado (77,3%).

O Arco Sul de fronteira, no limite entre Brasil e Argentina, abrange os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, e as províncias argentinas de Corrientes e Misiones. Essa região fronteiriça teve um processo histórico de ocupação baseado em campos naturais ocupados por grandes estâncias de gado e forte influência religiosa e indígena (guarani) das missões jesuíticas do século XVIII. (BRASIL, 2005). Cammarata (2004) aponta que entre os atributos históricos em comum dessa região estão o repovoamento simultâneo e similar com, ao final do século passado, uma frente extrativista da erva-mate e madeira; uma colonização similar agrícola com imigrantes alemães, italianos, escandinavos, entre outros; uma longa história de relações fronteiriças nunca interrompida dada pela livre circulação de pessoas e mercadorias; e um comércio ativo incluindo o contrabando.

Grande parte dos fluxos migratórios de fronteira entre os países parte do Mercosul são parte do processo de valorização de terras. Carneiro (2013) explica que o crescimento de imigrantes brasileiros em regiões fronteiriças de países vizinhos tem sido motivado pela expansão da fronteira agrícola. Na Argentina, como forma de impedir esse movimento, o governo teve como estratégia a criação de áreas de preservação ambiental próximas à linha de fronteira, como a Reserva de la biosfera Yabotí, localizada na província de Misiones na fronteira com o Brasil, criada em 1992. Essa província destaca-se em virtude do projeto de conservação ambiental empreendido na região, sendo que 80 unidades de conservação protegidas são divididas em 67 níveis distintos de proteção ambiental que ocupam 16% da superfície territorial da província. (ESCOBAR, 2020). Além disso, destaca-se devido à sua situação geopolítica, já que tem 1.267 quilômetros de fronteira com Brasil e Paraguai e,

somente, 90 quilômetros de limite com outra província argentina, Corrientes. (DIETZ, 2008).

A base econômica dos estados e províncias localizados nos limites entre os dois países é predominantemente centrada na agricultura e pecuária. De acordo com Pêgo (2021), a base econômica do arco sul é centrada no agronegócio, sendo o cultivo da soja a atividade predominante na maior parte dos municípios dessa região. Também, a criação de bovinos é predominante nos estados desse arco, ainda que em Santa Catarina destaque-se a criação de bovinos e aves.

As duas províncias argentinas, Corrientes e Misiones, têm seus principais setores produtivos também baseados no agronegócio. Em Corrientes predominam o setor pecuarista, arrozeiro, silvicultura, assim como o plantio de erva mate e plantas cítricas. (ARGENTINA, 2021). Em Misiones, assim como em Corrientes, destaca-se o setor da silvicultura e do plantio de erva-mate, porém, ainda fazem parte do setor produtivo da região o plantio de tabaco e o turismo. Misiones ocupa a primeira posição nacional no plantio de erva-mate, sendo o principal destino da produção o mercado interno.

A situação geopolítica e a atividade econômica desenvolvida em Misiones reflete diretamente em seu ambiente demográfico. Os departamentos mais próximos da fronteira com o Brasil são os com menor densidade demográfica, enquanto os departamentos da região sudoeste (Capital e Oberá), no interior da província, concentram mais de 39% da população total. (ARGENTINA, 2018). A situação é similar à do estado de Santa Catarina, onde as maiores densidades populacionais estão nos municípios próximos ao litoral do estado, em contrapartida aos fronteiriços. (IBGE, 2017b). No estado do Paraná, a maior parte da população se concentra na Mesorregião Metropolitana de Curitiba, a capital do estado localizada na região leste paranaense, correspondendo a mais de 30% da população. (IBGE, 2017a).

Ainda que a região sudeste, composta pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, apresente o maior valor do Produto Interno Bruto (PIB), os estados da região sul do Brasil, fronteira com a Argentina, ocupam as posições seguintes dos maiores PIBs do país. Condição diferente das províncias argentinas de Misiones e Corrientes, já que são as menores economias provinciais da Argentina. Na

Argentina, além disso, somente a província de Buenos Aires agrupa mais de um terço da população do país e possui os maiores índices socioeconômicos do restante do território. (IGN, 2010).

4.4 Cidades gêmeas

Entre os municípios fronteiriços, destacam-se os que possuem um alto grau de interação com o município estrangeiro vizinho. Esses municípios, denominados como “cidades gêmeas”, estão localizados próximo à linha de fronteira internacional onde, por meio da continuidade territorial e das relações que estabelecem com o município vizinho estrangeiro, formam adensamentos populacionais transfronteiriços. O antigo Ministério da Integração Nacional, através da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, define as cidade gêmeas como:

Art. 1º Serão considerados cidades gêmeas os Municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. (BRASIL, 2014).

No total, 33 pares de municípios são classificados como cidades gêmeas pelo governo brasileiro. As dinâmicas estabelecidas nessas cidades envolvem interações formais e informais entre atores públicos e privados de ambos os lados da fronteira, assim como fatores relacionados à segurança, economia, política e aspectos culturais ligados a outras escalas de poder, sobretudo a nacional. Nessas cidades as interações transfronteiriças são mais desenvolvidas devido a participação ativa de suas populações em redes de articulação local e regional e acordos de cooperação entre as autoridades locais.

Figura 4 - Cidades gêmeas



Fonte: Luísa Caye, 2022.

É em grande parte devido ao projeto de integração promovido pelo Mercosul que o Arco Sul da fronteira brasileira possui uma intensa atividade transfronteiriça, onde podem ser encontrados o maior número de postos da Receita Federal e de cidades gêmeas. Entre outras razões para a maior concentração no número dessas cidades nesse arco estão os incentivos históricos das correntes de povoamento, a ausência de grandes barreiras naturais como as florestas densas da região norte, assim as melhores condições nos eixos de circulação terrestre em comparação aos demais arcos. (MOURA; OLIVEIRA, 2018).

Na classificação de cidades gêmeas do MI, está disposto que esses municípios, no caso da linha de fronteira fluvial, podem ou não estar articulados por obras de infraestrutura. Contudo, conforme aponta Machado (2005), ainda que o predomínio de vias fluviais não impeça o aparecimento de cidades gêmeas, em muitos casos inibe seu crescimento quando da falta de conexão física entre elas. A diferença no número e na localização de cidades gêmeas ao longo da fronteira tem como principais fatores a disposição dos eixos de circulação terrestre sul-americanos, a densidade do povoamento, a presença de grandes obstáculos físicos e a história econômico-territorial da zona de fronteira. (MACHADO, 2005).

A fronteira com a Argentina é a que possui o maior número de pontes binacionais em comparação ao restante da faixa de fronteira, contando com seis estruturas localizadas em cidades gêmeas e em municípios fronteiriços. Existem dezesseis cidades gêmeas nessa fronteira e somente um conjunto desses agrupamentos localiza-se no estado de Santa Catarina, sendo esse o agrupamento de cidades de interesse dessa pesquisa. No limite entre os estados de Santa Catarina e Paraná com a província de Misiones está localizado um conjunto de três cidades, caracterizadas por uma tríplice fronteira ou cidades trigêmeas. A região conhecida como Tri fronteira abriga as cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones), localizadas em uma pequena porção de fronteira seca entre Brasil e Argentina, constituindo uma só mancha urbana, já que uma rua divide as três cidades.

Figura 5 - Cidades gêmeas Dionísio Cerqueira (SC)/ Barracão (PR)/
Bernardo de Irigoyen (Misiones)



Fonte: Luísa Caye, 2022.

De acordo com dados do IBGE, a população estimada de Dionísio Cerqueira (SC) em 2021 é de 15.592 pessoas e a de Barracão é de 10.347 pessoas. Em 2010, o IBGE calcula que no município catarinense possuía aproximadamente 69% de população urbana e 31% de população rural. (IBGE, 2011). Já a população urbana de Barracão, no Paraná, representava 72% e a rural 28%. Bernardo de Irigoyen (Misiones) consta com uma população total de 13.768 habitantes, dos quais 6.492 são população urbana e 7.276 rural, de acordo com os dados do INDEC referentes ao ano de 2010. (INDEC, 2021). A maior área territorial dos três municípios é de Dionísio Cerqueira que corresponde a 378,843 km², já que Barracão conta com uma área de 171,402 km² e Bernardo de Irigoyen com 1.064,00 km².

O PDFF propõe um modelo para a tipologia das interações transfronteiriças aplicada para as cidades gêmeas como forma de entender cada situação de fronteira. Foram propostos cinco modelos para fundamentar a tipologia das interações, levando em conta as diferenças geográficas, ações do Estado e o tipo de relação que os habitantes de regiões contíguas mantêm. Nesse estudo, Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen foram classificados com a interação do tipo sinapse. As cidades gêmeas desse modelo são altamente dinâmicas ao que se refere à interação entre elas, possuem um alto grau de troca entre suas populações e, em geral, possuem apoio do Estado para o fortalecimento dos fluxos transfronteiriços, como por meio da construção de infraestruturas de conexão. Em alguns casos, o interesse do Estado em estabelecer nessas cidades mecanismos de apoio às trocas comerciais, por vezes faz com que os fluxos do comércio internacional se sobreponham aos locais.

5 PROCESSOS DE TRANSFRONTEIRIZAÇÃO E REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS

Este capítulo procura explorar o termo processo de transfronteirização sob um patamar teórico e prático. Para isso, este capítulo é dividido em cinco partes. Inicia-se com a apresentação do conceito a partir de autores que o utilizam no contexto regional da América do Sul. Após isso, utilizando uma análise multiescalar, apresenta-se os aspectos que têm construído as regiões transfronteiriças no espaço interior do Mercosul. Nessa parte fica evidenciado o papel dos fluxos econômicos transregionais do Mercosul na construção de redes que reestruturam territórios e fronteiras.

A partir da terceira parte do capítulo são introduzidos os processos de transfronteirização que vem reestruturando as dinâmicas transfronteiriças nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen. Primeiro parte-se da contextualização histórica e espacial que caracteriza esse trio de cidades como uma microrregião transfronteiriça. Nessa escala, a maneira como desenvolvem-se as relações e interações de cunho social, laboral, familiar e comercial, estruturam um processo local transfronteiriço. Na quarta parte explora-se a relação do porto seco localizado em Dionísio Cerqueira com recentes transformações e projetos multiescalares ao que se refere à reestruturação de redes transregionais e transnacionais de circulação de mercadorias. Na quinta e última parte descreve-se os fluxos pendulares que formam o cotidiano transfronteiriço no trio de cidades.

5.1 Processos de transfronteirização

Schweitzer (2000) desenvolve a ideia de que, no Mercosul, os processos transfronteiriços em que ocorrem as interações transfronteiriças mais intensas, assim como aqueles que constroem novas identidades nas fronteiras internas do bloco, estão ligados a mudanças na função das fronteiras. Assim, esses processos têm lugar no momento em que as fronteiras deixam de representar uma barreira e passam a desempenhar diferentes funções. O processo de transfronteirização não significa a

dissolução de uma fronteira, mas sim dinâmicas territoriais de diferentes escalas que, em via de regra, atravessam as fronteiras políticas entre territórios distintos.

Adota-se neste trabalho o conceito de processos de transfronteirização, em conformidade ao entendimento dos autores Rückert *et al.* (2015), os quais utilizam o conceito como uma “tentativa teórico-metodológica de explicitar os atuais processos em curso em diferentes realidades macro e microrregionais”. (p. 102). Nesse ângulo, processos transfronteiriços estão sujeitos a diferentes conjunturas espaço-temporais, em que emergem múltiplas formas de territorialização as quais reestruturam territórios e fronteiras.

As distinções entre as escalas e atores de processos transfronteiriços revelam as dinâmicas contidas em cada uma delas, assim como o uso dado a essas regiões. Para isso utiliza-se as considerações feitas em Schweitzer (2000) acerca desse processo e suas escalas. Na escala *nacional* os processos transfronteiriços são percebidos pelo desenvolvimento da integração comercial através do aumento do comércio internacional, pela migração itinerante, pelo turismo, por trabalhadores sazonais e pelo contrabando. Para a consolidação desses fluxos torna-se necessária a conexão física entre territórios distintos, assim como o estabelecimento de pontos de fronteira habilitados para a passagem de pessoas e bens onde estão presentes autoridades governamentais para a fiscalização desses fluxos. Ao contrário das atividades relacionadas à segurança, que são distribuídas ao longo da fronteira, as funções de controle são posicionadas nos locais onde é realizada a passagem.

Na escala *regional* e *local* esse processo é indicado pelo comércio de fronteira, o consumidor de fronteira, o trabalhador fronteiriço, variações da transmigração, além do turismo de compras na fronteira. O comércio internacional e o comércio de fronteira diferenciam-se pelos atores e pelos produtos comercializados. Na escala *local*, o comércio e contrabando de “formiga”, são impulsionados por variações sazonais e cambiais e caracterizam-se pela compra de produtos por habitantes locais com o principal objetivo à consumação própria. Na explicação do autor, a transmigração é realizada por atores que transitam entre os dois lados da fronteira para trabalho e utilização de serviços.

Na visão de Haesbaert (1999), mediante a multiescalaridade e intensificação de redes articuladas em pontos distantes do território, não há mais como identificar uma região definida pela contiguidade espacial. A região, enquanto conceito, deve ser tratada dentro de um patamar teórico, o regional como método de interpretação de análise e interpretação do fenômeno regional, neste caso, a transfronteirização. Já a regionalização é o instrumento que delimita a unidade de análise a partir de fenômenos pré-definidos pelo pesquisador.

Então, a transfronteirização é entendida como um fenômeno espacial e regional formada a partir de fluxos que reestruturam as fronteiras políticas entre territórios, sendo estes as variantes dos processos de transfronteirização. De acordo com a escala desses processos, o conceito de região pode ser referido como Macrorregião, situada entre a unidade nacional e sistema global; Mesorregião, sendo essa um arranjo e processo espacial que pode ser estatal, ou não, de médio alcance, e; Microrregião como o primeiro nível de regionalização. (SÖDERBAUM, 2003).

Em diferentes escalas e intensidades, os processos de transfronteirização são dependentes de acordos e infraestruturas físicas e que facilitem a circulação de pessoas e bens. Enquanto na escala nacional a importância da conexão dá-se principalmente para o escoamento da produção e trocas comerciais, na escala local, na ausência de uma fronteira seca, as cidades fronteiriças dependem de uma infraestruturas física ou meios de contornar o obstáculo que divide as duas cidades.

Assim, entende-se que as redes formadas dentro do espaço regional do Mercosul e, mais especificamente, da Bacia do Prata, transformaram esse espaço em uma região altamente dinâmica levando em conta o desenvolvimento de redes de relações e a intensidade dos fluxos de circulação. Contudo, processos macrorregionais como a estagnação do processo de integração, aproximação comercial do Brasil e Argentina com países exteriores ao bloco, alteração dos principais eixos e modais de transporte, assim como a recente pandemia da Covid-19, têm transformado a rede de relações e circulação da Bacia do Prata.

Na escala do Mercosul, diversos estudos apontam para a existência de um espaço estratégico e dinâmico dentro do bloco, levando em conta a maior densidade das redes de circulação, redes de cidades, redes de cooperação, fluxos de comércio e

atividades. (COSTA, 2022). Referindo-se à *core área* do bloco, Costa (2022) aponta que novas tendências e mudanças de rumo em curso tem redesenhado esse espaço dinâmico. De acordo com o autor, em uma escala inferior à da Bacia do Prata, o “corredor Mercosul”, formado pela área da rede de circulação que parte de Santiago e passa por Mendoza, Córdoba, Buenos Aires, Montevideu, Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e termina em Belo Horizonte, não corresponde mais à realidade vigente dos fluxos de transportes e mercadorias.

5.2 Regiões transfronteiriças

Ainda que na América do Sul inexistam regiões transfronteiriças como unidade de planejamento e gestão territorial, utiliza-se aqui essa conceituação como forma de entender alguns dos processos territoriais que ultrapassam as fronteiras entre países vizinhos.

O conflito territorial que marcou a relação entre Brasil e Argentina durante a maior parte do século XX resultou na falta de infraestruturas para a conexão física entre esses países vizinhos. Além de concentrarem em suas fronteiras suas maiores guarnições militares, a diferença das bitolas entre as ferrovias brasileiras e argentinas tornavam penoso o trânsito de cargas nessa fronteira pelo modal ferroviário⁹. (DIETZ, 2008).

Como advento da aproximação da relação entre Brasil e Argentina, suas fronteiras passaram a representar uma área de transição e ou comunicação entre os países. (CARNEIRO, 2013). Ainda que a tensão entre os dois países não fosse um impeditivo para as interações na zona de fronteira, a disposição política após o estabelecimento das relações bilaterais permitiu com que fossem feitos maiores investimentos em infraestruturas para a articulação e integração dessas zonas.

⁹ O Brasil chegou, até mesmo, a construir suas ferrovias com bitola estreita (1,00 m), a fim de que, em caso de guerra, os trens argentinos, feitos para bitola larga (1,40 m), não pudessem utilizá-las”. (DIETZ, 2008, p. 39).

Na região sul do Brasil, fronteira com a Argentina, a conclusão da construção da ponte rodoferroviário internacional sobre o rio Uruguai em 1945 fez com que esse passo de fronteira se torna-se um ponto chave para as conexões rodoviárias e ferroviárias internacionais da Bacia do Prata e do Mercosul ao interligar as metrópoles de São Paulo e Buenos Aires. (COSTA, 2022). Nesse ponto, segundo Schweitzer (2000), os grandes centros políticos do país possuem um papel hegemônico para o ordenamento do território, determinando a ligação territorial entre pontos distantes. No caso do Mercosul, as cidades de Buenos Aires e São Paulo, assim como outras capitais políticas e econômicas, desempenham e formam a rede territorial de escoamento da produção, principalmente através do transporte marítimo. (DIETZ, 2008).

A utilização do modal rodoviário e o predomínio de um limite fluvial entre os dois países envolve investimentos em infraestruturas que permitam a realização do comércio bilateral. Para isso, depende-se de rodovias e pontes que proporcionem a interconexão dos sistemas de transporte desse modal. (DIETZ, 2008). Atualmente, o principal modal de transporte utilizado pelo Brasil e Argentina é o modal rodoviário. O Brasil possui uma malha rodoviária com 1.719.991 km de extensão, e representa cerca de 60% da matriz do transporte de cargas e passageiros no país. (CNT, 2019). A malha ferroviária brasileira é de aproximadamente 59.559 km de extensão e possui participação de 20,7% na movimentação anual de cargas e passageiros. Na Argentina, a rede rodoviária conta com mais de 500.000 km de rodovias, enquanto sua rede ferroviária possui somente 19 mil km explorados atualmente. (ARGENTINA, 2019).

Nesse ambiente transnacional e econômico, as cidades de fronteira são consideradas importantes elementos na conexão e no controle dos fluxos transfronteiriços. (CAMPOS, 2016). Nessa escala, a funcionalidade atribuída pelo capital a essas cidades está na configuração de espaços para a passagem de grandes fluxos, assim como espaços de controle e gestão. (Ibid.). Por isso, grande parte dos projetos incorporados a essas regiões estão relacionados principalmente à promoção de meios para controle e fluidez da circulação internacional, organizando redes técnicas e normativas. Parte disso, ao final do século XX e início do século XXI, pode ser observado o aumento do investimento do governo brasileiro nas aduanas na fronteira com a Argentina, como pela inauguração em 1997 da Ponte Internacional São Borja-

Santo Tomé e a implementação do Centro Unificado de Fronteira, instalado na margem argentina dessa ponte. (CARNEIRO, 2008).

Rückert e Carneiro (2013), destacam que as obras de infraestrutura da IIRSA/COSIPLAN direcionadas à região da Bacia do Prata, como é o caso das pontes internacionais, tendiam a produzir ou alterar conectividades transfronteiriças. Trabalhos como Carneiro (2013), Dietz (2008) e Rückert (RÜCKERT; CARNEIRO; UEBEL, 2015; RÜCKERT; CARNEIRO, 2018; RÜCKERT; CARNEIRO; FONSECA, 2021) apontam que, a partir de variáveis como origem comum da ocupação territorial, adensamentos urbanos e conexões de infraestruturas internacionais, a região da Bacia do Prata pode ser compreendida como uma região transfronteiriça em processo embrionário. Essa macrorregião, de acordo com os autores, coincide com o núcleo geoeconômico do Mercosul.

Em outra escala de um processo transfronteiriço, no espaço interno da Bacia do Prata, Schweitzer (2000) em sua tese identifica alguns adensamentos populacionais nas fronteiras nas fronteira entre o sul do Brasil, a Argenta e o Paraguai, como microrregiões transfronteiriças. Certas cidades fronteiriças foram incorporadas às redes técnicas de circulação, concentrando nesses pontos de fronteira os fluxos de entrada e saída em território nacional. A ação estatal, ao organizar pontos fronteiriços nessas cidades, direcionou fluxos que, posteriormente, as tornaram urbanizações transfronteiriças. Nesse sentido, algumas cidades localizadas na fronteira entre Brasil e Argentina destacam-se devido ao seu dinamismo econômico.

O maior enlace fronteiriço da América do Sul, a tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, além de configurar como um relevante centro logístico na rede de circulação do Mercosul, também destaca-se nas atividades turísticas, de geração de energia e de comércio. (COSTA, 2022). Outro par de cidades fronteiriças que destacam-se quanto à sua participação na fluidez do comércio internacional é Uruguiana (BR) e Paso de Los Libres (AR). A partir da ponte construída entre as duas cidades, esse passo de fronteira passou a receber grande parte dos fluxos internacionais que circulam na Bacia do Prata.

Novas dinâmicas territoriais vêm se apresentando ao que concerne a mudança no circuito espacial de transporte de mercadorias entre países do Mercosul. Costa

(2022) atribui essa mudança ao crescimento econômico e modernização da infraestrutura do Paraguai que, por consequência, acaba por impulsionar seus enlaces com a Argentina e com o Brasil. Em sua análise, devido a novas articulações existentes ou projetadas de hidrovias, rodovias e ferrovias, a reconfiguração da core área do Mercosul tem tomado espaço na grande *hinterland* da Bacia do Prata, vertebrada pela hidrovia Paraguai - Paraná. O autor conclui que esse redesenho parte do fortalecimento de interações fronteiriças platinas em contrapartida à tendência de retração e declínio de alguns dos arranjos mais antigos como parte da rede rodoviária de projeção internacional e suas passagens fronteiriças como em Uruguaiana (BR) e Santana do Livramento (BR).

Nessa reestruturação destacam-se os adensamentos populacionais transfronteiriços localizados na *hinterland* da Bacia do Prata, ou cidades gêmeas, como o caso de Posadas (AR) / Encarnación (PY) e os centros que constituem a Tríplice Fronteira de Iguazu, formados por seis centros conurbados, encabeçados por Ciudad del Este (PY), Foz do Iguazu (BR) e Puerto Iguazu (AR), que formam nós transfronteiriços de grande dinamismo.

Conforme apontado, a região da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina possui intensas interações transfronteiriças entre seus centros urbanos. Assim, diante da aglomeração e interação urbana na região e de sua zona de influência, que compreende áreas de seu território nacional, assim como áreas em territórios estrangeiros, Carneiro (2013) identifica nessa fronteira a criação de uma região transfronteiriça. Durante o período de tensão entre os governos nacionais dos três países, essas cidades localizavam-se na antiga zona tampão, contudo, as relações entre esses governos nacionais começam a se transformar na década de 1970 com a construção da Usina de Itaipu no rio Paraná, durante o período militar. A rápida urbanização da região e, conseqüente, desenvolvimento econômico começam a surgir durante os anos 60 após a construção da Ponte da Amizade entre Brasil e Paraguai.

Em sua tese de doutorado, Carneiro (2013) explica que os processos de transfronteirização na Tríplice Fronteira podem ser classificados em tipos dominantes e secundários. Os processos dominantes foram primeiramente consolidados pelo turismo das Cataratas, pela construção de Itaipu e, a partir da década 1980, desenvolveu-se o

turismo de compras e o contrabando. Já os processos secundários são desenvolvidos pela ação de novos atores como trabalhadores pendulares, funcionários públicos, entre outros. Na visão do autor, a Tríplice Fronteira poderia ser considerada “uma espécie de *Heartland* sul-americano, uma vez que configura um grande nó estratégico do Cone Sul e do MERCOSUL”. (p.119). As atividades econômicas desenvolvidas na região a tornam o maior e mais movimentado enlace fronteiriço da América do Sul, mesclando com atividades turísticas pelas cataratas, de geração de energia elétrica da Usina Hidrelétrica Binacional Itaipu e o comércio voltado para a reexportação e o turismo de compras de Ciudad del Este (PY). (COSTA, 2022).

A mobilidade espacial que caracteriza as relações sociais na fronteira é produzida e produto da tensão constante entre fluidez e fixidez, contemplando os transportes, os fluxos, as migrações, os deslocamentos e a circulação. (BENEDETTI, 2011). Na escala local, os laços e interações entre populações fronteiriças em diversas regiões, já existiam antes da demarcação de limites e a formação de identidades nacionais diferentes. Por isso, o movimento recente das políticas regionais transfronteiriças tem sido em reconhecer, formalizar essas interações e facilitar a circulação nessas regiões. As políticas e projetos desenvolvidos e implementados dentro de um modelo *top-down*, podem ou não ser sentidos pela população fronteiriça. A implantação de infraestruturas que conectam duas cidades gêmeas, por exemplo, pode facilitar a circulação da população residente. Por outro lado, a instalação de objetos e normas de controle na fronteira podem representar uma barreira para a circulação cotidiana.

Interpreta-se que o recente Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (2019) é um passo para a institucionalização de microrregiões transfronteiriças dentro do bloco. Essa consideração leva em conta que o acordo tem como base a facilitação da integração de comunidades transfronteiriças a partir da facilitação à obtenção e acesso a direitos comuns e serviços públicos, formando um espaço regional transfronteiriço em que fazem parte municípios de territórios distintos.

Como poderá ser atestado nos tópicos a seguir, a microrregião constituída pelas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones) faz parte do atual processo transregional de reestruturação do fluxo de bens

e pessoas no espaço estratégico do Mercosul. Os projetos e infraestruturas instalados e/ou previstos para a região, principalmente aqueles vinculados à exportação e importação de mercadorias, têm transformado e aumentado o peso político e econômico dessa região transfronteiriça.

5.3 Interações transfronteiriças nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones)

Reitel e Zander (2004) propõem que ao pensar nos movimentos e relações em regiões contíguas, porém separadas pelo limite político entre dois Estados, fala-se de um espaço transfronteiriço. Essa condição supõe que em uma fronteira onde existe um certo grau de porosidade, estabelecem-se espaços (de curtas distâncias) nos quais a ligação entre ambos os lados da fronteira ultrapassa os limites territoriais. No caso da análise das interações transfronteiriças deve-se levar em conta o conjunto de interações materiais e imateriais estabelecidas em regiões de fronteira. (FERRARI, 2013). Essas interações são parte da relação entre atores com interesses distintos e podem ser percebidas em diferentes escalas.

