

## Relações intermunicipais de fronteira: análise dos mecanismos de integração adotados pelas cidades gêmeas de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina)

Larissa Zanela Mendes<sup>1</sup>

Lisianne Pintos Sabedra Ceolin<sup>2</sup>

Ronaldo Bernardino Colvero<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo propõe o estudo sobre as relações de fronteira entre São Borja, pertencente ao estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e Santo Tomé, que se encontra na província de Corrientes, Argentina. A pesquisa tem como foco a análise dos mecanismos de integração adotados pelos municípios, onde são estudadas três entidades binacionais que atuam para que esta ocorra de modo institucionalizado: a Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS), a Câmara Binacional São Borja – Santo Tomé e o Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada. Pautado pela metodologia qualitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas e um estudo documental das principais atuações dos entes selecionados. Como resultado, a conjuntura apresentada configura-se como insuficiente para que se tenha uma efetiva integração, tendo em vista que a maior parte das temáticas discutidas envolve competências legislativas e administrativas no âmbito dos poderes centrais de cada país. Sendo assim, até o presente momento, pouco se teve de alterações concretas para as populações da zona de fronteira.

**Palavras-Chave:** Cidades Gêmeas; Integração Fronteiriça; Relações de Fronteira; São Borja-Santo Tomé.

## Intermunicipal border relations: analysis of the integration mechanisms adopted by the twin cities of São Borja (Brazil) and Santo Tomé (Argentina)

**Abstract:** This article proposes the study on the border relations between São Borja, belonging to the state of Rio Grande do Sul, Brazil, and Santo Tomé, which is in the province of Corrientes, Argentina. The research focuses on the analysis of the integration mechanisms adopted by the municipalities, where three binational entities are studied, in order to be institutionalized: the Association of Producers and Entrepreneurs of São Borja and Santo Tomé (APESS), the Binational Chamber São Borja - Santo Tomé and the Border Committee. Guided by the qualitative methodology, semi-structured interviews and a documentary study of the main actions of the selected entities were carried out. As a result, the situation presented is insufficient for effective integration, since most of the topics discussed involve legislative and administrative competencies within the central powers of each country. Thus, to date, there has been little concrete change for the populations in the border area.

**Keywords:** Twin Cities; Border Integration; Border Relations; São Borja-Santo Tomé.

- 1 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA e graduada em Ciências Sociais - Ciência Política pela mesma instituição.
- 2 Doutora em Direito pela PUCRS, na Área de Concentração Fundamentos Constitucionais do Direito Público e do Direito Privado. Mestrado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2006) e graduação em Direito pela PUCRS (2001). Atualmente, é docente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.
- 3 Doutor em História pela PUCRS (2009); mestrado em História pela Universidade de Passo Fundo (2003). Possui graduação em Estudos Sociais pela PUCRS (1998), graduação em História pela PUCRS (1999). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa e do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio da Universidade Federal de Pelotas.

## Relaciones intermunicipales de frontera: análisis de los mecanismos de integración adoptados por las ciudades gemelas de São Borja (Brasil) y Santo Tomé (Argentina)

**Resumen:** Este artículo propone el estudio sobre las relaciones de frontera entre São Borja, perteneciente al estado de Rio Grande do Sul, Brasil, y Santo Tomé, que se encuentra en la provincia de Corrientes, Argentina. La investigación tiene como foco el análisis de los mecanismos de integración adoptados por los municipios, donde se estudian tres entidades binacionales que actúan para que ésta ocurra de modo institucionalizado: la Asociación de Productores y Empresarios de São Borja y Santo Tomé (APESS), la Cámara Binacional São Borja - Santo Tomé y el Comité de Frontera de Localidad Fronteriza Vinculada. En el marco de la metodología cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas y un estudio documental de las principales actuaciones de los entes seleccionados. Como resultado, la coyuntura presentada se configura como insuficiente para que se tenga una efectiva integración, teniendo en cuenta que la mayoría de las temáticas discutidas implican competencias legislativas y administrativas en el ámbito de los poderes centrales de cada país. Siendo así, hasta el presente momento, poco se ha tenido alteraciones concretas para las poblaciones de la zona de frontera.

**Palabras-clave:** Ciudades Gemelas; Integración Fronteriza; Relaciones de Frontera; São Borja-Santo Tomé.

### Introdução

Este artigo apresenta o estudo sobre as relações transfronteiriças entre São Borja, pertencente ao estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e o município de Santo Tomé, localizado na província de Corrientes, Argentina. A pesquisa centraliza-se na análise dos mecanismos de integração adotados pelos mesmos. Aqui, são estudadas três entidades que exercem papel fundamental para que a integração entre São Borja e Santo Tomé se opere de modo institucionalizado: a Câmara Binacional São Borja – Santo Tomé, a Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS) e o Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada, instituído por meio do Acordo entre Brasil e Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, no ano de 2005.

