



## O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E OS *FREE SHOPS* DE FRONTEIRA TERRESTRE: O CASO DE DIONÍSIO CERQUEIRA – SC.

Rosa de Barros Ferreira de Almeida<sup>1</sup>

Silvio Antônio Ferraz Cário<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo teve como objetivo descrever a realidade do Estado de Santa Catarina em relação aos avanços da Lei 12.723/2012, sendo vinculado aos temas: Instituições, papel do estado, desenvolvimento econômico e mudanças estruturais. Para tanto, foi utilizada a pesquisa descritiva, adotando como estratégia o estudo de caso e como instrumento técnico a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental a partir de teses, artigos, publicações e dos documentos disponibilizados nos websites. Os resultados demonstram que o estado de Santa Catarina tem se caracterizado como heterogêneo, englobando diversificadas áreas de desenvolvimento. Coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, o Núcleo Estadual da Região da Faixa de Fronteira (NFSC) tem concentrado esforços em busca do desenvolvimento e integração. No caso do município de Dionísio Cerqueira, embora tenha sido criada a lei que autoriza a instalação de *free shops* de fronteira terrestre, dispondo que seria formado um grupo de trabalho para tratar do processo de implantação desde a elaboração de legislações municipais específicas para a regulamentação até a análise de projetos de grande porte, não foi possível encontrar nenhuma evidência de que o grupo foi efetivamente criado, o que enseja um maior envolvimento dos diversos atores do setor público e privado locais e regionais, como instrumentos de ação para promoção do desenvolvimento endógeno. Pode-se aferir que os diferentes ordenamentos institucionais intermediários entre o Estado e o mercado podem ter um papel determinante na conciliação dos esforços necessários para compensar as falhas de mercado que se concretizam nas desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões fronteiriças.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento econômico. Desenvolvimento Regional. Instituições. *Free Shop* de fronteira terrestre.

### 1 INTRODUÇÃO

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Estudos Fronteiriços pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professora efetiva do Magistério Superior - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/Campus do Pantanal (UFMS/CPAN).

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas. Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



No Brasil, os *Free Shops* ou *duty free* são lojas onde os produtos são vendidos com diminuição ou completa isenção de impostos. Normalmente se localizam em áreas como portos ou aeroportos. Com a homologação da Lei 12.723/2012, foi autorizada a instalação de lojas francas em municípios contíguos da linha de fronteira do Brasil, cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas.

Cidades gêmeas são espaços localizados dentro da faixa de fronteira, onde se realizam as relações transfronteiriças. As cidades-gêmeas brasileiras estão localizadas no Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Acre, Paraná, Santa Catarina, Roraima, Amapá, Rondônia e Amazonas. O Brasil compartilha o reconhecimento com a Argentina, Paraguai, Guiana Francesa e Uruguai. Através da publicação da lista dessas cidades brasileiras pelo Ministério da Integração esperava-se que o reconhecimento fosse um primeiro passo para a formulação de políticas públicas conjuntas, para tratar de problemas e de oportunidades comuns aos dois lados da fronteira. (PORTARIA MI, 2014).

Embora a Lei 12.723/2012 tenha surgido no cenário brasileiro como uma possibilidade de equidade tributária em relação ao comércio praticado pelo país vizinho, até o momento, a implantação de *free shops* em fronteira terrestre se concretizou em apenas seis (6) dos 32 municípios, todos na região sul do Brasil, sendo um no Paraná (Foz do Iguaçu, com 2 unidades abertas) e cinco no Rio Grande do Sul. Neste estado, das 11 unidades abertas 7 estão em Uruguaiana, fronteira com a Argentina, o que, segundo informação da assessoria de comunicação do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteira (IDESF), já lhe confere o título de capital brasileira das *free shops*. (IDESF, 2021).

Este estudo tem como objetivo descrever a realidade do Estado de Santa Catarina, especificamente no município Dionísio Cerqueira, em relação aos avanços da Lei 12.723/2012. Para tanto, o mesmo foi estruturado em cinco seções, além da introdução: a primeira retrata, de modo geral, as Teorias do Desenvolvimento Econômico, com ênfase para o uso da Nova Economia Institucional (NEI) e o Papel do Estado como aporte teórico, bem como a questão do desenvolvimento regional; a segunda apresenta a metodologia adotada e as principais categorias de análise que foram expostas no estudo de caso; a terceira diz respeito ao estudo de caso da Fronteira Sul, abordando o marco conceitual dos *Free shops* de fronteira terrestre no Brasil e o recorte da região sul como foco de estudo; a quarta refere-se aos resultados e discussões e a quinta traz as considerações finais.



## **2. AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E O PAPEL DO ESTADO - O APORTE TEÓRICO**

Conforme mencionado por Bresser Pereira (2006), a maior ou menor aceleração do desenvolvimento capitalista é fundamentalmente determinada inicialmente pela existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento, e, depois pela qualidade dessa estratégia: da coesão da nação e do acerto das instituições criadas e das políticas adotadas. Assim, para o autor, o desenvolvimento econômico é o resultado de uma estratégia nacional, que, em cada momento histórico, procura combinar escassos recursos disponíveis e instituições, motivando e orientando os agentes econômicos a investir e inovar.

Contudo, apesar das estratégias de desenvolvimento compartilharem características comuns não significa que o desenvolvimento seja um processo linear e harmônico. Pelo contrário, ele é caracterizado por rupturas importantes, tecnológicas e políticas, sendo marcado por tensões ou contradições fundamentais (BRESSER-PEREIRA, 2006). Corroborando com esse entendimento, Lima e Simões (2010) alegam que o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte, pelo contrário, trata-se de um processo bastante irregular e uma vez iniciado em determinados pontos possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento.

Foi sob essa perspectiva de fortalecer as regiões de fronteira, caracterizadas como cidades gêmeas, que surgiu a Lei 12.723/2012, logo, a efetiva implantação dos *free shops* nessas regiões perpassa pelo desafio de integração de interesses entre diferentes esferas do governo (federal, estadual e municipal), instituições e empresariado, motivando e orientando os agentes econômicos a investir e inovar nessa nova modalidade de comércio que nasceu como uma possibilidade de trazer equidade tributária para o comércio nas fronteiras brasileiras.