Souza (2017) entende que o estudo das interações (transfronteiriças) unicamente sob a perspectiva de processos de integração regional fomentados por organizações e instituições, estabelece a fronteira como um objeto limitador a esse processo, algo a ser dissolvido. Nessa óptica, na falta da atuação dessas organizações, a fronteira permanece inerte, estando presente somente nas políticas *top-down*. O autor sugere que uma melhor abordagem para essas interações seria a partir da perspectiva teórica do regionalismo, que compreende o movimento de processos em diversas escalas e atores, incluindo as interações no nível local. Assim, retoma-se a fronteira como fruto das práticas sociais em diferentes escalas, com lógicas e atributos próprios e, por vezes, conflitantes.

As interações transfronteiriças ocorrem no espaço regional da fronteira e correspondem às relações que se estabelecem em zonas de fronteira como resultado de forças econômicas, políticas e sociais em diversas escalas, supranacional, nacional, regional e local. A escala torna-se um problema analítico e operacional na medida em

que cada escala revela processos e atores, que atribuem à fronteira significados e lógicas distintas. Nessa perspectiva, as cidades gêmeas são o meio geográfico que melhor exprime as dinâmicas transfronteiriças ao apresentarem no dia a dia diferentes processos e interações econômicas, culturais e políticas multiescalares. (MACHADO, 2005).

O convívio transfronteiriço diz respeito a diferentes aspectos materiais e imateriais das interações estabelecidas em regiões de fronteira. Além dos aspectos econômicos e aduaneiros, representados em sua maior parte pelo fluxo de mercadorias através da linha de fronteira, o convívio é também formado por aspectos imateriais que correspondem às relações interpessoais, como relações trabalhistas, laços de parentesco e amizade. (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016).

Embora a maior parte do limite entre Brasil e Argentina seja através de fronteira fluvial, as cidades gêmeas Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen fazem parte de uma fronteira seca, aspecto que facilita as interações e fluxos na região. Em Dionísio Cerqueira é possível encontrar como atração turística o Marco das Três Fronteiras, inaugurado em 1903, onde é possível colocar um pé no Paraná, outro em Santa Catarina e esticar o braço em território argentino. (Figura 6).

Figura 6 - Marco das Três Fronteiras



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Os fluxos transfronteiriços da região são marcados por uma intensa atividade comercial, seja aquela ligada à população local, quanto à ligada ao capital. Assim, entre as cidades, o controle dos fluxos é dividido em dois locais. Os fluxos de caminhões ligados ao comércio internacional são direcionados para o ponto de fronteira alfandegado, enquanto os fluxos pendulares e turísticos devem passar para o devido controle pelas aduanas de migrações argentina e brasileira.

Figura 7 - Aduana de migrações brasileira



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Figura 8 - Aduana de migrações argentina



Fonte: Luísa Caye, 2022.

A falta de estrutura e agentes públicos nessas aduanas faz com que seja comum a presença de filas de carros nesses pontos. As filas são formadas tanto por pessoas de regiões distantes que desejam entrar no país vizinho, quanto por habitantes dos três municípios que atravessam a fronteira para trabalho, compras, lazer, entre outras atividades. Já a travessia a pé é facilmente realizada pelas ruas que dividem as cidades, além do parque localizado ao lado das aduanas de migração.

O parque denominado Parque Turístico Ambiental de Integração possui aproximadamente 3.000 metros lineares e localiza-se no município de Dionísio Cerqueira (SC), na divisa das três cidades. No parque está situada a nascente do Rio Peperi-Guaçú que, após sua revitalização, foi gerado um lago e espaços para atividades recreativas e de lazer. (CIF, 2022c). Ainda que a saída e entrada de pessoas em cada um dos países deva ser registrada e autorizada pelas autoridades presentes nas aduanas, é comum a entrada no país estrangeiro através do parque sem que haja o controle migratório.

Figura 9 - Parque Turístico Ambiental de Integração



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Figura 10 - Imagem de Satélite das cidades tri gêmeas



Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagem retirada do Google Earth, 2022.

Nas cidades é possível encontrar demarcadores territoriais que expõem algumas das interações imateriais estabelecidas entre os habitantes da região, como é o caso do Monumento da Fronteira entre Barracão e Bernardo de Irigoyen. Em cada lado do monumento estão simbolizadas as identidades que representam o histórico de ocupação da região.

A figura do lado argentino representa a população tradicional indígena guarani. (Figura 11). Rückert e Dietz (2013) explicam que as cidades fazem parte do espaço regional denominado como “espaço missioneiro”, construído nos anos 1600. Esse espaço faz parte do processo de construção da região missioneira transfronteiriça

Missões/ Misiones, ocupada historicamente com o objetivo de atingir o interior do continente sul-americano para a exploração de prata nos Andes partindo do Paraguai. Além disso, fizeram parte desse processo de ocupação, os *pueblos* missioneiros jesuítico-guaranis e, posteriormente, ao fim do século XIX, agricultores minifundiários europeus.

Figura 11 - Monumento da Fronteira na Avenida Internacional, limite entre Barracão (Paraná, BR) / Dionísio Cerqueira (SC) / Bernardo de Irigoyen (ARG), lado argentino



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Do lado brasileiro do monumento está representada a identidade do agricultor familiar devido ao processo de ocupação do Arco Sul de fronteira. (Figura 12). Impulsionado pelo Estado, essa região foi construída através da colonização da fronteira agrícola norte do Rio Grande do Sul por levas de famílias de agricultores descendentes de alemães, italianos, poloneses, além de outros, entre 1890 e 1930. Com o passar do tempo, a ocupação agrícola intensiva, principalmente o plantio da soja nos anos 1970, levou os agricultores brasileiros na busca de mais terras agricultáveis em direção à Misiones e parte do Paraguai, o que levou à formação da identidade dos brasentinos e brasiguaios.

Figura 12 - Monumento da Fronteira na Avenida Internacional, limite entre Barracão (PR, BR) / Dionísio Cerqueira (SC, BR) / Bernardo de Irigoyen (Misiones, AR)



Fonte: Luísa Caye, 2022.

O convívio transfronteiriço faz com que os indivíduos que habitam essas regiões sejam portadores de múltiplas identidades, ou ainda uma identidade, a de fronteiriço. A questão identitária dessas populações extrapola os limites da cidadania e identidade nacional, conflitando com questões de direitos e acesso a serviços públicos. De acordo com Castro: “Afiml, a cidadania se conquista através da lei geral, mas é vivida no cotidiano do território, ou seja, naquele das relações de proximidade, de oferta e acesso aos serviços que tornam o direito uma prática social real”. (2005, p. 134).

Uma iniciativa de institucionalização dessa identidade é observada na Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai instituída em 2002. Os moradores da região fronteiriça entre Brasil e Uruguai têm a possibilidade de obter a identidade doble-chapa, documento que garante aos fronteiriços a dupla nacionalidade e acesso aos direitos civis em ambos os lados da fronteira. No mesmo tema, o recente Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul de 2019, fruto de acordo bilateral anteriormente firmado entre Brasil e Argentina, tem como objetivo a integração entre cidades fronteiriças de diferentes Estados.

O principal ponto do acordo é o direito dos habitantes dos municípios contemplados ao documento de trânsito vicinal fronteiriço. O documento foi concebido com o objetivo de diminuir os trâmites burocráticos no trânsito transfronteiriço de residentes dessas localidades. Entretanto, colocado em questões práticas, o documento não apresenta grandes benefícios para aqueles que o obtém, causando uma baixa na adesão à carteira. Mesmo com o documento, o portador é obrigado a passar na aduana migratória, o que não retira o obstáculo do cruzamento diário na fronteira pela população.

5.4 O Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC)

Atualmente, o estado de Santa Catarina conta com somente um único ponto de fronteira alfandegado, que localiza-se na cidade de Dionísio Cerqueira. Ou seja, esse é o único município no estado onde é autorizada, mediante o controle aduaneiro, a passagem de pessoas e mercadorias pela fronteira, já que a aduana fixada próxima à

ponte sobre o rio Peperi-Guaçu que interliga os municípios fronteiriços de Paraíso (SC) e San Pedro (ARG) ainda não foi oficialmente liberada como ponto de passagem internacional pelo Brasil. Também, inserido no contexto transnacional do circuito espacial do fluxo de mercadorias, o município de Dionísio Cerqueira destaca-se por sua atividade no comércio internacional de importação e exportação devido à presença de um porto seco, sendo esse também uma Área de Controle Integrado.

O crescimento da movimentação comercial nessa região de fronteira começa em 1979 com a habilitação desses municípios para o trânsito de pessoas e mercadorias e, em 2003, com a instalação do ponto de fronteira alfandegado. (FERRARI, 2011). O porto seco instalado na região é a principal rota interoceânica entre as grandes metrópoles do Mercosul e, inclusive, é o ponto mais próximo entre São Paulo e Buenos Aires. (CAMPOS NETO; SANTOS, 2006).

Quadro 2 - Distâncias rodoviárias entre cidades Argentinas e São Paulo

Origem - Destino	Via Dionísio Cerqueira (SC)	Via Foz do Iguaçu (PR)	Via Uruguaiana (RS)	Via Porto Xavier (RS)
Buenos Aires - São Paulo	2.250 km	2.348 km	2.214 km	2.339 km
Córdoba – São Paulo	2.396 km	2.495 km	2.360 km	2.485 km

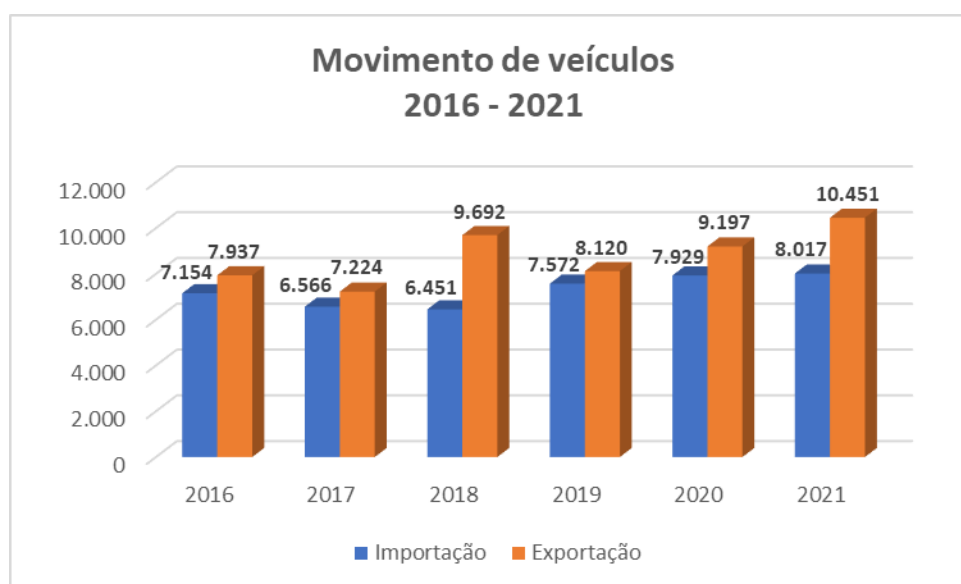
Fonte: Luísa Caye, 2022.

Devido à sua localização estratégica no epicentro no Mercosul, o porto seco encurta distâncias entre alguns mercados produtores e consumidores do bloco, direcionando mercadorias oriundas da Argentina e do Paraguai para os portos de Santa Catarina.

Além da favorecida localização geográfica do porto, o mesmo conta com alguns aspectos que têm intensificado o fluxo de cargas nesse passo de fronteira entre Brasil e Argentina.

No ano de 2020 foi registrado o maior movimento no número de veículos que passaram no Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC) dos últimos 5 anos, com um total de 17 mil veículos. O número é pouco considerável quando comparado ao Porto Seco de Foz do Iguaçu (PR), onde apenas no mês de outubro do mesmo ano foram liberados mais de 18 mil veículos. (H2FOZ, 2020). Ao final de 2021, os Portos Secos de Foz do Iguaçu e Uruguiana registraram uma movimentação histórica na movimentação de cargas. Esse crescimento é efeito, dentre outros fatores, da falta de contêineres no mundo e das secas em alguns dos principais rios do país. Ao longo da bacia do Prata, a seca dos rios, principalmente do Rio Paraná, impediu que o Paraguai conseguisse escoar sua safra de grãos para Buenos Aires (AR) e Montevideu (UY). Uma das alternativas foi adotar o transporte multimodal para o escoamento das exportações paraguaias, começando pela passagem de grande parte das cargas pelo Porto Seco de Foz do Iguaçu (PR), seguindo de caminhão até Cascavel (PR) e depois de trem até o porto de Paranaguá (PR). (IDESF, 2021a).

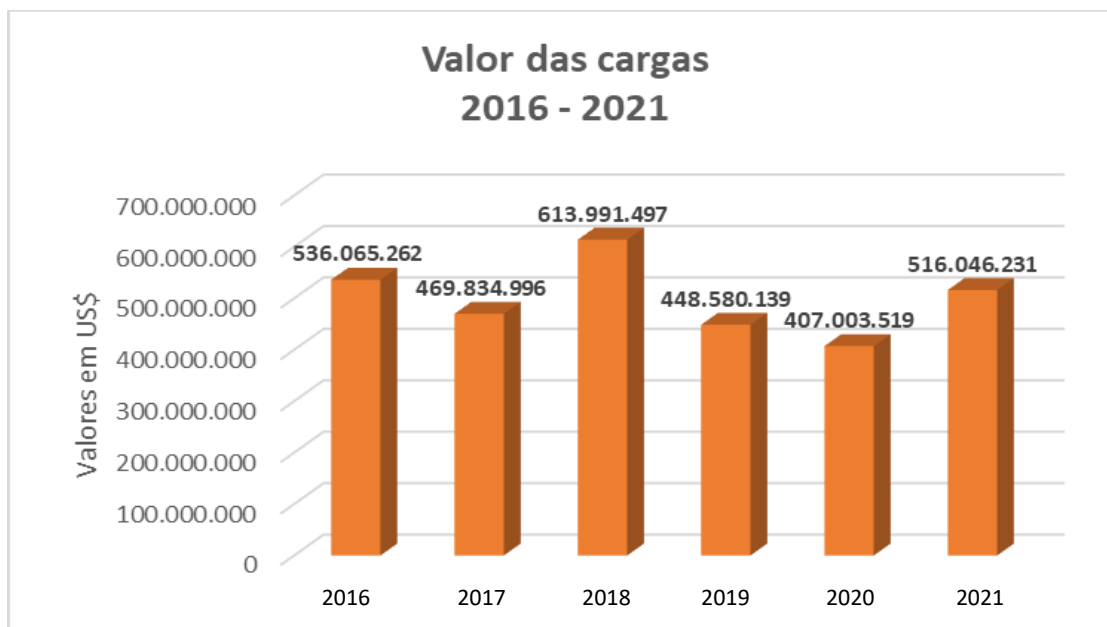
Gráfico 1 - Movimento de veículos na aduana de cargas em Dionísio Cerqueira (SC)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados fornecidos pela Alfândega da Receita Federal do Brasil em Dionísio Cerqueira/SC.

No ano de 2021 a aduana de cargas de Dionísio Cerqueira (SC) apresentou um crescimento significativo em relação aos anos anteriores no fluxo de veículos e na corrente financeira (importações e exportações). Nessa aduana, os principais produtos de importação são frutas frescas, grãos, pesticidas e compensado de madeira e de exportação são vegetais, móveis, bobina de papel e compensado de madeira.

Gráfico 2 - Valor das cargas movimentadas na aduana de cargas em Dionísio Cerqueira (SC)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados fornecidos pela Alfândega da Receita Federal do Brasil em Dionísio Cerqueira/SC.

Parte do aumento no fluxo de cargas no porto seco é decorrência do conjunto de benefícios fiscais concedidos pelo Governo de Santa Catarina, previstos na Lei Estadual nº 17.763/2019. Com objetivo de movimentar a economia do estado, foram garantidos benefícios como redução do custo no ICM para importações terrestres de mercadoria originária de países membros ou associados ao Mercosul.

Contudo, o crescimento no movimento de cargas não é compatível com a infraestrutura que a aduana de Dionísio Cerqueira (SC) dispõe. O espaço físico limitado impacta na agilidade dos trâmites de importação e exportação. O pátio do local tem capacidade para 146 veículos e conta com uma liberação média de 15 a 20 veículos por dia. (PORTAL DI REGIONAL, 2021). O mesmo local também ficam mantidos os veículos apreendidos devido à falta de documentação ao adentrar na fronteira e ao transporte ilegal de cargas.

Além disso, a falta de servidores da receita federal é um entrave para a agilidade nos trâmites aduaneiros. O levantamento realizado pelo Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco Nacional) aponta que o orçamento para a Receita Federal no ano 2022 é de R\$ 1,2 bilhão, o que equivale somente a 41,05% do valor gasto em 2018. (SANTOS, 2022). Ainda, em 2013, o Brasil possuía 4.468 servidores da Receita, já em 2020, o número chegou a 2.650, contabilizando uma redução de 40% do efetivo de servidores nas aduanas brasileiras. No país, cada mil quilômetros de fronteira conta um efetivo de 119 servidores, enquanto na China e Estados têm, respectivamente, 6.136 e 4.889 funcionários. (SALOMÃO, 2022). Na aduana de cargas em Dionísio Cerqueira (SC) seriam necessários 70 servidores para atender a demanda, porém no momento conta com somente 18.

No Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC), com o aumento no fluxo de cargas e a impossibilidade de expansão da área, foi constatado a necessidade de construção de um novo porto seco. Para isso, foi realizado pela Receita Federal um processo de licitação, em que a empresa Multilog, que opera o Porto Seco de Foz do Iguaçu, foi a vencedora para a construção e operação por 25 anos do Novo Porto seco em Dionísio

Cerqueira (SC). (BRASIL, 2021). A privatização da estrutura do novo porto seco acarreta algumas mudanças em relação à logística anterior.

Em primeiro lugar, o terreno onde o porto irá se localizar não é pertencente à União, diferente do antigo local, e ainda não fica próximo à linha de fronteira internacional. Assim, a estrutura antiga servirá para a entrada e saída de caminhões, os quais devem passar por trâmites aduaneiros assim que atravessam pelo ponto de ingresso/saída do território nacional. A carga seguirá sob regime de trânsito aduaneiro simplificado até o novo porto onde serão processados os despachos. O investimento previsto pelo governador de Santa Catarina para as obras que contemplam acessos ao novo porto é de R\$20 milhões. (IDESF, 2022). A estrutura atual da área é de 60 mil m², a nova estrutura terá uma área de 122 m² e capacidade para 600 veículos. Contudo, ainda que previstas melhorias na infraestrutura do porto, salienta-se que, até o presente momento, a Receita Federal não conta o número de servidores necessários para atender a demanda no fluxo de cargas.

Apesar de incipientes, diferentes processos territoriais apontam para a incorporação da região da Tri fronteira ao circuito logístico do fluxo de cargas internacional. No Brasil, desde o início da década passada, estão previstas a construção de infraestruturas rodoviárias e ferroviárias que ligariam essa Tri-fronteira a outras cidades brasileiras. Essas obras têm o potencial de intensificar os fluxos internacionais que passam nas três cidades da Tri fronteira.

Sob a jurisdição federal, as principais rodovias que percorrem o estado de Santa Catarina são as rodovias longitudinais BR-101 e a BR-116, que conectam o estado a outras regiões do sul do Brasil e a outros países integrantes do Mercosul. Já as rodovias BR-280 e BR-282 ligam no sentido leste – oeste do litoral de Santa Catarina à sua região de fronteira. A BR-280 é uma rodovia transversal brasileira localizada no estado de Santa Catarina, com parte no Paraná, a estrada tem início na cidade catarinense de São Francisco do Sul e término em Dionísio Cerqueira. Essa rodovia tem extensão de aproximadamente 642 km e possui grande importância na região para o escoamento da produção de diferentes cidades até o Porto de São Francisco do Sul (SC).

A poucos quilômetros da divisa com a Argentina, próximo aos municípios de Dionísio Cerqueira (SC) e Barracão (PR), a BR-280 atravessa outra rodovia federal, a BR-163. Esta segunda rodovia liga os municípios catarinenses de São Miguel do Oeste e Dionísio Cerqueira e, de acordo com estudo realizado pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) (2021), esse é o pior trecho de rodovia do Brasil, em relação às condições de pavimentação, sinalização e geometria da via. Essa rodovia inclusive faz parte da Rota do Milho, um trajeto idealizado em 2017 com o objetivo de diminuir os custos logísticos para o transporte de grãos entre o Paraguai e Santa Catarina.

Santa Catarina é o maior importador de milho do país, sendo abastecido principalmente pelos grãos que saem do Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul, com um trajeto que varia entre 1,5 mil e dois mil quilômetros. Com a nova rota, a distância do trajeto do grão passa a ser cerca de 350 quilômetros, diminuindo o tempo e o custo do transporte. O intuito dessa conexão transfronteiriça entre Paraguai, Argentina e Santa Catarina (BR) é a liberação do transporte do grão através de Balsas sobre o Rio Paraná, na localidade de Mayor Julio Otaño (Paraguai), Eldorado (Argentina), com entrada em Santa Catarina via Porto Seco de Bernardo de Irigoyen em Misiones (Argentina) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina – BR). Embora discutida há algum tempo, a rota ainda não foi concretizada, esbarrando em questões burocráticas e logísticas entre os países do Mercosul.

A partir de 2009 começaram a ser debatidas a possibilidade de implantação de uma ferrovia que ligaria a região oeste de Santa Catarina ao litoral, conectando as cidades catarinenses de Dionísio Cerqueira ao porto de Itajaí, passando por Chapecó. A ferrovia da Integração, ou Ferrovia do Frango, devido à produção granjeira do estado, está prevista no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) do governo federal¹⁰ cujo planejamento era chegar a 40 mil km de linhas férreas até 2020. O contrato com a empresa vencedora da licitação está assinado desde 2014, contudo, em 2020, a avaliação da estatal Valec, empresa responsável pela execução do projeto, aponta que

¹⁰ Em 2011 foi lançada a segunda versão do PAC, estruturado nos eixos: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para todos; Transportes; e Energia.

não há viabilidade financeira para a construção da ferrovia, estimada em R\$ 17 bilhões. (ABIFER, 2020). Desde 2020 foi crescendo o movimento na região para debater novamente a realização do projeto, sendo criado o “Movimento Prol Ferrovia do Frango”¹¹, contudo, ainda não há previsão para a realização do projeto.

Conforme Santos e Silveira (2001), o uso do território é definido pela implantação de infraestruturas, dinamismo da economia e da sociedade. A lógica estabelecida pela demanda do setor do agronegócio, principalmente ao abastecimento das cadeias produtivas têm ocupado grande parte dos projetos de infraestrutura previstos para o estado de Santa Catarina. Fazem parte da discussão sobre a implantação desses projetos principalmente atores ligados ao setor público, instituições de caráter supranacional e organizações regionais ligadas ao setor empresarial que se beneficiam do modelo agroexportador.

De maneira geral, na América do Sul, as regiões periféricas, ao contrário da maior parte dos pontos nodais centrais, localizadas em regiões costeiras, podem ser compreendidas como “fraturas e discontinuidades, com fortes desigualdades territoriais em cenários nacionais e supranacionais” (RÜCKERT; CARNEIRO, 2018, p. 331), como resultado da hierarquização dos lugares. Ao analisar as recentes políticas territoriais incorporadas a essas regiões, em especial às regiões de fronteira, constata-se que os projetos hegemônicos em curso visam o desenvolvimento dessas regiões a partir da demanda dos mercados externos e da incorporação à economia global. Como, por exemplo, a crescente utilização de estruturas aduaneiras localizadas no interior do território nacional, que influencia a construção de redes de circulação para o fluxo de mercadorias entre territórios distintos.

Pode-se dizer que os processos de transfronteirização na microrregião tem início com a habilitação do trânsito de pessoas e mercadorias na região e, posteriormente, com a implantação do ponto de fronteira alfandegado ao início do século XXI. A partir daí surgem movimentos transfronteiriços multiescalares, relacionados com os interesses de atores locais e regionais no uso do potencial econômico e social da

¹¹ As atividades do movimento podem ser acompanhadas através da página: <https://www.facebook.com/Ferroviadofrangosc>.

fronteira. Ao final da primeira década dos anos 2000, tem início o movimento de atores locais em formar arranjos de cooperação transfronteiriça, culminando na formação de entidades como o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) e o Comitê de Desenvolvimento Territorial *La Frontera*. A partir disso, o processo de transfronteirização da microrregião vem adquirindo um espaço regional maior, ganhando visibilidade em outros projetos multiescalares, participando assim de outras redes transfronteiriças.

A organização territorial, ou as nodosidades, das redes que vêm sendo construídas nesse espaço regional revelam, conforme explica Raffestin (1993), a imagem do poder do ou dos atores dominantes. Nas cidades gêmeas abordadas neste trabalho, perante a ausência de um setor industrial significativo, o porto seco confere atratividade econômica para essa microrregião, sendo o vetor para a implantação de infraestruturas técnicas. Essa infraestruturas vindas de projetos territoriais de outras escalas não induz necessariamente à mudança no tecido social dessas cidades, ou seja, levando ao desenvolvimento social e econômico local.

Nesse mesmo ponto, Carneiro e Lang (2016) explicam que o Mercosul impulsionou o aumento do fluxo de mercadorias em algumas cidades gêmeas tornando-as em pontos de comunicação e trânsito estratégicos. Porém, a economia dessas cidades não é beneficiada por esses fluxos que as atravessam diariamente devido à longa distância desses fluxos percorrem e a falta de um processo logístico mais avançado. Ainda assim, as aduanas e o porto seco instalados nesse ponto de fronteira têm mobilizado atores e projetos, tendo sido os precursores de mudanças econômicas e políticas nessas cidades.

5.5 Movimentos pendulares transfronteiriços

Parte das interações transfronteiriças são formadas por deslocamentos diários dos habitantes de fronteira que atravessam a linha internacional de fronteira. As causas para esse deslocamento são múltiplas, porém, são em sua essência estimulados pelas disparidades de elementos presentes em cada um dos lados da fronteira.

O Censo Demográfico de 2010 contabiliza o movimento pendular transfronteiriço através da mobilidade para trabalho e/ou estudo onde destaca-se o município fronteiriço de Foz do Iguaçu com 9,1% do total do movimento pendular internacional. (PÊGO, 2021). Esses dados restringem-se ao movimento pendular internacional com um tempo determinado de partida e retorno, não incluindo os registros migratórios, assim como os fluxos diários para compras ou utilização de serviços em municípios estrangeiro.

