

O DIREITO E A GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO NA FRONTEIRA ARGENTINA E BRASIL

EL DIRECTO Y LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN EN LA FRONTERA ARGENTINA Y BRASIL

THE RIGHT AND GOVERNANCE OF EDUCATION IN ARGENTINA AND BRAZIL

Recebido em: 30/06/21

Aceito em: 18/09/2021

Sandra Micheli Greff Menuzzi - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8956-2362>¹

Nubia Velasque Amaral - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6919-0370>²

Muriel Pinto - Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7004-690X>³

Resumo: Cidades de fronteira utilizam o território como limite fronteiriço para o encontro de dois países diferentes. Esses limites podem ocorrer de diversas formas, as cidades gêmeas São Borja/Santo Tomé, utilizam como limite fronteiriço a ponte da integração. O presente artigo é um estudo de caso a respeito da Governança da Educação na fronteira Argentina e Brasil. A ideia consiste em refletir a respeito dos mecanismos, processos, instituições, atores, agentes, poder político coeso e aglutinador, estratégias, visão de futuro, gerenciamento do desenvolvimento territorial, construção de consensos para concertação social; descentralização e poder simétrico. Como resultados parciais destaca-se que os mecanismos de integração estão amparados nas leis nº 26.523/2009 (Argentina) e Decreto nº 8636/2016 (Brasil), onde os processos estão vinculados ao CIF – Comitê de Integração Fronteiriça de São Borja – Brasil/Santo Tomé – Argentina – e suas comissões setoriais, que atuam através de três processos estratégicos, quais sejam: levantamento de demandas e encaminhamentos; ações diplomáticas e paradiplomáticas e instâncias decisórias e de poder (sensibilização de atores eleitos).

Palavras-chave: Direito; Educação de fronteira; Governança; Políticas Públicas Sociais.

Resumen: Las ciudades fronterizas utilizan el territorio como límite fronterizo para el encuentro de dos países diferentes. Estos límites pueden ocurrir de diferentes maneras, las ciudades gemelas São Borja / Santo Tomé, utilizan el puente de la integración como límite fronterizo. Este artículo es un estudio de caso sobre la gobernanza de la educación en la frontera argentino-brasileña. La idea es reflexionar sobre mecanismos, procesos, instituciones, actores, agentes, poder político cohesionador y unificador, estrategias, visión de futuro, gestión del desarrollo territorial, construcción de consensos para la concertación social; descentralización y poder simétrico. Como resultados parciales, se destaca que los mecanismos de integración están respaldados por la Ley N° 26.523 / 2009 (Argentina) y el Decreto N° 8636/2016 (Brasil), donde los procesos están vinculados al CIF - Comité de Integración Fronteriza de São Borja - Brasil / Santo Tomé - Argentina - y sus comisiones sectoriales, que operan a través de tres procesos estratégicos, a saber: relevamiento de demandas y derivaciones; acciones diplomáticas y paradiplomáticas e instancias de toma de decisiones y poder (sensibilización de actores electos).

Palabras clave: Derecho; Educación fronteriza; Gobernanza; Políticas Públicas Sociales.

Abstract: Border cities use the territory as a border for the meeting of two different countries. These limits can occur in different ways, the twin cities São Borja/Santo Tomé, use the bridge of integration as a border limit. This

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, *Campus* São Borja/RS. Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis. E-mail: sandramenuzzi.aluno@unipampa.edu.br..

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP, pela UNIPAMPA, *Campus* São Borja/RS. Graduada em Ciências Humanas – Licenciatura pela mesma instituição. E-mail: nubiaamaral.aluno@unipampa.edu.br..

³ Doutor em Geografia. Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, *Campus* São Borja. E-mail: murieipinto@unipampa.edu.br.

article is a case study about the Governance of Education on the Argentine-Brazilian border. The idea is to reflect on mechanisms, processes, institutions, actors, agents, cohesive and unifying political power, strategies, vision of the future, management of territorial development, building consensus for social agreement; decentralization and symmetric power. As partial results, it is highlighted that the integration mechanisms are supported by Law No. 26.523/2009 (Argentina) and Decree No. 8636/2016 (Brazil), where the processes are linked to the CIF - Border Integration Committee of São Borja - Brazil/ Santo Tomé – Argentina – and its sectorial commissions, which operate through three strategic processes, namely: survey of demands and referrals; diplomatic and paradiplomatic actions and decision-making and power instances (sensitization of elected actors).

Keywords: Border education; Law; Governance; Social Public Policies.

INTRODUÇÃO

Neste estudo buscou-se analisar como vem ocorrendo a governança da integração fronteiriça entre Brasil e Argentina a partir de jurisprudências e redes educacionais. Além de realizar um recorte sobre as políticas governamentais, emanadas através dos poderes, em especial o judiciário e como a Constituição Federal influenciou no controle judicial para aplicação de políticas públicas sociais, educacionais e internacionais através de sua constituição histórica.

Para tanto foram escolhidas como recorte espacial de análise as cidades Gêmeas de São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina, que possui como marcador de articulação a Ponte da Integração (inaugurada em 1997). Durante muitas décadas as relações fronteiriças eram realizadas de forma paradiplomáticas na região, nos últimos anos com a formalização de diversas leis e Comitês de Integração (CIF's), estas relações passaram a ser diplomáticas. Dessa forma, para complementar o estudo de caso, foram realizadas revisões de literaturas sobre políticas públicas e controle judicial, dinâmicas socio históricas, integração regional, fronteiriça e governança, assim como foram testados os conhecimentos a partir de um estudo de caso sobre a atuação das redes educacionais nos processos de integração regional.