### **2.1. A Nova Economia Institucional e o Estado Desenvolvimentista**

Na Escola Institucionalista seu núcleo de pensamento relaciona-se aos conceitos de instituições, hábitos, regras e sua evolução, tornando explícito um forte vínculo com as especificidades históricas e com a “abordagem evolucionária”. O conceito de instituição pode ser definido como o resultado de uma situação presente, que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo. Deste modo, importa à economia institucionalista o processo histórico na formulação das ideias e das políticas econômicas, bem como a preocupação com a organização e o controle da economia, enquanto sistema mais abrangente e complexo do que o mercado (CONCEIÇÃO, 2002).



A discussão sobre instituições, no campo econômico, tem suas origens no velho institucionalismo, seus autores mais relevantes são Veblen, Commons e Mitchell, cujos trabalhos indicam a importância das instituições na regulação do mercado e no desenvolvimento econômico de uma nação. A partir da década de 1970, com os trabalhos de Oliver Williamson e Douglass North, criou-se um conjunto de ideias alternativo ao velho institucionalismo: a chamada Nova Economia Institucional (NEI), (AUGUSTO, 2015).

Diferente da abordagem neoclássica, cuja unidade de análise foca a produção e os custos de produção, a NEI, além de trazer para o centro de análise as instituições, apresenta como unidade de análise as transações e os custos delas originados. Retomando o esclarecimento de Williamson, Augusto (2015) afirma que a NEI propõe duas vertentes analíticas complementares, aplicáveis ao estudo das organizações: uma macro analítica e uma micro analítica. A primeira focaliza a origem, estruturação e mudanças das instituições ao longo do tempo, abordando questões como leis, normas, costumes e convenções, presentes no denominado ambiente institucional; já a segunda está preocupada com a análise de estruturas de governança, contemplando as micro instituições, ou seja, aquelas que regulam transações específicas.

Recuperando a premissa de que importa à economia institucionalista o processo histórico, Gala (2003) aborda a Teoria Institucional de Douglas North, como uma obra com muitas incursões históricas e algumas inovações teóricas, em que ele procura demonstrar como o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica, de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições.

Assim, destacam-se entre os principais posicionamentos de North: as instituições como sistemas de normas formais, restrições informais (normas de conduta, costumes, convenções, tradições, tabus) e sistemas de controle, ou mecanismos de *enforcement*, que regulam a interação humana na sociedade; a importância do resgate da história para a melhor compreensão do processo de desenvolvimento econômico; a ênfase ao *path dependence*, isto é, as decisões tomadas para uma dada situação são limitadas pelas decisões tomadas no passado (GALA, 2003).

Sabendo que a implantação de *free shops* de fronteira surge como um sistema de normas formais (leis, regulamentações), sujeita a sistemas de controle da Receita Federal do Brasil, faz sentido analisarmos como se dará essa mudança econômica de longo prazo, ou evolução histórica da Lei 12.723/2012 sob a ótica adotada por North, ou seja, como “consequência cumulativa” de inúmeras decisões tomadas por políticos e empresários, que, direta ou indiretamente (via efeitos externos), podem determinar a performance econômica



dessas regiões. Portanto, reside no institucionalismo a possibilidade de aplicação empírica, para extrair a questão do *free shop* de fronteira do plano estritamente teórico.

Ademais, o Estado, enquanto instituição tem um papel crucial entre os fatores condicionantes das realidades econômicas, políticas e sociais, sendo responsável por definir e cuidar das regras e da base legal de uma sociedade, estando relacionado aos direitos sobre propriedade e regras de produção, formalizando as instituições.

Para os novos institucionalistas, a ordem política tem um papel criador em matéria de incentivos econômicos. De acordo com Boyer (1999), da análise comparativa do desenvolvimento e da teoria econômica moderna, pode-se concluir que uma das condições para o desenvolvimento está no equilíbrio das relações entre Estado e mercado, pois nenhuma estratégia pura, seja baseada no “só Estado”, seja no “só mercado” teve êxito.

A solução estaria em compensar as falhas do mercado por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa, o sucesso do desenvolvimento se deve à complementaridade dessas duas lógicas e não à afirmação de uma delas. Nesse sentido, os ordenamentos institucionais intermediários entre o Estado e o mercado, tais como as associações, as comunidades, as parcerias, podem ter um papel determinante na conciliação dos imperativos de eficiência dinâmica (BOYER, 1999).

No que concerne a Lei 12.723/2012 o Estado altera a regulamentação com o propósito de trazer para as fronteiras brasileiras condições de equidade tributária, uma vez que para proposição da Lei 12.723/2012, o Congresso Nacional partiu do entendimento que os moradores das cidades fronteiriças, muitas vezes, atravessam os limites internacionais para adquirir os mesmos produtos, com preços mais baixos, desfavorecendo o comércio local pela incapacidade de concorrência (BRASIL, 2009).

## **2.2. Desenvolvimento Regional**

Por se tratar de um processo histórico, o desenvolvimento tem sido tema central na ciência econômica, estando presente no pensamento de teóricos como Adam Smith, Ricardo, Karl Marx e outros, que trouxeram à tona a discussão sobre os caminhos e soluções políticas à economia do desenvolvimento.

As Teorias do Desenvolvimento Regional foram inspiradas na Teoria Keynesiana, especificamente na análise macroeconômica, e trazem como elemento comum à existência de uma atividade econômica que lidera com dinamismo e propaga seus efeitos aos demais setores da economia, gerando assim o crescimento. Trata-se do paradigma de cima para baixo, ou “centro-abaixo”, baseado numa força externa, exógena, que se instala na região e dá origem ao desenvolvimento (BELLINGERI, 2017).



Na mesma direção, Oliveira e Lima (2003) afirmam que as teorias clássicas a respeito do desenvolvimento regional, geralmente, denotam a ideia da existência de uma força motriz de caráter exógeno capaz de influenciar, por meio de encadeamentos (*linkages effects*), as demais atividades econômicas. Em linhas gerais, é o conhecido paradigma “centro-abaixo” devido à presença de forças impulsoras advindas das regiões centrais. Considera-se que todas as teorias tradicionais que fazem parte do paradigma “centro-abaixo”, servindo de suporte às políticas econômicas, valorizam demasiadamente uma força externa (exógena) e excluem setores fundamentais, particularmente, da sociedade local, e em geral, da sociedade civil.

"Pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento" (OLIVEIRA; LIMA, 2003, p. 31). É nessa conjuntura que esses autores procuram analisar o desenvolvimento regional a partir de uma perspectiva endógena, com ênfase nos fatores internos à região, sendo capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento para toda sociedade.