Ao analisar o comportamento dos movimentos pendulares¹² nas fronteiras brasileiras, o relatório anual do Observatório das Migrações Internacionais aponta que ao longo da década de 2010 os uruguaios corresponderam a maior parte dos registros (75,9%), seguidos pelos paraguaios (17,0%), em terceiro lugar estão os bolivianos e, em quarto, os argentinos. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MARÍLIA, 2019). Os dados analisados indicam que os registros de entrada de fronteiriços mantiveram tendência de alta até 2015, nesse ponto, os registros seguiram em queda até 2018. O relatório conclui que, ao longo da década, houve perda de atratividade de fronteiriços, demonstrado pela queda na movimentação regular pelas fronteiras brasileiras.

Em 2021, o estudo do IPEA aponta três motivações principais para os fluxos de curta distância transfronteiriços. (PÊGO, 2021). A principal motivação para a realização dessa mobilidade são as atividades culturais, seguido pela compra de vestuário ou calçados e a busca por serviços de saúde de baixa e média complexidade. Esse estudo indica que as principais atividades que sustentam a mobilidade transfronteiriça entre os municípios de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen são a procura por serviços públicos na cidade vizinha e o movimento laboral.

O estudo ainda cita o impacto do movimento de argentinos e uruguaios em direção ao Brasil durante a temporada de férias, com o principal destino o litoral catarinense. A precariedade pela falta de servidores e infraestrutura da aduana em

¹² Esses movimentos são contabilizados no relatório como fronteiriços, definidos como: “estrangeiros que residem em países limítrofes e obtêm autorização para circular nos municípios brasileiros contíguos às fronteiras com seus países de origem, por motivo de trabalho, bem como para acessar comércio ou serviços”. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MARÍLIA, 2019, p. 80).

Dionísio Cerqueira faz com que o controle migratório fique comprometido, principalmente no verão com a vinda de mais de 100 mil turistas argentinos em direção ao litoral brasileiro. (GODOI; CASTRO, 2010). Ainda que não constitua como um movimento pendular, essa migração sazonal causa grandes filas nos pontos de fronteira com controle migratório, salientando a falta de infraestrutura nas aduanas e facilitando a prática de atividades ilegais.

Quadro 3 - Motivação do movimento pendular nas cidades gêmeas Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bernardo de Irigoyen (Misiones)

Motivações por cidade do arranjo transfronteiriço			Controle transfronteiriço
Barracão (PR)	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo de Irigoyen (Misiones)	-
Serviços públicos, particularmente saúde, trabalho em atividades do comércio e serviços (predominância do informal)	Serviços públicos, particularmente saúde, trabalho em atividades do comércio e serviços (predominância do informal)	Comércio, trabalho em atividades do comércio e serviços (predominância do informal)	Controle rígido no trânsito de veículos, mas o deslocamento de pessoas é livre

Fonte: PÊGO, 2021.

5.5.1 Saúde

Na busca por serviços de saúde a oferta pública universalizada no Brasil é um atrativo para as populações estrangeiras, já que nos países vizinhos a atenção primária em sua maioria se encontra privatizada. (PÊGO, 2021). O relatório da pesquisa de Regiões de Influência das Cidades de 2018 explica que na faixa de fronteira é comum o fluxo de pessoas para o Brasil devido à assimetria na oferta de serviços de saúde entre as cidades de fronteira e suas vizinhas estrangeiras. (IBGE, 2020b). Em relação aos recursos de saúde, a preponderância em cidades fronteiriças são polos de complexidade média, contando com poucas cidades de complexidade média-alta como Foz do Iguaçu (PR) e Bagé (RS). Internamente, as cidades da faixa de fronteira não

exercem grande centralidade na oferta de saúde, principalmente em relação à oferta de serviços de alta complexidade, já que esses estão concentrados nas capitais estaduais. A constatação é que, devido à proximidade com países vizinhos, as cidades fronteiriças destacam-se na atratividade internacional para serviços de saúde de baixa e média complexidade.

Em sua tese, Ferrari (2011) descreve que os fluxos emissivos do nordeste de Misiones para o lado brasileiro em busca de tratamento de saúde já vinham ocorrendo desde o início do século XX. Até a construção do primeiro hospital público em Bernardo de Irigoyen em 1980, os fluxos emissivos argentinos para o lado brasileiro, sendo esses compostos também por imigrantes brasileiros à procura de atendimento hospitalar, eram motivados pela falta de equipamentos médico hospitalares na região. Atualmente, o município de Bernardo de Irigoyen (Misiones) conta com um hospital de nível I, atuando como a porta de entrada para os serviços de saúde. Barracão possui um hospital e maternidade e Dionísio Cerqueira possui um hospital de média complexidade que atende pacientes do SUS e privados. Além disso, o hospital da cidade catarinense possui convênio por meio do Consórcio Intermunicipal da Fronteira – CIF para o atendimento de pacientes dos municípios que integram o consórcio, Dionísio Cerqueira/SC, Barracão/PR e Bom Jesus do Sul/PR. Ferrari ainda explica que, embora a maioria dos fluxos em busca de atendimento hospitalar nessas cidades gêmeas seja em direção ao lado brasileiro, em alguns casos, como para a realização de alguns serviços como exames de raio-x e ecografia, a situação se inverte.

O déficit na estrutura dos sistemas de saúde locais em cidades fronteiriças é reflexo da situação marginal das fronteiras quanto à distribuição de recursos financeiros. Além do déficit na infraestrutura, o que ocorre por diversas vezes é a duplicidade de serviços que poderiam ser compartilhados com as cidades vizinhas estrangeiras. Isso é reflexo da falta de ações contínuas que formalizam a cooperação na saúde em cidades gêmeas. O projeto SIS fronteiras, por exemplo, que tinha como objetivo integrar as ações e os serviços de saúde nas regiões fronteiriças foi desmantelado ao longo do tempo.

5.5.2 Trabalho

O perfil econômico dos três municípios é muito similar, em que a atividade comercial é a responsável pela maior parte da empregabilidade da população local. Grande parte das dinâmicas econômicas estão ligadas às atividades de importação e exportação e ao comércio de produtos hortifrutigranjeiros. (IFPR, 2014). As atividades ligadas ao comércio internacional são a maior fonte do PIB da cidade de Dionísio Cerqueira (SC) devido à localização de postos alfandegários da polícia e da receita federal. Esse aspecto econômico faz com que muitos habitantes do município paranaense se desloquem para Dionísio Cerqueira (SC) para preencher os postos de trabalho no setor comercial e de serviços. Ainda que a maior parte da economia da província de Misiones, onde o município de Bernardo de Irigoyen se localiza, seja baseada na exploração florestal, cultivo de erva-mate e da pecuária, nessa cidade destacam-se as vendas de varejo e atacado, sobretudo no setor de supermercados.

5.5.3 Estudo

O Projeto de Escolas Bilíngues Interculturais de Fronteira (PEIBF), criado em 2005 por uma ação bilateral Brasil-Argentina, tem como objetivo a promoção da integração de estudantes e professores brasileiros com alunos e professores de países vizinhos. Em 2010, com o intuito de abarcar outras dimensões da integração em regiões de fronteira, troca-se a nomenclatura do de PEIBF para PEIF (Programa de Escolas Interculturais de Fronteira). O objetivo do programa não se restringe ao ensino da língua estrangeira (espanhol para brasileiros e português para argentinos). Aos estudantes, ao adotar o princípio da interculturalidade, tem-se a intenção de produzir e compartilhar experiências de forma conjunta, assim como apresentar as características culturais e históricas de ambos os países. (BRASIL; ARGENTINA, 2008). O projeto que, posteriormente, se estendeu para outros países do Mercosul, foi lançado primeiramente em escolas nos municípios de Uruguaiana (RS) e de Dionísio Cerqueira (SC), sendo a cidade catarinense o local que abrigou o evento de lançamento do PEIBF. Em 2019, com o projeto em terminalidade na Tri-fronteira, foi assinado um protocolo de intenções para a retomada do projeto pela Secretaria de Estado da Educação (SED) juntamente

com a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). O projeto da Escola Intercultural-Bilíngue de Fronteira e Integral inclui duas unidades de ensino da rede estadual, ambas localizadas na cidade de Dionísio Cerqueira, as quais terão atividades pontuais com a *Escuela Bilingue de Frontera Juan Carlos Leonette*, localizada na cidade de Bernardo Irigoyen, província de Misiones, Argentina. (FRANÇA, 2022).

Como é possível averiguar, ainda que as três cidades de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen façam parte de um único adensamento populacional transfronteiriço, nenhuma escola do município paranaense está incluída no programa. Cada um dos três municípios da Tri fronteira possui escolas de ensino básico, sendo que, até onde foi possível averiguar em campo, não há a mobilidade transfronteiriça de estudantes nessa etapa. Ainda que na região a educação escolar restrinja-se aos estudantes nacionais, o PEIF tem o potencial de estimular as interações e trocas entre professores e alunos da região.

5.5.4 Comércio

Em cidades fronteiriças, os *free-shops* atuam como incentivo ao turismo de compras nessas regiões, impulsionando não só a mobilidade vinda de cidades distantes, como também a mobilidade transfronteiriça. A loja franca, ou *free-shop*, consta como um regime aduaneiro especial, o que permite que, em estabelecimentos instalados em zona primária, seja vendida mercadoria isenta de impostos incidentes sobre a importação a passageiros em viagem internacional. Desde 2012, são permitidas por lei, lojas no lado brasileiro, desde que sejam localizadas em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas (BRASIL, 2012), inclusive autorizando brasileiros a adquirirem produtos nesses estabelecimentos. Apesar da aprovação da lei em 2012, as lojas só ficaram aptas ao funcionamento em 2019, após a publicação de normas complementares para aplicação do regime aduaneiro especial (BRASIL, 2011). Atualmente, 33 cidades brasileiras estão aptas à instalação de *free-shops*, sendo que a primeira loja foi inaugurada em Barra do Quaraí no dia 24 de julho de 2019. (CAYE, 2019). A aquisição de bebidas alcoólicas nas lojas francas limita-se a doze litros (16 garrafas) por pessoa. Desde janeiro de 2022, o limite

para a compra de produtos livres de tributo, em lojas francas terrestres, subiu de 300 dólares para 500 dólares por pessoa. (BRASIL, 2021a).

A oscilação cambial tem grande impacto nos fluxos urbanos transfronteiriços. Desde 2015 às altas do dólar e, concomitantemente, a crescente desvalorização do real, tem atraído residentes uruguaios a realizarem compras no lado brasileiro. (CAYE; RÜCKERT, 2020). Esse fenômeno, impulsionado pela diferença de preços em diferentes lados da fronteira, é explicado através do conceito de turismo de compras. De acordo com Hardi e Uszkai:

O conceito de “turismo de compras” transfronteiriço abrange o fenômeno quando diferenças nas taxas de câmbio ou preços, disparidades na oferta de bens e talvez diferenças nas regulamentações relativas ao comércio ou serviços, levam à compra ou uso de bens e (não turísticos) serviços em outro país por pessoas física¹³. (2017, p. 22, tradução da autora).

Ainda, de acordo com os autores, essas disparidades podem causar com que a hinterlândia de cidades localizadas na zona de fronteira seja maior do outro lado da linha internacional. É notável o caso do polo comercial formado pelas cidades gêmeas de Ciudad del Este (PY), Foz do Iguaçu (BR) e Puerto Iguazú (AR), as quais são um grande centro regional caracterizado pelas múltiplas interações transfronteiriças, sobretudo aquelas relacionadas aos fluxos comerciais entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este através da Ponte da Amizade. (RÜCKERT; DIETZ, 2013). Na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, o Parque Nacional do Iguaçu, visitado dos lados brasileiro e argentino, é uma atividade turística com atrativos para os fluxos de curta e longa distância.

As cidades brasileiras da Tri fronteira não possuem nenhuma loja do tipo *free-shop*. Já do lado argentino, a poucos metros da aduana é possível encontrar algumas lojas desse regime. A maioria das lojas são pequenos estabelecimentos e os principais

¹³*The concept of cross-border “shopping tourism” covers the phenomenon when differences in exchange rates or prices, disparities in the supply of goods, and perhaps differences in regulations concerning trade or services, lead to the purchase or use of goods and (non- touristic) services in another country by private persons.*

produtos procurados por brasileiros que cruzam a fronteira são bebidas alcoólicas e itens de higiene e beleza.

Figura 14 - *Free-shops* em Bernardo de Irigoyen (AR)



Fonte: Luísa Caye, 2022.

A diferença no preço da gasolina em cada lado da fronteira é também um direcionador dos fluxos transfronteiriços. Atualmente, devido à alta do preço da gasolina no Brasil, os fluxos são compostos por brasileiros cruzando para o lado argentino para encher o tanque de combustível do carro. Nessa região também é comum a travessia de brasileiros à procura do cassino localizado em Bernardo de Irigoyen (Misiones), já que esse tipo de estabelecimento não é legalizado no Brasil.

As travessias nesses municípios destacam a complexidade entre os usos do território fronteiriço em diferentes escalas. A fiscalização e controle na fronteira são desejos do Estado para a segurança e defesa nacional, contudo, a passagem de

pessoas e produtos sem fiscalização é uma prática cotidiana na fronteira. Dorfman (2009) destaca essa dualidade através do contrabando que acontece na fronteira em diferentes escalas.

Essa microrregião fronteiriça sofre com a precariedade na fiscalização e controle da passagem, já que os mais de 200 quilômetros de fronteira seca facilitam a ação de contrabandistas. É comum a utilização das estradas da região por contrabandistas que seguem para o Paraguai sendo os principais produtos contrabandeados bebidas, produtos agrícolas e pneus. (GODOI; CASTRO, 2010). Ao longo dos últimos anos, tem crescido a apreensão de vinhos pelas autoridades brasileiras na fronteira com a Argentina. Em 2019 nessa fronteira, foram apreendidos R\$ 6 milhões em bebidas, em 2020 o número foi para R\$ 18 milhões, e, nos primeiros meses de 2021, somente, já haviam sido apreendidos R\$ 10 milhões em bebidas alcoólicas. (SINDIFISCO NACIONAL, 2021). Em 2021, a “Operação Dionísio”, realizada pela Receita Federal e com a participação de outros órgãos de segurança como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e Polícias Militares do Paraná e Santa Catarina, foi a maior operação já realizada no combate à entrada irregular de vinhos no Brasil, com a apreensão de 22 mil garrafas de vinhos e espumantes. (IDESF, 2021b).

Na escala local, o contrabando é representado pelo comércio transfronteiriço ou contrabando-formiga, o qual se refere à travessia em pequenas quantidades de produtos triviais e de pequeno valor agregado por indivíduos ou grupos. Essa atividade ocorrida na escala local é na visão de Dorfman (2009) estrutural na sociedade fronteiriça, uma vez que confere o abastecimento e sustento de diversos habitantes fronteiriços. A autora destaca essa prática como parte da condição fronteiriça, a qual refere-se às especificidades de cada fronteira. Na microrregião em questão, a poucos metros das aduanas e do Parque da Integração, existem diversas ruas que dão acesso ao município estrangeiro vizinho. Devido a essa facilidade, é comum a circulação de pessoas, carros e caminhões sem qualquer fiscalização, sendo frequentes os crimes de descaminho e contrabando.

A mobilidade espacial transfronteiriça sem controle do Estado é parte do cotidiano fronteiriço, sem que esteja necessariamente ligada a práticas ilegais. Afinal, quando o limite entre o ilegal e legal está fixado em uma linha imaginária no território,

qualquer tipo de deslocamento que fuja do controle fiscal é irregular. A melhor fiscalização na passagem de pessoas e bens na fronteira é um desejo dos habitantes dessa regiões para impedir atividades criminosas, porém, o mesmo aparato utilizado para esse controle também coloca entraves ao deslocamento diário da população. As barreiras físicas e jurídicas do Estado relacionadas ao uso do território fronteiriço ainda são obstáculos para a formalização da cooperação e integração entre habitantes transfronteiriços.

6 A FORMAÇÃO DE REDES DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇAS: ATORES E PROJETOS MULTIESCALARES

Este capítulo procura descrever a cooperação e transfronteiriça em diferentes contextos e escalas, iniciando com as políticas e instrumentos brasileiros destinados a esse fim. No tópico seguinte, apresenta-se e desenvolve-se o conceito paradiplomacia como uma forma introduzir no campo teórico a atividade internacional de entidades subnacionais no contexto desta pesquisa. Em seguida são apresentadas experiências bilaterais de cooperação e integração transfronteiriças entre Brasil e Argentina.

Na quarta parte do capítulo são trazidos os principais atores e arranjos que atuam na microrregião da Tri fronteira que possuem em seu escopo temático de ações a cooperação transfronteiriça. No último tópico é desenvolvida a rede de articulação regional para a cooperação e integração transfronteiriça no trio de cidades gêmeas desta pesquisa. A partir dessa rede analisa-se como interações transfronteiriças em diferentes escalas e com diferentes propósitos interligam a microrregião desta pesquisa com processos de reestruturação territorial e regional em curso.

6.1 Cooperação (descentralizada) para integração e desenvolvimento da fronteira no Brasil

Anterior ao lançamento do PDFF, em 2003 no Brasil foi criado o Comitê de Articulação Federativa (CAF) a partir da assinatura de um Protocolo de Cooperação Federativa. O comitê tinha como objetivo construir uma agenda compartilhada e diálogo entre o nível federal com as outras esferas de governo, como parte da descentralização de poder prevista na Constituição de 1988. A principal atuação do comitê para as fronteiras foi a criação do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) em 2008 para a elaboração de propostas que visassem ao desenvolvimento e à articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinhos, bem como à coordenação federativa

dessas ações. Sua composição incluiu¹⁴: Ministério da Integração Nacional; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional de Municípios; Frente Nacional de Prefeitos (CNM); Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul); e Fórum de Governadores da Amazônia Legal além de, posteriormente, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Com bases no estudo anterior, PDFF, e novos diagnósticos feitos pelo GTI foi elaborado um novo documento intitulado “Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira” contendo propostas para o aperfeiçoamento da gestão das políticas de integração fronteiriça. Na publicação foi proposta a constituição de uma Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)¹⁵, a qual seria integrada por representantes de órgãos federais e estaduais, além de associações municipais e outras instituições com o objetivo de elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do Governo Federal no apoio ao Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira para o desenvolvimento e integração fronteiriços. Foi proposto como forma de organização para execução de suas atividades a composição por uma Secretaria Executiva, Núcleos Regionais e Grupos Técnicos.

Os Núcleos Regionais serão compostos de instituições que, em sua atuação, contribuem para o desenvolvimento e integração fronteiriços, em nível local ou regional. A formação, composição e caracterização dos referidos núcleos deverão se pautar pelas especificidades do território que representam e pela dinâmica própria das instituições que ali atuam em questões relacionadas à fronteira daquela região. (GTIIF, 2010, p. 79).

Os núcleos tinham como papel o diálogo entre CDIF e as demandas locais sistematizadas pelos mesmos, além da elaboração de Planos Estaduais de

¹⁴ 2009 foram incluídos também os seguintes órgãos: Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Defesa.

¹⁵ A Comissão foi criada em 2010 durante o mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF). Porém a atuação dos Núcleos aconteceu de forma descontinuada e pouco efetiva, a inserção dos núcleos dentro dos estados dependia da própria organização regional e suas atividades eram determinadas no interesse desses atores.

Em 2019 a CDIF é recriada com o mesmo nome, sua estrutura atual é estabelecida pelo Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019, e configura como um órgão de assessoramento superior. Devido ao seu recente restabelecimento, as atas das reuniões realizadas iniciam em 2019 e podem ser encontradas no Relatório de Atividades da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira 2019-2020¹⁶. As pautas presentes nas atas concentram-se na adequação e apresentação das diretrizes adotadas para as políticas de fronteira e, por vezes, em reuniões com articulações regionais fronteiriças. A exemplo, na XVI Reunião Ordinária da CDIF foi colocada como pauta a reunião com o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina e com o Núcleo Estadual de Fronteira de Rondônia (CDIF e PPIF).

Em 2020, o MDR publicou um documento intitulado “Manual para os Núcleos Estaduais de Fronteira” com o propósito de apresentar as diretrizes gerais para a atuação dos núcleos em suas regiões. De acordo com o material, as ações dos núcleos devem ter como base os Planos Estaduais para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (PDIFF), assim como Plano Plurianual 2020-2023 – (PPA), que fornece subsídios legais e orçamentários para o norteamto da administração pública federal, os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD) guiam a aplicação de recursos públicos e interconexões de políticas públicas em seus projetos. Em suma, o material publicado descreve as bases de políticas e planos desenvolvidos na escala federal sob as quais os núcleos devem atuar.

Tendo em vista as informações contidas nos documentos analisados, é perceptível a descontinuidade das políticas para as regiões fronteiriças. É um traço no

¹⁶ Disponível em:

<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20Permanente%20para%20o.federal%20na%20faixa%20de%20fronteira.>

Brasil que as trocas de governo impliquem na reformulação jurídica e política de mecanismos e políticas, enfraquecendo aqueles já consolidados anteriormente.

Tendo em vista as informações contidas nos documentos analisados, é perceptível a descontinuidade das políticas para as regiões fronteiriças. É um traço no Brasil que as trocas de governo impliquem na reformulação jurídica e política de mecanismos e políticas, enfraquecendo aqueles já consolidados anteriormente.

6.2 O conceito e a atividade paradiplomática

Prado (2019) entende que em arranjos regionais tem crescido a atuação de entidades subnacionais, assim como sua participação no cenário internacional. De acordo com o autor, “As entidades subnacionais são estruturas estatais e sua incorporação ao ambiente internacional tem implicações importantes no processo decisório no seio do Estado nacional” (Ibid., p. 57), mas não implicando na perda da supremacia do Estado na política externa tradicional. A diplomacia tradicionalmente tem como figura condutora da política internacional do Estado um diplomata, já a atuação de entidades subnacionais no ambiente internacional é reconhecida por alguns autores como paradiplomacia.

A adição do prefixo “para” expressa uma diplomacia paralela à do governo central, envolvendo entidades subnacionais. Para Duchacek essas atividades poderiam ser paralelas, coordenadas, ou complementares às do governo central, mas também poderiam ser conflituosas em relação à política internacional do país. (DUCHACEK, 1990 apud PAQUIN, 2020). Por isso, o autor decidiu adotar o conceito de microdiplomacia, dividindo essa ação em três categorias: global, regional transfronteiriça e transregional. A microdiplomacia global refere-se à ação de entidades subnacionais ligadas à estrutura federativa de um Estado que entram em contato com entidades de países estrangeiros. A segunda categoria denota as atividades internacionais entre entidades subnacionais não adjacentes, mas cujos territórios nacionais o são. Já a terceira categoria, a microdiplomacia regional transfronteiriça, diz respeito ao contato formal ou informal entre atores subnacionais geograficamente próximos, mas de países diferentes. (DUCHACEK, 1990).

Paquin (2004) afirma que três variáveis favoreceram a intensificação/ desenvolvimento da paradiplomacia a partir dos anos 1960. O autor apresenta a primeira variável como sendo a mais importante, que corresponde à crise do Estado e a mundialização. A segunda variável é o processo de internacionalização e construção de blocos regionais e, a terceira e última variável corresponde ao movimento nacionalista dentro de Estados nacionais, como é o caso das regiões de Quebec (Canadá), Catalunha (Espanha) e Flanders (Bélgica). Esses fatores contribuíram para o desenvolvimento de estratégias internacionais por entidades subnacionais, a fim de levar seus interesses para um plano internacional, uma vez que não correspondem à agenda política do Estado central.

Tradicionalmente, o termo *“low politics”* é utilizado para descrever os intercâmbios econômicos, sociais e culturais, contrapondo com as *“high politics”*, que concernem os assuntos no campo diplomático e de segurança nacional. (DUCHACEK, 1990). A política externa está incluída nas *“high politics”*, sendo esse um campo de atuação exclusiva da União, já os entes subnacionais têm capacidade de realizar intercâmbios internacionais na esfera das *“low politics”*. A ascensão de atores transnacionais no cenário mundial provoca uma maior complexidade no equilíbrio de poder na política internacional. De acordo com Mariano e Mariano (2002), a nova disposição de forças não adapta-se à antiga distinção feita pelo paradigma Estado-cêntrico entre alta e baixa política. Os autores encontram na teoria da interdependência a explicação da reformulação das estratégias governamentais para a solução da limitação do Estado central em solucionar problemas. A interdependência passa a não restringir-se às relações entre Estados, pois é intensificada a relação entre o global e o local. Dessa maneira, os governos não centrais passam a possuir interesses tanto no ambiente doméstico quanto externo, ao mesmo tempo que o governo central busca a articulação com as outras esferas de poder para responder a eventos de interesses nacionais.

No Brasil, um ator central para o envolvimento de entidades subnacionais em assuntos do âmbito internacional é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores. A Agência criada em 1987 tem como responsabilidade planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e

avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica do país sob o formato bilateral, trilateral ou multilateral, com organismos internacionais, países desenvolvidos e em desenvolvimento. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2022).

Nas diferentes esferas subnacionais os governos contam com ferramentas para realizar atividades paradiplomáticas. Salomón e Nunes (2007), no contexto específico do Rio Grande do Sul e Porto Alegre, consideram duas dimensões sobre as quais os governos subnacionais promovem sua agenda externa: a promoção econômica e a cooperação política e técnica. Já a agenda da integração regional, uma outra possível dimensão, combina-se com as outras duas. Existindo um Acordo Básico de Cooperação Técnica em vigor entre o Brasil e o outro ente internacional, no caso do interesse de entidades subnacionais em estabelecer parcerias para a cooperação técnica, a iniciativa deverá ser tramitada por intermédio da ABC.

Na esfera regional, a promoção econômica é feita principalmente pela atração de investimentos externos, promoção das exportações e inserção de empresas regionais na economia globalizada. Esse é o caso da promoção econômica feita pelo governo estadual de Santa Catarina através dos benefícios fiscais para as importações por via terrestre. Na mesma esfera, a principal ferramenta de cooperação técnica envolve os acordos de irmanação com governos subnacionais estrangeiros, pelos quais podem ser realizados intercâmbios técnicos e o desenvolvimento de pesquisas conjuntas. Essa atividade corresponde ao que Duchacek (1990 apud PAQUIN, 2004) denominou de microdiplomacia global, entendida como o contato de entidades subnacionais com centros financeiros, industriais ou culturais no exterior.

6.3 Experiências bilaterais de cooperação transfronteiriça Brasil - Argentina

As regiões de fronteira podem ser consideradas o ponto de partida das relações bilaterais entre os entes federativos do Brasil e Argentina. Por muito tempo essas relações foram estabelecidas por meio de acordos informais entre as províncias argentinas e os Estados brasileiros vizinhos.