O estudo se debruçou na reflexão sobre os mecanismos; processos; instituições, atores e agentes; poder político coeso e aglutinador; estratégias, visão de futuro e gerenciamento do desenvolvimento territorial; construção de consensos para concertação social; descentralização e poder simétrico realizando em um primeiro momento uma análise histórica acerca da Constituição Cidadã dentro dos parâmetros estabelecidos pela mesma e aparato jurídico sobre o tema. Como resultados parciais destaca-se que a Constituição Federal facilitou a possibilidade e implementação de mecanismos de integração e debates em âmbito de políticas sociais e internacionais, estando amparados nas Lei 26.523/2009 (Argentina) e Decreto 8636/ 2016 (Brasil), onde os processos estão vinculados ao CIF e suas comissões setoriais, que atuam através de três processo estratégicos levantamento de demandas e encaminhamentos; ações

diplomáticas e paradiplomáticas; instâncias decisórias e de poder (sensibilização de atores eleitos).

Um dos principais atores políticos de instauração e implementação de diversas políticas públicas são as Universidades. Elas vêm assumindo papel central no processo de governança da integração regional, tanto nas questões funcionais como técnicas e políticas das fronteiras, o que ocorreu a partir viés da Constituição Cidadã, onde as políticas sociais difundiram a percepção do Estado e sua forma de promover a inclusão social e articular a dimensão cultural, política e econômica. Além do estudo de caso, a redação deste trabalho é dissertativa-argumentativa e conta com informações históricas a respeito do entendimento da Lei Maior, isto é, da Constituição Cidadã; do Estado atuando junto à sociedade e o fundamento jurídico-legal das políticas sociais.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: O COMITÊ DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA DE SÃO BORJA-BRASIL/ SANTO TOMÉ-ARGENTINA (CIF)

A institucionalização das políticas sociais é, no Brasil, algo recente. Em seus primórdios, remonta ao início do século XX, muito embora sua consagração se dê apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mais do que um marco legal, o reconhecimento da importância das políticas sociais como uma das primeiras necessidades, mas também direitos, pressupõe a constituição de um aparato legal, portanto estatal, em que o Estado toma a si a tarefa de promover a inclusão social, cultural, política e econômica. Por esta lógica, é possível presumir que a constituição de um aparelho estatal capaz de racionalizar as demandas oriundas da sociedade civil e encaminhá-las em seu sistema político, constitui o fundamento primeiro do reconhecimento da importância de políticas sociais (BRASIL, 1988).

É desta forma que surge, na Europa do pós-guerra, o Estado de bem-estar social, base político-econômica da social democracia. Mas ainda antes deste período, durante o século XIX, o tema envolvendo políticas sociais e a necessidade de que o Estado atue de forma conjunta com a sociedade civil, e não apenas em benefício de algumas classes ou grupos, foi motivo de inúmeras disputas políticas, constituição de movimentos sociais e reconhecimento de demandas até então marginalizadas. É durante essa fase que surge a democracia de massas, o socialismo como movimento político (e não mais apenas intelectual) e o reconhecimento dos primeiros direitos trabalhistas.

No Brasil, a questão que mais tarde seria conhecida como a base das políticas sociais começou a se destacar com as greves operárias, sendo a maior delas a Greve Geral de 1917,

ocorrida em São Paulo. Inspirada em outras manifestações ocorridas alguns anos antes, essa greve evidenciou que os operários necessitavam do amparo legal frente às suas reivindicações, o que só viria a ocorrer com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930. Seu antecessor, o ex-presidente Washington Luís, que já havia combatido manifestações grevistas antes de assumir a Presidência da República, chegou mesmo a afirmar que a “questão social é caso de polícia”, como lembra Carvalho (2010, p. 63). A questão social seria naquele contexto o “nome genérico com que se designava o problema operário”, o que mostra de forma contundente a forma como era tratada essa questão naquele contexto. Enquanto problema político, as greves – que eram o limite da reivindicação operária – demonstravam que havia uma questão séria, que já não podia mais ser reprimida através da coerção física legítima, isto é, da força policial.

Durante o regime autoritário civil-militar, as políticas de cunho social passaram a ser vistas com certa cautela. Não houve retrocessos significativos quanto ao período anterior, mas houve uma associação simbólica entre as causas sociais e a ideologia comunista, o que fazia do assunto um tema complexo para o momento. No que se refere propriamente às políticas governamentais, é possível dizer que os governos deste período exerceram certa repressão aos sindicatos, simultaneamente enquanto se estendia os direitos trabalhistas ao meio rural. Como lembra Carvalho (2010, p. 172), o eleitor rural havia apoiado as eleições presidenciais, ainda que “parte desse apoio” possa “ser atribuída ao tradicional conservadorismo rural”, o que isenta o fato de que “sem dúvida a legislação social contribuiu para reforçar essa tradição”. A estratégia adotada consistiu em estender os direitos sociais ao preço de anular as reivindicações estruturais: “como a previdência rural não onerava os proprietários e não falava mais em reforma agrária, também eles tinham motivos para apoiar o governo”.