É o chamado paradigma “desde baixo”, em que há uma inversão de perspectiva, ao valorizar os fatores internos ou endógenos, este paradigma aponta a necessidade das políticas macroeconômicas privilegiarem os elementos locais para promoção do desenvolvimento, visando aproveitar plenamente os recursos humanos, ambientais e institucionais da região. Em consonância com esse paradigma “desde baixo”, Vázquez Barquero (2001) reconhece que a teoria do desenvolvimento endógeno concebe o desenvolvimento dentro de um cenário estratégico, no qual a capacidade de auto-organização permite ao território responder, de maneira diferenciada, às necessidades que lhes são colocadas pelo entorno econômico e social de acordo com as estratégias dos diversos agentes, econômicos, sociais e institucionais, da comunidade local.

“O território é um agente de transformação e não mero suporte dos recursos e das atividades econômicas, uma vez que há interação entre as empresas e os demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p.39). Contudo, conforme ressaltam Filippim *et al* (2012) é importante considerar que se tratando de políticas públicas pelo desenvolvimento regional para territórios de fronteiras, a mobilização territorial em torno do desenvolvimento requer uma governança do tipo multinível, com complexa coordenação de múltiplos atores institucionais e de diversas esferas de governo.



Trata-se da governança pública que no entendimento de Dias e Cário (2017, p. 189) constitui um movimento que surge a partir das últimas décadas do século XX, denotando para mudança do padrão de gestão centralizado, “em direção à outro que elege a participação da sociedade na elaboração das políticas, na realização de tarefas, no acompanhamento de resultados, na melhorias dos serviços públicos e atos que expressam maior relação integradora, Estado e sociedade”.

A gestão descentralizada adotada em Santa Catarina delineou o modelo de descentralização administrativa ao aprimorar o processo de descentralização e fortalecer o papel das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) e dos Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), dividindo a estrutura da administração pública nos níveis setorial e regional. Cada SDR tem na sua estrutura um órgão de deliberação coletiva (CDR) sobre assuntos relacionados à execução de programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento regional (DIAS & CÁRIO, 2017).

Ao estudar sobre a existência de aspectos da governança pública nas SDRs do governo do Estado de Santa Catarina, para elaboração de uma matriz, os autores consideraram cinco Elementos de Governança Pública: coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil; coordenação estatal do processo de cooperação; delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes; ênfase na eficiência e eficácia, com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional. Os resultados apontaram a existência de diferentes níveis de presença dos elementos estudados (DIAS & CÁRIO, 2017).

Nesse contexto, aborda-se a questão do desenvolvimento endógeno, porque ele é capaz de viabilizar uma resposta local aos desafios da globalização sendo “um instrumento para a ação” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001, p. 29). Além disso, no Brasil o prestígio do desenvolvimento endógeno “abriu caminho para uma série de políticas, estratégias e experiências práticas voltadas à promoção do desenvolvimento, em regiões e cidades” (BELLINGIERE, 2014, p. 76).

O caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) é um exemplo dessa série de políticas, reconhecido como o novo “piloto” do desenvolvimento econômico e social descentralizado, trata-se de “formas inovadoras e intermediárias de governança territorial, situadas entre o Estado e o mercado, entre o Nacional e o Local”. (PIRES *et al.*, 2011, p. 135). Tradicionais na estrutura administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, os COREDES iniciaram suas atividades no início dos 1990, tendo a função de atenuar as



históricas desigualdades entre as regiões sulinas, considerando a grande discrepância econômica entre a Grande Porto Alegre e as demais áreas do Estado.

As repercussões no Rio Grande do Sul a respeito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) também foi tema do estudo de Cargnin (2014). O autor afirma que embora não exista um consenso sobre as bases que fundamentam o sucesso ou o insucesso das regiões, de modo geral pode-se aceitar que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento. Do ponto de vista do Estado, cuja preocupação deve ser com a totalidade do território, a persistência ou o agravamento dessas desigualdades até níveis elevados não é desejável e nem mesmo aceitável.

Foi nesse cenário que o debate sobre a integração nacional e a instituição da PNDR foi retomado, tendo como panorama a preocupação com o equilíbrio do desenvolvimento territorial e a argumentação em favor de um posicionamento mais decisivo do Estado diante de problemas resultantes do funcionamento do sistema econômico. A proposição tratava-se de uma abordagem que privilegiasse a recuperação de territórios que têm sido colocados à margem do processo de desenvolvimento (CARGNIN, 2014).

De acordo com esse autor, no período compreendido entre 2008 a 2011, o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF) foi um dos três grandes programas estruturado pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito da PNDR. O PDFFF, foi orientado por três diretrizes básicas: delimitação de espaços sub-regionais prioritários; organização dos atores sociais; e, dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o acompanhamento e a gestão de atores locais (BRASIL/MI, 2009).

Conforme Lei Federal nº 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26/08/1980, a Faixa de Fronteira abrange uma área de 150 km de largura, situada ao longo dos 15.719 km de fronteira do território nacional. Nessa faixa, os municípios que fazem divisa com os países vizinhos são classificados como de “linha de fronteira”, enquanto que as cidades que possuem ligação direta com um ou mais vizinhos são chamadas de “Cidades Gêmeas”.

A integração da área de fronteira é uma diretriz da PNDR, que tem por objetivo incorporar essas porções do território à dinâmica econômica nacional e, também, às regiões vizinhas. Para isso, o PDFFF enfatiza o desenvolvimento das cidades gêmeas, a dinamização dos arranjos produtivos e o fortalecimento dos atores que atuam nesse território. (BRASIL/MI, 2009).

Diante da necessidade de coordenar estrategicamente as políticas públicas nas regiões de fronteira, em abril de 2011 foi instalada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), (CARGNIN, 2014). A CDIF é





composta por 20 órgãos do governo federal e oito entidades convidadas, dispõe de uma secretaria executiva de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, bem como de núcleos estaduais formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço. Tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico dos 588 municípios brasileiros localizados na faixa de fronteira, contemplando onze unidades federativas que fazem fronteira com países vizinhos: Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina (BOPPRÉ, 2019).