O recorte selecionado, direcionado às entidades mencionadas, justifica-se em virtude de que se trata de Colegiados permanentes e cujas atuações se dão há algumas décadas, possibilitando a análise de como estas podem ser efetivas para a melhoria do convívio social entre os dois municípios na resolução de problemas existentes no âmbito fronteiriço e também no que diz respeito ao desenvolvimento regional. Dito isso, este artigo está dividido em cinco tópicos e a conclusão, onde são abordadas acepções sobre fronteiras e processos de integração, a metodologia, bem como o estudo do objeto proposto.

### Fronteiras e integração regional

O termo fronteira possui diversos significados. Nas distintas áreas do conhecimento, as fronteiras são vistas e estudadas de diferentes formas, e mesmo assim, todas são consensuais sobre as interações que nelas ocorrem. Não obstante, as fronteiras exercem papel fundamental para que haja integração, na forma de interação social e cultural entre as sociedades. (STEIMAN; MACHADO, 2002). Costa (2013) defende que as zonas de fronteira são locais de desigualdade e hostilidade, pois pelo fato de ali existir um vínculo, não exige a presença de conflito. Igualmente, as fronteiras têm de ser estimadas como espaços nos quais surgem novas relações interpessoais, sociais e culturais. Destarte, as fronteiras além de serem áreas geográficas, são também locais onde acontecem invenções, sejam elas no que tange ao território, às culturas e às comunidades distintas que convivem em tal localidade (BENTO, 2015).

Furtado (2013, p. 43) explica que as faixas de fronteira são abstratas e não pertinentes, em virtude

da sua delimitação ter se dado através de um “agente estranho em meio ao local”, sendo este o Estado. Na América do Sul, apenas seis demarcaram essa faixa: Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Sant’Anna (2013, p. 1216) conceitua zona de fronteira como sendo “uma faixa territorial ao lado do limite que divide os Estados limítrofes e que esses podem ou não apresentar interações transfronteiriças”. Nas fronteiras, “[...] é possível analisar e compreender a dinâmica da multiplicidade de fluxos e intercâmbios, onde ocorrem interações, formam-se novas alianças, revelam-se novas identidades sociais e culturais, bem como instauram-se conflitos de variadas ordens” (CEOLIN; COLVERO; SANTOS, 2016, p. 44). O fato é que a integração já ocorre nas localidades fronteiriças habitadas muito antes de os Estados efetivarem internacionalmente as suas relações com outros Estados. Para as populações das cidades de fronteira, a integração não se caracteriza como algo novo. O que se constitui como atual é a institucionalização da integração através do reconhecimento dos Estados de que as fronteiras são alguns dos principais canais integracionistas, pela proximidade geográfica com o país limítrofe, e pela possibilidade de expansão econômica (BENTO, 2015).

No século XX, com o advento da globalização, reforçou-se a necessidade de que os Estados deveriam se modernizar e se fortalecer através de acordos internacionais. A expansão do sentimento de cooperação por parte dos Estados fez com que se intensificasse o regionalismo e a possibilidade de crescimento conjunto por meio do sistema multilateral de comércio, e dessa forma, a formação dos blocos econômicos. Nesse sentido, parte-se da premissa de que os Estados aceitam “[...] restringir parte da liberdade de ação que possuem em troca da possibilidade de influir nas atitudes de outros governos e participar da gestão de problemas comuns” (JUNIOR, 2012, p. 163). Como consequência desse processo, as fronteiras se perpetuam em constante expansão. O livre comércio surge como uma característica do mundo em transformação, como uma etapa para o crescimento econômico. Nesse sentido, “a abertura comercial é o elemento incentivador da economia mundial, permitindo globalizar o mundo, principalmente em suas relações comerciais” (PREUSS, 2014, p. 4).

O processo de integração econômica pode ocorrer em quatro estágios: tem o seu início com a instituição de uma área de livre-comércio; o segundo momento é a formação de uma união aduaneira, o terceiro é a constituição de um mercado comum, e o quarto estágio é a união monetária, considerado o ápice da integração, dado que há a criação de uma moeda única. Estes variam de acordo com o grau de integração entre os Estados-membros (JUNIOR, 2012). Compreende-se a integração regional como sendo um processo dinâmico, onde as relações são aprofundadas, intensificadas e que mobiliza os atores para a criação de diferentes formas político-institucionais de governar em âmbito regional. Assim, a integração regional é caracterizada pelo abrandamento das fronteiras, com a finalidade de favorecer a ampliação do fluxo de pessoas e mercadorias entre os países integrados (SANT’ANNA, 2013). A partir da formação de blocos econômicos, os Estados unem-se para a constituição de uma economia mais aberta e menos protecionista. Destaca-se que dentro dos blocos regionais, existem grupos sociais formados por diferentes Estados, que possuem interesses próprios e diversos, e carregam consigo especificidades políticas, econômicas, sociais e culturais; por este fato, as negociações realizadas entre diferentes países requerem prudência e poder de barganha (PREUSS, 2014).

