



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
Faculdade de Direito e Relações Internacionais
Curso de Relações Internacionais - FADIR

SUZANA MOREIRA LOPES

**Cooperação Descentralizada: A complexidade das atividades na faixa de
fronteira do Mato Grosso do Sul**

Dourados - MS
Dezembro/2018

SUZANA MOREIRA LOPES

**Cooperação Descentralizada: A complexidade das atividades na faixa de
fronteira do Mato Grosso do Sul**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Dr. Carlos Roberto Prado

**Dourados - MS
Dezembro/2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

L864c Lopes, Suzana Moreira

Cooperação Descentralizada: A complexidade das atividades na faixa de
fronteira do Mato Grosso do Sul / Suzana Moreira Lopes -- Dourados: UFGD,
2018.

41f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Carlos Roberto Prado

TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da
Grande Dourados

Inclui bibliografia

1. Cooperação Descentralizada. 2. Integração. 3. Fronteira. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 03 de dezembro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Suzana Moreira Lopes** tendo como título “**Cooperação descentralizada: a complexidade das atividades na faixa de fronteira**”.

Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Carlos Roberto Prado (orientador), Dr. Tomaz Espósito Neto (examinador) e Me. Arthur Banzatto (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: incorporar as sugestões da banca

Assinaturas:

Dr. Carlos Roberto Prado
Orientador (a)

Dr. Tomaz Espósito Neto
Examinador (a)

Me. Arthur Banzatto
Examinador (a)

RESUMO

Esta pesquisa procurou analisar a cooperação descentralizada em ambientes de fronteira com foco para o estado do Mato Grosso do Sul e qual o papel que essas entidades subnacionais têm perante as demandas e o desenvolvimento das cidades em linhas de fronteira. A pesquisa então partiu do seguinte problema: Quais foram as razões para as dificuldades encontradas na realização de programas de integração dos governos subnacionais? Desta forma, o objetivo geral foi identificar a cooperação descentralizada nesses territórios como espaços de políticas públicas e de desenvolvimento, com foco para o estado do Mato Grosso do Sul. Para tanto, a primeira seção do trabalho foi feita, para descrever os desafios da cooperação descentralizada com base na legalidade jurídica e as representações das unidades federativas quanto à diplomacia exercida. A segunda serviu para desenvolver os conceitos sobre a fronteira e o desenvolvimento que há nessas regiões articulando com as cidades gêmeas. Já a terceira seção, serviu para analisar as consequências que as políticas de integração tiveram para o território do Mato Grosso do Sul e suas cidades-gêmeas. Partiu-se da hipótese articulando como ligação histórica de que mesmo com as transformações geradas de um processo global, as regiões fronteiriças, ainda estão nas margens das discussões e dos processos de decisão para o desenvolvimento. Foi realizada então, uma pesquisa básica descritiva por meio de documentos oficiais e estudo de caso sobre os benefícios dos avanços dessa relação de governos subnacionais.

Palavras-chave: cooperação descentralizada; integração; fronteira.

ABSTRACT

This research will be treated the Decentralized Cooperation in border environments with a focus on the state of Mato Grosso do Sul and what role these subnational governments related to demands and the development of cities along border lines. The research then started with the following problem: What were the reasons for the difficulties encountered in the realization of subnational government integration programs? This way, the general objective was to identify decentralized cooperation in these territories as spaces for public and development policies, with a focus on the state of Mato Grosso do Sul. To this end, the first section of the paper was written to describe the challenges of Decentralized Cooperation on the basis of legal issue and legitimacy the representations of the federative units regarding the diplomacy exercised. The second served to develop the concepts of the frontier and the development that exist in those regions articulating with the twin cities. The third section was used to analyze the consequences that integration policies had for the state of Mato Grosso do Sul and its twin cities. It started from the hypothesis articulating as a historical link that even with the transformations generated from a global process, border regions are still on the margins of discussions and decision-making processes for development. A basic descriptive research was then carried out through official documents and a case study on the benefits of the advances of this relationship of subnational governments.

Keywords: decentralized cooperation; integration; border.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Afepa -	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
APL -	Arranjos Produtivos Locais
ARF -	Assessoria de Relações Federativas
CD -	Cooperação Descentralizada
CDIF -	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CF -	Constituição Federal
CGLU -	Cidades e Governos Locais Unidos
CID -	Cooperação Internacional Descentralizada
CID -	Cooperação Internacional Descentralizada
CNM -	Confederação Nacional de Municípios
DOU -	Diário Oficial da União
FCCR -	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FLACMA -	Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais
FNP -	Frente Nacional de Prefeitos
GTIF -	Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
MRE -	Ministério das Relações Exteriores

NFMS -	Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul
OEA -	Organização dos Estados Americanos
PDFF -	Programa de Desenvolvimento para a Faixa de Fronteira
PDIF -	Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira
PDIF/MS -	Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira de Mato Grosso do Sul
PDN -	Política de Defesa Nacional
PNDR -	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA -	Plano Plurianual
RIAD -	Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação Cidadã
SAF -	Subchefia de Assuntos Federativos
SIS-Fronteira -	Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras
SUDECO -	Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste
ZIF -	Zonas de Integração Fronteiriça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 CONSIDERAÇÕES E TERMOS FUNDAMENTAIS PARA COMPREENSÃO DO TEMA.....	11
1.1 Tratados e Questões Jurídicas.....	13
1.2 Relações Intergovernamentais.....	14
2 COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA	16
2.1 Análise dos conceitos da Confederação Nacional dos Municípios	16
2.2 Redes de atuação da Cooperação Descentralizada	19
2.3 Complexidades da Fronteira.....	20
2.4 Desenvolvimento nas Cidades Gêmeas relacionado com a soberania nacional.....	23
3 CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS PARA O MATO GROSSO DO SUL	26
3.1 Integração de baixo para cima	26
3.2 Integração Fronteiriça no Mato Grosso do Sul.....	30
3.3 Distribuição geográfica na fronteira no Mato Grosso do Sul.....	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

INTRODUÇÃO

Neste trabalho buscamos compreender como as regiões fronteiriças podem se desenvolver com base nos processos de integração ao passo que as dificuldades para essas implementações, se dão além de recursos financeiros. Pensado então na atuação desses atores na reconfiguração dos espaços sociais, econômicos e políticos gerados pelos processos de globalização e integração regional, a problemática em questão visou-se à compreensão dos aspectos políticos, administrativos e no ambiente da cooperação entre tais entidades, para entender os impasses presenciados como resultado de posicionamentos estratégicos dessas entidades no processo de descentralização e quais as desses territórios.

Desta forma, é de se saber que as ideologias políticas diferem e as motivações para a ação internacional das entidades subnacionais são instáveis. Dentre os novos atores das relações internacionais que foram surgindo nas últimas décadas, os governos subnacionais compuseram grupos os quais a compreensão da ação internacional, o alcance, as potencialidades e os limites necessitaram de maior entendimento (KLEIMAN, 2010). Assim, a atuação externa dos atores subnacionais, encontra um importante instrumento em prol de seu desenvolvimento e crescimento, principalmente atrelado aos aspectos trazidos pela difusão de poder e pela emergência de novos atores no cenário internacional.

A Cooperação Descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento e pode ser entendida também como uma política pública, pela interação entre Estados nacionais e subnacionais, além de ser um dos principais componentes da Paradiplomacia (SALOMÓN, 2012), que abrange também outras áreas como a promoção econômica comercial e a captação de recursos de agências públicas. É certo de que a maioria das estruturas institucionais de unidades subnacionais com atividade externa sistemática se ocupam de Cooperação Internacional (SALOMÓN, 2012). De fato, a cooperação descentralizada representa apenas uma das formas de exercício da paradiplomacia, que por sua vez é mais ampla e envolve também outras modalidades de atuação subnacional no plano internacional. (PRADO, 2014).

Como base do nosso raciocínio, a cooperação entre as entidades subnacionais se encontra basicamente em regiões fronteiriças, sendo uma região repleta de complementaridades de toda ordem, pouco condicionados às amarras das burocracias estatais, onde a dinâmica local é movida por necessidades e vontades que por vezes fogem do escopo legal (OLIVEIRA, 2005). Além deste discurso, a as normatizações da legislação brasileira foi

criada no “Estado Novo” elaborados em 1937, desta forma, nos mostra como as regiões de fronteiras eram pensadas ainda como parte da segurança nacional e baseadas por atenções estritamente militares. (CARVALHO, 2010).

Nisso, os processos de integração regional são bons espaços em que essas ações subnacionais na fronteira, seja por vocação progressiva ou não, possam envolver os diversos atores subnacionais neste processo colocando assim, o ambiente fronteiriço como espaços de integração históricos permanentes que em muitas vezes, se dão por características pragmáticas, como é o caso das cidades-gêmeas, onde a negociação, a integração e o compartilhamento de infraestrutura e de espaços comuns são constantes e cotidianas. (PRADO, 2016).

Tendo assim nosso objetivo a análise do papel da cooperação descentralizada dentro do território brasileiro faz-se a ligação com os municípios de fronteira, enquadrando-se esta pesquisa para o território na fronteira do Centro-Oeste a fim de identificar a cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço como um lócus de política pública e propício para a interação das entidades subnacionais. Para tanto, na contemporaneidade ocorre um processo global de transformação fronteiriça em que novas características regionais são incorporadas com funções clássicas com resultados de um novo conjunto de elementos que alimenta a países em emergência. Porém, percebemos que se por um lado há essas novas funções, por outro ainda contam com muitos problemas históricos e geográficos e culturais, que estão muitas vezes, excluídas dos processos de decisão o qual na maior parte localizam-se distantes da fronteira dificultando a qualidade de vida dessas regiões.

