



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Estudos Sociais e Políticos
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

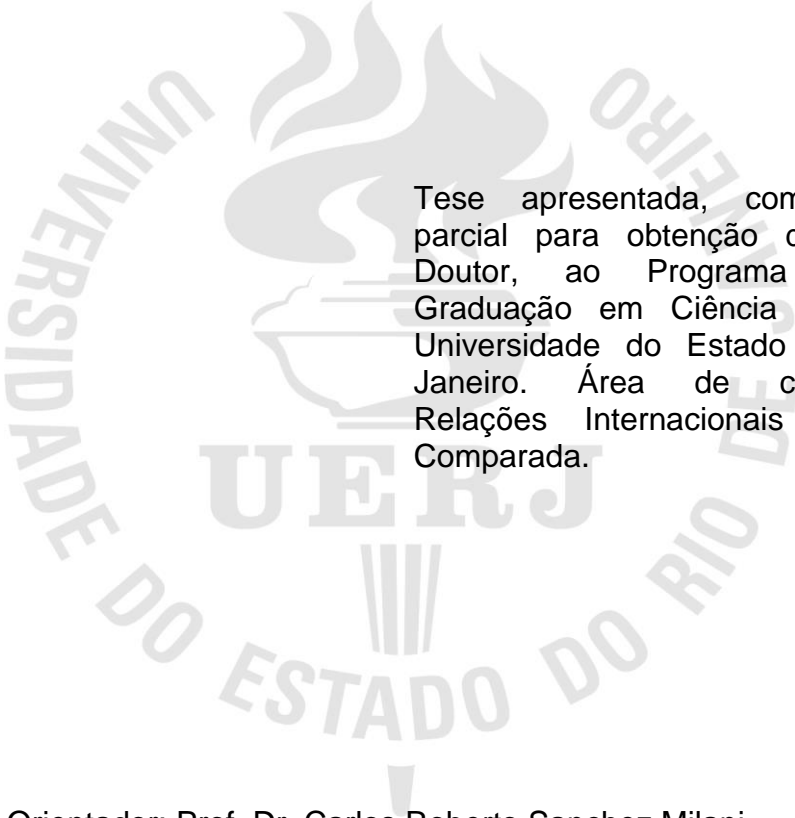
Henrique Sartori de Almeida Prado

**A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil:
o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**

Rio de Janeiro
2016

Henrique Sartori de Almeida Prado

A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Relações Internacionais e Política Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro
2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE UERJ
REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC/B

P896c Prado, Henrique Sartori de Almeida.

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

Orientador: Carlos Roberto Sanchez Milani.

Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

1. Cooperação descentralizadas. 2. Cidades-gêmeas - Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. 3. Política externa - Mercosul. I. Título.

CDD 327.81892

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

03 de outubro de 2016

Henrique Sartori de Almeida Prado

A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Relações Internacionais e Política Comparada.

Aprovado em: 03/10/2016.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani – Orientador
Instituto de Estudos Sociais e Políticos -UERJ

Profa. Dra. Enara Echart Muñoz
Escola de Ciência Política - UNIRIO

Profa. Dra. Lia Osório Machado
Departamento de Geografia - UFRJ

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Raphael Carvalho de Vasconcelos
Faculdade de Direito - UERJ
Faculdade de Direito - UFRRJ

Rio de Janeiro
2016

DEDICATÓRIA

A minha esposa Debora e aos meus filhos Enzo e Tito. Aos meus amados pais e sogros. Aos colegas, professores e servidores do IESP/UERJ.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Carlos Roberto Sanchez Milani, pela orientação acadêmica recebida neste curso de doutorado, por ter acreditado em minha proposta, pelo suporte recebido ao longo desses anos, pelo carinho e paciência que lhe são peculiares. Um exemplo que quero seguir sempre.

Aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, pela oportunidade de aprender mais e conseguir chegar até aqui.

Aos meus amigos de LABMUNDO pela paciência para com os meus estudos, pelo compartilhar de ideias e experiências e pela ajuda prestada “na cooperação”.

À minha família, por tudo que tenho e sou. À minha esposa Debora Sartori pela paciência, dedicação e parceria para que pudéssemos vencer esta etapa. Aos meus amados filhos, por tentarem entender os dias sem brincadeiras e sem minha presença. À minha mãe pela educação, amor, carinho e por acreditar sempre em mim. Aos meus queridos sogros Ananias e Barbara, por todo apoio e compreensão. Aos meus queridos avós, pois foi com eles que tudo começou, pois pela força do trabalho honesto e por acreditar que a educação poderia mudar a nossa família é que cheguei até aqui.

Aos colegas e colaboradores fronteiriços que acreditam na cooperação: Adriana Dorfmann, Alexandre Peixoto, Avelar Fortunato, Bruno Sadeck, Camilo Carneiro Filho, Hélio Gouvea Prado, Lia Osório Machado, Lisandra Lamoso, Maria Lucia Torrecilha, Miguel Moraez, Nahuel Oddone, Rebeca Steiman, Robson Cabral, Roberto Steil, Sandra Abreu, Tarson Nuñez, Tito Oliveira e tantos outros.

Agradeço a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) por oportunizar meu afastamento e por ter conseguido dedicar esforços a este trabalho. Aos colegas de gabinete da FADIR Tomaz Espósito Neto e Fabrício Bastos, pelos ouvidos emprestados e pelas orientações recebidas. Aos colegas do MUL-UFGD e do gabinete da reitoria da UFGD, em especial aos amigos Liane Maria Calarge e Márcio Eduardo de Barros. Aos colegas da FADIR – Relações Internacionais da UFGD (Adriana, Alfa, Bruno, Cesar, Hermes, João, Marcio, Mario Matheus e Tchella) com quem pude contar e amadurecer ao longo da minha vida acadêmica. Minha gratidão.

Aos alunos que tive o privilégio de ter conhecido, trabalhado e orientado.

À FAPERJ pelo apoio oferecido ao nosso grupo e à pesquisa.

No entanto, entende meu Governo que a verdadeira questão, que deve reclamar os melhores cuidados de ambos os Estados, não é a evocação de dúvidas ou pendências estéreis, e sim a busca das condições capazes de assegurar o bem-estar de seus povos através de uma fraternal colaboração para a solução de problemas comuns. É assim que a ambos os governos se abre uma via particularmente promissora, e se oferece na verdade um desafio auspicioso, no domínio das possibilidades de desenvolvimento econômico das regiões limítrofes (...). Fica aberta, assim, uma auspiciosa linha de negociações e de fecundos entendimentos, para o bem comum dos dois povos, e no melhor interesse da amizade que deve prevalecer entre o Paraguai e o Brasil.

Guimarães Rosa, em trechos da Nota n.º 92 de 26 de março de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção à Chancelaria paraguaia.

RESUMO

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*. 2016. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Esta tese estuda a atuação das entidades subnacionais na região de fronteira. Analisa as potencialidades e as posições estratégicas dessas entidades no processo de descentralização político-administrativo ligadas à formulação de agendas de cooperação internacional. As entidades subnacionais apresentam relevante papel para o desenvolvimento de ações de cooperação internacional, não só por sua vinculação local, mas também pela crescente participação em assuntos globais e de integração regional. Ademais, apresentam importante potencial de articulação multinível (do local ao nacional e ao global), por meio de redes e instituições regionais. Os casos de estudo são os municípios situados na faixa de fronteira brasileira, com foco na experiência das cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) situadas no arco central, de acordo com a tipologia oficial brasileira para região de fronteira. Como método, esta pesquisa reconstruiu a narrativa sobre as instituições e os princípios que regem a cooperação descentralizada no ambiente da fronteira, prestando especial atenção ao regime simbólico que ali se desenvolve a partir da interação dos diferentes agentes. Nas últimas décadas, devido aos avanços de políticas públicas para a fronteira, as cidades-gêmeas receberam especial atenção, destacando-se no cenário da integração regional e das ações de cooperação descentralizada na zona de fronteira. Não obstante, o sentido da atenção do Estado para com a faixa de fronteira brasileira muda, configurando-a como uma área propícia para a cooperação e incentivando as ações de políticas públicas.

Palavras-chave: Cooperação Descentralizada. Fronteira. Cidades-Gêmeas. Política externa. Políticas Públicas. Mercosul.

ABSTRACT

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *The decentralized cooperation and the policy for the border in Brazil: the case of the twin-cities of Ponta Porã and Pedro Juan Caballero*. 2016. 318f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

This work studies the subnational entities behaviour in the border region. We analyse the potentialities and the strategic positions of these entities in the politico-administrative decentralization process, linked to the international cooperation agenda setting. Subnational entities have a relevant role in the development of international cooperation actions, not only by their local connections, but also because of their increasing participation in global and in regional integration affairs. In addition, by their important multi-level articulation potential, through networks and international institutions. The case-studies are the municipalities located in the Brazilian border zone, focusing on the experience of the twin-cities of Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay), situated in the central arch, in accordance with the official Brazilian typology to the border region. As a method, this research reconstructed the narratives on institutions and the guiding principles of decentralized cooperation in the border environment, paying special attention to the symbolic regime developed in that region, taking into account the interaction of different actors. In the last decades due to progress of public policies for the border, the twin cities received special attention, especially in the setting of regional integration and decentralized cooperation activities in the border area. Nevertheless, the sense of state attention to the Brazilian border strip changes, setting it as a good area for cooperation and encouraging public policy actions.

Key-words: decentralized cooperation; border; twin-cities; foreign policy; public policy; Mercosur

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Diferentes formas de estabelecer uma CTR, segundo a OCDE	55
Figura 2-	Tipos de práticas de cooperação transfronteiriça.....	75
Figura 3-	Teoria da Fronteira segundo Brunet-Jailly	91
Figura 4-	Interações interescalares em zona de fronteira.	96
Figura 5-	Municípios que possuem área para a CID.....	139
Figura 6-	Desenho institucional da CID nos Municípios.....	140
Figura 7-	Porcentagem de Municípios com CID por tamanho populacional.....	141
Figura 8-	Limites territoriais e história das fronteiras brasileiras.....	148
Figura 9-	PNDR: Tipologia das sub-regionais níveis de renda versus níveis de variação do PIB 1999/2001.....	167
Figura 10-	Arcos Fronteiriços e sub-regiões da Faixa de Fronteira.....	172
Figura 11-	Tipologia das relações Fronteiriças.....	185
Figura 12-	Fronteira continental do Brasil: faixa de fronteira e cidades-gêmeas brasileiras.....	190
Figura 13-	Fronteira continental do Brasil – Faixa de Fronteira e cidades-gêmeas brasileiras. Destaque para as cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).....	209
Figura 14-	Distribuição da área urbana de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) e a linha internacional.....	213
Figura 15-	Dados de recursos transferidos voluntariamente – Ponta Porã.....	221
Figura 16-	Mapa da Bacia hidrográfica do Rio Apa.....	226
Figura 17-	Diário oficial de Ponta Porã. Extrato do Convênio. Edição 1005.....	227
Figura 18-	Diário oficial de Ponta Porã. Extrato do Convênio. Edição 0881.....	229
Figura 19-	Projeto “Linha Internacional – União dos Povos”.....	234

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Indicadores e características socioeconômicas.....	34
Tabela 2- Regiões de fronteira (faixas de fronteira) na América do Sul.....	94
Tabela 3- Faixas de municípios, segundo a CNM.....	138
Tabela 4- Categorias de municípios em relação à estrutura administrativa para a atuação internacional.....	138
Tabela 5- Evolução histórico-jurídica da dimensão da faixa de fronteira no Brasil.....	155
Tabela 6- Total de municípios pertencentes à faixa de fronteira.....	173
Tabela 7- Execução orçamentária – Ministério da Integração Nacional – Programa de Governo: Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) – Código 0120/53101. 2005-2010.....	176
Tabela 8- Lista das cidades- gêmeas, situação de internacionalização e autorizadas a instalar lojas francas.....	202
Tabela 9- Indicadores e características socioeconômicas.....	210
Tabela 10- Dados relacionados aos repasses via transferência voluntária por convênios entre Governo Federal e o município de Ponta Porã (MS) entre os anos de 2008 a 2013.....	220

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Presença subnacional nos processos de integração regional.....	60
Quadro 2- Condições fundamentais para o estímulo da cooperação transfronteiriça... .73	
Quadro 3- Noções de território agrupadas em três vertentes básicas.	84
Quadro 4- Regime Simbólico da Cooperação Sul-Sul.	101
Quadro 5- Plano de Ação FCCR 2013-2014 – Eixo: Integração Fronteiriça.	113
Quadro 6- Plano de Ação FCCR 2016-2017 – Eixo: Integração Fronteiriça	115
Quadro 7- Elementos para uma proposta de marco jurídico da CD.....	128
Quadro 8- Reuniões e eventos da SAF-SRI realizadas sobre CD no Brasil.	134
Quadro 9- Projetos apresentados na primeira chamada e aprovados na primeira e segunda chamada do Programa de Cooperação descentralizada Sul-Sul (ABC- MRE/SAF-SRI).....	136
Quadro 10- Fases da evolução da fronteira no Brasil.	152
Quadro 11- Grupos temáticos da CDIF e coordenadores.	180
Quadro 12- Lista das cidades-gêmeas arroladas na Portaria 125 de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração Nacional e Portaria 213 de 19 de julho de 2016.	189
Quadro 13- Cidades-gêmeas contempladas pela Anexo Único da Portaria MF n.º 307 de 17 de julho de 2014.....	200

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1- Marco fronteiro I e IV, representando o limite dos Estados. Fronteira Santana do Livramento (Brasil)/Rivera (Uruguai)	87
Imagem 2- Marco Fronteiro Monumental (Brasil – Paraguai). Coordenadas: Latitude -22°31'08".6408. Longitude -55°44'25".5662.....	214
Imagem 3- Monumento simbólico de integração na linha de fronteira.....	215
Imagem 4- O Shopping China e o comércio de rua na linha internacional.....	217
Imagem 5- Folder do projeto, centro de Reciclagem em Pedro Juan Caballero e caminhão adquirido com recursos do projeto.....	230
Imagem 6- Projeto “Linha Internacional – União do Povos” em construção.....	235
Imagem 7- Blocos comerciais inaugurados.....	237
Imagem 8- Blocos comerciais em funcionamento.....	237
Imagem 9- Placa indicativa do projeto e placa de inauguração em Pedro Juan Caballero.....	238

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AECID	Agência Espanhola de Cooperação
AFEPA	Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
AIF	Assessoria Internacional Federativa
ALADI	Associação Latinoamericana de Integração
AMB	Associação dos Municípios do Brasil
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
APL	Arranjos Produtivos Locais
ARF	Assessoria de Relações Federativas
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CBDL	Comissões Brasileiras Demarcatória de Limites
CD	Cooperação Internacional Descentralizada
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CEFF	Comissão Especial da Faixa de Fronteira
CF	Comitê de Fronteiras
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CMC	Conselho Mercado Comum
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNS	Cooperação Norte-Sul
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul
CONSEPLAN	Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento
CR	Conselho da República
CRECENEA	Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSS	Cooperação Sul-Sul

CSSN	Conselho Superior de Segurança Nacional
CTPD	Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento
CTR	Cooperação Triangular
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Departamentos do Mercosul
FECOMERCIO	Federação do Comércio de bens, serviços e turismo do Estado do Mato Grosso do Sul
FG	Fórum de Gestores
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
FUNAG	Fundação Alexandre Gusmão
GAHIF	Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GIAPA	Gestão Integrada do Rio Apa
GMC	Grupo Mercado Comum
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
GTI	Grupo de Trabalho Interfederativo
GTIF	Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LFV	Localidades Fronteiriças Vinculadas
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCO	Escritório de Coordenação e Orientação
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

MRE	Ministério das Relações Exteriores
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PABA	Plano de Ação de Buenos Aires
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PARLIM	Parlamento Internacional Municipal.
PCDL	Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDIF	Plano de Desenvolvimento e Integração Fronteiriça
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEIF	Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEI	Política Externa Independente
PLS	Projeto de Lei do Senado
PND	Política Nacional de Defesa
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
PRM	Países de Renda Média
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PRONASCI	Programa de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RFB	Receita Federal do Brasil
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SASF	Sistema de Assessoramento Federativo
SCDL	Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites
SCID	Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas
SENATUR	Secretaria Nacional de Turismo da Presidência da República do

	Paraguai
SICONV	Portal de Convênios do Governo Federal
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRI-PR	Secretaria de Relações Institucional da Presidência da República
SUBIN	Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento
USAID	Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos da América
UNOSSC	Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul da Organização das Nações Unidas
ZICOSUL	Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	20
1.	A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	37
1.1	A cooperação internacional para o desenvolvimento, o papel do Estado e suas dimensões	37
1.2	Inovações no sistema: a emergência da cooperação triangular	51
1.3	O papel das entidades subnacionais na cooperação descentralizada ..	57
1.4	A cooperação transfronteiriça	68
1.5	A Cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil	76
2.	A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE COOPERAÇÃO	81
2.1	Fronteiras e os seus significados	81
2.2	A construção de um regime simbólico de cooperação descentralizada transfronteiriça	100
2.3.	A cooperação descentralizada transfronteiriça no MERCOSUL	103
3.	O OLHAR BRASILEIRO PARA A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA	118
3.1	O ambiente constitucional e a atuação internacional das entidades subnacionais nas relações internacionais	118
3.2	A proposta de um marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada no Brasil	124
3.3	A cooperação descentralizada como política pública	130
4.	INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA A FRONTEIRA	145
4.1	A faixa de fronteira	153
4.2	A Faixa de Fronteira no Pós-88	160
4.2.1	A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	163
4.2.2.	Um PAC para as fronteiras	177
4.3	O diálogo federativo e os municípios pertencentes à faixa de fronteira	178
4.3.1	Cidades-gêmeas	182
4.3.2	Inovações legislativas e o impacto nas cidades-gêmeas	195
5.	NA TERRA DO TERERÉ: A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO	207
5.1	Semelhanças e diferenças entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero ..	208
5.2	A cooperação descentralizada transfronteiriça de Ponta Porã e Pedro	

	Juan Caballero	223
5.2.1	Parlamento Internacional Municipal (PARLIM).....	224
5.2.2	GIAPA - Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa.....	225
5.2.3	Gestão Municipal e Comunitária no Serviço de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos.....	228
5.3	A experiência do Projeto Urbal III – Linea Internacional: Unión de dos pueblos	231
	CONCLUSÃO.....	240
	REFERÊNCIAS	250
	ANEXO A - Anexo III ao Protocolo nº 23: Regional Fronteiriço.....	274
	ANEXO B - Proposta de Minuta sobre Acordo de Cooperação técnica internacional descentralizada discutida pelo executivo federal.	275
	ANEXO C - Proposta de Minuta de Acordo de Localidades Fronteiriças. Brasil-Paraguai.	279
	ANEXO D - Portaria n.º 125 do Ministério da Integração.	288
	ANEXO E - Anexo da Portaria n.º125 do Ministério da Integração (republicada).....	291
	ANEXO F - Portaria n.º 307 do Ministério da Fazenda.....	292
	ANEXO G - Portaria n.º 320 do Ministério da Fazenda.	296
	ANEXO H - Declaração da Secretaria Nacional de Turismo do Paraguai. .	298
	ANEXO I - Memorando de entendimento entre municípios fronteiriços. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero	299
	ANEXO J - Ficha do Projeto Programa URBAL III – Linha internacional: união dos Povos.....	303
	ANEXO K - Relatório do Projeto Programa URBAL III – Linha internacional: união dos Povos.	307
	ANEXO L - Diário Oficial do Município de Ponta Porã n.º 1005. – Convênio de Co-Responsabilidade. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.	32216
	ANEXO M - Diário Oficial do Município de Ponta Porã n.º 0881.Convênio de Co-responsabilidade. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero	32417
	ANEXO N - Entrevistas realizadas	32518

INTRODUÇÃO

A proporção de estudos, pesquisas e projetos sobre a atuação de entidades subnacionais nas agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento tem crescido nas discussões acadêmicas, governamentais e sociais. De fato, a globalização, entendida como uma rede multidimensional de relações (BUENO, 2010) propicia a ascensão dos atores subnacionais nas relações internacionais, e esse conjunto de relações “entre atores de várias dimensões não deve ser compreendido apenas como um efeito da globalização no campo da política, mas como uma das características principais da globalização” (VIOLA; LEIS, 2002, p.2).

Nesse contexto, o Estado-nação já não tem mais o mesmo papel exclusivo e tradicional que costumava ter nas relações internacionais, ambiente que, gradualmente vem sendo ocupado por atores econômicos não estatais, movimentos sociais e governos subnacionais (MILANI; RIBEIRO, 2011), e através de sua participação, vem imprimindo nova lógica às relações internacionais. Essa relação dinâmica produzida pela globalização deu início a uma nova demanda, a novas oportunidades e novos desafios que apontam para uma ampliação do foco de inserção internacional desses novos atores, agindo em diferentes áreas e em diferentes foros de discussões, com interesses específicos e articulados, gerando uma nova geografia do poder (SASSEN, 2004).

Mesmo que a noção de ator no ambiente internacional estivesse, por muito tempo, ligada à órbita do Estado, não obstante, segundo Guillaume Devin, “o crescimento das organizações internacionais, dos fenômenos transfronteiriços somado a uma visão mais reificada do Estado” (2009, p. 21) produziu movimentos importantes quanto à noção de ator das relações internacionais, cada vez mais em interação e gerando interdependências no plano global. Isso não apaga, no entanto, os efeitos de competição, hierarquias e relações assimétricas de poder entre eles.

Robert Keohane e Joseph Nye (1989) destacam a ascensão e a importância de novos atores nas relações internacionais, sem deixar de reconhecer o papel dos Estados nacionais, destacando a conexão entre os atores. Sendo assim, apontam que “a interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (1989, p.08). Em relação às visões teóricas acerca dos processos de integração regional, David Mitrany (1966), defensor da teoria funcionalista das relações internacionais, previu que o Estado nacional, isoladamente, não conseguiria mais atender às expectativas e necessidades dos seus entes internos, não resolvendo mais os problemas sociais e econômicos. Por sua vez, Ernest Haas (1970) considerou que é necessária, também, uma cooperação política entre os atores que sustentam o sistema internacional, preconizando que os Estados deveriam se unir pelo que os aproxima e não pelo que os distancia.

Dessa forma, podemos indicar que, nos movimentos de integração regional, os Estados podem ser auxiliados por instituições políticas que conectem suas sociedades, economias e políticas públicas, bem como, ao mesmo tempo, para que busquem o atendimento mais pleno de suas funções, criando, desse modo, novas formas de governança político-institucional de caráter regional, inclusive no plano subnacional. Por mais que os processos de integração regional sejam impulsionados pelos Estados, à medida que esses processos evoluem e se complexificam, acabam por gerar impactos que vão além dos governos centrais participantes, influenciando o conjunto da sociedade e especialmente as entidades governamentais (MARIANO; MARIANO, 2002).

Por sofrerem alterações em suas políticas cotidianas devido às decisões tomadas em esferas superiores que afetam diretamente suas ações e por não possuírem em alguns casos capacidade de influenciar o processo decisório, as entidades subnacionais acabam ficando às margens do processo integrativo, sobretudo no plano político/institucional. No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) não é diferente, porém é cada vez mais perceptível a inserção desses governos em importantes discussões patrocinadas no âmbito dos processos de integração regional.

Portanto, as entidades subnacionais têm conquistado papel relevante e ativo no cenário internacional e regional sul-americano, buscando instrumentos e oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Através de ações externas, esses atores encontram na paradiplomacia, identificada segundo Panayotis Soldatos (1990) como uma atuação externa das unidades subnacionais, uma forma propositiva de atuação internacional e buscam construir ambientes de cooperação para alcançarem patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social. Contudo, o desafio consiste em saber como as entidades subnacionais podem influenciar de forma efetiva o plano externo e até mesmo, como pontuam Kugelmas e Branco (2005, p. 179), “coadunar a crescente autonomia das unidades subnacionais sem que seja preciso colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias”.

Problema de pesquisa e questão principal de partida

Os Estados Nacionais, sozinhos, não são os únicos atores na promoção do desenvolvimento¹, tanto no âmbito nacional como na esfera local, provocando um fenômeno de transferência dessa capacidade para as entidades subnacionais e, ao mesmo tempo, a relevância da coordenação das políticas nos diferentes planos. Ainda mais nos Estados que seguem o modelo federalista, as entidades subnacionais possuem em suas esferas de poder as atribuições fundamentais na construção do desenvolvimento, muito embora, é evidente, sua escala de atuação em comparação com a do Estado Nacional seja muito distinta. As entidades subnacionais têm diferentes interesses, objetivos e recursos

¹ O conceito de desenvolvimento pressupõe reconhecer o caráter pluralista, aberto e complexo do termo que supera a dimensão estritamente econômica, e redirecionando o debate para o elenco de condicionantes da plena realização dos potenciais inerentes a todos os indivíduos. Desse ponto de vista, o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ela contrasta com visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Esses cinco elementos são obviamente importantíssimos como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis. Dessa forma, perceber o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas, faz com que a atenção seja direcionada para os fins que o tornam importante e não para os meios (SEN, 2000).

(econômicos e humanos), e com isso definem suas ações no plano local, devendo frequentemente negociar politicamente com o poder central nos Estados. Ademais, ressalta-se que atitudes diretas no campo internacional por parte dos entes subnacionais podem levar a uma desestabilização nas atribuições definidas no plano constitucional e jurídico, onde cada Estado Nacional atribui limitações legais. É evidente que os contextos políticos diferem e as motivações para a ação internacional das entidades subnacionais variam, por exemplo, como os casos do Quebec (Canadá), do País Basco (Espanha) e dos estados e municípios brasileiros. Em alguns contextos, muito mais do que em outros, a busca por autonomia pode estar diretamente relacionada a reivindicações identitárias e históricas.

Mesmo no caso brasileiro, a ação internacional do estado de São Paulo, por exemplo, demonstra suas particularidades, muito ligadas ao cenário político nacional. Nesse contexto, as entidades subnacionais não fazem somente uma atuação simplificada no cenário internacional, elas representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além disso, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem na comunidade e, ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005).

Por conseguinte, por mais crescente e presente que seja a atuação de entidades subnacionais no plano internacional, essa presença não se confunde com o conceito tradicional de política externa, domínio exclusivo dos Estados soberanos (FRY, 1993). Contudo, a fim de conferir uma identidade à atuação externa desses atores é que se cunhou o termo “paradiplomacia²” (SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1990; 2001). De forma complementar, agregando à definição de paradiplomacia, Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), atribui que:

² Durante o desenvolvimento do texto, apresentaremos as definições de paradiplomacia, cooperação internacional descentralizada e atuação internacional das entidades subnacionais, apresentadas por HOKING, 1993, 2004; PRIETO, 2004; CRIEKEMANS, 2006; SALOMÓN, 2012; 2012b; RIBEIRO, 2008; BOGÉA, 2011; MILANI, 2011 de forma a trabalhar conceitos próximos e que basearão o presente trabalho.

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial.

A paradiplomacia é, pois, a terminologia aplicada à atuação internacional das entidades subnacionais. O termo é mais um campo do que um conceito preciso, mas tem o mérito de distinguir-se da diplomacia – ferramenta da política externa dos Estados centrais. Essa atuação das entidades subnacionais por meio da paradiplomacia pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas. Na ótica do autor supracitado, isso não atrapalha a existência de outras ações de inclusão dos entes subnacionais na política externa.

Além do ânimo econômico e das diversas áreas de cooperação (tecnológica, educacional, científica), a ação externa das entidades subnacionais pode ter como característica uma ação estratégica política que destoe da política externa central, sobretudo, de aspirações emancipatórias e secessionistas, como apontada por Lecours (2002). No entanto, o presente estudo ocupa-se das primeiras formas de atuação, voltadas para a busca de ganhos econômicos, políticos e sociais através da interação e da cooperação internacional. Assim, a atuação externa dos atores subnacionais encontra na cooperação descentralizada um importante instrumento para o seu desenvolvimento. A cooperação descentralizada pode ser definida como um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais (BUENO, 2010) e, segundo Gilberto Rodrigues, “trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais” (2011, p.6).

Através desta modalidade de cooperação internacional é possível imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses entes em contato direto, servindo de marco da descentralização do poder estatal. A cooperação descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento, onde a União Europeia foi a primeira a inserir esta modalidade em suas atividades. A cooperação internacional para o desenvolvimento³ pode ser definida como um sistema que articula a política entre os Estados e os atores não governamentais em um conjunto de normas difundidas que visam a promoção do desenvolvimento em bases solidárias (MILANI, 2012), envolvidas em uma gama de intervenções de caráter internacional orientada a troca de experiências e recursos entre países do hemisfério Norte e Sul (PINO, 2006), que inicialmente servia como instrumento de assistência técnica dos países desenvolvidos para com os menos desenvolvidos (ROMERO, 2004), em uma relação verticalizada (Norte-Sul) e de gestão pouco compartilhada. Anos depois, dadas as muitas críticas à cooperação tradicional, algumas dessas práticas foram reformuladas.

Entre as reformulações propostas, a cooperação descentralizada se expandiu para os países do Sul, podendo hoje ser entendida como uma política pública, seja pela interação entre Estado Nacional e subnacional, através de funções coordenadas, almejando resultados e seguindo regras estabelecidas, seja através de sua própria ação. Pode também, ser considerada uma “instituição internacional em processo de consolidação”, por “aludir um conglomerado que contem ideias, arranjos institucionais, normas, regras e práticas formalizadas ou não” (SALOMÓN, 2012, p.9). Ainda neste sentido, vale apontar o espaço que a cooperação descentralizada tem exercido na cooperação horizontal (Sul-Sul), onde é cada vez maior a participação de entidades subnacionais nas propostas de cooperação e pela mudança do

³ A concepção “Norte-Sul” se aplica à modalidade de cooperação tradicional praticada pelos países majoritariamente posicionados no hemisfério norte (onde se concentram os países mais ricos) aos países posicionados geograficamente no hemisfério Sul, onde se encontram os Estados relativamente menos desenvolvidos do planeta. Neste sentido, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) concentra boa parte dos doadores deste sistema e de igual maneira, sistematiza seu conjunto de regras, através do mecanismo da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

pensamento e ação da cooperação internacional para o desenvolvimento, onde os países do Sul passam a figurar como doadores ou promotores de cooperação prestada, conferindo novos espaços de diálogo e interação para com as entidades subnacionais.