O caso europeu é – até o momento –, o mais bem-sucedido caso de integração. O Tratado de Maastricht de 1992 que criou a União Europeia estabeleceu inicialmente as relações de cooperação entre os Estados-membros em três eixos: no plano comunitário, uma política externa e segurança comum, e no plano judicial e penal (JUNIOR, 2012). Atualmente, o bloco conta com moeda única própria e cidadania europeia a todos os cidadãos que residem nos países-membros, bem como instituiu diversos órgãos para garantir o cumprimento dos acordos estabelecidos. Entretanto, o caminho percorrido por Brasil e Argentina até chegar ao entendimento de somar esforços pela integração foi longo e complexo. O clima de hostilidade e desconfiança que teve tamanha predominância no passado, aos poucos foi perdendo espaço

para a cooperação a partir das redemocratizações.

Em 1985, houve a assinatura da Ata de Iguazu e mais tarde, a relação entre os Estados atingiu um nível maior através da celebração do Tratado de Assunção em 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai visando a construção de um Mercado Comum. Em 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto que estabeleceu as bases institucionais do Mercosul. Com isso, foi constituído o Conselho do Mercado Comum, que tem como função essencial “a direção política da integração econômica” (JUNIOR, 2012, p. 169). No que tange a resolução de conflitos, foi assinado o Protocolo de Olivos, que criou o Tribunal Permanente de Revisão e regula a solução de conflitos e controvérsias que são produto do descumprimento do Tratado de Assunção, de outros acordos efetuados, como também das normas determinadas pelos órgãos do Mercosul. Outra importante questão que o processo de integração regional gera nos países fronteiriços, se refere à necessidade de inserção das cidades e regiões fronteiriças nas redes transnacionais que as permeiam, não restando a tais espaços o papel de meros canais de tráfego e fluxo de mercadorias (STEIMAN; MACHADO, 2002).

Sobre este ponto, fundamental mencionar que o Ministério da Integração Nacional (2005) apresenta cinco modelos interações fronteiriças: Margem; Zona-tampão; Frentes; Capilar e Sinapse. O tipo Sinapse é caracterizado pela interação e integração fronteiriça em larga escala, tendo o suporte dos Estados em questão e é nessa última tipologia que se encaixam os municípios que contemplam o objeto de estudo, quais sejam, São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina). São consideradas cidades gêmeas os “adensamentos populacionais cortados pelo limite internacional, mas que conformam um aglomerado urbano. Em geral, nas cidades gêmeas há grande interação transfronteiriça” (SANT’ANNA, 2013, p. 1216). Assim, são localidades que pertencem a uma rede regional, nacional e transnacional. Como descrito por Bento (2015), quando reconhecida a existência da integração nas localidades fronteiriças pelo Estado, cresce o número de políticas públicas estaduais e federais destinadas a essas regiões.

A partir da concepção de que a integração regional pode servir como estratégia de defesa dos interesses dos Estados atuantes, as cidades de fronteira passam a ser vistas como o grande palco integrador para o desenvolvimento. Nessa instância, tornam-se necessárias as práticas que estimulem uma integração direta e permanente entre as populações fronteiriças, seja por meio de atividades culturais ou até mesmo profissionais (BENTO, 2015). Conforme a tipologia criada por Bento (2015), existem três modelos de cidades fronteiriças, que possuem menor ou maior grau de interação, que são: 1) cidades da faixa de fronteira; 2) cidades gêmeas de fronteira, e; 3) cidades conturbadas de fronteira. Os municípios em questão – São Borja e Santo Tomé –, são considerados cidades-gêmeas de fronteira. Portanto, como frisado inicialmente, a integração já é algo recorrente nas cidades fronteiriças antes mesmo de ser reconhecida e institucionalizada pelos Estados (BENTO, 2015). Logo, a integração é fruto da cooperação e interação dos atores subnacionais que se encontram nessas localidades.

Nas cidades gêmeas de São Borja e Santo Tomé, a Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS), a Câmara Binacional de São Borja e Santo Tomé, juntamente com o Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada, instituído por meio do Acordo entre Brasil e Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú no ano de 2005, atuam em busca do desenvolvimento socioeconômico e integração transfronteiriça. Dito isso, será feita uma breve explanação das principais atuações dessas entidades paradiplomáticas, com destaque para o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, dado que este se encontra em fase de implementação é de fundamental importância no contexto regional.

## Metodologia de Estudo

A investigação proposta não se limita à exposição dos modos de ação da Câmara Binacional São Borja – Santo Tomé, da APESS e do Comitê de Fronteira, mas pretende dar um passo além deste exame, alcançando eventuais contribuições para a comunidade, como já frisado anteriormente. A escolha dessas três entidades se deu em função de que estas reúnem em seu corpo de membros importantes figuras locais, tanto no cenário político quanto no econômico, podendo assim fazer um balanço de como, juntas, podem ser efetivas para a melhoria do convívio social entre as duas cidades, na resolução de problemas existentes na fronteira e também no que diz respeito ao desenvolvimento regional. Nesse sentido, este trabalho foi conduzido pela abordagem qualitativa, juntamente com a pesquisa bibliográfica de autores contemporâneos, um estudo de caso dos entes e a realização de entrevistas semiestruturadas com o presidente da APESS, o presidente da Câmara Binacional e o assessor do Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada, para auxiliar na investigação do problema.

## Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé – APESS

A Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS) surgiu em 09 de outubro de 1986 com o formato de associação civil, sem fins lucrativos, e se encontra domiciliada nos dois municípios em questão. De acordo com o Estatuto de fundação, a APESS tem por finalidade permitir e incentivar as associações a resolverem os problemas decorrentes dos tratados entre os dois países para que estes se integrem, viabilizar condições para a integração argentino-brasileira para possam se desenvolver, além de promover a integração econômica, comercial, social e cultural, com o objetivo de beneficiar ambas comunidades fronteiriças (ESTATUTO APESS, 1986).

A APESS foi fundada em um importante cenário em prol da integração entre São Borja e Santo Tomé, tendo como uma de suas principais atuações a luta pela construção da ponte internacional que liga as cidades gêmeas. A ponte internacional foi inaugurada no dia 09 de dezembro de 1997 – considerada um grande avanço da integração entre Brasil e Argentina –, e inserida em um novo contexto geopolítico de reafirmação das relações estabelecidas pelo bloco econômico do Mercosul (DIETZ, 2008). Em sua constituição, a APESS uniu todos os setores da economia em produção primária, comércio e indústria em âmbito municipal, como sindicatos, empresários e cooperativas. Anteriormente à ponte, a travessia pelo rio Uruguai de uma cidade à outra se dava por meio de lanchas e balsas desde 1946. O “comércio formiga” – comum nas localidades de fronteira – se expandiu e tornou-se uma prática frequente, no qual uma parcela da população atravessava o rio para adquirir mercadorias e revendê-las no outro lado. Nesse sentido, o bairro do “Passo”, localizado no município de São Borja, passou a ser reconhecido como “[...] estratégico elo de ligação entre os povos irmãos” (FOLHA DE SÃO BORJA, Revista Ponte da Integração, 1997, p. 05). O presidente da APESS – que também ocupava este mesmo cargo no período de fundação e teve grande atuação no movimento a favor da construção da ponte internacional – expõe os motivos que levaram à criação da entidade:

[...] é... realmente nós nos preocupamos muito com o intercâmbio comercial, físico, preocupação tanto com o povo de São Borja como o povo de Santo Tomé pra ter esse intercâmbio e esses encontros mais seguidos. Então nós pensamos na ligação física também, que poderia cortar o caminho. Nós tínhamos uma barca, e transformamos essa barca que funcionava, por exemplo, no horário até às 17 horas, depois das 17 horas... aí o pessoal olhava pra barca parada e olhava para o outro lado que não podia atravessar. Então veja que benefício que nós tivemos com a vinda da ponte. Hoje não tem horário, 24 horas funcionando né, e tanto na ida como na volta da população como na área comercial. É importação e exportação, e o primeiro ponto que nós pensamos foi realmente na ponte, então por isso nós criamos essa entidade, pensando no trabalho pela realização da obra da ponte internacional entre nós aqui, São Borja e Santo Tomé, Rio Grande, Corrientes, Brasil, Argentina (MAHMUD, 2015).

Através do engajamento das populações fronteiriças de São Borja e Santo Tomé por meio da APSS, o sonho da construção da ponte internacional tornou-se realidade. Os integrantes da associação percorreram um longo percurso em viagens pela Argentina, Brasil e Chile, e grande parte destes com recursos próprios para defender o projeto da ponte. Compareceram a audiências em diversos municípios de ambos os países, tendo a participação de importantes figuras do cenário político da época, como ministros, governantes, deputados e empresários. Durante o período de dez anos, a APSS esteve presente nas assinaturas de vários acordos, protocolos e reuniões que estivessem relacionadas à temática da integração para a edificação da obra binacional (FOLHA DE SÃO BORJA, 1997).

Atualmente a entidade continua exercendo suas atividades na fronteira. Como exemplo disso, outro tema de grande relevância que se encontra em pauta nas discussões da entidade é a respeito do Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi – que envolve os municípios de São Borja, Santo Tomé e demais cidades da região –, e é fruto da ratificação do Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados dos Trechos Limítrofes do rio Uruguai e do seu afluente, o rio Pepiri-Guaçu, firmado em 1980 pelos governos da Argentina e do Brasil. Sendo assim, destaca-se a importância da atuação da APSS principalmente na construção da ponte internacional que liga Brasil e Argentina. Tal construção transformou-se em um dos principais canais de integração, estimulando o contato e a interação entre os fronteiriços.

### **Câmara Binacional São Borja – Santo Tomé**

No dia 16 de novembro de 1991, os vereadores da Câmara Municipal de São Borja e os *concejales* do *Honorable Concejo Deliberante de Santo Tomé* se reuniram para a constituição da mesa diretora da Câmara Binacional, composta por representantes do Legislativo das cidades gêmeas, de acordo com as Atas n. 02 e n. 03, ambas do mesmo ano (CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ, 1991a; 1991b). A criação teve como objetivo a viabilização da discussão sobre temas de comum interesse (CEOLIN; COLVERO; SANTOS, 2016). A Câmara Binacional exerceu importante papel em conjunto com a APSS e a comunidade fronteiriça para a construção da ponte internacional, como afirma o assessor legislativo da Câmara dos Vereadores de São Borja, e também assessor legal do Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada.

