

Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
(PPGPP-UNIPAMPA) -
MESTRADO E DOUTORADO PROFISSIONAL
Grupo de pesquisa - Labpoliter (CNPQ/UNIPAMPA)**

COLEÇÃO - POLICY PAPERS - POLÍTICAS FRONTEIRIÇAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL: Estudo do decreto
número 8.636/2016 no território fronteiriço São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina**

Frank Jonis Flores de Almeida

Luiz Carlos de Santis Alves

Muriel Pinto

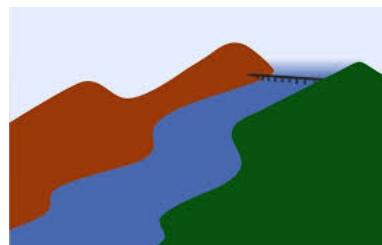
Policy Paper, nº2

São Borja-RS

Junho de 2026

Copyright © PPGPP-UNIPAMPA. Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução parcial ou integral do conteúdo deste documento por qualquer meio de distribuição, digital ou impresso, sem a expressa autorização do PPGPP-UNIPAMPA ou de seu autor. A reprodução para fins didáticos é permitida observando-se a citação completa do documento.



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL: Estudo do decreto número 8.636/2016 no território fronteiriço São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina

Frank Jonis Flores de Almeida

Luiz Carlos de Santis Alves

Muriel Pinto

Frank Jonis Flores de Almeida

Professor do IFFAR, Instituto Federal Farroupilha, Campus São Borja-RS.

Rua Otaviano Castilho Mendes, nº 355 - CEP 97670-000 - São Borja, RS - Brasil

frank.almeida@iffarroupilha.edu.br

Luiz Carlos de Santis Alves

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA)

Rua Monsenhor Patrício Petit Jean, 3295, CEP: 97670-000, São Borja, RS - Brasil

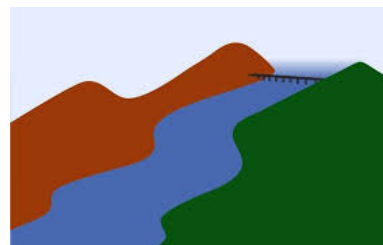
luizalves.aluno@unipampa.edu.br

Muriel Pinto

Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA)

Rua Monsenhor Patrício Petit Jean, 3295, CEP: 97670-000, São Borja, RS - Brasil

murielpinto@unipampa.edu.br



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL: Estudo do decreto número 8.636/2016 no território fronteiriço São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina

Frank Jonis Flores de Almeida

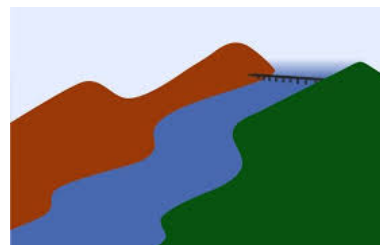
Luiz Carlos de Santis Alves

Muriel Pinto

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA) -
Mestrado e Doutorado Profissional

SUMÁRIO EXECUTIVO

A fronteira entre São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina) constitui um território marcado pela circulação de pessoas, intercâmbios econômicos e uma identidade cultural compartilhada, moldada pela herança guarani-missioneira e pela convivência cotidiana transnacional. Apesar dessa forte integração sociocultural, a articulação educacional entre os municípios permanece limitada, fragmentada e pouco institucionalizada. Nesse contexto, o decreto nº 8.636/2016 se destaca como marco jurídico relevante ao estabelecer o regime de estrangeiro fronteiriço e prever o acesso gratuito e recíproco ao ensino público, além de diretrizes para cooperação educacional entre localidades vinculadas. A implementação do decreto na fronteira São Borja–Santo Tomé, porém, revela assimetrias estruturais, curriculares e administrativas que dificultam a consolidação de uma política educacional binacional mais consistente. As diferenças entre os sistemas educacionais, a ausência de programas bilíngues regulares, a fragilidade da governança compartilhada além de entraves financeiros e logísticos restringem sua efetividade. Este policy paper analisa essas dinâmicas a partir de uma abordagem socioterritorial, com base em revisão documental, bibliográfica e em pesquisa de campo realizada com trinta professores de História e Geografia de São Borja. Os resultados apontam que o forte potencial integrador do território contrasta com a fragilidade institucional das políticas vigentes. Diante desse cenário,