A cooperação descentralizada é um dos principais componentes da paradiplomacia (SALÓMON, 2012), que abrange também outras áreas como a promoção econômica comercial e a captação de recursos de agências públicas. 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.

Desta maneira as entidades subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, pelas ações da paradiplomacia, utilizando, por exemplo, o componente da cooperação descentralizada, além de exercer funções de coordenação, articulação, negociação e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional, por exemplo.

Defendemos, ao longo desta pesquisa, que um lócus propício de cooperação entre as entidades subnacionais se encontra no ambiente fronteiro, aqui considerada um território em que existem muitas complementaridades potenciais pouco condicionadas às amarras das burocracias estatais centrais. A fronteira convive com uma dinâmica local movida por necessidades e vontades que por vezes fogem do escopo estritamente legal (OLIVEIRA, 2005). Cada espaço próprio de fronteira apresenta uma dinâmica econômica e social diferenciada, bem como uma capacidade de inovação e promoção estratégica de transformação social. É claro que, quanto mais convívio e proximidade, maiores as possibilidades de conflito. Isso é próprio das relações sociais mais densas: sua frequência e regularidade são atravessadas por cooperação e conflito. Porém, nesta pesquisa enfatizamos que as relações fronteiriças tendem a construir sua própria dinâmica, onde as cidades, Estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Partes, constroem laços de proximidade, tentando promover um maior nível de interdependência com outros espaços sociais e políticos, apresentando “tendências descentralizadoras, com maiores níveis de capacidade para a complementaridade e, até, competitividade nos mercados

internacionais (sobretudo os mais próximos)” (OLIVEIRA, 2005, p. 382).

O conceito clássico de fronteira, a partir do entendimento geográfico, fixou-se na delimitação territorial de um espaço resultado de convenções bilaterais ou unilaterais (SIEGER apud BAUCKHEUSER, 1952) e na noção de limites (LYDE, 1915; HARTSHORNE, 1936). Assim, a fronteira seria uma linha determinando o início e o fim de um país, estipulando o poder num determinado território de um Estado (OLIVEIRA, 2005). Tal conceito encontra-se de certa forma incompleto para o objetivo deste trabalho e não atende os estudos envolvendo as dinâmicas econômicas, migratórias, políticas, sociais, culturais, identidade e organização espacial (RAFFESTIN, 1993). De uma maneira complementar ao apresentado acima, Lia Osório Machado nos auxilia no esclarecimento sobre a distinção entre fronteira e limite:

É bastante comum considerar os termos fronteira e limite como sinônimos. Existe, contudo, diferenças essenciais entre eles que escapam ao senso comum. A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere -- o que está na frente (...) Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir. (...) As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas) (...) enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (1998, p. 42).

A partir disso, diferentemente da ideia de ser um lugar de passagem ou um ambiente de “filtro”, podemos compreender a fronteira como um espaço de integração e não de separação. Assim, as regiões fronteiriças não devem mais ser vistas como áreas longínquas e isoladas, mas como áreas capazes de estimular o desenvolvimento, a integração regional e a cooperação, já que as faixas contíguas dos países fronteiriços possuem propósitos comuns e vantagens comparativas que merecem ser mais exploradas (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010, p. 33).

O ambiente fronteiriço que identifica o Mercosul, por exemplo, é marcado por intensos movimentos culturais, sociais, econômicos e políticos, não somente caracterizados como lugares de passagens ou experiências de travessias. É um ambiente que possui espaços de integração históricos

permanentes e em muitas vezes, de 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.

De modo geral, a falta de estudos no Brasil sobre o relacionamento e a cooperação entre as regiões de fronteira pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado (STEIMAN; MACHADO, 2012). Por um lado, grande parte dessas regiões de fronteira está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte, de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira fazem do isolamento uma oportunidade estratégica de aproximação com as regiões limdeiras. Contudo, sem uma estrutura institucional para auxiliar, a informalidade rege a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais, que através de acordos tácitos entre autoridades imprimem suas próprias agendas e dinâmicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

Dado o novo papel conferido às entidades subnacionais nas relações internacionais do século XXI, este quadro tende a mudar, contudo ainda esbarra nas dificuldades constitucionais, administrativas e legais internas de cada Estado. Além do mais, o envolvimento dessas entidades nos processos de integração regional, como no caso mercosulino, poderá transformar essas regiões, dada a sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação entre os Estados Partes, por exemplo.

A perda do sentido fronteira-separação para uma nova perspectiva de fronteira-cooperação (CARNEIRO FILHO, 2013) indica uma modificação da perspectiva do papel do Estado. O “outro estrangeiro” deixa de ser sinônimo de ameaça à segurança nacional e pode ser variável integrante da construção da própria identidade. Desta forma, os interesses das entidades subnacionais passariam a ter mais relevância na concepção de políticas públicas, alterando sensivelmente o sentido clássico de limite e de fronteira (STEIMAN; MACHADO, 2012). Não há dúvidas de que, sendo fundamentais para a definição de uma política governamental, os olhares sobre a fronteira variam de acordo com as lideranças no poder central, regional e subnacional, mas também sofrem

influência do contexto social mais amplo, em que atuam agentes tais como associações civis, organizações privadas, movimentos sociais, agentes midiáticos, entre outros, na construção de uma representação social sobre a fronteira e o “outro”. Com as mudanças nos governos centrais, também podem mudar as perspectivas: essa tensão entre fronteira-limite e fronteira-espaço social atravessa as orientações políticas e as estratégias nacionais, com efeito direto sobre a realidade social na fronteira.

O processo de reestruturação territorial (RÜCKERT, 2001) em curso no Brasil é cada vez mais presente à pregação de uma nova forma de enxergar e promover a fronteira a partir das necessidades locais e conseqüentemente não mais ligada somente aos interesses da geopolítica realista, vinculada ao sentido da segurança e defesa, abrindo novas perspectivas de políticas públicas para as entidades subnacionais presentes na faixa de fronteira. Desde o início do século XXI, por meio do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003 (Governo Fernando Henrique Cardoso) e do PPA 2004-2007 (Governo Luís Inácio Lula da Silva), a fronteira começa a se destacar como um ambiente de cooperação, integração e profícuo para as políticas públicas, mas claro com muitos desafios e dificuldades na relação de um lado e outro. Isso se evidencia no campo do desenvolvimento social da faixa de fronteira, como no primeiro PPA, mas também através da criação de um plano específico para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira, o PDFF- Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, no segundo PPA, a cargo do Ministério da Integração Nacional. Daí resulta o dever analítico de perceber as relações nem sempre amistosas e sem conflitos, entre os distintos ministérios: no caso, o Itamaraty e o Ministério da Integração Nacional são igualmente atores de uma política burocrática.

O diálogo federativo em relação aos assuntos fronteiriços tem crescido nos últimos anos, tendo como exemplo o papel do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) que exerce atividades permanentes de secretaria executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN), que estimulou uma série de estudos com objetivo de promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, por meio de suas comissões especiais (FURTADO, 2012), tendo por reflexo dessa ação política a formação, no ano de 2008, do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), sob a coordenação do

Ministério da Integração Nacional, com o escopo de elaborar propostas que contemplassem o desenvolvimento e à articulação de integração fronteiriça com países vizinhos, sobretudo com o Mercosul.

Fruto desse trabalho e a partir de um documento que indica as bases para o desenvolvimento da fronteira, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi criada no ano de 2010 com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, com o objetivo de estimular a articulação com os governantes locais, ou seja, com as entidades subnacionais fronteiriças. A construção de elos de cooperação com entidades subnacionais, principalmente visando aos assuntos fronteiriços, faz com que a mudança de visão esteja presente também nas ações da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI-PR), através do empenho da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em promover o acesso e o diálogo sobre as políticas públicas para os municípios situados em faixa de fronteira. Tal órgão é responsável por coordenar a assessoria internacional federativa da Presidência da República e conseqüentemente, articular os editais de cooperação descentralizada propostos em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Além do mais, representa os interesses brasileiros na coordenação dos assuntos federativos junto ao Mercosul e suas instituições.

Nesse sentido, acompanhando as necessidades crescentes dos atores envolvidos na proposta mercosulina, no ano de 2002, por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC), foi criado o Grupo Ad hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF). Este grupo nasceu com um objetivo de criar instrumentos de promoção dos assuntos fronteiriços, visando uma maior integração, fluidez e harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, essenciais para o processo de integração.

No ano de 2004, nasce o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), espaço este, vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). Este foro se apresenta como uma importante ferramenta de articulação política das entidades subnacionais do Mercosul, apresentando como um de seus eixos de atuação, a Integração Fronteiriça. Por se pautar na proposta de uma maior aproximação, via interesses

convergentes entre os Estados Partes, o Mercosul objetiva construir um espaço de interdependência entre seus membros, não somente pautado no comércio (ideia inicial e objetivo principal), mas permitindo relativa participação de outros atores no seu processo decisório.

Visando a orientar o problema de pesquisa acima apresentado, a pesquisa estará empenhada em buscar respostas para o seguinte questionamento:

Como as entidades subnacionais fronteiriças estão inseridas no debate e na promoção da política de cooperação descentralizada no Brasil?

a. Dimensão Política

a.1 As entidades subnacionais no Brasil são capazes de coordenar ou gerenciar programas e ações de cooperação entre seus atores?

a.2 Como estão sendo discutidas as políticas públicas para a fronteira no Brasil e como os municípios situados na faixa de fronteira estão envolvidos nesta discussão?

a.3 A cooperação descentralizada no Brasil possui características centralizadoras, tipo “*top-down*”, em relação à articulação e ao diálogo federativo?

b. Dimensão Geopolítica

b.1 Quais são as motivações econômicas e os fundamentos geopolíticos para as políticas de cooperação descentralizada na fronteira?

b.2 A fronteira é um ambiente propício para a cooperação descentralizada das entidades subnacionais brasileiras, sobretudo as cidades-gêmeas?

b.3 É possível identificar um regime simbólico de identidades e interesses compartilhados em torno da cooperação descentralizada na região de fronteira?

c. Dimensão Institucional

c.1 Existe algum órgão responsável por coordenar as políticas ou programas de cooperação descentralizada no Brasil?

c.2 Como se dá a articulação entre os entes fronteiriços e as políticas ou programas de cooperação descentralizada de ambos os lados da fronteira?

d. Dimensão Histórica e Social

d.1 Qual é a experiência brasileira em relação à política para a fronteira pós-1988?

d.2 Existem exemplos bem-sucedidos de cooperação descentralizada na zona de fronteira do Cone Sul?

d.3 Como se dá a construção da visão do “outro” na cooperação descentralizada na região de fronteira?

d.4 Existe assimetria de poder na relação de cooperação entre as entidades subnacionais fronteiriças?

Metodologia e estrutura da tese

Neste trabalho, partimos de duas premissas principais. Em primeiro lugar, admite-se que a fronteira é um ambiente propício para a inserção internacional das entidades subnacionais e para as ações de cooperação descentralizada. Em segundo, adota-se a premissa de que o envolvimento de tais entidades na articulação de programas de cooperação entre si fortalece o processo de integração regional. Ambas as premissas podem ser reforçadas pelo fato de que as políticas governamentais do Brasil para a fronteira, no período coberto pela presente pesquisa, tendem a construir uma noção de fronteira-cooperação e não mais focar o sentido de uma fronteira-separação.

Portanto, com base nessas premissas, procuramos sustentar que as entidades subnacionais, em especial as cidades-gêmeas de cidades estrangeiras situadas em linha de fronteira do Brasil, têm agência na construção de suas demandas e na formulação de estratégias específicas de políticas públicas para a região. As cidades-gêmeas participam ativamente na identificação de um regime simbólico de cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço, construindo identidades e interesses compartilhados, o que se traduz em uma cooperação horizontalizada onde a reciprocidade nas ações

tende a ser maior. Nesses espaços fronteiriços, os interesses e as necessidades atingem um nível maior de interdependência, muito embora a visão da cooperação descentralizada e da relação fronteiriça sofram variações contextuais, de acordo com as dimensões aqui estudadas (política, geopolítica, institucional e histórico-social).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o papel da cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço brasileiro, envolvendo, particularmente as perspectivas de cooperação entre as cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). São objetivos específicos: a) Analisar o atual grau de institucionalização da cooperação descentralizada no Brasil; b) Identificar as ações de cooperação descentralizadas promovidas entre as entidades subnacionais na zona de fronteira no arco central, sua real implantação e situação (viabilidade, eficácia e pertinência); c) Descrever e problematizar o regime simbólico da cooperação descentralizada na fronteira; d) Identificar a cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço como um lócus de política pública, sobretudo com o olhar para a atuação brasileira e as atuais políticas governamentais.

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, seguindo a orientação indutiva, que é baseada em três elementos fundamentais: a) observação dos fenômenos; b) descoberta da relação entre eles; c) a tentativa de generalização da relação (LAKATOS, 2009, p. 87). Além disso, faz-se uso da análise documental (documentos oficiais) e da revisão da literatura especializada sobre o tema. Para atender os objetivos específicos da pesquisa, principalmente os relacionados ao grau de desenvolvimento da paradiplomacia e da cooperação descentralizada no Brasil, a estratégia de pesquisa utilizada é um estudo de caso exploratório inserido no arco central fronteiriço brasileiro, especialmente em relação às cidades-gêmeas de Ponta Porã (República Federativa do Brasil – Estado do Mato Grosso do Sul) e Pedro Juan Caballero (República do Paraguai - Departamento de Amambay). O estudo de caso é enriquecido com pesquisa de campo mediante a condução de uma série de entrevistas, seguindo o proposto nas quatro dimensões de estudo da presente pesquisa (política, geopolítica, institucional e histórica-social).

A seleção do caso se dá pelo fato de que as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero são classificadas, segundo a tipologia das regiões de fronteira como “Fronteiras Vivas⁴”, possuem indicadores socioeconômicos similares e passaram por experiência de cooperação descentralizada, através do Programa Urb-AI III (durante os anos de 2009-2012). Em ambas as localidades, os projetos de cooperação exigiram das autoridades locais e da sociedade civil, um elevado grau interlocução, diálogo e participação na construção de entendimento políticos.

O estudo do arco central, envolvendo a cidade brasileira e paraguaia, volta-se para o projeto denominado “*Línea Internacional – Unión de dos pueblos*” visando à reurbanização de um espaço comum entre as cidades-gêmeas limítrofes como um instrumento de coesão social e de cidadania com identidade própria. O projeto contou com um orçamento inicial de aproximadamente dois milhões de Euros e teve o prazo de execução de 47 meses. São apresentadas, também, outras iniciativas locais de cooperação com a finalidade de ilustrar o andamento da cooperação local.

Tabela 1. Indicadores e características socioeconômicas.

<i>Indicadores</i>	<i>Ponta Porã (MS)</i>	<i>Pedro Juan Caballero (PY)</i>
<i>População Estimada</i>	86.717 (2015)	113.872 (2015)
<i>População</i>	77.872 (2010)	88.189 (2002)
<i>Densidade Demográfica (hab/km²)</i>	14,61	15,5
<i>GINI</i>	0,44	0,53
<i>PIB per capita (US\$)</i>	5.804,68 ²	4.014,11 ¹
<i>PIB (US\$)</i>	458.332.000 ²	354.000.000 ¹
<i>IDH</i>	0,701	0,700

Fonte: PNUD (2015), IBGE (2015)², SEBRAE (2014)¹, DGEEC (2012; 2015)¹.

Portanto, ao analisar as localidades apresentadas (Tabela 01), busca-se aprofundar, mostrar e analisar o campo imaterial, material e a construção social da cooperação descentralizada em ambas as localidades, a fim de verificar os argumentos da proposta de pesquisa. Ademais, busca-se analisar o desenvolvimento das ações subnacionais na República do Paraguai em relação à postura adotada na República Federativa do Brasil, visando a compreender o espaço político-institucional-constitucional das atividades de cooperação

⁴ Mais precisamente no capítulo 2 abordaremos os conceitos relacionados a esta classificação.

descentralizada e a política de fronteira que ambos os Estados concebem e implementam. Além do mais, a tratativa do Mercosul para a região de fronteira será confrontada a fim de verificar se existe sinergia e complementaridade entre os modelos no plano nacional e regional.

Sendo o ponto central da pesquisa a participação das entidades subnacionais na cooperação descentralizada em ambiente fronteiriço, a pesquisa documental e o trabalho de campo serviram como procedimentos de coleta de informações visando ao atendimento dos objetivos elencados para esta pesquisa. Os recursos metodológicos empregados partem da revisão bibliográfica de referências nacionais e estrangeiras, além da análise de documentos oficiais. De maneira a compor um painel completo das realidades locais, foram realizadas entrevistas com tomadores de decisão que, igualmente, serviram de fonte para o objeto da proposta de pesquisa.

Em relação às fontes primárias, de cunho documental, foi empreendido esforço de pesquisa através das normas e políticas governamentais disponíveis sobre o tema da pesquisa, lançando a busca através de atos, portarias, decretos, além de tratados, atos, acordos e convenções internacionais que possam servir de apoio e orientação à pesquisa. Com igual empenho, buscou-se analisar as recentes indicações de construção da proposta do Decreto sobre Ações de Cooperação Técnica Descentralizada (nomenclatura adotada pelo Governo Federal brasileiro). Entrevistas foram realizadas e seguiram um modelo semiestruturado, adaptando-se o roteiro às necessidades e às peculiaridades do entrevistado. As entrevistas foram executadas localmente nos programas de cooperação descentralizada nas cidades-gêmeas selecionadas, com gestores públicos municipais, estaduais - Mato Grosso do Sul e departamentais - Amambay (PY), e nacionais/federais, que lidam com assuntos internacionais e fronteiriços, mas também com servidores públicos do Ministério da Integração Nacional, do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e pesquisadores afeitos à temática.

O recorte deste estudo contemplará um marco temporal pós-1988 (promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil), com ênfase a partir do ano de 2004 (data de instalação do FCCR-MERCOSUL) aos dias atuais

- além de promover um corte espacial e geográfico focalizando as entidades subnacionais brasileiras em dois níveis: um mais geral, desenvolvendo uma visão panorâmica e; um segundo, aprofundado, cujo foco recai sobre as cidades-gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil.

Diante do exposto, a tese está estruturada em cinco capítulos, a saber: um primeiro capítulo sobre a cooperação descentralizada no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento; um segundo analisando a fronteira como espaço de cooperação; o terceiro capítulo trata do olhar institucional brasileiro para a cooperação descentralizada; o quarto estuda as instituições e as políticas brasileiras para a fronteira; o quinto e último capítulo apresenta um estudo de caso baseado na cooperação descentralizada transfronteiriça entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Ao final são tecidas algumas considerações finais.

1. A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

1.1 A cooperação internacional para o desenvolvimento, o papel do Estado e suas dimensões

A construção das relações internacionais contemporâneas tem sido determinada, em grande parte, por muitos conflitos e relações de poder, e também pela cooperação funcional entre os Estados soberanos, principalmente depois da segunda guerra mundial, visando à promoção de políticas voltadas ao desenvolvimento humano, como enfatizada na Carta das Nações Unidas em seu artigo primeiro: “Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos” (ONU, 1945). É evidente que, ao longo da história da cooperação para o desenvolvimento, os interesses estratégicos dos Estados (em particular os interesses dos EUA no âmbito da Guerra Fria) foram importantes para entender o destino e os setores privilegiados pelos programas de cooperação (LANCASTER, 2007).

O formato e as ações da cooperação internacional para o desenvolvimento, como são apresentadas na atualidade, se desenvolveram a partir dos programas regulares de assistência técnica patrocinados pelas potências coloniais europeias e posteriormente, propagadas pelos Estados Unidos no pós-guerra (CORRÊA, 2010). Com o final da segunda guerra mundial, o sistema de exploração colonial europeu ficou enfraquecido diante do avanço das demandas por autonomia e das lutas anticoloniais. A destruição do sistema logístico e de infraestrutura de todos os tipos, o esfacelamento dos recursos econômicos e financeiros, a perda de recursos humanos e da capacidade por parte das metrópoles em assegurar a estabilidade política e social nos países colonizados, combinada principalmente aos movimentos de independência e resistência ao colonialismo, levaram à emancipação política nos continentes africano e asiático. Além do mais, a configuração mundial do fim do embate

bélico trazia os Estados Unidos da América como ator proeminente no ambiente político e econômico global, além de apresentar o modelo da União Soviética como fonte de inspiração e alternativa para diversos movimentos políticos nas colônias, colocando o sistema de exploração colonial europeu em xeque.

Segundo Corrêa (2010, p.12), “o enfraquecimento das bases de sustentação do sistema colonial serviu de alerta para que as metrópoles europeias buscassem promover limitadas e tímidas medidas de progresso social e econômico nas colônias”, contudo tal estratégia se mostrou tardia e não conseguiu cobrir as expectativas materiais dos povos colonizados que sofreram durante décadas com a exploração econômica e sufocamento de ações políticas locais, fazendo com que tenham eclodido, assim, muitos movimentos de independência, tanto no continente africano, como no continente asiático, a partir do final dos anos 1940. Muitas dessas colônias tinham inclusive enviado tropas para combater ao lado das potências aliadas, principalmente em solo asiático e africano, o que gerou uma expectativa de autonomia frustrada logo depois da guerra.

Mesmo com os processos de independência então em curso, os Estados europeus criaram “direitos de propriedade” sobre os ativos econômicos das antigas regiões das ex-colônias e despertaram para a criação de mecanismos de aparente promoção do desenvolvimento, visando ao mesmo tempo a inserir os Estados recém-surgidos na nova configuração geopolítica no pós-1945. A estratégia das ex-metrópoles europeias objetivava a configuração de governos alinhados ideologicamente e, conseqüentemente, vinculados ou submetidos ao sistema econômico-financeiro das nações do Ocidente, em oposição ao eixo político-estratégico do socialismo (principalmente soviético). Ao perder o controle físico dos territórios explorados, os Estados então colonizadores acabaram por incrementar uma forma de controle e de manutenção de hierarquia (seja através da destinação de recursos econômicos ou de outra provisão material) sobre os Estados já independentes. Essa situação sofreu muitas mudanças ao longo dos últimos 70 anos, mas perdura estruturalmente até os dias de hoje, seja através da presença de tropas militares mediante acordos de cooperação em matéria de defesa, seja pela “ajuda externa” (“*foreign aid*”) ao desenvolvimento ou pela presença de empresas

transnacionais em solo africano cujas matrizes se encontram nos Estados europeus.

Dada essa nova configuração de poder após o fim da segunda guerra mundial, os Estados Unidos da América, cujo território pouco ou nada sofreu em termos de estragos da guerra e cujo parque industrial muito cresceu graças aos esforços de guerra, conseguiram sair da estagnação econômica por que passava nos anos 1930, desde a Grande Depressão, e entraram em um ciclo econômico de oportunidades e expansão sem precedentes. Com o colapso do sistema de exploração colonial europeu, com os conhecimentos tecnológicos advindos da guerra e com a motivação política de contenção do avanço do socialismo por parte da União Soviética, os norte-americanos dividiam a atenção e os recursos entre atacar a pobreza nos países asiáticos e a política de reconstrução da Europa, tendo como motivação principal a expansão e manutenção de seu mercado e no âmbito político e como citado anteriormente, a contenção do socialismo, entrecortado pelas ações da Guerra Fria.

Durante o período de nascimento de novos Estados e da eclosão da política de contenção entre os dois principais países do cenário internacional, importantes instituições foram criadas com o objetivo de regular e de pensar o mundo que se apresentava. Em relação ao arranjo econômico as organizações criadas pelos Acordos de *Bretton Woods* como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês) tornaram-se responsáveis, respectivamente, pelas atribuições de crédito para financiamento de infraestrutura, concessão de empréstimos a Estados com dificuldades de equilíbrio de suas contas e, por fim, por normatizar as regras comerciais entre as nações, na tentativa de normalizar tais relações.

A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, contribuiu sobremaneira para que o concerto político entre as nações caminhasse para sua adequação. A inclusão do desenvolvimento como uma de suas atribuições essenciais alterou sensivelmente o rumo dos organismos internacionais presentes até aquele momento. Antes do advento da ONU, os organismos estavam voltados mais para estabelecimento de padrões técnicos internacionais do que no debate e no estabelecimento de um conceito de governança e segurança coletiva, conceito esse que vinha sendo perseguido desde a

Conferência Internacional da Paz realizada em Haia (Países Baixos), no ano de 1899 e na construção de um ideal para as relações internacionais e para a política internacional como um todo (HOFFMAN & HERZ 2004; CORRÊA, 2010).

A instituição do Conselho de Segurança da ONU não foi capaz de eliminar todos os conflitos locais do pós-segunda guerra. A posição antagônica de seus membros reflete até hoje o engessamento (questões regimentais) e ao mesmo tempo, a superioridade hierárquica que o conselho tem em relação ao papel da Assembleia Geral das Nações Unidas. Contudo, mesmo com a acomodação da divisão de poder definida pelas grandes potências e de certa forma, aceita pelas outras nações, não reduziu o perfil desenvolvimentista da ONU, tampouco seu papel na busca pela estabilidade mundial.

Essa busca “derivou a estratégia de se promover o desenvolvimento econômico e social como medida profilática ao surgimento das instabilidades” (CORRÊA, 2010, p. 17). Tal estabilidade ia de encontro direto dos interesses dos Estados Unidos da América, que entendiam que essa estabilização do sistema internacional serviria de política de expansão dos interesses soviéticos. Nesse ponto, a política de competição entre a URSS e os EUA e a ameaça comunista foram fatores decisivos para o processo de institucionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a CID (MILANI, 2012, p. 212).

O nascimento do atual Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento não está atrelado exclusivamente ao desempenho norte-americano nesse cenário. Contudo, os EUA tiveram papel central na definição de importantes marcos e indicativos de formulação do sistema, principalmente no período logo após a segunda guerra mundial. O Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID) teve início com o Plano Marshall (1947) visando a reconstrução europeia no pós-guerra, que culminou com os programas de assistência técnica voltados para os países mais pobres, direcionados para outros continentes, como por exemplo, a iniciativa do governo dos Estados Unidos da América com a Aliança para o Progresso (KRAYCHETE, 2012).

O Plano Marshall foi executado com o objetivo de aplicar recursos voltados à recuperação econômica dos países europeus afetados pela segunda guerra mundial, tendo como contrapartida a fidelidade dos Estados que recebiam

esses recursos à política externa dos Estados Unidos e conseqüentemente à proposta de segurança coletiva que era apresentada. O plano se desenvolveu e se desdobrou posteriormente em outras iniciativas como o “*Foreign Assistance Act*” em 1961, aplicando os recursos, mas em menor monta, em países da Ásia e Oriente Médio, por exemplo. Esse ato deu origem à agência para o desenvolvimento internacional dos EUA, conhecida como USAID.

Nesse sentido, verificando a evolução histórica do ambiente relacionado à política de ajuda internacional e conseqüentemente ao sistema criado para abarcar tais iniciativas, Björn Hettne (1995, p.154) indica que, como um traço permanente das relações internacionais, trata-se de um fenômeno novo, contudo, não sendo possível atestar quão permanente ainda é esse sistema. Buscando a sua conceituação, Carlos Milani indica que

a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pode ser definida como um “sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional (2012, p. 211).

Desta forma, o sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento é reconhecido por características que envolvem a hierárquica natureza dos atores, a institucionalização de normas em torno do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE e um histórico recente que busca ser um instrumento mais plural com atores do Norte e do Sul. A cooperação internacional para o desenvolvimento e o sistema de ajuda ao desenvolvimento são resultados das dinâmicas históricas que têm dado forma ao sistema internacional contemporâneo. Alguns fatores foram decisivos para sua configuração e auxílio na explicação sobre os acontecimentos fulcrais da cooperação internacional para o desenvolvimento, que, segundo Bruno Ayllón Pino, são resultados de três dinâmicas históricas: a confrontação Leste-Oeste, caracterizada pela bipolaridade entre os EUA e a URSS; o processo de descolonização e o conflito Norte-Sul; e por fim, as dinâmicas da globalização e a paulatina integração da economia mundial (AYLLON, 2006).

Com o desenvolvimento da relação entre os Estados no plano da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) surge na década de 60 com

o intuito de institucionalizar as práticas e condutas em relação à CID. A concepção “Norte-Sul” se aplica a modalidade de cooperação praticada pelos países majoritariamente posicionados no hemisfério norte (onde se concentram os países desenvolvidos, segundo critério da própria OCDE) aos países posicionados geograficamente no hemisfério Sul, onde se encontram os Estados relativamente menos desenvolvidos do planeta. Sendo assim, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico concentra boa parte dos doadores deste sistema e de igual maneira, sistematiza seu conjunto de regras, através do mecanismo da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ⁵.

Lançando mão de um discurso de solidariedade, as lideranças políticas dos países membros da OCDE e conseqüentemente de seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), tem o objetivo de promover a cooperação para o desenvolvimento como uma ferramenta para a afirmação de uma sociedade harmônica de nações, criando expectativas nos países receptores dessa ‘solidariedade’, sobretudo percebendo no discurso, que existe um empenho ou estratégia de construção de harmonia e ajuda para com os países assistidos. Entretanto, ao verificar as motivações e reais intenções dessa cooperação, há uma distância do discurso para com a prática, verificando que as lideranças e seus respectivos países têm como objetivo prioritário defender os meios que asseguram seus padrões de desenvolvimento e conseqüentemente, de organização de seus próprios interesses.

Enfim, a solidariedade pode até ser um elemento motivador de iniciativas de ajuda internacional que sejam inspiradas e patrocinadas por dirigentes políticos, mas a atitude de sua aplicação estará sujeita às prioridades de curto e de longo prazo da política externa de seu respectivo país. (CORREA, 2010, p.70)

Por mais que a solidariedade esteja presente no discurso de representantes diplomáticos em prol da cooperação principalmente para com os países em desenvolvimento, os atores políticos têm de prestar contas aos seus eleitores, aos seus grupos políticos de suporte, dando a devida atenção aos

⁵ Segundo a definição do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a AOD está relacionada a doações e empréstimos concessionais de modalidade oficial conferidos a países em desenvolvimento que tenham como escopo a promoção do desenvolvimento e ações de bem-estar nesses países. Vale apontar que a ajuda é ainda conferida para as denominadas “cooperações técnicas”, sendo excluídas do fluxo da assistência oficial os créditos e financiamentos militares, por exemplo. (CAD, 2015) CAD. DAC. Glossary of key terms and concepts. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>. Acesso em 23 ago. 2015.

problemas domésticos e, com isso, garantindo que a prestação de “ajuda externa” esteja no interesse da projeção econômica e política dos países prestadores de tal assistência. As motivações para a política de “*foreign aid*” são as mais variadas, podendo incluir interesses comerciais, estratégicos, de natureza política multilateral, entre outros. Em suma, entender a motivação dos países doadores em cooperar é fundamental para melhor compreender a forma, as características, a forma de agir e conseqüentemente o seu impacto. Entretanto, as motivações são complexas, não lineares, podem variar ao longo do tempo, de ator para ator (ou de país para país) e depende, igualmente, das condições internacionais vigentes e das relações entre os atores envolvidos na cooperação (PUENTE, 2010).