A Câmara teve alguns momentos de pouca atuação, posto que foi reativada em 2006, de acordo com a Resolução n. 40/2006, do *Concejo Deliberante de Santo Tomé – Ctes*, documento no qual consta a composição da mesa diretora e a reafirmação do compromisso com os assuntos que envolvem as duas localidades, como se infere do seguinte trecho: “[...] *Que, el funcionamiento de la Cámara Binacional debe solucionar las necesidades de ciudades fronterizas, las que son preocupantes y urgentes [...]*”<sup>4</sup>. Houve uma segunda reunião, ocorrida no dia 18 de abril ainda no ano de 2006. Dentre as pautas abordadas, destacam-se a discussão sobre o desenvolvimento regional, o Mercosul e a obra binacional do Complexo Garabi-Panambi, onde os municípios demonstraram interesse na composição de uma Comissão Pró-Construção.

Novamente, a Câmara foi retomada em 2014, ano no qual algumas moções foram enviadas aos governos centrais do Brasil e da Argentina no mês de dezembro, relativas a questões de interesse das cidades gêmeas. Como exemplo disso, a primeira moção de apelo foi encaminhada ao Ministro da Justiça, à Diretora Geral e ao Superintendente, ambos da Polícia Rodoviária Federal do Rio Grande do Sul, para requerer a permanência da Delegacia da Polícia Rodoviária Federal em São Borja, se posicionando contra a medida de unificação das Delegacias da Polícia Rodoviária Federal de São Borja e Uruguaiana, onde os integrantes da Câmara salientam a importância estratégica da localização do órgão, visto que caracteriza

4 “[...] Que o funcionamento da Câmara Binacional deva solucionar as necessidades das cidades fronteiriças, as que são preocupantes e urgentes [...]” (CONCEJO DELIBERANTE SANTO TOMÉ - CTES, Resolución n° 40, 2006, tradução nossa).

um importante canal de acesso internacional (CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ, 2014a).

Já a segunda moção encaminhada aos governos do Brasil e da Argentina refere-se à realização de uma licitação internacional de transporte coletivo entre as cidades de São Borja e Santo Tomé, em que os Vereadores e *Concejales* se manifestaram para que ocorressem os procedimentos cabíveis para a efetivação da licitação, cujo principal motivo é o número de brasileiros (na época, se tratava de aproximadamente 700 alunos) que frequentam a Faculdade de Medicina e carecem de transporte entre os dois países (CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ, 2014b). Alguns ofícios também foram encaminhados à Presidência da República do Brasil e da Argentina, referentes aos interesses dos municípios, como por exemplo, reclassificar o Aeroporto João Manoel de São Borja como sendo de caráter binacional, podendo ser utilizado pelos municípios em questão (ofício n. 01059/2015/S/CMV/SB), sobre o afastamento de servidores públicos para viagens internacionais (ofício n. 01060/2015/S/CMV/SB), bem como o pedido de regulamentação do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas (ofício de n. 1058/2015/S/CMV/SB). Em entrevista, o presidente da Câmara Binacional comenta sobre a atuação da entidade, revelando as dificuldades enfrentadas:

[...] A Câmara Binacional atua na integração entre as duas comunidades, no aspecto cultural com atividades conjuntas desenvolvidas (ex. Semana Missioneira, com a participação das autoridades de ambos os países em eventos no país vizinho), econômico, com a busca por desenvolvimento das comunidades, entretanto possuindo grandes dificuldades, especialmente pelas dificuldades em transpor barreiras de ordem tributária, sanitárias e outras (MARCHEZAN, 2015).

Apesar de alguns períodos de pouca atuação, a Câmara Binacional se mostrou dinâmica nas mais diversas áreas, como por exemplo, o interesse em efetivar um transporte local entre os municípios fronteiriços e facilitar a condução de estudantes, a permanência do posto da Polícia Rodoviária Federal em São Borja, e também se posicionou juntamente com a APSS a favor da construção do Complexo Garabi-Panambi. O trabalho das duas entidades passa a ser reforçado com o advento do Decreto n. 8636/2016, que promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, através do qual é instituído o Comitê de Fronteira. A Câmara Binacional e a APSS permanecem atuantes em prol dos interesses fronteiriços e na busca pela integração. Contudo, em relação às tratativas do Decreto, a responsabilidade recai principalmente para o Comitê de Fronteira, que será elucidado a seguir.

### **Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada**

O papel exercido pela fronteira entre Brasil-Argentina tem como fator condicionante as políticas externas que são adotadas por um Estado com relação ao outro, em diferentes períodos históricos. Essa postura incide no número e nos tipos de acordos que são assinados entre eles, sendo esses os atos responsáveis pela normativa que rege as relações formais que são estabelecidas pelos mesmos (DIETZ, 2008). Nesse sentido, o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú, na Argentina em 2005, constitui mais uma ação realizada pelos governos centrais na tentativa de promover a integração entre as comunidades fronteiriças envolvidas.