Com olhar para o Brasil, tais dinâmicas não podem ser ignoradas, afinal a fronteira nacional terrestre envolve uma área cerca de duas vezes mais extensa que a banhada pela costa leste do território brasileiro. Portanto, recomendasse que as cidades fronteiriças precisam usar-se de estratégias para suas demandas e nas formulações de agendas específicas de políticas públicas, participando ativamente na identificação dessas populações dentro da cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço, por meio de interesses comuns, traduzindo-se em uma cooperação horizontalizada onde a reciprocidade nas ações tende a ser maior e não apenas política. Nesses espaços de fronteiras, os interesses e as necessidades atingem um nível maior de interdependência, muito embora a visão da cooperação descentralizada e da relação fronteiriça variam contextualmente, de acordo com as dimensões (política, geopolítica, institucional e histórico-social).

Com um estudo descritivo nesta pesquisa, baseou-se na visão de autores como Mónica Salómon quanto aos benefícios dos avanços de uma política externa subnacional juntamente com atores da sociedade civil, a busca para identificar as relações que tais entidades subnacionais têm com o Estado Nacional enquanto cooperação e quais as razões para a dificuldade de implementação de programas de integração desses governos. Fará então parte dos recursos metodológicos, a revisão básica com referências nacionais para sistematização destas cooperações sob análise de documentos oficiais brasileiros com hipótese de uma inserção histórica sobre a real situação desses territórios e ao final será apresentado um estudo de caso sobre como essas temáticas se inserem no contexto específico no Mato Grosso do Sul dentre as cidades gêmeas.

1 CONSIDERAÇÕES E TERMOS FUNDAMENTAIS PARA COMPREENSÃO DO TEMA

Nas duas ultimas décadas, os estudos sobre governos subnacionais vêm despertando interesse no campo das relações internacionais, os quais constituem um importante fenômeno do federalismo por se tratarem de espaços de atuação, que demandam frequentemente formulações de políticas públicas (RODRIGUES, 2008) e por vezes, apontam os pontos que afetam os poderes locais necessitando de acordos internacionais de gestão compartilhada de recursos naturais ou fronteiras.

A falta de percepção por parte do poder público em relação a Faixa de Fronteira, em prol de um grupo situado em regiões de fronteira o qual há certa potencialidade ao desenvolvimento, tornou tais regiões de certo modo abandonadas dentro das políticas públicas nacionais (MACHADO, 2005) e por isso, iremos buscar razões relacionadas com relatórios oficiais e então ações consequentes sob o nível local e nacional.

A ausência assim dessas políticas públicas nacionais nessas regiões de fronteira, tanto quanto a falta de mobilização ou apenas o não interesse governamental, traz preocupações quando consideramos a importância e a necessidade de integração que esses municípios têm para o território nacional e assim, com os países vizinhos. Assim, iremos abordar a Cooperação Descentralizada no cenário brasileiro e como estas atuações se estruturam ao se relacionar com outros países e seus tratados tomando por base, a exploração do comportamento dos agentes locais.

O termo Cooperação Descentralizada (CD) é originária da Comissão Europeia de 1989 em seu IV Convenio de Lomé entre a Comunidade Europeia e os países da África, Caribe e Pacífico – trazendo ações políticas de cooperação para o desenvolvimento. Realizada por governos subnacionais (municípios, províncias, estados), o estabelecimento de acordos bilaterais e multilaterais com governos também subnacionais se liga com entidades autônomas, politicamente independentes, com competências técnicas nas áreas de gestão local de políticas urbanas para apoio às políticas públicas locais, ao desenvolvimento econômico e o intercâmbio cultural entre governos regionais e locais (MALÉ, 2007).

Para a literatura acadêmica, tal fenômeno também é conhecido como Paradiplomacia o qual se torna um conjunto de ações internacionais desenvolvidas por governos não soberanos (BARRETOS, 2005). Atualmente, considera-se a Cooperação Descentralizada é como uma

espécie de Paradiplomacia. A paradiplomacia é mais ampla e envolve outras práticas para além da cooperação, como captação de recursos externos e missões comerciais. Desta forma, em uma perspectiva da análise da política externa, os governos subnacionais como agente da política externa da cidade ou região, são os objetos de estudo e análise no campo da paradiplomacia (SALOMÓN, 2012).

Essas ações que foram fundadas na ordem internacional como estatocêntrica, têm outros olhares além da academia quando nos tratamos da esfera nacional. Muitas vezes usada por afirmação política na área internacional como entidades subnacionais, é vista também como uma forma de desafiar o governo central haja vista a inexistência de um marco teórico constituinte.

As entidades subnacionais ou governos subnacionais, se estruturam em atuações por meio de visitas recíprocas (bilateral) ou participação em redes de cidades, cúpulas mundiais (multilateral), participações em feiras internacionais, missão de negócios estrangeiros ou mesmo em redes transnacionais de *advocacy*.

Criada por Soldatos (1990) e Ivo Duchacek (1990), o termo Paradiplomacia nasceu pela inserção internacional de governos subnacionais como um importante processo de integração, e usando a definição mais utilizada de Cornago Prieto (2004), como mais precisa e clara, entendemos que:

Pode ser definida como o envolvimento do governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (PRIETO, 2004, p. 251-252).

Na visão de Salomón, o termo não é tão satisfatório, pois reflete como erro a relação do termo “paradiplomacia” com a expressão “política externa” além de subjetificar o “para” como uma política paralela tratando como subordinação e inferioridade em relação à política externa nacional. (SALOMÓN, 2012). Assim, podemos concluir, portanto, que tal definição para a atuação internacional dos governos subnacionais envolve atividades no seio político, cultural e econômico. Isto faz com que cada governo local analise suas próprias necessidades locais para decisões no âmbito internacional além do desenvolvimento de uma ação externa institucionalizada por parte dos governos subnacionais (SALOMÓN, 2012).

1.1 Tratados e Questões Jurídicas

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, não é previsto que Estados Federados, Distrito Federal ou municípios possam desenvolver relações internacionais, sendo a única pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional e titular de soberania, cabendo apenas a União. De acordo com a Constituição Federal Brasileira (1998) determina-se que:

Art. 21. Compete a União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais [...] Art.84 - Compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes Diplomáticos [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. (BRASIL, 1998).

Entendendo a falta de um marco jurídico para a atuação de entes federados autônomos e usando como base de nossa análise, os estudo de Gilberto Rodrigues (2008), a paradiplomacia como foi citada, não deixou e ser exercida pelos outros três entes federados brasileiro sendo Estados, Distrito Federal e Municípios (PRAZERES, 2004). Para Lessa (2002), esse compromisso político dotado de um conceito de soberania o qual traz a legalidade das ações internacionais das unidades federativas, mostra claramente que se trata de uma prerrogativa constitucional de monopólio da União em relações estrangeiras. Desta forma, torna insuficientes as ações voltadas para os governos locais e a necessidade que as políticas públicas sejam sanadas diretamente pela falta de constitucionalização e a exigência de autorização previa da União (RODRIGUES, 2008).

Trazendo para uma análise mais ampla, as relações intergovernamentais como diplomacia federativa, se mostraram primeiramente no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso e criada pelo Ministério das Relações Exteriores, em que identifica as ações internacionais de estados e municípios brasileiros no âmbito da política externa, e de outro lado, a cooperação internacional descentralizada ou federativa já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que hoje é usada na literatura identificando as ações internacionais dos governos locais em processos de cooperação internacional, pelo principio de subsidiariedade - local ou regional atuando em nome do nacional - utilizada assim pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República (RODRIGUES, 2009)

1.2 Relações Intergovernamentais

Como dito no tópico anterior, a República Federativa do Brasil é composta por quatro entes federados autônomos sendo dois típicos (União e estados) e dois atípicos (Distrito Federal e municípios) (PRAZERES, 2004; RODRIGUES, 2009). Nesse campo das relações internacionais, a SAF que também desenvolve e apoia eventos e reuniões que visam soluções para as questões fronteiriças a nível subnacional (SALOMÓN 2011), acompanham variados tratados e protocolos bilaterais para a possibilidade de cooperação no âmbito desses governos. Como exemplo de um avanço da paradiplomacia brasileira, já foi assinado pela União, dois acordos-quadros que prevê tal possibilidade de cooperação descentralizada com a Itália e a França.

Outros movimentos associativos para essas ações, também estão representados pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) que desde os anos 90, vem criando espaços de discussões em prol dos governos locais frente ao Congresso Nacional. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) criou órgãos de monitoramento dos movimentos paradiplomáticos de estados e municípios voltados para as relações internacionais federativas como a Assessoria de Relações Federativas (ARF) em 1997 sendo transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa) já em 2003, trazendo assim, maior legibilidade dos entes federados mesmo não sendo suficientes ou não havendo a máxima eficiência pelas suas informalidades.

Após o fim da Guerra Fria, entendeu-se o cenário internacional se transformou e com a emergência da globalização, novos temas como direitos humanos, o meio ambiente, desenvolvimento social etc., tornou o campo das cooperações em preocupações para o governo central quanto às ações políticas, pois se via que o Estado já não era mais capaz de atender a todas as exigências e oportunidades criadas internacionalmente (CNM, 2011).

A Celebração de Tratados, por exemplo, ainda que de maneira informal como gestos complementares, não são suficientes para as demandas dos estados e municípios. Ademais, são poucos os governos locais que possuem instrumentos mínimos capazes de aperfeiçoar as agendas da constituição eficazmente (meio ambiente, assentamentos urbanos, gestão pública e fiscal), de acordo com o projeto Observatório da Cooperação Descentralizada de 2009 promovido pela CNM.