Na cooperação Norte-Sul é premente a diferenciação entre motivos declarados e encobertos. Os valores éticos, humanitários e caridade (presentes no idealismo), traduzidos na ‘obrigação moral’ (PEARSON, 1969), tendem a estar nos discursos oficiais, contudo, os interesses geopolíticos, econômicos, de segurança nacional e do forte apelo comercial nem sempre são admitidas publicamente ou estão presentes nas motivações iniciais. O que as pesquisas empíricas ainda estão analisando é em que medida a cooperação Sul-Sul apresentaria motivações distintas e como uma eventual variação produziria efeitos diferentes no contexto dos países chamados de parceiros da cooperação.

Os mecanismos e os procedimentos da cooperação Sul-Sul tendem a ser similares aos da cooperação Norte-Sul. A negociação de um Acordo-Básico ou Acordo-Quadro é a ponta de lança da aproximação, passando pelos ambientes legislativos de cada Estado, para sua eventual ratificação. Posteriormente, existindo o acordo, os países começam a avançar em negociações bilaterais visando o estabelecimento de programa ou projetos de interesse comum. Toda tratativa tem por começo a intenção do Estado “doador” para com o “receptor”, passando por levantamentos e diagnósticos de temas para ligar o interesse da política externa do “doador” com as necessidades do Estado “receptor”. A terminologia “doador” e “receptor” tende a ser rechaçada em muitos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, razão pela qual aqui foram empregadas as aspas.

A busca de um alinhamento dos programas, projetos, metas e objetivos pode estar conectada à política pública (âmbito doméstico) do Estado que se beneficia da cooperação ou que a demanda. Contudo, a capacidade deste efetivar seus interesses estará diretamente vinculada ao ambiente de suas instituições. Se forem sólidas, o grau de influência e efetividade será maior e com ganhos mais efetivos dentro da cooperação, caso contrário, o Estado receptor sofrerá certa indução por parte do Estado doador, levando a outra parte a aceitar o desenho de projetos, a contratação de serviços, o uso das práticas e a metodologia de trabalho, por exemplo (MILANI, 2012; CORREA, 2010).

Na cooperação Norte-Sul, a iniciativa de aproximação pode até parecer equilibrada e transparente, contudo os “diferentes níveis nacionais acabam por prevalecer na atuação dos seus respectivos representantes e se manifestar, explícita ou implicitamente, quando da negociação de iniciativas de cooperação internacional” (CORREA, 2010, p. 72). A forte assimetria entre os atores e uma certa noção de hierarquia são traços característicos desse modo de cooperação. Dessa forma, os desníveis de qualificação de recursos humanos, da capacidade institucional apresentada, do ambiente econômico e político das contrapartes envolvidas na cooperação Norte-Sul tendem a favorecer o lado que apresenta maior densidade no processo.

É presente nessa vertente a dualidade de objetivos: por um lado, a promoção do desenvolvimento e, por outro, a promoção do interesse do próprio país doador, contudo tal dualidade ainda contribui para uma eficácia limitada na promoção do desenvolvimento. Presente como uma característica marcante da CNS são as condicionalidades políticas. As condicionalidades são impostas como pré-requisito de acesso ou sujeição de uma determinada proposta, de forma unilateral ou impositiva. O que geralmente ocorre na CNS é a segunda prática da condicionalidade e isso tem sido amplamente criticado ao longo de sua existência. No modelo vertical da cooperação, a condicionalidade política (relacionada à democracia, à boa governança ou a padrões de direitos humanos) é apresentada como chave de acesso aos programas, projetos, recursos e metodologia, sempre visando à influência direta nos âmbitos legais, políticos e econômicos internos do Estado beneficiário ou receptor, trazendo prejuízos à equidade da cooperação.

A concepção de ‘ajudar’ em uma via e ‘prejudicar’ em outra é sentida como uma contradição no campo da cooperação internacional, e já é reconhecida por parte de algumas lideranças desse sistema, mas isso é ainda insuficiente para gerar uma mudança de percepção sobre a eficácia da ajuda. Porém já se percebe uma nova política de abertura ao diálogo com os países de renda baixa e média e em desenvolvimento visando avançar na efetividade da cooperação internacional como um todo. Desde a sua criação, a vertente inicial da cooperação para o desenvolvimento tem sofrido severas críticas quanto ao seu modelo e formatação. Desde a década de 1990, tais críticas começaram a enfatizar tanto a conceituação de desenvolvimento através das conferências das Nações Unidas, desde o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), passando pelos importantes marcos da Declaração de Paris (2005), Accra (2008) e finalizando com a atual formatação dos Objetivos de Desenvolvimento sustentável (ODS), seguindo o mandato da Conferência Rio+20, de 2013.

Recentemente, a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda Internacional (OCDE, 2005) apresentou uma agenda baseada em cinco princípios: a) apropriação; b) alinhamento; c) harmonização; d) gestão por resultados e; e) mútua responsabilidade. Tais princípios, desenhados pelos países doadores, servem para que os mesmos busquem dar mais transparência no conjunto da cooperação internacional, divulgando agenda de princípios e práticas visando o aumento da efetividade da CNS. Os Estados membros do CAD-OCDE têm disseminado o documento como comportamento padrão de suas atuações tanto no âmbito bilateral, como junto às Organizações Internacionais, trazendo para o ambiente da CID uma nova perspectiva, além de buscar uma agenda convergente com países em desenvolvimento na prática da cooperação internacional, baseada em suas experiências e metodologias.

No ano de 2008, a partir da Declaração de Accra, foi proposta uma nova “Agenda de Ação”, ensejando em acordos que pudessem propiciar uma mudança nas políticas de cooperação Norte-Sul, principalmente incorporando os receptores da ajuda em parceiros da cooperação. A declaração apresentou três importantes pontos: a) maior participação dos países na formulação de políticas de desenvolvimento; b) parcerias inclusivas; e c) obtenção de resultados, onde

o auxílio será focado no impacto real e mensurável da proposta de desenvolvimento formulada conjuntamente (LOPES, 2013), e assim como a Declaração de Paris, amplamente ligada à efetividade da ajuda.

A partir de 2011, o debate mais inclusivo na CID tomou maior proporção e conseqüentemente maior consenso. Com a Declaração de Busan, a tentativa de coordenar a ação dos atores envolvidos no ambiente da cooperação fora estimulada, uma vez que trouxe o desenvolvimento (em suas variadas concepções) para o centro da discussão e reconheceu a vertente da cooperação Sul-Sul como importante no cenário político da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A CID durante muito tempo pautou-se em um modelo de ação e orientação verticalizada (Norte-Sul), onde países com maior potencial econômico e político que conseguiram aplicar seus modelos e parâmetros e, dessa forma, influenciaram na operação da cooperação. Esta influência se apresentou tanto na modalidade bilateral como na vertente multilateral. Porém, este modelo começa a ser questionado a partir da assunção de interesses diversos e de percepções distintas no processo da cooperação internacional, que vão além das intervenções pontuais, das adesões aos modelos aplicados ou das condicionantes para se conseguir os recursos apresentados. Receber ajuda por receber, já não é mais motivação suficiente para a estratégia de desenvolvimento dos países inseridos em uma proposta de cooperação mais inclusiva, principalmente se aplicar este ideal aos interesses dos países emergentes. Assim, o sentido da CID começa a ser reinterpretado, pensado, revisto e atualizado.

Na visão de Guilherme Ary Plonski, a cooperação horizontal, entendida aqui como Sul-Sul, nasce em decorrência do não atendimento pleno das expectativas da cooperação vertical, exigindo dos países em desenvolvimento, parceria no “processo de solução de seus problemas e não apenas recipiendários passivos de ajuda externa” (1994, p. 371). A importância de pensar uma alternativa para a cooperação se fez necessário. O enfoque em uma cooperação horizontal (Sul-Sul) tende a construir o desenvolvimento integral das propostas das políticas públicas. Nesta alternativa, os receptores/beneficiários passam a participar das definições programáticas,

potencializando a discussão entre a ajuda recebida e a necessidade local.

A propagação da cooperação Sul-Sul, por sua vez, em suas diferentes vertentes, veio quebrar o monopólio dos países doadores no que tange ao estabelecimento de conceitos, práticas e paradigmas que vinham determinando os rumos da cooperação internacional desde 1945. Na medida que, em teoria, a cooperação Sul-Sul se fundamenta no intercâmbio de experiências de desenvolvimento concebidas e testadas em ambientes de carência de infraestruturas e de outras condições básicas para o desenvolvimento, abre-se um espaço antes não disponível de diálogo entre os atores dos países cooperantes “Sul-Sul” que permite discutir ações que possam efetivamente promover mudanças sociais e econômicas, a partir de premissas mais próximas das realidades desses indivíduos. (CORRÊA, 2010, p. 47).

O conceito político de relações Sul-Sul participa dessa nova concepção. Tal conceito nasce ainda no período da Guerra Fria, nos anos 1950, tendo como marco político a conferência de Bandung, na Indonésia (1955), atravessando o Movimento dos países não alinhados em 1961 e o Grupo dos 77 em 1964, na oportunidade da criação da UNCTAD (Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento). Em 1978, em Buenos Aires, a Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento (CTPD), “anunciou este tipo de cooperação como um componente essencial da cooperação Sul-Sul” (BUSS; FERREIRA, 2012, p.250). Resultante da conferência, o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) cunhou o termo cooperação “horizontal”, além de inovar ao propor recomendações nos níveis nacionais, regionais e global para a prática da CTPD. Ao todo, foram identificadas 15 (quinze) áreas de atuação da CTPD, entre elas, educação, formação profissional, agricultura, transporte, comunicação e ciência e tecnologia, além do plano conter 38 (trinta e oito) conjuntos de recomendações específicas ligadas aos objetivos referidos (PUENTES, 2010).

Ainda nos últimos anos da década de 1970, a Organização das Nações Unidas (ONU) cria sua Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (CSS), junto ao PNUD. Já nos anos 80, as ações de CSS entram em declínio em virtude das crises internacionais, vindo a recuperar seu fôlego somente na segunda metade dos anos 90, onde, anos depois, os países emergentes de renda média e potências regionais (NOLTE, 2011) surgem como importantes atores políticos no cenário internacional, impulsionando as ações de cooperação Sul-Sul.

Esses países começam a construir em conjunto, fundos de investimento, programas de integração econômica, projetos de desenvolvimento, projetos de infraestrutura e políticas de internacionalização de suas empresas (BUSS; FERREIRA, 2012). Nesta mesma perspectiva, começa a acontecer o processo de cooperação entre países mais semelhantes que permite a construção de uma nova narrativa em cooperação internacional para o desenvolvimento. A CSS oferece aos países em desenvolvimento maiores oportunidades de aprendizado e aproveitamento das lições aprendidas.

Um importante aspecto a ser esclarecido quando se fala em “cooperação Sul-Sul” é que essa expressão engloba todas as modalidades de intercâmbio entre países em desenvolvimento, ou seja, cooperação econômica, técnica, acadêmica, tecnológica, cultural e humanitária entre países. Portanto, não se deve confundir “cooperação Sul-Sul” com “cooperação técnica entre países em desenvolvimento”, pois esta última é parte da primeira. (CORRÊA, 2010, p.92)

Na cooperação Sul-Sul, o espírito da horizontalidade é presente entre os países envolvidos na cooperação. Neste modelo de cooperação, não há a imposição de condicionalidades ou ingerência nos assuntos internos de cada parte envolvida. Assim, inserida na discussão da cooperação Sul-Sul, modalidade emergente da cooperação internacional para o desenvolvimento, a Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) é uma opção estratégica de parceria que permite o adensamento das relações entre países, utilizando mecanismos de transferência de conhecimento técnico e desenvolvimento de capacidades, visando à construção necessária de um desenvolvimento autônomo e sustentado.

Sobre a importância das iniciativas de cooperação técnica, inseridas no contexto da Cooperação Sul-Sul, Bruno Ayllón Pino⁶ destaca que

...segundo a ONU, 22% da CSS global são canalizados por via multilateral, e mais de 90% são oferecidos sob a forma de ajuda programável vinculada a iniciativas de cooperação técnica. Isto é, 75% se destinam ao financiamento de programas e projetos, crescendo rapidamente a ajuda orçamentária e humanitária. (2012, p.235)

⁶ Pino ainda sustenta que a CSS destaca-se como um fenômeno internacional, conferindo duas importantes dimensões: técnica e política. A saber: “... uma dimensão política que contempla uma modalidade de cooperação entre países que querem reforçar suas relações bilaterais e coligar-se multilateralmente para ganhar poder negociador nos temas e agenda global. Outra dimensão mais técnica em que dois ou mais países adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, tecnologia e *know how*.” (MILANI apud PINO, 2011, 274).

De igual maneira, destacando a importância da cooperação técnica para o desenvolvimento, Corrêa aponta que

a Cooperação técnica igualmente pode ser conceituada como o conjunto de atividades financiadas por um país doador ou provedor de cooperação Sul-Sul, com o propósito de aumentar os níveis de conhecimento, habilidades individuais, capacidades técnicas e/ou produtivas de um público, a partir do uso mais eficiente do seu capital humano. (2010, p. 262)

Desta forma, esta modalidade de cooperação se apresenta como ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional, intercâmbio técnico e transferência de conhecimento entre países em desenvolvimento, servindo de um importante aporte para as agendas de política externa desses atores, que por vezes, devido às regras do sistema internacional ou de organismos internacionais, não conseguem usufruir de condições justas e razoáveis para a prática da cooperação internacional.

Sugerindo como um processo multidisciplinar e multissetorial, baseado na autoconfiança entre um país em desenvolvimento e outro(s) ator(es) internacionais visando o alcance do desenvolvimento sustentável e a promoção de programas, projetos ou atividades que beneficiem a população em geral, sendo assim, uma modalidade menos onerosa em relação a outras modalidades de cooperação internacional para o desenvolvimento (PUENTE, 2010), a CTPD foi incorporada pela CID, em sua arquitetura e assim, de alguma forma, promoveu seu avanço no sistema de cooperação (LEITE, 2013).

Contudo, eventuais riscos de uma relação vertical não estão afastados por completo de uma relação de cooperação Sul-Sul, especialmente na CTPD. A tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que na cooperação Norte-Sul, algum tipo condicionalidade, padrão ou adoção de parâmetro por parte do doador deve ser afastada, observada e vigiada para que a CSS não perca sua função e essência.

Na Cooperação Técnica, haverá, quase sempre, a tendência de se reproduzir, ainda que em menor escala do que no arquétipo tradicional, algum tipo de verticalidade na inter-relação entre prestador e beneficiário. (PUENTE, 2010, p. 75)

Assim, pelo fato de que a CSS e a CTPD integrarem as agendas de política externa de vários países que já se beneficiaram e de certa maneira ainda se beneficiam da cooperação vertical - tradicional Norte-Sul – o risco de não

repetir a experiência negativa que os mesmos criticaram em um passado recente é cada vez mais relevante para o crescimento da CSS (MILANI, 2012).

O espaço que a cooperação Sul-Sul conquistou no ambiente de relacionamento entre as potências emergentes⁷ (SIDIROPOULOS; FUES; CHATURVEDI, 2012; KORNEGAY, 2012) ou potências regionais (NOLTE, 2011) indica um novo rumo à CID e conseqüentemente vem assumindo progressivamente novos desafios e novas perspectivas para as relações internacionais, criando assim, um novo formato de articulação entre os países do Norte (tradicionais doadores) e os países do Sul (receptores). Assim, a cooperação Sul-Sul (CSS), segundo as Nações Unidas é a interação entre dois ou mais países em desenvolvimento que buscam lograr seus objetivos de desenvolvimento individual ou no âmbito coletivo mediante intercâmbio de conhecimento, atitudes, recursos e conhecimento técnicos (SURASKY apud PNUD, 2004).

Contudo, o enfoque em uma cooperação horizontal (Sul-Sul) tende a construir o desenvolvimento integral das propostas das políticas com foco na horizontalidade, sem condicionalidade, objetivando à construção de parcerias, apresentando o respeito à soberania dos países em desenvolvimento, não praticando a ingerência em assuntos internos dos parceiros da cooperação, possuindo custos menores de operação. Segundo Bruno Ayllón Pino (2011), essa vertente atua em duas dimensões, a política, contemplando a relação de países que querem reforçar laços bilaterais e fortalecer laços multilaterais visando ganho de poder de negociação nos temas e agendas globais e a dimensão técnica, onde os mesmos buscariam adquirir capacidades através de trocas cooperativas de conhecimento tecnológico e *know-how* em áreas de interesse.

Nesta alternativa, os parceiros da cooperação passam a participar das definições programáticas, potencializando a discussão entre a ajuda recebida e a necessidade local, agindo de maneira equilibrada ou buscando praticar os

⁷ "As a working definition, 'emerging power' refers to mainly non-Western countries in the developing worlds of Asia, Latin America and Africa that have achieved at least a 'semi-developed', newly industrialising status among developing countries. In the main, they are countries that have embarked on a comparatively rapid economic growth trajectory within the past fifteen to twenty years." (KORNEGAY, 2012, p. 198)

princípios que os diferencia da tradição da CID, indicando a solidariedade ao invés da caridade e ao mesmo tempo consolidando parcerias em detrimento da simples assistência, “apresentando uma distância menor entre o discurso e a prática” (CORREA, 2010, 94), quando comparada à CNS.

1.2 Inovações no sistema: a emergência da cooperação triangular

Como visto, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento nas últimas décadas tem experimentado transformações não somente com a modificação do seu *status* político ou da proposta de revisão de sua função, mas também relacionadas ao aparecimento de algumas modalidades, ligadas a diferentes enfoques e agentes. Dentre as modalidades alternativas da CID, a Cooperação Triangular (CTR), que também é conhecida como cooperação trilateral, merece destaque, pois apresenta ser ao mesmo tempo promissora e desafiadora (AYLLON apud SAVENDOFF, 2013; SAVENDOFF, 2012). Essa modalidade se apresenta em um cenário vinculado à renovação que a CSS representa junto ao sistema de cooperação internacional, patrocinada, sobretudo, pela presença dos países emergentes e em desenvolvimento.⁸ A modalidade triangular se apresenta no sistema de cooperação vinculada aos mesmos propósitos de desenvolvimento, permitindo a exploração de complementaridades por parte de seus participantes, sejam países do Norte ou do Sul, com a presença de organismos internacionais, por exemplo. A Cooperação triangular

pode contribuir para identificar possíveis sinergias que permitam a articulação complementar da Cooperação Sul-Sul com a tradicional cooperação Norte-Sul, contribuindo com a construção de um sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento mais representativo e legítimo (ALONSO et al., 2011, p. 10, tradução nossa).⁹

Assim, a articulação entre as propostas de Cooperação Sul-Sul com

⁸ Atualmente o sistema de cooperação internacional abrange experiências que vão além da triangulação de atores, estendendo a mais atores em suas atividades, possuindo quatro ou mais partes envolvidas na cooperação.

⁹ O trecho em língua estrangeira é: “[...] la cooperación triangular puede contribuir a identificar posibles sinergias que permitan la articulación complementaria de la cooperación Sur-Sur con la tradicional cooperación Norte-Sur, contribuyendo a la construcción de un sistema internacional de cooperación para el desarrollo más legítimo y representativo.”

a modalidade Norte-Sul é uma importante característica da modalidade triangular, onde a aproximação e a convergência confere a importância do ganho das relações entre as três partes integrantes da cooperação. Nessa relação se destacam a combinação de recursos financeiros e técnicos dirigidos aos países receptores que possuem um menor nível de desenvolvimento, a visibilidade e ampliação da escala na cooperação dos países emergentes e por fim, a redução de custos e influência na CSS que conseguem os países desenvolvidos (AYLLON, 2013). Contudo, é salutar ressaltar que, por mais que existam iniciativas crescentes de triangulação de atividades na cooperação internacional para o desenvolvimento, sua definição ainda carece de consenso e tipologia, uma vez que subsistem diferentes caracterizações para os atores.

A CTR ganhou visibilidade desde os anos 1980 por ter sido considerada uma modalidade de cooperação convergente e complementar entre o modelo tradicional (CNS) e o modelo considerado inovador (CSS) que propicia ganhos a todos os participantes do processo, combinando os recursos financeiros (do Norte) e técnicos (do Sul) aos receptores (sobretudo aos países em desenvolvimento), pela redução dos custos da cooperação e pela influência na CSS por parte dos países desenvolvidos e pela visibilidade e ampliação da escala da cooperação por parte dos países emergentes (AYLLON, 2013).

A CTR serve para os emergentes como um instrumento de multiplicação de sua força dentro a CSS, ampliando o volume de recursos e ações no plano bilateral e multilateral e servindo ao mesmo tempo, como estratégia de inserção internacional de suas práticas de desenvolvimento e políticas públicas para com os países de renda média (PRM) ou mesmo com países que possuem economias muito vulneráveis perante o sistema econômico internacional. A presença de países desenvolvidos (Norte) e em desenvolvimento ou emergentes (Sul) não restringe a CTR. Esta também pode envolver três países do Sul, a exemplo do projeto de cooperação entre Brasil, Cuba e Haiti no setor da saúde.

Segundo Bruno Ayllón Pino (2013, p.13-14), quatro são os fatores que modificaram as dinâmicas tradicionais da cooperação bilateral e diversificaram os instrumentos para a articulação entre os países emergentes, doadores tradicionais e países em menor grau de desenvolvimento relativo, caracterizando

assim, uma maior dinâmica e um novo mecanismo de exploração das complementaridades entre as diferentes práticas da cooperação, a saber:

- 1) Taxas sustentáveis de crescimento econômicos dos países emergentes em termos de Produto Interno Bruto (PIB), que, baseadas em diferentes estimativas, indicam que tais países concentrarão cerca de 60% do PIB mundial nas próximas duas décadas;
- 2) A implementação de políticas públicas exitosas em matéria econômica, social e científico-tecnológica, através das experiências nacionais de desenvolvimento, primando pela inserção soberana no mundo e pelo fortalecimento do papel das instituições nacionais, por exemplo;
- 3) A formulação e a execução de políticas externas afirmativas e diversificadas por parte dos países emergentes, via articulação de coalizões Sul-Sul, incidindo em fóruns multilaterais e em regimes internacionais em que os países emergentes questionam as regras tradicionais da política e da economia internacional, e por fim;
- 4) A combinação virtuosa de fortes lideranças em alguns desses países, vinculada à vontade política para estreitar os laços políticos e econômicos com outros países em desenvolvimento e a destinação de recursos financeiros para dinamizar essas relações.

Sob o ponto de vista institucional e político, a CTR encontra-se amparada e reconhecida junto às Nações Unidas, incorporada ao sentido da CSS, como, por exemplo, através da Resolução 64/222 de 21 de dezembro de 2009¹⁰ da Assembleia Geral, onde se lê em seu ponto 15:

Reconhecemos o valor do apoio cada vez maior que os países desenvolvidos, as organizações internacionais e a sociedade civil prestam aos países em desenvolvimento e ao pedido destes, para melhorar seus conhecimentos especializados e sua capacidade nacional mediante mecanismos de cooperação triangular, entre os que figuram como apoio direto ou que envolvam custos compartilhados no financiamento de projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento,

¹⁰ O trecho em língua estrangeira é: “We recognize the value of the increasing support provided by developed countries, international organizations and civil society to developing countries, upon their request, in improving their expertise and national capacities through triangular cooperation mechanisms, including direct support or cost-sharing arrangements, joint research and development projects, third-country training programmes and support for South-South centers, as well as by providing the necessary knowledge, experience and resources, so as to assist other developing countries, in accordance with their national development priorities and strategies.”

programas de capacitação em países terceiros e apoio aos centros Sul-Sul, assim como proporcionando o conhecimento, a experiência e os recursos necessários, com a finalidade de assistir a outros países em desenvolvimento, em conformidade com suas prioridades e estratégias nacionais de desenvolvimento (ONU, 2010, p.03, tradução nossa).

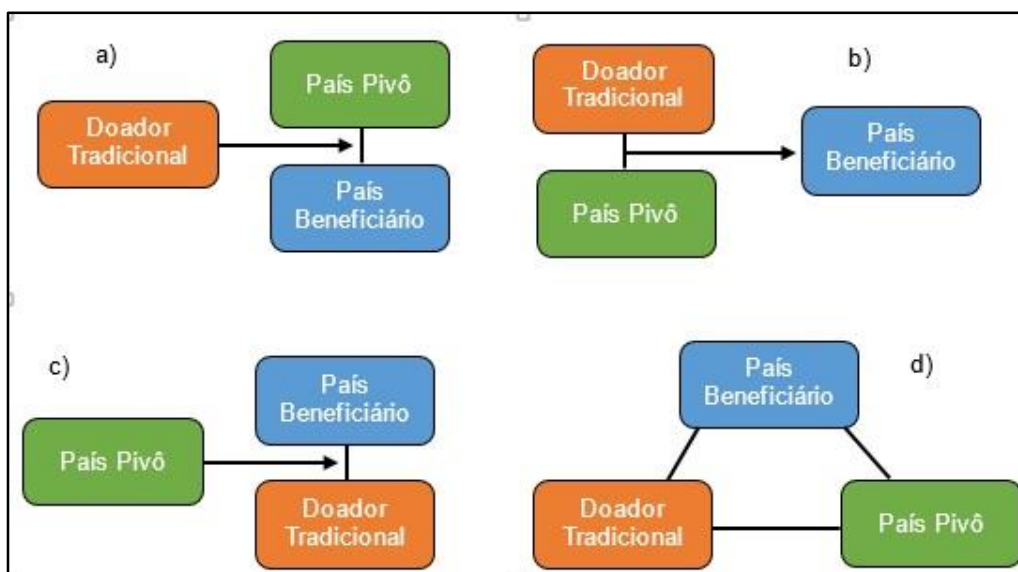
Sistematicamente, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul da ONU (UNOSSC, sigla em inglês), em diversos documentos oficiais, faz menção a esta modalidade de cooperação (a CTR), ressaltando inclusive sua responsabilidade de “...promover, coordenar e apoiar a cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular sobre a base de um amplo sistema global e das Nações Unidas”¹¹ (ONU, 1978; UNOSSC, 2014). O mesmo sentimento de incorporação da modalidade é sentido em outros órgãos da ONU e nas declarações e notas do seu Secretário Geral (ONU, 2012; FAO, 2012; UNOSSC, 2014), além das unidades especiais para a Cooperação Sul-Sul e Triangular existentes no sistema ONU (ONU, 2011).

A partir de estudos promovidos pela OCDE, a CTR pode ser identificada através de quatro principais modelos: a) a partir da ação da Cooperação Sul-Sul, com o suporte de um país doador tradicional (CAD-OCDE, por exemplo); b) da ação bilateral inicial entre um doador tradicional e um país pivô¹², sendo destinado posteriormente a um país beneficiário da relação bilateral; c) da ação inicial entre um país doador tradicional e um beneficiário, sendo incorporado, posteriormente, o país pivô; e, d) um arranjo triangular como ponto de saída entre um doador tradicional, um país beneficiário e um país pivô (ver figura 1).

¹¹ O trecho em língua estrangeira é: [...] to promote, coordinate and support South-South and triangular cooperation globally and within the United Nations system.” Disponível em: <http://ssc.undp.org/content/ssc/about/faq.html>. Acesso em: 26 de agosto de 2015.

¹² De acordo com a OCDE (2013, p. 16), a expressão “país pivô” ou na língua estrangeira “pivotal country”, é usado como referências para os países inseridos na plataforma da Cooperação Sul-Sul. Segundo a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul do PNUD, os “países pivôs” podem ser definidos como os países em desenvolvimento que, em virtudes de suas capacidades e experiências na promoção da CSS, estão posicionados no papel de ponta na promoção e aplicação da CTPD, principalmente por compartilhar suas capacidades e experiências com outros países em desenvolvimento, embora eles mesmo possam também se beneficiar da experiência desses países (OCDE, 2013, p. 16).

Figura 1. Diferentes formas de estabelecer uma CTR, segundo a OCDE



Fonte: autor, 2015. Adaptado de: *Triangular co-operation literature review*, OCDE, 2013.

Contudo, é necessário ressaltar a articulação própria da CSS, entre países em desenvolvimento, países emergentes, países de renda média e outros em menor grau de desenvolvimento econômico no ciclo e participação da CTR, construindo sua inserção da “Cooperação Sul-Sul Triangular” (SEGIB, 2014), independentemente da presença de provedores da cooperação tradicional, deslocando o modo de operação da cooperação internacional para o desenvolvimento para novos patamares e maneiras de agir. Também merece destaque a CTR envolvendo organismos multilaterais, principalmente agências das Nações Unidas. São inúmeros, por exemplo, os projetos entre Brasil, FAO ou PAM e algum país em desenvolvimento no continente africano ou na América Latina.

Buscando apresentar um “estado da arte” sobre a cooperação triangular no mundo, a OCDE promoveu uma pesquisa que contou com a participação de membros da organização, organismos internacionais e países não membros da OCDE (desenvolvidos ou em desenvolvimento). Segundo o levantamento, os parceiros mais lembrados pelos atores consultados¹³ no engajamento e

¹³ A pesquisa foi realizada em maio de 2012, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo enviados ao todo 150 questionários a países e organizações internacionais. Durante o recolhimento, a pesquisa contou com 49% de respostas, contabilizando 73 participantes na amostra, sendo 26 países provedores da cooperação internacional, 16 organizações internacionais e 31 países em desenvolvimento. Dos países provedores, 20 são membros do CAD-OCDE. Dos países em desenvolvimento, 13 estão

promoção desta modalidade de cooperação são as agências das Nações Unidas, Japão, Alemanha, Espanha, Estados Unidos, Brasil, Chile, China, México e África do Sul (OCDE, 2013b), estando implementada em setores importantes como: governança e sociedade civil, agricultura, saúde, infraestrutura e serviços, educação e outras.