Há, portanto, uma ambiguidade em termos de institucionalização dos direitos sociais durante o regime autoritário. De acordo com Carvalho (2010, p. 193), “os avanços nos direitos sociais e a retomada dos direitos políticos não resultaram, no entanto, em avanços dos direitos civis. Pelo contrário, foram eles os que mais sofreram durante os governos militares”. É fundamental retermos aqui a relação entre desenvolvimento econômico e direitos sociais, pois a ideologia do regime defendia que o progresso econômico somente seria concretizável mediante a contenção de algumas medidas governamentais de caráter básico. Assim, o dito “milagre econômico” foi capaz de deixar “a classe média satisfeita, disposta a fechar os olhos à perda dos direitos políticos” (CARVALHO, 2010, p. 191), o que leva o autor a concluir que, “se os pobres não ficaram muito mais pobres, os ricos ficaram muito mais ricos” (CARVALHO, 2010, p. 169), posto que a política econômica neoliberal adjunta a um regime

político autoritário fez com as questões sociais fossem vistas como uma espécie de privilégio economicamente oneroso. Não é preciso dizer que, neste período, o mais carente e o mais necessitado de políticas públicas sociais foi também o maior prejudicado.

Como lembra Celso Furtado (1983, p. 189), o “subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”, o que desautoriza visões evolucionistas que defendem que o progresso só pode se efetivar mediante uma contenção de gastos e investimentos em políticas sociais. Furtado defende, em outro texto, que a “luta contra o subdesenvolvimento é um processo de construção de estruturas, portanto, implica na existência de uma vontade política orientada por um projeto” (1999, p. 36-37), e dentre os inúmeros modelos disponíveis de intervenção econômica, estão as políticas sociais. Excluindo-se os economistas filiados à concepção neoliberal, parece haver um certo consenso de que o desenvolvimento econômico de um país é condicionado, mas também condicionante, por um avanço em termos de políticas sociais capazes de contemplar a sociedade civil em sua pluralidade: quanto maior as garantias políticas e qualidade de vida, melhor tendem a ser os retornos econômicos.

Elaborada com uma série de dispositivos que visam manter o regime democrático, assegurar as conquistas sociais e políticas já adquiridas e permitir a elaboração de um novo cenário de inclusão social e combate às variadas formas de discriminação, a Carta Magna estabelecia os novos princípios que passaram a fundamentar as estratégias governamentais em matérias diversas, mas sobretudo em termos de políticas sociais. Como defende Brum (1998, p. 401), “até certo ponto”, pode-se dizer que ela foi “feita contra o regime autoritário militar, na expectativa de impedir, na letra e no espírito da Lei Maior, uma nova recaída de autoritarismo”, na mesma medida em que “incorporou importantes conquistas em relação aos direitos individuais, políticos e sociais, ampliando a cidadania”, de onde decorre o epíteto de Constituição Cidadã. Transcorre daí a importância de uma análise que concentre sua atenção no fundamento jurídico-legal das políticas sociais, já que ela permite, dessa forma, verificar como o Estado reconhece, atua e por que meios atua junto à sociedade quando se trata de formular, implementar e avaliar políticas sociais, segundo a clássica visão de um ciclo de *policies*.

As políticas governamentais, atualmente são o subgrupo mais importante das políticas públicas. Secchi (2012) menciona que existem dois tipos de abordagens sobre políticas públicas, a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica. Cada abordagem prevê a ação de

“*public policy*” com a simbologia de decisões políticas, entretanto, a abordagem multicêntrica proporciona uma amplitude do enfoque interpretativo do que seja uma política pública, permitindo que uma pluralidade de atores protagonize o enfrentamento dos problemas públicos.

Dentre esses atores estão os chamados governamentais distribuídos entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nesse caso deteremos a atenção ao estudo do poder judiciário e sua capacidade de administrar o enfrentamento de problemas que envolvam o tema política pública. Isso porque a omissão ou negligência é “ato pelo qual governos decidem ou não fazer escolhas em relação as políticas públicas”. Nesse caso, é importante mencionar que nem todas as recusas à implementação de políticas públicas são consideradas problemas públicos, é necessária a inserção na agenda formal (p.6). Assim, a análise de políticas públicas permite ao operador avaliar os problemas em diferentes níveis operacionais, organizando diferentes problemas e possíveis soluções (p. 9). Ou seja, o conceito de política pública sempre vinculado a tentativa de enfrentamento de um problema público. De toda forma, é correto afirmar que as políticas públicas auxiliam na distinção entre o pretendido pelo governo e o que ele efetivamente faz, além de não se limitar a leis e regras (SECCHI, 2012).

Na década de 1960, houve o chamado período da “modernização conservadora” (COUTINHO, 2013), com uma reforma de mecanismos institucionais e burocráticos ampliou o alcance de uma gestão governamental no país. De acordo com Coutinho (2013) “a esse modelo típico ideal de Estado, dedicado a uma política nacional de desenvolvimento econômico ainda dissociada da dimensão social, corresponde um tipo de arcabouço jurídico que tem a incumbência primordial de institucionalizar e operacionalizar o impulso modernizante e industrializante”.

Importante destacar um marco para democratização e execução de políticas públicas ocorreu nas políticas sociais e educacionais surgindo com maior ênfase no advento da Constituição Federal de 1988, que trouxe significativas transformações no eixo de políticas, elas são decorrentes do processo de descentralização de políticas, principalmente sociais, no modelo federativo brasileiro. A Constituição Federal foi um marco para aplicação da democracia, vinculando ações relativas à garantia destes direitos à administração pública, através de ações governamentais e aplicação e desenvolvimento de políticas públicas (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

A Constituição de 1988 contribuiu para fomentar políticas públicas ao demandar da União a execução de planos de desenvolvimento e ordenamento do território, estabelecendo entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades

regionais. Insurge-se, portanto, a implementação de atitudes a fim de auxiliar e executar mecanismos de intercâmbio de informações com o objetivo de facilitar o trânsito de fronteira e reduzir requisitos documentais de tramitação para assuntos como moradia, educação e de economia. Conforme o Ministério das Relações Exteriores do Brasil os Comitês de Fronteira compreendem comissões temáticas que, reunidas, estabelecem metas a serem alcançadas e desafios a serem superados, com vistas à melhor qualidade de vida e prosperidade das populações das cidades irmãs (BRASIL, 2020)

A fronteira surge, inicialmente com a função de definir e distribuir as áreas entre os Estados Territoriais. A demarcação de fronteira, propriamente dita, possui posição de destaque tanto nos tratados de paz como na convivência pacífica entre os povos. Possuindo três funções principais: legal, fiscal e de controle. Conforme os estudos sobre fronteira vão ocorrendo, novas funções e utilidades são abordadas, um exemplo disso é a criação de blocos econômicos regionais como Mercosul, Nafta, União Europeia (CARNEIRO, 2016).