O acordo entrou em vigor no ordenamento jurídico da Argentina por meio da Lei Federal de n. 26.523, em 2009, e foi promulgado no Brasil através do Decreto de n. 8.636 de 2016. Destarte, o ato bilateral tem como objetivo fortalecer a integração entre os municípios fronteiriços, sendo que a população restará beneficiada com serviços como saúde, trabalho e educação. As localidades vinculadas beneficiadas são: Foz do Iguaçu – Puerto Iguazú; Capanema – Andresito; Barracão/Dionísio Cerqueira – Bernardo de Irigoyen; Porto Mauá – Alba Posse; Porto Xavier – San Javier; São Borja – Santo Tomé; Itaqui – Alvear;

Uruguaiana – Passo de los Libres; e Barra do Quaraí – Monte Caseros. Está prevista, ainda, a criação de uma Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, que dará aos portadores o acesso a serviços e direitos no país limítrofe estabelecido pelo acordo, tais como o exercício de trabalho, acesso ao ensino público e ao regime de comércio, como também o atendimento médico nos serviços públicos com iguais condições aos domiciliados nacionais (BRASIL, Decreto n. 8.636, art. III, 2016).

Conforme previsto no Decreto n. 8.636/2016, foi instaurado o Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada, criação efetivada no dia 25 de fevereiro de 2016. Preliminarmente, o Comitê é composto pelos prefeitos de São Borja e Santo Tomé, os presidentes do Legislativo e os secretários de Relações Internacionais dos dois municípios, assim como dois assessores legais (CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO BORJA, 2016a). Para tratar sobre as pautas do acordo, foi promovido pelo Comitê Fronteiriço, no dia 18 de março de 2016, o 1º Encontro Binacional das Localidades Fronteiriças Vinculadas de Brasil/Argentina, ocorrido na Câmara de Vereadores de São Borja. O tema principal abordado no encontro foi a Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, documento em relação ao qual foi possível que os presentes esclarecessem algumas dúvidas com as autoridades responsáveis. Marcaram presença no evento prefeitos, vereadores e representantes das localidades envolvidas no acordo, como também autoridades da Polícia Federal Brasileira, Receita Federal Brasileira, o Ministério das Relações Exteriores, Departamento Nacional de Migrações argentino, MERCOSUL, Centro Unificado de Fronteira (CUF), entre outros setores e órgãos envolvidos (CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO BORJA, 2016b).

No dia 13 de maio de 2016, aconteceu em Bernardo de Irigoyen (AR) o 2º Encontro Binacional de Localidades Fronteiriças Vinculadas, que fora realizado nas instalações da Companhia de Caçadores de Monte 18 do Exército Argentino. O evento reuniu novamente as autoridades das cidades mencionadas no acordo, como também representantes dos órgãos envolvidos. As pautas abordadas durante o Encontro centraram-se na forma por meio da qual se dará a implementação do acordo nas cidades mencionadas, integrando-as de fato, bem como em questões relativas a comércio, importação, exportação, cidadania e infraestrutura fronteiriça (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2016). É incontestável que o conteúdo acordado entre a Argentina e o Brasil promove um avanço expressivo no sentido da integração para as localidades fronteiriças vinculadas. Contudo, a magnitude da implementação de tais direitos concedidos leva a crer que não será um processo simples, dado que abrange órgãos distintos de cada Estado e também necessita de uma normatização específica. De fato, uma leitura inicial do acordo faz com que surjam alguns questionamentos a respeito da viabilidade de implantação referente aos âmbitos da saúde e educação com relação à questão burocrática da concessão de direitos. Desta visão comunga o assessor do Comitê fronteiriço, como é possível verificar na posição adiante colacionada:

Está previsto no acordo que o acesso ao ensino público e atendimento médico nos serviços públicos de saúde aos habitantes das localidades fronteiriças vinculadas depende da expedição da Carteira de Trânsito Vicinal para a identificação daqueles que possuem este direito. A implementação efetiva também depende dos governos federais, pois demandará uma maior disponibilização de recursos financeiros. Verificando o atendimento na área da saúde, por exemplo, já existe uma demanda reprimida aos cidadãos brasileiros quanto a exames e atendimento especializado e que aumentará geometricamente com o acesso dos santotomeños ao sistema de saúde brasileiro. Na área da educação, neste ano a Unipampa está ofertando vinte vagas aos santotomeños nas áreas de Ciências Humanas, Ciência Política, Relações Públicas, Publicidade e Propaganda, Jornalismo e Serviço Social, o que efetivamente é um avanço enorme. Na Faculdade Barceló, que entre outros, oferta o curso de medicina (e possui em torno de 800 brasileiros) a grande reclamação é de que os estudantes brasileiros pagam um valor maior do que os estudantes argentinos, revelando uma discriminação, não condizente com os ditames do acordo (ROOS, 2016, s.p.).

Com base na análise das principais atuações da APRESS, Câmara Binacional e Comitê de Fronteira, fica claro que a cooperação entre os municípios de São Borja e Santo Tomé se direciona à integração fática por meio de um processo lento e gradual, pois, mesmo que as entidades se mostrem proativas nas mais

diversas situações e os governos criem iniciativas de cooperação, a concretização torna-se mais dificultosa, principalmente devido a fatores como a grande burocratização existente, excepcionalmente no ambiente fronteiriço. A cooperação transfronteiriça promovida por esses atores paradiplomáticos tem como principal motivação não somente a integração para o desenvolvimento local/regional, mas também objetiva formas de diminuir as barreiras que são impostas pelos limites para atenuar as disparidades sociais, atuando em escala horizontal, ou seja, passando por cima das fronteiras nacionais (CARNEIRO, 2016). A partir daí a zona de fronteira ganha novo significado, pois mistura culturas e comunidades distintas, que acabam por constituir novas redes de relações interpessoais em âmbito regional.