Movimentos regionalistas e de integração regional têm o potencial de fortalecer o relacionamento entre governos locais dos países, principalmente os fronteiriços. (FRÓIO; MEDEIROS, 2011). Além disso, a movimentação desses atores em busca da institucionalização de suas ações impulsiona a criação de instrumentos normativos e mecanismos para sua participação e representação política. Em termos da cooperação descentralizada entre os países, os mecanismos criados pelo Mercosul representaram o fortalecimento da atividade paradiplomática de seus governos subnacionais.

No âmbito das relações bilaterais, três instrumentos normativos destacam-se na cooperação internacional entre governos subnacionais. O primeiro deles, o Protocolo nº 23 - Regional Fronteiriço, foi feito do âmbito do PICE e assinado em 1998. Esse protocolo buscava por meio da participação entre os governos subnacionais e centrais o desenvolvimento da região de fronteira entre Brasil e Argentina. Além de criar um grupo de trabalho com as diferentes esferas de governo, esse ato instituiu os Comitês de Fronteira, sendo esses:

“[...] órgãos compostos por autoridades locais e presididos por representantes consulares para debater temas socioeconômicos e problemas operativos de fronteira sem precisar recorrer aos governos centrais”. (SALOMON; NUNES, 2007, p. 121).

Esse protocolo foi o primeiro instrumento internacional formal entre Brasil e Argentina que reconheceu a participação de governos subnacionais em assuntos do campo internacional. (PRADO, 2013, 2019). O ato marcou o início do estreitamento das relações entre governos subnacionais dos dois países, que posteriormente estendeu-se para outras iniciativas de integração subnacional.

O segundo instrumento firmado para a cooperação entre governos subnacionais é o acordo Crecenea-Codesul, sendo esse um desdobramento de iniciativas regionais internas de desenvolvimento. O Conselho Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (Codesul) foi criado em 1961 visando a cooperação para o desenvolvimento econômico da região Sul do Brasil, tendo em vista sua exclusão no processo de industrialização brasileiro concentrado nos estados do Sudeste.

Inicialmente, o convênio foi instalado pelos governadores dos três estados do Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, até que, em 1992, o Mato Grosso do Sul passou a integrar o conselho. O Conselho, além de constituir um foro privilegiado

para ações coordenadas entre os estados parte, também busca integrar e cooperar com governos subnacionais de outros países. (PRADO, 2013).

Uma das principais realizações do Codesul foi a assinatura entre os governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, do convênio para a implantação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) em 15 de junho de 1961. O BRDE foi criado com o intuito de aumentar a competitividade econômica desses estados com a região sudeste, desenvolvendo ações econômicas dos estados signatários.

As ações decorrentes do Protocolo nº 23 oportunizaram a aproximação do Codesul com as regiões argentinas. Neste caso foi formalizada a parceria do Conselho com a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino– CRECENEA-Litoral, constituída pelas províncias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fé.

Ainda no âmbito do PICE, em 1995 foi criado o Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul e da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste e Litoral da Argentina (Codesul-Crecenea Litoral) e onze Grupos de Integração Temática (GITs), compostos por representantes dos governos subnacionais. (SALOMÓN; NUNES, 2007). Assim, os temas de interesses entre os dois blocos sub-regionais são analisados e discutidos através das Comissões Permanentes e dos GTIs criados. (PRADO, 2013). De acordo com Prado (2013), dentro do Mercosul, a relação Codesul/Crenea -Litoral tem se mostrado o principal bloco de iniciativa de governos subnacionais.

O terceiro instrumento da cooperação fronteiriça descentralizada entre Brasil e Argentina é a Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, sendo essa a mais alta instância bilateral de tratamento de temas de integração fronteiriça. (BARROS; SAMURIO, 2019). O acordo firmado em 10 de novembro de 1997 e promulgado pelo Decreto nº 3.078, de 1 de junho de 1999, previu a criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (Codefro) com o objetivo de identificar e propor ações nas fronteiras entre os dois países a fim de promover o desenvolvimento e integração dessas regiões. (BRASIL, 1999). A Comissão é formada em nível de vice-chanceleres e serve como instância de deliberação de políticas

binacionais para a fronteira. Apesar da data de promulgação, a comissão só foi instalada em 2011, e é integrada por representantes ministeriais do governo central dos dois países, sendo responsável principalmente pelo encaminhamento das demandas dos comitês de fronteira para o governo central. Nessa fronteira, existem atualmente três comitês de integração fronteiriça nas cidades de: Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú; Dionísio Cerqueira/Barracão-Bernardo de Irigoyen; e Uruguaiana-Paso de los Libres.

Por último, ressalta-se que a recente política de integração promovida no Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul é inspirada em um acordo bilateral anterior firmado entre Brasil e Argentina, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em Puerto Iguazú em 30 de novembro de 2005 e promulgado pelo Decreto nº 8.636. Esse acordo definiu pares de municípios como Localidades Fronteiriças Vinculadas, sendo o principal benefício do acordo a expedição da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço para os habitantes dessas localidades.

6.4 Cooperação transfronteiriça nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira (SC) / Barracão (PR) / Bernardo de Irigoyen (Misiones)

As iniciativas de cooperação transfronteiriça na escala local são formadas a partir da articulação dos atores locais que buscam maneiras de resolver problemas cotidianos em comum com seus pares estrangeiros. A busca pela cooperação com o município vizinho pertencente a outro Estado vem da distância política e geográfica de outras regiões do país, assim procuram realizar ações em conjunto para superar a marginalidade política e geográfica de seus países de origem, sendo, portanto, uma cooperação internacional, mas de cunho transfronteiriço.

As cidades-gêmeas participam ativamente na identificação de um regime simbólico de cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço, construindo identidades e interesses compartilhados, o que se traduz em uma cooperação horizontalizada onde a reciprocidade nas ações tende a ser maior. Nesses espaços fronteiriços, os interesses e as necessidades atingem um nível maior de interdependência, muito embora a visão da cooperação descentralizada e da relação fronteiriça sofram variações contextuais, de acordo com as dimensões aqui estudadas (política, geopolítica, institucional e histórico-social). (PRADO, 2016, p. 32–33).

Assim, a cooperação transfronteiriça em cidades gêmeas não está relacionada somente com o estabelecimento de um regime funcional de cooperação. Nessa escala, a percepção de um espaço único de convivência atravessado por um limite de fronteira internacional dá à cooperação transfronteiriça um caráter único, formado pelas identidades e interesses dos atores locais.

Contudo, essa cooperação esbarra em diversos obstáculos, como legislações e políticas que regularizam a gestão e uso das zonas de fronteira. Além disso, conforme tratado nas seções anteriores, a capacidade de atuação internacional de municípios ainda carece de fortalecimento no âmbito jurídico. Por vezes, a cooperação entre as autoridades locais desses municípios é feita de maneira informal, ou seja, sem respaldo jurídico para exercer esse tipo de ação. Nesses casos é realizado o “acordo de cavalheiros”, baseado na ajuda mútua entre os envolvidos. Mas ainda assim, essas restrições não impedem os atores locais de engajar ações e iniciativas de cooperação e integração transfronteiriça.

A partir da noção de cidades gêmeas e integração fronteira, os atores das trigêmeas de Dionísio Cerqueira (SC) / Barracão (PR) / Bernardo de Irigoyen (Misiones) desenvolveram ao longo do tempo iniciativas que possibilitam exercer a cooperação entre os municípios da região. Algumas dessas iniciativas resultaram na consolidação de organizações entre os atores locais transfronteiriços.

6.4.1 Consórcio Intermunicipal de Fronteira

A mais conhecida dessas iniciativas, o Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), começou em meados de 2008 e, em 2009 foi formalizada, e surgiu a partir da discussão em buscar soluções para problemas comuns das cidades da região. (CIF, 2022a). O CIF é o resultado da articulação entre autoridades políticas municipais das cidades de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e o município argentino de Bernardo de Irigoyen (Misiones).

Os consórcios são associações entre municípios que propiciam a organização e cooperação horizontal para a otimização de recursos para a prestação de serviços à população, assim, “fortalecem os vínculos interinstitucionais na sociedade local,

melhorando as condições de cooperação e de redução das desigualdades”. (CASTRO, 2005, p. 207). Esse tipo de associação é um recurso institucional pensado para a promoção do desenvolvimento regional através da cooperação entre os entes federativos após o processo de descentralização política no Brasil.

À época, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, a postura adotada pelo poder central foi a ênfase ao desenvolvimento “local” ou endógeno, valorizando as iniciativas filiadas à sociedade local e o território. (CARGNIN, 2014). Tal perspectiva de base territorial busca a participação da sociedade e do poder local no planejamento de seu processo de desenvolvimento.

A construção da visão sobre o desenvolvimento da região inicia com o Programa Líder para o desenvolvimento regional, do Serviço brasileiro de apoio a micro e pequena empresa (SEBRAE). O programa é uma iniciativa do SEBRAE, em parceria com os setores público, privado e terceiro setor, implantado primeiramente no Rio Grande do Sul em 2008, com ênfase no estímulo “ao alinhamento das demandas no plano local/regional com foco na criação de um ambiente favorável aos pequenos negócios para o desenvolvimento regional e sustentável”. (SEBRAE, 2022, p. online).

Assim, o grupo de prefeitos dos municípios da região de fronteira de Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen buscaram parceria com o SEBRAE para a implantação do LÍDER, reunindo os setores público, privado e terceiro setor, de 39 municípios da região de fronteira Brasil/Argentina: Sudoeste do Paraná, Extremo-Oeste de Santa Catarina e Extremo-Leste de Misiones. (CIF, 2022b). O resultado do programa na região da Tri-fronteira foi o desenvolvimento de uma proposta intitulada “Caminhos da Fronteira”, com ações integradas com a visão de ser referência no Mercosul em qualidade de vida com excelência na educação, turismo, agroecologia e produtos locais. (CIF, 2022b).

Tendo em vista a proximidade dos quatro municípios, a ideia à época era construir uma estratégia de empoderamento institucional. (ANDREATA, 2016). Para isso foi priorizada a construção de um regime cooperativo transfronteiriço entre as autoridades municipais, formalizada através do Protocolo de Intenções para a criação de um consórcio intermunicipal internacional em 2009. Na sequência, cada município formalizou sua intenção de participar do consórcio e foram criadas as leis municipais

que autorizam o município a integrar o consórcio, sendo elas: Lei Municipal nº 335/2009, publicada em 17 de fevereiro de 2009 (Bom Jesus do Sul / PR); Lei Municipal nº 3.896/2009, publicada em 3 de março de 2009 (Dionísio Cerqueira/ SC); Lei Municipal nº 1.719/2009, publicada em 11 de março de 2009 (Barracão/ PR). (ANGNES et al., 2013). Contudo, a legislação brasileira que rege a formação de consórcios públicos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, limita a associação por meio de consórcio aos entes da Federação. A figura 15 mostra a sede oficial do CIF, localizada no município de Barracão.

Figura 15 - Sede do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)
em Barracão (PR)



Fonte: Luísa Caye, 2022.

A institucionalização da cooperação entre os municípios demonstra a movimentação de atores locais para o fortalecimento de seus interesses, estimulando a

governança local e a cooperação horizontal. Essa ação não ocorre sem a participação de outras esferas de governo, mesmo que de forma indireta, como através do apoio jurídico e constitucional de outros níveis governamentais. Mais diretamente, em 2011 é celebrado um Protocolo de Intenções entre diferentes esferas institucionais, em que foram signatários os prefeitos municipais dos quatro municípios, os governadores de Santa Catarina, Paraná e Misiones, o Ministro do Turismo desta província e o responsável pela Secretaria de Desenvolvimento Regional de Dionísio Cerqueira. (LINS, 2018). Essa ação trata-se da construção de uma governança multinível, tratada na visão de Knopp como a “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos”. (2011, p. 58).

Lyns (2018) destaca que alguns pontos favoreceram a rapidez entre a demonstração de interesse pela criação de tal consórcio e a concretização da iniciativa. De acordo com o autor, o perfil transfronteiriço da iniciativa foi um dos facilitadores devido à sua localização estratégica, no epicentro no Mercosul, e a experiência supraregional já consolidada na região anteriormente, o Projeto Crecenea-Codesul.

A proposta da pesquisa realizada *in loco* na sede do CIF, que contou com entrevista com a diretora executiva do consórcio, Karina Zanoni Rodrigues, foi entender de maneira mais concreta a participação do município argentino no consórcio diante da ausência de um vínculo legal. Perante a falta de regulamentação transnacional para a participação de governos estrangeiros, somente os municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) integram legalmente o consórcio. Desse modo, o município argentino, Bernardo de Irigoyen (Misiones), integra de maneira informal o consórcio, participando das reuniões, do planejamento e da implementação de algumas ações.

A exemplo, durante reunião realizada na sede do consórcio, no dia 28 de abril de 2022, estiveram presentes autoridades brasileiras e argentinas, como representantes da Receita Federal e da *Dirección Nacional de Migraciones de la Argentina*. A reunião convocada pelo CIF tinha como pauta a discussão para a implantação dos trâmites relacionadas ao acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas nas aduanas entre as cidades. O acordo sanciona instrumentos que poderão ser aplicados nas localidades previstas para a promoção da maior integração das comunidades fronteiriças. Uma vez

que beneficiadas pelo acordo, cabe às autoridades governamentais da localidade a execução dos aspectos técnicos e burocráticos do acordo. Isso posto, na reunião foram apresentados e discutidos os aspectos práticos do acordo nas cidades gêmeas. O principal ponto apresentado foi a viabilidade das aduanas migratórias exercerem separadamente o controle de residentes fronteiriços e de pessoas de outras cidades.

O Estatuto que dispõe sobre as normas gerais de funcionamento do CIF, constitui o consórcio sob a forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica. (CIF, 2010). A estrutura do consórcio conta com uma Assembleia Geral, um Conselho Fiscal e uma Diretoria Executiva. O comando da diretoria executiva, a presidência do CIF, é feito de maneira rotativa entre os prefeitos dos municípios membros, o qual possui um mandato de um ano no cargo. Além disso, o CIF conta com órgãos vinculados à sua estrutura organizacional, como o Gabinete de Gestão Integrada (GGI), criado a partir do Protocolo de Intenções firmado em junho de 2013. A alteração do protocolo anterior para esse visa a implantação do GGI como instância colegiada de deliberação e coordenação. De acordo com o Art. 23 do funcionamento do GGI-I:

O Gabinete de Gestão Integrada Intermunicipal–GGI-I é um fórum de deliberação e coordenação das ações de segurança pública no âmbito dos entes consorciados: Barracão/PR, Bom Jesus do Sul/PR e Dionísio Cerqueira/SC. Poderá no futuro, se a legislação assim o permitir, também incluir o município de Bernardo de Irigoyen/Mnes/Argentina. (DIONÍSIO CERQUEIRA (SC), 2013).

Participam do GGI várias instituições e órgãos vinculados às três esferas governamentais, como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Receita Federal do Brasil e Defesa Civil.

O CIF é objeto de estudo de diversos trabalhos acadêmicos tendo em vista o sucesso de suas ações sob a ótica do desenvolvimento regional a partir do poder público municipal. Ademais, o desenvolvimento dessas ações no espaço fronteiriço com a participação de um município estrangeiro incorpora ao consórcio mais uma peculiaridade “digna” de investigação. De forma geral, os trabalhos desenvolvidos em torno do CIF, ressaltam os aspectos de sua estrutura de governança e atuação na cooperação transfronteiriça.

Henrichs e Meza (2017) destacam que a inovação na atuação do CIF está na compreensão de praticamente todas as áreas da política pública, além de diversos segmentos de atores públicos e privados. Os autores ressaltam que o sucesso das ações do consórcio se deve principalmente à sua estrutura de governança consistente formado por “protagonistas” como os entes governamentais (os quatro municípios e o Governo Federal, este no que se refere ao deslocamento de recursos financeiros) e entidades da sociedade civil organizada, com destaque ao Sebrae e Associação Comercial”. Em sua pesquisa, os autores constataam que articulação em torno de um consórcio possibilitou aos municípios melhores condições de negociação com os governos estaduais e federais, além da esfera transnacional. Um dos benefícios proporcionados pelo consórcio é a viabilização de ações restritas para municípios com um número mínimo de habitantes. A exemplo, os autores trazem o relato do Prefeito (gestões 2009-2012 e 2013-2016) de Dionísio Cerqueira (SC) sobre a instalação da agência do INSS na microrregião. Essa instalação é autorizada para municípios com mais de 25 mil habitantes, então só foi possível porque se considerou a população unificada dos três municípios.

A proposta de desenvolvimento do consórcio, “Caminhos da Fronteira”, diz respeito ao desenvolvimento em conjunto dos municípios fronteiriços e está dividida em quatro eixos estratégicos, sendo eles: educação, turismo, agroecologia e produtos locais. Esses eixos contam com projetos já executados, como na área de saúde e educação já mencionados na seção anterior deste trabalho.

A partir da visão de Cargin (2014) sobre o significado de políticas territoriais, constata-se que as políticas e ações de desenvolvimento regional empreendidas pelo consórcio são também políticas territoriais. De acordo com o autor:

Assim, todas as políticas que possuem uma estratégia intervenção definida no território e que possuem instrumentos de intervenção na realidade podem ser consideradas políticas territoriais. Por meio dessa interpretação, podem ser consideradas como políticas territoriais as relativas ao desenvolvimento regional, de áreas urbanas, das regiões de fronteira, políticas ambientais, de desenvolvimento agrário, dentre outras. (Ibid., p. 89)

Angnes *et al.* (2013) ressaltam que um dos aspectos concretos e mais positivos dessa estratégia, foi a construção do Parque Turístico Ambiental. A revitalização do espaço onde o parque se localiza, principalmente na nascente do rio Peperi-guaçu, na

visão dos autores, transforma o conceito de limite e lugar. A transformação dá-se pelo sentido emblemático da utilização de um marco de divisão entre os territórios nacionais em um lugar de convivência comum para a população fronteiriça. Além disso, os autores explicam que anteriormente à revitalização dessa área, o espaço que o parque ocupa hoje, “tratava-se de uma ocupação irregular com alta degradação ambiental e imagem negativa na fronteira”. (Ibid., p. 1179).

Embora próximos, os quatro municípios do CIF não fazem parte de uma única mancha urbana. O *continuum* urbano limita-se às três cidades gêmeas, fazendo com o município de Bom Jesus do Sul, localizado um pouco mais distante (até 1995, Bom Jesus do Sul era distrito de Barracão), não possua grandes interações com o município argentino. Diante desse cenário, surgem algumas indagações sobre as interações entre os tecidos urbanos transfronteiriços e o espaço regional em volta.

Esse cenário representa bem algumas das complexidades das interações e integração transfronteiriça. Pode-se aferir que, no tocante à cooperação transfronteiriça, as três cidades gêmeas desenvolvem mais ações para o exercício dessa ação, principalmente para a resolução de problemas fronteiriços cotidianos. Já no âmbito do CIF, a participação, mesmo que informal, de autoridades argentinas, busca a construção de um espaço regional em comum a partir da cooperação institucional entre entes subnacionais.

A partir das considerações de Paquin (2020) sobre o fenômeno paradiplomático, interpreta-se que o CIF exerce ações que vão de encontro com essa atividade. Inclusive, o CIF por sua própria constituição já é a concretização de uma atividade paradiplomática dos três municípios brasileiros. O arranjo formado possui uma boa margem de autonomia e recursos para o desenvolvimento de suas ações e políticas, e com o passar do tempo o consórcio vem fortalecendo sua estrutura para a articulação com entidades subnacionais estrangeiras, sobretudo as argentinas.

O reconhecimento internacional das ações de cooperação transfronteiriça desenvolvidas pelo CIF levou à escolha da região para participar do projeto Conexões Urbanas, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) em 2022. O projeto tem como foco o planejamento de espaços públicos e para isso conta com a realização de atividades de capacitação com atores

locais, aplicação de metodologias participativas e revisão de políticas públicas em cidades do Brasil, Argentina, Paraguai e Líbano. (ONU BRASIL, 2022).

O projeto entende que o desenvolvimento de espaços públicos de qualidade contribui para uma maior e melhor convivência entre as pessoas, estimulando trocas culturais e convívio harmônico entre seus usuários. Neste sentido, o Conexões Urbanas tem como objetivo aumentar as capacidades das autoridades e comunidades locais para aplicar o planejamento e desenho urbano visando a inclusão de todas as pessoas, promovendo a coesão social e reforçando a cooperação transfronteiriça entre as cidades selecionadas (ONU BRASIL, 2022, p. online).

Duas regiões fronteiriças na América Latina foram escolhidas pela ONU para a realização do projeto. Na primeira região fazem parte o grupo de cidades fronteiriças de Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY) e a segunda região é formada pelo grupo de cidades de Barracão (BR), Bom Jesus do Sul (BR), Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (ARG). Essas regiões foram escolhidas com base nas práticas de cooperação transfronteiriça que já realizam, como é o caso do CODETRI na região de Foz do Iguaçu (PR) e o CIF na região de Barracão (PR).

A fim de incluir os atores locais na formulação de políticas públicas da região, a ONU-Habitat Brasil firmou parcerias com duas instituições estratégicas: o Comitê de Desenvolvimento Territorial *La Frontera* e o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). Dessa forma, é possível perceber que a cooperação descentralizada com o foco de ação no município tem sido uma estratégia de ação de algumas organizações em nível global para promover o desenvolvimento. Portanto, confirma-se a aplicação de um modelo de desenvolvimento social e econômico baseado no movimento *bottom-up*, com o envolvimento ativo dos atores locais.

6.4.2 Comitê de Desenvolvimento Territorial *La Frontera*

O Comitê de Desenvolvimento Territorial *La Frontera* reúne representantes do poder público e privados de 16 municípios, sendo treze municípios brasileiros e três argentinos da província de Misiones. Entre eles estão: Barracão, Bom Jesus do Sul, Capanema, Pranchita, Pérola do Oeste, Planalto, Realeza e Santo Antônio do Sudoeste, no Paraná; Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina; e Andresito, Bernardo de

Irigoyen e San Antonio, na Argentina. O comitê, que existe há 10 anos, nasceu a partir da vontade política de atores locais em participar de forma ativa na construção do seu espaço fronteiriço. Em vista da pouca representatividade de atores fronteiriços locais nas esferas superiores do poder público, as políticas públicas desenvolvidas em um modelo de “cima para baixo” não contemplam os interesses e necessidades da população fronteiriça. A participação no comitê é feita de forma voluntária, formado por atores da sociedade civil fronteiriça, organizados em prol de levar as demandas para as outras esferas do poder público.

Um dos princípios que guiam a estrutura e ação do comitê, é a governança binacional, com a participação de atores locais brasileiros e argentinos. No momento, a presidente do comitê, Talita Casagrande, é brasileira e o vice, Diego Gimenez, é argentino. A mesma estrutura é aplicada aos eixos de governança com os quais trabalham, já que cada eixo conta com um coordenador brasileiro e um vice argentino, ou vice-versa.

Enquanto as ações e políticas do CIF são desenvolvidas a partir da esfera governamental municipal, o *La Frontera* tem um formato de atuação público-privado. O principal foco do comitê é ser parceiro da parte pública, estando frequentemente presente na construção de ações públicas para o território fronteiriço. O comitê executa suas ações a partir de quatro eixos de governança, sendo eles: Turismo; Associações comerciais e de aduanas e associativismo – ACS; políticas públicas e educação e; Cultura e turismo. Em todos os eixos têm de uma a duas pessoas de cada um dos municípios que integram o comitê. Além disso, a regionalização de suas ações é dividida em: ações macros, sendo essas as ações que contemplam uma região maior do que o municípios e as ações locais, que tem como foco o município.

A rede de cooperação e articulação do comitê conta com atores ligados à esfera pública e privada, sendo o SEBRAE nacional e o SEBRAE/PR seus principais parceiros e investidores. Fora da América do Sul, o comitê tem parceria com a Associação das Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE) como forma de trocar e compartilhar experiências de governança e gestão transfronteiriça. A ARFE é uma organização que tem como objetivo a representação dos interesses das regiões fronteiriças e

transfronteiriças europeias, quer ao nível Europeu, quer no nacional e regional, e possui sede oficial em Gronau, Alemanha, nas instalações da Euregio. (ARFE, 2022).

Os projetos desenvolvidos pelo comitê têm como base a construção do senso de pertencimento e da identidade fronteiriça. Em um de seus projetos, “Jovens empreendedores primeiros passos”, é trabalhada a cultura, pertencimento e o protagonismo nas escolas a partir do empreendedorismo binacional. No momento o projeto é destinado para alunos do primeiro ao quarto ano e professores, e já contou com mais de 10 mil alunos e 500 professores participantes, sendo que futuramente o projeto será implantado também no ensino médio.

No momento a sede do comitê fica localizada na mesma estrutura que abriga a sede do CIF. Ainda trabalhando como uma sociedade civil organizada sem um enquadramento jurídico, o comitê não tem como receber recursos financeiros para a realização de projetos, fator que limita suas ações. Assim, os líderes do *La Frontera* têm trabalhado para regular o comitê, buscando uma forma de enquadramento institucional.

6.4.3 A Área de Controle Integrado de Dionísio Cerqueira (SC)

A ACI instalada na Tri-fronteira é habilitada na modalidade de cargas e localiza-se na divisa entre Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen, sendo que a cabeceira está fixada no lado brasileiro. Do lado brasileiro, a ACI - cargas é regulamentada pela portaria da Receita Federal nº 44, de 28 de setembro de 2018 e a ACI -Trânsito Vicinal e Turismo, do lado argentino, através do resolução nº 1280, de 20 de novembro de 2009, do Ministerio del Interior. O recinto alfandegário é um Porto Seco operado pela Receita Federal, sendo de sua responsabilidade a administração e manutenção do recinto e dos imóveis pertencentes à união. Devido ao pertencimento desse espaço ao Estado, no local não são cobradas tarifas dos usuários em relação à estadia dos veículos e a prestação de serviços de cargas e descargas de mercadorias de conferência física.

Essa área conta com dois prédios onde estão presentes agentes brasileiros e argentinos de alguns órgãos nacionais que realizam o trabalho de controle migratório, fitossanitário e de transporte aduaneiro.

A jurisdição da área integrada é compartilhada somente nos trâmites aduaneiros, enquanto as normas aduaneiras, migratórias, sanitárias e de transportes são referentes ao país de entrada, cabendo-lhe o controle e fiscalização. A ACI representa uma forma de cooperação entre autoridades argentinas e brasileiras, já que atuam de forma integrada para agilizar os trâmites burocráticos. Conforme a pesquisa *in loco* realizada no porto seco, a proximidade do local em que estão as autoridades dos dois países, promove a maior articulação entre os agentes e agilidade nos processos aduaneiros, causando uma redução do prazo no tempo de importação e exportação em 15 horas. Essa proximidade viabiliza a realização de reuniões entre os agentes, os quais podem chegar em soluções conjuntas para problemas aduaneiros.

Figura 16 - Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC) e Área de Controle Integrado



Fonte: Luísa Caye, 2022.