Nesse ponto, a relação entre Brasil e Argentina intensificou-se a partir da criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A Fronteira Sul do Brasil, nesse caso a cidade de São Borja, possui ligação direta com a Argentina através da Ponte da Integração ligando Brasil e Argentina não somente em espaço físico, mas também histórico e cultural. O objetivo dessa ligação é o crescimento econômico de ambos os países, ampliando a cooperação buscando soluções comuns para os anseios das comunidades.

Para selar a união entre Brasil e Argentina e organizar esta relação foram criadas normativas, tanto em âmbito nacional quanto em âmbito internacional. Elas aprofundam a dimensão política, social e cultural, levando a consolidação da união aduaneira. Essas políticas internacionais, segundo Filho, 2008, são estabelecidas em três etapas: a delimitação, que são a fixação dos limites realizados por meio de tratados internacionais; a demarcação, que consiste na implantação física dos limites e a densificação ou caracterização, nesta etapa há o aperfeiçoamento da materialização da linha divisória, com o intuito de fazer os marcos cada vez mais visíveis (FILHO, 2008).

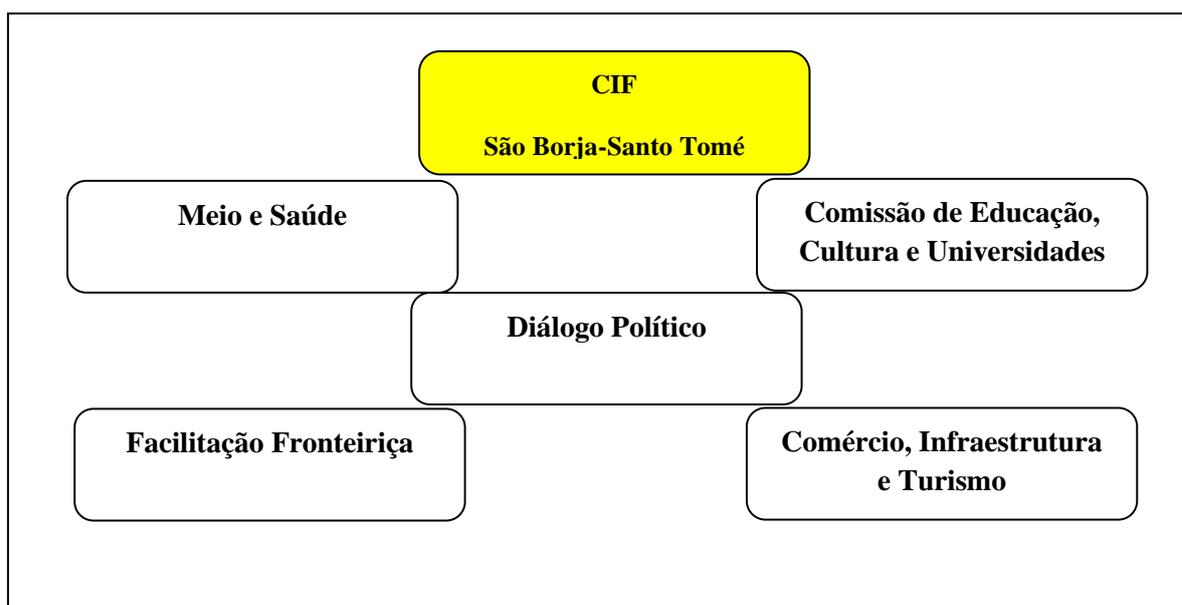
Uma pesquisa desenvolvida por Kruger, 2017, na Universidade de São Paulo, analisou as políticas públicas no desenvolvimento das faixas de fronteira. Dentre os objetivos da pesquisa estava a identificação das ações governamentais em relação ao desenvolvimento sustentável em áreas de fronteiras de todo país. Ao final a partir dos dados coletados, foi possível observar lacunas nas pesquisas que abordam o desenvolvimento da faixa de fronteira

brasileira, e como sugestão apontou-se a necessidade de avaliar, profundamente, os resultados de cada uma das políticas públicas implementadas nas regiões de fronteira, empregando metodologias variadas que incluam análises de desempenho dessas ações para a promoção do desenvolvimento local.

A partir do estudo dos decretos e leis que dispõem sobre localidades fronteiriças, e a implementação do Comitê de Integração Fronteira instituído pela administração pública municipal de São Borja em auxílio com demais órgãos responsáveis pelo controle da relação internacional entre os países é necessário considerar o objetivo da implementação do Comitê que visa promover a integração por meio de medidas que facilitem o trânsito fronteiriço de pessoas e veículos desenvolvendo assim a integração econômica, resguardando a saúde, gerando assim maior intercâmbio (DECOM, 2018).