## Considerações Finais

Este artigo buscou estudar as relações transfronteiriças entre São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina), centralizando a análise nos mecanismos de integração adotados pelos municípios. Pautado pela metodologia qualitativa, realizou-se um levantamento bibliográfico com base em autores contemporâneos, assim como uma pesquisa documental sobre as principais atuações de três entidades binacionais constituídas por integrantes dos Poderes Legislativos de São Borja e Santo Tomé, empresários, lideranças e a sociedade civil, as quais sejam: a Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APESS), a Câmara Binacional São Borja – Santo Tomé e o Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada, instituído por meio do Acordo entre Brasil e Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas e promulgado no Brasil a partir do Decreto n. 8636/2016. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com importantes figuras que integram as entidades, para que fosse possível a compreensão das atuações e também a respeito do posicionamento de ambas sobre os assuntos que envolvem as duas cidades.

Portanto, a partir da análise das principais atuações dos atores paradiplomáticos propostos nesta pesquisa, foi possível verificar que há certa dificuldade na promoção da integração transfronteiriça, em virtude de que a magnitude de tal ato bilateral envolve diversos órgãos da Argentina e do Brasil, o que também significa que haverá uma maior burocratização dos serviços e a demora no processo de concretização do acordo. De igual forma, a construção da ponte internacional também significou uma intensa luta por parte da população, dado que o desejo por um serviço de travessia no rio Uruguai vem desde 1945 e a inauguração da ponte se deu apenas no ano de 1997. Destarte, as zonas de fronteira, por vezes marginalizadas pelos Estados, atualmente são reconhecidas como um dos principais canais de integração para o desenvolvimento e tornam-se alvo de políticas públicas. As cidades gêmeas estudadas revelam sua porosidade, pois entre elas circulam bens e pessoas, trocas de experiências e diferentes culturas. Como resultado, a pesquisa mostra que a cooperação existente entre São Borja e Santo Tomé é realizada em grande parte pelos próprios municípios e, apesar do enfrentamento com relação a alguns entraves burocráticos, se opera de modo institucionalizado por meio dos atores paradiplomáticos, e caminha – mesmo que a passos lentos – para a constituição de uma integração mais sólida e efetiva, visto que o engajamento de tais entidades binacionais reflete o desejo da população fronteiriça em viabilizar a resolução de questões que lhes são comuns, como também buscam o desenvolvimento regional.

Ainda assim, inegável que a conjuntura ora apresentada – sem retirar os méritos contidos nos esforços bilaterais – configura-se como insuficiente para que se dê uma efetiva integração. A maior parte das temáticas discutidas envolve competências legislativas e administrativas da União (tomando aqui como base os entes federativos brasileiros, de acordo com as atribuições previstas na Constituição Federal de 1988). Logo, somente quando os ministérios envolvidos forem fortemente pressionados pelos atores interessados na agenda de fronteira, será possível alcançar efetividade. Trata-se de um movimento já iniciado, tendo por intermediários o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a *Cancilleria* argentina,

que colhem, por meio do Comitê de Integração Fronteiriça, demandas dos municípios objeto de estudo, mas que, até o presente momento, não trouxeram alterações concretas para as populações da zona de fronteira.

## Referências

BENTO, F. R. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. Porto Alegre: **Revista Conjuntura Austral**, v. 6, n. 27-28, dez. 2014/mar. 2015.

BRASIL, Decreto n. 8.636, 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**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8636.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8636.htm)>. Acesso em 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Secretaria de Programas Regionais, Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/3773138/Introdu%C3%A7%C3%A3o+e+antecedentes.pdf/98476e45-c143-449b-b6c5-1f9287a90553>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Ata n. 02**, de 16 de novembro de 1991. Lavrada no Salão de Atos da Municipalidade de Santo Tomé. 1991a.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Ata n. 03**, de 30 de novembro de 1991. Lavrada no Plenário da Câmara Municipal de Vereadores de São Borja. 1991b.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Ata n. 02**, de 18 de abril de 2006. Lavrada no Centro de Jubilados “Raúl Guillermo García” em Santo Tomé. 2006.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Moção de apelo sobre a manutenção da Delegacia da Polícia Rodoviária Federal em São Borja**, de 25 de novembro de 2014. Lavrada no Plenário da Câmara Municipal de Vereadores de São Borja. 2014a.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Moção de apelo para a realização da licitação de transporte coletivo entre São Borja e Santo Tomé**, de 09 de dezembro de 2014. Lavrada no Plenário da Câmara Municipal de Vereadores de São Borja. 2014b.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Moção de apoio ao projeto “Corredor do Mercosul”**, de 09 de dezembro de 2014. Lavrada no Plenário da Câmara Municipal de Vereadores de São Borja. 2014c.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Reclassificação do Aeroporto João Manoel**. Ofício nº 01059/2015/S/CMV/SB. 2015a.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Moção de Apelo nº 3996/2015 – viagem de servidores públicos sem solicitação de afastamento do país**. Anexada aos Ofícios nº 01060/2015/S/CMV/SB. 2015b.