Ademais, o volume empregado na modalidade é de difícil mensuração, segundo os dados colhidos na pesquisa, uma vez que não existem organismos que condensem ou que possam prover informações precisas sobre a participação efetiva de cada ator na modalidade triangular de cooperação, crítica também compartilhada com a cooperação Sul-Sul. Porém, a estimativa de participação dos parceiros na CTR em termos financeiros, varia em torno de menos de USD 1 milhão até a faixa de mais USD 50 milhões, concentrado na faixa de USD 1 milhão a USD 10 milhões a maior participação de membros de países doadores e organizações internacionais. Em relação aos países em desenvolvimento, o montante estimado é mais modesto, variando em torno de USD 500 mil a USD 5 milhões, não sendo possível estimar a presença precisa dos países nessas faixas, executando Brasil, Chile e Colômbia que prestaram informações e relatórios publicados.

Segundo o posicionamento oficial brasileiro face à CTR, tal configuração da cooperação internacional constitui em uma soma de esforços que agrega valor específico e complementar às iniciativas empreendidas pelos canais bilaterais (prioridade da política externa brasileira) de cooperação Sul-Sul (ABC, 2015) e pela prática documentada e apresentada pelo Estado brasileiro, tem “desenvolver iniciativas em terceiros países tradicionalmente parceiros do Brasil no âmbito da cooperação bilateral recebida” (ABC, 2015). Essa modalidade de cooperação empreendida pelo Brasil está focada atualmente no treinamento e na assessoria técnica, combinado por vezes, com algum projeto de infraestrutura de pequeno porte e a provisão de equipamentos para suprir tal estrutura. Vale

situados no continente africano, 12 são latino-americanos, 5 situados na Ásia e um da Europa (OCDE, 2012 Report – Triangular Co-operation: What can we learn from a survey of actors involved?, OCDE, 2013b. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangular%20Co-operation%20Survey%20Report%20-%20June%202013.pdf> Acesso em: 27 de agosto de 2015.)

ressaltar que a preocupação brasileira é de não terceirizar a sua cooperação, assumindo assim, sua parcela no financiamento e na parceria nos projetos que envolvem a cooperação triangular. A CTR se apresenta como uma modalidade que difere da Cooperação Norte-Sul, ao buscar uma relação de mediação técnica junto a um país em desenvolvimento. Contudo, como já assinalado, esquemas de Cooperação Triangular entre países em desenvolvimento que priorizam a modalidade Sul-Sul são habituais, porém com orçamentos menos vultosos.

1.3 O papel das entidades subnacionais na cooperação descentralizada

Tendo em vista de que “as perspectivas sobre a cooperação para o desenvolvimento não são consensuais” (MILANI, 2012, p. 217) e que governança da CID está em constante transformação e por vezes inclusive em disputa, a inserção internacional das entidades subnacionais tem-se desenvolvido sobremaneira nos anos mais recentes, complexificando ainda mais a relação entre atores, interesses e escalas. Neste item, focamos na capacidade das entidades subnacionais de atuarem cooperativamente nesses arranjos. Nesse sentido, percebemos que a inserção e atuação internacional das entidades subnacionais é cada vez mais frequente. As entidades subnacionais são estruturas estatais e sua incorporação ao ambiente internacional tem implicações importantes no processo decisório no seio do Estado nacional, “fazendo parte da própria adequação do Estado às mudanças em curso” (VIGEVANI; WANDERLEY, 2005, p. 11).

Panayotis Soldatos (1990, p.35) identifica a atuação internacional das unidades subnacionais de diferentes Estados como uma ação paradiplomática, ou seja, aplicada, sobretudo ao modelo federativo¹⁴ de organização estatal, é uma “atividade de política externa de uma unidade federativa” que, coadunando a ideia de Ivo Duchacek, o termo ‘para’ na verdade indica não apenas algo paralelo, mas também, algo ‘associado’ a uma capacidade subsidiária¹⁵

¹⁴ No modelo dos Estados compostos, no federalismo, é marcante a presença de entidades subnacionais que promovem as relações internacionais, ao passo que a paradiplomacia encontra mais obstáculos em Estados unitários ou com características centralizadoras.

¹⁵ O trecho em língua estrangeira é: “*The term ‘paradiplomacy’ seems appropriate indeed; the*

(DUCHACEK, 2001, p. 25). Tal conceito desperta receios por parte de alguns governos centrais pela ideia de que poderia se constituir em uma diplomacia realizada de maneira concorrente àquela praticada pelo Estado. No entanto, o termo tem sido corriqueiramente empregado com o escopo de recurso complementar à diplomacia estatal nacional (CORDERO, 2014):

... a atividade internacional dos governos subnacionais se converte em um complemento da política externa, manifestada na execução diplomática ou através da paradiplomacia [...], de uma forma aparentemente inocente e fundamentalmente empírica [...] (AGUIRRE, 1999, p. 204) (Tradução nossa).¹⁶

A paradiplomacia, como estratégia de atuação internacional das entidades subnacionais, é uma característica marcante em anos mais recentes. Contudo, muitas vezes, as atividades realizadas não têm enquadramento adequado no ordenamento jurídico dos governos centrais. Em certos casos, existe respaldo jurídico com variação dos níveis de autonomia das entidades subnacionais no plano internacional. Desta maneira, como já destacado, a paradiplomacia trabalha nos limites da atuação constitucional que é conferida à entidade subnacional (CORNAGO PRIETO, 2004; PRAZERES, 2004; RODRIGUES, 2011; CORDERO, 2014) segundo seus preceitos e pactos internos e não impossibilita a existência de outras maneiras de participação dessas entidades, seja através de ações promovidas pelos seus departamentos de relações exteriores ou por meio das estruturas de governança regional ou mundial, por exemplo.

Assim, as entidades subnacionais têm cada vez mais a oportunidade de utilizar novas estratégias e ferramentas para seu desenvolvimento e o intercâmbio de práticas de políticas públicas. Tais atividades podem estar vinculadas a interesses políticos e econômicos, tais como a projeção das autoridades locais; a comercialização dos produtos locais incentivando à exportação e a economia local; a atração de novas tecnologias e a internacionalização de políticas públicas. E ainda podem ser lembrados o fomento da cultura local, da educação e do turismo com participação em políticas

term 'para', in fact, indicates, not only something parallel, but also, according to the Webster Dictionary, something 'associated in a subsidiary or accessory capacity'.

¹⁶ O trecho em língua estrangeira é: "La actividad internacional de los gobiernos subnacionales se convierte así en un complemento de la política exterior manifiesta en la ejecución diplomática o "paradiplomacia" [...], de una manera aparentemente inocente y fundamentalmente empírica [...]"

públicas nacionais adotadas em diversas áreas ou em foros específicos, como nos processos de integração regional.

A necessidade de gerar empregos no plano local, a melhoria da qualidade de vida, o crescimento econômico local e o desenvolvimento regional, a projeção das empresas locais para o exterior, instituições locais que deem efetiva resposta para a população que representam, assim como a busca por mercados transfronteiriços, auxiliam na definição dos objetivos regionais mais próximos ou distantes das entidades subnacionais (CORDERO, 2014).

Fortalece-se, assim, a visão de Jacques Palard (1999, p. 663), de que “as regiões são convidadas a participar na nova economia política internacional”, tendo em vista a interdependência não só no plano político e econômico, ampliando a aplicação e existência de uma diplomacia multinível que se move dentro de cenários de conflito ou de negociação entre os distintos níveis de governo. Stephane Paquin (2004, p. 28), aponta que uma das características para abordar o estudo das entidades subnacionais se dá em função de reconhecer esta relação multidimensional e multinível, indicando uma “relação de centro-periferia” entre os níveis e atores, indicando que as relações e tratados começam no plano superior, ou seja, no plano nacional, mas sua efetividade se aplica nas jurisdições subnacionais, contudo, tais entidades não possuem, por muitas vezes, condições de influência e articulação para dimensionar o impacto ou dirigir as tratativas dos tratados ou ações dos Estados nacionais.

As entidades subnacionais funcionam como cenários políticos dentro dos quais os interesses regionais estabelecem seus objetivos, buscando-os em vários níveis de atividades política (HOCKING, 2004), interagindo em nível subnacional, nacional supranacional e internacional (SERRA, 2009). No tocante ao ambiente da integração regional, as atividades paradiplomáticas têm sido tratadas como estratégias complementares para maior cooperação e fortalecimento de suas instituições. Como exemplo, podemos citar o pleno desenvolvimento do Comitê das Regiões na União Europeia e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (SALOMÓN, 2012).

Seguindo com um estudo comparado dos processos de interação regional e a presença das entidades subnacionais nessas iniciativas, Romain

Pasquier (2013, p. 131) apresenta um quadro sintético sobre a presença subnacional nos processos de integração, integrando cinco processos na pesquisa (União Europeia, NAFTA¹⁷, ASEAN¹⁸, MERCOSUL e União Africana), onde apresenta uma realidade ainda distante do ideal que defendemos:

Quadro 1. Presença subnacional nos processos de integração regional.

	União Europeia	NAFTA	ASEAN	Mercosul	União Africana
Estágio da integração	União econômica e monetária	Tratado de livre-comércio	Acordos setoriais	Mercado Comum com união aduaneira incompleta	União Política
Políticas de desenvolvimento regional	Fundos estruturais e programas de cooperação	Cooperação transfronteiriça <i>ad hoc</i> e corredores comerciais	Corredores comerciais	Fundos estruturais e infraestruturais transfronteiriços	Cooperação transfronteiriça
Modalidade de envolvimento	Representação de parceria institucional e horizontal	Parceria horizontal	Parceria limitada	Representação de parceria institucional e horizontal	Representação de parceria institucional e horizontal
Formas de estado	Descentralizado	Federalismo	Centralizado	Centralizado e Federalismo	Descentralizado Baixo
Recursos	Alto	Alto	Baixo	Assimétrico	Baixo
Nível do envolvimento	Alto	Alto	Baixo	Baixo	Baixo

Fonte: autor, 2015. Adaptado de PASQUIER, 2013, p. 131.

¹⁷ North American Free Trade Agreement

¹⁸ Association of Southeast Asian Nations

A partir desta visão geral do plano político-institucional dos processos de integração apresentados, é possível identificar os parâmetros que podem explicar o envolvimento respectivo das entidades subnacionais. Os marcos regulatórios dos processos de integração regional e o modo de organização institucional podem ou não facilitar a presença dessas entidades em ações internacionais, como é o caso da União Europeia, com um nível de envolvimento e recursos altos.

As tradições dos Estados participantes dos processos de integração regionais são cruciais, assim como a forma de integração regional. Algumas experiências mais institucionalizadas (UE, o Mercosul, União Africana, nessa ordem de relevância relativa) permitem a inserção das entidades subnacionais onde tais entidades têm uma representação institucional que não é só baseada apenas no comércio. Em relação ao escopo, este também auxilia a diferenciação da presença das entidades subnacionais. No tocante à UE, ao Mercosul e à União Africana, trata-se de processos que apresentam políticas de solidariedade regional e igualmente, inserem mecanismos de planejamento, com isso surtem efeitos positivos e mais inclusivos. No caso dos modelos de integração NAFTA e ASEAN, o desenho institucional dos processos é distinto e daí decorrem diferenças em matéria de comportamento dos agentes (subnacionais).

Romain Pasquier (2013, p. 132)¹⁹, destaca ainda “que os processos de integração regional não são uma garantia, a priori, do envolvimento das entidades subnacionais, uma vez que também contam os recursos de que dispõem tais entidades e as tradições do estado em que estão inseridas”. Desta forma, as entidades subnacionais na Ásia, América do Sul ou da África muitas vezes sofrem de escassez de recursos devido a tradições mais centralistas ou à falta de recursos econômicos. Por sua vez, os estados federados, as províncias, comunidades autônomas, regiões, departamentos e cidades dos Estados Unidos da América, do Canadá e da Europa têm ampliado cada vez mais seus esforços na promoção da cooperação descentralizada.

¹⁹ O trecho em língua estrangeira é: “Cependant, les formes de l’intégration régionale ne sont pas une garantie a priori de l’implication des autorités sub-étatiques mais plus sûrement les ressources dont elles disposent et les traditions étatiques dans lesquelles elles s’insèrent”.

No ambiente global, as entidades subnacionais, principalmente as cidades, têm buscado uma intensa articulação de suas agendas como resposta para a estrutura de oportunidades e para a matriz de impactos derivadas da aproximação permanente com os problemas sociais do cotidiano, abordando os problemas urbanos desde sua dimensão internacional, onde a separação do âmbito internacional e do âmbito doméstico já não figura mais como um paradigma das relações internacionais. As cidades funcionam como pontos de relações, troca e produção e participam ativamente destes processos e que, ao mesmo tempo, são afetadas por eles (BORJA; CASTELLS, 1997; ROMERO, 2004; RIBEIRO, 2008). O “lugar/território” onde se desenvolve o sistema econômico global requer um espaço organizativo e social, capaz de oferecer serviços e atividades especializadas, para tanto, as cidades se apresentam como alternativa estratégica para o desenvolvimento preferencial para a produção, por exemplo (ROMERO, 2004).

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat²⁰), criado em 2002, através da Resolução 56/206 da Assembleia Geral da ONU reflete a importância das cidades no âmbito global. Nascida durante a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat-I) de 1976, a proposta de articulação com as cidades das Nações Unidas elevou as discussões sobre problemas e práticas urbanas no mundo. Neste sentido, vinte anos depois, durante a segunda conferência das Nações Unidas na Turquia, foi lançado um programa específico sobre o desenvolvimento das cidades que se consolidou como uma agência das Nações Unidas para as cidades, incorporando a dimensão territorial ao desenvolvimento humano sustentável, conferindo especial atenção aos governos locais na cooperação internacional.

²⁰ ONU-Habitat possui aproximadamente 154 programas técnicos e projetos em 61 países do mundo, a maioria deles, em via de desenvolvimento. As atividades operacionais da agência ajudam governos a criar políticas e estratégias que visam o fortalecimento de uma gestão autossuficiente no âmbito nacional e local. Atualmente as ações estão concentradas na promoção de políticas habitacionais (moradia), no melhoramento da governança urbana, na redução da pobreza nas cidades e na melhora do entorno nos lugares mais pobres.

A ONU-Habitat possui, dentro do sistema das Nações Unidas, o mandato de atuar nas entidades subnacionais como ponto seu focal, como referenda o ponto 12²¹:

[...] Reconhecemos as autoridades locais com nossos sócios mais próximos e essenciais para a implementação da Agenda Habitat, devemos, dentro do panorama jurídico de cada país, promover a descentralização através das autoridades locais democráticas e trabalhar na construção de suas capacidades financeiras e institucionais, em conformidade com a situação de cada país, assegurando a transparência, responsabilidade e capacidade de resposta para as necessidades da população, noções estas que são chaves para todos os níveis de governo.

O ano de 2000 foi emblemático para a inclusão e participação direta das cidades no contexto global e na discussão de importantes agendas internacionais, pois para a implementação da agenda da ONU-Habitat as cidades foram consideradas vitais, tanto na execução das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODM)²², quanto na implementação de políticas municipais. Nesse sentido, como um desafio do contexto global pós-2015 a ONU, através do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20 produziu uma proposta para um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em substituição dos ODM, que cessam ao final de 2015. E um dos principais intuitos dos ODS²³ é o diálogo constante com as políticas e ações nos âmbitos

²¹ O trecho em língua estrangeira é: “Recognizing local authorities as our closest partners, and as essential, in the implementation of the Habitat Agenda, we must, within the legal framework of each country, promote decentralization through democratic local authorities and work to strengthen their financial and institutional capacities in accordance with the conditions of countries, while ensuring their transparency, accountability and responsiveness to the needs of people, which are key requirements for Governments at all levels.” The Habitat Agenda – Istanbul Declaration of Human Settlements. Disponível em: <http://unhabitat.org/about-us/history-mandate-role-in-the-un-system/>. Acesso em: 29 de Agosto de 2015.

²² Em dezembro de 2000 a Declaração do Milênio foi assinada por 189 nações firmando um compromisso para combater a pobreza e outros males da sociedade. Ao todo, são 8 objetivos que deverão ser atingidos até o final de 2015. Os objetivos de desenvolvimento do milênio são: erradicar a pobreza e a fome; alcançar o ensino primário universal; promover a igualdade de gênero e a autonomização da mulher; reduzir a mortalidade de crianças; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e criar uma parceria global para o desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

²³ Ao todo são 17 ODS negociados, a saber: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos; promover o crescimento econômico sustentável, inclusivo e

regionais e locais, cujos governantes e gestores locais são considerados protagonistas da conscientização e da mobilização da agenda (PNUD, 2014).

Por ser um fenômeno recente das relações internacionais, principalmente levando em consideração a multiplicação de ações internacionais por parte das entidades subnacionais na segunda metade do século XX, a paradiplomacia não é tão nova como se apresenta. Contudo, a globalização²⁴ trouxe impulso a estas atividades permitindo a criação de novos espaços e o reconhecimento de novos atores no cenário internacional, ascendendo, nesta seara, a atuação internacional das entidades subnacionais. A paradiplomacia é considerada parte das complexas redes de relação surgidas por meio da globalização (BUENO, 2010).

sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos; construir infraestruturas resistentes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles; tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis; tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e dos recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estancar a perda de biodiversidade; promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; e fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/20150819-CGDES-ODS-port.pdf. Acesso em 25 de agosto de 2015.

²⁴ Vale ressaltar a posição de Saskia Sassen (2004), ao apontar a tese sobre “uma nova geografia do poder”, baseada em quatro elementos que confrontam os Estados Nacionais, sobretudo na discussão de territorialidade, que abordaremos nos próximos capítulos, a saber: a) as tendências de dispersão global associadas com a globalização e com a telemática: a internacionalização da produção em zonas de livre comércio ou mediante programas de importação temporária, as expansões de redes globais e filiais e a subcontratação de empresas, visando a formação de mercados financeiros globais. Esta dispersão de fábricas, negócios e escritórios está vinculada a uma forte tendência de concentração e controle, visando uma maior obtenção de lucros; b) a dinâmica entre a dispersão acima mencionada com a capacidade regulatória dos Estados. Nota-se que em termos de territorialidade, a economia espacial vai além da capacidade de regulação de um Estado; c) novos regimes legais privatizados que surgiram para manejar as relações transfronteiriças, aqui as discussões sobre direito de propriedade e sobre os contratos tomam dimensões favoráveis às empresas, As empresas que operam transnacionalmente necessitam assegurar as funções que tradicionalmente são exercidas pelo Estado, em sua esfera nacional; e d) a digitalização da atividade econômica faz com que não somente o Estado, mas as instituições privadas dependam cada vez mais das novas tecnologias, podendo, na visão da autora, levar a uma crise de controle que sobrepassa a capacidade de coordenação e governabilidade do Estado e, conseqüentemente, a sua autoridade.

Rogério Haesbaert (2012, 23-24) preconiza que “apesar das diferenças teóricas e ideológicas, Durkheim, tal como Marx, profetizava também a globalização, o fim de identidades territoriais regionais-locais (o espírito provinciano) e a emergência de uma sociedade onde as bases territoriais de organização seriam substituídas pela ‘organização ocupacional’ e por um padrão geral de corporações [trans]nacionais.”

Não menos importante é o destaque conferido, na leitura liberal institucionalista das relações internacionais, ao fato de que a cooperação seria uma forma de resposta aos problemas gerados pela “interdependência complexa” (KEOHANE; NYE, 2000, apud MILANI, 2012), podendo ser o melhor caminho para garantir os seus interesses. A interdependência entre os atores pode ser uma fonte de poder principalmente para as entidades subnacionais, assumindo características de complexidade a partir do momento que trouxer, em suas relações, múltiplos canais que viabilizem as relações informais entre os atores governamentais, não governamentais e transnacionais, ao mesmo tempo, configure a ausência de hierarquia entre temas e agendas e por fim, demonstre um menor papel da força militar (JAKOBSEN, 2009). Inserida neste contexto, a teoria da interdependência complexa, preceituada por Robert Keohane e Joseph Nye, oferece elementos para a construção do conceito plural do sistema internacional e para o estudo da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente em sua dimensão descentralizada²⁵, pois reconhece a diversidade de atores e interações que frequentemente estão vinculados aos assuntos de âmbito local (CORDERO, 2014).

Quando as entidades subnacionais, através de contatos, intercâmbios e acordos, identificam que podem apresentar afinidades, compartilhar necessidades comuns e dar soluções para obter benefícios mútuos, surge o interesse de cooperar, que segundo Keohane, “a cooperação se produz quando os atores adaptam suas condutas às preferências existentes ou antecipadas de outros, por meio de um processo de coordenação de políticas” (KEOHANE, 2009, p.212).

Essa dimensão da cooperação internacional pode ser definida como um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes (BUENO, 2010) e, segundo Gilberto Rodrigues,

²⁵ “No es hasta los años noventa, tras la caída del bloque soviético y el posterior inicio del proceso de globalización y la intensificación de los procesos de descentralización política y administrativa, cuando la cooperación descentralizada comienza a intensificarse y a recibir una creciente atención y reconocimiento en la agenda global de desarrollo.” (MARTINEZ Y SANAHUJA, 2012, p. 12).

“trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais” (2011, p.06) ou “se pode afirmar que quando as ações de cooperação envolvem entidades subnacionais [...], estamos diante a práticas de cooperação descentralizada” (HOURCADE, 2011, p. 47). Através desta modalidade de cooperação internacional é possível imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses entes em contato direto, exercendo autonomia e servindo de marco da descentralização do poder estatal.

Desta forma, a cooperação descentralizada entre governos subnacionais surge como um fenômeno completo e dinâmico, que está transformando a prática dos agentes locais ao mesmo tempo em que oferece ao conjunto de relações globais novas perspectivas e modelos inovadores de gestão compartilhada. (GAMBINI, 2008, p.12)

A cooperação descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento (DESSOTTI, 2009), sendo a União Europeia²⁶ a primeira a ter inserido esta modalidade em suas atividades. Ela não substitui a cooperação definida direta e estrategicamente pelos Estados nacionais, mas essa modalidade ainda pode ser entendida como uma política pública, seja pela interação entre Estado Nacional e subnacional, através de funções coordenadas, almejando resultados e seguindo regras estabelecidas, seja através de sua própria ação. Pode também, ser considerada uma “instituição internacional em processo de consolidação”, por “aludir um conglomerado que contem ideias, arranjos institucionais, normas, regras e práticas formalizadas ou não” (SALOMÓN, 2012, p. 09).

A especificidade da cooperação descentralizada encontra-se na natureza híbrida dos governos locais, pois desfrutam de legitimidade enquanto instâncias político-administrativas mais próximas aos cidadãos, dispõem de competências e são responsáveis por serviços públicos básicos, como saúde, educação, transportes, entre outros, e podem operar em várias redes de inter-relações simultaneamente, nacionais e internacionais. (SERRA, 2009, p. 76)

Vale apontar o espaço que a cooperação descentralizada exerce na cooperação horizontal (Sul-Sul), constante presença e maior participação de

²⁶ Regulamento (CE) n° 1659/98 do Conselho, de 17 de julho de 1998, relativo à Cooperação Descentralizada. Com a ratificação do Tratado de Maastricht em 1992, os governos locais e regionais se consolidaram como atores do processo de integração (SERRA, 2009, p. 75).

entidades subnacionais nas propostas de cooperação, indicando a mudança do pensamento e da ação da cooperação internacional para o desenvolvimento, onde os países do Sul passam a figurar como doadores ou promotores de cooperação prestada, conferindo novos espaços de diálogo e parceria para com as entidades subnacionais.

A cooperação descentralizada²⁷ é um dos principais componentes da paradiplomacia (SALÓMON, 2012) e encontra nela, sua “pedra angular” (HOURCADE, 2011, p. 61). De fato, esta modalidade representa apenas uma das formas de exercício da paradiplomacia, que por sua vez é mais ampla e envolve também outras modalidades de atuação. Desta maneira as entidades subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, exercendo funções de coordenação, articulação, negociação e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional e no ambiente da cooperação internacional para o desenvolvimento, por exemplo.

Aplicando o entendimento de Ivo Duchacek (1990, p. 16) para a inserção e atuação internacionais das entidades subnacionais, neste caso, através da cooperação descentralizada, pode-se verificar três modalidades: a atuação regional transfronteiriça, a atuação transregional e a global. A primeira representa a interação formal ou informal entre entidades subnacionais fronteiriças de Estados distintos, a segunda representa os contatos entre as entidades subnacionais geograficamente distantes, mas cujos Estados nacionais sejam vizinhos e por fim a terceira representa as ligações diretas entre as entidades subnacionais pertencentes a Estados que não fazem fronteira entre si (NASCIMENTO; PRADO, 2014).

Nessa indicação, a primeira modalidade apresenta uma relação intrínseca entre regionalismo, paradiplomacia (ou cooperação descentralizada) e questão geográfica. Assim, para perceber, classificar e mensurar o relacionamento entre as entidades subnacionais, principalmente as cidades no plano internacional, a questão geográfica também deve ser levada em conta, já que a proximidade

²⁷ Ademais, o presente trabalho se aproxima do entendimento que cooperação descentralizada é o reflexo de quatro processos, sendo eles ligados à globalização; novas dinâmicas de cooperação internacional; crescimento da inserção internacional dos governos subnacionais e novas configurações das ações para o desenvolvimento local (HAFTECK, 2003; MALÉ, 2006; ROMERO, 2004; GARESCHÉ, 2007; OTERO, 2006; FALETTI, 2010; KLEIMAN, 2004; 2012; MARTINEZ Y SANAHUJA, 2012).

territorial pode estimular o desenvolvimento de vínculos transnacionais entre localidades e regiões, embora não seja condição *sine qua non*, nem as ações dependam exclusivamente dela (SERRA, 2009, p.74).

1.4 A cooperação transfronteiriça

Como visto, a interação nas fronteiras nacionais também permite que novas instâncias da esfera pública sejam suscetíveis às transformações da conjuntura internacional, assim como se utilizem de novas oportunidades para inserção internacional. Alguns autores se referem a esse fenômeno como a “globalização do local” (DUCHACEK, 2001, p. 9) baseada na interação e no aumento da habilidade e sofisticação “de subgrupos que se aproximam da política internacional, a partir de uma perspectiva local e através de meios locais”.

Contudo, dificilmente uma cidade pode promover “individualmente” seu desenvolvimento urbano no mundo. O cenário estratégico para o desenvolvimento de ações depende de formas de cooperação a partir de alianças, redes de cidades que permitem operar marcos mais amplos e melhorar a capacidade de adaptação dessas entidades subnacionais às novas dinâmicas (BORJA; CASTELLS, 1996). Buscando construir um espaço mais horizontal e menos hierárquico, a interação entre entidades subnacionais, permite consolidar novos espaços territoriais, econômicos, políticos, logísticos e culturais, por exemplo (ROMERO, 2004). A hierarquia pode permanecer quando dessas redes participam cidades tão díspares como São Paulo, Rio de Janeiro, Pelotas, Ponta Porã, cujas economias e demografias respectivas são tão desiguais. No entanto, trata-se sempre de poderes locais e se os meios de algumas cidades são muito superiores, os problemas a serem enfrentados por outras também são menores.

Este trabalho parte do pressuposto que o espaço local é o ambiente propício para a busca de soluções criativas, por parte das entidades subnacionais localizadas em região de fronteira, para enfrentar seus problemas comuns, bem como os problemas estruturais, além de ser o recinto ideal para a gestão das políticas públicas. Dessa forma, a percepção de que a fronteira é um espaço propício para a cooperação está presente na discussão sobre novas

modalidades de cooperação. Assim, o conceito de “fronteira-cooperação” serve para basear as relações transfronteiriças que “se estabelecem entre unidades espaciais pertencentes a duas regiões contíguas separadas pelo limite do Estado” (REITEL, ZANDER, n.d. apud RÜCKER, 2012).

A utilização do território fronteiriço²⁸ para um enfoque positivo e não conflitivo (DIETZ, 2008) da fronteira, a concepção de fronteira com uma função de facilitadora do transporte e do comércio (RÜCKERT, 2004, p. 282; 2012) e, por fim, desse espaço de fronteira como uma zona de cooperação e de sinergia (GANSTER et.al., 1997; LEMOS, 2010; CARNEIRO FILHO, 2013) contribuem para a construção do entendimento aqui lançado. De igual maneira, os estudos sobre a temática ‘fronteiras’ e suas variáveis – zona, limite, faixa, cidades-gêmeas, transfronteirização (BECKER, 1988; FOUCHER, 1991, 2009; MACHADO, 1998; RAFFESTIN, 1993; 2005; PRADEAU, 1994; STEIMAN, 2002; OLIVEIRA, 2005; REITEL 2010; RÜCKERT, 2012; CARNEIRO; 2015), entre outros importantes temas da Geografia Política, contribuem para a afirmação dessa modalidade.

Através não só da articulação dos Estados nacionais, mas principalmente pela interlocução das entidades subnacionais, é notada a presença de um conceito que vem sendo amplamente divulgado, sobretudo em estudos conduzidos na América Latina e na Europa. O termo “cooperação transfronteiriça” remete às ações concertadas entre os atores subnacionais que visam a atender assuntos públicos em territórios que transcendem a divisão política estabelecida por fronteiras entre os Estados nacionais (BARRAGÁN, 2013; BORBÓN y BREALEY, 2013; BREALEY, 2011; RHI-SAUSI, 2005; 2013).

A cooperação transfronteiriça facilita a operacionalização dos processos de integração latino-americana, servindo de guia para a integração física do subcontinente, especialmente nos países do Cone Sul (RHI SAUSI, 2011). De igual maneira, a cooperação transfronteiriça auxilia no princípio de subsidiariedade e flexibilidade em relação aos processos de integração e se realiza e se concretiza em programas e projetos operativos (ODDONE; RHI

²⁸ Com o intuito de oferecer subsídios para o debate e estudos, no capítulo 2 deste trabalho serão abordados temas relacionados aos estudos de fronteira, definições e conceituações que auxiliarão no desenvolvimento do texto.

SAUSI; 2009; 2012).

A modalidade bilateral ou multilateral de cooperação, as ações de irmanamentos de cidades, intercâmbios de melhores práticas, na presença em redes transnacionais ou foros de entidades congêneres ou no atendimento aos editais específicos de programas de organismos internacionais, entre outros, são exemplos de atividades de cooperação internacional que abarcam os municípios, províncias, regiões, estados-membros e departamentos situados em faixa de fronteira.