As cidades gêmeas em estudo tiveram no ano de 2018 cancelados pelos Governos brasileiro e argentino a oportunidade de implementar o Comitê de Integração Fronteira São Borja-Brasil e Santo Tomé-ARG (CIF). Em 14 de Junho de 2018 se instala o 1º CIF de São Borja e Santo Tomé. O devido evento ocorreu no formato de curso, na sede do Centro Nativista Boitatá. Como organizadores centrais do evento estiveram à frente o Consulado Argentino de Uruguaiana, a Prefeitura de São Borja-Brasil e a Universidade Federal do Pampa. O comitê foi organizado em cinco grandes comissões:

Figura 1: Composição das Comissões do CIF de São Borja-Brasil/ Santo Tomé-ARG.



Fonte: Muriel Pinto e André Iser (2019).

Como se observa na figura acima o CIF de São Borja e Santo Tomé está constituído neste primeiro momento em cinco comissões:

- Comissão de Educação, Cultura e Universidades;
- Comissão de Comércio, Infraestrutura e Turismo;
- Comissão de Meio Ambiente e Saúde;
- Comissão de Facilitação Fronteiriça;
- Comissão de Diálogo Político

Destaca-se que as comissões têm autonomia para realização de reuniões técnicas de trabalho, assim como realizarem ações diplomáticas e eventos. Conforme proposto pelas Chancelarias cada ano cabe a um país coordenar as atividades. No ano de 2018 coube ao Consulado Argentino organizar as ações no lado brasileiro, já em 2019 ficou a cargo do Consulado brasileiro organizar as ações no lado de Santo Tomé. A sistemática de trabalho do 1º Comitê de São Borja-BRA/ Santo Tomé-ARG foi organizada em quatro momentos: credenciamento dos participantes; momento de fala das autoridades; reuniões técnicas de trabalhos entre as Comissões; fala das Comissões e fechamento das Atas.

O Decreto Legislativo nº 145 de 2011, posteriormente promulgado pelo decreto n.º 8.636 de 2016, aprova o acordo firmado entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas e dispõe sobre temas relacionados à matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação. Este decreto possibilitou uma harmonização entre as comunidades impulsionando o processo de integração entre os países (BRASIL, 2011).

O Mercosul foi precursor em desenvolver políticas e dinâmicas que visem promover medidas para o desenvolvimento conjunto desses territórios e de suas comunidades. Em 2016 foi criado no âmbito do Grupo Mercado Comum, o Subgrupo de Trabalho N.º 18 “Integração Fronteiriça” (SGT N.º 18), coordenado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores dos países que participam do bloco. O intuito é oferecer instrumentos para as atividades de cooperação entre governos subnacionais de diferentes países localizados nas fronteiras (BRASIL, 2016).

Para facilitar a harmonização proporcionada pelo Decreto, a Câmara de Vereadores da cidade de São Borja, realizou a implementação do Comitê de Integração Fronteiriço (DECOM, 2018). Ainda, “com a finalidade de debater e desburocratizar todas as relações de intercâmbio entre as duas localidades na divisa Brasil-Argentina” (DECOM, 2018) foi criada Comissões de

Facilitação Fronteiriça, com a participação de órgãos responsáveis pelo controle de trânsito na fronteira.

A criação de normas reguladoras da relação entre os países é necessária para o desenvolvimento social e cultural da região em que estão inseridas, nas palavras de Capistrano e Castro (2010), “as formações políticas e sociais possuem elementos diversos e em diferentes períodos históricos”. Porém podem-se relacionar aspectos comuns de tradições políticas e elementos de influências sobre a cultura política atual entre o Brasil e a Argentina.

Torna-se prudente ressaltar que muitas discussões dos Comitê de Integração entre Brasil e Argentina estão amparados legalmente no Decreto 8636 (no Brasil) e Lei 26.523/2009 (Argentina), que tratam das cidades vinculadas destes países, o devido decreto traz o direito ao trabalho, educação e saúde como prioridades para os processos de integração, onde se faz valer a obrigatoriedade do ensino de história e Geografia da fronteira para os fronteiriços.

Quadro 1: Políticas educacionais demandadas nos CIF’s de São Borja e Santo Tomé (2018-2019).

Comissões do CIF	Políticas Territoriais demandadas
Educação, Cultura e Universidades	<p>2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacitação docente na área de línguas. - Respeito às leis remuneratórias dos docentes em ambos os países Projetos para fortalecer as práticas docentes e ações educativas em rede entre níveis federal, estadual e municipal. - Recursos dos municípios para publicação de livros didáticos, poéticos, que investiguem sobre a história, geografia, artes e literatura fronteiriça. <p>2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforçar o Programa Intercultural Bilingue (art.75 da Constituição Argentina) Direito a educação bilingue e intercultural se trabalha na implementação do espanhol e português nas escolas do ensino básico (Art. 36. Tratado de Assunção). - Ações para validação de títulos universitários em ambos os países. - Criar grupo de trabalho integrado por autoridades educativas para difusão das atividades educativas com comunicação fluidas. - Linhas de financiamento para pesquisas/ investigação com temáticas de interesse fronteiriço. - Facilitar a livre passagem para estudantes e pesquisadores na ponte da integração. - Trabalhar em currículos que integrem as ciências sociais, história, Geografia, economia que temos um passado e região compartilhada.

Fonte: Elaborado por Muriel Pinto, com base nas atas dos Comitês de Integração Fronteiriça.