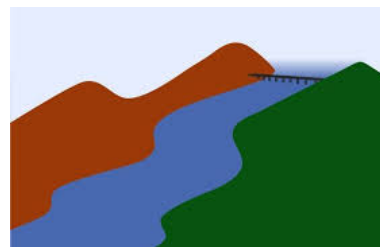


Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

apresentam-se recomendações estratégicas para fortalecer a cooperação educacional, promover a interculturalidade e consolidar uma agenda pública binacional que contribua para o desenvolvimento territorial.

RESUMO

Este policy paper analisa a integração educacional entre São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina), com foco na efetividade do decreto nº 8.636/2016, que estabelece direitos de circulação, residência e acesso recíproco ao ensino público em localidades fronteiriças vinculadas. A pesquisa articula revisão documental e bibliográfica interdisciplinar com levantamento empírico a partir de questionário aplicado a trinta professores de História e Geografia de São Borja. O objetivo foi identificar percepções docentes, o grau de conhecimento sobre o decreto e práticas de integração já desenvolvidas. Os resultados mostram que, embora exista base legal sólida e forte identidade cultural compartilhada, a integração educacional permanece incipiente devido a barreiras estruturais, curriculares, linguísticas e administrativas. A ausência de formação docente binacional, de projetos permanentes de cooperação e de mecanismos de governança territorial compartilhada limita a aplicação prática da normativa. Com base em autores como Celina Souza, Paul Claval, Muriel Pinto, Ronaldo Colvero e Guy Baudelle, demonstra-se que a integração educacional requer ações multiescalares que articulem território, cultura e institucionalidade. O documento apresenta recomendações que incluem atualização de normativas locais, formação docente específica, governança compartilhada e criação de iniciativas binacionais na educação básica.



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA PÚBLICO E DAS DINÂMICAS SOCIOTERRITORIAIS E ECONÔMICAS MUNICIPAIS

A pesquisa desenvolvida para este policy paper, de natureza qualitativa, buscou analisar a agenda do decreto nº 8.636/2016 (Cidades vinculadas Brasil e Argentina), para as políticas educacionais na fronteira entre São Borja e Santo Tomé, considerando sua efetividade, limitações e possibilidades de aprimoramento no contexto da integração binacional.

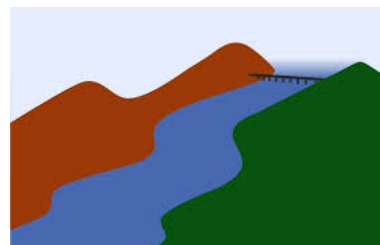
Utilizou-se análise documental e descrição analítica, sustentadas por revisão bibliográfica interdisciplinar. O principal documento examinado foi o decreto nº 8.636/2016, complementado por legislações correlatas, artigos científicos e obras de referência sobre políticas públicas, fronteiras e interculturalidade. A etapa empírica consistiu em questionário dirigido a professores de História e Geografia da rede pública e privada de São Borja, visando identificar seu conhecimento sobre o decreto, seu nível de integração profissional com o país vizinho e sua percepção sobre a aplicabilidade da norma.

A triangulação entre fontes contribuiu para compreender as dinâmicas que envolvem a implementação do decreto e seus impactos na integração educacional.

1.1 Contexto territorial

As municipalidades de São Borja-BRA e Santo Tomé-ARG são cidades gêmeas separadas pelo rio Uruguai e reconhecidas como Localidades Fronteiriças Vinculadas. Embora o termo *cidades gêmeas* seja jurídico apenas no Brasil, o conceito de *localidades vinculadas* deriva de acordo binacional Brasil-Argentina.