Esse projeto apresentado de caráter qualitativo e quantitativo como a própria cartilha oferece, discute uma série de desafios que a CD tem em todo o território brasileiro para áreas internacionais que dentre elas, estão à falta de capacidade profissional de atender a todas as exigências e oportunidades criadas internacionalmente. Com isso, a CNM, por exemplo, deixa claro que o governo federal precisa compreender a capacidade de os governos subnacionais representarem o país externamente dentro da sua área de influência (CNM, 2011).

Sendo então a federação brasileira formada pelos três entes federados – União, Estados e Municípios – a paradiplomacia é usualmente praticada pelos estados e municípios, mesmo não estando amparada pela Constituição. Isto não torna um confrontamento de fato com o Estado de direito. Portanto, podem ser de competências comuns temas como saúde, patrimônio histórico e cultural, educação, habitat humano, meio ambiente entre outros (RODRIGUES, 2008).

Como veremos, muitos são os desafios da cooperação descentralizada para que o grau dessa descentralização esteja mais próximo da realidade brasileira a fim de maximizar as atividades paradiplomáticas e minimizar os obstáculos legais. Apresentado pela confederação, esses empecilhos que são deparados tanto por profissionais quanto pelo próprio município juntamente com “a atuação dos governos locais que não pode ser confundida com interesses, mas de certa forma são relacionadas [...] e muitas vezes independem das condições políticas, econômicas ou sociais nessas realidades.” (CNM, 2011).

A legalidade para que os avanços ocorram, são de suma importância a discussão e os próprios avanços das mesmas, como um marco legal a fim de incorporar as ações neste cenário. No geral, “diplomatas e juristas têm discutido assuntos como esses (LESSA, 2002; MEDEIROS, 2007; BRANCO, 2008) o qual defendem a ideia que o país também tenha tal regulamentação jurídica em prol de tratados paradiplomáticos com molduras legais”. (RODRIGUES, 2008).

Assim, com base nos termos jurídicos e sabendo da legalidade das práticas de cooperação dos municípios, no capítulo seguinte, analisaremos como ocorre a mobilização dessas redes internacionais de atuação, seus princípios e dificuldades encontradas dentro do conceito da Cooperação Descentralizada.

2 COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

2.1 Análises dos conceitos da Confederação Nacional dos Municípios

Como abordado anteriormente, a necessidade de desenvolvimento local dada pela emergência da globalização, a cooperação internacional entre as entidades subnacionais trouxe um novo olhar para promover o desenvolvimento econômico, social e cultura de determinadas regiões. Atualmente, a noção que temos sobre essa cooperação é referida como uma “cooperação oficial, uma vez que abrange a relação entre Estados nacionais reguladas por tratados internacionais” (CNM, 2009, p.60). Sendo assim, essa promoção acabou por se tornar uma nova maneira de atuação no cenário internacional, que motiva os governos locais a suas melhorias estatais e assim, mobiliza também a sociedade e os agentes econômicos cada vez mais, no plano global com trocas de experiências internacionais.

Para entendermos o termo, a cooperação descentralizada trata as ações tanto no âmbito bilateral como no âmbito multilateral relacionando os governos subnacionais com os demais Estados nacionais. Tito Oliveira (2011) assim atribui:

A cooperação descentralizada é um mecanismo para influenciar o desenvolvimento global por meio de conexões internacionais entre comunidades locais do Sul e do Norte do mundo, em uma dialética construtiva com os governos centrais e com as organizações internacionais. Visa a unir forças para um interesse comum: o desenvolvimento humano orientado para a redução da pobreza, do desemprego, da exclusão, da violência e de outros desequilíbrios que ameaçam o futuro. A sua vantagem principal é a descentralização de ações, reunindo diversos agentes, numa rede de gestão mais democrática, criativa, flexível e mais próxima dos problemas cotidianos das populações excluídas, sobretudo, dos países pobres. [...] A cooperação descentralizada surge das transformações na ordem internacional. (OLIVEIRA, 2011, p. 18)

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados atingidos pelo conflito, necessitaram de apoio para reconstrução do país. Neste período, eram poucos os membros que participavam ativamente no cenário mundial. A partir de então, podemos perceber que novos atores foram inseridos nessas disputas e outros com grande destaque, como empresas transnacionais, redes não governamentais, movimentos sociais, agências internacionais, agências multilaterais de desenvolvimento como, por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tais governos então, mobilizados juntamente com a sociedade, os atores econômicos e as demais entidades governamentais, atuam em parceria internacionais que como na ideia de Malé é uma “relação baseada em simetrias e reciprocidades de interesse mútuo” (MALÉ, 2006).

Para que haja ampla relação entre os agentes locais e a sociedade civil como um todo a fim de lançarem ao exterior, é necessário que haja um processo de integração desses espaços de ação subnacional para além de interesses próprios, que assim como Michelman (1990) aponta, há algumas possíveis razões para as atuações paradiplomáticas. Tal estudo identifica motivações políticas, econômicas, culturais e ambientais. Neste sentido, os interesses por parte das elites locais e dos grandes setores, também envolvem motivações político-partidárias (MATSUMOTO, 2011) baseados em estudos de casos de outros sete países. Assim é importante que possamos entender como os recursos financeiros são apenas um caminho a percorrer para os reais interesses da população a fim de desenvolver políticas públicas eficazes no município com a cooperação técnica, por exemplo, mas um estudo com alta complexidade de análise empírica não sendo o foco do nosso estudo.

De acordo com a CNM, essa troca de experiências entre os gestores locais com o meio externo, traz benefícios quando se deparam com as mesmas dificuldades enfrentadas por outra localidade do planeta, trazendo assim, novas perspectivas para a sociedade local. Com isso, “se constrói um sistema de capacitação dos técnicos locais em que o conhecimento permanece no município trazendo melhorias no governo local e com suas responsabilidades.” (CNM, 2009 -2012).

Ainda com dados da CNM Internacional, estes são os benefícios que justificam a realização da cooperação descentralizada pelo município: melhorar os serviços públicos graças ao intercâmbio de experiências e o acesso a melhores técnicas desenvolvidas em outros países; capacitar o corpo técnico administrativo e os ocupantes dos cargos eletivos; acessar outras fontes de financiamento e cooperação técnica; estabelecer novos vínculos institucionais; promover a tolerância e o entendimento intercultural; fortalecer a coesão social localmente; fomentar o desenvolvimento econômico, o comércio e a atração de investimentos e de turismo; dotar o governo local de visibilidade internacional e fortalecer sua capacidade negociadora.

Além desses ganhos para os municípios, a cooperação descentralizada também incentiva uma maior intercâmbio cultural entre os governos subnacionais e uma maior participação de atores internacionais e grupos sociais. Este mesmo intercâmbio cultural, por exemplo, incentiva uma maior tolerância e respeito mútuo entre os povos desta integração (CNM, 2008). Para, além disso, quando os municípios dotados de instrumentos e recursos capazes suficientes para ampliar e expandir tais ganhos e apoiados por celebrações de acordos para além dos seus limites territoriais, podem ter como resultados para o desenvolvimento

local, não só benefícios financeiros e imediatos como também de promoção em um cenário global:

Mobilização de recursos internacionais (financeiros, humanos e de informação), voltados a projetos para o desenvolvimento local; Inserção em redes globais, direcionadas à cooperação internacional que estão voltadas para o compartilhamento das experiências entre os municípios; Aprimoramento das políticas públicas a partir de perspectivas e culturas distintas; Análise de tendências e aprendizagem com as inovações da gestão municipal difundidas em eventos internacionais; Promoção da visibilidade mundial da cidade, a fim de atrair investimentos para setores estratégicos; Participação política em organizações e missões internacionais, ampliando a influência do poder local na conjuntura internacional (MATSUMOTO; CEZÁRIO, 2008, p.16).

Ressaltamos assim, que mesmo com todos esses benefícios da atuação nos municípios, a cooperação descentralizada também comporta algumas barreiras para serem desempenhadas como falta de mão de obra especializada, limitação da capacidade de gestão dos governos com os recursos repassados aos municípios e a falta de recursos financeiros.

No entanto, não bastam somente recursos destinados à integração, é necessário também que os próprios governos locais tenham maiores comprometimento com os programas expostos. Eis alguns dos desafios também levantados pela CNM para a CD: custos elevados das relações internacionais; diferenças de cultura, idioma e expectativas dos atores; interesses e diferenças políticos-ideológicos; competição por recursos escassos; condicionalidades impostas; disponibilidade das informações; impedimentos de caráter jurídico; assimetria entre atores; capacitação centrada nos indivíduos sem fortalecimento organizacionais e institucionais; dificuldade de identificar práticas inovadoras e de sucesso; diferenças ou falta de definições de competências; descontinuidade das políticas públicas, despreparo humano e de infraestrutura; ausência de instituições maduras; dificuldade quanto à vontade política intermitente (CNM Internacional).

Esses dados expostos pela Confederação Nacional de Municípios de 2008 mostra as limitações que a cooperação descentralizada se depara nos faz entender o quão é necessário esse uma preparação para essa integração com engajamento e compromisso político e maior preocupação com o preparo dos profissionais para cada setor. Para isso, em um cenário que o desenvolvimento da cooperação descentralizada esteja fortemente ligado com as capacidades locais e as ideias na organização social da região, é necessário o fortalecimento dessas estruturas para das continuidades dos projetos levantados. (ROMERO, 2004; CORONEL, 2006).

2.2 Redes de atuação da Cooperação Descentralizada

Como vimos a CD atua como um “instrumento de atuação internacional dos governos locais com outros atores internacionais” (CNM, 2009, p. 38). Esse processo de integração com outros países juntamente com as aberturas econômicas, trouxe para o fenômeno de globalização, certa concorrência dos governos locais prol da sua própria sobrevivência.