CÂMARA BINACIONAL SÃO BORJA – SANTO TOMÉ. **Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas**. Ofício nº 1058/2015/S/CMV/SB. 2015c.

CÂMARA DOS VEREADORES DE SÃO BORJA. **Criado o Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada**, 2016a. Disponível em: <[http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/noticia.php?id\\_not=2700](http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/noticia.php?id_not=2700)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

CÂMARA DOS VEREADORES DE SÃO BORJA. **1º Encontro Binacional de Localidades Fronteiriças Vinculadas discute o Decreto 8.636**, 2016b. Disponível em: <[http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/noticia.php?id\\_not=2732](http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/noticia.php?id_not=2732)>. Acesso em: 15 nov. 2016.

- CARNEIRO, C. P. **Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata**. Porto Alegre: Editora Ideograf, 2016.
- CEOLIN; COLVERO; SANTOS. Processos de Integração na Fronteira: Mecanismos Adotados por São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina). **Revista Intellecttor – CENEGRI**, ano XII, v. XIII, n. 25, jul/dez, 2016.
- CONCEJO DELIBERANTE SANTO TOMÉ (CTES). **Resolución nº 40**, de 25 de abril de 2006. Lavrada no Recinto del Concejo Deliberante de Santo Tomé, Corrientes. 2006.
- COSTA, M.V. A construção da fronteira pelos seus agentes. In: **Nação, contrabando e alianças políticas na fronteira oeste do Rio Grande do Sul na segunda metade do século XIX: relações transfronteiriças entre as comunidades de São Francisco de Borja e Santo Tomé**. Florianópolis/SC: UFSC, 2013.
- DIETZ, C. I. **Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- ESTATUTO APSS. **Estatuto da Associação de Produtores e Empresários de São Borja e Santo Tomé (APSS)**, 1986.
- FOLHA DE SÃO BORJA. Revista Ponte da Integração: a história de 30 anos de luta. **Folha de São Borja**, São Borja, 09 dez. 1997.
- FURTADO, R. **Descobrimos a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal, as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte**. Curitiba: Editora CRV, 2013.
- JUNIOR, A. do A. **Manual do Candidato: Noções de Direito e Direito Internacional**. 4ª edição atualizada. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.
- MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Silveira, Maria Laura (org.). **Continente em chamas: Globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MAHMUD, I. **Presidente da Associação dos Empresários e Produtores de Santo Borja e Santo Tomé (APSS) destaca principais pontos de atuação da entidade**. Entrevista concedida a Lisianne Sabedra Ceolin. São Borja. 24 ago. 2015.
- MARCHEZAN, E. **Presidente da Câmara Binacional São Borja Santo Tomé destaca áreas de atuação da entidade [mensagem pessoal]**. Mensagem recebida por lisianne.sabedra@gmail.com em 04 set. 2015.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA. **São Borja participa de Encontro Binacional de Cidades Fronteiriças**. Disponível em: <[http://www.saoborja.rs.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6357%3Asao-borja-participa-de-2-encontro-binacional-de-localidades-fronteiricas&catid=65%3Aultimas-noticias&Itemid=1315](http://www.saoborja.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6357%3Asao-borja-participa-de-2-encontro-binacional-de-localidades-fronteiricas&catid=65%3Aultimas-noticias&Itemid=1315)>. Acesso em: 16 nov. 2016.
- PREUSS, L. T. Territórios fronteiriços e os processos de integração regional no Mercosul. **VII Seminário Estadual de Estudos Territoriais**, II Jornada de Pesquisadores sobre a questão agrária no Paraná, 2014. Disponível em: <<http://www3.uepg.br/seet/wp-content/uploads/sites/5/2014/08/TERRIT%C3%93RIOS-FRONTIERI%C3%87OS-E-OS-PROCESSOS-DE-INTEGRA%C3%87%C3%83O-REGIONAL-NO-MERCOSUL.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2016.
- ROOS, J. G. **Assessor legal do Comitê de Fronteira de Localidade Fronteiriça Vinculada fala sobre implementação do Acordo Bilateral entre Brasil e Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, firmado em Puerto Iguazú em 2005, promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 8.636 em 2016**. Entrevista concedida a Larissa Zanela Mendes. São Borja, 17 nov. 2016.
- SANT'ANNA, F. M. O papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. Manaus/AM: **Revista Geonorte**, 3 ed, v.7, n.1, p.1214-1230, 2013.
- SOUZA, E.; GEMELLI, V. Território, região e fronteira: análise geográfica integrada da Fronteira Brasil/Paraguai. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, nov. 2011.

STEIMAN, R.; MACHADO, L. O. **Limites e fronteiras internacionais**: uma discussão histórico-geográfica. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

Recebido em: 13.08.2018

Aprovado em: 12.12.2018