Ambas apresentam identidade cultural compartilhada, marcada pelas tradições guarani-missioneira, práticas religiosas e vínculos familiares transfronteiriços (VELOZO, 2013; PINTO, 2010). A construção da Ponte da Integração e da aduana integrada intensificou fluxos de pessoas, comércio, serviços e deslocamentos cotidianos,



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

transformando a fronteira de linha de separação em espaço com maior interdependência.

O dinamismo econômico manifesta-se em circulação comercial condicionada às oscilações cambiais, com destaque para compra de bens de consumo em ambos os lados, busca de serviços especializados e presença crescente de brasileiros cursando ensino superior em Santo Tomé, sobretudo Medicina.

2.1 Assimetrias na educação

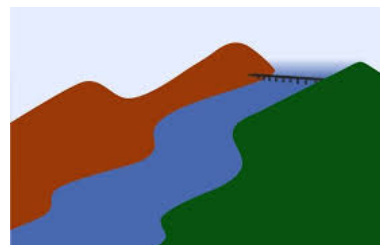
Apesar da intensa mobilidade cotidiana na fronteira entre São Borja (BR) e Santo Tomé (AR), a integração educacional permanece limitada por assimetrias no acesso e na organização dos serviços de ensino, especialmente quando comparados os níveis superior e básico. Enquanto, no ensino superior, identifica-se um expressivo fluxo de estudantes brasileiros para instituições privadas argentinas, tal dinâmica não se reproduz na educação básica, onde a mobilidade estudantil é rara e pouco institucionalizada.

Esses entraves decorrem das diferenças entre os currículos nacionais, dos modelos distintos de gestão educacional e das desigualdades de infraestrutura escolar, que dificultam a cooperação sistêmica entre as redes de ambos os lados do rio Uruguai. Conforme argumenta Guy Baudelle (2022), a integração territorial em espaços fronteiriços é favorecida por simetria institucional e governança colaborativa, sendo fragilizada diante de governança fragmentada, disparidades de financiamento e incompatibilidades curriculares, desafios que se confirmam na fronteira Brasil– Argentina.

O decreto nº 8.636/2016 garante direitos de circulação, estabelecimento, trabalho e acesso ao ensino público em regime de reciprocidade. Todavia, sua implementação enfrenta obstáculos como falta de governança compartilhada, disparidades institucionais e ausência de práticas pedagógicas binacionais colaborativas.

Autores como Souza (2006), Pinto, Colvero e Azevedo (2022) e Claval (2002) alertam que a integração fronteiriça requer coordenação multinível, clareza de competências

Policy Paper, nº2, junho/ 2026 - POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL: ESTUDO DO DECRETO 8.636/2016 no território fronteiriço São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

e reconhecimento da complexidade territorial e simbólica das fronteiras.

Desta forma, embora o decreto estabeleça bases relevantes, ainda é insuficiente para materializar plenamente uma integração educacional fronteiriça contínua e institucionalizada.

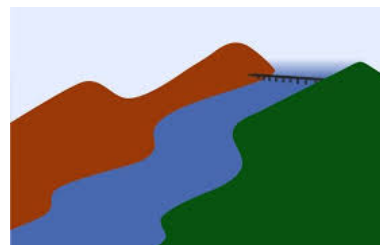
2. APRESENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA COM BASE TERRITORIAL

A região analisada constitui um dos exemplos mais expressivos de território gêmeo no Mercosul, no qual relações históricas, culturais e econômicas entrelaçam-se e geram uma dinâmica socioterritorial própria. O rio Uruguai atua não como barreira, mas como elemento integrador que expressa convivência e identidade transfronteiriça desde as Missões Jesuíticas.

No plano socioeconômico, São Borja e Santo Tomé apresentam economias que, em parte, se complementam: a primeira com perfil agropecuário, comercial e institucional; a segunda com presença universitária diferenciada, especialmente pelo curso de medicina, e atividades agrárias. A mobilidade entre as localidades ocorre sobretudo por motivos educacionais, comerciais e turísticos.