No ambiente multilateral, à medida que esses poderes locais vinham crescendo, necessitou-se de redes de atuação que pudessem acompanhar a agenda internacional desses poderes locais. Nessa conjuntura, foi criada, por exemplo, as redes Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e Metrôpoles, um órgão de representação dos governos subnacionais o qual gera maior participação e defesa dos interesses no plano global.

Uma entidade que é firmada na CGLU é a Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA) o qual é implica em desenvolver maiores iniciativas políticas e técnicas as áreas de descentralização e reforma municipal além de ampliar a participação democrática dos governos locais membros. Outra organização já no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é a Rede Mercocidades inspirada pela rede da Europa – Eurocidades - é uma rede de cooperação horizontal integrada entre cidades que promove a inserção dos governos subnacionais no processo de integração regional do MERCOSUL.

Como um dos meios de aprofundar a integração e aumentar o diálogo internamente, em 1995 foi criada a Rede de Cidades do Mercosul, as Mercocidades, que articulam a participação dos governos subnacionais dentro do aspecto integracionista e na construção de redes transnacionais e/ou internacionais de cooperação. Posteriormente, em 2004, foi instituído o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) para estimular o diálogo e a cooperação entre os níveis de autoridade local (BRASIL, 2010). (JUNQUEIRA, 2014, p. 149).

Tal Foro possui uma legitimidade reconhecida como instância política pelo governo brasileiro, porém não há um marco jurídico doméstico, como conjunto de normas, para a CID sobre o tema (FNP, 2011).

Importante para o processo de integração da agenda dos governos subnacionais na composição do MERCOSUL, o FCCR também trabalha com as questões regionais como o desenvolvimento local e ambiental além da expansão dessas relações entre todas as esferas políticas (municipal estadual e federal). E como já vimos cada dispõe governos com sua

própria responsabilidade para nomear membros para coordenadores nacionais, o Brasil exerce o cargo para a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF).

Outra rede de Cooperação Federativa Internacional, é a Rede Interamericana de Alto Nível sobre Descentralização, Governo Local e Participação Cidadã (RIAD), criada como resultado de debates e reuniões da Cúpula de Chefes de Estado e Governos dos países membro da Organização dos Estados Americanos (OEA) e embora ainda não consolidada seja respaldado pela mesma, encontrando-se atualmente em processo de construção institucional, surgindo assim, como novo instrumento de cooperação e integração entre os países da América.

Para além dessas redes, o governo federal se dispõe de argumentos baseados não somente para as relações fronteiriças, mas também para seus programas quanto à agenda política. Nisso propõe:

O governo federal vem desenvolvendo diversas iniciativas voltadas para o fortalecimento da integração da faixa de fronteira por meio da coordenação e articulação de diversas ações ministeriais. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, contempla cinco projetos-pilotos de integração econômica e social entre cidades fronteiriças que já possuem algum tipo de interação: entre o governo estadual do Amazonas e o Departamento do Amazonas da Colômbia (cidades gêmeas de Tabatinga e Letícia), o governo estadual de Mato Grosso do Sul e o Departamento de Amambay no Paraguai (cidades gêmeas de Ponta Porá e Pedro Juan Caballero), o governo estadual de Santa Catarina, do Paraná e da Província de Misiones (cidades gêmeas de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo Irigoyen) e o governo estadual do Rio Grande do Sul e a Província de Corrientes na Argentina (Uruguiana e Paso de los Libres, e Santana do Livramento e Rivera). O programa tem como propósito promover a integração e potencialização de cadeias produtivas regionais, criar ou revitalizar os comitês de fronteira e mobilizar a sociedade civil da região e promover uma maior coordenação da prestação de serviços públicos e do planejamento urbano regional (TREVAS, 2006, p. 34).

Neste sentido, percebemos o quanto essas redes são essenciais para atender as exigências e oportunidades dos governos subnacionais e que dentre as varias redes existentes na política global, é necessária ainda assim que o município faça sua análise das possíveis redes com suas vantagens e desvantagens, sendo elas étnico-cultural (idioma), político (federações), socioeconômicas (minorias) ou geográficas (municípios de fronteira) (CNM, 2008).

2.3 Complexidades da fronteira

Para que a cooperação do FCCR aborde em todas as esferas políticas, este trabalha em três eixos de atuação: Integração produtiva, integração regional e integração fronteiriça

(PRADO, 2014). Dentre essas atividades, é executado como Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça - GTIF (em 2008) o qual visa à discussão de problemas enfrentados e as necessidades no ambiente fronteiriço tendo para avanços, a criação de instrumentos para a cooperação entre as entidades subnacionais do MERCOSUL além da promoção de interesses pela integração na fronteira dessas entidades. Assim, compreendemos que a fronteira não pode ser um espaço de limitação, mas sim espaços de desenvolvimento, inclusão produtiva territorial e regional.

Para que fique claro o entendimento sobre a fronteira, é importante salientar com alguns dados específicos sobre como é formado a Faixa de Fronteira no território brasileiro, sendo este dez países, onze Estados nacionais e quinhentos e oitenta e oito municípios, reunindo aproximadamente 10 milhões de habitantes, com extensão de 150 km de largura paralela a linha que a divide. Tal Faixa de Fronteira, como é chamada, representa 27% do território nacional mesmo se tornando um espaço de pouca atenção para o desenvolvimento econômico por parte do Estado, com barreiras para atuação de serviços públicos, coesão social e por vezes, o desinteresse da população de acordo com o Ministério da Integração Nacional (MIN). Em linhas gerais, a Faixa de Fronteira é composta por “faixas” territoriais para limitação internacional, identificado por interações os quais tornam o meio geográfico, próprio de fronteira, só percebido em escala local/regional dessas interações (MIN, 2005).

Deste ministério, foi criado o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) o qual expões já na apresentação da cartilha, conceito bases a respeito da faixa de fronteira (MIN, 2009).

Apesar de ser estratégica para a integração sul-americana, uma vez que faz fronteira com dez países, de corresponder a aproximadamente 27% do território nacional (11 estados e 588 municípios) e reunir cerca de 10 milhões de habitantes, a Faixa de Fronteira configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças. [...] As referidas alterações ilustram iniciativa de dar primazia tanto ao desenvolvimento regional quanto à integração com os países da América do Sul. Nesta nova conformação política, em que o regional funciona como estratégia de desenvolvimento local, o PDFF passa a defender o fortalecimento dos processos de mudanças a partir do estímulo à formação de redes de atores locais, fortalecendo novos eixos dinâmicos da economia. Utilizando-se dessas estratégias de aproveitamento das potencialidades sub e mesorregionais, norteadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional e pelo fortalecimento das relações internacionais, pretende-se resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação de uma agenda positiva voltada para o desenvolvimento em bases integradas e sustentáveis. (PDFF, 2009, p.06)

Assim, de acordo com a cartilha, pela complexidade da faixa da fronteira, o PDFF é estruturado em quatro grandes diretrizes: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico integrado; cidadania e marco regulatório. Estas linhas de atuação juntamente com debates para acordos bilaterais têm trazido para as relações do Brasil com os países vizinhos pela faixa, melhorias para a sociedade civil quanto às necessidades das mudanças nessas regiões.

Com o PDFF e as parcerias estratégicas dessa integração, tal programa tem como metas prioritárias do Governo Federal, três linhas de atuação. São essas: desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades-gêmeas; articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira.

Para esta primeira linha de atuação, priorizou-se o desenvolvimento integrado das cidades-gêmeas por suas interações costumeiras e aliado às necessidades comuns da região, assim nesta atuação, obsevou necessidades de desenvolvimento e integração internacional, de grande importância para a competitividade nacional além da obrigação moral com a história dessas populações (MIN, 2009). Então, entende-se que a construção dessas populações nesta Faixa de Fronteira com os países vizinhos, é diferenciada de acordo com sua localização geográfica e os acordos que esses países têm com o Governo Brasileiro.

Como formas dessas interações, o PDFF traz cinco modelos que fundamentam as tipologias dessas interações os quais são: margem: interação em que há pouco contato entre os povos vizinhos além do contexto familiar ou troca de bens comerciais; zona-tampão: estratégico para o Estado central o qual limita o acesso á faixa com parques naturais, áreas protegidas ou áreas de reserva; frentes: por povoamento; capilar: interação e integração fronteira geralmente espontânea onde o Estado acaba por dar pouca Infra-Estrutura e sinapse: o qual o grau de troca é alto entre tais populações e com alta intervenção dos Estados limítrofes.

Entende-se então o PDFF como política pública para o desenvolvimento das regiões transfronteiriças, o programa traz condições concretas de promoção de um desenvolvimento mais sustentável com parcerias do governo federal, estados e municípios, na busca de melhores condições de infraestrutura econômica e social (COSTA, GADELHA, 2005). Assim, aponta também com novo enfoque:

Entende-se que o estímulo às atividades econômicas complementares, o desenvolvimento da infraestrutura necessária à produção, e seu escoamento, assim como o aproveitamento das vantagens referentes às particularidades locais, configura-se como política de reintegração de grupos populacionais e regiões marginalizadas. (COSTA; GADELHA, 2005, p. 27).

Portanto, é importante reconhecer que o desenvolvimento integrado para as regiões de fronteira, se torna maior ao ser lançado com perspectivas voltadas as melhorias para a sociedade civil como um todo. Além disto, uma atuação que abrange também as cidades-gêmeas com mais infraestrutura em investimentos e incentivos, fortalece as políticas públicas para essas regiões fronteiriças.

2.4 Desenvolvimento nas Cidades Gêmeas relacionado com a soberania nacional

Este item em específico terá nossa maior atenção para o tal estudo dentro do ambiente fronteiriço, por ter sua peculiaridade ao demandar ações diferenciadas das demais regiões. De acordo com a Cartilha Faixa de Fronteira (2009), a elaboração e a implementação de políticas públicas visando o desenvolvimento desses espaços, são agravados por elementos que pautam desde a diplomacia e a falta integração política da área de fronteira até elementos espaciais e com relativo abandono quando se trata do interesse em informações relevantes para tal desenvolvimento. É nessa zona que se constrói as interações entre os lados da fronteira que com tais experiências e bons resultados, avançariam para áreas mais amplas em uma consolidação também da cidadania.