Em termos operacionais, a cooperação transfronteiriça pode ser definida como qualquer tipo de ação concertada das instituições públicas e/ou privadas das regiões de fronteira de dois (ou mais) estados, impulsionado por fatores geográfico, econômico, cultural, de identidade, de liderança política, com o objetivo de reforçar a (boa) relações de vizinhança, resolver problemas ou gerir recursos comuns entre comunidades mediante os mecanismos de cooperação disponíveis (SOUSA, 2012, p. 673).

A cooperação internacional, sobretudo no ambiente fronteiriço brasileiro e do Mercosul, pode promover a integração e a prosperidade entre os parceiros, principalmente se os princípios da Cooperação Sul-Sul forem seguidos e aplicados, onde o respeito às diferenças é ampliado e o espaço para as condicionalidades é mitigado. Neste sentido, a utopia ou a mensagem política e simbólica da Cooperação Sul-Sul (CSS)²⁹ é incorporada nas ações de cooperação transfronteiriça e também se reflete hoje em seu ideário normativo, tanto na tentativa de formação de espaços institucionais inseridos no diálogo entre os Estados nacionais, como nos processos de integração regional, sendo mais estudados os diálogos fronteiriços entre as entidades subnacionais europeias e latino-americanas. A percepção sobre a região de fronteira como zona de cooperação, dada a sua localização geográfica e política, indica para a possibilidade de transformação do sentido da fronteira, passando essa região a ser uma área propícia para a recepção de programas de cooperação e boas

²⁹ Conceito amplo e poroso. Seguindo a definição das Nações Unidas (PNUD), CSS é a integração entre dois ou mais países em desenvolvimento que buscam promover seus objetivos para o desenvolvimento no plano individual ou coletivo mediante a troca de experiência, atitude, recursos e conhecimento técnico. (SURASKY, 2009).

“A CSS aspira a se tornar, na América Latina, uma referência para os outros países em desenvolvimento que buscam mais autonomia e compartilhar soluções em bases horizontais” (PINO, 2012, p. 239). Desta forma, trazendo para o recorte nacional e mercosulino, os Estados Partes buscam pavimentar através de suas práticas de cooperação, uma via sólida de relacionamento mútuo e equânime.

práticas compartilhadas.

Com a perda da ênfase na segurança como um componente estratégico das relações internacionais, parece que as regiões estão se desvinculando do controle paternalista do Estado, definindo seus próprios interesses políticos e, cada vez mais, participando de sua própria forma de política externa, estabelecendo diálogos de resolução de problema transfronteiriços. (GANSTER et al., 1997: 7)

No cenário atual das relações internacionais, as funções das fronteiras passam por constantes transformações. “Outrora espaços de reafirmação nacional, os territórios transfronteiriços ingressam na agenda das políticas públicas compartilhadas” (CARNEIRO, 2015, p. 25), que acompanham os novos usos políticos e econômicos dos territórios, ocorrendo a perda do sentido funcional da fronteira-separação para uma nova perspectiva de fronteira-cooperação, sobressaindo a solução para conflitos no âmbito local e a concepção e instrumentalização de projetos comuns, apontando para uma modificação da perspectiva do papel do Estado. Para Circe Inês Dietz (2008, p. 18) não é que a noção de segurança seja abandonada, mas que tal noção “passa a ser tratada num âmbito positivo e não conflitual, como anteriormente era feito”. Resta evidente que, nesse contexto, as políticas e os discursos emanados das capitais sobre o sentido de fronteira repercutem no contexto local. Em havendo políticas públicas nacionais e discursos diplomáticos favoráveis a essa mudança do sentido positivo da fronteira, os atores locais podem mobilizar intercâmbios cooperativos.

Desta forma, os interesses das entidades subnacionais passariam a ter mais relevância na concepção de políticas públicas, alterando sensivelmente o sentido clássico de limite e de fronteira (STEIMAN; MACHADO, 2012), uma vez que novos usos políticos são atribuídos às regiões de fronteira, envolvendo *policy makers* dos Estados, geralmente vinculados à agenda da política externa e atores locais, caracterizando uma nova forma de governança (RÜCKERT; DIETZ, 2013).

Fronteiras não são apenas limites, mas zonas de influência de diferentes países onde são condensadas as relações entre as populações locais e a ação dos Estados em diferentes níveis. Enquanto a linha de fronteira continua a ser da exclusiva competência dos governos nacionais, nas áreas fronteiriças as competências são compartilhadas com os governos subnacionais e locais: esses são os principais atores na cooperação transfronteiriça, especialmente quando se trata de promover e assegurar a governança e a convivência democrática nesses territórios³⁰. (Grifo nosso) (URBAL III, 2010)

Observando as relações políticas entre Estados e conseqüentemente o impacto dessas relações no âmbito local, a cooperação transfronteiriça oferece às entidades subnacionais a possibilidade de aproximar sociedades segmentados geopoliticamente, que sofrem os efeitos da divisão histórica do território, e também a intensificação de laços, facilitando a criação de redes de diversos matizes.

A relação de cooperação entre atores e território contínuos constitui uma das dimensões mais significativas dos processos de integração regional em curso, pois permite a articulação de ações e programas “de baixo para cima”, geridos pelos protagonistas locais, sejam as entidades subnacionais, a sociedade civil ou o setor privado. Neste cenário, cada fronteira possui características singulares para a cooperação, dadas aos vários atores, prioridades, experiências de relacionamentos, agendas e tensões, daí a importância de coordenar e articular os diferentes elementos para a busca conjunta de oportunidades e soluções comuns, via cooperação transfronteiriça.

Contribuindo com o estudo sobre a cooperação transfronteiriça e analisando o fenômeno a partir de uma perspectiva empírica, Carlos Nahuel Oddone e José Luis Rhi-Sausi (2012) apontam que a cooperação transfronteiriça é favorecida quando existem três condições fundamentais:

³⁰ O trecho em língua estrangeira é: “Las fronteras no son solamente líneas de límite, sino zonas de influencia de países diferentes en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los Estados a distintos niveles. En tanto la línea fronteriza continúa siendo competencia exclusiva de los gobiernos nacionales, en las áreas fronterizas las competencias son compartidas con los gobiernos subnacionales y locales: éstos son los actores fundamentales de la cooperación transfronteriza, sobre todo cuando se trata de potenciar y garantizar la gobernanza y la convivencia democrática en dichos territorios. (URBAL III, 2010)

Quadro 2. Condições fundamentais para o estímulo da cooperação transfronteiriça.

- Que os territórios compreendidos participem de processo de conectividade física;
 - Que se conte com acordo político de alto nível entre os países envolvidos que se materialize em algum marco institucional que ordene suas relações; e
 - Que se reconheça a participação dos governos subnacionais fronteiriços, na qualidade de articuladores dos atores locais e como instância institucional necessária para uma positiva governabilidade.
- Isto acarreta a construção de uma tipologia de atuação para o espaço ou território fronteiriço.

Fonte: ODDONE; RHI-SAUSI, 2012, p. 156.

O critério geográfico é fundamental para que os territórios participem da cooperação e se insiram na modalidade, igualmente a presença de instrumentos jurídicos e políticos que permitam a cooperação num plano político elevado, facilitando no plano formal a cooperação³¹, respaldada pela institucionalidade e legalidade da relação bilateral entre Estados vizinhos. Outro ponto é a forte indicação da presença das entidades subnacionais fronteiriças, na qualidade de articuladores e facilitadores para que a cooperação atinja seus objetivos. Na ótica dos autores, “isto acarreta a construção de uma tipologia de atuação para o espaço ou território fronteiriço” (2012, p. 156).

Agregando ao sentido das condições fundamentais da cooperação transfronteiriça, segundo Luis de Sousa (2012, p. 674), destaca que normalmente as iniciativas transfronteiriças possuem uma base funcional, focada em problemas e oportunidades que também podem apresentar o desejo de projeção das autoridades políticas locais para um ambiente mais amplo ou até mesmo visando driblar restrições políticas ou jurídicas nacionais. Nesse sentido, o autor indica que o sucesso ou o fracasso depende das ligações funcionais estabelecidas através da dinâmica política local. Igualmente, o autor indica que algumas experiências de cooperação transfronteiriça³² permaneceram na informalidade e possuem ações esporádicas, contudo, outras iniciativas são levadas a níveis mais altos de comprometimento político, através da criação de novas entidades, possuindo ou não personalidade jurídica, nos quais as

³¹ Indicamos igualmente que as interações fronteiriças se dão no âmbito da informalidade, ilegalidade, etc.

³² INTERREG (União Europeia) e URBAL (União Europeia) são alguns exemplos de iniciativas baseadas na cooperação transfronteiriças, tendo registros ocorridos pelo mundo, sobretudo no âmbito dos processos de integração regional ou através do enlace bilateral de Estados nacionais.

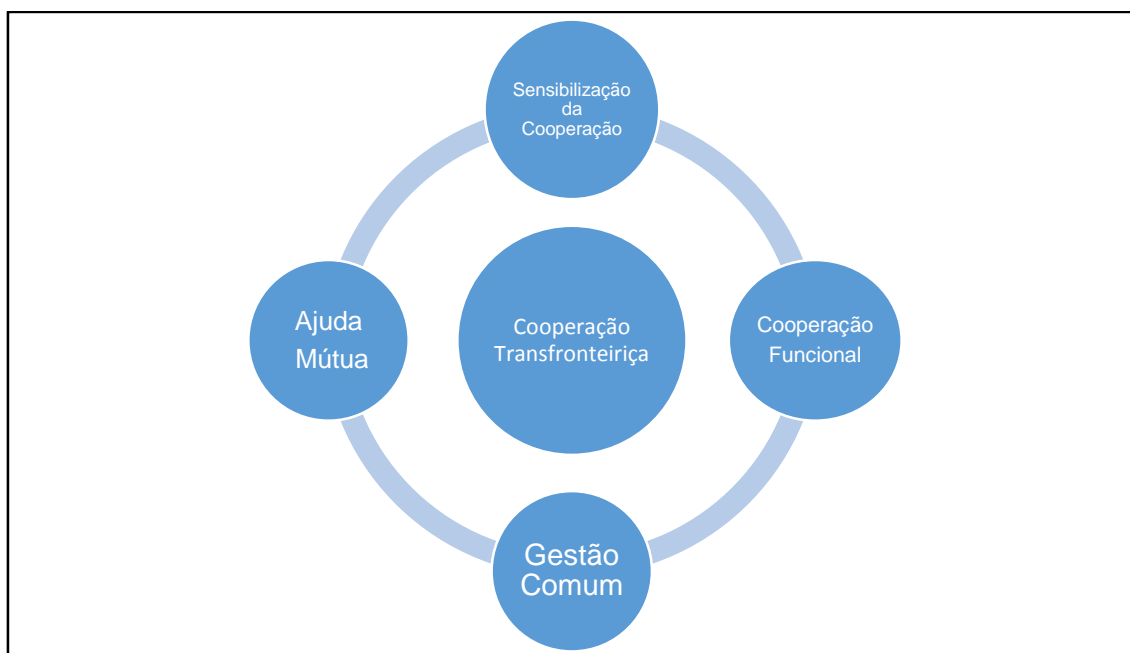
autarquias locais e regionais, de ambos os lados da fronteira trabalham em conjunto, configuradas através de entidades de direito público ou privado.

Estas iniciativas produzem diferentes tipos de práticas de cooperação e arranjos locais, apresentando distintos níveis de compromisso entre as partes:

- a) Sensibilização da cooperação: a boa relação transfronteiriça é um dos motivos que levam os parceiros para o plano da cooperação. Este é o tipo de cooperação que requer o menor nível de compromisso político. A boa relação bilateral entre as localidades, visando à promoção da cultura e do comércio, os processos de irmanamentos e geminações são os exemplos mais emblemáticos;
- b) Ajuda mútua: este tipo de ação é baseado em um acordo entre as localidades de ambos os lados da fronteira, visando à assistência em tempos de emergência que por algum motivo excedem a capacidade e recursos locais de uma das partes. A cooperação pode se basear em ações *ad-hoc* ou em um acordo de cooperação formalmente firmadas entre as autoridades públicas;
- c) Cooperação funcional: São acordos mais permanentes, exigindo o emprego de recursos e um maior compromisso entre os parceiros, seja no plano político ou administrativo da cooperação. Geralmente são ações baseadas em mitigar problemas estruturais comuns, atividades econômicas estruturadas a partir de estudos compartilhados, ações culturais, mobilidade de trabalho e reconhecimento do território comum;
- e por fim, d) Gestão comum dos recursos ou serviços públicos: geralmente ações de cooperação caracterizadas além da aplicação de recursos próprios ou externos na promoção das ações funcionais (descritas anteriormente) visando reorganizar e racionalizar os serviços e recursos públicos em função das regiões fronteiriças ao invés de simplesmente estarem atreladas aos interesses dos Estados nacionais (SOUSA, 2012, p. 675).

Esta sistematização distingue, de acordo com a complexidade dos arranjos institucionais, o grau de compromisso político necessário para ordenar a quantidade de recursos, os resultados atingidos ou externalidades produzidas para a economia e as populações locais. Contudo, não é demonstrado que tais categorias apresentadas são exclusivas ou que exista uma hierarquia entre as mesmas.

Figura 2. Tipos de práticas de cooperação transfronteiriça.



Fonte: Autor, 2015. Adaptado: SOUSA, 2012.

Mesmo carregando a lógica de ser uma cooperação mais “cara a cara” (JIMENEZ, 2011, p.130)³³, esta modalidade passa por um trabalho mais horizontal, isto é, que os diferentes atores envolvidos na fronteira podem desenvolver esquemas práticos de apoio, pela via institucional entre entidades públicas ou privadas:

Em termos gerais, se refere àquelas interações, contatos, intercâmbios e práticas que os atores locais fronteiriços executam com seus vizinhos imediatos de outros países... O “transfronteiriço” engloba aspectos que vão desde a vida cotidiana até questões que envolvem os governos locais (como prefeituras). Pela natureza de ser uma cooperação mais “cara a cara”, a cooperação transfronteiriça é permanente. Ademais, é o tipo de cooperação que passa por um trabalho mais horizontal, isto é, que os diferentes atores envolvidos na fronteira podem desenvolver esquemas práticos de apoio, seja prefeitura-prefeitura ou entre entes da sociedade civil (Tradução do autor) (2011, p. 130-131).

³³ O texto em língua estrangeira é: “en términos generales, se refiere a aquellas interacciones, contactos, intercambio y prácticas que ejecutan actores fronterizos locales con sus vecinos inmediatos de otros países... Lo “transfronterizo” engloba aspectos que van desde la vida cotidiana hasta cuestiones que involucran a gobiernos locales (como alcaldías o municipios). Por la naturaleza de ser la cooperación más “cara a cara”, la cooperación transfronteriza es permanente. Además, es el tipo de cooperación que pasa por un trabajo más horizontal; esto es, que los diferentes actores involucrados en la frontera pueden desarrollar esquemas prácticos de apoyo, sea alcaldía-alcaldía o entre entes de la sociedad civil”.

Contudo, não é fácil pôr em prática as políticas públicas além das fronteiras nacionais (Keating 1998, 182). Entre os principais obstáculos para a concretização dessas ações estão a falta de autonomia financeira das entidades subnacionais para a prossecução destes projetos transfronteiriços e ao fato de que estes são processos liderados pelo governo central (na maioria dos casos) e, portanto, sujeitos a dinâmica política que não são necessariamente é harmoniosa para com os projetos transfronteiriços.

Sendo a cooperação um processo voluntário que envolve atores inseridos em um propósito comum sem colocar suas soberanias em xeque a presença de critérios compatíveis e por outro lado a interdependência entre os atores é visível, porém a construção de uma conectividade entre os parceiros da cooperação permite potencializar a mobilidade de bens e pessoas, acelerando o processo de desenvolvimento na região como um todo. As características das regiões fronteiriças facilitam o processo de aproximação e cooperação, todavia estas regiões, em certos casos, apresentam graves atrasos econômicos, sociais e apresentam uma frágil infraestrutura, devido a sua condição de periferia na organização de poder e em sua posição geográfica dentro o Estado.

1.5 A Cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil

No Brasil, a Cooperação internacional para o desenvolvimento é um importante instrumento da política externa, como demonstram os dados e levantamentos recentemente produzidos (ABC, 2010; 2013; IPEA, 2010). Dentre as modalidades praticadas pela CID brasileira, vale o destaque para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Do ponto de vista normativo e institucional, a proposta de ação na cooperação técnica internacional do Brasil remonta à década de 1950, com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores³⁴, esta comissão tinha por objetivo estudar os problemas relativos à

³⁴ Ambiente normativo para a Cooperação técnica internacional brasileira: Dec. 28.799 de 1950 (CNAT); Dec. 65.476 de 1969 (SUBIN); Dec. 94.973 de 1987 (ABC - FUNAG); Dec. 2.070 de 1996 (ABC-MRE); Dec. 5151 de 2004 (Procedimentos Cooperação Técnica Recebida); Portaria 717 de 2006 (Novos Procedimentos).

participação brasileira em programas da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizar levantamento da necessidade brasileira nesta matéria, estudar as possibilidades brasileiras de contribuição para programas cooperativos em diversos órgãos da administração pública, estabelecer normas de prestação de serviço em assistência técnica, estabelecendo critérios de intercâmbio de bolsistas e técnicos, além de disseminar documentação informativa sobre tais atividades.

Dezenove anos mais tarde, em 1969, nasce o Decreto 65.476, que tratava sobre as atividades de cooperação técnica internacional, estabelecendo ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e ao Ministério das Relações Exteriores a política interna e externa de cooperação técnica. Ressalta-se que, nesta fase, no ambiente do Ministério do Planejamento, é criada a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN). No interior do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o então Departamento de Cooperação técnica dialogava com a SUBIN.

No final dos anos 80, mais precisamente em 1987, ao ser criada a FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão), a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi instaurada, constituindo, também, um fundo especial para a manutenção de sua estrutura. Somente em 1996, a agência foi reestruturada, através do decreto 2.070 de 13 de novembro, na qualidade de departamento no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, permanecendo até hoje com essa estrutura.

Sendo o braço executivo do Ministério das Relações Exteriores na política de cooperação técnica, a ABC tem por objetivo, coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, seja em parceria com governos estrangeiros (de países desenvolvidos e em desenvolvimento) ou com organismos internacionais (ABC, 2004, p. 11). Em sua política de cooperação, em sentido amplo, o Brasil adota o conceito de “parceria para o desenvolvimento” (ABC, 2013; IPEA, 2010), que consolida a ideia de compartilhar esforços e benefícios no âmbito da cooperação técnica. É possível, neste sentido, incluir vários segmentos da sociedade, incluindo o setor governamental e o público em geral, possibilitando o acesso mais fácil às tecnologias, informações e a capacitações. Muito embora a cooperação técnica

recebida tenha estado na agenda de políticas públicas no Brasil desde os anos 1950, somente muito recentemente a cooperação técnica prestada adquiriu envergadura e passou, a partir do começo do século XXI, a constituir-se no centro das atenções da ABC. Ainda existem projetos de cooperação técnica recebida, mas principalmente a partir de financiamento nacional (dos ministérios), vinculando agências multilaterais (principalmente as do sistema ONU) e consultorias para projetos específicos em saúde, educação e algumas outras políticas setoriais.

Em um recente estudo publicado sobre Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional entre 2005 a 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aponta que:

No caso da cooperação técnica horizontal, ou Sul – Sul, a atuação do governo brasileiro é balizada fundamentalmente pela missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento. Essa cooperação é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos. Sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais, a cooperação técnica horizontal do Brasil pretende compartilhar nossos êxitos e melhores práticas nas áreas demandadas pelos países parceiros, sem imposições ou condicionalidades políticas. (2010, p. 32).

Por mais que a CTPD seja uma modalidade inspirada na solidariedade, colaboração, compartilhamento de melhores práticas e promoção do progresso, a dimensão política não pode ser afastada. O Brasil identificou através da cooperação técnica uma possibilidade de aproximação eficiente para com os países em desenvolvimento, via *soft power*, fazendo também da cooperação técnica uma plataforma para sua inserção internacional e mecanismo de influência tanto na América Latina, passando pelos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, chegando ao continente africano. América Latina e Caribe, bem como países do continente africano (principalmente os de língua oficial portuguesa) constituem seus principais focos de atuação geográfica³⁵.

³⁵ Segundo dados da ABC de julho de 2010, cerca de 48% dos projetos foram executados em continente africano e cerca de 41% em território latino-americano.

A agenda da CTPD praticada pelo Brasil reflete também seu ideal constitucional para as relações internacionais, reproduzindo as linhas mestras da diplomacia brasileira, explícitas no artigo 4.º da Constituição brasileira. Outro ponto importante a ser destacado e que indica a agenda e o posicionamento político brasileiro em relação à cooperação é a ênfase nos princípios e nas características da CTPD (chamada pelo MRE de Cooperação Técnica Sul-Sul). É flagrante a preocupação brasileira em ressaltar seus valores de não caracterizar sua participação na cooperação como um “doador emergente” e agindo sob demanda apresentada pelos governos parceiros, não condicionando nenhum requisito (democracia ou respeito aos direitos humanos, por exemplo) para interagir na cooperação.

A cooperação técnica sul-sul brasileira caracteriza-se pela transferência de conhecimentos, pela ênfase na capacitação de recursos humanos, pelo emprego de mão-de-obra local e pela concepção de projetos que reconheçam as peculiaridades de cada país. Realiza-se com base na solidariedade que marca o relacionamento do Brasil com outros países em desenvolvimento. Fundamenta-se no princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. A cooperação técnica brasileira é livre de condicionalidades e construída a partir da manifestação de interesse de parte dos parceiros (“demand driven”). O Brasil não se considera um “emerging donor”. Isso faz com que a relação do Brasil com outras partes não seja caracterizada pela coordenação entre doadores. O Brasil considera que a cooperação sul-sul não é uma ajuda (“aid”), mas sim uma parceria na qual as partes envolvidas se beneficiam, ou seja, adota o princípio da horizontalidade na cooperação. (MRE, site oficial, 2011)

Recentemente, em maio de 2013, durante uma viagem oficial à Etiópia para a comemoração dos 50 anos da União Africana, a Presidente Dilma Rousseff anunciou a intenção de reestruturar a Agência Brasileira de Cooperação, proposta enfatizada pelo então Ministro Antonio Patriota, como uma “transformação estrutural” (FOLHA, 2013), durante sua participação em uma palestra na Universidade Federal do ABC. Porém, após dois anos de sua declaração pública, nada de concreto foi realizado ou encaminhado em torno da proposta lançada. Em 2017 a ABC celebrará 30 anos de sua fundação e, em meio à crise política que marca a conjuntura brasileira em 2016, cogita-se de sua possível reestruturação, mas esse debate ainda se limita ao âmbito do Itamaraty. A possibilidade de reestruturação (com a definição de uma carreira específica de analista da cooperação, um marco regulatório próprio, orçamento e fundos para a ação da ABC, entre outros aspectos), se concretizada, pode abrir novas

frentes de ação para a cooperação internacional brasileira, fortalecendo as iniciativas de cooperação Sul-Sul já promovidas pelo Brasil (LEITE, 2011; LEITE, 2013; CONCEIÇÃO, 2015; MUÑOZ, 2016).

2. A FRONTEIRA COMO ESPAÇO DE COOPERAÇÃO

2.1 Fronteiras e os seus significados

O modo de enunciar, conceituar, analisar e trabalhar as regiões de fronteira tem variado substancialmente ao longo do tempo e no espaço, trazendo uma dinâmica própria ao campo de pesquisa e das constatações empíricas. Em outras palavras, pelas situações que envolvem a política e os acontecimentos cotidianos, por mais que convencionados nos tratados internacionais e nos ambientes domésticos de controle estatal, o desenvolvimento das ações locais faz com que cada fronteira seja um ambiente distinto do outro, ambientes singulares entre si e entre os Estados nacionais (OLIVEIRA, 2005). Desta forma, os limites convencionados entre os Estados produzem, além dos próprios limites, territórios habitados pela história e pela cultura, possuindo características que fazem destes espaços únicos, por carregarem suas próprias tensões e, ao mesmo tempo, por serem um primeiro ponto real e empírico para a integração regional.

A fronteira, *a priori* apresentada como um ambiente de dualidade (separação e limite) revela também as diferenças culturais e a preservação das soberanias estabelecidas, bem como um espaço revelador das práticas sociais de trocas comuns e de aproximação (CASTELLO, 1995; OLIVEIRA, 2005; MAX; OLIVEIRA, 2009). Contudo, preliminarmente, é necessário balizar importantes conceitos que auxiliam na discussão sobre os assuntos fronteiriços que cercam as Relações Internacionais, a Ciência Política, o Direito, a Sociologia, a História e a Geografia, áreas do conhecimento que nos propiciaram fontes bibliográficas importantes ao longo deste trabalho. A princípio, teóricos da Ciência Política, da Sociologia e do Direito auxiliam com ferramentas de definição do Estado, seu surgimento e relevância no mundo de hoje. Conceitos tais como soberania e identidade são constitutivos do debate sobre fronteiras desde sua origem. O Estado, na definição do jurista Dalmo de Abreu Dallari que aqui adotamos, agrega valores jurídicos e não jurídicos, consistindo em uma “ordem jurídica

soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em um determinado território” (1995, p.101).

Ainda na discussão sobre o sentido do Estado Moderno, como associação política (*politischer Verband*) e a definição do próprio Estado (*Staat*), o sociólogo Max Weber aborda um sentido baseado em uma definição sociológica, inserida nos meios que seriam próprios para a finalidade do Estado, ou seja, o uso da força física.

Hoje, porém, temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Note-se que território é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência. Daí “política”, para nós, significar a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado (1982, p.98)

Tal definição, uma das mais utilizadas na Ciência Política e na Sociologia para a conceituação de Estado, indica que apenas este é autorizado pela sociedade a empregar a força física com legitimidade e, ao mesmo tempo, sugere que esta autorização social permita que exista uma relação de domínio, sendo fundamental para a existência das instituições políticas e do processo político como um todo, além de remeter à interpretação da construção de alguns importantes elementos constitutivos do Estado. Sendo assim, na visão weberiana, o Estado é a entidade que possui um território sob sua regulação e domínio, onde formula leis e exerce a fiscalização do arcabouço normativo através do uso da força física de modo legítimo e conferido pelos indivíduos que nele se encontram, através de suas instituições.

Desta maneira, percebemos que em uma leitura atual, o território, a soberania e o povo são os elementos fundamentais que constituem o Estado. O território é a base geográfica do Estado, onde o Estado exerce seu poder sobre coisas e pessoas. É no território onde é validada a atuação jurídica do Estado e onde ele exerce a sua soberania e sua ação é delimitada³⁶. Como lembra o

³⁶ Importante mencionar que “delimitação” e “demarcação” não são termos correlatos, pois segundo Stephen Jones (1945, p. 57), “referem a etapas distintas da formação das fronteiras”. A delimitação se refere à decisão de demarcação geopolítica e sua definição está baseada em um tratado ou outro instrumento formal, por sua vez, o processo de demarcação é um trabalho

geopolítico alemão Friedrich Ratzel, “sem território não se poderia compreender o incremento da potência e da solidez do Estado” (apud MORAES, 1990. p. 74), o território é uma atribuição primordial do Estado, estabelece uma estreita ligação entre solo e o Estado (RAFFESTIN, 1993).

Para o geógrafo Claude Raffestin (1993), o território se forma a partir do espaço, sendo o resultado de uma ação conduzida por um ator em qualquer nível. É uma produção a partir do espaço, mas de um espaço construído pelo ator, que apresenta seus planos e a realidade material por meio de um sistema significativo. Como afirma de modo mais explícito Henri Lefebvre, há um processo de passagem de espaço para território:

A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, autoestradas e rotas aéreas, etc. (1978, p.259)

Retomando a proposta de Raffestin, agregada ao sentido descrito por Lefebvre, “território, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a “prisão original”, o território é a prisão que os homens constroem para si” (1993, p. 144). Nesta ótica, o sistema significativo descrito anteriormente, está relacionado à projeção de poder que este ator possui no território e a delimitação de um território está ligada a esta relação lógica de presença, permanência e constante atividade neste espaço construído.

Indicando uma perspectiva ampla do conceito, Rogério Haesbaert (2012, p. 35), aponta que “uma enorme polissemia” acompanha a discussão em torno do conceito de território e que ela é mutável a partir de visões e leituras. Na tentativa de sistematizar esse debate, o autor sintetiza as várias noções de

estritamente técnico que implica a instalação de marcos fronteirizos. (HERNANDEZ, 2015, p. 9). Heloísa Vilhena Araújo, ao transcrever a Nota nº 92, de 25 de março de 1966, da Embaixada em Assunção à Chancelaria paraguaia, redigida pelo Diplomata Guimarães Rosa em 1966, sobre demarcação frisa que: “Fixa-se a divisória, a demarcação executa o tratado. É uma operação definitiva, de valor jurídico e alcance político, com efeitos permanentes. Uma tal demarcação, uma vez aprovada pelos dois países, não mais poderá ser cancelada unilateralmente. Plantam-se os marcos principais, ou de 1ª ordem, assinalando-se os pontos notáveis, e que não deixam dúvida quanto à raia que extrema os dois países. Tais pontos são descritos nas Atas, nas quais se consignam e registram suas coordenadas geográficas, e exarados nas Plantas e Cartas. Isto se chama demarcar (ARAUJO, 2007, p. 149)

território, agrupadas em quatro vertentes (Quadro 3).

Quadro 3. Noções de território agrupadas em três vertentes básicas.

Vertentes	Característica	Difusão	Conceito de território:
Política	Jurídico-Política Espaço-poder Poder institucionalizado	Alta	Espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes relacionado ao poder político estatal.
Cultural	Culturalista Dimensão simbólica Subjetiva	Média	Produto da apropriação ou valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido.
Econômica	Economicista Dimensão espacial	Baixa	Fonte de recursos e/ou produto da divisão “territorial” do trabalho (aqui incorporado ao embate entre classes sociais).
Natural	Equilíbrio Concepção antiga	Baixa	Base das relações entre sociedade e natureza. Comportamento natural do homem em relação ao seu ambiente físico.

Fonte: do autor (2015). Adaptado de HAESBAERT (2012, p. 40-41).