Quadro 4 - Órgãos brasileiros e argentinos presentes na ACI em Dionísio Cerqueira

BRASIL	ARGENTINA
Controle do tráfego de mercadorias	
Receita federal = Administração e coordenação	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Fiscalização mercadorias/ produtos agropecuários	
Ministério da Agricultura	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)
Controle migratório	
Polícia federal (não há agentes da polícia federal na aduana, eles têm um posto na cidade)	Ministerio del interior - Migraciones
Controle de transporte	
Não há Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	Gendarmería Nacional Argentina (GNA)

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados fornecidos pela Alfândega da Receita Federal do Brasil em Dionísio Cerqueira/SC, 2022.

Ainda que as ACI representem uma forma de dinamizar os processos de trânsito transfronteiriço, as divergências legais e administrativas são um obstáculo para a fluidez do trânsito transfronteiriço entre os países membros do Mercosul. Essa situação pode ser observada através das medidas de controle sanitário adotadas no início da pandemia da Covid-19 em 2020, uma vez que foram feitas unilateralmente por cada país membro do bloco.

6.5 A rede de governança e cooperação transfronteiriça na Tri fronteira

Tendo em vista que a integração transfronteiriça é um processo com caráter multidimensional promovido por diferentes entidades e atores e que utiliza da cooperação descentralizada como estratégia de atuação, complexifica-se a relação entre os atores e suas escalas. Neste item, focamos na elucidação dos atores e políticas que promovem a interação e integração transfronteiriça na Tri-fronteira, pois

entende-se que existem múltiplas alianças, redes de cidades, políticas e projetos de caráter transfronteiriço na microrregião das cidades gêmeas de Cerqueira Dionísio/ Barracão/ Bernardo de Irigoyen.

O município é o recorte administrativo que mais se aproxima do poder local. É nessa escala que a oferta é o resultado de políticas públicas para a população que é mais visível e, portanto, mais sentido diariamente. (CASTRO, 2003). No espaço regional do Mercosul, as cidades fronteiriças representam bem o processo de integração do bloco, assim como o conjunto de iniciativas para o desenvolvimento e cooperação transfronteiriça. Isso deve-se, em grande parte, ao fato de os municípios fronteiriços constituírem alvos para as políticas de cooperação e integração.

Na esfera do CIF, durante trabalho de campo na região, foi relatado que no cotidiano os municípios que formam as cidades gêmeas apresentam uma relação muito maior de interdependência, logo, de relações transfronteiriças. Assim, mais diretamente, uma região transfronteiriça é formada considerando a área das cidades gêmeas. De outro lado, considerando o espaço regional formado a partir das ações vindas do CIF, pode-se dizer que existe uma região transfronteiriça formada a partir do projeto de desenvolvimento regional.

Já o Comitê de Desenvolvimento Territorial *La Frontera* abrange um espaço regional mais amplo, contabilizando de 80 km a 100 km de região de fronteira. Esses são exemplos de como as interações transfronteiriças e as agendas de integração e cooperação regionalizam espaços territoriais que alcançam diferentes escalas e tamanhos.

Os atores envolvidos na cooperação e integração transfronteiriça constituem diferentes arranjos, dos quais podemos diferenciar: aqueles ligados a instituições supranacionais, blocos de integração regional; arranjos governamentais, envolvendo governos centrais, entidades subnacionais, órgãos e instituições ligados às esferas governamentais; organizações não governamentais e da sociedade civil, em que podem estar presentes empresas, associações, comitês, entres outros.

Os arranjos também operam sob diferentes enquadramentos jurídicos e objetivos. A integração transfronteiriça de caráter funcional utiliza a cooperação transfronteiriça para fins instrumentais, privilegiando aspectos relativos à organização e

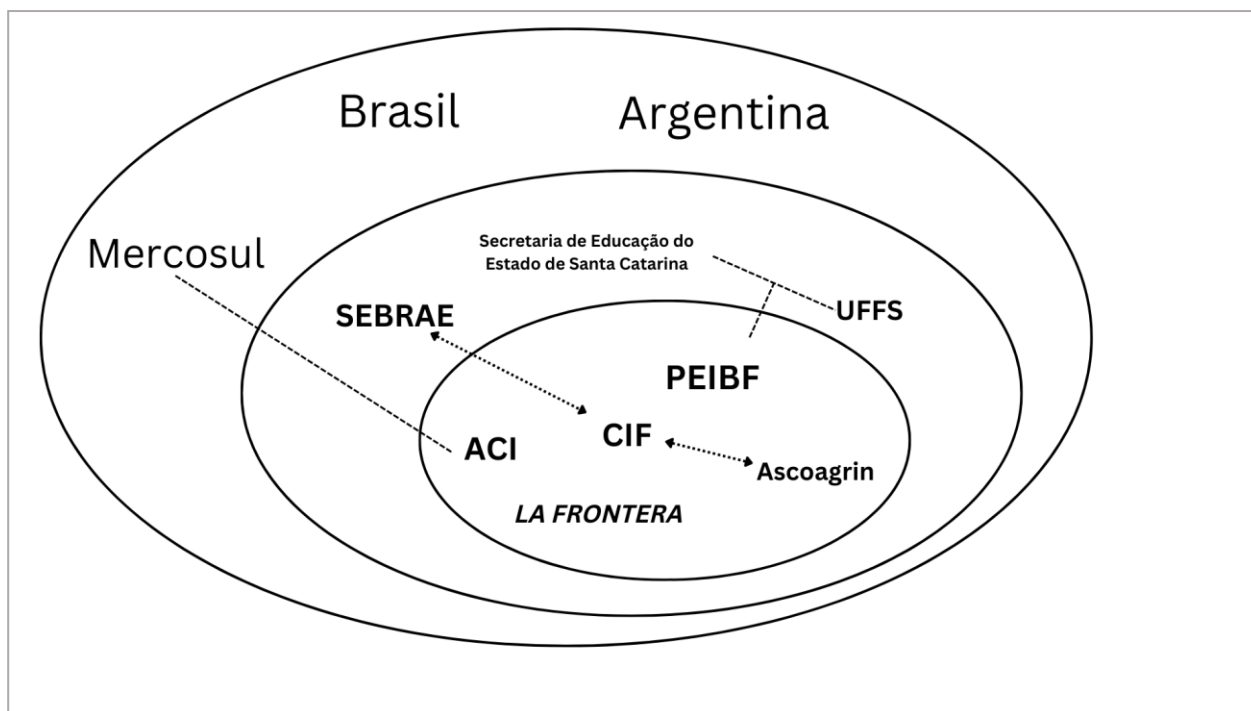
controle das zonas fronteiriças. De forma geral, nessa abordagem a cooperação é um meio utilizado para aumentar a utilização econômica da fronteira (SOHN, 2014), ou ainda atender aos interesses de segurança do poder público Estatal. Na esfera do Mercosul, nessa abordagem está inserida na cooperação em matéria aduaneira e de fiscalização, no caso da Tri-fronteira na Área de Controle Integrado no Porto Seco de Dionísio Cerqueira (SC).

Já uma dimensão social da cooperação transfronteiriça é vista na área de educação, com o PEIBF, criado por uma ação bilateral Brasil-Argentina, o projeto está presente em duas das três cidades gêmeas analisadas. Em 2021, em parceria com a Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina, a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) lançou a segunda edição do curso de formação para professores que atuam no Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira. (UFFS, 2021).

Tem crescido a participação de atores do setor privado tem desempenhado um importante papel em muitos aspectos transfronteiriços, estimulando a integração produtiva e comercial. Na microrregião, participam dos projetos desenvolvidos pelo Sebrae, atores do setor público e privado de ambos os países. Os projetos criam uma rede de cooperação e capacitação para o desenvolvimento regional em conjunto, além de estimular a articulação dos atores locais com outras esferas e escalas de atores. O setor empresarial local também tem se mostrado como parte crucial das relações transfronteiriças. A Associação Empresarial da Fronteira – Ascoagrín, que congrega 315 empresas associadas, dos municípios de Barracão/PR, Dionísio Cerqueira/SC e Bom Jesus do Sul/PR, desenvolve parcerias com outras entidades da região com participação ativa em questões que envolvem o desenvolvimento e crescimento da região.

A Figura 16 procura ilustrar os principais atores e políticas de cooperação transfronteiriça presentes na microrregião da Tri-fronteira, não excluindo a participação de outros.

Figura 17 - Rede de atores da cooperação transfronteiriça na Tri fronteira



Fonte: Luísa Caye, 2022.

A rede formada representa a cooperação descentralizada, que envolve diferentes formas e dimensões da cooperação transfronteiriça. Nesse caso estão incluídas políticas e decisões baseadas em um modelo *top-down*, vindas dos governos centrais e do Mercosul e as atividades paradiplomáticas de atores locais.

Observou-se que na Tri-fronteira, a paradiplomacia manifestou-se como um fenômeno urbano e transfronteiriço, desenvolvido por atores locais dos municípios fronteiriços. Devido à proximidade com municípios estrangeiros, esses atores buscam estratégias de integração e cooperação com o município vizinho para o desenvolvimento conjunto da região. Pode-se perceber que a gênese desses arranjos de cooperação transfronteiriça é a percepção da fronteira como um espaço de vivência e a necessidade da construção de políticas que envolvam os dois lados da fronteira, partindo das demandas vindas de “baixo para cima”.

Corroborando com a ideia de Schweitzer (2000), a assertiva utilizada é de que na América do Sul, a regionalização de um espaço transfronteiriço pode ser feita levando em conta um histórico de ocupação e construção de um espaço regional em comum e, que na atualidade, é marcado por fortes interações de atores locais que atravessam simbolicamente e fisicamente a linha de fronteira. Na visão de Perkmann (2003) a região transfronteiriça não pode ser definida somente por meio de suas interações funcionais, pois deve ser entendida como um espaço de ação, produto de uma construção social. O autor entende a região transfronteiriça como uma unidade sócio territorial formada com base em certos arranjos organizacionais de autoridades que participam de iniciativas de cooperação transfronteiriça.

7 A CONFIGURAÇÃO DAS DINÂMICAS E FLUXOS ESPACIAIS PÓS PANDEMIA DA COVID-19

O aparecimento de surtos novas doenças é um fenômeno pelo qual a humanidade passa desde antes do século XX. Um dos casos mais famosos é o da Peste Bubônica, ou Peste Negra, no século XIV, em que milhões de pessoas morreram nos continentes europeu e asiático. Apesar da alta taxa de mortes, essa crise ainda não poderia ser declarada uma pandemia aos moldes do sistema mundial atual, marcado pela intensificação dos fluxos e alta conectividade mundial. O mundo no século XIV, ainda não possuía um contato tão alto entre pessoas de territórios tão distantes, sendo assim, o espalhamento de doenças poderia ser mais facilmente barrado dentro das fronteiras dos territórios já explorados.

Este capítulo, dividido em cinco partes, tem como base as dinâmicas espaciais e territoriais fruto da pandemia mais recente, causada pelo vírus SARS-CoV-2, que provocou uma resposta rápida e enfrentamento ao nível mundial devido à rápida transmissão entre humanos e o alto nível de hospitalização dos infectados.

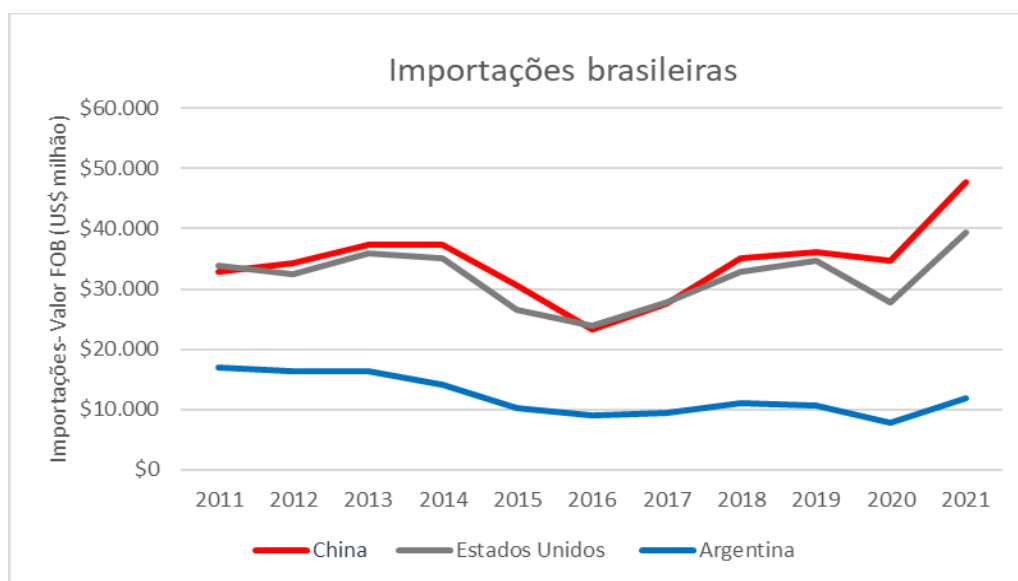
Na primeira são apresentados dados quantitativos quanto aos fluxos econômicos e de pessoas entre Brasil e Argentina. Com esses dados pode ser comprovada a retração das relações entre os dois países e o estreitamento de laços econômicos com outros. O segundo tópico trata-se de apresentar a relação entre cenários de crise com medidas de contenção territorial culminando em um processo de *rebordering*. Após isso apresenta-se os mecanismos adotados de forma conjunta pelo Mercosul na pandemia. No terceiro tópico são apresentadas e analisadas as medidas de fechamentos de fronteira impostas pelo governo brasileiro. No quarto tópico analisa-se a abertura das fronteiras territoriais entre Brasil e Argentina. E, por último, apresenta-se as repercussões territoriais na microrregião da Tri fronteira do fechamento e abertura de fronteiras.

7.1 O cenário contemporâneo das interações espaciais entre Brasil e Argentina

A diminuição do comércio entre Brasil e Argentina tem sido acompanhada com o aumento do volume de exportações para países asiáticos, em especial a China, já que a demanda chinesa por produtos primários tem estimulado a assinatura de acordos unilaterais. (COSTA, 2022).

Os dados referentes ao ano de 2021 do Comexstat¹⁷ mostram a China, os EUA e a Argentina como os três principais destinos das exportações brasileiras. A China é o principal parceiro comercial do Brasil, tendo em vista que o valor das exportações para o país representou 31,3 % do valor total para outros países, enquanto a participação dos EUA representou 11,1% e da Argentina 4,23%. Já referente à variação em relação ao ano anterior, o aumento do valor das exportações da China foi de 29,7%, dos EUA foi de 45,1% e da Argentina 39,9%.

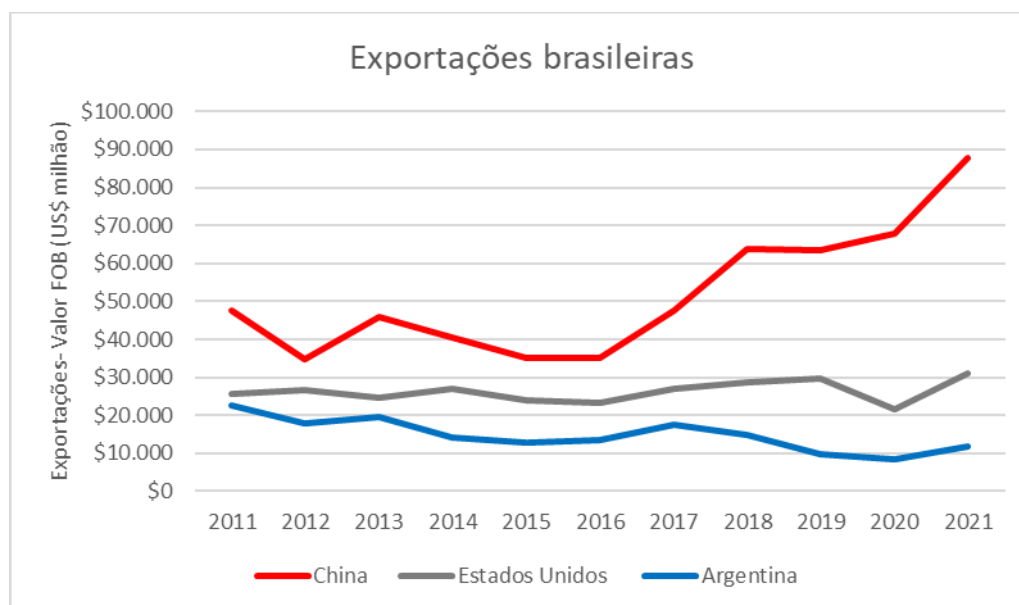
Gráfico 3 – Valor importações brasileiras com China, EUA e Argentina



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Comexstat, 2022.

¹⁷ Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Gráfico 4 - Valor exportações brasileiras com China, EUA e Argentina



Fonte: Elaborado pela autora com dados do Comexstat, 2022.

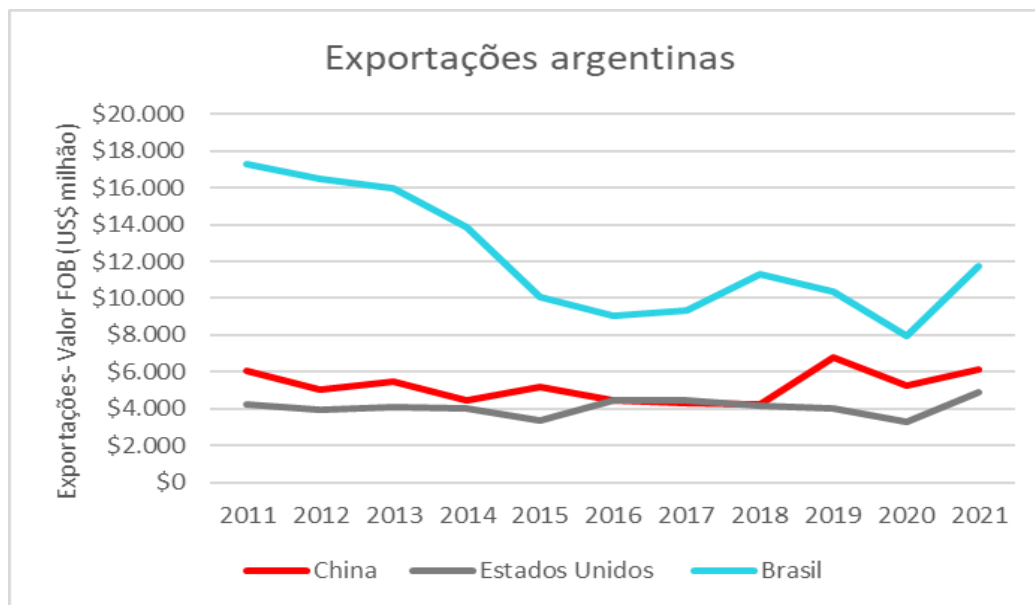
Desde 2019 tem crescido a dependência da economia brasileira na relação comercial com a China, explicada principalmente pelo aumento da demanda chinesa durante a pandemia do novo coronavírus. Concomitante, a chegada da peste suína africana (PSA) em 2018 na China fez que fossem exterminados 50% dos porcos do país neste ano (CNN BRASIL, 2021), fator que fez crescer as exportações brasileiras de carne suína para o mercado chinês, assim como para outros países. Por último, a retomada econômica da China após o período de lockdown imposto no país devido à pandemia da Covid-19 alavancou a quantidade de produtos demandados pelo país, influenciando no aumento das exportações brasileiras.

Embora os Estados Unidos já tenham ocupado o primeiro lugar como principal parceiro comercial do Brasil, essa posição mudou com o estreitamento das relações comerciais entre Brasil e China. Ainda que, desde o início do século XXI, o país norte-americano tenha se configurado como um dos principais parceiros comerciais do Brasil, as relações econômicas entre Brasil e EUA passaram por uma série de mudanças ao longo das últimas décadas. Gradativamente o Brasil passou a buscar por uma maior autonomia em relação ao comércio entre os dois países, contudo, desde a posse do

presidente Jair Bolsonaro em 2019, as relações comerciais entre Brasil e EUA tem sido uma prioridade do governo. (FAZCOMEX, 2020).

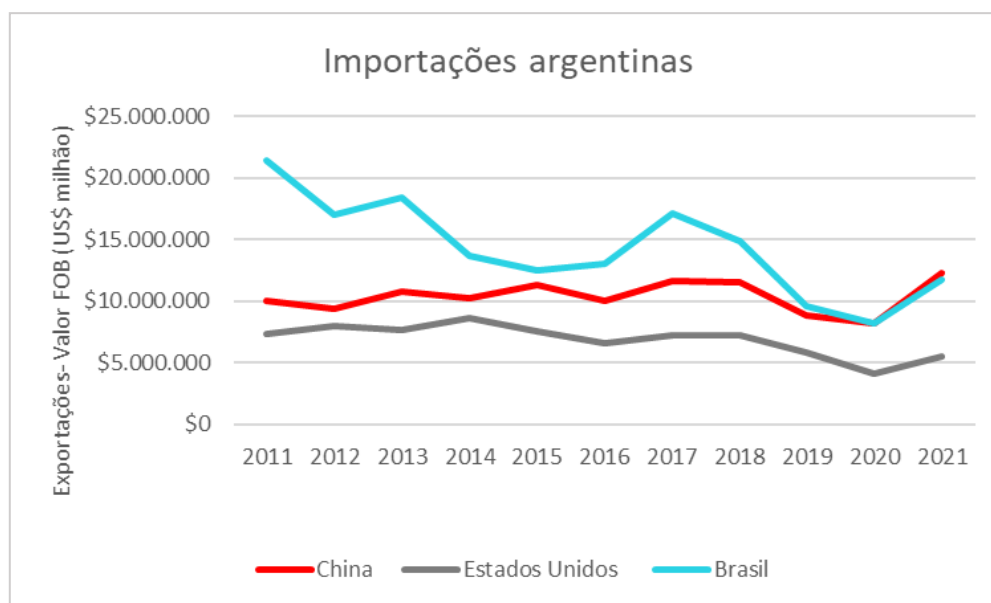
Ainda que na primeira década do século XXI tenha sido registrado uma forte expansão das importações e exportações brasileiras com seus vizinhos, a partir de 2011 essa situação começa a mudar. A participação dos países sul-americanos nas trocas comerciais com o Brasil tem sido decrescente desde 2012. Esse quadro é bem-sinalizado na queda pela metade da corrente de comércio entre Brasil e Argentina entre 2010 e 2020. A tendência a queda da interdependência comercial entre os dois países é explicada pela ascensão das economias da Ásia-Pacífico na região, pela desintegração econômica e fragmentação política do projeto de integração entre os países sul-americanos. A agenda comercial entre os dois países esteve em sua maior parte concentrada no setor industrial, logo, em produtos industrializados finais ou intermediários de alto valor agregado. A queda das exportações brasileiras para a Argentina entre 2017 e 2020 tem como explicação a crise econômica argentina, tendo como principal fator a redução das importações de automóveis pela Argentina, já que o país é maior destino de produtos do setor automotivo brasileiro.

Gráfico 6 - Valor exportações argentinas com China, EUA e Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com dados abertos do Ministerio de Desarrollo Productivo (Argentina), 2022.

Gráfico 5 – Valor importações argentinas com China, EUA e Brasil



Fonte: Elaborado pela autora com dados abertos do Ministerio de Desarrollo Productivo (Argentina), 2022.

Alguns fatores foram determinantes para a manutenção do Brasil como maior parceiro comercial da Argentina desde o final do século XXI. Dentre eles, destaca-se o processo de integração econômica promovido pelo Mercosul, assim como a proximidade geográfica e a integração produtiva do setor automobilístico. (ARGENTINA, 2021). Ainda assim, ao início da segunda década dos anos 2000, o volume do intercâmbio comercial entre os dois países vem sendo reduzido. Algumas das explicações para essa redução estão na estagnação econômica pela qual o Brasil e Argentina passaram nessa última década, a qual afetou o comércio de manufaturas, sendo esse o comércio predominante entre os dois países, e a ascensão da China no mercado mundial de bens manufaturados. Anteriormente ao início da década de 2010, os EUA ocupavam o segundo lugar como maior parceiro comercial da Argentina e o Chile o terceiro, posição que veio a mudar com o aumento das interações comerciais entre China e Argentina.

Assim como os fluxos de comércio internacional, os fluxos migratórios revelam redes de ligação entre territórios distintos. Os dados apresentados aqui são derivados do Relatório realizado pelo Observatório das Migrações Internacionais OBMigra, o qual utiliza como tipologia para o registro da mobilidade de pessoas pelos postos de controle de fronteiras o motivo e duração do deslocamento internacional. A tipologia proposta divide os deslocamentos entre: Residentes, Temporários, Pessoas em trânsito, Turistas e Fronteiriços. Os apontamentos do Relatório Anual da OBMigra de 2019 sobre a movimentação regular de pessoas nas fronteiras brasileiras durante o período de 2010 até 2018 revelam que 80% das entradas e saídas pelas fronteiras brasileiras tiveram como motivo o turismo¹⁸. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MARÍLIA, 2019). Quanto às principais nacionalidades com o maior número de entradas e saídas nos pontos de fronteira, os argentinos estão em segundo lugar, sendo o número inferior somente ao de brasileiros. No Brasil, mesmo com a diminuição do setor turístico e parte das

¹⁸ Essa porcentagem é referente a saída de brasileiros para lazer e negócios e estrangeiros que vem visitar o país e contabiliza o número de entrada e saída de pessoas por qualquer ponto de controle de fronteiras (terrestres, portos e aeroportos).

fronteiras fechadas durante o ano de 2020, a Argentina continuou sendo o principal país emissor de turistas, com cerca de 41% do total. (BRASIL, 2021).

Em relação ao número de imigrantes contabilizados durante a década de 2010, as três principais nacionalidades registradas no Brasil são os venezuelanos, haitianos e bolivianos, enquanto os argentinos ocupam a sétima posição. Na Argentina, 92% do total de registros de migração feitos entre 2012 e 2020 foi referente a pessoas provenientes de países da América do Sul, sendo as principais nacionalidades os paraguaios, bolivianos, peruanos, venezuelanos e colombianos. (ARGENTINA, 2021).

Na análise do Relatório OBmigra de 2021, até o início da década de 2010 a maior parte das migrações internacionais eram baseadas no movimento Sul-Norte, contudo, após o início dessa década, alguns aspectos motivaram a consolidação da rota migratória Sul-Sul. (CAVALCANTI; OLIVEIRA; MARÍLIA, 2021). Dentre os aspectos que motivaram a alteração do eixo migratório global estão a crise econômica internacional iniciada nos EUA de 2007 e o endurecimento das políticas de recepção de imigrantes no Norte Global. Nesse ponto, as condições econômicas e políticas pelas quais o Brasil passava, dentre elas a projeção do país como uma potência emergente, acordos e normativas, que flexibilizaram e dinamizaram a política de recepção no país e a valorização do real frente ao dólar, o país passou a tornar-se uma alternativa para os deslocamentos globais. Percebe-se que, ao longo da década de 2010, o Brasil passou por grandes transformações em seu dinamismo migratório, referentes a questões internacionais. O aumento do fluxo de haitianos para o Brasil teve como marco a onda migratória após o terremoto de 12 de janeiro de 2010. A crise econômica e social na Venezuela foi determinante para o deslocamento de venezuelanos para diferentes países da América do Sul. No caso do Brasil, a cidade de Pacaraima e Bonfim, no estado de Roraima, região de fronteira entre os dois países, tornou-se a porta de entrada para a chegada dos venezuelanos no país.