Assim, é nessa faixa que se encontram as cidades-gêmeas. De acordo com um estudo mais recente realizado pelo MIN e publicado no Diário Oficial da União (DOU, 2016) constando no seu Art. 1º, a portaria considera cidades-gêmeas como “Os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania”. (DOU, 2016). Na relação são consideradas 32 cidades-gêmeas que foi baseado por “demandas crescente pelos municípios de políticas públicas específicas para estas cidades”. Sendo assim, entendemos que:

As “cidades gêmeas” são espaços localizados dentro da faixa de fronteira, onde as relações transfronteiriças são realizadas. Nestes espaços, existem dinâmicas sociais

distintas, geralmente ligadas a redes ou foros de articulação regional ou internacional, que ampliam sua capacidade institucional e de relacionamento com outros atores. (PRADO, 2016, p. 35).

Desta forma, ainda esta nas mãos do Estado, o papel de controlar e regular as ações que envolvem as cidades gêmeas:

A questão regulatória das/nas cidades-gêmeas, sobretudo dos fluxos de capitais que transitam nos dois lados da fronteira, se desenrola de acordo com a legislação brasileira sob os preceitos de segurança nacional do “Estado Novo” elaborados em 1937, que impõem hoje dificultosas restrições as interações econômicas. (CARVALHO, 2010, p. 190).

Há de se considerar também as dificuldades da implementação dessas políticas oriundas do Estado, seja por fatores de produção (terra, trabalho, recursos e serviços) ou mesmo pela posição geográfica adentrando os territórios dessas áreas. Isso mostra como o desenvolvimento implica não somente por suas características culturais, mas também por existir formas diferentes quanto à dinâmica e função que esses Estados exercem com seus países vizinhos.

Para além do desenvolvimento em regiões de fronteira, temos outro aspecto importante quanto à faixa de fronteira em relação às preocupações do Estado: segurança e defesa territorial. Sintetizando:

A faixa de fronteira ainda pode ser entendida como uma área legalmente estabelecida pelo Estado, à qual se direciona um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país e cuja dimensão e natureza podem sofrer alterações, de acordo com realidades políticas distintas. (PRADO, 2016, p. 34).

Neste sentido, o tratamento que existe para as regiões de fronteira não é mera produção, sendo então reconhecida como uma questão militar, fazendo parte da segurança nacional. Assim:

Os motivos de a região de fronteira ser, ainda hoje, concebida, pela maioria dos políticos e dos burocratas, como uma área de segurança nacional, podem ser compreendidos na observação da atuação das elites organizacionais (militares) na condução da política de segurança nacional a partir da década de 1930. (FURTADO, 2013, p. 51).

Sabemos que para o Estado, o desenvolvimento é estruturado com bases em programas e incentivos fiscais. O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), por exemplo, trabalha de forma conjunta com o MIN com o objetivo de integrar questões de soberania nacional com o desenvolvimento regional.

No que concerne à segurança para a Faixa de Fronteira, capitaneada por órgãos de combate e defesa, cabe as Forças Armadas de acordo com a carta magna tal disposição. Em uma das normas da Política de Defesa Nacional (PDN), é tratadas ações para estas áreas que visam o fortalecimento quanto à segurança e também ao desenvolvimento, como Projeto Rondon, operações de combate ao desmatamento, projetos para a infraestrutura de pavimentação e transportes de cargas, projetos para a cooperação com a defesa civil, projetos de assistência hospitalar entre outros.

Para Prado (2016)

O relacionamento entre as cidades gêmeas é um cenário real, imperativo e corriqueiro na fronteira e as práticas de cooperação entre a população e os organismos públicos aí estão presentes. São elas práticas que envolvem fatores como segurança, economia, aspectos culturais ou até mesmo políticos, possuindo espaços de relacionamento permanentes e comuns. (PRADO, 2016, p. 35).

Assim, diversos recursos na busca de promover o desenvolvimento econômico, cultural, social e ambiental, ficam possíveis as superações desses percalços que repercute em áreas como a segurança nacional, educação e na saúde. É considerado pela Constituição Federal, artigo 20, § 2º, a importância que as regiões de faixa de fronteira têm tanto de valor como a defesa do território nacional como fatores econômicos, a exemplo, a Lei n.º 12.723/2012, que estabelece a criação de *Free Shops* em municípios de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades-gêmeas das cidades estrangeiras, sendo um total de vinte e seis cidades brasileiras enquadradas nessa situação. Henrique Prado salienta:

O impacto da regulamentação da lei dos free shops poderá criar uma série de programas e políticas públicas de incentivo ao turismo nas cidades gêmeas, ou incrementar ainda mais o turismo de compras, que hoje move os setores econômicos de municípios limítrofes, como é o exemplo de Foz do Iguaçu (Paraná), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Uruguaiana (Rio Grande do Sul) e Santana do Livramento (Rio Grande do Sul). (PRADO, 2016, p.47)

A partir disso, caberia aqui, uma análise territorial aprofundada acerca dos desdobramentos da formação brasileira fronteiriça, porém pode ser entendido que as disputas de poder também podem acabar acarretando na relação produtiva dos pequenos produtores locais expostos nessas regiões.

3 CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS PARA O MATO GROSSO DO SUL

3.1 Integrações de baixo para cima

Como já vimos até aqui, a Zona de Fronteira é um espaço muito propício para a interação das entidades subnacionais além de ser um indicador geográfico para a diplomacia. Com o desenvolvimento para tais áreas, a melhoria nas condições de vida das populações fronteiriças, o fortalecimento em âmbitos trabalhistas e mesmos os laços de amizade, se fortalecem dando intensidade para essas discussões, em especial, nas cidades-gêmeas.

Nessas áreas, percebemos que a intensidade quanto à circulação de pessoas seja para o trabalho, comércio, turismo, atendimento hospitalar ou qualquer que sejam os fins, nos mostra certa peculiaridade das populações que vivem nessa faixa de fronteira. Por outro lado, os instrumentos que ambos Estados usam, de certa forma acaba por limitar o acesso para além da fronteira. É neste sentido que um marco jurídico legal, acabaria com muito dos problemas enfrentados e resultando não só em melhorias para as relações fronteiriças como também nas identidades desses povos.

De acordo com o PDFFF (2005), a dificuldade em definir o que é comércio fronteiriço e o que é exportação, já nos mostra como são complexas as questões para essas regiões. Questões como a falta de investimentos na infraestrutura, a política em sua baixa participação em espaços de diálogo tanto no interno como no externo, burocracia para com os projetos, interrupções ou paralisação dos mesmos e quanto à própria governança do Poder Executivo e setores da sociedade, também trazem para essas áreas, medidas cautelosas e agravamentos para seu desenvolvimento. A cartilha do PDFFF descreveu alguns dos problemas a partir de levantamentos de campo e de documentos fronteiriços com temas de vertentes da cidadania (Direitos Humanos, Direitos Políticos, Povos Indígenas, Saúde e Educação) e vertente de Desenvolvimento Econômico Integrado (Circulação de trabalhadores, Trabalho, Comércio, Infra-Estrutura e Informação). No mais, a maior parte destes temas, tem como abrangência apenas às cidades-gêmeas.

Com relação às políticas nacionais de segurança fronteiriças dentro do MERCOSUL, Brasil tem 150 km adentro. Paraguai com 50 km e Uruguai com 20 km para com o Brasil estabelecendo assim, a dimensão de uma faixa de fronteira em suas legislações. A Argentina estabelece em sua legislação uma zona de fronteira pelo fator Segurança, assim como a Venezuela e o Paraguai, diferente dos demais Estados membros, que por sua vez, tanto Brasil

como o Uruguai estabelecem para com seus territórios, fatores de segurança e socioeconômicos (FURTADO, 2013 *apud* BANZATTO; PRADO, 2014).

Outros obstáculos enfrentados pela lei territorial, se dá em torno da fluidez e instabilidade que existe nas faixas de fronteira em relação aos interesses nos lucros comerciais. Nisto Lia Ozório Machado (1998) se atenta ao apontar em como o comércio do narcotráfico, por exemplo, é paradigmático, pois passa de uma escala regional para uma escala global, e nesse contexto:

Os nichos de corrupção se multiplicam, envolvendo desde o tradicional bastião da corrupção que é a burocracia das aduanas, grupos sociais com negócios na faixa de fronteira, até organizações sediadas fora da faixa, mas que se aproveitam, de forma permanente ou intermitente, das oportunidades de lucrar com os diferenciais de legislação, de moeda ou de risco. [...] O comércio de drogas e o comércio de dinheiro (moeda, papel ou crédito) compartilham a mesma ambiguidade -- a de potencializar os lucros, ao atuar de forma transnacional e, ao mesmo tempo, de se beneficiar das diferenças jurídico político- econômicas entre os estados nacionais (OZÓRIO, 1998, p. 41-49).