### 3. METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é analisar os desdobramentos da Lei 12.723/2013 em Santa Catarina, especificamente no município de Dionísio Cerqueira, considerando, à luz de conceitos institucionalistas, o envolvimento dos atores e o próprio ambiente local. Para isso, utilizando a proposta das vertentes macro e micro analítica da NEI, neste trabalho considera-se como categoria macroanalítica o papel do Estado ao definir e cuidar das regras através da configuração da Lei 12.723/2012, e como categoria microanalítica as estruturas de governança, contemplando micro instituições como: Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDEs), Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), Núcleo Estadual da Região da Faixa de Fronteira (NFSC) e Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF).

Dessa forma, a pesquisa se caracteriza como uma pesquisa descritiva, uma vez que busca descrever a realidade do Estado de Santa Catarina em relação aos avanços da Lei 12.723/2012. Trata-se também de um estudo exploratório, visto que está sendo vinculado às temáticas: desenvolvimento econômico, instituições e Estado, instituição e mudanças estruturais, para explicar o desenvolvimento econômico de uma sociedade, bem como a importância das firmas, organizações e do ambiente econômico na definição de trajetórias.

Quanto à abordagem de pesquisa, esta, se classifica como uma pesquisa qualitativa. Em relação aos procedimentos técnicos utilizados, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, seguida pela pesquisa documental, para o levantamento dos avanços na regulamentação da Lei 12.723/2012 a partir dos documentos disponibilizados nos websites.

O estudo de caso foi adotado como estratégia de pesquisa visando um enfoque empírico como fonte de geração de conhecimento sobre os avanços da regulamentação da Lei 12.723/2012 no estado de Santa Catarina. A escolha pelo estudo de caso único se justifica por ser este um fenômeno muito particular, embora em Santa Catarina apenas o município de Dionísio Cerqueira tenha sido caracterizado como cidade-gêmea, ele apresenta uma configuração de fronteiras que faz conviver cidadãos de dois países distintos



(Brasil e Argentina), três municípios (Dionísio Cerqueira, Bernardo de Irigoyen e Barracão), dois Estados (Paraná e Santa Catarina) e uma província (Misiones).

#### **4. ESTUDO DE CASO FRONTEIRA SUL**

Considerando que, de acordo com Conceição (2002), importa à economia institucionalista o processo histórico na formulação das ideias e das políticas econômicas, bem como a preocupação com a organização e o controle da economia, traçou-se para a Lei 12.723/2012, chamada de Lei dos *Free Shops* de Fronteira terrestre, sua evolução histórica. Além disso, foi feito o recorte do estudo sobre a região sul do Brasil, contemplando especificamente o município de Dionísio Cerqueira/ SC para analisar como tem sido a evolução da Lei, quais ações têm sido desenvolvidas pelos gestores do Estado e do município no sentido de se apropriar da Lei, uma vez que esta parece ser uma alternativa, para que se concretize necessita de comando do próprio Governo do Estado e do município, com a participação de empresários e de interessados no assunto.

##### **4.1 A trajetória da Lei dos *Free Shops* no Brasil e o Recorte Da Região Sul como foco de estudo.**

Acredita-se que o Decreto-Lei nº 1.455/1976 – primeira norma que se refere ao *free shop* existente em portos e aeroportos do Brasil – foi o motivador da proposição da Lei nº 12.723/2012. O referido Decreto autoriza o funcionamento de lojas francas ou *Free Shops* para a venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras em zonas primárias de portos ou aeroportos. Quanto a Lei 12.723, de 9 de outubro de 2012, apenas um artigo e dois parágrafos constituem o seu corpo, inserindo no Decreto-Lei 1.455/76 questões que têm importância significativa para as cidades gêmeas (ALMEIDA, 2016).

Visando à adaptação da isenção de impostos nessas lojas francas, situadas em terminais de transportes internacionais, desta feita para cidades fronteiriças, foi apresentado o Projeto de Lei nº 6.316/2009 sob o argumento de que o comércio local é desfavorecido pela impossibilidade de concorrência, uma vez que os moradores dessas cidades, na maioria das vezes, atravessam as fronteiras para adquirir os mesmos produtos, só que com preços mais baixos (PRADO, 2016).

Desta forma, no dia 9 de outubro de 2012 foi sancionada e publicada a Lei 12.723/2012 que altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas, além de autorizar a instalação de lojas francas em municípios de faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras.



Inicialmente a Portaria MI nº 125, de 21/03/2014 definiu o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e a lista, por estado, com 29 cidades brasileiras contempladas. No entanto, dois anos depois essa lista sofreu alterações e através da Portaria MI nº 213, de 19/07/2016 foi ampliado de 29 para 32 o número de cidades-gêmeas contempladas.

Após a normatização conceitual das cidades gêmeas, o Ministério da Fazenda regulamentou a questão das lojas francas através da Portaria MF nº 307 de 17/07/2014 estendendo o regime aduaneiro especial de loja franca aos estabelecimentos situados em fronteira terrestre, em cidades-gêmeas, permitindo a estes estabelecimentos a venda de mercadoria nacional ou estrangeira a pessoas em viagem terrestre internacional, efetuando pagamento em moeda nacional ou estrangeira mediante autorização e concessão da Receita Federal do Brasil (RFB). Por seu caráter inovador essa Portaria já passou por seis alterações, sendo a mais recente a Portaria ME de nº 264 de 03/06/2019 que revogou a decisão de baixar o limite para US\$ 150,00 (cento e cinquenta dólares), no regime de bagagem acompanhada por transporte terrestre.

Aproximadamente após cinco anos e meio da criação da Lei 12/723/2012 no dia 19/03/2018 foi publicada no Diário Oficial da União a Instrução Normativa de nº 1799, de 16/03/2018 da Receita Federal do Brasil que regulamenta e detalha a instalação e o funcionamento dessas lojas francas, somente em cidade-gêmea constante de ato do ministro da Fazenda, incluindo a operacionalização de sistema de controle informatizado, além de obrigações e penalidades por eventuais descumprimentos.

O regime especial de loja franca na fronteira poderá ser concedido à empresa estabelecida no país desde que atenda vários requisitos e condições, entre eles: “esteja localizada em município que autorize, por meio de lei municipal e em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território”, “cumpra os requisitos de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional” e “possua patrimônio líquido igual ou superior a R\$ 2 milhões” – ou apresente garantia, fiança bancária ou seguro aduaneiro em favor da União para entrar no regime. (BRASIL, 2018).