A partir das atas se formalizaram as prioridades que cada comissão está solicitando para os governos nacionais e subnacionais. Nos comitês de integração fronteiriça algumas comissões

vêm tendo maior participação que outras, conforme palavras do Consul Brasileiro Sérgio Tamm no 1º CIF de São Borja-Santo Tomé, “os comitês só têm vida se as comissões forem ativas”. No caso do CIF em estudo observa-se que a Comissão de Educação, Cultura e Universidades vem tendo uma participação decisiva para o Comitê em estudo, pois a mesma vem mantendo reuniões técnicas de trabalho mensais, além de articulações políticas e diplomáticas. A devida comissão vem tendo uma dinâmica participativa interessante em virtude que nestes últimos anos as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina se consagraram como polos Universitários na região fronteiriça e missioneira.

Quadro 2: Censo de estudantes matriculados nas Instituições Superiores, Técnicas e formação de Professorado das cidades Gêmeas de São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina (2019).

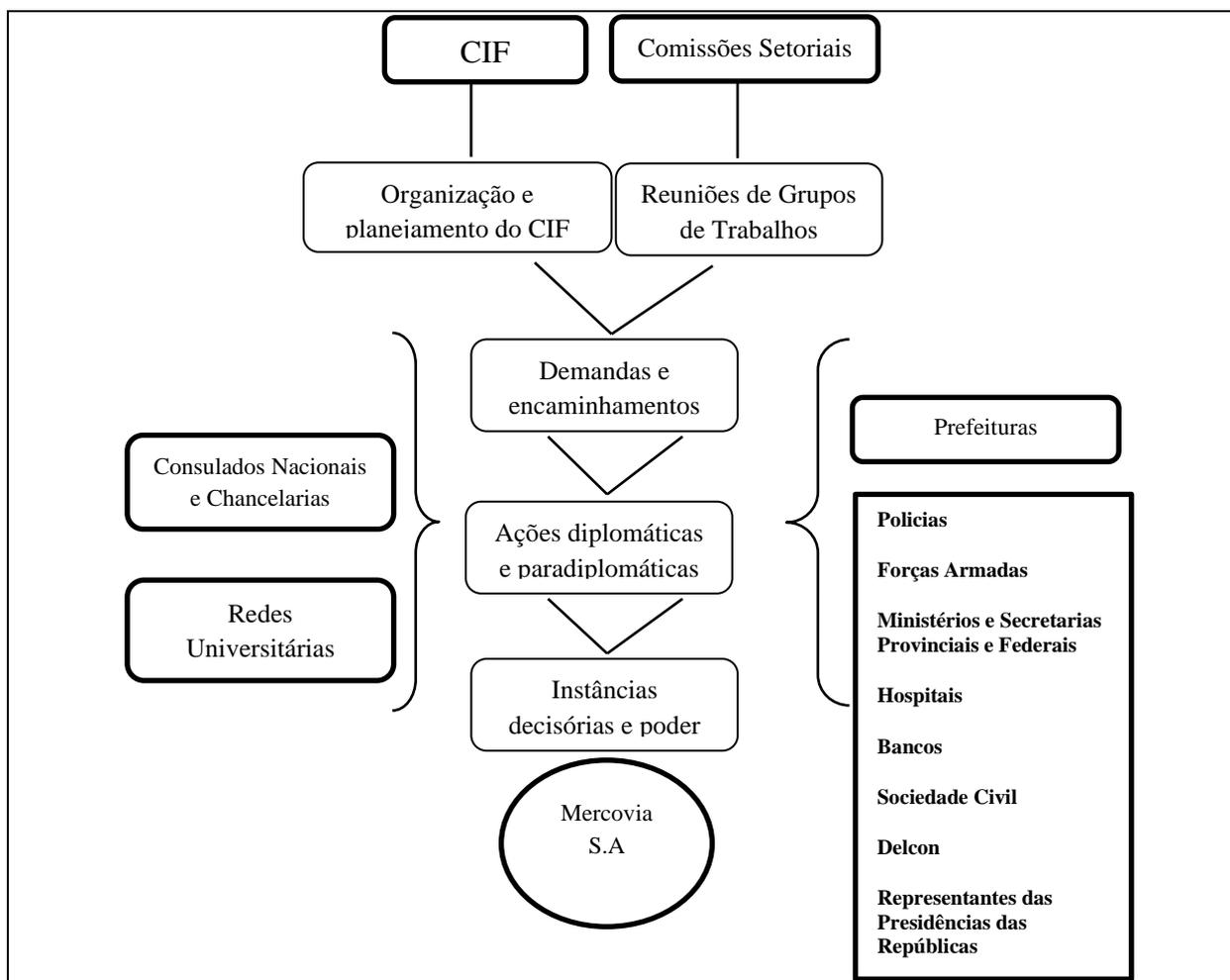
INSTITUIÇÕES	Nº. DE MATRÍCULAS (2019)
Instituto de Formación Docente. Jorge. L. Borges (santo Tomé)	950
Anhanguera - EAD (São Borja)	480
Unintter - EAD (são Borja)	400
Unipampa (São Borja)	2000
Fundación Bacelo (Santo Tomé)	3000
Unne (Santo Tomé)	279
UERGS (São Borja)	122
IFFar – São Borja	1030
SENAC	800
Universidade de San Salvador	250
Total	9.350

Fonte: Elaboração dos autores. Com base em dados repassados pelas Instituições.

Nos últimos vinte anos a partir da institucionalização de Instituições Públicas Superiores, Técnicas e de formação de professorado, além de Universidades privadas constata-se o aumento gradativo de cursos de Graduação, Pós-Graduação, Técnicos e Licenciaturas, fator este que vem contribuindo para o grande número de estudantes matriculados nas duas cidades gêmeas. Conforme censo do ensino superior fronteiriço, realizado no ano de 2019, pelo LabPoliter – Laboratório de Políticas Públicas e territórios fronteiriços (CNPQ/UNIPAMPA), levantou-se 9.350 acadêmicos matriculados na fronteira.