Por outro lado, é de suma importância o conhecimento de uma visão que vem de “baixo para cima”, ou melhor, de um ponto de vista da própria população ali situada. Desta forma, Roberto Fernandes (2014) recomenda certo cuidado ao usar os termos “ilegal” ou “legal” relacionado às atividades econômicas exercidas por esses imigrantes e moradores. Como ele mostra em um de seus trabalhos de campo, esses conceitos podem soar como discurso político, e por vezes, servindo somente para ampliar mais ainda visões xenófobas e difusas. Assim aponta Nóbrega (2009) quanto a esses termos:

Ao longo da cadeia de mercadorias que se desenvolve desde a produção até o consumo, estabelece-se uma divisão do trabalho da qual participam agentes econômicos diversos, em redes complexas que envolvem atividades produtivas, financeiras e comerciais que se interligam. Essas cadeias podem envolver elementos contrários às disposições legais estatais e à autoridade regulatória formal no transcorrer de suas etapas ou ainda entrelaçarem-se com outras redes ilícitas e/ou ilegais [...] Assim, um bem associado a um dado fabricante pode ter sido (e com alguma frequência foi) produzido por outra empresa, que permanece oculta, anônima e invisível, o mesmo ocorrendo com os trabalhadores diretamente envolvidos no processo de produção [...] A terceirização como forma de organização permite não apenas a maximização dos lucros, mas também, em última análise, uma limpeza simbólica dos elementos aparentes da cadeia de mercadorias. Uma empresa pode ter registro legal, vender com nota fiscal, registrar seus (poucos) funcionários e recolher impostos e ao mesmo tempo adquirir suas mercadorias de um fornecedor terceirizado que em alguma fase da cadeia de mercadorias emprega mão de obra infantil ou análoga à escrava, com condições de trabalho insalubres ou degradantes e sem o pagamento de tributos, sem que isso seja de seu conhecimento ou de seus consumidores (NÓBREGA, 2009, p. 196/7 *apud* FERNANDES, 2014, p. 229).

Vale lembrar então, que não somente aspectos físicos exaltam os problemas nessas regiões fronteiriças, como também aspectos naturais. No geral, muitas dessas fronteiras estão localizadas em regiões de difícil acesso tanto para infraestrutura comercial como em infraestruturas de transporte onde problemas como a ligação de redes intermodais em meios às fatores geográficos para o comércio, distanciamento dos grandes centros urbanos ou mesmo a interação diária com seus vizinhos, acaba por dificultar a integração.

Percebe-se então quanto aos empecilhos, às dificuldades e obstáculos que as redes de atuação para a cooperação descentralizada possa operar em harmonia, é necessário muito além do interesse das populações dessas regiões. Tais desigualdades entre elas vão além do abandono histórico. O Programa de Reestruturação da Faixa de Fronteira trouxe expressivas ao fortalecer os processos de mudanças nos valores, na estratégia e nas formas de atuação a partir do estímulo à formação destas redes locais (GADELHA e COSTA, 2005).

Quanto à segurança, concluímos parafraseando Scherma (2015), o qual entendeu que a concepção militarizada sobre as fronteiras, esta inserida em vários aspectos além da segurança nacional (controle de fluxos, tentativas de cerceamento dos povos ali vivido, e falta de interesse pela integração) como também maior discussão no âmbito interno e externo.

Importante salientar, que para os Estados, as políticas que tratam do desenvolvimento sustentável, se dão nos aspectos regionais, a inserção nacional que o Estado tem a busca a redução das desigualdades entre as mesmas, a integração fronteiriça e o aumento da riqueza (PLANO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA FAIXA DE FRONTIERA/MS, 2012). Neste sentido, concluímos que a existência de dificuldades da União em controlar todas as atividades exercidas pelos entes federados quanto às inúmeras dificuldades no que concerne à política, a economia oriunda dos processos de integração, é exaustiva e quase impossível (BARBOSA, 2010), considerando que cada ente federado tem suas necessidades específica e pontuais. Assim, abordaremos agora o caso de Mato Grosso do Sul baseado em referências já apontado anteriormente, juntamente com novos dados de estudos de casos feitos por terceiros quanto ao território da fronteira nacional e sua integração para com seus países limítrofes.

Como parte da crescente territorialização nas fronteiras no século XX, as configurações econômicas, políticas e sociais ganhavam cada vez mais forças pelas políticas centralizadoras oriundas do resto do país. È neste momento que ao perceber os rastros desastrosos que a Grande Depressão estava por causar, as forças políticas começaram com

desdobramentos para as questões constitucionais, criando assim, a Constituição de 1934 com as pastas de Ministérios (Trabalho, Indústria, Comércio e Educação) e institutos reguladores do comércio, produção e indústria com as estatizações de propriedades e empresas de interesse da União (COSTA, 1996, p. 45 apud CARVALHO, 2010). É em meio a grandes concessões de terras nesses períodos, que em 1939, o governo então delimita essas concessões de acumulações de terras desses proprietários e se faz “[...] a instalação de pequenas propriedades na faixa fronteiriça de 150 quilômetros” (LENHARO, 1985, p. 49-50).

Com isso, no Estado Novo (1937-1945) instaurado no governo de Getúlio Vargas, e aproveitando de arranjos técnicos político-econômicos, ao passo de controles espaciais:

[...] criou ramal que interligou a cidade de Ponta Porã em 1938, abrindo novas possibilidades de contato e comunicação. Ação que de certa forma, assinalava no sentido de uma nova preocupação em relação ao território Mato-grossense, especialmente, no que confere suas fronteiras ao sul com o Estado paraguaio. O que desdobrou outra forma de intervenção para o controle dos espaços fundamentais na elaboração das políticas territoriais no espaço fronteiriço, a criação dos territórios federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguazu em (1943). O território federal de Ponta Porã, era formado pelo agrupamento dos municípios de Porto Murtinho, Miranda, Nioaque, Bela Vista, Dourados, Maracaju e Bonito (OLIVEIRA, 1999, p. 151 apud CARVALHO, 2010, p. 106).

Fazemos aqui, um salto para o final da década de 60 com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO), o qual foi criado pela necessidade “[...] de um projeto de incorporação de novos e velhos territórios às demandas do capitalismo mundial e das grandes corporações multinacionais” (ABREU, 2001, p. 56), como:

[...] proposta e avaliação para um conjunto de ações que possuíam como pressuposto fundamental a perspectiva de racionalização na apropriação dos espaços para, posteriormente delinear um eficiente uso do território. As políticas desempenhadas pelos Planos Nacional de Desenvolvimento (PND) I, II e III, construíram um discurso ideológico para a legitimação das medidas implementadas. (CARVALHO, 2010, p. 110).

Assim temos tal território com sua formação:

As políticas de modernização e abertura da economia nacional ao chamado “capitalismo social” incorreram para significativas mudanças nas estruturas sócio econômicas do centro oeste e conseqüentemente, no espaço mato-grossense. O conjunto de políticas produzidas para o Centro-oeste brasileiro possibilitou a estruturação e adensamento da base produtiva e expansão da fronteira agrícola, inferindo também, para mudanças na ordem social, política e cultural, dos espaços de intervenção estatal. Até 1950, no sul de Mato Grosso, hoje Mato Grosso do Sul, existiam apenas 18 municípios, de 1951 a 1980 foram criados 32 novos e nos anos 80 outros 16 municípios, a maior parte concentrado na região da fronteira sul. (CARVALHO, 2010, p. 102).

Há, portanto, entre os modelos de integração instaurados desde a década de 70 no território de Mato Grosso do Sul, grande diferenças de todos os países quem também participa de regiões limítrofes frente ao território nacional. Como é o caso do Paraguai, o qual o modelo agroexportador baseado no cultivo e no comércio de grãos, enriqueceu grande produtores ao passo da desarticulação da economia familiar rural de populações nessas áreas. Como introduz Riquelme (2005):

[...] desencadeou migrações internas e saturou os mercados de trabalho urbano, aumentou os índices de pobreza e baixou os níveis de qualidade de vida em grandes setores da população paraguaia. Da mesma maneira, acelerou o processo de devastação dos recursos naturais provocando danos à ecologia e ao meio ambiente. (RIQUELME, 2005, p. 50).

Neste sentido, tais políticas ao longo do século XX, nos possibilita entender como eram formadas as estratégias militares e como atuava as forças políticas estatais desde então.

3.2 Integração Fronteiriça no Mato Grosso do Sul

Criado em 1977, Mato Grosso do Sul (antes parte do território do Mato Grosso), sua expansão pela fronteira agrícola nacional com base para sua estruturação e de desenvolvimento no Centro-Oeste. Com origem econômica baseada em produção de ervamate, frigoríficos, indústrias de destilarias entre outros, era somada ao número crescente de urbanização e habitação, fazendo sua fronteira com a República do Paraguai e do Estado Plurinacional da Bolívia.

A divisão do estado do Mato Grosso e constituição de outra unidade federal, o Mato Grosso do Sul, se desenrola no interior do processo de valorização econômico produtivo e expansão da fronteira agrícola nacional. Momento em que, o sul do Mato Grosso, se definia como um território atravessado por conexão em continuo adensamento para uma divisão funcional, de articulação e cooperação, com os fluxos econômicos de São Paulo e sudeste industrial. (CARVALHO, 2010, p. 113).

Definida pela PDFF – 2005, para a Faixa de Fronteira, o Governo Federal com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional, estabelece três grandes Arcos para planejamento nacional: Arco Norte, Arco Central e o Arco Sul. Assim, delimitando nosso estudo no Arco Central, que compreende os territórios de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, temos então outras oito sub-regiões.

Assim, o Arco Central possui uma diversidade enorme, tanto cultural como física. Na sub-região do Pantanal, há 31 características baseadas no clima. Do lado leste-sudeste, sua característica maior é decorrente da expansão fronteiriça econômica. Dentre estas, trabalharemos os pontos da caracterização geoeconômica de acordo com o estudo “Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira – 2010”. A caracterização maior que o trabalho expõe para este Arco é a Agropecuária. Este setor é dado como o de maior relevância para os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, quanto ao cultivo de grão que se torna a base produtiva na maior parte do território da faixa de fronteira principalmente a soja, mas também pela produção de outras lavouras para além dos períodos específicos.