Estabelecida a trajetória da Lei 12.723/12 e, considerando que a faixa de fronteira brasileira foi dividida pelo PDFF, segundo as características produtivas e a organização social em três arcos: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul, um recorte foi feito com foco no Arco Sul, o “mais influenciado pela dinâmica transfronteiriça, que se materializa no projeto de integração do Mercosul, abrangendo os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul” (AVELINE BERTÉ *et al.*, 2017, p. 61). O recorte se justifica pelo número expressivo de municípios contemplados pela Lei 12.723/2012, dos trinta e dois (32) municípios



contemplados, dezesseis (16) estão localizados nessa região. O quadro 1 apresenta em detalhes quais são as cidades – gêmeas dessa região.

No estado do Paraná, 139 municípios estão situados na Faixa de Fronteira, e destes atualmente quatro se caracterizam como cidades-gêmeas. Já no estado do Rio Grande do Sul há 197 municípios localizados na Faixa de Fronteira, sendo que onze destes caracterizam-se como cidades-gêmeas com grande fluxo de pessoas e mercadorias. No estado de Santa Catarina, por sua vez, 82 municípios estão situados na Faixa de Fronteira, contudo, apenas um deles se caracteriza como cidade-gêmea – Dionísio Cerqueira (FALK, 2015).

**Quadro 1:** Relação das cidades-gêmeas brasileiras da Região Sul

Ord.	Município	Estado	População est. 2018
1	Barracão	Paraná	9.735
2	Foz do Iguaçu	Paraná	256.088
3	Guaíra	Paraná	30.704
4	Santo Antônio do Sudoeste	Paraná	18.893
5	Aceguá	Rio Grande do Sul	4.394
6	Santana do Livramento	Rio Grande do Sul	83.464
7	Barra do Quaraí	Rio Grande do Sul	4.012
8	Chuí	Rio Grande do Sul	5.917
9	Itaqui	Rio Grande do Sul	38.519
10	Jaguarão	Rio Grande do Sul	27.931
11	Porto de Mauá	Rio Grande do Sul	2.557
12	Porto Xavier	Rio Grande do Sul	10.558
13	Quaraí	Rio Grande do Sul	23.02
14	São Borja	Rio Grande do Sul	61.671
15	Uruguaiana	Rio Grande do Sul	125.435
16	Dionísio Cerqueira	Santa Catarina	14.811

**Fonte:** IBGE, 2018; Portaria 213, de 19/07/2016, adaptado pelos autores.

De acordo com Falk (2015), em julho de 2011 foi criado no estado do Rio Grande do Sul o Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira, no intuito de se constituir um



espaço de coordenação de políticas nas esferas federal, estadual e municipal, além de se tornar um espaço de diálogo com os governos dos países vizinhos. Em 2012, com o objetivo de formular estratégias e ações mais integradoras para esse território foi concluído o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF/RS).

Os estados de Santa Catarina e Paraná também têm apresentado algumas iniciativas interessantes empreendidas por seus poderes públicos municipais. Com repercussão internacional, um dos destaques se deve ao inovador Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF) firmado entre os municípios brasileiros de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC), tendo como parceiro informal o município argentino de Bernardo de Irigoyen (Misiones/Ar). Antes de sua criação, uma série de políticas e recursos dos governos nacionais e estaduais não chegavam nestes municípios, dado o número de habitantes. Através da cooperação intermunicipal para resolver problemas comuns passaram a ser contemplados, pois puderam ter o número de habitantes contabilizados conjuntamente (FALK, 2015).

#### ***4.2 Santa Catarina, as contribuições do modelo de desenvolvimento e sua Cidade-Gêmea: Dionísio Cerqueira***

Nos últimos anos, Santa Catarina tem se destacado perante os demais estados brasileiros. De acordo com o estudo Ranking da Competitividade dos Estados, que mede a atração dos estados para grandes investimentos, Santa Catarina foi o segundo Estado mais competitivo do Brasil no ano de 2017, ficando atrás apenas de São Paulo. O ranking permite a visualização, por meio de 10 pilares, considerados fundamentais para a promoção da competitividade e melhoria da gestão pública dos estados brasileiros: infraestrutura, sustentabilidade social, segurança pública, educação, solidez fiscal, eficiência da máquina pública, capital humano, sustentabilidade ambiental, potencial de mercado e inovação, dentre estes, capital humano, pesquisa, inovação e potencial de mercado são vetores da competitividade catarinense (CLP, 2017).

O modelo de desenvolvimento do estado contribui para a diferenciação da região da faixa de fronteira catarinense das demais regiões fronteiriças do País. Vários fatores cooperam para ocorrência dessa particularidade: a inexistência de grandes áreas com baixa densidade demográfica, o modelo agrícola baseado em pequenas propriedades rurais/agricultura familiar, a ocorrência arranjos produtivos locais direcionados por diferentes vocações, além de uma notável integração socioeconômica nos setores da agropecuária, agroindústria, madeira, móveis e metal mecânica (BOPPRÉ, 2019). Trata-se de um estado



que possui “um tecido industrial robusto, diversificado e presente em várias regiões e também um setor primário que interage fortemente com a indústria”. (LINS, 2018, p.249).

Além disso, ganha destaque a coordenação pelo governo de Santa Catarina, através da Secretaria de Estado do Planejamento, do Núcleo Estadual da Região da Faixa de Fronteira (NFSC), responsável pela criação de nove câmaras temáticas, para atuação em diferentes áreas governamentais, o NFSC tem protagonizado a realização de debates, estudos e encaminhamentos pertinentes ao desenvolvimento e à integração dessa populosa região da faixa de fronteira catarinense, estimada em 900 mil habitantes (BOPPRÉ, 2019).

Ainda a respeito do processo de integração, esse autor destacou a atuação do NFSC, em parceria com órgãos setoriais do governo de Santa Catarina, municípios e entidades que representam a sociedade civil organizada visando estabelecer convênios de integração e de desenvolvimento com o governo da província argentina de Misiones. O quadro 2 apresenta as principais ações desenvolvidas e em curso na região da faixa de fronteira catarinense sob a coordenação do NFSC.

**Quadro 2:** Cronologia das atividades do NFSC, de 2013 a 2018.

Ano	Evento	Objetivo
2013	Reunião Inaugural dos trabalhos.	Relatar as atividades desenvolvidas em cinco das ações estratégicas definida no Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriço de Santa Catarina (PDIF/SC).
2014	Reunião de trabalho	Coordenar ações e propor medidas para implementação de Políticas públicas para a região fronteiriça catarinense.
2015	Encontro de Integração	Obter subsídios para a reedição do Convenio Marco de Cooperação entre os estados de Santa Catarina e a Província de Misiones.
2017	Reuniões Ordinárias	Debater, estudar e articular ações destinadas à integração transfronteiriça (SC - BR e Misiones/AR).
2018	Acordo de Cooperação	Assinatura de convênios técnicos entre os governadores de Santa Catarina e Misiones destinados à integração de ações nas áreas de educação, saúde e segurança pública.