Embora reconheçamos a importância das diferentes vertentes e concepções sobre o território, optamos neste trabalho por uma visão que não se restringe somente a uma dimensão material do território, mas que também dialoga com elementos das perspectivas idealistas (trabalhando características simbólicas na cooperação, por exemplo) e integradoras, como por exemplo, o papel das cidades, grupos e indivíduos na construção do território de fronteira. Como lembra Haesbaert (2012, p. 76):

A implementação das chamadas políticas de ordenamento territorial deixa mais clara a necessidade de considerar duas características básicas do território: em primeiro lugar, seu caráter político – no jogo entre macropoderes políticos institucionalizados e os “micropoderes”, muitas vezes mais simbólicos, produzidos e vividos no cotidiano das populações; em segundo lugar, seu caráter integrador – o Estado em seu papel – redistributivo e os indivíduos e grupos sociais em sua vivência concreta com os “ambientes” capazes de reconhecer e de traçar o espaço social em todas as suas múltiplas dimensões..

Ao abrir estas características em relação ao território e verificar seu caráter eminentemente político e social, abrem-se três distintos posicionamentos: um mais vinculado à ideia do território sendo uma área de relações de poder relativamente homogêneas (SACK, 1986), onde as ações de controle seriam fundamentais para garantir o usufruto dos recursos presentes neste; um segundo com uma visão mais estável sobre o território, implicando uma leitura de território como rede, indicando ao invés de controle, um ambiente de conexão (em diferentes escalas); e, por fim, um posicionamento que pratica uma concepção “multiescalar e não exclusiva (territórios múltiplos e

multiterritorialidade)”, trabalhando uma “ideia de território como um híbrido, entre uma escala material e ideal, seja entre natureza e sociedade, em múltiplas esferas (econômica, política e cultural)”, posicionamento que acompanhamos no presente trabalho (HAESBAERT, 2012, p. 77).

Na visão de Robert David Sack (1986, p.3), territorialidade “é uma estratégia humana para afetar, influenciar e controlar”. Essa visão é ligada a uma determinada área geográfica e a fronteira não pode ser excluída desse olhar, até mesmo porque é possível identificar territorialidades distintas. Contudo, na visão de Haesbaert (2012), percebe-se a necessidade de recategorizar a noção de território, sugerindo uma condição de multiterritorialidade, a qual é oposta à visão de controlar, afetar e influenciar. Dessa forma, o ambiente de troca, interação social e contato, em oposição ao sentido de limite, leva a configurar a fronteira como um espaço múltiplo (KARAS, 2014).

No tocante à autoridade que o Estado exerce, esta característica tem como ponto de partida o ano de 1648, com o fim da Guerra dos 30 anos no continente europeu, onde foi assinada uma série de tratados, ensejando a chamada Paz de Westphalia. A partir de então, uma nova ordem política nasceu na Europa e irradiou, posteriormente, para outros lugares no mundo, gerando o que atualmente conhecemos como o sistema internacional ou interestatal. Essa nova ordem, construída de modo consensual para a época, calçou princípios e noções sobre soberania estatal e de relacionamento entre as nações. Segundo Nicola Matteucci (1998, p. 1179), soberania pode ser definida como:

o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato a Soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido da transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito [...].

A soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível (DALLARI, 1995; BODIN apud BOBBIO; MATTEUCCI, 1998, p.1181), sendo um poder originário do Estado que não depende de outros para seu exercício pleno. Ela é uma, pois não se admite a presença de duas soberanias num mesmo Estado, por ser um poder incontrastável. É indivisível, pois se aplica à universalidade dos fatos ocorridos dentro do Estado. A soberania é inalienável porque quem a detém desaparecerá quando ficar sem ela, ou seja, o poder político é uma função

pública e não se dispõe. Imprescritível, pois está ligada a existência do Estado e não de um indivíduo somente. É um atributo ligado ao poder da organização política e a sua existência permanente.

Segundo Marcial Antonio Riguelme (2005, p. 54), “a soberania se refere à capacidade de decisão e gestão que um estado tem de levar adiante seus projetos e programas, sempre e quando os mesmos não afetem os direitos ou interesses de outras nações”. É necessário compreender o desenvolvimento dos processos de integração econômica e avanços de ações sociais, especialmente em regiões onde os Estados exercem menor capacidade de controle através de seus programas ou políticas públicas no âmbito interno ou por meio de uma política de defesa e de controle do seu território fronteiriço.

O sentido de fronteira remete à ideia de limite, resultante da soberania de um Estado sobre um determinado espaço. Portanto são os limites político-geográficos que conformam os territórios nacionais, dentro dos quais se organizam os diversos aspectos da vida social e do Estado (OLIVEIRA, 1994, p. 54).

Ao passo que a construção do território e da soberania se insere perfeitamente no campo do poder e dos estudos das Relações Internacionais, outro aspecto se faz presente neste trabalho: a fronteira como uma realidade específica marcada por dinâmicas singulares, cingida pela intersecção de estados limítrofes e desencontros das esferas político-administrativas nacionais de cada um destes. É nesse sentido que nos parece importante diferenciar limite de fronteira. Limite é utilizado como linha demarcatória, indicando um extremo, quando existe a separação entre terrenos contíguos ou onde está compreendida uma delimitação territorial (SILVA, 2014). De acordo com Lia Osório Machado (1998, p. 42):

A palavra limite, de origem latina, foi criada para designar o fim daquilo que mantém coesa uma unidade político-territorial, ou seja, sua ligação interna. Essa conotação política foi reforçada pelo moderno conceito de Estado, onde a soberania corresponde a um processo absoluto de territorialização.

Limite é o termo empregado para representar o fim da ligação interna de uma unidade político-administrativa-territorial, sendo a compreensão reforçada pelo sentido contemporâneo de Estado, onde este é o detentor da soberania. Ainda no entendimento lançado por Lia O. Machado (1998), os limites

são orientados para dentro, possuindo características de forças centrípetas, mantidos pelo governo central, não possuindo vida própria, nem sentido material e no campo visual está representada pelo 'marco de fronteira' (vide imagem 1), não tendo vida, nem estando ligado à presença de gente, carregada de sentidos jurídicos e legais, tanto nacionais quanto internacionais, possuindo grande característica de separação, pois separa unidades políticas e soberanias. Assim, os limites, meramente representados como linhas abstratas produzidas para a política e pela burocracia, possuem a função de assegurar um determinado Estado no seu âmbito interno, exercendo, desta maneira, uma contenção da vontade das populações que vivem e se encontram nesses lugares (SILVA, 2014).

Imagem 1. Marco fronteiro I e IV, representando o limite dos Estados. Fronteira Santana do Livramento (Brasil)/Rivera (Uruguai)



Fonte: do autor. Trabalho de campo em 05 de fevereiro de 2015.

Por sua vez, a fronteira está orientada para fora, possuindo características centrífugas, carregada de interesses distintos a dos governos centrais, por isso, considerada um perigo ou ameaça, sendo objeto de controle e vinculação, por exemplo. Contudo, pode ser um fator de integração caso apresente elementos de uma zona de interpenetração mútua e de constantes

relacionamentos sociais, culturais e políticos. Presente no imaginário coletivo como limite e quase sempre vinculadas a uma imagem natural as fronteiras despertam interesse pelo desconhecido. Indicadas pela etimologia, a palavra fronteira remete aquilo que está em frente, o território que está à frente ou nas margens (MULLER, 2005). O termo revela ainda uma particularidade e aplicação sob duas distintas observações: a primeira vinculada à ideia de linha ou limite (*boundary*) e a segunda, uma noção de zona de fronteira (*frontier*). Enquanto uma indica delimitação e demarcação territorial, a outra permite ampliar e integrar os diferentes efeitos da fronteira (MAX; OLIVEIRA, 2009; STEIMAN; MACHADO, 2012).

Por mais conhecidas que sejam as discussões sobre a classificação das fronteiras em naturais e artificiais, Everardo Bauckheuser indica “mais dois princípios basilares da geopolítica” (1952, p. 121) e relaciona os princípios ao que denomina de “leis”, sendo a primeira, a “Lei de Ratzel”³⁷ ou da Faixa de Fronteira e a segunda como “Lei de Sieger”³⁸, ou da artificialidade das fronteiras. No tocante ao entendimento de Ratzel, “a faixa de fronteira é o real; a linha é uma abstração, meramente simbólica” (apud BACKHERUSER, 1952, p. 121), não se percebe, mesmo nos eventos naturais, possuindo meramente uma “feição teórica”. Na ótica de Robert Sieger, “as fronteiras, mesmo as chamadas naturais, são resultado de convenções (bilaterais) ou de imposição (unilateral)”, expondo claramente um posicionamento de que todas as fronteiras são convencionais, ou seja, fruto de uma vontade política de um ou mais atores.

Backheuser ainda aponta para quatro finalidades conceituais da “linha de limites” ou da “faixa de fronteira”, que são: “1) distinguir o meu do teu; 2) proteger o território nacional; 3) isolá-lo, de certo modo, e ao mesmo tempo; 4) facilitar-lhe o intercâmbio com o exterior, isto é, ligá-lo a outros Estados” (1952, p. 91). Importante frisar que o objetivo de definir a superioridade de um determinado conceito de fronteira sobre os outros, está relacionado a superioridade da função designada à fronteira (STEIMAN; MACHADO, 2012).

³⁷ Lei de Ratzel é referente aos ensinamentos de Friedrich Ratzel.

³⁸ Lei de Sieger faz referência ao trabalho de Robert Sieger.

Realizando um estudo a respeito da discussão histórico-geográfica sobre limites e fronteiras internacionais, Rebeca Steiman e Lia Osório Machado (2012) nos apresentam um importante quadro teórico sobre a classificação e a evolução de diferentes concepções. Acerca da divisão, as autoras assinalam a contraposição entre, Thomas Holdich (1916) e Lionel Hyde (1915), com o primeiro discernindo que quanto mais forte e definitiva fosse a barreira física entre as nações, melhor isso seria para a manutenção da paz. Ao contrário, Hyde percebe que o limite político ideal seria uma feição natural que colaborasse com o intercâmbio pacífico, exemplificando o papel de um rio. Sobre o contexto histórico e cultural, é apontada a importância de Richard Hartshorne (1936) nesses temas na criação e evolução dos limites internacionais, que podem ser classificados segundo a paisagem cultural no momento da sua formação. Já sobre o vínculo entre as ideias sobre fronteira e o meio histórico e geográfico, Julian Minghi (1963) indica que as concepções e tipologias de fronteira-limite evoluíram da visão simples de natural-artificial para outras que, possuem por base, a paisagem cultural, a diferença entre comunidades sociopolíticas ou a importância das zonas de circulação (temas que estavam então, surgindo no cenário científico). Por fim, Claude Raffestin (1993)³⁹ apresenta uma crítica aos estudos sobre natureza e função das fronteiras internacionais até então desenvolvidos, afirmando que abordagens anteriores não levaram em consideração a importância da organização espacial sobre as concepções de fronteira, suas funções e seus efeitos.

Em relação à evolução dos conceitos de limite internacional e de fronteira internacional, destacam as autoras supracitadas que opiniões sobre a obediência a um esquema evolutivo-civilizatório (BRIGHAM, 1919), a influência de estudos antropológicos sobre a geografia política (JONES, 1959), os princípios da coesão social e da identidade, a ideia de limite da civilização (LATTIMORE, 1937) e o debate entre franceses e alemães sobre fronteira natural e fronteira-limite vinculada à identidade nacional, contribuíram para a referida evolução (2012, p. 257-263). Contudo, como efeito, hoje, os países se

³⁹ “Na verdade, a fronteira se insere numa categoria particular, pois os Estados-nações tomaram-na como um sinal, no sentido pleno e próprio do termo. Como tal, a fronteira é manipulada como um instrumento para comunicar uma ideologia.... Quando a fronteira se tornou um sinal? Tornou-se um sinal quando o Estado moderno atingiu um controle territorial “absoluto” e tornou unívoca a mensagem fronteira = limite sagrado.” (RAFFESTIN, 1999, p. 166).

importam mais com a remoção de limites ou da redução destes (apud HOUSE, 1980), uma vez que é notório que questões de limite ainda são discutidas e problemas com políticas migratórias, econômicas e de combate contra diferentes tipos de tráfico ilegal estão na ordem do dia como entrave na relação entre alguns países, por mais que existam tentativas e exemplos de cooperação, sobretudo em região de fronteira.

Em sentido complementar, o geógrafo Samuel Whittemore Boggs destaca sua classificação compreensiva das fronteiras em quatro grupos ou classes, sendo: 1) físicas (aquelas marcadas por alguma característica da natureza); 2) geométricas (linhas retas, paralelas, estabelecidas em paralelos e meridianos que ignoram a geografia física e topografia de um país); 3) antropogeográficas (relacionadas aquelas com a prévia delimitação e as preexistentes fronteiras linguísticas, religiosas, culturais e econômicas); e por fim, 4) fronteira compostas, que são aquelas que incorporam os fatores descritos anteriormente (HERNANDEZ apud BOGGS, 1940, p. 25).

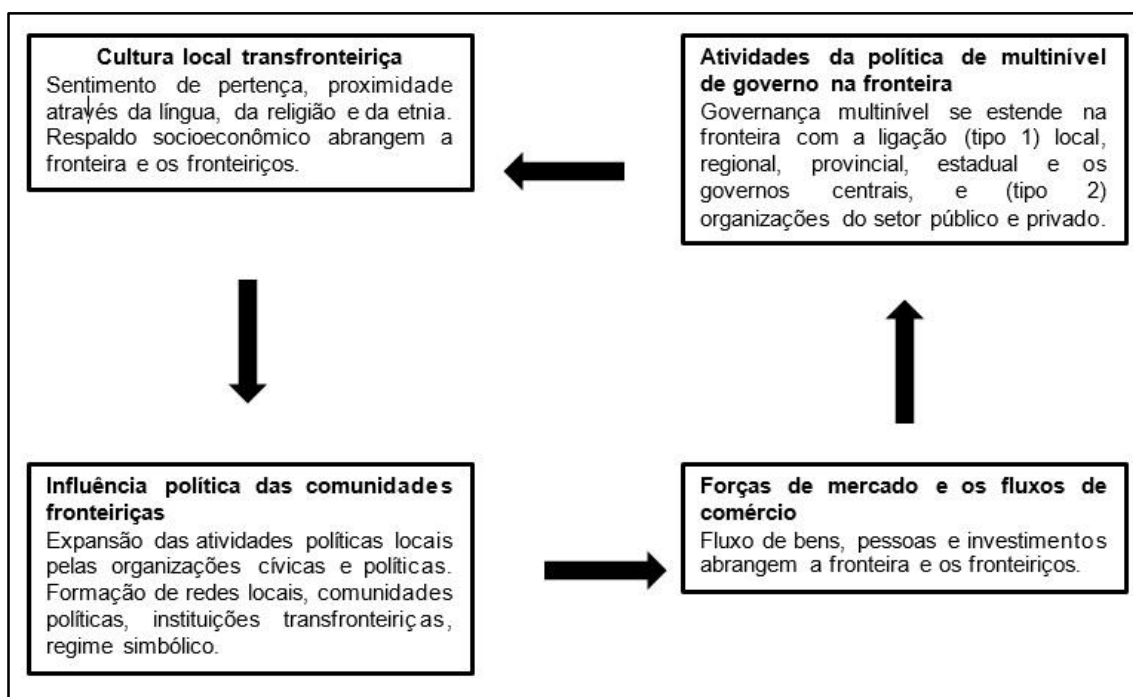
Desde uma posição meramente jurídica, as fronteiras são as expressões físicas da soberania e do controle do Estado-nação, sua interpretação está forjada pelas práticas e atores que ali se encontram. Ou seja, as fronteiras constituem-se numa determinada delimitação territorial que definem onde se encerra e onde se inicia um Estado, estipulando a interrupção do poder de um em relação ao outro, ou como aponta Jean-Baptiste Duroselle, “fronteira política é separação entre duas soberanias” (2000, p.41). A dimensão político-administrativa se faz premente na hora de compreender melhor as fronteiras, indicando, segundo Michel Foucher, que:

[...] são descontinuidades territoriais, com função de marcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um Estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum da coexistência dos Estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados são os únicos pelos quais a sucessão de Estado é automática. Linhas de separação entre soberanias, elas agregam – por uma delimitação seguida de uma demarcação no terreno por meio de pedras e de outros utensílios físicos ou eletrônicos de separação – territórios governados por uma soberania estatal e que formam o quadro de atribuição e da transmissão de uma nacionalidade, de uma cidadania como ligação jurídica de um Estado à sua população constituinte. Não há identidade sem fronteiras. A ordem política moderna implica o reconhecimento, pelos outros, de fronteiras de Estado demarcadas, como base territorial e soberania (2009, p. 22).

Embora o sentido de fronteira ocupe no imaginário coletivo o sentido de limite ou divisa, o sentido atual remete a uma conceituação e, conseqüentemente, a uma indicação de que as fronteiras são espaços de interação (FOUCHER, 2009; HERNANDEZ, 2015), sendo ultrapassada (mas ainda de reconhecida importância) a concepção meramente restrita ao ambiente político-jurídico da separação dos Estados. O sentido recebe as dinâmicas que abarcam as relações sociais, culturais, econômicas e comerciais locais (NUÑEZ, 2010; BRUNET-JAILLY, 2012). Dadas às transformações globais que conhecemos a dinâmica fronteiriça, em Grimson (2000, p. 9), apresenta característica dual, sendo em parte entendidas como fronteiras físicas, territoriais, e por outra, como fronteiras culturais, simbólicas.

Propondo uma “teoria de fronteiras” baseada na importância da perspectiva interdisciplinar e no restauro do interesse dos estudos fronteiriços e suas interações, Emmanuel Brunet-Jailly (2012) observa que os estudos sobre a fronteira estão debruçados em quatro importantes lentes analíticas, a saber: a) as forças do mercado e fluxos comerciais; b) as atividades da política multinível de governo na fronteira; c) a influência política das comunidades fronteiriças; e d) a cultura local transfronteiriça.

Figura 3. Teoria da Fronteira segundo Brunet-Jailly.



Fonte: BRUNET-JAILLY, 2012, p. 645. Adaptação: do autor (2015).

Segundo sua visão, a hipótese principal da teoria proposta é que, apesar das dimensões de análise ou lentes (indicadas na figura acima) se reforçarem e se complementarem, todas elas acabariam convergindo para um modelo do qual resultaria em uma região de fronteira econômica, política e culturalmente emergente e integrada. Assim, mesmo que tais dimensões no plano empírico não se complementem, a proposta teórica permite comparar sob uma mesma ótica, mas também enseja análises empíricas como a que propomos no capítulo 5 desta tese.

Tal comparação a que o autor se refere ainda permitiria escapar da visão de alguns estudiosos de que cada fronteira é única⁴⁰ e que “nenhuma taxonomia de fronteira é conceitualmente possível porque existem muitos tipos de fronteiras”⁴¹ (BRUNET-JAILLY, 2012, p. 644) ou porque nenhuma teoria é suficientemente abrangente para poder receber tais modelos e constatações empíricas, indo de encontro com as propostas já apresentadas no texto, por exemplo. Fechando a posição apresentada, o autor indica que poucos estudiosos dos temas fronteiriços possuem condições de documentar as fronteiras e regiões limítrofes que possuam as dimensões de análise propostas e que tais fronteiras seriam ideais para estudos de casos comparativos, agregando sempre aos debates o estudo interdisciplinar como fator agregador (BRUNET-JAILLY, 2005).

Como visto, a fronteira como limite ou linha divisória pode ser estabelecida por eventos naturais ou fortemente concebida através de ajustes contratuais entre atores, mediante ajustes políticos-jurídicos internacionais. Essa concepção avançou e agregou elementos que vão além dos ajustes mencionados ou dos eventos naturais e agora abarcam valores culturais, econômicos, sociais e políticos locais, cercando o conceito de fronteira, ou a teorização que surge em torno do tema, de elementos complexos que envolvem

⁴⁰ Em recente apresentação, o diretor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da UFMS, Professor Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira, indicou que “a fronteira não é um fato social completo” e tampouco “acredita na generalização conceitual que apregoam tanto na academia, quanto ao senso comum”, reforçando a tese de que cada espaço fronteiriço possui suas particularidades e merece atenção em suas constatações empíricas. In: Abertura do V Seminário de Estudos Fronteiriços – UFMS, Corumbá-MS, 20-22 de maio de 2015.

⁴¹ O trecho em língua estrangeira é: “Such a comparison will also allow us to escape the current view that each border is unique and that no taxonomy of border is conceptually feasible because there are too many types of borders...”

vários ambientes do conhecimento e da realidade local, do território em si.

A fronteira não pode ser mais pensada exclusivamente como franjas do mapa em cuja imagem se traduzem os limites espaciais, demográficos e econômicos de uma determinada formação social. Uma nova definição de fronteira mais abrangente torna-se necessária, capaz de captar sua especificidade - como espaço excepcionalmente dinâmico e contraditório - e a relação desta com a totalidade de que é parte. Para tanto há que deslocar a análise da fronteira de seu antigo terreno empírico, sem que isso signifique afastar-se da história concreta dos lugares. (Grifo nosso) (BECKER, 1988, p. 62).

Seguindo a orientação de Bertha Becker para os estudos sobre fronteira, “alguns aportes funcionam como guias para compreender o avanço conceitual de fronteira” (MÜLLER, 2005 p.577). Alguns autores enxergam a existência de uma região de fronteira e zona de fronteira, caracterizada como sendo “um dado espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados”⁴² (SCHERMA, 2015, p. 20).

Um conceito operacional de região de fronteira é oferecido por Rebeca Steiman, segundo a qual seria uma região onde os Estados buscam cristalizar e estabilizar seu limite político visando à operacionalização de políticas territoriais. Segundo a autora, a região de fronteira é “uma área de largura variável, ao longo do limite político internacional, onde os efeitos espaciais da presença do limite político internacional ocorrem de forma concentrada” (2012, p.155). Nesta região incidem regras diferenciadas de uso do solo, circulação de bens, mercadorias e pessoas, geralmente caracterizada como áreas de segurança dos Estados, denominadas como faixa de fronteira.

⁴² Marcio Augusto Scherma (2015), ao indicar a necessidade de distinguir “fronteira-linha” e “fronteira-faixa”, aponta para a definição do General Meira Mattos, que recupera em sua definição, os ensinamentos de diversos geógrafos políticos, como Ratzel, Kjéllen, Vallaux, Sieger e Prescott, auxiliando com a seguinte definição: “(...) os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são regiões de endosse cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isso, Ratzel justifica sua tese sobre a realidade da faixa e a subjetividade da linha de fronteira (MATTOS, 1990, p. 34)

Tabela 2. Regiões de fronteira (faixas de fronteira) na América do Sul.

País	Característica/ Denominação	Delimitação legal	Fator preponderante	Amparo legal
Argentina	Zona de fronteira e zona de seguridade de fronteiras	Variável (Provincial)	Segurança	Decreto n.º 887/94, Decreto 1648/2007
Bolívia	Zona de seguridade fronteiriça	50 km 20 km	Segurança Socioeconômico	Art. 262, da Constituição de 2009. Lei 3016/2005 Decreto 6737/2009
Brasil	Faixa de fronteira e Zona de integração fronteiriça	150 km	Defesa Socioeconômico	Art. 20, da Constituição de 1988. Lei 6634/1979 Decreto 85064/1980
Chile	-	-	-	-
Colômbia	Zonas de fronteira	-	Socioeconômico	Art. 289 e 337 da Constituição de 1991, reformada em 2005.
Equador	Franja fronteiriça	40 km	Socioeconômico	Art. 249 da Constituição de 2008.
Guiana	-	-	-	-
Guiana Francesa	-	-	-	-
Paraguai	Zona de seguridade fronteiriça	50 km	Segurança	Lei 2532/2005 Decreto 7525/2011
Peru	-	50 km	Segurança socioeconômico	Art. 71 da Constituição de 1993.
Suriname	-	-	-	-
Uruguai	Faixa	20 km com o Brasil	Socioeconômico	Lei 26523/2009 Decreto 5105/2004
Venezuela	Franja de seguridade de fronteiras	-	Segurança	Art. 327 da Constituição de 1999.

Fonte: FURTADO, 2013; STEIMAN, 2012. Adaptação e revisão: do autor (2015).

As regiões de fronteira, como preconizam Receba Steiman e Lia Osório Machado (2012), vivem uma situação duplamente marginal. Em primeiro lugar, tal situação dá-se ao fato de seu isolamento dos centros nacionais de tomada de decisão de seus respectivos Estados, seja caracterizado pela falta de rede de transporte e de comunicação ou pelo peso político e econômico que possuem em face de outras regiões. Ademais, se encontram “formalmente isoladas dos Estados vizinhos pelo papel disjuntor dos limites políticos” (STEIMAN; MACHADO, 2012, p. 266). Ou seja, por não estarem incluídas nos instrumentos de cooperação e concertação internacional promovido pelos seus respectivos Estados nacionais, as regiões de fronteira atuam de maneira informal através de acordos tácitos entre autoridades locais ou subnacionais dos países fronteiriços. Este movimento que inverte a lógica estadocêntrica e que, a partir da fronteira, os relacionamentos políticos-jurídicos-econômicos-culturais

se espraiam para além dos limites estabelecidos em âmbitos hierarquicamente superiores, conferindo o desejo real das comunidades fronteiriças de agilizar e influenciar os Estados nacionais em suas políticas para as fronteiras. Por mais que sofram dos mesmos problemas e efeitos causados pelos limites internacionais, tais regiões (em via de regra) são concorrentes, uma vez que na maior parte dos casos, possuem infraestrutura paralela, desperdiçando recursos e equipamentos públicos, refletindo a concepção de zonas de fronteira como regiões defensivas, fechadas e orientadas para dentro (STEIMAN; MACHADO, 2012).

Assim, as zonas de fronteira se apresentam como um espaço de interação juridicamente impossível, uma vez que estão situadas ao mesmo tempo em Estados distintos, inseridas em suas regiões de fronteira (ver tabela acima). Em outras palavras, as zonas de fronteira são os espaços compostos pelas respectivas faixas de fronteira de cada lado do limite internacional, institucionalizadas ou não pelos seus respectivos Estados.

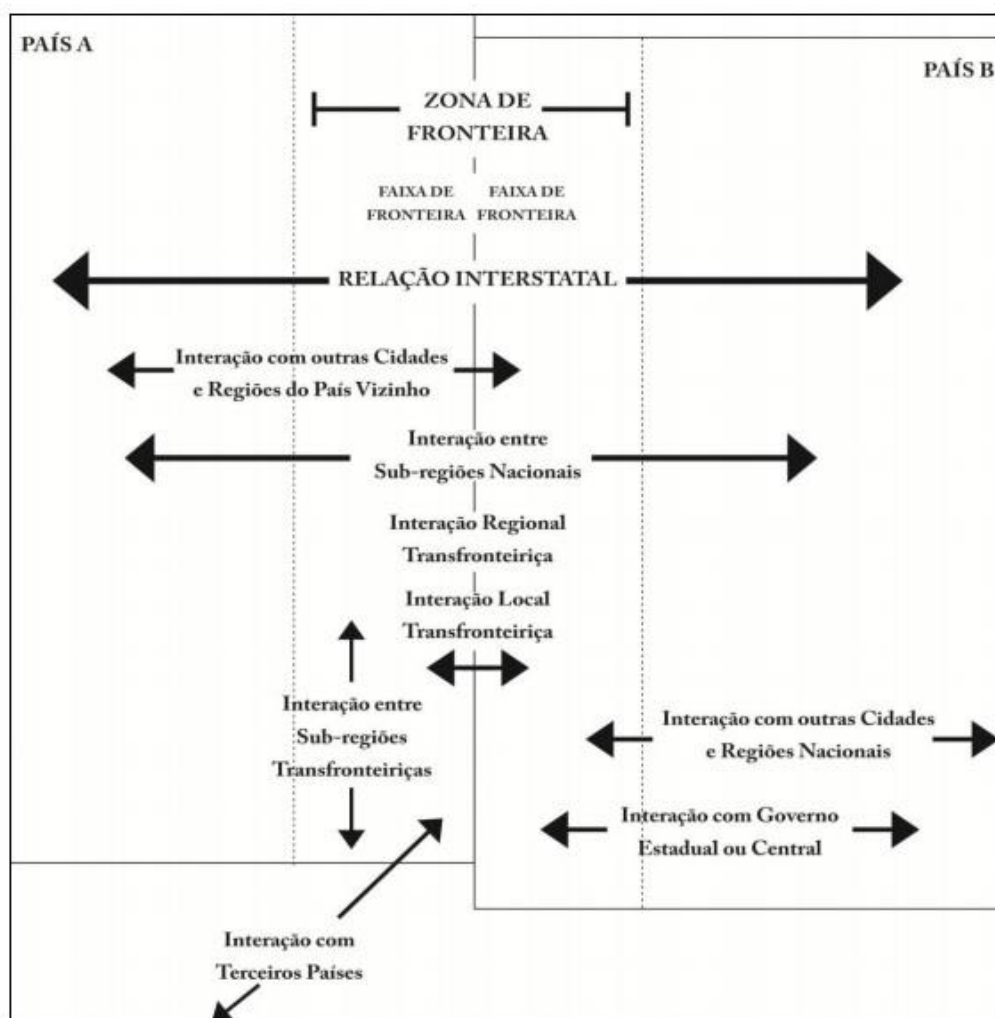
A zona de fronteira seria composta pela faixa de cada lado do limite internacional, caracterizando-se por interações que, embora internacionais, criam um *milieu* próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional. A noção de zona de fronteira não é nova na literatura geográfica e das ciências afins, com suas constantes referências à “região de fronteira (*border zones, border regions*)” (STEIMAN; MACHADO, 2012, p. 272)

A zona de fronteira representa um espaço de interação, composto por um espaço social transitivo e por diferenças oriundas da presença do limite internacional, por fluxos e interações que transcendem tais limites. Em outras palavras, a zona de fronteira é composta pelas ‘faixas’ de fronteira de cada lado do limite internacional, caracterizadas por interações que, embora internacionais, criam um meio geográfico próprio de fronteira, apenas perceptível na escala local/regional das interações transfronteiriças (BRASIL, 2005; 2010).

Produto de processos e interações econômicas, culturais e políticas, tanto espontâneas como promovidas, a zona de fronteira é o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais (BRASIL, 2005, p. 21).