Outra caracterização é dada pelas Interações Transfronteiriças. Sabemos até este ponto, que os fluxos transfronteiriços, em especial, nas cidades-gêmeas, trazem elementos comuns para a faixa como: trabalho, fluxo de capital, terra e outros recursos naturais e serviços.

3.3 Distribuição geográfica na fronteira do Brasil relacionando o Mato Grosso do Sul

Em 15.719 quilômetros de fronteira do Brasil (MIN 2005), o estado de Mato Grosso do Sul juntamente com o Rio Grande do Sul, representam a maior porcentagem de cidades-gêmeas dentro do território brasileiro, oito no estado de Mato Grosso do Sul e dez no estado do Rio Grande do Sul (PDFF, 2005). Tal proporção reflete certo abandono também quanto à disposição dos eixos de circulação terrestre sul-americanos, adensamento populacional, implicações naturais ou mesmo a história dessas zonas de fronteiras.

Dados da Proposta de Reestruturação do PDFF (2005) apontam que o maior número dessas cidades e as mais significativas, estão localizados em fronteira seca ou articulados por pontes. Isso mostra a relevância que os aspectos físicos têm para as melhorias ou impasses para a articulação e integração sul-americana. De acordo com o PDIF (2012), o estado do MS compartilha oito cidades com seus países vizinhos: Corumbá-*Puerto Suárez* (BO); Porto Murtinho-*Carmelo Peralta* (PY); Bela Vista-*Bella Vista Norte* (PY); Ponta Porã-*Pedro Juan Caballero* (PY); Coronel Sapucaia-*Capitan Bado* (PY); Paranhos-*Ype Jhu* (PY); Mundo Novo-*Salto del Guairá* (PY) e Sete Quedas-*Pindoty Porã-Corpus Christi* (PY).

Não diferente de toda a faixa de fronteira do Mato Grosso do Sul, as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pero Juan Caballero, não organizaram seus Comitês de Fronteira previstos pelo Programa, o que dificulta o nível de organização local para elaboração das demandas. Esse e não apenas o recurso limitado é um adicional a condição

apontada de que as atividades do APL, em Ponta Porã, se deram por meio da relação de sujeitos da política do estado. Mais uma vez, aspectos contraditórios do Programa e da organização local. (CARVALHO, 2010, p. 226)

Importante destacar três aspectos quanto à evolução urbana das cidades-gêmeas. Primeiro se dá pela posição estratégica quanto a redes de comunicação terrestre e pela infraestrutura para articulação entre as aglomerações vizinhas. Esses aspectos quando levados ao nível local/regional, acabam por influenciar as interações políticas dado os tipos diferentes de economia desses povoamentos. Por consequência, o segundo é a disposição geográfica dessas cidades e o tamanho da concentração urbana sendo relacionado aos interesses de agentes institucionais. E por último, mas não menos importante, é a diferença entre a qualidade de interação nas linhas de fronteira como um todo, e a interação que existe nessas cidades-gêmeas, como fatores trabalhistas, interesses econômicos e a dinâmica do mercado de terras.

Outro aspecto que podemos apontar é a relação com os serviços de consumo coletivo. Tais serviços que são prestados em áreas de saúde, educação, saneamento básico, transporte, etc. são de suma importância quanto aos fluxos transfronteiriços na maior parte das cidades-gêmeas. Para a oferta de saúde pública, por exemplo, foi criada o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS/Fronteira) em 2005 e espalhada por todos os municípios de fronteira, sendo essa, como maioria em pautas prestadas, mesmo com variadas falhas como a falta de pessoal médico, falta de recursos suficiente ou mesmo da má vontade oriundas de prefeituras de ambos os lados. E pelo outro lado da linha, na maior parte dos países vizinhos, privatizou-se o sistema de saúde, colocando alto preço e assim, dificultando o acesso à população. Existe, porém uma proposta de criação das Zonas de Integração Fronteiriça (ZIF) com a finalidade de estimular o desenvolvimento das cidades-gêmeas com propósitos que englobariam também as áreas próximas de baseadas em especificidades geográficas, econômicas e seu potencial. Tal proposta trabalha com ideias para além do mercado mundial, com a aplicação de um regime especial de aplicação das leis trabalhistas, sendo esta resultando em arranjos produtivos transfronteiriços, planos de ordenamento urbano em conjunto, Centros Aduaneiros Únicos além do fortalecimento para a cooperação e resolução de conflitos para a fronteira.

Podemos concluir aqui, alguns resultados quanto ao programa PDFF, já feitos pelo próprio governo a partir dos relatórios anuais de avaliação do Plano Plurianual (PPA) de 2005 baseados por estudos técnico-acadêmicos.

Em geral, os resultados alcançados foram bem abaixo do esperado. Isto por que a execução físico-financeira de programação proveniente de emendas parlamentares, majoritariamente vinculadas a projetos de infraestrutura e que englobam a maior parte dos recursos alocados no Programa, foi bem inferior às metas previstas. No entanto, foram positivos os resultados obtidos no âmbito do plano de ação do Ministério da Integração, a partir de recursos não contingenciados. Vale destacar que o Programa não apresentou indicadores de resultado em 2004, tampouco um sistema implantado para avaliação da satisfação de seus beneficiários (BRASIL, 2005b, p. 422).

Outros resultados problemáticos obtidos pelas análises do programa foram apontados como a lentidão do processo de celebração de convênios e a má verificação desses resultados além da insuficiência de recursos humanos tanto dos estados e municípios quanto da equipe gerencial do próprio MIN que mesmo desde o ano-base do relatório de 2004, os avanços foram poucos e ocorrendo poucas mudanças quanto ao programa exposto.

Levando então a complexidade da posição em que o Estado de Mato Grosso do Sul se insere, O Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul (PDIF/MS) contem em suas propostas, que em linhas gerais visam o desenvolvimento econômico, socioambiental, segurança, saúde, educação, infraestrutura e logística e a integração das aduanas, sendo estruturado em quatro grandes diretrizes: fortalecimento institucional; desenvolvimento econômico integrado; cidadania e marco regulatório. Trataremos aqui, rapidamente, tais diretrizes de acordo com o PDIF/MS de 2012.

Fortalecimento Institucional – Diretamente ligado à sustentabilidade das ações na região de fronteira, o fortalecimento institucional busca aumentar as potencialidades que as regiões têm com a produção local, a sociedade civil e o planejamento estratégico dessas ações tanto para com o local, como para com o nacional. Ex: PRODETUR. Desenvolvimento econômico integrado – Suas principais linhas de atuação são: apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), qualificação profissional, capacitações em gestão de projetos e empreendedorismo, ampliação da garantia institucional e dos direitos à propriedade com intuito de acelerar o desenvolvimento na Faixa de Fronteira, orientação dos Grupos de Trabalho para recursos, estímulos à formação de linhas de crédito para empresas de pequeno e médio porte, investimentos em infraestrutura e logística e apoio e fortalecimento com os países vizinhos nas produções para com o Governo. Ex: SEMAGRO. Condições de cidadania – Tendo como importante para o desenvolvimento das potencialidades tem-se: apoio às instituições de defesa dos direitos humanos, valorização e divulgação da cultura local, integração das ações de saúde e promoção de escolas bilíngues, incentivo às discussões nos comitês fronteiriços, incentivo à documentação legal, facilitação e resolução de conflitos

culturais, étnicos e sociais nestas regiões, quanto para com os impactos econômicos dos indivíduos. Ex: SECC. Marco regulatório – Importante para o desenvolvimento nacional e para a economia, a revisão de uma legislação para a redução das restrições para a Faixa de Fronteira, ampliaria as oportunidades de investimento para a geração de emprego e renda das populações. A falta de um marco legal gera entre outras questões nacionais, grande impacto para a integração regional e para os investimentos no setor privado localizados nessas zonas ou faixas. Ex: Estatuto da Fronteira Brasil - URUGUAI

Previsto por Decreto Federal em 22 de novembro de 2011 e instituído pela Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), ha também núcleos regionais com propostas voltadas para a integração fronteiriça a exemplo do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira decretado em junho de 2016, que tem como objetivo coordenar ações e propor medidas para o desenvolvimento de iniciativas e implementação de políticas públicas prioritárias para a região fronteiriça (DOU, 2016) essa voltada para o Mato Grosso do Sul (NFMS). Buscando então estimular um desenvolvimento mais integrado, o PDIF /MS traz alguns objetivos deste núcleo: a) Sensibilizar, articular e sistematizar as demandas na Faixa de Fronteira; b) Elaborar e aprovar o PDIF; c) Acompanhar e coordenar a implantação do PDIF/MS; d) Elaborar e coordenar a execução de projetos estruturantes; e) Promover a articulação política para construção do Núcleo no regional; f) Articular a integração da faixa de fronteira com os países vizinhos.

Assim, o estabelecimento de políticas públicas para o estado de Mato Grosso do Sul, tem suas influências oriundas de políticas federais. Desta forma, o Ministério da Integração Nacional usa as APLs em escalas mesorregionais, envolvendo o Programa Nacional de Desenvolvimento Regional com mediação dos governos estaduais. Considerando as especificidades do estado, temos:

A institucionalização da política de APLs em Mato Grosso do Sul precisa ser compreendida na especificidade desse Estado fronteiriço do Centro-Oeste, criado há pouco mais de três décadas, por determinação estratégica de um governo de militares e frente a um planejado deslocamento da fronteira de modernização agrícola em sua direção, em uma política de desenvolvimento regional. (CASSIOLATO; LASTRES; STALLIVIERI, 2008, p. 75).

Essas APLs então, de acordo com a Proposta de Reestruturação da Faixa de Fronteira, devem ser compreendidas como elemento central de atuação do programa, que para o Mato Grosso do Sul, é de suma importância suas implementações considerando o espaço desafiador

que este se insere (CARVALHO, 2005). Tais tensões existentes se baseiam por conflitos de terras indígenas e fazendeiros que já se perduram por décadas.