**Fonte:** Boppré (2019) adaptado pelos autores.

Dentre essas ações, destacam-se os acordos de cooperação, especificamente o Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), que tem despertado interesse em outros ambientes fronteiriços do Mercosul, sobretudo, porque a rapidez observada entre a demonstração de interesse pela criação do consórcio e a efetivação da iniciativa, sugere a capacidade local de articulação política e interlocução produtiva envolvendo diferentes



esferas da administração pública. Ademais, essa iniciativa reflete por parte das lideranças municipais o entendimento de que seus espaços de atuação administrativa e política compartilham problemas que uma vez equacionados, demandam ações conjuntas e cooperativas (LINS, 2018).

Essa capacidade local de articulação política destacada por Lins (2018) ratifica os resultados apresentados nos estudos de Dias e Cário (2017) em que a presença do movimento de delegação da autoridade estatal nas três direções: *upward*, *downward* e *outward*, é um dos elementos de Governança Pública mais presente no modelo do Governo do Estado de Santa Catarina. Segundo os autores, esse movimento é caracterizado por relações de parceria formalizadas com instituições externas ao governo estadual (iniciativa privada, organizações da sociedade civil); com outros níveis de governo (federal e municipal); além de relações com bancos de fomento e com organizações internacionais.

Ressalta-se que o município Dionísio Cerqueira/SC (SDR7) ganha destaque entre todas as SDRs a respeito da presença desse elemento, corroborando para isso sua localização em uma região de fronteira, onde acordos internacionais e interestaduais fazem parte de sua realidade frequentemente. Em contrapartida, o elemento de governança pública *coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil* se mostrou ausente no município, sendo inexistente a representação legítima da sociedade civil (DIAS & CÁRIO, 2017).

Por caracterizar-se como “cidade-gêmea” – Dionísio Cerqueira/SC é o objeto do estudo de caso para analisar o processo de implantação do *free shop*, considerando, à luz de conceitos institucionalistas, o envolvimento dos atores e o próprio ambiente local. Localizada estrategicamente no limite entre Paraná e Santa Catarina e na fronteira do Brasil com a Argentina, Dionísio Cerqueira existe desde meados do século XIX. O município foi colonizado por italianos e alemães vindos das colônias gaúchas, pertencendo a Chapecó até 1953, quando se tornou município. Seu nome é uma homenagem ao general Dionísio Cerqueira, antigo ministro das Relações Exteriores e que demarcou a fronteira Br/Ar. (SEBRAE, 2013).

Dionísio Cerqueira apresenta um diferencial econômico voltado para o campo da exportação, possui em seu município um porto seco e duas aduanas; sua localização estratégica atraiu inúmeros investimentos e levou o Governo Federal a construir no município o único Porto Seco do Mercosul, o que o tornou a principal rota interoceânica entre as grandes metrópoles do Mercado Comum, refletindo como importante fator de atração em todo o território regional (LINS, 2012).



A implantação de *free shops* nesse município é vista como um possível mecanismo de desenvolvimento local e regional, em 25/03/2015 foi publicada a Lei Ordinária nº 4.407/2015 autorizando, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território. Para tanto, o Art 3º dispõe sobre a constituição de um Grupo Técnico de trabalho que juntamente com as entidades empresarias deve trabalhar na elaboração de legislações municipais específicas para a regulamentação dos *free shops* no que diz respeito ao horário comercial de funcionamento, zoneamento das localidades favoráveis à instalação desses empreendimentos, bem como pela análise de projetos de grande porte que por ventura venham a surgir no processo de implantação. Contudo quando se busca normas relacionadas ao grupo técnico não há nenhuma outra informação.

Considerando a peculiaridade do território, onde a configuração de fronteiras possibilita a convivência de cidadãos de dois países distintos, três municípios, dois estados e uma província, a efetivação de *Free Shops*, enquanto mecanismos de desenvolvimento local e regional, demanda extremo esforço. Talvez um dos maiores entraves seja a falta de pacto territorial entre os diversos agentes territoriais com a finalidade de propiciar uma construção social acerca de sua implantação, suas possibilidades e desafios.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Concentrando os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a região sul do Brasil foi a primeira a efetivar a implantação de *free-shops* de fronteira terrestre. Conforme Ato Declaratório da Receita Federal os dois estabelecimentos pioneiros habilitados ao Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca em fronteira terrestre, são FREE SHOP CARBALLAT LTDA no município de Jaguarão-RS e DUTY FREE SHOP TM IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO LTDA no município de Uruguaiana-RS.

Esse protagonismo da região Sul na concretização do *free-shop* de fronteira terrestre se deve particularmente à capacidade de auto-organização dos diversos agentes, públicos e privados, que de forma estratégica, encontraram na Lei 12.723/2012 a possibilidade de atender as necessidades do seu entorno, se apropriando das intensas interações que ocorrem no território fronteiriço.

Nesse sentido, a lei dos *free shops* de fronteira terrestre se converte em uma política macroeconômica que visa privilegiar os elementos locais na promoção do desenvolvimento. Para sua efetivação, espera-se que os municípios contemplados façam uso do paradigma “desde baixo”, visando aproveitar plenamente os recursos humanos, ambientais e institucionais de cada região, estabelecendo-se assim, a vertente microanalítica, cuja ênfase está na análise de estruturas de governança, contemplando as micro instituições, ou seja, aquelas que regulam transações específicas.