Em relação aos processos que vem envolvendo a governança da integração fronteiriça entre cidades gêmeas do Brasil e Argentina, destaca-se o organograma abaixo:

Quadro 3: Processos da Governança da integração fronteiriça.



Fonte: Elaborado por Muriel Pinto

O quadro acima apresenta os processos que vem ocorrendo na governança da integração fronteiriça, a partir do organograma percebe-se que o CIF, suas comissões, as relações bilaterais entre as Prefeituras municipais, assim como os processos relacionados aos consulados e chancelarias nacionais vem conduzindo processos e ações deliberativas no que toca a integração fronteiriça. As redes Universitárias vêm tendo destaque ao longo dos mais diversos processos

da integração fronteiriça, seja na organização de cursos, eventos, na organização das atividades do CIF e nas relações diplomáticas com os consulados. Como se observa a governança dos processos de integração estão articulados em duas frentes centrais: que é a realização do CIF (uma vez ao ano); e as reuniões das comissões setoriais do CIF. As atividades destas frentes dependem da organização e agendamento de reuniões de trabalho, que são realizadas a partir da colaboração entre prefeituras municipais, Universidades, Comissões setoriais, chancelarias e Consulados Nacionais. Ao longo destas atividades foram levantados três processos estratégicos referentes a demandas regionais: 1º) levantamento de demandas e encaminhamentos; 2º) ações diplomáticas e paradiplomáticas; 3º) instâncias decisórias e de poder (sensibilização de atores eleitos).

A implementação do Comitê de Integração entre as fronteiras possibilita a formulação de uma estratégia de construção, confiança e suporte para então analisar os resultados obtidos com a sua realização. Isso ocorre, pois, “as políticas são fundadas na compreensão sobre como os problemas se apresentam e se articulam. Portanto, o diagnóstico do problema deve ser preciso para que a solução proposta seja adequada e a melhor possível” (BRASIL, 2017b).

Torna-se importante ressaltar que o Comitê uma vez estabelecido, garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise do problema, das ações, dos resultados propostos e de seu monitoramento posterior possa ser desenvolvida de forma consistente e correta (BRASIL, 2017a).

Entre os atores que vem participando observa-se uma grande diversidade de atores das mais variadas escalas de poder, tanto a níveis federais, estaduais e locais, sendo que a Mercovia S.A, empresa que por vinte e cinco anos (até 2021) mantém a concessão da ponte da Integração, mantém uma relação de força e regulatória muito grande perante aos processos de integração, pois cobra tarifas para passagem tanto para cidadãos fronteiriços como para de outras localidades. A cobrança de tarifa para fronteiriços já está sendo questionada para a próxima concessão da ponte que já está em discussão. Uma forte reivindicação vem por parte do setor educacional que defende a demanda de pesquisadores e estudantes não paguem para passar na aduana.

Por parte dos políticos eleitos do lado brasileiro como Vereadores, Prefeito, Deputados e Senadores, observa-se nas atas do CIF que por muitas vezes tem sido baixa a participação destes atores que representam o público, que explicita a necessidade urgente de uma nova cultura política local e regional, que melhor compreenda e participe de ações de Desenvolvimento territorial para além Brasil. Resta destacar que nos últimos meses a Comissão

de Educação, Cultura e Universidades do CIF fronteiro vem realizando a discussão e recomendações aos consulados e governos centrais sobre a pauta da nova concessão da Ponte da Integração São Borja-San Tomé.

Denota-se que cada governo necessita administrar as políticas governamentais para adaptá-las dentro do ambiente em que governa, tanto em âmbito nacional, regional ou local. Com as cidades fronteiriças o desafio se torna amplo, pois a política deve ser pensada levando em consideração não somente o seu país, mas também o país vizinho, outra legislação, outra cultura, outras regras. Esse ponto se distingue dos demais limites territoriais, pois mesmo que uma cidade se situe na divisa entre dois Estados, ainda assim estará no mesmo país, fato que não acontece em cidades de fronteira internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do Estado nas diversas sociedades é fundamental para o processo de modernização. Resgatar fatos históricos importantes a cada sociedade e estabelecer um diálogo entre o estudo de características contemporâneas de sua cultura política é uma alternativa possível para utilizar o esquema lógico de mudança cultural, incorporando questões que são negligenciadas pela má conceituação ou operacionalização dos conceitos (CAPISTRANO E CASTRO, 2010).

Percebe-se que a Constituição Federal e as normativas internacionais dos quais o Brasil faz parte, possibilitou que a relação Brasil e Argentina se fortalecesse com a construção da ponte da Integração São Borja- Santo Tomé, sendo que este processo de aproximação foi iniciado em meados dos anos 1980 com a redemocratização dos dois países e mais tarde, com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991.

O Comitê visa a criação de comissões, que facilitam o acesso à discussão de assuntos referentes à fronteira. Carneiro (2016) menciona que muitas vezes a palavra fronteira é considerada como sinônimo de limite, mas há diferença entre os dois vocábulos. Limite não se refere a presença de gente, sendo um fator de separação. Já a fronteira é um fator de integração, de interpenetração mútua e constante manipulação de diferentes estruturas sociais, políticas e culturais.

Conhecer e estudar as políticas públicas e culturais que permeiam a união de fronteira torna-se vital para resgatar e fortalecer os discursos simbólicos e costumes regionais estabelecidos entre esses dois países de forma a facilitar o intercâmbio entre os países, possibilitando o trânsito de pessoas e o acesso a serviços públicos e educação.