Os dados do Brasil e Argentina revelam que seus países vizinhos têm grande participação nas imigrações internacionais com destino aos dois países. Contudo, os deslocamentos internacionais só passam a fazer parte de um processo de transfronteirização ao criarem efeitos significativos em regiões de fronteira, sem que essas tornem-se meros pontos de passagem. Albuquerque (2014) menciona que as

migrações transfronteiriças, assim como as transcontinentais (sírio-libaneses, palestinos, israelitas, chineses, coreanos, entre outros), se concentram notadamente nas cidades de fronteira e esses imigrantes se dedicam particularmente às atividades comerciais e de prestação de serviços.

Acordos regionais e legislações nacionais têm redefinido o exercício da cidadania por estrangeiros. As medidas implementadas influenciam no processo migratório internacional, reorientando fluxos e o estabelecimento de outras nacionalidades em território nacional. (CARDOSO; MOURA, 2017).

No Brasil, por exemplo, a Lei de Migração nº 13.445 define como residente fronteiriço a pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho. (BRASIL, 2017, Art. 1). A consideração dessa classificação especial para o estrangeiro que faz o movimento pendular através da linha de fronteira garante o acesso ao mercado de trabalho, comércio e serviços no Brasil, nas cidades contíguas aos limites territoriais.

Ainda dentro dos aspectos abarcados nos deslocamentos internacionais, no Mercosul dois instrumentos legais têm grande influência nos deslocamentos intrabloco. Do lado do turismo internacional, a aprovação do “Acordo sobre Documentos de Viagem dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados”, que reconhece a validade dos documentos de identificação pessoal de cada Estado Parte e Associado como documento de viagem hábil para o trânsito de nacionais e/ou residentes regulares entre os países parte do acordo, aprovado em 2008, facilita a circulação de pessoas intrabloco.

E, do lado da imigração internacional, tem-se a implementação em 2009 do Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e, posterior extensão para os Estados partes, Bolívia e Chile. O acordo, além de facilitar o pedido para residência para nacionais dos países parte do acordo, também garante os mesmos direitos e liberdades de nacionais para os migrantes que desejam se estabelecer no território de outro país do Mercosul.

7.2 Os processos de contenção territorial durante a pandemia de Covid-19

Cenários de crise, despertam a incerteza sobre as medidas governamentais a serem tomadas, de forma geral, levam ao reforço de ações que garantam a o exercício da “plena soberania territorial”. Eventos como o 11 de setembro de 2001 trouxeram um novo paradigma aos estudos fronteiriços, focando nos processos pelos quais as fronteiras são mais rigidamente controladas. Esses casos são acompanhados pela narrativa dos “outros perigosos” e utilização de um discurso de securitização, culminando em um processo de *bordering* e *rebordering*.

O início da pandemia evidenciou a forma como os fluxos, logo as dinâmicas fronteiriças, estão suscetíveis a conjunturas políticas, econômicas, sociais e, neste caso, de saúde. De maneira geral, os países adotaram a postura de fechamento total ou parcial de suas fronteiras aos fluxos internacionais, principalmente através do erguimento de barreiras administrativas e sanitárias. As políticas de contenção dos fluxos transfronteiriços reforçaram a presença do Estado nas fronteiras ao instalar dispositivos e técnicas para barrar ou controlar o trânsito transfronteiriço, inclusive com o uso das Forças Armadas, configurando como iconografias de seu poder.

A maior parte das medidas profiláticas adotadas tiveram como caráter a contenção territorial baseada na restrição da mobilidade em diversos níveis (HAESBAERT, 2020), desde a proibição e revezamento para sair de casa até o fechamento parcial de fronteiras nacionais. Esse controle atinge todos os níveis da vida humana, começando na controle do corpo até sua liberdade de movimentação, como explica Haesbaert: “o corpo-território nunca dissociado, é claro, do domínio e apropriação territorial, maior ou menor, do seu entorno”. (2020, p. 1). É, portanto, a partir dos eventos recorrentes que o território se manifesta novamente como um elemento de análise importante para a compreensão das políticas de Estado que envolvem a barragem da propagação do vírus do Covid-19.

Ao abordar as dinâmicas territoriais durante a pandemia, Haesbaert (2020) afirma que o que se viu foi o retorno do controle territorial zonal como combate à expansão do coronavírus. Os Estados com mais sucesso no controle do espalhamento do vírus foram os Estados de caráter mais centralizado e autoritário, como exemplo a

China. Os processos relacionados a movimentos territoriais são explicados pelo autor como "lógicas espaciais elementares, a lógica zonal, moldada fundamentalmente pelas disposições em área, e a lógica reticular, que prioriza as disposições espaciais em rede". (HAESBAERT, 2014). O autor explica que a tendência a manifestação desses movimentos ocorre de maneira conjunta e que o que se observa são dinâmicas que tendem mais para uma das lógicas, mas não de maneira total. Então, a lógica zonal tende para o controle territorial mais restritivo e limitante à sua circuncisão, já a lógica reticular tende à expansão e circulação no espaço. (HAESBAERT, 2014).

As três concepções da fronteira apontadas por Foucher (2009): controlada, percebida e vivida, representam diferentes funcionalidades que ocorrem simultaneamente nesse espaço. A fronteira controlada refere-se à percepção do controle de fluxos exercido pelo Estado, já a fronteira percebida tem relação com o imaginário das pessoas quanto a esse espaço. E, por último, a fronteira vivida tem relação ao cotidiano fronteiriço das populações que ali vivem, então como desenvolvem-se seus fluxos, trocas e vivência diária. Neto, Garcia e Spinussi (2020) explicam que a fronteira como um espaço percebido é utilizada como causadora de problemas internos e externos e por isso seu fechamento foi utilizado com justificativa para a contenção da pandemia. Assim, a fronteira é utilizada como peneira entre o legal e ilegal, uma zona que contém ameaças e por isso deve ser fechada, fiscalizada e securitizada.

Na análise de Kenwick e Simmons (2020), o histórico das pandemias demonstra que elas estão imbuídas com políticas de *bordering*, o que na prática significa o aumento do controle das fronteiras territoriais. De acordo com os autores, durante a pandemia da Covid-19 as regiões de fronteira permaneceram o foco para o controle pandêmico, ainda que a efetividade dessas medidas permaneça especulativa. Os autores utilizam o termo "*Border Anxiety*" para explicar as condições que levam a utilização da fronteira na narrativa "dos outros perigosos" pelo público e políticos. As repercussões dessas ansiedades levam à construção de um aparato normativo e tecnológico nas fronteiras, o que Rosière (2015) denomina como teicopolíticas.

7.3 A atuação do Mercosul na pandemia

Desde o início da pandemia, organizações multilaterais adotaram em maior ou menor grau medidas de enfrentamento conjunto ao novo vírus em circulação. Ao que tange às medidas adotadas no âmbito do Mercosul, a primeira ação tomada foi uma declaração conjunta com os países-membros a fim de enfatizar a importância da coordenação regional para o enfrentamento à pandemia e um acordo para facilitar o retorno de turistas aos seus locais de origem e garantir medidas para a circulação de bens e serviços nas fronteiras. (EBC, 2020).

Outro movimento foi o aporte financeiro de US\$16.000,00 realizado por meio do FOCEM ao projeto Plurinacional “Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde”, destinado totalmente ao combate contra a COVID-19. (MERCOSUL, 2020). Na questão fronteiriça, o Subgrupo de Trabalho - SGT-11 - Saúde/Vigilância à Saúde, indicou, em reunião realizada em 19 de maio de 2020, orientações sobre a articulação de ações ou atividades em regiões de fronteira, principalmente nas cidades gêmeas. (NOGUEIRA; CUNHA, 2020).

Apesar dos esforços iniciais, as ações governamentais de cada país do bloco que sucederam demonstraram a ausência da coordenação conjunta entre eles para o combate à pandemia. Formado como uma organização regional pautada na intergovernabilidade, as ações do bloco são feitas por meio de entendimentos acordados entre os Estados, assim dependendo do alinhamento político dos governos nacionais. Na ausência da supranacionalidade normativa, decisões que afetam aspectos da soberania nacional não são feitas no âmbito do bloco.

Os instrumentos normativos em matéria de circulação de pessoas e mercadorias entre os países-membros do Mercosul são elementos já consolidados na trajetória de integração proposta pelo bloco. Esses instrumentos criam um certo espaço de livre circulação de mercadorias e pessoas representam pontes para a integração. Contudo, Newman (2006) já escrevera que ainda diante dessas “pontes” construídas através de inúmeros mecanismos que diminuem a função de barreiras da fronteiras, os anos recentes em sua análise já mostravam quão facilmente essas pontes podem ser destruídas e as barreiras reconstruídas.

Reforça-se que não há a intenção de anular a importância das medidas de restrição de circulação durante um momento pandêmico, o que se objetiva nesse momento é demonstrar como as medidas tomadas nesse foram um exemplo paradigmático de medidas securitização das fronteiras. Além disso, há de salientar que a falta de uma ação coordenada entre os Estado-membros do Mercosul é mais um ponto que demonstra o processo de desintegração que vem ocorrendo no bloco.

Na análise de Kenwick e Simmons (2020) as políticas de Estado como resposta ao espalhamento do novo coronavírus podem ser divididas em ajustes internos e externos. De acordo com os autores:

As políticas podem se concentrar em externalizar os custos do controle da pandemia (restringindo viagens e fechando fronteiras, por exemplo) e/ou podem internalizar esses custos (regulando o distanciamento social, rastreamento de contato e regulando onde e quantas pessoas se reúnem)¹⁹. (2020, p. 37, tradução da autora).

As primeiras medidas sanitárias tomadas na América do Sul ilustram a preferência de governos em adotar políticas voltadas ao âmbito externo, reafirmando-se a soberania territorial. Além disso, o processo de fechamento de fronteiras na América do Sul teve algumas diferenças em cada Estado. Alguns países como Argentina (16 de março), Chile (18 de março) e Suriname (15 de março) decidiram pelo fechamento de todas suas vias de entrada internacional de uma vez, outros países como da Bolívia (25 de março), Colômbia (17 de março), Equador (15 de março), Paraguai (14 de março) e Uruguai (24 de março) adotaram o fechamento gradual, separando em diferentes momentos as fronteiras aéreas e terrestres. (PÊGO *et al.*, 2020). Esses fechamentos foram prosseguidos por medidas sanitárias internas de isolamento social e fechamento de empresas e espaços públicos,

Apesar dos fechamentos de fronteira, os fluxos internacionais e transnacionais não permaneceram inertes, o que corrobora com as considerações de Raffestin (1993)

¹⁹ *Policies can focus on externalizing the costs of pandemic control (by restricting travel and closing borders, for example) and/or they can internalize these costs (by regulating social distance, contact tracing, and regulating where and how many people gather).*

sobre a organização das redes pelos atores hegemônicos do sistema capitalista como forma de assegurar a fluidez de elementos pertinentes à perpetuação desse sistema. As alterações nas redes e fluxos de transporte do comércio internacional refletem o rearranjo das cadeias globais de logística, como por exemplo a chamada “crise dos containers” causada pela disparidade entre a oferta e demanda de produtos no mercado internacional. Assim, como forma de contornar o problema logístico do transporte marítimo, foram promovidas outras cadeias de transporte internacional, ilustrado pelo aumento na movimentação de cargas dos Portos Secos de Foz do Iguaçu (PR), Uruguaiana (RS) e Dionísio Cerqueira (SC) em 2021. (IDESF, 2021).

Outra característica marcante do período pandêmico na América do Sul foi a adoção de diferentes medidas sanitárias para entrada no país e a reabertura descoordenada de suas fronteiras. Em 10 de abril de 2021, o governo argentino exigiu aos transportadores estrangeiros de carga que ingressem por via terrestre a apresentação do teste negativo para covid-19 do tipo PCR até 72 horas antes do ingresso em território argentino²⁰. Nessa decisão administrativa argentina, os transportadores de carga nacionais deveriam realizar somente um teste antígeno dentro de 72 horas desde seu ingresso ao país, sendo que, além do menor custo, o teste deste tipo tem o resultado em 15 minutos. O alto valor do teste PCR, o tempo para obtenção do resultado e apresentação do resultado negativo casou entraves logísticos com os países vizinhos. A título de exemplo, a exigência sanitária causou protestos de caminhoneiros brasileiros na cidade de Uruguaiana (BR), fronteira com a cidade de Paso de Los Libres (ARG), os quais alegavam a falta de um tratamento igualitário para estrangeiros e nacionais. (GAÚCHAZH, 2021). Apesar dos impasses entre os governos federais do Brasil e Argentina sobre o controle sanitário do fluxo de cargas transfronteiriços, o trânsito de mercadorias não foi interrompido.

²⁰ Decisão administrativa nº 34/2021.

7.4 Fechamentos de fronteira no Brasil

As primeiras medidas brasileiras referentes à pandemia foram reuniões governamentais no início do mês de fevereiro de 2020 para discutir os primeiros passos do país em relação à crise de saúde que estava por vir.

A linha do tempo da resposta nacional de enfrentamento ao novo coronavírus apresentada no site do Ministério da Saúde aponta que o primeiro caso confirmado de novo coronavírus no Brasil foi no dia 26 de fevereiro de 2020 em um viajante de São Paulo que havia regressado por fronteira aérea da Europa. No mesmo mês, o “Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19” (BRASIL, 2020), elaborado pelo Ministério da Saúde, apontava a vigilância sanitária em pontos de entrada (portos, aeroportos e passagens de fronteiras) como uma das medidas de resposta para a contenção da doença. As medidas referentes aos pontos de entrada no Plano de Contingência, em sua maioria, limitam-se a divulgação de material informativo sobre o vírus e o reforço de orientações sobre procedimentos a serem adotados quando a possibilidade de casos suspeitos na entrada do país. Apesar da recomendação pela OMS (Organização Mundial da Saúde) pela triagem de viajantes através da medição de temperatura durante a chegada no país, tal medida não foi adotada no Plano de Contingência Nacional brasileiro.

No Brasil, a falta de uma ação coordenada entre os entes federativos resultou no acirramento do conflito interfederativo. Apesar da existência do Plano de Contingência Nacional, este instrumento serviu somente como recomendação de medidas sanitárias. As disputas de poder geradas pela desarticulação entre governo federal e estadual para a controle da pandemia fez com que houvesse a designação de atribuições de gestão que não competem aos estados e municípios. Assim, o que se viu foi a elaboração de planos de contingência individuais por cada estado.

Dois princípios guiam a repartição de competências entre os entes federativos. O primeiro, o princípio predominância do interesse divide as competências de acordo com os interesses de cada recorte administrativo. O segundo princípio é o princípio da subsidiariedade, o qual determina o exercício da competência atribuída ao ente

federativo mais próximo do “problema” e, somente na não resolução do mesmo, a autoridade central pode intervir. (BARRIENTOS, 2009).

De acordo com o primeiro princípio, a União tem competência exclusiva sobre temas de interesses nacional, como segurança e defesa nacional, dentre os quais destaca-se os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e a execução dos serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. (BRASIL, 1988). É por isso que, em grande escala, as dinâmicas de contenção territorial durante o período pandêmico ficaram à cargo do governo federal, o que repercutiu como fechamentos de fronteiras internacionais.

Já os Estados lidam com os interesses regionais, como transporte metropolitano e os municípios cabem em assuntos locais como o planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Neste caso, em um cenário de pandemia, cada Estado teve a competência de elaborar planos de fechamentos de estabelecimentos e utilização de máscaras em locais públicos, por exemplo.

A posição do governo federal brasileiro quanto ao controle da pandemia foi representada pelo discurso proferido pelo chanceler representando o Brasil na sessão especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre o coronavírus no mês de dezembro. Segundo o chanceler, as ações para conter a pandemia devem ser realizadas individualmente por governos nacionais. (G1, 2020). A posição ideológica do governo brasileiro permanece considerando a crise pandêmica atual como um problema não global, defendendo suas “soberania” frente a organizações multilaterais e internacionais como a ONU.

Conforme Rosière (2015), os fechamentos de fronteira igualam-se à construção de barreiras, sendo que essas designam “qualquer tipo de construção que promova a separação” (p. 369). As barreiras menos visíveis apresentavam-se sob a forma de medidas normativas restritivas em relação à entrada e circulação em suas fronteiras aéreas, marítimas e terrestres. Isso quer dizer o controle em portos e aeroportos internacionais, localizados em grandes centros e cidades, ou portos fluviais. Nas fronteiras terrestres o controle foi realizado através dos postos fronteiriços, situados em

sua maioria em arranjos transfronteiriços e, em alguns casos, cidades gêmeas. (PÊGO *et al.*, 2020).

A primeira portaria publicada em relação ao fechamento de fronteiras internacionais no Brasil, foi referente somente à fronteira com a Venezuela, em 17 de março de 2020. Na portaria interministerial consta somente o bloqueio parcial dessa fronteira terrestre a estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, sem restrição para o tráfego de transporte rodoviário de cargas. (BRASIL, 2020b). Essa primeira medida foi sancionada após o encaminhamento de uma solicitação para o fechamento dessa fronteira pela Associação Médica Brasileira (AMB) que teve como intenção barrar a entrada dos imigrantes venezuelanos que cruzam a fronteira com o estado de Roraima. A associação alega ter feito o pedido após o relato da presidente da AMB Roraima sobre a frágil situação do sistema de saúde do estado posto que a entrada de venezuelanos doentes iria sobrecarregar ainda mais os hospitais da região. (AMB, 2020).

A próxima portaria publicada com conteúdo referente ao fechamento de fronteiras brasileiras foi no dia 19 de março de 2020. Essa medida teve como objetivo a restrição de entrada por fronteiras terrestres de estrangeiros oriundos dos seguintes países: República Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, República da Colômbia, República Francesa (Guiana Francesa), República Cooperativa da Guiana, República do Paraguai, República do Peru; e República do Suriname. (BRASIL, 2020d). A fronteira com o Uruguai, devido ao seu caráter com alto grau de integração com o Brasil, foi referida em uma portaria específica publicada no dia 22 de março de 2020, contendo basicamente a mesma natureza restritiva das demais. (BRASIL, 2020f). As fronteiras aéreas ficaram restritas, a partir da portaria publicada no dia 19 de março de 2020, à entrada de imigrantes dos seguintes países/regiões: República Popular da China, Membros da União Europeia, Islândia, Noruega, Suíça, Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Comunidade da Austrália, Japão, Federação da Malásia e República da Coreia. (BRASIL, 2020e). Posteriormente, a entrada por via aérea ficou restrita para todos os estrangeiros. A fronteira marítima foi fechada para a entrada de estrangeiros de qualquer nacionalidade no dia 26 de março de 2020. (BRASIL, 2020c).

Segue abaixo um quadro com a indicação das portarias expedidas no mês de março de 2020 pelo governo brasileiro de cunho à restrição da circulação pelas fronteiras internacionais.

Quadro 5 - Portaria expedidas no mês de março de 2020 pelo governo brasileiro relativas ao fechamento de fronteiras

Data de publicação	Portaria	Assunto
17/03/2020	Portaria nº 120	Restrição temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos Bolivariana da Venezuela;
19/03/2020	Portaria nº 125	Fechamento fronteiras terrestres com países sul-americanos;
19/03/2020	Portaria nº 126	Restrição temporária de entrada no país por via aérea por algumas nacionalidades;
22/03/2020	Portaria nº 132	Fechamentos de fronteiras terrestres com a República Oriental do Uruguai
26/03/2020	Portaria nº 47	Restrição temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte aquaviário ;
27/03/2020	Portaria nº 152	Restrição temporária de entrada no país, por via aérea , de estrangeiros, independentemente de sua nacionalidade.

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Diário Oficial da União, 2022.

No Brasil, o único fechamento conjunto foi com o Uruguai por um acordo realizado após debate entre os dois países em que foi discutida a situação específica dessa região transfronteiriça. (NOGUEIRA; CUNHA, 2020). Todas as ações relativas ao fechamento de fronteiras foram feitas após a declaração da pandemia pela OMS (11 de março de 2020) e o primeiro caso de covid-19 registrado em solo brasileiro (26 de fevereiro de 2020). Apesar do registro do primeiro infectado no Brasil ter sido através da chegada por um aeroporto, a primeira medida de fechamento foi feita na fronteira terrestre entre Brasil e Venezuela, alegando que o sistema de saúde local chegaria ao seu limite. Além disso, o conteúdo das portarias destinava-se somente à contenção da

mobilidade humana de estrangeiros, a entrada/saída de mercadorias, o fluxo de mercadorias seguiu sem grandes restrições. No Brasil, o fechamento fronteiro foi feito com caráter discriminatório ao tipo de fronteira, então diferenciando o tratamento à entrada por fronteiras aéreas, marítimas ou terrestres. Há de destacar que as portarias explicitam os territórios de origem cujos imigrantes não seriam aceitos no momento. Os períodos de vigência das portarias foram sendo renovados com a assinatura de novas portarias de mesmo conteúdo.

No Brasil, a primeira fronteira reaberta foi a aérea no final do mês de julho, com a permissão da entrada de estrangeiros de qualquer nacionalidade pelos aeroportos brasileiros, exceto quando o desembarque é feito por aeroportos situados nos seguintes estados: Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rondônia, Rio Grande do Sul e Tocantins. A medida referia-se somente para o espaço aéreo, as restrições para o fluxo humano por rodovias ou transporte aquaviário permaneceram as mesmas. É importante assinalar que essa portaria não exigiu o cumprimento de medidas profiláticas pelos viajantes, ao contrário, da maioria de países que após o desembarque em território nacional colocaram medidas de segurança para conter o espalhamento do vírus. Como exemplo dessas medidas, podem ser citadas o período de quarentena obrigatória após a chegada no país, o comprovante de diagnóstico negativo para o Covid-19 realizado previamente e a realização do teste assim que do desembarque do viajante.

Já a primeira fronteira terrestre reaberta, foi a fronteira entre Brasil e Paraguai no dia 14 de outubro de 2020. (BRASIL, 2020g). A reabertura dessa fronteira teve como objetivo a reativação do intenso comércio pelo turismo de compras entre os dois países. A autorização ficou restrita à circulação de paraguaios pela na Ponte da Amizade, em Foz do Iguaçu (PR), além da abertura dos trechos que ligam Ponta Porã (MS) a Pedro Juan Caballero (Paraguai), e Mundo Novo (MS) a Saltos del Guaira (Paraguai).

7.5 Reabertura da fronteira entre Brasil e Argentina

Os mesmos pontos que abrigam os postos de controle fronteiros por onde passam os fluxos de longa distância, são, na maior parte, também arranjos transfronteiros, ou cidades gêmeas. Os fluxos de curta distância na fronteira são

aqueles realizados na escala local, ou transfronteiriça, por habitantes dessas localidades. Mais do que restringir a entrada em país estrangeiro vizinho, os fechamentos de fronteira impeliram pela proibição da circulação transfronteiriça de residentes de cidades gêmeas. O cotidiano transfronteiriço nessas cidades é feito por meio de relações afetivas, trabalhistas, acesso à serviços públicos, comércio e compras, basicamente a mobilidade transfronteiriça está relacionada às atividades rotineiras na vida de um cidadão.

De acordo com o Art. 5 da primeira portaria emitida pelo governo brasileiro em relação à restrição temporária de entrada de estrangeiros oriundos de países sul-americanos, Portaria nº 125, de 19 de março de 2020, a circulação de residentes de cidades gêmeas com linha de fronteira exclusivamente terrestre não foi impedida. Nesse caso, as cidades gêmeas cortadas por fronteira fluvial não estavam incluídas.

Outra portaria publicada em 26 de agosto de 2020 que dispunha sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, em seu Art. 4 diz:

II - o tráfego de residentes fronteiriços em cidades-gêmeas, mediante a apresentação de documento de residente fronteiriço ou de outro documento comprobatório, desde que seja garantida a reciprocidade no tratamento ao brasileiro pelo país vizinho. (BRASIL, 2020a).

Mediante a condição de reciprocidade do país vizinho para a circulação de residentes fronteiriços, as cidades gêmeas permaneceram fechadas até que ambos os países decretassem a abertura de suas fronteiras terrestres.

Um postura diferente foi adotada pelo governo argentino que, no dia 16 de março de 2020, proibiu o ingresso de pessoas estrangeiras não residentes no país através de qualquer aeroporto, porto, passo internacional ou centro de fronteira. (ARGENTINA, 2020).

O processo gradual de abertura das fronteiras argentinas foi feito com base na criação de “corredores seguros”, inicialmente criados para repatriação de argentinos e

residentes. Em 2021, o governo federal argentino publicou uma decisão manteve o fechamento das fronteiras terrestres até 1 de outubro de 2021²¹, porém deu aos governadores provinciais a habilitação para apresentarem protocolos com o pedido de abertura de corredores seguros adicionais aos já autorizados. Na mesma decisão foi acordada a implementação de uma experiência piloto de turismo receptivo com pessoas provenientes de dois países limítrofes, o Uruguai e o Chile.

Em matéria de competência de poder de cada ente federativo, a reforma constitucional de 1994 designa 28 áreas de poder exclusivo do Governo Federal, em assuntos como defesa, comércio interno, internacional e alfândega. As províncias são responsáveis pelos poderes residuais, e ainda têm o poder de ditar sua própria Constituição em conformidade com o sistema representativo republicano e de acordo com a Constitución Nacional. Ainda, a constituição argentina dá às províncias a possibilidade de celebrarem “*convenios Internacionales*”. O emprego dessa expressão tem como objetivo especificar os instrumentos da atividade internacional que as províncias podem exercer, diferenciando-se dos tratados internacionais cujas prerrogativas continuam do Estado Federal. (SILES, 2014). O que se entende dessa expressão é a possibilidade de as provinciais tratarem no âmbito internacional questões como empréstimos, financiamentos de obras entre outros. (BANZATTO; MONTE, 2017). Portanto, províncias não possuem soberania nem personalidade jurídica internacional, dando ao Estado Federal argentino a responsabilidade pela política externa. O regime municipal é organizado por cada Província, a qual deve reger assegurar e reger a autonomia dos municípios na esfera institucional, política, administrativa, econômica e financeira, causando diversos sistemas municipais diferentes.