**Quadro 3:** Principais ações do NFSC para a Integração Transfronteiriça, período 2013-2018

Temas de Interesse	Principais Ações
<b>Infraestrutura e Facilitação Fronteiriça</b>	Efetivação da estrutura alfandegária necessária ao efetivo funcionamento dos passos de fronteira: na ponte que liga os municípios de Paraíso (SC) e San Pedro (AR), bem como em Dionísio Cerqueira (BR) e Bernardo de Irigoyen (AR); Regulamentação e efetivação do livre trânsito de veículos e pessoas entre os países do MERCOSUL; Implantação de transporte público binacional entre as cidades “gêmeas” ou de fronteira; Apoio à formação e estruturação de consórcios municipais na Faixa de Fronteira, etc.;
<b>Segurança</b>	Ratificação por parte do Brasil do acordo intitulado Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL, Bolívia e Chile (SISME), objetivando a luta contra todas as formas de delinquência organizada, assim como a criação de mecanismos de assistência recíproca entre as forças de segurança e policiais e demais órgãos correlatos dos países do MERCOSUL; Maior controle nas fronteiras devido à fragilidade que possibilita a entrada de armas e de drogas, o tráfico de mulheres e de crianças e a prostituição; etc.;
<b>Saúde</b>	Desburocratização do atendimento médico-hospitalar entre os países limítrofes e fortalecimento das instituições dessa área; e, estabelecimento de mecanismos de cooperação para a prevenção e o controle conjunto de enfermidades diversas, além do combate à dengue, à zica e à febre amarela.
<b>Educação e Cultura</b>	Busca da possibilidade de dupla titulação e sistema de acreditação entre as Universidades do Mercosul; Preservação e valorização da cultura das pequenas cidades como um fator de integração cultural do Mercosul; Implantação na rede de ensino pública do ensino bilíngue (idiomas português e espanhol) nas regiões de fronteira, etc.;
<b>Turismo</b>	Promoção do intercâmbio sociocultural e turístico, com divulgação e comercialização de produtos e apresentação das potencialidades de Santa Catarina e Misiones; e, Desburocratização entre as fronteiras, facilitando o acesso dos turistas, melhorando o atendimento nas aduanas.
<b>Agricultura</b>	Busca de estímulo à cooperação técnica entre as entidades de pesquisa e extensão agropecuária (Brasil e Argentina), como intercâmbio; Ampliação do conhecimento da demanda de produtos e serviços do agronegócio dos países fronteiriços (Santa Catarina/Misiones), etc.

**Fonte:** Boppré (2019) adaptado pelos autores.

Em Santa Catarina, apropriando-se da importância dos ordenamentos de instituições intermediárias como associações, comunidades e parcerias foi possível entender porque o Estado tem se caracterizado como heterogêneo, englobando diversificadas áreas de desenvolvimento. Coordenado pela Secretaria de Estado do Planejamento, o Núcleo Estadual da Região da Faixa de Fronteira (NFSC) tem concentrado esforços em busca do



desenvolvimento e integração. Uma síntese de suas principais ações é apresentada no quadro 3.

Assim, apoiando-se nos resultados positivos do Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), o Núcleo Estadual da Região da Faixa de Fronteira (NFSC) tem demonstrado que é possível fazer com que iniciativas locais, desde que bem articuladas politicamente, envolvendo diferentes esferas da administração pública, se tornem casos de sucesso na resolução de problemas complexos que perfazem a realidade das regiões fronteiriças. Assim como no caso da criação do Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul (PDIF/RS), o que pode ser observado é que há uma preocupação crescente quanto à necessidade de adoção do paradigma “desde baixo” a fim de que políticas macroeconômicas privilegiarem os elementos locais para promoção do desenvolvimento.

A luz dos aspectos macro analíticos da NEI, que focaliza a origem, estruturação e mudanças das instituições ao longo do tempo, podemos observar o papel do Estado ao definir e cuidar das regras através da configuração da Lei 12.723/2012 cujos instrumentos regulatórios foram sendo alterados para se adequarem ao ambiente institucional. Isso ocorreu quando o Ministério da Integração teve que redefinir a lista, ampliando de 29 para 32 o número de cidades-gêmeas, aptas a implantação do novo regime e também na regulamentação por parte da Receita Federal ao estabelece normas complementares à Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre. Criada em 16/03/2018, a Instrução Normativa RFB nº 1.799 já passou por três alterações.

Em relação aos aspectos micro analíticos, cuja ênfase está na análise de estruturas de governança, identifica-se a questão do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDEs), da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), do Núcleo Estadual da Região da Faixa de Fronteira (NFSC) e do Consórcio Intermunicipal de Fronteira (CIF), como relacionados às atividades de governança. Baseando-se na literatura tratada nesse estudo, pode-se aferir que esses diferentes ordenamentos institucionais intermediários entre o Estado e o mercado podem ter um papel determinante na conciliação dos esforços necessários ao alcance de seus objetivos, como é o caso do CIF, que por meio de intervenções do poder público, em diferentes esferas de atuação, têm conseguido compensar as falhas de mercado que se concretizam nas desigualdades socioeconômicas entre as diferentes regiões fronteiriças.

Em relação ao município de Dionísio Cerqueira, apto à implantação de *free shop* de fronteira, embora já disponha de lei municipal que a autorize, não há evidências de



organização dos governos estadual e municipal, bem como agentes locais (empresários/representantes da sociedade), quanto à efetiva implantação de *Free-Shop*. Mesmo sobre a constituição do grupo de trabalho, mencionada na Lei 4.470/2015, não foi possível saber se de fato concretizou-se. É possível que uma das razões para esse cenário seja a ausência do elemento de governança pública *coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil*, uma vez que, no Estado do Rio Grande do Sul, líder no país em número de lojas já instaladas, observa-se forte parceria/envolvimento/cooperação entre representantes destes três segmentos. Sabendo que uma das limitações da pesquisa foi a impossibilidade de realizar, nesse momento, a pesquisa *in loco*, acredita-se que essas informações poderão ser levantadas no trabalho de campo a ser desenvolvido futuramente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo descrever a realidade do Estado de Santa Catarina em relação aos avanços da Lei 12.723/2012, sendo vinculado aos temas: Instituições, papel do estado, desenvolvimento econômico e mudanças estruturais. Para tanto foi realizada pesquisa em artigos, publicações e documentos disponíveis online, de forma a acompanhar a situação do estado em foco e atingir o objetivo proposto.

Assim, para cumprir um dos primeiros requisitos normativos a respeito da implantação de free shop de fronteira terrestre, todos os municípios interessados em sua implementação, ao criar a lei tratam a instalação de lojas Free Shops como “mecanismo de desenvolvimento local e regional”. Contudo, como abordado pelos vários autores que tratam da temática do desenvolvimento regional, a concretização desse tipo de desenvolvimento enseja uma articulação público-privada “desde baixo” com ênfase nos fatores internos à região.