No campo educacional, iniciativas de integração já foram realizadas, como intercâmbios escolares e projetos bilíngues, porém de forma pontual e descontinuada. A inexistência de governança pedagógica binacional impede continuidade e institucionalização.

Conforme Baudelle (2022) e Claval (2002), o território é também construção simbólica e política; sem mecanismos horizontais de participação e governança, políticas de integração permanecem apenas como intenções. Para isso, a fronteira deve ser vista como espaço de possibilidades, capaz de constituir uma educação de base intercultural e territorialmente situada.



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

3. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA NA BASE TERRITORIAL FRONTEIRIÇA

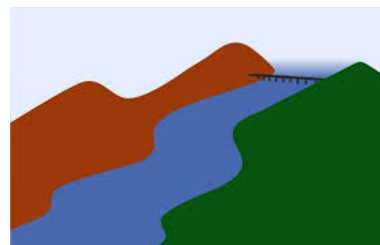
O decreto nº 8.636/2016 oferece base legal sólida para garantir acesso recíproco à educação e ampliar interações sociais e institucionais na região. No entanto, sua efetividade depende da mobilização de atores locais e de arranjos institucionais que permitam superar barreiras históricas.

A cultura fronteiriça favorece políticas interculturais, bilíngues e integradoras, como demonstram práticas culturais compartilhadas como: música, gastronomia e de sociabilidade. Ainda assim, entraves estruturais dificultam o avanço.

3.1 Principais limites identificados

Os principais limites identificados incluem as disparidades legais e curriculares existentes entre as instituições educacionais dos dois países, que dificultam a construção de processos comuns e articulados. Somam-se a isso as barreiras econômicas individuais, especialmente para estudantes argentinos que desejam estudar no Brasil, tornando o acesso desigual e restritivo. Outro desafio importante é a ausência de programas bilíngues estruturados e de formação docente específica voltada ao contexto de fronteira, o que limita experiências pedagógicas integradas e interculturais.

As diferenças entre os sistemas educacionais também representam um entrave, pois dificultam a compatibilização dos currículos e o reconhecimento das trajetórias formativas dos estudantes. Além disso, persistem obstáculos logísticos, como transporte escolar transfronteiriço insuficiente, limitações de horários de travessia e exigências documentais rígidas, que afetam diretamente a circulação estudantil. Por fim, destaca-se a fragilidade da governança binacional, marcada por práticas descontinuadas, pouca institucionalização e ausência de mecanismos permanentes de cooperação na área em questão.



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

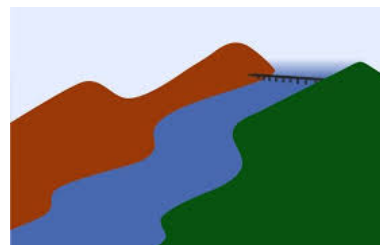
Assim, a integração educacional permanece desejável e prevista legalmente, mas condicionada a limitações históricas, políticas e administrativas. Superá-las requer governança territorial compartilhada, investimentos equilibrados e uma pedagogia fronteiriça voltada à interculturalidade.

4. RECOMENDAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA NO TERRITÓRIO ESTUDADO

A pesquisa realizada com trinta docentes de dezenove escolas de São Borja evidencia que a integração educacional entre as duas cidades permanece inexpressiva, fragmentada e descontínua. Os professores demonstram conhecimento limitado sobre o decreto e apontam falta de institucionalização curricular e administrativa.

Com base nisso, propõe-se um conjunto de ações estruturantes, distribuídas em etapas progressivas. A primeira etapa refere-se ao fortalecimento normativo e institucional, que inclui a atualização do Documento Orientador Municipal (DOM) para incorporar as diretrizes do decreto nº 8.636/2016, a criação de normativas municipais específicas para regulamentar práticas de cooperação educacional transfronteiriça, além da mobilização da comissão de educação que é parte do Comitê de Integração Fronteiriça São Borja-Bra/Santo Tomé-Arg, já existente, que reúne representantes dos dois países para assegurar continuidade e coordenação das iniciativas.