Frente à possibilidade da de governadores provinciais requisitarem a abertura de *pasos fronterizos* sob sua jurisdição, diversos movimentos regionais fronteiriços que já pediam pela abertura das fronteira desde o final de 2020, passaram a articular-se com as autoridades governamentais. Já em 2020, um protocolo de segurança sanitária

²¹ Decisión Administrativa 342/2021.

pedindo pela reabertura da Ponte Internacional da Fraternidade (Tancredo Neves), ponte que liga Foz do Iguaçu (BR) e Puerto Iguazú (ARG) foi elaborado por membros do Conselho de Desenvolvimento Trinacional (Codetri) e assinado pelos presidentes dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu (Codefoz), Puerto Iguazú (Codespi) e Ciudad del Este (Codeleste) para ser entregue ao governador da província de Misiones. (SOUZA, 2020). Aderiu também ao movimento pela reabertura das fronteiras o comitê *La Frontera*, pedindo pelo fim das restrições na passagem fronteiriça Dionísio Cerqueira (SC) e Bernardo de Irigoyen (Misiones) e entre Santo Antônio do Sudoeste (PR) e a San Antonio (Misiones).

Pode-se entender que esses arranjos, ao articularem-se com arranjos de outro país, formam uma rede com atividades paradiplomáticas. Nesse caso, os interesses expressados por esses atores não convergem aos do Estado, corroborando com o argumento de Prado (2014). O território fronteiriço passa a ser formado pelo conflito de interesses entre o governo central, que mantinha as fronteiras fechadas, e os governos subnacionais e entidades não governamentais, que desejavam a retomada da circulação transfronteiriça.

Mesmo assim, os *pasos fronterizos* terrestres só passaram a ser autorizados para a entrada de turistas ao final de 2021. Como um projeto piloto, alguns *pasos de frontera* foram habilitados como corredores seguros²² para o ingresso de turistas nacionais dos países vizinhos, sendo esses: Paso Internacional Los Libertadores (Cristo Redentor) da província de Mendoza fronteira com o Chile e o Paso Fronterizo Terrestre "Tancredo Neves" na província de Misiones.

Diversas diferenças podem ser apontadas na ação dos governos brasileiros e argentino para a contenção e mitigação da pandemia da Covid-19. Baseados na autonomia administrativa constitucional em áreas como saúde, educação ou comércio, os entes federativos brasileiros adotaram diferentes medidas, delinearam diversos cenários regionais divergentes quanto o nível das restrições adotadas e o número de casos positivos. A Argentina, de maneira geral, adotou medidas mais severas de

²² Decisión Administrativa 935/2021.

distanciamento social e fechamento das fronteiras para a entrada de estrangeiros em relação ao Brasil durante o período inicial da pandemia. É notável que não houve uma ação orquestrada entre os dois governos para a reabertura de fronteiras e homogeneização dos protocolos sanitários para a entrada e saída de pessoas nesses países.

Mesmo que tenha mantido as fronteiras fechadas por mais tempo, a Argentina garantiu aos governadores provinciais a capacidade de desenvolver protocolos sanitários que viabilizassem, mediante a autorização do governo federal, a abertura de pontos de fronteira para a entrada de estrangeiros. Essa situação difere-se do caso brasileiro, em que a reabertura das fronteiras (terrestres, aéreas e marítimas) ficou como prerrogativa do governo federal. Acredita-se que a descentralização do poder nesse caso garantiu a maior articulação entre diferentes escalas federativas e atores da sociedade civil mobilizados em prol da abertura das fronteiras.

7.6 Repercussões territoriais das dinâmicas de fechamento na Tri fronteira

Mesmo com a proibição do fluxo de pessoas nas fronteiras entre Brasil e Argentina durante o período pandêmico de 2020-2021, o fluxo de mercadorias e cargas no Porto Seco de Dionísio Cerqueira não foi interrompido. Durante um ano, 2021-2021, o exército brasileiro esteve presente na aduana de cargas para a proteção dos servidores e do patrimônio.

Devido ao compartilhamento da mesma estrutura entre autoridades argentinas e brasileiras na ACI, ao início da pandemia foi realizada reunião com órgãos dos dois países para tratar das medidas que seriam adotadas. Por aproximadamente dois meses no ano de 2020, o local não funcionou como área de controle integrado pois foi decidido que as equipes argentinas não trabalhariam no mesmo local durante esse tempo.

Como medida sanitária, foi realizada a higienização dos veículos anteriormente à sua entrada no Porto Seco e um trabalho de conscientização com os caminhoneiros para a prevenção e combate ao novo coronavírus. Além disso, equipes da prefeitura de Dionísio Cerqueira (SC) realizavam o controle da entrada de caminhoneiros no Porto Seco através do monitoramento de sintomas e isolamento.

Uma situação singular dessas cidades gêmeas é que, além de constituírem uma região transfronteiriça com dois territórios nacionais, os dois municípios brasileiros desse arranjo estão em dois estados diferentes. Essa situação refletiu em diferentes restrições impostas pelo governo de Santa Catarina e Paraná, um ponto de divergência foi a abertura e fechamento de estabelecimentos comerciais.

Nessa microrregião desenvolveu-se um cenário complexo durante o período de fronteiras fechadas e mobilidade restrita. As concepções da fronteira controlada, percebida e vivida foram alteradas de maneira súbita no decorrer da pandemia.

Nas ruas que demarcavam a linha de fronteira internacional foram colocados objetos para barrar a circulação de pessoas, além de agentes do exército para realizar esse controle. Essa disposição despertou no consciente dos habitantes das cidades trigêmeas a existência de uma fronteira que separa as três cidades e não une.

O fechamento dos limites nessa fronteira implicou na ruptura temporária de relações sociais, trabalhistas e comerciais. Enquanto uma microrregião com intensas relações transfronteiriças diárias, a fronteira enquanto espaço vivido foi caracterizada pela quase ausência do cotidiano transfronteiriço. Os relatos recolhidos foram enfáticos ao expor os aspectos sociais do fechamento da fronteira, mais do que as implicações econômicas das restrições.

Durante entrevistas realizadas com atores locais, foi relatado que comerciantes locais com estabelecimentos localizados em lado diferente do que moram, tiveram que escolher se ficariam no município em trabalham ou que moram. Outro ponto relatado foi a suspensão de atendimento hospitalar para o cidadão do país vizinho. Uma vez que os serviços de saúde são utilizados por habitantes de ambos os lados da fronteira, a restrição de entrada implicou, em alguns casos, na necessidade da procura de atendimento em hospitais de regiões mais distantes.

Após 19 meses fechada para a entrada de turistas e circulação de residentes, a fronteira entre Bernardo de Irigoyen (Misiones) e Dionísio Cerqueira (SC) foi reaberta em 19 de outubro de 2021.

Para a entrada de brasileiros na cidade argentina, os mesmos deveriam apresentar o teste PCR, com resultado negativo das últimas 72 horas, e comprovação de duas doses da vacina. Após a abertura, durante reunião realizada entre os prefeitos

dos municípios de Barracão, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen, juntamente com os órgãos responsáveis pela segurança da fronteira, Gendarmeria Nacional Argentina, Senasa e Afip, do lado argentino, Polícia Federal, Receita Federal e Anvisa, do lado brasileiro, e os representantes das áreas de saúde, foi acordado que os argentinos que passassem para o lado brasileiro, também deveriam apresentar o PCR negativo e o comprovante de vacinação. (LEDESMA, 2021). Na data, o governo brasileiro, mediante a reciprocidade do tratamento pelo governo argentino, autorizou somente a passagem diária de moradores fronteiriços de Bernardo de Irigoyen (Misiones) para o lado brasileiro. Vale destacar que a passagem de pessoas só é permitida durante o horário de funcionamentos das aduanas localizadas entre as cidades, neste caso, das 8h às 18h.

Dois aspectos relativos as dinâmicas territoriais que se apresentaram parecem ressaltar dentre os demais. Se por um lado os fluxos transfronteiriços da população estiveram quase ausentes durante esse período, por outro, obteve-se um recorde histórico no fluxo de cargas que passaram na aduana de cargas da região. Esse movimento abriu espaço para um processo de transfronteirização em maior escala, ao interligar essa região como um ponto na rede de comércio internacional do Mercosul. O segundo aspecto é que, apesar do histórico de cooperação e integração transfronteiriça que as cidades trigêmeas mantêm, os arranjos cooperativos locais tiveram pouca capacidade de atuação durante o período de fronteiras fechadas devido as políticas de segurança e saúde pandêmica não incluírem a participação das menores esferas do poder político.

A pandemia da Covid-19 afetou em diferentes níveis todas as esferas da vida, com grande impacto social, econômico e político. Na Tri fronteira, as dinâmicas territoriais durante a pandemia foram reflexo de uma conjuntura complexa vinda de diferentes processos e escalas de governo. Os aspectos ligados à soberania nacional sobressaíram-se na formulação de políticas de contenção territorial, estabelecidas em um modelo de “cima para baixo”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tratou de apresentar o cenário contemporâneo de processos espaciais e territoriais (trans)fronteiriços a partir da microrregião das cidades gêmeas de Barracão (BR), Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (AR). O campo de análise utilizado por este estudo foi o da Geografia Política, empregando conceitos e metodologias de análise próprias desse campo temático. O princípio norteador deste estudo foi a relação entre projetos e atores de diferentes escalas que têm o poder de reestruturar redes com reflexo nas dinâmicas de fronteiras territoriais. Assim, com uma análise multiescalar foram trazidos processos em curso que vem implicando em novos usos políticos e econômicos de fronteiras.

Sendo esta pesquisa de cunho exploratório e, partindo do objetivo geral de identificar dinâmicas e processos contemporâneos em regiões de fronteira a partir da microrregião da Tri Fronteira, considera-se que foram trazidos ao longo da pesquisa os elementos necessários para a compreensão de questões fronteiriças atuais. Neste fechamento de estudo será realizado um apanhado das principais considerações geradas por esta pesquisa, procurando (1) salientar os resultados dos objetivos específicos determinados ao início da pesquisa; (2) elucidar a tendência nos usos políticos e econômicos da fronteira entre Brasil e Argentina; (3) propor algumas questões para serem aprofundadas em estudos posteriores.

Em grande escala, os principais processos espaciais e políticos identificados com repercussão nas fronteiras territoriais entre o Brasil e a Argentina foram três. O primeiro processo trata-se do contexto atual da integração regional na América do Sul, principalmente no que se refere ao Mercosul.

A partir dos pressupostos do regionalismo aberto e visando a criação de uma área de livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o arcabouço normativo do bloco em relação a suas fronteiras foi montado em torno do aprimoramento de questões alfandegárias e aduaneiras. Mesmo assim, a criação da área de livre circulação de bens e mercadorias está longe de torna-se uma realidade no momento. A exemplo, as divergências sobre a TEC, o principal instrumento para a criação de uma área de livre comércio, tem dificultado o comércio interregional do Mercosul. Ao que

parece, internamente as fronteiras econômicas do bloco não têm sido minimizadas, ao passo que as negociações comerciais unilaterais com países exteriores têm redesenhado os fluxos econômicos internacionais.

Em relação à integração fronteiriça, constatou-se que os mecanismos normativos de fato estabelecidos pelo bloco ainda privilegiam a facilitação de fluxos transfronteiriços, principalmente em matéria aduaneira. Ao final dos anos 90, outras perspectivas integracionistas começam agregar o escopo de ações e políticas do bloco, a exemplo da decisão N° 18/99 sobre o Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados Partes do Mercosul. Ainda que não esteja em vigência, essa decisão marca o início da inclusão dos habitantes de municípios contíguos de Estados do Mercosul na temática fronteiriça.

Se por um lado a perda do dinamismo interno do bloco tem estagnado o processo de integração regional, por outro, a criação do SGT-18, parece estar renovando uma abordagem multidimensional da integração transfronteiriça. As cidades gêmeas são uma classificação unilateral brasileira, é por isso que, o Acordo de Localidades Fronteiriças vinculadas do Mercosul é, na visão deste estudo, o início da regionalização a nível supranacional de microrregiões transfronteiriças. Ainda assim, a experiência em campo mostrou que as políticas mercosulinas em relação à integração e cooperação transfronteiriça ainda são pautadas por uma lógica *top-down*, sem a participação de entidades subnacionais. Além do excesso de trâmites burocráticos, também observou-se que faltam aspectos práticos para a execução dessas políticas no cotidiano transfronteiriço desses municípios.

Outro processo espacial que se mostrou relevante neste estudo foi a condição atual das interações estabelecidas no contexto binacional entre Brasil e Argentina. As relações entre os dois maiores e mais importantes países do bloco, vinham sendo estremecidas pelas divergências políticas e ideológicas de seus governos. Ao menos, esse é cenário representativo dessas relações bilaterais até o período de fechamento deste trabalho. Contudo, no dia 30 de outubro de 2022, foi eleito como presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT). A eleição do ex-presidente da república integra uma nova onda de vitórias progressistas na América Latina, diante disso, forma-se um contexto político e ideológico favorável para a

retomada de um projeto integracionista na região, já que, atualmente, somente o Uruguai, Paraguai, Equador e Guatemala são liderados por chefes de governo alinhados à direita.

As redes de fluxos humanos e econômicos entre Brasil e Argentina vêm se alterando, acompanhando as tendências globais pós pandemia da Covid-19 iniciada em 2020. Os acordos e resoluções firmados no âmbito do Mercosul foram parte da consolidação e aumento substancial dos fluxos econômicos e de pessoas entre os dois países. O que a escala nacional vem revelando sobre alguns dos processos transfronteiriços em curso é o retrocesso da integração comercial entre Brasil e Argentina e a pouca participação de nacionais argentinos nas migrações brasileiras, e vice-versa. Por outro lado, ainda há grande interação ao que se refere-se aos deslocamentos internacionais para turismo e movimento pendular transfronteiriço.

O terceiro processo em grande escala com grande efeito nas fronteiras foram as políticas pandêmicas durante a crise sanitária da Covid-19. A repercussão das medidas governamentais durante esse período remodelou redes e fluxos multiescalares, afetando a circulação de pessoas e cadeias de abastecimento global. Assim, as políticas pandêmicas estiveram embebidas em políticas fronteiriças de diversas formas.

A postura da maior parte dos países durante o período pandêmico atesta que períodos de crise despertam *border anxieties*, levando a medidas restritivas quanto às fronteiras internacionais. Essa certificação é importante pois demonstra que as fronteiras são modeladas e adquirem diferentes significados seguindo conjunturas políticas, econômicas e sociais. A recente pandemia não retomou um processo de securitização e controle das fronteiras, somente o exacerbou e o colocou em mais evidência. As lógicas de controle pandêmico estão inseridas em um processo de *rebordering*, do qual fizeram parte medidas de contenção territorial, barreiras sanitárias, seletividade da nacionalidade para a entrada de estrangeiros no país, controle de temperatura, comprovante vacinal, entre outros mecanismos empregados nas fronteiras terrestres, aéreas e marítimas. Essas medidas foram aplicadas mesmo em blocos regionais com um processo de integração regional avançado em relação à liberdade de circulação de pessoas e mercadorias, como é o caso da UE.

Ao mesmo tempo, "fronteiras foram criadas" em locais onde antes não eram sentidas. Isso quer dizer que, em locais onde antes a circulação de pessoas era feita de forma livre, ou pelo menos com pouco controle, foram colocadas barreiras físicas ou normativas. Esse é o caso tanto da proibição de circulação de pessoas em regiões transfronteiriças, como em cidades gêmeas, quanto à proibição de entrada de migrantes certas nacionalidades em alguns países.

O segundo objetivo específico proposto por esta pesquisa, sendo esse de caráter descritivo, foi cumprido através da apresentação de questões normativas e espaciais que estruturam a fronteira entre Brasil e Argentina. Essas questões não estão relacionadas somente com as legislações e regionalização das fronteiras terrestres, pois remetem a todo processo de construção e territorialização do poder do Estado. O efeito desse processo ainda repercute hoje na condição econômica e social dos estados e províncias que localizam-se na fronteira entre os dois países, culminando no predomínio de uma base econômica centrada no agronegócio e na falta de um setor industrial significativo.

Contudo, tem sido frequente a participação das cidades fronteiriças na logística de circulação de mercadorias internacionais. A canalização dos fluxos em direção a esses nós tem caracterizado essas regiões como nós logísticos no circuito econômico de importação e exportação. A participação no abastecimento de cadeias produtivas tem transformado a economia dessas cidades, centradas principalmente no setor agropecuário, de comércio e serviços. No caso do conjunto de cidades gêmeas deste estudo, o porto seco localizado em Dionísio Cerqueira (SC) além de movimentar o mercado laboral da região, é um vetor para a implantação de objetos e técnicas ligadas ao comércio internacional, como postos de controle da receita federal e rodovias.

Nesse mesmo objetivo foi demonstrado como as diferentes dimensões de políticas de fronteira desenvolvidas no âmbito do Mercosul têm impacto na estruturação de regiões e fronteiras internas ao bloco. Em uma dimensão econômica, o Acordo de Recife, o qual define as Áreas de Controle Integrado, tem o poder de instituir mecanismos que agilizam trâmites migratórios e aduaneiros. As cidades onde são implantadas essas áreas são parte da seletividade dos lugares que participam mais ativamente de circuitos econômicos, por exemplo. Já na dimensão social cita-se os

acordos sobre a obtenção de direitos e livre circulação de pessoas no espaço interno do bloco e, acima de tudo, em municípios fronteiriços.

O terceiro e último objetivo específico, mostrou a complexidade de como processos e políticas desenvolvidos em escalas abrangentes impactam as menores escalas. Assim, objetivou-se analisar a relação das três cidades gêmeas objeto desta pesquisa com políticas fronteiriças desenvolvidas na escala supranacional, Mercosul, e nacional, o Estado revelaram cenários distintos.

As escalas local e regional emergem como um ponto central para os estudos fronteiriços. Ao longo desta pesquisa foi desenvolvida a importância do papel de atores políticos locais nas relações fronteiriças entre Brasil e Argentina. Mesmo com o estremecimento da relação entre os governos federais, as ações dos atores locais têm construído em cidades gêmeas redes de cooperação e integração em menor escala. É fundamental que para a maior efetividade das ações desses atores, sejam criados e fortalecidos espaços institucionais nas esferas nacionais e do Mercosul.

No Brasil tem diminuído a participação de regiões fronteiriças em políticas nacionais de desenvolvimento regional, além disso, tem sido pouco relevante os mecanismos e arranjos firmados pela escala nacional para o desenvolvimento e integração dessas regiões. Tendo como base as ações desses mecanismos e arranjos na Tri fronteira, percebeu-se que muitas políticas desenvolvidas no âmbito brasileiro, como os núcleos de fronteira, têm um impacto ínfimo em ações concretas de cooperação transfronteiriça.

A pesquisa *in loco* mostrou que a rede de cooperação e integração transfronteiriça entre os três municípios é formada principalmente por iniciativas de arranjos locais. Mesmo com a diminuição do relacionamento entre os governos federais, têm crescido iniciativas de base local para o desenvolvimento da região. O que provou-se são cenários aparentemente conflitantes, uma vez que diferente da escala nacional, nas cidades tri gêmeas o aumento da interação e os fluxos transfronteiriços têm intensificado alguns processos transfronteiriços na escala local e regional. O trabalho do CIF e do comitê *La Frontera* tem construído um espaço transfronteiriço simbólico, que inclusive transpassa os limites territoriais dos três

municípios, formado pelas ações de cooperação e integração desenvolvidas por esses arranjos transfronteiriços.

Outra questão é o crescente aumento na movimentação do fluxo de mercadorias no porto seco da cidade de Dionísio Cerqueira (SC), parte de um processo de reestruturação da rede de circulação de mercadorias no interior do Mercosul. Embora esse aumento tenha sido fortemente influenciado pelo cenário pandêmico, projetos como a Rota do Milho e a ferrovia da Integração demonstram novas conexões transfronteiriças que colocam as cidades dessa fronteira como pontos nodais na rede de circulação de mercadorias do Mercosul.

No espaço regional do Mercosul, o redirecionamento dos fluxos econômicos tem redesenhado um novo espaço estratégico do bloco, alterando dinâmicas territoriais em grande e pequena escala. Mesmo com o avanço de algumas questões sociais em políticas fronteiriças, não há ainda a garantia de grandes benefícios práticos à população de regiões fronteiriças. O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, ainda em estado de implementação, necessita de estudos futuros para a análise da efetividade dessa política nessas localidades.

Entende-se que esta pesquisa contou com algumas limitações. Evidentemente que devido à multiplicidade de questões que envolvem processos (trans)fronteiriços, este estudo foi obrigado a delimitar dinâmicas territoriais e fronteiriças com maior impacto nas cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen. Nas cidades existem diversas organizações locais da sociedade civil que trabalham desenvolvendo atividades de cooperação e integração transfronteiriça, contudo, devido ao alcance de suas ações, este estudo selecionou dois desses arranjos para análise. Além disso, a pesquisa optou por privilegiar questões fronteiriças a partir do contexto brasileiro, o que por vezes acaba por suprimir questões vindas do cenário argentino.

As fronteiras ganham no contexto atual uma nova importância, uma vez que estão em curso processos territoriais que vem dando às fronteiras novos usos e significados. A pesquisa mostrou que na Tri fronteira o impacto das políticas fronteiriças durante a pandemia deu-se sobretudo no cotidiano dos habitantes dos três municípios. Enquanto as medidas restritivas nacionais foram relaxando, a persistência do fechamento das fronteiras territoriais e a falta de coordenação entre as instâncias

superiores do poder político do Estado impossibilitaram o exercício de atividades cotidianas nesses municípios.

Após períodos em que, na maior parte do mundo, intensificou-se a visão sobre as fronteiras como espaços de cooperação, atualmente vem sendo recuperadas questões relativas à segurança e defesa do território nacional nessas regiões. Mesmo em blocos regionais, as políticas e dinâmicas fronteiriças têm passado por transformações que indicam cenários pessimistas quanto ao processo de integração regional. É essencial que as análises aqui realizadas sigam os desdobramentos das relações fronteiriças após o período pandêmico de fechamento de fronteiras.

REFERÊNCIAS

ABIFER, Associação Brasileira da Indústria Ferroviária. **Promessa de infraestrutura, Ferrovia do Frango terá custo mínimo de R\$ 17 bilhões e pode ser inviável**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://abifer.org.br/promessa-de-infraestrutura-ferrovia-do-frango-tera-custo-minimo-de-r-17-bilhoes-e-pode-ser-inviavel/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, ABC. **Agência Brasileira de Cooperação**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/sobreabc/introducao>. Acesso em: 19 dez. 2022.

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Migrações em territórios fronteiriços: a experiência cotidiana entre legislações nacionais, fronteiriças e regionais. *In*: 38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2014, Caxambu, MG. **Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu, MG: [s. n.], 2014. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt23-1/9034-migracoes-em-territorios-fronteiricos-a-experiencia-cotidiana-entre-legislacoes-nacionais-fronteiricas-e-regionais/file>. Acesso em: 29 jul. 2022.

AMB, Associação Médica Brasileira. **AMB pede fechamento das Fronteiras do Brasil com Venezuela e Guiana**. Online, 2020. Disponível em: <https://amb.org.br/noticias/amb-pede-fechamento-das-fronteiras-do-brasil-com-venezuela-e-guiana/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure Amilhat; GIRAUT, Frédéric. Borderities: The Politics of Contemporary Mobile Borders. *In*: AMILHAT-SZARY, Anne-Laure; GIRAUT, Frédéric (org.). **Borderities and the Politics of Contemporary Mobile Borders**. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. p. 1–19. *E-book*. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9781137468857_1. Acesso em: 3 abr. 2021.

ANDREATTA, Alexandre. **Cooperação transfronteiriça e integração regional: o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016. Disponível em: Acesso em: 15 jun. 2021.

ANGNES, Juliane Sachser *et al.* 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, 2013.

ARFE, Associação das Regiões Fronteiriças Europeias. **Associação das Regiões Fronteiriças Europeias**. Porto, 2022. Disponível em: <https://www.ccdr-n.pt/pagina/associacao-das-regioes-fronteiricas-europeias-1446>. Acesso em: 22 ago. 2022.

ARGENTINA. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). **Decreto DNU 274/2020**. Establecese la prohibición de ingreso al territorio nacional, por un plazo de quince (15) días corridos, de personas extranjeras no residentes en el país, a través de puertos, aeropuertos, pasos internacionales, centros de frontera y cualquier otro punto de acceso. Ciudad de Buenos Aires, 16 mar. 2020. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-274-2020-335479/texto>. Acceso em: 26 ago. 2022.

ARGENTINA, Ministerio de Desarrollo Productivo. **El comercio exterior de Argentina XXI: una radiografía de las exportaciones de bienes en el siglo XXI**. Argentina: Centro de Estudios para la Producción (CEP XXI), 2021. *E-book*. Disponible em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/el_comercio_exterior_de_argentina.pdf. Acceso em: 29 jul. 2022.

ARGENTINA, Ministerio de Economía. **Informes Provinciales**. [S. l.], 2021. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/informes-provinciales>. Acceso em: 3 jun. 2022.

ARGENTINA. Presidencia de la Nación. **Ley n° 18.575**. Zona y Areas de Frontera: Desarrollo e integración. Buenos Aires, 3 fev. 1970. Disponible em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18575-37912/texto>. Acceso em: 10 set. 2021.

ARGENTINA, Ministerio del Interior. **Migración internacional reciente en la Argentina entre 2012 y 2020**. Ciudad de Buenos Aires: Dirección Nacional de Población, 2021. *E-book*. Disponible em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/migracion_reciente_en_la_argentina_2012-2020_final.pdf. Acceso em: 29 jul. 2022.

ARGENTINA, Ministerio de Hacienda. **Misiones. Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva**. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, , 2018. Disponible em: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/misiones.pdf>. Acceso em: 26 ago. 2022.

ARGENTINA, Ministerio de Transporte. **Redes simplificadas de transporte v1**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Dirección Nacional de Planificación de Transporte de Cargas y Logística, 2019. Disponible em: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:lhgc5JxfKKIJ:https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/redes_simplificadas_de_transporte_v1.pdf&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acceso em: 26 ago. 2022.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; MONTE, Deborah Silva do. O federalismo e a normatização da atuação internacional das unidades federadas: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 303–336, 2017.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina : o poder dos governadores desde a redemocratização**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/22991>. Acesso em: 6 ago. 2022.

BENEDETTI, Alejandro. Los Espacios Fronterizos Binacionales del Sur Sudamericano en Perspectiva Comparada. **Revista GeoPantanal**, Corumbá, v. 8, n. 15, p. 37–62, 2013.

BENEDETTI, Alejandro. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano: una aproximación multiescalar. *In*: COSTA, Edgar Aparecido; COSTA, Gustavo Villela Lima; OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado (org.). **Fronteras em foco**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2011. p. 33–55.