Até o momento, o que se efetiva no estado do Rio Grande do Sul é ampliação de operações de empresas que já atuavam no sistema de Free Shops em aeroportos, caso da Dufry - Uruguaiana e Duty Free – Barra do Quaraí. Fica o questionamento se de fato o que está ocorrendo é o desenvolvimento local endógeno, que busca incentivar todos os projetos que de alguma forma usem seu potencial de desenvolvimento colocado pelas empresas e sociedade local ou se trata de mais um instrumento para acelerar as desigualdades socioeconômicas tão presentes nas regiões de fronteira.

No caso do município de Dionísio Cerqueira, embora tenha criado a lei que autoriza a instalação, dispondo que seria formado um grupo de trabalho para tratar do processo de implantação desde a elaboração de legislações municipais específicas para a



regulamentação dos free shops até a análise de projetos de grande porte, não foi encontrada nenhuma evidência de que o grupo foi efetivamente criado, o que enseja um maior envolvimento dos diversos atores do setor público e privado locais e regionais, como instrumentos de ação para promoção do desenvolvimento endógeno.

Provavelmente há a necessidade se fazer presente o elemento de governança pública coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil, através de uma representação legítima da sociedade, abrindo caminhos para a efetiva implantação dos free shops de fronteira terrestre no município, a exemplo do que ocorre num círculo virtuoso no estado do Rio Grande do Sul, que conta com onze (11) já abertas e cinco (5) em processo de abertura.

Por outro lado, conforme abordado no decorrer do trabalho, o município de Dionísio Cerqueira tem chamado atenção em relação a sua capacidade local de articulação política, no qual o elemento de governança pública “delegação da autoridade estatal em três direções: *downward*, *outward* e *upward*, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes” faz-se fortemente presente. Isso pode ser observado com muita clareza quando se analisa, por exemplo, o caso do CIF e os resultados alcançados.

Ademais, este município já possui através da criação do CIF reconhecida capacidade e experiência em auto-organização, o que lhe permite atender, com êxito, as necessidades que lhes são impostas por seu entorno econômico e social de acordo com as estratégias adotadas por seus diversos atores em estreita cooperação com os governos (municipal, estadual e nacional). Conforme acentuado por Boyer (1999) na trajetória do desenvolvimento, nenhuma estratégia pura, seja baseada “só Estado”, seja “só mercado” teve êxito.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Rosa B.F. de. **Free Shop na Fronteira Brasil-Bolívia: Uma Proposta para impulsionar o Desenvolvimento Territorial**. 2016. 128f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá - MS. 2016
- AUGUSTO, C. A. **Estrutura de governança no setor automotivo no estado do Paraná: implicações sob a consideração dos custos de transação, custos de mensuração e recursos estratégicos**. 2015. 335 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2015.
- BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do Desenvolvimento Regional e Local: Uma Revisão Bibliográfica. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 37, 2017.
- BOPPRÉ, Norton F. **Características econômicas e sociais de Santa Catarina no limiar do século XXI** [recurso eletrônico] / Silvio A. F. Cario...[et al.]. (Organizadores). – Criciúma, SC : UNESC, 2019, p. 262-284.
- BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 1-20, 1999.



BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.455**, de 7 de abril de 1976. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Ernesto Geisel. 8 abr. 1976.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Dilma Rousseff. 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Portaria 307, de 17 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Programas Regionais. Faixa de fronteira: programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira–PDF. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125, de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014. Brasília, março de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Portaria 213, de 19 de julho de 2016.

\_\_\_\_\_. Receita Federal. **Instrução Normativa nº 1.799/2018**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90852> Acesso em 10/12/2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 203-230, abril-junho 2006.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais. 2011. 317 f. il. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS - BR, 2011.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLT. Ranking de competitividade. 2018. Disponível em: <https://conteudo.clp.org.br/relatorio-tecnico-ranking-2017> Acesso em nov/2019.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Secretaria da Coordenação e Planejamento (Fundação de Economia e Estatística), Porto Alegre, março de 2002.

DE AVELINE BERTÊ, Ana Maria, et al. Dinâmicas Territoriais e Políticas Públicas na Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos de Planejamento**, 2017, 7.

DE OLIVEIRA, Gilson Batista; LIMA, José Edmilson de Souza. "Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável." **Revista da FAE** 6.2 (2003).

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio AF. A gestão descentralizada adotada em Santa Catarina, o engajamento social e suas unidades regionais: de governo para governança no despontar do século 21. **Revista Catarinense de Economia**, v. 1, n. 1, p. 183-210, 2017.

FALK, Lana Rodrigues. Políticas de Fronteira no Arco Sul do Brasil: Desafios Para a interação e o Desenvolvimento Regional. **Encontro Estudantil Regional de Relações Internacionais**, 2015.

FILIPPIM, Eliane Salete, et al. Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional. **Desenvolvimento em Questão**, 2014, 12.26: 5-40.

GALA, P. (2003). Uma teoria institucional de Douglass North. **Revista Brasileira de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-105, abril-junho 2003.

Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras (IDESF). **Instalação de lojas francas em áreas de fronteiras cresce 33% em três meses**. Disponível em <https://www.idesf.org.br/2021/01/29/instalacao-de-lojas-francas-em-areas-de-fronteiras-cresce-33-em-tres-meses-no-brasil/> Acesso em 02 fev.2021.



LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 21, 2010.

LINS, Hoyêdo N. Cooperação local no Mercosul: uma oportunidade catarinense. **ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**, IV, 2012.

\_\_\_\_\_, Hoyêdo Nunes. Cooperação Transfronteiriça e Desenvolvimento Local no âmbito do Mercosul: Uma Experiência de Consórcio Intermunicipal. **Análise Econômica**, 2018, 36.70.

PIRES, Elson Luciano Silva, et al. Governança territorial: conceito, fatos e modalidades. **Rio Claro: Unesp-IGCE-Programa de pós-graduação em Geografia**, 2011. Disponível em: [https://gen2011urc.files.wordpress.com/2012/06/livro-governanca-territorial\\_pires\\_fuini\\_mancini\\_piccoli.pdf](https://gen2011urc.files.wordpress.com/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf) Acesso em 11/12/2019

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A fronteira e as perspectivas para as Cidades Gêmeas Brasileiras. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais/ESPM**, Porto Alegre, 2016, 7.2: 31-52.

SEBRAE/SC. Santa Catarina em números: Dionísio Cerqueira/Sebrae/SC. \_ Florianópolis: Sebrae/SC, 2013. 132p.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Fundação de Economia e Estatística, 2001.

**APOIO e FINANCIAMENTO:** "O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS/MEC – Brasil”