A partir de uma versão preliminar apresentada em 2005, na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração Nacional do Brasil, a zona de fronteira apresenta características de interações interescalares distintos (MACHADO, 2005). O modelo foi baseado em pesquisas (desenvolvidas pelo Grupo RETIS, da UFRJ) sobre a zona de fronteira do Brasil com países vizinhos, levando em consideração as singularidades de cada diversidade dos casos empíricos, o modelo apresenta diversas escalas de interações que ocorrem nessas zonas. As interações regionais e locais são, por muitas vezes, afetadas por interações de outras escalas, principalmente quando relacionadas a eventos fiscais e cambiais.

Figura 4. Interações interescalares em zona de fronteira.



Fonte: BRASIL, 2005; STEIMAN, 2008.

Nesse sentido, Patrícia Sarquis contribui com a visão de que as zonas de fronteira são “amplas franjas territoriais de um lado e de outro das linhas de demarcação geográfico-políticas, nos quais convivem populações com particularidades próprias que as diferenciam de outras partes dos territórios nacionais” (1996, p. 60). Tal diferenciação faz com que a zona de fronteira possua fluxos singulares que ultrapassam as escalas convencionais nas outras regiões. Frisa-se que seja qual for o direcionamento de tais fluxos, estes são dependentes diretos do limite internacional e não da fronteira. Contudo, a existência de redes e fluxos que conseguem romper o limite imposto, faz com que a interdependência de ambas as regiões se fortaleça, criando laços permanentes entre as localidades. Em destaque, o sentido híbrido, babélico e característico aos efeitos globais que a fronteira recebe, torna a zona de fronteira complexa ao olhar do centro decisório dos Estados ou para quem ali não se encontra, como mencionado por Boaventura de Souza Santos (1996, p. 153/155)

[...] a zona fronteiriça é uma zona híbrida, babélica, onde os contactos se pulverizam e se ordenam segundo micro-hierarquias, sendo pouco susceptíveis de globalização... a leveza da zona de fronteira torna-se muito sensível aos ventos. É uma porta de vai-vem, e como tal nem nunca está escancarada, nem nunca está fechada.

Deslocando-se do habitual em matéria de estudos de zonas de fronteira, John House (1980) foca seus estudos baseados na interação e nas experiências entre cidades-gêmeas⁴³, assunto que abordaremos nos capítulos seguintes. Porém, tendo como fonte de análise a zona de fronteira entre México e Estados Unidos, sua pesquisa mostrou o quanto problemática é a concepção de políticas públicas para as fronteiras internacionais e, com isso, propôs um modelo baseado na distinção dos efeitos territoriais da presença do limite internacional, tendo por base os elementos incentivadores dos fluxos transfronteiriços, tais como trabalho, capital, serviços públicos e privados e terra.

As oportunidades de trabalho de um lado do limite internacional (geralmente em um Estado mais desenvolvido), podem caracterizar fluxos de trabalhadores de outro (geralmente menos desenvolvido). Este fluxo também pode estar atrelado aos benefícios e garantias laborais de um lado em

⁴³ O autor analisa as relações entre cidades situadas na fronteira entre México e Estados Unidos. Os conceitos e definições legais sobre cidades-gêmeas no Brasil serão abordados com maior ênfase no capítulo 4.

detrimento do outro, ou ainda, segundo preconiza House, pode alertar em potencial exploração de trabalhadores ilegais na região de fronteira do país desenvolvido, sendo este elemento, mensurável para fins estatísticos e de estudos, dado à constatação empírica do fluxo de trabalhadores.

Em relação ao fluxo de capital, House indica que a zona de fronteira é uma região muito instável, pois está sujeita às variações conjunturais, induzidas por políticas econômica e cambial de cada país, tanto que é comum presenciar o investimento de empresários em ambos os lados da fronteira visando se proteger da instabilidade, ou presenciar a aplicação de recursos ou a instalação de fábricas do lado menos desenvolvido buscando trabalho mais barato e desorganizado, legislações menos rígidas, contudo, os lucros, na visão do autor, seriam drenados através da fronteira do país de origem (apud STEIMAN; MACHADO, 2012, p. 274).

No tocante ao setor de serviços, segundo House, excetuando as zonas de fronteira com nível elevado de integração, muitas cidades apresentam serviços duplicados em seus territórios, confinados em suas jurisdições, ambientes legais e políticos, inibindo os fluxos transfronteiriços. Contudo, a complementaridade de serviços, seja no âmbito público ou privado, muitas vezes está vinculada às ações ilegais ou não coberta pelos instrumentos políticos hierarquicamente superiores, aludindo ao arranjo local, a solução dos problemas e o acesso aos serviços.

A terra é tida como um elemento dos fluxos transfronteiriços e, geralmente, é mais barata do lado do limite do país menos desenvolvido, que por sua vez, irá atrair investimentos advindos do lado mais desenvolvido. Assim, em alguns casos, segundo o autor, aumenta o êxodo rural ou em outros casos, pode levar ao uso de recursos que estavam abandonados, como o desenvolvimento de áreas para a agricultura, cultura extrativista ou instalação de novas áreas industriais (ibidem, 2012, p. 275).

Em suma, tomando a ideia do autor ao indicar os elementos incentivadores dos fluxos transfronteiriços, é possível perceber que tais elementos podem variar se levados em consideração as dinâmicas interestatais estabelecidas nos planos nacional, regional ou local, tornando a zona de fronteira singular e complexa. Primeiramente por não existir nenhuma região

igual à outra, e em segundo lugar, por envolver inúmeros elementos, atores e variáveis na relação transfronteiriça.

A título de exemplo, levando em consideração as interações que ocorrem nas zonas de fronteira da América Latina, e sendo considerada por alguns estudiosos (MULLER, 2005) como uma zona de intensas hibridizações (culturais, econômicas, sociais, etc.) a região ainda carece de integração, face aos acontecimentos transfronteiriços cotidianos. Em uma linha de interpretação distinta, Charles Fawcett (1918, p. 32), aponta que a classificação de fronteira natural ou artificial, como descrita anteriormente, é insuficiente para compreender as funções e dinâmicas de interação nesses cenários, de maneira que propôs analisar as zonas de fronteira a partir de uma dupla alusão: como zonas de separação/proteção e zonas de contato.

Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é a das cidades-gêmeas (Grifo nosso) (BRASIL, 2005, p. 21)

Tendo em vista a relação complexa e o aumento no nível de interação na zona de fronteira face ao relacionamento interestatal e o constante aprimoramento dos processos de integração regional pelo mundo, as cidades presentes em tais regiões ganham cada vez mais destaque, visto que as políticas concebidas para a fronteira passam a ser percebidas pelas comunidades fronteiriças e não mais exclusivamente em atendimento aos interesses e estratégia dos Estados centrais, conferindo assim destaque ao papel subnacional, onde as comunidades locais agem pela proteção e promoção dos seus interesses fronteiriços junto à centralidade estatal, movendo assim a política e os conceitos que recaem verticalmente sobre a zona de fronteira e o limite internacional dos Estados.

Dado este fato, a efetiva integração e cooperação fronteiriça alcançam seus primeiros passos, contudo, carente de legislações específicas e políticas públicas orientadas para as fronteiras, confeccionadas com o auxílio dos fronteiriços. A ação precisa e coerente por parte dos decisores locais, precisa levar em consideração o arcabouço legal e de controle para que as normas nacionais não sejam infringidas, que por muitas vezes, cria elementos

burocráticos que afastam a legalidade ou a oficialidade dos atos, criando um ambiente tácito de cooperação e integração. Contudo, é nas cidades situadas nas faixas de fronteira onde a verdadeira integração transfronteiriça acontece, principalmente na promoção da governança local e convivência pacífica, dentro do ambiente cooperativo.

2.2 A construção de um regime simbólico de cooperação descentralizada transfronteiriça.

Baseado no desenvolvimento dos estudos sobre o regime simbólico da Cooperação Sul-Sul proposto por Emma Mawdsley (2012a; 2012b⁴⁴), que se fundamenta na teoria da dádiva⁴⁵ de Marcel Mauss (1974; 1990) e nos estudos de Tomohisa Hattori (2003), construímos uma proposta de análise do regime simbólico da cooperação transfronteiriça patrocinada pelos governos locais⁴⁶. Se a lógica dominante da ajuda externa dos países ocidentais que são membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE) está calçada na caridade, a cooperação proposta pelos países que patrocinam uma visão alternativa (no âmbito da CSS) está respaldada na solidariedade e no benefício mútuo, apoiada no princípio da “horizontalidade entre os parceiros” (MAWDSLEY, 2012a, p. 257).

O ato de doar, de redistribuir e de receber está ligado a um gesto de reciprocidade, contudo, no modelo horizontal, a proposta é de romper com a relação de superioridade/inferioridade criada pelo estigma da cooperação internacional tradicional onde a especulação sobre a dádiva não recíproca é

⁴⁴ Na obra *From recipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*, a autora aborda de maneira ampla as discussões sobre a atuação dos chamados parceiros de desenvolvimento emergentes e suas implicações para a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em relação à construção do gene da cooperação, a autora apresenta cinco *drivers* históricos, sendo eles: os socialismos, o Movimento dos Países Não Alinhados, a emergência da OPEC, iniciativas das Nações Unidas associadas a cooperação Sul-Sul, e (re)lançamento de programas de cooperação por países que passaram a integrar a União Europeia entre os anos 2004 e 2007 (Estados do leste europeu, em sua maioria).

⁴⁵ *Gift Theory*

⁴⁶ Aplicaremos o termo “Cooperação descentralizada transfronteiriça”, como distinção de “Cooperação transfronteiriça”, pois acreditamos que o primeiro termo é mais apropriado para a ação das entidades subnacionais situadas em faixa de fronteira ou em linha de fronteira que patrocinam relações internacionais com outras entidades congêneres do outro lado da fronteira.

presente (MAWDSLEY, 2012b). De acordo com Mawdsley (2012a, p.263), dado o posicionamento que os parceiros do desenvolvimento criam na promoção de um regime de cooperação horizontal (Sul-Sul), ainda que possuindo diferenças entre eles e assimetrias entre suas capacidades, tais parceiros criam princípios que caracterizam um regime simbólico pautados em algumas características, tais como:

- Identificação de semelhança na exploração colonial e desvantagens sofridas no período pós-colonial, vulnerabilidade diante a globalização promovida pelo consenso de Washington e uma identificação comum em relação aos seus status de 'países em desenvolvimento';
- Com base na experiência compartilhada, a *expertise* em relação às abordagens sobre tecnologia e desenvolvimento é mais apropriada para difusão entre países semelhantes;
- Rejeição explícita às condições de hierarquia entre os Estados, forte articulação dos princípios de respeito, soberania e não interferência;
- Insistência dos resultados benéficos para ambos os lados e oportunidades mútuas nas ações de cooperação Sul-Sul.

Para melhor ilustrar esses preceitos, Mawdsley apresenta o seguinte quadro, ressaltado para a construção heurística da proposta:

Quadro 4. Regime Simbólico da Cooperação Sul-Sul.

Doadores Ocidentais	Parceiros da Cooperação Sul-Sul
a) Caridade	a) Oportunidade
b) Obrigação moral junto aos desafortunados.	b) Solidariedade com outros países em desenvolvimento (terceiro mundo)
c) Expertise baseada em conhecimento, instituições, ciência e tecnologia superiores	c) Expertise baseada em uma experiência semelhante (países pobres, em desenvolvimento, etc.)
d) Simpatia em relação ao diferente e noção distante do "outro"	d) Empatia baseada em identidades e experiências compartilhada.
e) A virtude da obrigação que não gera reciprocidade.	e) Virtude da promoção do benefício mútuo e da reciprocidade

Fonte: MAWDSLEY, 2012a, p. 264. Tradução livre

Esta proposta é propagada através de declarações, discursos, afirmações e nas performances (práticas e mudanças reais nas regiões) dos parceiros registrados pela autora nas obras referenciadas acima. Mawdsley sugere ainda que a teoria da dádiva abre uma possibilidade de pensar que a questão da reciprocidade é aplicada de igual para igual, no sentido de criar uma relação social baseada em parceria mútua, interações benéficas com base em identidade e experiências compartilhadas.

Podemos ligar esta proposta às relações fronteiriças onde o nível de reciprocidade das relações de cooperação tende a ser maior, uma vez que nestes espaços, interesses e necessidades atingem um nível maior de interdependência, principalmente em casos de limites já negociados e pacificados. A construção de um regime simbólico associado à cooperação descentralizada transfronteiriça não está ligada simplesmente ao ato de doar ou somente retribuir mediante condições, mas sim, à capacidade de compreender o outro e construir uma estrutura coletiva (material e imaterial) que sirva para ambos os lados da fronteira. Sustentando um diálogo fronteiriço importante para a região, as entidades subnacionais, inclusive as situadas no Mercosul, acabam por criar um regime de cultura, identidades, experiência histórica e interesses compartilhados, mesmo não sendo atores homogêneos tanto em suas práticas como em sua estrutura econômica, política e geográfica.

Deste modo, sintetizamos a seguir alguns pontos em torno da construção do regime simbólico da cooperação promovida pelas entidades subnacionais fronteiriças, tendo por base os documentos, declarações e experiências de cooperação já praticadas e presentes na região, estimulando a cooperação descentralizada transfronteiriça (RHI-SAUSI; ODDONE, 2012). Assim, elencamos alguns princípios, a saber:

- Identificação da fronteira como zona de cooperação e sinergia entre os países vizinhos;
- Reconhecimento da importância cultural, costumes e relacionamento social de ambos os lados da fronteira;
- Ceticismo em relação aos programas ou políticas públicas que não considerem os interesses e necessidades locais, que não apresentem a possibilidade da participação da comunidade

fronteiriça ou que não estimulem a descentralização das decisões;

- Possibilidade de compartilhar as experiências adquiridas ou aplicar com reciprocidade os ganhos advindos da cooperação;
- Participação em redes de entidades congêneres que possibilitem a agenda de cooperação nas áreas de suas responsabilidades legais e políticas.

Por integrarem um espaço estratégico em seus países, as entidades subnacionais fronteiriças buscam através da prospecção de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento (em destaque para a modalidade Sul-Sul), criar uma coesão territorial importante para o desenvolvimento estratégico de suas regiões, bem como mitigar o efeito da posição periférica em relação aos centros decisores e dos *policy makers* das políticas públicas de seus respectivos Estados.

A partir destas observações, o debate e a investigação sobre a cooperação descentralizada transfronteiriça como uma política pública regional se faz presente. A esse propósito, é necessário compreender o espaço em que esta prática se insere, onde se formulam políticas públicas e se mobilizam diálogos entre entidades subnacionais, em particular as cidades do Mercosul.

2.3. A cooperação descentralizada transfronteiriça no MERCOSUL

O enlace econômico, social, político, de trabalho, de amizade e de parentesco, por exemplo, já estavam presentes nas regiões de fronteira do Mercosul antes mesmo de sua efetiva construção. É evidente que tais laços se desenvolveram ao lado dos conflitos e confrontos entre os soberanos. O Mercosul só ofereceu maior visibilidade a essas relações de proximidade e aos problemas que daí resulta (RHI SAUSI; ODDONE, 2012), trazendo à tona a necessidade de superar econômica, social, política e culturalmente as diferenças e os conflitos. A fronteira se apresenta como um *locus* propício para a interação entre entidades subnacionais fronteiriças, ou seja, um ambiente profícuo para a integração plena e real do Mercosul. No ambiente fronteiriço do bloco, onde há uma maior vivência do processo de integração de forma horizontalizada, as

entidades subnacionais fronteiriças e a população que ali vive, criam seus próprios meios de interlocução social e interação econômica, exercitando a interdependência local. Dentro dessa perspectiva, Soldatos destaca a interdependência regional e a proximidade geográfica como fatores determinantes para a paradiplomacia e para a cooperação transfronteiriça.

[...] a proximidade geográfica e demográfica, a interdependência ambiental, as afinidades culturais, e a complementaridade econômica - fatores microrregionais - levam a cooperação transregional ou transfronteiriça e à paradiplomacia. (SOLDATOS, 1990, p. 48-49)⁴⁷

Em sentido complementar, Ivo Duchacek (1990, p. 16) indica que a proximidade geográfica é fator importante para as atividades paradiplomáticas, atribuindo especial atenção a uma de suas categorias básicas: a “paradiplomacia regional transfronteiriça”, que segundo a classificação do autor⁴⁸ refere-se às relações institucionais, formais ou informais que ocorrem nos ambientes fronteiriços entre atores subnacionais vizinhos para a solução de problemas comuns. Brian Hocking (2004, p. 86), é outro autor que considera o fator geográfico como variável importante. Para ele, “a proximidade territorial estimula o desenvolvimento de relações transnacionais e transgovernamentais entre as autoridades regionais e os países vizinhos”. A partir dessas perspectivas, podemos refletir que, além da associação já demonstrada entre paradiplomacia e integração regional, existe também uma forte relação entre paradiplomacia (e consequentemente cooperação descentralizada) e fronteira, sendo a segunda uma forte determinante da primeira.

Porém, divergindo em parte dos autores acima citados e utilizando-se do caso argentino, Damián Paikin (2010) alega que a premissa de que a geografia condiciona a política, fazendo com que as províncias fronteiriças desenvolvessem um vínculo maior com o processo de integração regional mercosulino não é totalmente adequada ou está fortemente atrelada a tais condições. Apesar das províncias fronteiriças de Formosa e Misiones serem classificadas pelo autor como possuindo “alta vinculação”, o mesmo não ocorre

⁴⁷ O trecho em língua estrangeira é: [...] geographic and demographic proximity, environmental interdependence, cultural affinities, and economic complementarity – micro-regional factors – lead to transregional or transborder international co-operation and paradiplomacy.

⁴⁸ Duchacek classifica a paradiplomacia em termos geopolíticos em: paradiplomacia regional transfronteiriça, transregional ou macrorregional e paradiplomacia global. (1990, p. 16).

com a província de Corrientes, que faz fronteira com três membros do bloco (Paraguai, Brasil e Uruguai). Ao mesmo tempo, a província de Tucumán, que não faz fronteira com nenhum país, aparece como possuindo “alta vinculação”. Mesmo indicando a importância da questão fronteiriça como fator gerador de integração regional com os vizinhos, o autor faz questão de ressaltar que ela por si só não explica esse processo. Além da situação geográfica, outras variáveis condicionam as ações das províncias com relação ao Mercosul, tais como questões econômicas (quanto maior a integração comercial com o bloco, maior o interesse em participar de suas decisões e de desenvolver atividades paradiplomáticas) e o grau de relação com o Estado central (quanto maior a centralidade política e econômica da província no contexto nacional, menor é o seu interesse em participar das decisões do Mercosul e de desenvolver atividades paradiplomáticas pelo fato de já sentir-se representada pelo governo nacional) (BANZATTO, 2016).

Em um sentido dinâmico e estrito do Mercosul, é justamente nas regiões de fronteira que a paradiplomacia e a cooperação descentralizada ganham maior ênfase, já que em virtude da aproximação territorial, as unidades subnacionais fronteiriças tendem a compartilhar um maior grau de interesses e necessidades comuns, facilitando assim a cooperação e a integração⁴⁹.

A preocupação em promover uma aproximação com os países vizinhos é uma política recente que inverte a lógica de “estar de costas” para os países que estão territorialmente próximos. No período geopolítico em que as fronteiras tinham enfoque de contenção, a preocupação com as infraestruturas de ligação com os países limítrofes era praticamente nula. Contudo, a inversão dessa lógica, no cenário contemporâneo, caracterizado por tendências de integração regional, torna-se estratégico a conexão física entre os dois países (DIETZ, 2008, p.18).

A integração de países em blocos regionais poderá transformar as regiões de fronteira, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos (STEIMAN, 2002, *apud* FURTADO, 2011, p. 373).

Deste modo, fortalecem o propósito das interações políticas das entidades subnacionais situadas em fronteiras do bloco, pois os relacionamentos de todas as ordens perpassam os limites impostos pela política e pelo direito, que por vezes, se apresentam como elementos basilares das relações entre os

⁴⁹ Dados da ALADI (Associação Latinoamericana de Integração) de 2002, já indicava que a região fronteiriça do Mercosul é a que indicava maiores índices de intercâmbio comercial em toda a América do Sul (2002, p. 29). (Ver em DIETZ)

Estados Nacionais.

Na América do Sul, as regiões transfronteiriças passam a ganhar destaque e importância na agenda política regional no final da década de 1960, com a entrada em vigor do Tratado da Bacia do Prata (1969), que indicou como objetivo a promoção do desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável, tratando de temas como a facilitação da navegação, utilização racional da água, preservação do meio ambiente, do aperfeiçoamento das interconexões viárias, elétrica e de comunicação, além de tratar sobre complementação econômica e outros assuntos.⁵⁰ Em 1988, é assinado o Protocolo 23 do Acordo de integração e cooperação econômica Argentina-Brasil, que conferiu às regiões fronteiriças visibilidade e oficialidade nas relações bilaterais. Tais passos ensejaram em 1991 na assinatura do Tratado de Assunção, que inaugurou uma nova fase da integração e cooperação no cone sul da América do Sul.

De início, o foco de ação do Mercado Comum do Sul se concentrava em ações comerciais, uma pauta voltada às questões alfandegárias e reduções tarifárias, com pouco espaço para a construção de outras agendas. Após alguns anos de existência, o Mercosul apresenta hoje uma estrutura institucional própria e transborda sua agenda para temas que vão além das questões comerciais e tarifárias. O processo de integração mercosulino atravessou algumas fases que foram importantes entre crise, revitalização e amadurecimento.

Por se pautar em uma proposta com maior aproximação, via interesses convergentes entre os Estados Partes, o Mercosul busca atualmente construir um espaço não somente pautado no comércio (ideia inicial e objetivo principal seguindo a noção de “regionalismo aberto” dos anos 1990), mas permitindo relativa participação de outros atores no seu processo decisório e institucional. Assim, as entidades subnacionais buscam interagir na busca de oportunidades de investimento, negócios, ações de cooperação, espaços

⁵⁰ Ratificação pelo Brasil: DL nr. 682, de 15/07/69, publicado em 16/07/69. Promulgação pelo Brasil: DEC nr. 67.084, de 19/08/70, publicado em 20/08/70. Artigo 1 do Tratado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/anexo/and6708470.pdf Acesso em 21 de janeiro de 2016.

políticos e em alguns casos, com vistas à construção de um regime simbólico de identidades e interesses dentro do Mercosul, como apresentado.

Mesmo que em sua origem o Tratado de Assunção enfatize o sentido integracionista do Cone Sul com a pauta comercial ocupando grande parte da construção desse sentido da integração, outras discussões permeiam e influenciam as instâncias decisórias do bloco, sobretudo, a criação de grupos de trabalho e instituição de órgãos distintos para atender à crescente demanda de diálogo intrabloco nos mais variados temas⁵¹.

Nesse sentido, foi instituído no ano de 2002 o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF)⁵², criado através da Decisão do CMC n.º 05/02, sob o fundamento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração”⁵³ é uma ação inovadora, pois não existia no Mercosul nenhum instrumento pertinente que facilitasse as relações entre as populações fronteiriças e questões correlatas. O grupo de trabalho foi criado com o objetivo de propiciar a melhoria da qualidade de vida das populações vivendo em região de fronteira, elaborar propostas de instrumentos normativos destinados a facilitar as relações entre as comunidades fronteiriças, tanto em aspectos comerciais como em assuntos ligados à saúde, à educação, à segurança, a migrações, trabalho, transporte, desenvolvimento econômico e outros que pudessem impulsionar a integração entre comunidades de fronteira.⁵⁴

⁵¹ Grupos de trabalho ad hoc do GMC - Grupo Ad Hoc Setor Açucareiro (GAHAZ); Grupo Ad Hoc para Examinar a Consistência e Dispersão da Tarifa Externa Comum (GAHTEC); Grupo Ad Hoc para a Superação das Assimetrias (GAHSA); Grupo Ad Hoc para os Setores de Bens de Capital e de Bens de Informática e Telecomunicações (GAH BK/BIT); Grupo Ad Hoc Biocombustíveis (GAHB); Grupo Ad Hoc Domínio MERCOSUL (GAHDM); Grupo Ad Hoc para a Eliminação da Dupla Cobrança da Tarifa Externa Comum e Distribuição da Ren da Aduaneira (GAHDOC); Grupo Ad Hoc Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (GAHFOPYME); Grupo Ad Hoc de Consulta e Coordenação para Negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC)(GAH OMC-SGPC); Grupo Ad Hoc para a elaboração e implementação da Patente MERCOSUL(GAHPAM); Grupo Ad Hoc de Regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL(GAHRECAM).

⁵² Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0502p.asp>> Acesso em 27 de junho de 2015.

⁵³ Artigo 1.º da DEC. CMC 05/02

⁵⁴ Artigo 2.º da Dec. CMC 05/02.

Apesar do pouco dinamismo nos seus primeiros anos de funcionamento, alguns temas relevantes ao aprofundamento do processo de integração foram debatidos no grupo, como, por exemplo, o Anteprojeto de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (vide notas 119, 120 e 121 e anexo c), que visa melhorar a qualidade de vida da população de fronteira em termos econômicos, de trânsito, de regime de trabalho, de acesso aos serviços públicos e de educação.⁵⁵

As poucas reuniões desenvolvidas se deram sem a representação de populações fronteiriças: somente os governos participaram, em total ausência de unidade subnacional, tratando a cooperação fronteiriça segundo uma lógica absolutamente *top-down*. (ODDONE; RHI SAUSI, 2009: 64)

Ocorre que as entidades subnacionais pouco participam desta proposta, uma vez que, neste ambiente, as deliberações são tomadas em um sentido vertical e de modo hierarquizado, onde essas entidades subnacionais pouco influenciam nas decisões. De acordo com informações veiculadas nos sites oficiais do Mercosul e dos Estados Partes, existia planejamento de retomada de trabalho do GAHIF (SAF, 2013; MERCOSUL, 2013), porém sem avanços representativos.

Através de uma crescente demanda política foi criado em 2004 o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁵⁶. Mesmo estando vinculado institucionalmente ao GMC, o FCCR tem uma dinâmica própria de organização, atuação e articulação, sendo dividido em dois comitês (um para municípios e outro para Estados-federados, departamentos e províncias) e sua finalidade é estimular o diálogo e cooperação entre as entidades subnacionais do MERCOSUL. Sendo um dos eixos principais de atuação⁵⁷, a integração fronteiriça é tema recorrente no foro, assim como o estímulo das entidades localizadas em zonas de fronteira e a promoção da identidade regional e políticas públicas para a região.

São eixos do FCCR (BRASIL, 2012):

⁵⁵ Ata n.º 01/11 da XI Reunião do GAHIF. Ver Estatuto da Cidadania do Mercosul (Plano de Ação)/ Dec. CMC n.º 64/10.

⁵⁶ Dec. CMC 41/04

⁵⁷ Integração fronteiriça, cidadania regional e integração produtiva.

- a) **Cidadania Regional:** Valorizar a identidade regional, ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social de cidadãos do Mercosul por meio da elaboração de políticas públicas comuns de Saúde, Educação, Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Segurança Cidadã e Promoção da Equidade.
- b) **Integração Produtiva:** Fomentar a integração comercial e de cadeias produtivas regionais por meio da criação de negócios e oportunidades de desenvolvimento para incrementar o nível da economia formal e reduzir as assimetrias regionais.
- c) **Integração Fronteiriça:** Fortalecer a integração regional na zona fronteiriça por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais.

Com o intuito de reforçar essa dinâmica, o FCCR criou o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, no ano de 2008 (GTIF), na ocasião da VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR (Ata Nº 01/08)⁵⁸. Seu objetivo é promover estudos sobre o tema, além de inserir a discussão dos problemas fronteiriços dentro do Mercosul, contribuindo com o crescimento do bloco, tendo como ponto de partida as perspectivas e necessidades das entidades subnacionais. A criação de grupos de trabalhos e ambientes dedicados à temática da integração fronteiriça tem sido importante para o crescimento institucional do bloco. A maior articulação entre as entidades subnacionais, reuniões técnicas especializadas, seminários temáticos e projetos comuns, em uma primeira vista, demonstram avanços, principalmente pela construção de instrumentos de cooperação entre as entidades e pela ênfase nos assuntos e interesses compartilhados em torno da proposta da integração fronteiriça promovida pelas entidades subnacionais do Mercosul.

A integração fronteiriça busca promover o desenvolvimento compartilhado dos territórios fronteiriços do Mercosul, destinando especial atenção a uma região repleta de complementaridade de toda ordem, pouco condicionados às amarras das burocracias estatais, onde a dinâmica local é

⁵⁸Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-dos-coordenadores-nacionais/copy_of_vii-reuniao-de-coordenadores-do-fccr-ppta-2008/ata-vii-reuniao-coord-fccr-ppta-2008/> Acesso em 27 de junho de 2013.

movida por necessidades e vontades que por vezes fogem do escopo legal (OLIVEIRA, 2005). As relações fronteiriças no Mercosul têm dinâmica própria, onde as cidades, Estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Partes, constroem laços de proximidade tentando promover um maior nível de interdependência com outros espaços sociais e políticos, apresentando “tendências descentralizadoras, com maiores níveis de capacidade para a complementaridade e, até, competitividade nos mercados internacionais (sobretudo os mais próximos)” (OLIVEIRA, 2005, p. 382).

A mudança do sentido da fronteira, rompendo com o antigo paradigma em que predominava seu sentido de separação, caminhando então para um ambiente de cooperação, também indica avanços significativos para o processo de integração ao refletirem na percepção e no comportamento dos Estados Parte do Mercosul. Assim, as entidades subnacionais situadas na fronteira também são consideradas atores que participam da construção de um regime simbólico composto de interesses compartilhados e comportamentos políticos em prol da integração e da cooperação. Se é crescente o engajamento das entidades subnacionais no plano internacional, a cooperação internacional via dimensão descentralizada pode ser considerada a principal área da agenda da paradiplomacia mercosulina. Tanto na modalidade bilateral ou no ambiente institucional, as ações de irmanamentos de cidades, intercâmbios de melhores práticas ou a presença em redes transnacionais de entidades congêneres são exemplos de atividades de cooperação internacional que abarcam as cidades, departamentos, estados-federados, regiões e províncias.

Além dos espaços institucionais de integração e cooperação fronteiriça do Mercosul, destacam-se também algumas iniciativas extra institucionais envolvendo a formação de associações de cooperação descentralizada transfronteiriça, como o Conselho de Desenvolvimento e Integração do Sul (CODESUL), a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA) e a Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL).