BENEDETTI, Alejandro; SALIZZI, Esteban. Fronteras en la construcción del territorio argentino. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 121–138, 2013.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152–166, 1996.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo 2021**. 2. ed. Brasília: Subsecretaria de Gestão Estratégica (SGE), 2021. v. 48 *E-book*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio/anuario-estatistico>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988.

BRASIL, Constituição (1891). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.078, de 1º de junho de 1999**. Promulga o Acordo para a Criação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, em Brasília, em 10 de novembro de 1997. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3078.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.078%2C%20DE,10%20de%20novembro%20de%201997. Acesso em: 29 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19**. Brasília. Ministério da Saúde, 2020.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. **Portaria CC-PR MJSP MINFRA MS nº 419, de 26 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-cc-pr-mjsp-minfra-ms-n-419-de-26-de-agosto-de-2020-274222561>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde. **Portaria Interministerial nº 120, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 17 mar. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt120-20-ccv.htm.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. **Portaria nº 47, de 26 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros por transporte aquaviário, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-47-de-26-de-marco-de-2020-249861855>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde. **Portaria nº 125, de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-125-de-19-de-marco-de-2020-248881224>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Brasília, 21 mar. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014>.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Infraestrutura e Ministério da Saúde. **Portaria nº 126, de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos dos países que relaciona, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 19 mar. 2020e. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-126-de-19-de-marco-de-2020-248881688>. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde. **Portaria nº 132, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País, por via terrestre, de estrangeiros provenientes da República Oriental do Uruguai, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt132-20-ccv.htm#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%20132%2C%20DE%2022,Nacional%20de%20Vigil%C3%A2ncia%20Sanit%C3%A1ria%20%2D%20Anvisa. Acesso em: 26 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde. **Portaria nº 478, de 14 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Brasília, 2020g. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=14/10/2020&totalArquivos=2>.

BRASIL. Ministério da Economia. Resultado de julgamento. Concorrência nº1/ 2021. **Diário Oficial da União**, Seção 3, Brasília, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resultado-de-julgamento-341149712>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e EUA**. 2010. 350 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/2494-paradiplomacia-contemporanea-trajetorias-e-tendencias-da-atuacao-internacional-dos-governos-estaduais-do-brasil-e-dos-estados-unidos>. Acesso em: 1 set. 2021.

CAMMARATA, Emilce Beatriz. Misiones: Turismo, Paisaje en la frontera con Paraguay y Brasil. **Grupo Retis**, Rio de Janeiro, 2004.

CAMPOS, Heleniza Ávila. O papel estratégico de cidades gêmeas no controle de mercadorias em regiões de fronteira no contexto do Mercosul: Uruguiana (BR) e Paso de los Libres (AR). **Redes - Santa Cruz do Sul**, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, p. 56–73, 2016.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; SANTOS, Marília de Barros. **Comércio internacional: metodologia para atração de cargas: estudo de caso do Porto de Santos**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1669>.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178–213, 2005.

CARDOSO, Nelson Ari; MOURA, Rosa. Regiões de fronteira e fluxos migratórios: o caso do Paraná. *In*: PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org.). **O Mercosul e as Regiões de Fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8739>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CARGNIN, Antonio Paulo. O sentido das políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 81–94, 2014.

CARNEIRO, Camilo Pereira. **Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: A tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai**. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/88615>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CARNEIRO, Camilo Pereira; BRUHN, Milene Meneghetti. O Brasil e a integração sul-americana. *Em*: SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Geografia política, geopolítica e gestão do território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas**. 1. ed. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018. p. 68–84. *E-book*. Disponível em: <http://www.editora letra1.com/epub/9788563800367/files/9788563800367-04.pdf#page=1>. Acesso em: 31 mar. 2022.

CARNEIRO, Camilo Pereira; LANG, Júlio César. Interações econômicas na fronteira Brasil-Argentina: fluxos de mercadorias e investimentos produtivos na fronteira do Rio Grande do Sul com as províncias de Corrientes e Misiones. *In*: JOHNSON, Guillermo Alfredo *et al.* **Livro América Platina: Dilemas, Disputas E Rupturas**. Curitiba: Appris, 2016. p. 181–198.

CARNEIRO, Camilo Pereira; LEMOS, Bruno de Oliveira. Brasil e Mercosul: Iniciativas de Cooperação Fronteiriça. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 15, n. 37, p. 203–219, 2014.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução: Roneide Venâncio Majer; Klaus Brandini Gerhardt. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, Iná Elias. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **GEOSUL**, Florianópolis, v. 18, n. 36, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13575>.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MARÍLIA, Macedo (org.). **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019. Série Migrações**. Brasília: OBMigra, 2019.

E-book. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu; MARÍLIA, Macedo (org.). **Imigração e refúgio no Brasil: Retratos da década de 2010**. Brasília: OBMigra, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago: Cepal, 1994. (Libros de la CEPAL, v. 39). *E-book*. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>. Acesso em: 1 set. 2021.

CIF, Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Estatuto Do Consórcio Intermunicipal Da Fronteira – CIF. Adequado à lei federal nº 11.107/2005 e ao decreto federal nº 6.017/2007, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos**. Barracão/PR, 2010. Disponível em: <http://cifronteira.com.br/wp-content/uploads/2014/05/Estatuto-do-CIF.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

CIF, Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Institucional**. Barracão, 2022a. Disponível em: <http://cifronteira.com.br/institucional/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CIF, Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Produto Local**. Barracão, 2022b. Disponível em: <http://cifronteira.com.br/projetos-e-obras/produto-local/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CIF, Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Turismo**. Barracão, 2022c. Disponível em: <http://cifronteira.com.br/projetos-e-obras/turismo/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CLEVELAND, Grover. **Laudo Arbitral Brasil/Argentina, de 5 de fevereiro de 1895**. Washington, 1895. Disponível em: <http://www.info.Incc.br/att1895.html>. Acesso em: 13 set. 2022.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. **Código aduaneiro do Mercosul: avanços e impactos para o Brasil**. Brasília: CNI, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/10/codigo-aduaneiro-do-mercosul-avancos-e-impactos-para-o-brasil/>. Acesso em: 23 maio 2022.

CNN BRASIL. **China relata surto de peste suína africana na ilha de Hainan**. Online, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/china-relata-surto-de-pestes-suina-africana-na-ilha-de-hainan/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

CNT, Confederação Nacional do Transporte. **Boletim Estatístico -CNT -fevereiro 2019**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/boletins>. Acesso em: 26 ago. 2022.

CNT, Confederação Nacional do Transporte. **Pesquisa CNT de rodovias 2021**. Brasília: 2021. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/apresentacao>. Acesso em: 26 ago. 2022.

COSTA, Wanderley Messias. América do Sul: a integração estagnou na escala continental, se mantém nas fronteiras e reconfigura a core área do MERCOSUL. *In*: COSTA, Wanderley Messias; GARCIA, Tatiana de Souza Leite (org.). **América do Sul: geopolítica, arranjos regionais e relações internacionais**. São Paulo: Edições FFLCH/USP, 2022. *E-book*. Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/823>.

COSTA, Wanderley Messias. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. *In* COSTA, Wanderley Messias; VASCONCELOS, Daniel Bruno (org.). **Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**. São Paulo: FFLCH/USP, 2019.

COSTA, Wanderley Messias da. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território**, São Paulo, v. 7, p. 25–41, 1999.

COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andréa Ribeiro; KFURI, Regina. Raio X da Integração Regional. **Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, n. 3, Estudos e Cenários, 2007.

CUNHA, Carla Giane Soares da; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; CARGNIN, Antonio Paulo. Integração Regional por meio da Interconexão Elétrica: O Caso Brasil – Uruguai e as Perspectivas de Desenvolvimento para a Região de Fronteira. **Desenvolvimento em Questão**, Unijuí, v. 19, n. 57, p. 210–226, 2021.

CUTRONA, Sebastián Antonio. **La extranjerización de las Zonas de Seguridad en la República Argentina Una aproximación a la situación en la región patagónica**. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, 2010. (Colección Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales).

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. Introdução. *In*: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; PENHA, Bruna. As Regiões de fronteira como laboratório da integração regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, Brasília, v. 22, p. 33–55, 2016.

DIETZ, Circe I. **Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: infra-estruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça**. 2008. 239 f. Dissertação (Mestrado em

Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/13551>. Acesso em: 14 set. 2021.

DIONÍSIO CERQUEIRA (SC). **Lei nº 4.242/2013**. Autoriza alterar o protocolo de intenções do Consorcio Intermunicipal Da Fronteira-CIF visando implantar o gabinete de gestão integrada–GGI-I e dá outras providencias. Dionísio Cerqueira, 2013. Disponível em:

<https://www.dionisiocerqueira.sc.gov.br/legislacao/index/detalhes/codMapaltem/51423/codNorma/251240>. Acesso em: 29 ago. 2022.

DORFMAN, Adriana. **Contrabandistas na fronteira gaúcha: escalas geográficas e representações textuais**. 2009. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/32550>. Acesso em: 29 jul. 2022.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. *In* MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University, 1990.

EBC, Empresa Brasil de Comunicação. **Acordo do Mercosul facilita retorno de turistas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/acordo-do-mercosul-facilita-retorno-de-turistas>. Acesso em: 23 ago. 2022.

ESCOBAR, Patricia. Áreas Naturales Protegidas Misiones, un tesoro verde para el planeta en protección de hábitats y especies en peligro de extinción. *In*: ARGENTINA FORESTAL. 14 jun. 2020. Disponível em: <https://www.argentinaforestal.com/2020/06/14/areas-naturales-protegidas-misiones-un-tesoro-verde-para-el-planeta-en-proteccion-de-habitats-y-especies-en-peligro-de-extincion/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

FAGUNDES, Flávia Carolina de Resende. **As políticas de segurança e defesa para a fronteira brasileira como estratégia territorial estatal: uma abordagem interinstitucional de seu processo decisório**. 2018. 262 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/189016>. Acesso em: 8 dez. 2020.

FAZCOMEX. **Exportações do Brasil para Estados Unidos, veja a Balança Comercial**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacoes-do-brasil-para-estados-unidos/>. Acesso em: 29 jul. 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)**. 2011. 445 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/95358/297827.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 out. 2021.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. Tradução: Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FRANÇA, Maruhan. **Aberta 3ª edição do Projeto Intercultural de Formação de Fronteira**. São Miguel do Oeste, 2022. Portal Peperi. Disponível em: <https://www.peperi.com.br/noticias/06-06-2022-aberta-3-edicao-do-projeto-intercultural-de-formacao-de-fronteira/>. Acesso em: 27 ago. 2022.

FRANÇA, Roberto. Portos secos de fronteira como nós aduaneiros: o caso de Foz do Iguaçu. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, 2016.

FRÓIO, Liliana Ramalho; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. **A normatização da atividade paradiplomática: Brasil e Argentina em perspectiva comparada**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 2011, São Paulo. São Paulo: 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a05.pdf>.

G1. **Em discurso na ONU, Araújo defende “esforços de nações individuais” contra Covid-19**. Rio de Janeiro, 2020. Jornal. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/12/04/em-discurso-na-onu-araujo-defende-esforcos-de-nacoes-individuais-contra-covid-19.ghtml>. Acesso em: 7 dez. 2020.

GAÚCHAZH. **Caminhoneiros voltam a ter liberação para ingressar na Argentina por Uruguaiana**. Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2021/04/caminhoneiros-voltam-a-ter-liberacao-para-ingressar-na-argentina-por-uruguaiana-cknrtia3c005z0198h15inivi.html>. Acesso em: 23 mar. 2022.

GODOI, Rafael Neves; CASTRO, Sérgio Ricardo Moreira. **Fronteiras Abertas - Um retrato do abandono da Aduana Brasileira**. Brasília: Sindireceita, 2010.

GTIIF, Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2010.

HAESBAERT, Rogério. Reflexões geográficas em tempos de pandemia. **Espaço e Economia**, Rio de Janeiro, n. 18, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/11826>. Acesso em: 14 set. 2021.

HAESBAERT, Rogério. Região, diversidade territorial e globalização. **GEOgraphia**, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, v. 1, n. 1, p. 15–39, 1999.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HARDI, Tamás; USZKAI, Andrea. Theoretical Models of Cross-border Integration. **Sociální studia / Social Studies**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 9–30, 2017.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124–138, 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. *E-book*. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE | Cidades | Paraná | Curitiba | Panorama**. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/panorama>. Acesso em: 26 ago. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE | Cidades | Santa Catarina | Painel | Panorama**. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/painel/panorama>. Acesso em: 26 ago. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Logística dos Transportes. [s. l.], 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Municípios da faixa de fronteira | IBGE**. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 9 mar. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. *E-book*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101728>. Acesso em: 29 jul. 2022.

IDESF, Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **Começam as obras do novo porto seco de Dionísio Cerqueira. Estrutura impulsionará o comércio internacional**. Foz do Iguaçu, 2022. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2022/06/09/comecam-as-obras-do-novo-porto-seco-de-dionisio-cerqueira-estrutura-impulsionara-o-comercio-internacional/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

IDESF, Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. **Portos Secos de Foz do Iguaçu e Uruguaiana tem movimentação histórica em 2021**. Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em: <https://www.idesf.org.br/2021/12/08/portos-secos-de-foz-do-iguacu-e-uruguaiana-tem-movimentacao-historica-em-2021/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

IFPR, Instituto Federal do Paraná. Cenário Socioeconômico das Unidades do IFPR. Campus Capanema e Campus Avançado Barracão. **Revista Observatório Regional**, Curitiba, v. 2, n. 2, 2014. Disponível em: <https://reitoria.ifpr.edu.br/wp-content/uploads/2013/12/Observatorio-n%C2%BA-02-Campus-Capanema-e-Campus-Avan%C3%A7ado-Barrac%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2022.

IGN, Instituto Geográfico Nacional. **Población | Instituto Geográfico Nacional.** Buenos Aires, 2010. Disponível em: <https://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/Poblacion2>. Acesso em: 26 ago. 2022.

INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. **Bernardo de Irigoyen en la region de Misiones - Municipio y gobierno municipal de Argentina.** Buenos Aires, 2021. Disponível em: <https://www.municipalidad-argentina.com.ar/municipalidad-bernardo-de-irigoyen.html>. Acesso em: 25 ago. 2021.

KENWICK, Michael R.; SIMMONS, Beth A. Pandemic Response as Border Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 74, n. S1, p. E36–E58, 2020.

KNOPP, Glauco. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53–74, 2011.

LEDESMA, Rossy. **Aduanas argentina e brasileira ficarão abertas das 8h às 18h.** São Miguel do Oeste, 2021. Disponível em: <https://folhadoeste.com.br/cidades/aduanas-argentina-e-brasileira-ficar%C3%A3o-abertas-das-8h-%C3%A0s-18h-1.2374461>. Acesso em: 25 ago. 2022.

LINS, Hoyêdo Nunes. Cooperação Transfronteiriça e Desenvolvimento Local no Âmbito do Mercosul: Uma Experiência de Consórcio Intermunicipal. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 70, 2018. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/62681>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MACHADO, Lia Osorio. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 9–29, 2000.

MACHADO, Lia Osorio. Limites, fronteiras, redes. **Fronteiras e espaço global**, Porto Alegre, AGB, p. 41–49, 1998.

MALAMUD, Andrés. Prefácio. *In*: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina I. Pasquariello. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, 2002.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº13/19. **Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas**. Bento Gonçalves, 4 dez. 2019.

MERCOSUL. Criação do Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça. Online, 19 maio 2016. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/criacao-do-subgrupo-de-trabalho-sobre-integracao-fronteirica/>. Acesso em: 11 maio 2022.

MERCOSUL. **Esforço regional contra a pandemia: o MERCOSUL aprovou um fundo de emergência de US\$ 16 milhões que serão destinados totalmente para ao**

combate contra o COVID-19. Montevideu, 2020. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/esforco-regional-contra-a-pandemia-o-mercosul-aprovou-um-fundo-de-emergencia-de-us-16-milhoes-que-serao-destinados-totalmente-para-o-combate-contra-o-covid-19/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

MERCOSUL. **FCCR - Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.** Online, 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul>. Acesso em: 10 maio 2022.

MERCOSUL, Grupo Mercado Comum. **MERCOSUL/ GMC/ RES. Nº 59/15.** Criação do Subgrupo de Trabalho Nº18 “Integração Fronteiriça”. Assunção, 2015. Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/resolutions/RES_025-2016_p.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

MERCOSUL, Conselho do Mercado Comum. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 27/10.** Código Aduaneiro do MERCOSUL. San Juan, 2010. Disponível em: http://www.econeteditora.com.br/comex_new/servicos/acordo_mercosul_cmc_027_2010.php. Acesso em: 29 ago. 2022.

MERCOSUL, Conselho do Mercado Comum. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/93.** Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados na Fronteira entre os Países do Mercosul, denominado “Acordo de Recife”. Assunção, 1993. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0593p.asp>. Acesso em: 11 maio 2022.

MERCOSUL, Conselho do Mercado Comum. **MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 18/05.** Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul. 2005. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805p.asp>. Acesso em: 10 maio 2022.

MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Samara. Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil. *In*: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa (org.). **Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018. v. 1, p. 243–292.

MOURA, Rosa; PÊGO, Bolívar; FERREIRA, Gustavo. TD 2809 - A Gestão urbana em arranjos transfronteiriços e os desafios de sua regulamentação. **Texto para Discussão,** Rio de Janeiro, p. 1–28, 2022.

NETO, Thiago Oliveira; GARCIA, Tatiana de Souza Leite; SPINUSSI, Eduardo. Pandemia de COVID-19, as fronteiras pelo mundo e o transporte aéreo na Itália. **Confins,** online, n. 44, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/27577>. Acesso em: 7 nov. 2020.

NEWMAN, David. On borders and power: A theoretical framework. **Journal of Borderlands Studies,** London, v. 18, n. 1, p. 13–25, 2003.

NEWMAN, David. The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world. **Progress in Human Geography**, Thousand Oaks, v. 30, n. 2, p. 143–161, 2006.

NG, Adolf K. Y.; PADILHA, Flavio; PALLIS, Athanasios A. Institutions, bureaucratic and logistical roles of dry ports: the Brazilian experiences. **Journal of Transport Geography**, [s. l.], v. 27, p. 46–55, 2013.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; CUNHA, Frederico Rotta. A pandemia da Covid-19 em regiões transfronteiriças: primeiras aproximações. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, Asunción, v. 4, p. 14, 2020.

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Santiago: CEPAL, 2014. (Coleção Documentos de projeto). *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36664>. Acesso em: 9 ago. 2021.

OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques. Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou?. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa, v. 11, n. 4, 2020. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/306>.

ONU BRASIL. **ONU-Habitat lança projeto Conexões Urbanas em regiões de fronteira | As Nações Unidas no Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/169691-onu-habitat-lanca-projeto-conexoes-urbanas-em-regioes-de-fronteira>, <https://brasil.un.org/pt-br/169691-onu-habitat-lanca-projeto-conexoes-urbanas-em-regioes-de-fronteira>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PAASI, Anssi. Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life. **Environment and Planning A: Economy and Space**, [s. l.], v. 23, n. 2, 1991.

PAQUIN, Stéphane. Paradiplomacy. *In*: BALZACQ, Thierry; CHARILLON, Frédéric; RAMEL, Frédéric (org.). **Global Diplomacy**. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 49–61. *E-book*. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-28786-3_4. Acesso em: 1 set. 2021.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation**. Bruxelles; New York: P.I.E.-Peter Lang, 2004. (Collection "Régionalisme et fédéralisme", v. 3).

PÊGO, Bolívar (org.). Dinâmicas recentes na fronteira terrestre do Brasil. *In*: **Fronteiras do Brasil: referências para a formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, MI, 2021. v. 6. *E-book*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38053&Itemid=457. Acesso em: 3 jun. 2022.

PÊGO, Bolívar *et al.* **Pandemia e Fronteiras Brasileiras: Análise da Evolução da Covid-19 e Proposições**. Dirur - Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais: Ipea, 2020. Nota Técnica.

PERKMANN, Markus. Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation. **European Urban and Regional Studies**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 153–171, 2003.

PORTAL DI REGIONAL. **Aduana de Dionísio Cerqueira movimentada fronteira do país**. Chapecó, 2021. Disponível em: <https://diregional.com.br/extremo-oeste/cotidiano/2021-09-11-aduana-de-dionisio-cerqueira-movimentada-fronteira-do-pais>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A Cooperação Descentralizada e a Política para a Fronteira no Brasil**. Curitiba: Íthala, 2019.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. 2016a. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/12460>. Acesso em: 2 ago. 2022.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A fronteira e as perspectivas para as Cidades Gêmeas Brasileiras. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 32–52, 2016b.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A Paradiplomacia no processo de integração regional: o caso do MERCOSUL. **Conjuntura Austra**, Porto Alegre, v. 5, n. 21-22 |, p. 103–123, 2014.

RAFFESTIN, Claude. **Por Uma Geografia do poder**. Brasília: Ática, 1993.

REITEL, Bernard; ZANDER, Patricia. Espace transfrontalier. **Hypergéó**, [s. l.], 2004. Disponível em: <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article207#>. Acesso em: 1 set. 2021.

ROSIÈRE, Stéphane. Mundialização e teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 369–388, 2015.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; CARNEIRO, Camilo Pereira. América do Sul: infraestruturas em regiões periféricas e tendências atuais. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 329–361, 2018.

RÜCKERT, Aldomar A.; CARNEIRO, Camilo P.; FONSECA, Ludmila L. Políticas Territoriais na União Europeia e no Brasil / América do Sul: Perspectivas Contemporâneas de Processos de Integração. **Revista Geopolítica Fronteiraça**, Tabatinga, v. 1, n. 1, p. 01–27, 2021.

RÜCKERT, Aldomar A.; CARNEIRO, Camilo P.; UEBEL, Roberto R. G. Cenários de Transfronteirizações na América do Sul: alguns exemplos de pesquisas recentes. **Revista GeoPantanal**, Corumbá/MS, v. 10, n. 18, p. 159–181, 2015.

RÜCKERT, Aldomar A.; DIETZ, Circe I. Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão. **Confins**, São Paulo, n. 17, 2013. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/8216>. Acesso em: 23 ago. 2021.

SACK, Robert David. The meaning of territoriality. *In*: SACK, Robert David. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1986. p. 5–27.

SALOMÃO, Alexa. **Número de servidores nas alfândegas cai 40% e Brasil destoa de outros países**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/06/numero-de-servidores-nas-alfandegas-do-brasil-cai-40-e-destoa-de-outros-paises.shtml#:~:text=N%C3%BAmero%20de%20servidores%20nas%20alf%C3%A2ndegas,06%2F2022%20%2D%20Mercado%20%2D%20Folha>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99–147, 2007.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed., 5. reimpr. São Paulo/ SP: Edusp, Ed. da Univ. de São Paulo, 2009. (Coleção Milton Santos, v. 1).

SANTOS, Danielle. **Folha de S. Paulo destaca estudo do sindicato sobre alta defasagem de servidores na Aduana brasileira**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.sindifisconacional.org.br/folha-de-s-paulo-destaca-estudo-do-sindicato-sobre-alta-defasagem-de-servidores-na-aduana-brasileira/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SANTOS, Paula Gonçalves Ferreira. **Porto seco no Brasil: Estudo Técnico**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2019. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37419>.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SCHEIBE, Eduarda Figueiredo. **Integração física e integração regional: a iniciativa para Integração da Infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/84952>. Acesso em: 2 jun. 2022.

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2015. Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2360243. Acesso em: 15 mar. 2022.

SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) o novo caminho da integração na América do Sul. **Cadernos Adenauer VIII**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 105–126, 2007.

SCHWEITZER, Alejandro Fabián. **Integration régionale et aménagement du territoire dans le Mercosur: Frontières, réseaux et dynamiques transfrontalières**. 2000. Tese (Doutorado em Études latino-américaines) - Université Paris III – Sorbonne Nouvelle, Paris, 2000. Disponível em: <http://www.theses.fr/2000PA030040>. Acesso em: 13 set. 2021.

SEBRAE. Programa LIDER – Liderança para Desenvolvimento Regional. *In*: SEBRAE RS - EMPREENDEDORISMO QUE TRANSFORMA. 2022. Disponível em: <https://sebraers.com.br/ambiente-de-negocios-lider/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SENDHARDT, Bastian. Border Types and Bordering Processes: A Theoretical Approach to the EU/Polish-Ukrainian Border as a Multi-dimensional Phenomenon. *In*: LECHEVALIER, Arnaud; WIELGOHS, Jan (org.). **Borders and Border Regions in Europe**. [S. l.]: transcript Verlag, 2013. p. 21–44. *E-book*. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.14361/transcript.9783839424421.21/html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

SILES, Matías Horacio. La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación. *In*: VII CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES / I CONGRESO DEL COFEI / II CONGRESO DE LA FLAEI, 2014, La Plata. La Plata: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), 2014. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44863>.

SINDIFISCO NACIONAL, Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Operação Dionísio - Receita Federal realiza maior operação da história no combate à entrada irregular de vinhos no país**. Curitiba - PR, 2021. Disponível em: http://www.auditoresfiscais.org.br/curitiba/?area=ver_noticia&id=3354. Acesso em: 29 jul. 2022.

SÖDERBAUM, Fredrik. Introduction: Theories of New Regionalism. *In*: SÖDERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy M. (ed.). **Theories of New Regionalism**. London, New York: Palgrave MacMillan, 2003. p. 1–21.

SOHN, Christophe. Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource. London, v. 19, n. 3, p. 587–608, 2014.

SOUZA, Kaká. **Codetri propõe a reabertura da fronteira entre Brasil e Argentina em duas fases**. Foz do Iguaçu, 2020. Clickfoz. Disponível em: <https://www.clickfozdoiguacu.com.br/codetri-propoe-a-reabertura-da-fronteira-entre-brasil-e-argentina-em-duas-fases/>. Acesso em: 26 ago. 2022.

SOUZA, Gustavo Matiuzzi. Integração ou regionalismo? Estudando fronteiras na América Latina. *In*: ACOSTA, Willy (ed.). **Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio**. Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica, 2017. p. 125–132.

SOUZA, André de Mello; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1477).

SPEROTTO, Fernanda Queiroz *et al.* O Perfil econômico dos municípios da região de fronteira do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul e o investimento produtivo e em infraestrutura na região de fronteira do Rio Grande do Sul. *Em*: PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi (org.). **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 101–158. *E-book*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8740>.

STEIMAN, Rebeca. Brasil e América do Sul: questões institucionais de fronteira. Rio de Janeiro, 2002.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osorio. Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica. **Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil**, Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm.

UFFS, Universidade Federal da Fronteira Sul. **UFFS promove segundo ciclo de formação para professores que atuam no Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira**. Online: 2021. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/campi/realeza/noticias/uffs-promove-segundo-ciclo-de-formacao-para-professores-que-atuam-no-projeto-escola-intercultural-bilingue-de-fronteira>. Acesso em: 22 set. 2022.