Portanto, para a compreensão após esses dados, é possível concluir que embora seja presente certa atuação de parcerias institucionais juntamente com os poderes locais, podemos verificar que os resultados ainda não podem ser considerados com total eficiência. Os percalços são vários e mesmo com o fortalecimento da base produtiva local e sub-regional com os governos subnacionais, o modelo gerado ainda é fraco quanto os membros envolvidos (SCHERMA, 2015). Desde a falta de equipe técnica para assegurar o desenvolvimento das políticas propostas pelo PDFF, até a dificuldade na execução dessas planilhas de planejamento, é gerado mais agravamentos ainda para bons resultados futuros.

Assim, podemos perceber o quanto se faz necessárias políticas de investimentos e maior interesse político a fim de fomentar as relações comerciais com e a importância e necessidade que é institucionalizar os municípios com secretarias de Relações Internacionais estaduais e municipais, de acordo com dados levantados em documentos oficiais como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e expostos por pesquisadores (RODIRGUES, 2011; FRÓIO, 2015) e como a falta dessas secretarias influencia no grau de internacionalização. Fica claro também que diante de todos esses projetos e programas governamentais ou não, a necessidade de atividades internacionais oriundas dos governos locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises aqui feitas não tem o objetivo de solucionar todos os obstáculos compostos nos programas de desenvolvimento para as cidades em linha de fronteira com o Brasil, tampouco o Mato Grosso do Sul. Também não é a intenção do trabalho, o desmerecimento das propostas governamentais ou a desmotivação das mesmas. Ao contrário, certifica-se a o apoio e a relevância que tais políticas têm para as regiões fronteiriças com bons resultados se expandindo para o território nacional.

Desta forma, a cooperação que os governos subnacionais podem exercer com países e municípios diferentes, podem solucionar grandes questões que existem nessas regiões, como a formação de arranjos produtivos locais binacionais; utilização de infraestruturas em um propósito em comum, geração de recursos e bens de serviços, melhorias para a mão de obra, combate ao tráfico de drogas em regiões de fronteiras entre outros (BANZATTO; PRADO, 2014).

Quanto à relação que as cidades-gêmeas exercem com o Estado Nacional, sabemos que é diária e desta forma, é de se entender que as praticas de cooperação para o seu desenvolvimento muitas vezes encontra dificuldades constitucionais como a falta de dialogo entre os interessados, a falta de dados reais e culturais sobre as regiões ali presentes, descontinuidade de projetos políticos e partidários. De outro lado, é com essas praticas políticas nesses territórios que podemos perceber em como tal espaço de múltiplas interações carece de formulações de políticas públicas federais.

Assim, podemos concluir que a Cooperação Descentralizada como tema principal deste trabalho, ainda esta em processo de consolidação e atualmente o governo federal está empenhado na integração da CD com estratégia para a Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul promovida com parceria entre a Subchefia de Assuntos Federativos e a Agência Brasileira de Cooperação (SALOMÓN, 2012). È neste sentido que a CD se torna fundamental tanto para no cenário nacional como para no cenário local visando debater o fenômeno da globalização. (BARBOSA, 2010).

Ratifica-se, assim, a importância sempre aprofundada e atualizada dos estudos sobre as formas de cooperação transfronteiriças dentro e fora dos estados e municípios, com as demais populações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A inserção internacional dos governos não centrais brasileiros e argentinos em perspectiva compara.** 2015. 224f. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul.** Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 18 a 24]

BARBOSA, Greta Mesquita. **A inserção internacional dos governos subnacionais e a cooperação descentralizada: o caso da cidade de São Paulo.**São Paulo: FAAP, 2010, 100 p.

BARRETO, M. I. Gestão estratégica do poder Executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do MERCOSUL. São Paulo: Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Brasília: GTIIF,2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (2009). **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Disponível em <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/157/2017/06/Plano-Desenvolvimento-e-Integra%C3%A7%C3%A3o-de-Fronteira.pdf>. Acesso em 02 de setembro de 2018

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: MIN, 2005. [bc8e01df0055e632&groupId=10157](https://www.gov.br/min-integracao/pt-br/assuntos/programas-regioes/programa-de-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira)>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005. Acesso em 18 de setembro de 2018.

CARVALHO, Thiago Rodrigues. O programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso do Sul: Discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira. 2010. 289f. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, 2010.

CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo Pessoa de.; LASTRES, Helena M. M. Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais em atividades culturais e políticas para sua promoção. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fabio. (orgs). **Arranjos Produtivos Locais: Uma alternativa para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. (Criatividade e Cultura, v.1)

CAZOLA, Luiza Helena de Oliveira et al. Atendimentos a brasileiros residentes na fronteira Brasil-Paraguai pelo Sistema Único de Saúde. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 29, p. 185-190, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS - CNM. **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil**. Brasília: CNM, 2009. 126 f. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 07 de agosto de 2018.

CEZÁRIO, Gustavo Lima. Confederação Nacional de Municípios. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Brasília: CNM, 2011. Disponível em: <www.cnm.org.br>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. I Encontro dos Municípios de Fronteira: Relatório Final. CNM, Brasília/DF, 2008.

_____. Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. Brasília, 2009.

_____. CNM. Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização/ Gustavo de Lima Cezário – Brasília, 2011.

CORNAGO, N. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia Pacífico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In. VIGEVANI, T., e.a., A dimensão subnacional e as relações internacionais, São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

FERNANDES, R. M. S. **Nacionalismo, Luta de Classes e Limites que se Confundem: As Exterioridades dos Discursos em Corumbá/MS**. Revista GeoPantanal, vol. 9, n. 17, p. 215-232, 2015.

GADELHA, Carlos Augusto Gorbois; COSTA, Laís. A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira–PDF. **Oliveira TCM, organizador. Território sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul**, p. 25-46, 2005.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. A trajetória de políticas de desenvolvimento regional para a fronteira sul de Mato Grosso do Sul. **Desenvolvimento, Fronteiras e Cidadania**, v. 1, n. 1, p. 161-181, 2017.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Cooperação Subnacional no Mercosul: os casos das Mercocidades e do FCCR/The Subnational Cooperation in Mercosur: the cases of Mercocities and CCRM. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 3, n. 1, p. 146-169, 2014.

KLEIMANN, Alberto. A Ação Internacional dos Governos Locais e Cooperação Federativa. In: JAKOBSEN, Kjeld (org.). **A nova política externa**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 79-96. (O Brasil em transformação; v.4).

MACHADO, L.O. **Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana**. In: SILVEIRA, M.L. (org.). *Continente em chamas. Globalização e território na América Latina*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.243-284.

MACHADO, Lia Osorio. Limites, Fronteiras, Redes. T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). **Fronteiras e Espaço Global**, AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, p.41-49, 1998.

MALÉ, J. P. (2007). **Panorâmica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública**. (2. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Ed.). Disponível em: <<http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-199.pdf>>. Acesso em 10 de junho de 2018.

MATO GROSSO DO SUL. Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul NFMS. Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS, 2012

MATSUMOTO, Eduardo Carlos Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros**. 2011. 279 f. Dissertação de mestrado - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/10147>>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.

MEIRELES, Thiago de Oliveira. A atuação internacional dos municípios brasileiros. 2015. Simpósio de Pós Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, Unicamp, PUCSP). 2015

MICHELMANN, H. J. Conclusion. In: MICHELMANN, H. J. y SOLDATOS, P., **Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units**, Oxford: Clarendon Press, 1990.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático**. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) *Território sem limites: estudos sobre fronteira*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p.377-408.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero / Henrique Sartori de Almeida Prado. – 2016. 318f.

_____. A Fronteira e as Perspectivas para as cidades gêmeas brasileiras. Porto Alegre, V. 7, Nº2, p. 907-920, Jul-Dez, 2016.

_____. Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

PRAZERES, T. L. **Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional**, in. VIGEVANI, T., e.a., A dimensão subnacional e as relações internacionais, São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 2004.

PRIETO, Noé Cornago. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental**. In: VIGEVANI, Tullo et al (org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004. p. 251-282.

RODRIGUES, G. M. A. Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, G. M. A. **Relações Internacionais Federativas no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, p. 1015 a 1034. 12/2008. Acesso em 07 de maio de 2018

SALOMÓN, Mónica. **A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas**. In: Pinheiro, L.; Milani, C. R. (Org.). Política Externa Brasileira: a prática das políticas e a política das práticas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 269-300.

SALOMÓN, M. **Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?** / To what extent is it possible to integrate decentralized cooperation into the South-South dimension of Brazil's foreign policy? **Mural Internacional**, [s.l.], v. 3, n. 2, p.9-15, 31 dez. 2012. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/rmi.2012.6378>>. Acesso em 21 de agosto de 2018.

SALOMÓN, M. Paradiplomacy in the developing world: The case of Brazil. In: Amen, Mark et al (orgs.). Cities and global governance . Ashgate, 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas**. São Paulo, Saraiva, v. 2, p. 429-455, 2006

SCHERMA, Marcio Augusto. **As fronteiras e as Relações Internacionais**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. 2012. Vol.1, N.1. p. 103-128, Janeiro/Junho, 2012

SCHERMA, Márcio Augusto. **As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais**, 2015. 246f. Campinas, SP : [s.n.], 2015.

SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, 2015, São Paulo. **A Atuação Internacional dos Municípios Brasileiros: governança global: transformações. dilemas e perspectivas**. São Paulo: Simpori, 2015. 32 p.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Vol. 21, Nº 62, p. 127-169, Out/2006.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional**. In: seminário internacional “Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional”. São Paulo: Cedec, 2002. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/CAD71.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2018.