As regiões transfronteiriças e o processo de transfronteirização em si são conceitos em construção, por esse motivo esse tipo de região pode ser considerado como um lugar vivo, com certa porosidade. Por sua vez, no Mercosul, as fronteiras continuam enfrentando obstáculos que dificultam a integração territorial e questões como circulação do trabalho, de mercadorias, acesso a serviços de saúde e educação, direito à moradia, entre outros (CARNEIRO, 2016). A implementação do Comitê de Integração Fronteiriça pode ser uma alternativa à resolução de demandas existentes e facilitar a burocratização de acesso e permanência em solo internacional.

Sendo assim, é fundamental encontrar um equilíbrio entre uma certa autonomia, onde a promoção de transfronteirização nas cidades gêmeas seja superada através da vontade política, com a atuação não somente da gestão pública, mas, de toda comunidade, para encontrar alternativas a um processo de desenvolvimento em conjunto e assim conseguir resgatar e aprimorar as relações culturais construídas entre as cidades gêmeas.

Por fim, destaca-se que os mecanismos de integração estão amparados nas leis nº 26.523/2009 (Argentina) e Decreto nº 8636/2016 (Brasil), onde os processos estão vinculados ao CIF – Comitê de Integração fronteiriça de São Borja – Brasil/Santo Tomé – Argentina – e suas comissões setoriais, que atuam através de três processos estratégicos, quais sejam: levantamento de demandas e encaminhamentos; ações diplomáticas e paradiplomáticas e instâncias decisórias e de poder (sensibilização de atores eleitos). As Universidades vêm assumindo papel central no processo de governança da integração regional, tanto nas questões funcionais como técnicas e políticas das fronteiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto 8636 de 13 de janeiro de 2016**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de janeiro de 2016.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 145**. Aprova o texto do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Congresso Nacional, Senado Federal, Brasília, DF, 03 de junho de 2011.

BRASIL. **Congresso**. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2017a. Disponível em <https://bityli.com/9gm2WW>. Acesso em jun. 2021.

BRASIL. **Avaliação de Políticas Públicas**. Casa Civil, 2017b. Disponível em <www.casacivil.gov.br/orgaos-vinculados/comite-interministerial-de-governanca>. Acesso em jun. 2021

BRASIL. **Secretaria do Governo Federal**. Mercosul lança Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça. 2016. Disponível em: <https://bityli.com/8g4fuR>. Acesso em jun. 2021.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 18º Ed. Rio de Janeiro: Vozes, em coedição com a Editora UNIJUÍ, Ijuí, 1998.

CAPISTRANO, Daniel Jaime; CASTRO, Henrique Carlos de O. O Papel do Estado e Cultura Política na Argentina e no Brasil. **Rev. OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 16, nº 2, p.338-365, 2010.

CARNEIRO, Camilo Pereira. **Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata**. Editora Ideograf, Porto Alegre, 2016.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13º Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

COMITÊ DE INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA SÃO BORJA-SANTO TOMÉ, Atas da Comissão de Educação, Cultura e Universidades, São Borja, Brasil, 2018/2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democracia como Valor Universal**. São Paulo: Ciências Humanas, 2013.

DECOM. Prefeitura Municipal de São Borja. Reunião discute implantação de Comitê Fronteiriço. São Borja, 2018. Disponível em <<https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/808-reuniao-discute-implantacao-de-comite-fronteirico>>. Acesso em set. 2019.

FILHO, Camilo P. C.; RUCKERT, Aldomar. Transfronteirização e gestão do território no arco sul da fronteira do Brasil. **Revista GEONORTE**, Ed. Especial 3, V. 7. N. 1, p. 1298-1314.

FILHO, Camilo P. C. Interações espaciais e cidades gêmeas na fronteira do Brasil – Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaquí/Alvear. 2008. 13 f. **Dissertação de Mestrado** – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://unbral.nuvem.ufrgs.br/portal/items/show/26>>. Acesso em jul. 2021.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvido econômico**. Cia. Editora Nacional: São Paulo, 1983.

KRUGER, C. et al. Análise das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira. **Revista Ambiente & Sociedade**. São Paulo, vol. XX, nº 4. p.41-62, out.-dez. 2017.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. **A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma Análise das Políticas Brasileiras nas Últimas Décadas.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 64, Jan./Jun. 2014.

MERCOSUL. Tratado de Assunção para a constituição de um Mercado Comum. 1991. Disponível em: <https://bitly.com/1Bm4ro> . Acesso em jun. 2021.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL, *Comitês de Integração fronteiriça*, Brasília, 2018.

PINTO, Muriel. DE AZEVEDO, Domingos Sávio. CEOLIN, Lisianne Sabedra. *Border integration and sociabilities in the Jesuit-Guarani Missions in the Silver: A new governance botton Up from international agendas and Binational Committees.* **Revista Intellector**. Ano XV, volume XVI, N° 31, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<https://www.revistaintellector.cenegri.org.br/index.php/intellector/article/view/327>>.

PINTO, Muriel. COLVERO, Ronaldo Bernardino. RETAMOSO, Alex Sander. Integração ou separação? Uma reflexão sobre a governança territorial no Prata a partir da construção da ponte da integração São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina, **Confins Online**, 31 | 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/11960>.

RUCKERT, A. A. Uso do território e políticas territoriais contemporâneas: Alguns cenários no Brasil, União Européia e Mercosul. **Revista Geopolítica**, Ponta Grossa, PR, v. 1, n.º 1, p. 17-32, jan./jun. 2010.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2012.