A segunda etapa concentra-se na formação docente e na disseminação de informações, garantindo que o decreto seja divulgado de forma qualificada às equipes diretivas e aos professores. Prevê-se também a realização de um Seminário de Formação Docente, com foco na interculturalidade e nas particularidades do ensino em territórios de fronteira, além da implementação de uma política de formação continuada voltada para educação bilíngue funcional e práticas pedagógicas interculturais.



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

Após essas fases iniciais, avançar-se-á para a implementação de ações pedagógicas integradas. Nessa etapa, propõe-se o desenvolvimento de projetos binacionais regulares entre escolas de ambos os países. Após avaliação técnica, poderá ser iniciado um movimento para a retomada do Programa Federal: “Escolas Interculturais de Fronteira” do qual as cidades já fizeram parte.

Outras possibilidades consistem na produção de materiais pedagógicos conjuntos com conteúdo regional e abordagem missioneira-guarani e a criação de programas piloto de mobilidade estudantil e docente para atividades previamente pactuadas. Nesta etapa também se inclui a execução de ações articuladas de história e geografia, conforme previsto no decreto.

Com esse conjunto de medidas, a fronteira São Borja–Santo Tomé iniciará um processo de desenvolvimento para consolidar-se como um espaço educativo de cooperação, identidade compartilhada e desenvolvimento territorial.

5. Referências bibliográficas

BAUDELLE, Guy. *Géographie du peuplement*. 4. éd. Paris: Armand Colin, 2022.

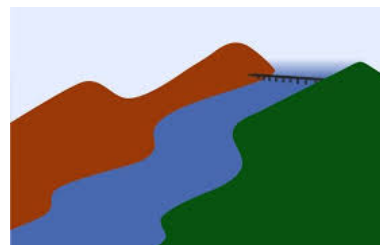
BRASIL. **Decreto nº 8.636, de 13 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o regime especial para as localidades fronteiriças vinculadas. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jan. 2016.

CLAVAL, Paul. **A geografia cultural**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002.

COLVERO, Ronaldo Bernardino; MENDES, Larissa Zanela; CEOLIN, Lisianne Pintos Sabedra. **Relações intermunicipais de fronteira: análise dos mecanismos de integração adotados pelas cidades gêmeas de São Borja (Brasil) e Santo Tomé (Argentina)**. *Diálogo*, Canoas, n. 40, p. 81-92, abr. 2019. DOI: 10.18316/dialogo.v0i40.4997. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/366797811_Integracao_regional_frenteirica_entre_Argentina_e_Brasil_atores_educacionais_politicas_territoriais_e_governanca. Acesso em: 10 out. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Regime de fronteira e políticas públicas integradas: desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2020.

Policy Paper, nº2, junho/ 2026 - POLÍTICAS PÚBLICAS E INTEGRAÇÃO EDUCACIONAL: ESTUDO DO DECRETO 8.636/2016 no território fronteiriço São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina



Labpoliter (CNPQ-UNIPAMPA)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022: resultados preliminares – São Borja (RS)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

PINTO, Muriel; COLVERO, Ronaldo; AZEVEDO, Domingos Sávio Campos de. **Integração regional fronteiriça entre Argentina e Brasil: atores educacionais, políticas territoriais e governança**. *Confins – Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia*, v. 57, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.49974>. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/49974>. Acesso em: 15 nov. 2025.

PINTO, Muriel. **As fronteiras pós-modernas e suas contribuições para a atratividade turística e cultural: estudando a fronteira Brasil-Argentina**. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 1-20, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/oit/article/view/5767/4479>. Acesso em 06 out. 2025.

PINTO, Muriel. **Integração econômico-cultural como subsídio para o planejamento turístico da área de fronteira São Borja-Brasil / Santo Tomé-Argentina**. *Biblio 3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, vol. XV, n. 890, p. [sem paginação], 30 set. 2010. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-890.htm> Acesso em: 20 nov. 2025

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

VELOZO, Adriana. **Cultura e identidade nas cidades gêmeas do rio Uruguai: São Borja e Santo Tomé**. Porto Alegre: UFRGS, 2013.