Presente desde o ano de 1961, o CODESUL nasceu quando os estados do Rio Grande Sul, Santa Catarina e Paraná assinaram um convênio

criando o referido Conselho com o intuito de fortalecer as atividades comuns junto ao governo federal e também de fortalecer a agenda política da região sul do Brasil. Em 1982, o conselho cria o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE) com o intuito de solucionar históricos problemas de desequilíbrio regional da região. O Mato Grosso do Sul foi incorporado ao conselho em 1992. Além de atuar como um foro para ações coordenadas por parte dos quatro estados participantes, o CODESUL busca a integração e a cooperação com governos subnacionais de outros países, principalmente da América do Sul, com destaque para a sua aproximação com a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECENEA-Litoral), formada pelas províncias argentinas de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones e Santa Fé com o objetivo de estimular a integração do nordeste argentino com as regiões vizinhas. Em 1993, após reuniões e encontros, houve a assinatura do anexo III do Protocolo nº 23 (Regional Fronteiriço) (anexo a) do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil, formalizando a parceria CODESUL/CRECENEA-Litoral⁵⁹. Complementando a respeito de sua importância, “a iniciativa CODESUL/CRENECEA-Litoral tem se mostrado o principal bloco de iniciativa de governos subnacionais dentro do Mercosul” (PRADO, 2013, p. 89), servindo também como uma espécie de governança regional na qual os dez governos subnacionais envolvidos agem de forma conjunta em questões envolvendo infraestrutura, saúde, cultura, educação, turismo, meio ambiente, ciência e tecnologia, cooperação técnica e segurança (MEDEIROS, 2008; *apud* JUNQUEIRA, 2014).

O ZICOSUL, por sua vez, busca fortalecer o comércio exterior e a integração econômica, social e cultural, das regiões que o compõem⁶⁰ com o intuito de promover o seu desenvolvimento e a sua inserção no contexto internacional⁶¹. A iniciativa possui cinco eixos principais: a formação de parcerias

⁵⁹ Disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1989/b_47/ Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

⁶⁰ As regiões de Tarapacá, Antofagasta e Atacama (Chile); os departamentos de Potosí e Tarija (Bolívia); as províncias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Formosa, Chaco e Misiones (Argentina); e os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná (Brasil), além da República do Paraguai e localidades do Peru.

⁶¹ Disponível em: http://www.zicosur.org.ar/Nueva_ZICOSUR/espanol/index1.php?pag=objetivos. Acesso em 17 de janeiro de 2016.

com os países asiáticos; a logística de transportes (via corredores de exportação bioceânicos, envolvendo a Hidrovia Paraguai-Paraná; o suprimento de energia (gás natural proveniente da Bolívia); a exploração do turismo na região e a defesa do meio ambiente mediante a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável.

Entendemos que a cooperação internacional, sobretudo no ambiente fronteiriço do Mercosul (contando com o empenho das entidades subnacionais), pode promover a integração e a prosperidade entre os parceiros locais, principalmente se os princípios da Cooperação Sul-Sul forem instituídos, onde o respeito às diferenças é ampliado e o espaço para as condicionalidades é mitigado. Neste sentido, a mensagem política e simbólica da Cooperação Sul-Sul (CSS)⁶² é sentida no Mercosul e se reflete hoje em seu ideário institucional, tanto na recém-publicada Decisão do CMC n.º 23/14 (Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL), como na formação de espaços institucionais inseridos no FCCR, como no Fundo de Convergência Estrutural, o FOCEM, onde a participação das entidades subnacionais e o diálogo fronteiriço são prementes. Por meio deles, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela buscam pavimentar, através de suas práticas de cooperação, uma via sólida de relacionamento mútuo e equânime.

O Brasil, considerado uma potência regional (NOLTE, 2011) ou potência emergente (KORNEGAY, 2012), é o único país da região que pratica maior diversificação de sua cooperação (estando presente na América Latina, no continente africano e, em menor medida, no continente asiático). Contudo, a visão governamental para a região de fronteira tem modificado, em anos recentes, a antiga percepção para a região (defesa/segurança), passando por um estágio de reanimação das políticas públicas em faixa de fronteira, visando ao desenvolvimento *lato sensu* (FURTADO, 2012), refletindo diretamente nos Estados Partes do Mercosul, onde se nota a presença marcante da responsabilidade brasileira e dos outros membros do Mercosul na promoção de

⁶² Conceito amplo e poroso. Seguindo a definição das Nações Unidas (PNUD), CSS é a integração entre dois ou mais países em desenvolvimento que buscam promover seus objetivos para o desenvolvimento no plano individual ou coletivo mediante a troca de experiência, atitude, recursos e conhecimento técnico. (SURASKY, 2009).

levantamentos e proposições de ações, como se nota nos documentos oficiais do FCCR⁶³.

Como exemplo desta responsabilidade citamos a formulação inédita no âmbito do Foro de um plano de ação, envolvendo todos os membros e estruturas burocráticas a fim de dar maior organização e funcionalidade, conferindo metas, ações e responsabilidades aos agentes e decisores do FCCR e GMC. Aprovado no ano de 2012, através da Decisão CMC n.º 54, o plano entrou em vigor para os anos de 2013-2014, onde destacando o Eixo Integração fronteira, 15 ações foram estabelecidas, apoiadas em macro atividades.

Quadro 5. Plano de Ação FCCR 2013-2014 – Eixo: Integração Fronteira.

Macro Atividade	Ações	Responsável	Atividades
Articular ações de cooperação entre aos atores subnacionais e locais situados na fronteira (PEAS)	Identificar boas práticas de cooperação na faixa de fronteira	Presidência Pró-Tempore	Contatar instituições governamentais e acadêmicas para levantamento de informações.
	Promover ações e estratégias concretas nas regiões de fronteira com instituições educativas	Presidência Pró-Tempore	Identificar estratégias e ações em curso nas regiões de fronteira
	Identificar, fortalecer e ampliar a participação de municípios no programa escolas de fronteira	Presidência Pró-Tempore	Identificar os municípios que fazem parte do programa escolas de fronteira
	Articular as políticas e promover e apoiar acordos que garantam acesso à saúde pública.	Presidência Pró-Tempore	Identificar e participa do grupo (SGT n.º 11) em que se discute a saúde em área de fronteira
Apoiar a elaboração de legislação fronteira e estimular a sua respectiva implementação	Acompanhar a tramitação de projetos legislativos relacionados à integração fronteira	Presidência Pró-Tempore	Desenvolver mecanismos de acompanhamento integrado com os legislativos nacionais
	Articular a apresentação de projetos legislativos junto aos parlamentares de cada país	Presidência Pró-Tempore	Sensibilizar os parlamentares de cada país

⁶³ Plano de Ação do FCCR 2013-2014, aprovado pela Decisão n.º 54/12, sessão integração fronteira. Disponível em: <http://fccrmercursosur.org/web/plan-de-accion/>. Acesso em: 10.03.2014.

Reativar o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça	Sistematizar e analisar os resultados obtidos durante o funcionamento do GT	Brasil	Levantamento dos resultados obtidos durante o seu funcionamento
	Pactuar a agenda de trabalho do GT, regular e periódica	Presidência Pró-Tempore	Definir temas prioritários (saúde, educação, segurança, etc)
	Aproximar atores institucionais do Mercosul que tratam do tema de fronteira	Presidência Pró-Tempore	Programar encontros conjuntos do GT com os comitês de fronteira
	Elaborar propostas de criação de unidades produtivas em setores necessários, estratégicos e intensivos em mão de obra	Presidência Pró-Tempore	Criar subgrupo de trabalho para elaborar e criar propostas
Definir agenda estratégica do FOCEM para a zona de fronteira	Fortalecer as demandas do FCCR junto ao FOCEM	Presidência Pró-Tempore	Realizar reuniões com as respectivas UTNF's
	Propor criação de programas	Presidência Pró-Tempore	Integrar os programas do FOCEM
Monitorar e avaliar o projeto de cooperação com a AECID de Governança Fronteiriça	Monitorar as atividades do projeto	Brasil	Convocar para encontros bimestrais os atores envolvidos na elaboração e execução do projeto
	Visitas técnicas e contatos com atores do projeto	Brasil	Realizar contatos oficiais juntos aos parceiros do projeto (Universidades brasileiras e estrangeiras, AECID e atores subnacionais)
Criar espaços para construção de políticas públicas integradas para as comunidades tradicionais afrodescendentes nas linhas de fronteira	Apoiar a criação de foros e fundos de desenvolvimento para as regiões de fronteiras	Brasil/Uruguai	Convocar os governos subnacionais da região (Brasil e Uruguai) para debater a criação de um foro e fundo.

Fonte: MERCOSUL/CMC/DEC. n.º 54/12. Adaptada pelo autor.

Desse modo, como instrumento promotor do processo de integração regional e de importante inserção política, o FCCR se apresenta como facilitador do diálogo e da cooperação entre as unidades subnacionais do bloco, estimulando a participação em projetos do FOCEM, programas de cooperação e de ações bilaterais promovidas pelos Estados Partes através de suas políticas públicas internas que apontam a região de fronteira como um campo de ação governamental. Assim, as entidades subnacionais têm a oportunidade de construir mecanismos mais sólidos de capacidade de coordenação de suas atividades de cooperação descentralizada e sua inserção internacional pode

apresentar ganhos efetivos, como a concretização de parcerias estratégicas para o desenvolvimento local.

Quadro 6. Plano de Ação FCCR 2016-2017 – Eixo: Integração Fronteiriça.

Ações	Objetivos	Responsável
Articular o tratamento de propostas legislativas com parlamentares de cada país	Promover o desenvolvimento de legislação fronteiriça e estimular a sua aplicação	Presidência Pró-Tempore
Liderar agenda de trabalho fronteiriço	Reativar o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça no âmbito do FCCR e acordar agenda de trabalho periodicamente	Presidência Pró-Tempore
Articular-se com atores institucionais do Mercosul responsáveis pelas questões de fronteira		
Identificar e encorajar a participação de governos locais no programa “Saúde de Fronteiras (SGT n.º 11)	Identificar as necessidades de cooperação fronteiriça no âmbito do FCCR e acordar agenda de trabalho periodicamente	Venezuela/Brasil
Articular propostas entre governos nacionais, subnacionais e locais	Fortalecer a integração regional nas zonas fronteiriças	Presidência Pró-Tempore
Propiciar mecanismos de alerta precoce na Bacia Platina	Gestão local de riscos em zonas fronteiriças	Argentina
Promover a capacitação em redução de riscos		

Fonte: MERCOSUL/CMC/DEC. n.º 48/15

Ao apontar a necessidade de reativação do grupo de trabalho sobre integração fronteiriça, observando⁶⁴ o plano de ação do FCCR para os próximos anos, fica evidente que o tema ainda necessita ser trabalhado com maior atenção por acadêmicos e, sobretudo pelos decisores e formuladores de

⁶⁴ Dentro da discussão do FCCR, em seu plano de ação para os anos 2013-2014, aprovado pela DEC 54/12 do CMC, foram apontados as seguintes diretrizes para a área da integração fronteiriça: Articular ações de cooperação entre os atores subnacionais e locais na fronteira; b) Apoiar o desenvolvimento de legislação de fronteiras e incentivar a sua respectiva implementação; c) Reativar o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça; d) Definir agenda estratégica do FOCEM para áreas de fronteira; e) Acompanhar e avaliar o projeto em cooperação “Governança Fronteiriça” com a AECID; f) Criar oportunidades para o desenvolvimento integrado de políticas públicas para as comunidades tradicionais e afrodescendentes nas áreas de fronteira.

políticas públicas, uma vez que desde 2012 o tema é lembrado em reuniões de planejamento. O ano de 2015 ainda apresentou um vácuo de planejamento, uma vez que não houve preenchimento de ações, pois as ações dos primeiros anos ainda não haviam sido implementadas satisfatoriamente e por este motivo, o segundo plano de ação somente foi possível ser elaborado para os anos de 2016-2017. Ademais, como pesquisa de campo e tendo participado de três reuniões *in loco* do FCCR ao longo da pesquisa de doutorado, ficou evidente a falta de comprometimento dos governos locais, de certa forma negligenciando a agenda para os governos nacionais presentes, destacando poucos interessados, onde os mais envolvidos nas temáticas e discussões eram os representantes de cidades-gêmeas.

Seja no ambiente do foro consultivo ou no âmbito do GMC, a necessidade de discussão permanente dos assuntos que envolvem a fronteira está na ordem do dia do processo decisório. O tema fronteira faz parte da pauta da integração regional e pode ter seus conteúdos e avanços dificultados pelos dilemas políticos e institucionais que o Mercosul tem apresentado mais recentemente.

Destaca-se neste cenário, o intergovernamentalismo: modelo de processo de integração no qual o Mercosul é calçado. Ainda, as políticas para a fronteira são formuladas pelas “capitais” e não pelas localidades, sendo essas, pouco ouvidas ou consultadas, acarretando em atrasos burocráticos ou em entraves políticos na implantação de ações, como as destacadas acima. Nota-se, portanto, um avanço no tocante aos assuntos fronteiriços no Mercosul, indicando três momentos distintos de interação e agenda. De 1990 a 2000, obstáculos ao comércio eram constantes e políticas insipientes foram criadas. Destacando o “Acordo de Recife” ou a Decisão CMC n.º 05/93 sobre facilitação comercial, indicando ações sobre o controle integrado fronteiriço e simplificação de transportes aduaneiros. Durante os anos de 2000 a 2005 o obstáculo consistia na livre circulação de pessoas, constantes conflitos normativos e ausência de autoridade estatal na fronteira, contudo, significativos avanços bilaterais e no plano do bloco foram executados, como os acordos de residência (Decreto Legislativo nº 925, de 15 de setembro de 2005) e o estatuto da fronteira, sem contar com a criação do GAHIF e FCCR. Fechando o ciclo, o terceiro

momento, que se inicia em 2005 até os dias atuais, sugere que os obstáculos estão sendo superados paulatinamente, através de políticas de promoção de direitos humanos, em especial o diálogo e a promoção da cidadania regional, políticas públicas promovidas pelo bloco, com a criação do Instituto Social do Mercosul e do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos, programas como as Escolas bilíngues interculturais de Fronteiras, políticas de planejamento que incluem a fronteira como ações e metas, além de programas específicos em acordos de cooperação do Mercosul com a Agência Espanhola de Cooperação (MERCOSUL-AECID)⁶⁵.

A proposição trabalhada até aqui, acerca dos princípios que orientam a cooperação fronteiriça no Mercosul, leva a conceber a fronteira não mais como limite-separação, mas sim como espaço-interação em que a cooperação entre os atores presentes dá o tom dos processos políticos, econômicos e culturais nesse território do Mercosul. O ambiente histórico hostil, travado pela Guerra da Tríplice Aliança ou do passado travado da era da diplomacia da contenção operado pelos países da América do Sul (CERVO, 2001), cede espaço para um ambiente de cooperação e trocas políticas, que na proposta de Pablo Lacoste (1999), a integração deveria destacar os aspectos positivos e negativos, mas eliminar os negativos e potencializar os positivos. Assim, as relações fronteiriças tendem a construir sua própria vida, onde as cidades, estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Partes, constroem laços de proximidade, reciprocidade, promovendo um maior nível de interdependência, produzindo ações coletivas transfronteiriças e implementando políticas públicas em associação.

⁶⁵ O programa MERCOSUL-AECID tem como objetivo o apoio às instituições do bloco, com a finalidade de elaborar e executar políticas públicas e ações em setores estratégicos do processo de integração regional com participação da sociedade civil. Contém 6 linhas de trabalho, a saber: Formação de capacidades e fortalecimento institucional; Gênero; Meio Ambiente; Integração Produtiva; **Desenvolvimento Local, Rural e Fronteiriço** e Saúde. O programa possuiu um orçamento de 5 milhões de Euros, possuindo sete projetos desenvolvidos até o ano de 2013. O Projeto da linha 5, denominado “Governança Fronteiriça”, promovido em cooperação com o FCCR, possuía em seu orçamento a previsão de aplicação de mais de 412 mil euros, porém, o projeto não foi executado plenamente, segundo o relatório da agência espanhola, publicado em 2012. Documentos constitutivos da cooperação: MERCOSUL/GMC/Res. N.º 17/08. MERCOSUR/XCI GMC/DT N.º 07/13.

3. O OLHAR BRASILEIRO PARA A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

3.1 O ambiente constitucional e a atuação internacional das entidades subnacionais nas relações internacionais

Após a Constituição Federal de 1988, o cenário relativo à atuação externa dos Estados federados e municípios brasileiros mudou positivamente, contando com ações mais numerosas e regulares dos entes federados brasileiros. Antes disso, mais precisamente no ano de 1893, dissertando sobre o poder de celebrar tratados no direito brasileiro, o ex-ministro Rui Barbosa, em um artigo publicado no *Jornal do Brasil*, noticiou que a Lei n.º 11, de 30.09.1892, do Estado do Amazonas, “aprovava” o Tratado de Navegação do Rio Javari e seus afluentes, celebrado entre o “Governo Federal com a República do Peru em 10.10.1891” (BARBOSA, 2004, p. 356). Anos mais tarde, eclodiram as primeiras tentativas de institucionalização dos Estados-membros e municípios brasileiros, no tocante à paradiplomacia, com a criação de Secretarias de Relações Internacionais, assessorias e a participação em projetos de cooperação internacional, como exemplo, em 1964, em Minas Gerais, no governo Magalhães Pinto; em 1983, no Rio de Janeiro, durante o governo de Leonel Brizola; e em 1987, no Rio Grande do Sul, durante a gestão de Pedro Simon, foram algumas das atividades iniciais relacionadas aos Estados membros (CASTELO BRANCO, 2009, p. 86).

Em relação às cidades, a prefeitura do Rio de Janeiro (1987) foi a pioneira, contudo, como indica Mónica Salomon (2012), acordos de irmanamento de cidades, promoção comercial e ações de cooperação entre cidades vinham sendo desenvolvidos no Brasil, mas sem uma estrutura coordenada e não integrada às estratégias de governo ou de desenvolvimento das cidades brasileiras. Tido como um elemento facilitador da inserção internacional das entidades subnacionais, o modelo federativo brasileiro instituído após 1988, conferiu aos entes federativos competência sobre seu desenvolvimento local e a possibilidade de busca de recursos no exterior, mas o assunto é tratado de maneira dispersa no texto constitucional vigente (BÖHLKE, 2009), causando desconfiança política e jurídica com efeitos na postura dos

gestores públicos e tomadores de decisão. A Carta Magna brasileira não institucionalizou a paradiplomacia, tampouco permitiu taxativamente a cooperação descentralizada, atribuindo competência de ação externa à União, de modo que é pela União que a República Federativa do Brasil se apresenta nas relações internacionais (SILVA, 2009, p. 494). Tal postura reflete um modelo federativo-centralista, apesar de a mesma Constituição ter elevado os municípios à condição de entidade federada. O Brasil tem seguido este modelo de federalismo ao contrário de algumas federações surgidas com a união de estados antes independentes⁶⁶, mas o Brasil nunca se livrou do traço centralizador que marca o próprio nascimento do Estado no século XIX.

Outro ponto importante a ser considerado, em matéria de (des)centralização política, refere-se aos períodos autoritários pelos quais passou o país. Nesses períodos, poderes locais foram claramente esvaziados, como ocorreu tanto de 1937 a 1945 quanto e, sobretudo, entre 1964 e 1985 (PRAZERES, 2004, p. 295). Este centralismo também se reflete na condução da política externa brasileira. Neste cenário, todas as constituições brasileiras, desde 1891, atribuíram ao Presidente da República o poder da celebração de compromissos externos.

A primeira Constituição republicana e federal versava em seu artigo 48, itens 14 e 16, que entre as competências privativas do Presidente da República estavam: manter as relações com Estados estrangeiros e entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso Nacional⁶⁷. As cartas de 1934 a 1967 não modificaram substancialmente o tema, tampouco apresentaram qualquer abertura sobre o papel das entidades federadas nas relações internacionais. A atual Constituição esgota o tema relacionado às relações internacionais: o artigo 4.º reza os princípios que regem a República Federativa do Brasil no âmbito internacional.

⁶⁶ O Brasil percorreu o caminho do Estado Unitário para Estado Federal, ao contrário de algumas federações surgidas com a união de Estados antes independentes, como o exemplo dos Estados Unidos da América.

⁶⁷ Constituição Brasileira de 1891, Art. 48. Compete privativamente ao Presidente da República: (...)

14. Manter as relações com os Estados estrangeiros.

16. Entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso, e aprovar os que os Estados celebrarem na conformidade do artigo 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso”.

O artigo 21, inciso I, determina que compete “à União manter relação com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Em consonância a estas prerrogativas, o artigo 84, incisos VII e VIII, afirma que compete privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar representantes diplomáticos, como também atribui a competência para celebrar tratados sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

“No entanto, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais propícias para que os municípios e os Estados federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas” (CASTELO BRANCO, 2009, p. 86). Um exemplo desta condição reside no artigo 52, V da Constituição Federal. Este dispositivo permite que os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios possam celebrar tratados de financiamento com entes internacionais desde que tenham o consentimento do Senado Federal. Neste caso, o Governo Federal não será responsável se um Estado federado concluir um acordo sem que seja ouvido o Poder Executivo Federal e nem seja aprovado pela câmara alta do Congresso Nacional. Outro exemplo reside na interpretação do artigo 25, § 1º da Constituição Federal, que confere aos Estados-membros “as competências⁶⁸ que não lhes sejam vedadas” e no artigo 30, incisos I e II, conferindo aos municípios o poder de legislar sobre interesses locais e suplementares a legislação federal e a estadual.

Capítulo III – Dos Estados federados

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Capítulo IV – Dos Municípios

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

⁶⁸ Em matéria de competências constitucionais, José Afonso da Silva (2009, p. 479) indica que: “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.”.

Essas competências (administrativas, legislativas e tributárias) indicam a autonomia das entidades federadas brasileiras e contribuem para afirmar a importância que tais entes possuem na afirmação da União e no papel das ações. Com isso, o princípio que versa sobre esta repartição de competências, o da predominância do interesse (que atribui à União as matérias e questões de interesse geral, ao passo que, aos Estados relacionam-se às matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios, cabe os assuntos de interesse local) se torna importante para o entendimento das ações internacionais das entidades subnacionais no Brasil.

Segundo José Afonso da Silva (2009, p. 478), “é cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local”. Em certos casos, o interesse de uma entidade federada não afeta o interesse nacional, o que não afetaria a ordem constitucional, no caso de uma ação externa de Estado ou município.

Há onze anos atrás, foi apresentada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/05, de autoria do Deputado Federal André Costa (PDT-RJ), que acrescentava um parágrafo ao artigo 23 da Constituição Federal afim de permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. A proposta ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia” (CASTELO BRANCO, 2009, p. 113) e visava acrescentar o § 2º ao artigo 23 da Constituição da República nos seguintes termos:

§2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei.

Porém, a proposta não logrou êxito. O relator da proposta, Deputado Federal Ney Lopes (PFL-RN), em seu parecer, entendeu que, com a aprovação da PEC, haveria uma restrição da autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República⁶⁹. O relator ainda descreveu que no ordenamento jurídico pátrio não havia nada que impedia os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios de celebrarem atos internacionais, o que, como pontuado

⁶⁹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

anteriormente, se mostra distante desse entendimento.

O parecer da proposta simplesmente não analisou a matéria como deveria, pois se fixou em um assunto, do qual não tratava a matéria. A PEC em questão tinha o objetivo de institucionalizar a atuação internacional das entidades subnacionais no Brasil, permitindo aos entes federados a possibilidade de celebrar acordos e convênios internacionais. Com a não aprovação da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a proposta foi arquivada no dia 31.01.2007.

Para solucionar essa questão, a saída seria concentrar em alternativas conciliadoras, tendo, portanto, o objetivo de viabilizar os interesses das unidades federadas brasileiras sem que sejam usurpados os limites constitucionais já existentes (PRAZERES, 2004). O melhor contexto para garantir a atuação externa dessas unidades seria o próprio aumento dos seus limites constitucionais, através de uma modificação constitucional, contudo, é um caminho difícil, pois por não existe no meio político a sensibilidade e o debate necessário que motive a alteração constitucional para com esta causa. Outro caminho visando a construir uma saída para este cenário, seria, por parte das entidades subnacionais, não assumir vínculos jurídicos em suas ações externas, participando somente como mediador de assunto de interesses privados, o que tem se mostrado bastante eficiente.

Sendo assim, podemos afirmar que a alternativa para uma melhor atuação internacional das entidades subnacionais brasileiras reside na possibilidade de uma reforma constitucional que quebre o monopólio⁷⁰ da União em matéria de atuação externa. Todavia, até se alcançar esta reforma, uma alternativa seria a representação dos interesses dos entes federados brasileiros através do mecanismo da diplomacia federativa desenvolvidos pelo Ministério das Relações Exteriores ou das agendas promovidas pela Subchefia de Assuntos Federativos da Secretária de Relações Institucionais da Presidência da República, como vem ocorrendo. Por fim, uma proposta, seria a adoção de Tratados-marco ou acordos-básicos de cooperação, subscritos pelos órgãos responsáveis pela diplomacia dos Estados centrais e cujo conteúdo poderia

⁷⁰ Ricardo Seitenfus e Deysi Ventura entendem que no Brasil não há mais motivo para a União manter o monopólio das ações externas e vêem no emprego do princípio da subsidiariedade o caminho para uma ação externa federativa coordenada (2001, p. 36).

outorgar proteção normativa para atos posteriores celebrados pelas entidades subnacionais, garantindo assim, proteção normativa e política de todos os atores envolvidos (CASTELO BRANCO, 2009), ressaltando que a existência desta proposta segue os ditames do direito internacional que limita a aplicação de acordos-básicos de cooperação ou tratados-marco para uma finalidade específica ou para um grupo de ações determinadas, limitando assim, por decorrência da relação superior, a ação subnacional.

Mesmo que o “monopólio” da ação externa continue com a União, dado pela ótica constitucional vigente, a realidade empírica indica um cenário distinto. Gilberto Rodrigues (2008, p. 1020), ao dissertar sobre este assunto, afirma que:

Curiosamente, mesmo sem previsão constitucional, a paradiplomacia tem sido praticada diariamente, sem necessariamente afrontar o Estado de direito. Exemplos concretos de atuação estadual e municipal ocorrem no âmbito das competências comuns, definidas no art. 23 da CF (que inclui os temas saúde; patrimônio histórico, cultural e paisagístico; cultura, educação e ciência; meio ambiente; habitação; e combate à pobreza). Por exemplo: é crescente a quantidade de convênios de cooperação técnica entre municípios e Estados federados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras para implementar políticas públicas de proteção ambiental tendo por base tratados ou documentos internacionais como o Protocolo de Quioto (1997), em relação ao aquecimento global, ou a Agenda 21, em relação ao desenvolvimento sustentável.⁷¹

Por haver um crescente interesse das entidades subnacionais brasileiras em estabelecer vínculos econômicos e de cooperação internacional, é de extrema valia que se busquem alternativas para que consigam viabilizar ainda mais a ação internacional destes atores, até mesmo porque, hoje, não há uma ação formal reconhecida, o que poderia causar dúvidas, interpretações diversas e instabilidades jurídicas na relação dos gestores públicos para com os órgãos de fiscalização e controle. Cogita-se, então, de acordo com Lessa (2002, p. 84), uma legalidade para que possa conferir às entidades subnacionais uma legitimação de seus atos no mundo internacional, como destaca:

Na ausência de uma lei federal que confira às unidades federadas brasileiras a capacidade de pactuar internacionalmente, está de antemão excluída a possibilidade de os atos informais produzirem efeitos legais ou de serem acatados numa corte de justiça. Tais atos

⁷¹ Nessa ótica, podemos apontar para o Decreto no 27.595, de 14/2/2007, da Prefeitura do Rio de Janeiro, que tornou público o Protocolo de Intenções do Rio, relativo às medidas que mitiguem os efeitos do aquecimento global nessa cidade.

não poderiam ser percebidos por seus signatários como instrumentos jurídicos, capazes de gerar direitos e obrigações. Ainda que publicados eventualmente em Diário Oficial estadual, tais 'acordos' não teriam por fim agregar-se ao ordenamento jurídico estadual ou municipal. Constituiriam, na melhor hipótese, a afirmação de uma disposição política de atuar em conjunto para determinados fins. O termo 'acordo', deslocado do contexto jurídico-normativo, encontra-se em sua acepção mais ampla de 'entendimento', 'compromisso moral' ou 'pacto de cavalheiros'. A necessidade de autorização federal mediante plenos poderes, ou de aprovação legislativa – ainda que fosse algum tipo de participação das assembleias estaduais –, não chegaria a ser notada senão como a expressão de um 'excesso de formalismo', facilmente assimilável ao comportamento de uma tecnoburocracia estatal 'centralizadora'.

Desta forma, mesmo ainda não havendo um dispositivo constitucional específico para a atuação internacional das entidades subnacional brasileiras, a existência de apoio oficial por parte do governo federal e de alguns tratados e acordos internacionais possibilitam tal ação. A institucionalidade promovida pelo Mercosul e a presença dos Estados federados e municípios nos acordos de cooperação internacional⁷², vêm conferindo à paradiplomacia e à cooperação internacional descentralizada (CD) destaque e possibilidade concreta de ação no plano político brasileiro, mesmo assim, carece de respaldo jurídico mais profundo e dedicado.

3.2 A proposta de um marco jurídico⁷³ para a cooperação internacional descentralizada no Brasil

Como visto, é possível que os Estados federados e municípios brasileiros atuem no campo internacional, porém não existe previsão expressa para tal atuação, como é o caso das províncias argentinas, que desde a reforma constitucional de 1994 estão autorizadas a celebrar convênios internacionais,

⁷² Protocolo adicional ao Acordo-Básico de cooperação técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Italiana sobre Cooperação Descentralizada, firmado em 17 de outubro de 2007, promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 7.400 de 22 de dezembro de 2010. Art. 1. Cooperação Descentralizada 1. Entende-se por Cooperação Descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais italianas e entes federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços dos dois países, e em consonância com as Políticas Externas conduzidas pelos Governos Nacionais.

⁷³ É necessário esclarecer que no decorrer deste trabalho o termo empregado não coaduna com a expressão "marco regulatório", por buscar um emprego técnico do termo e diferenciado das ações de regulamentação de atividades estatais que indicam a legislação específica federal (e estaduais) sobre atividades privadas. Entendemos que a cooperação internacional descentralizada, por mais que envolva atividades privadas, seu enfoque está na ação das entidades subnacionais, ou seja, na presença de entes públicos.

seguindo os preceitos da política externa de seu país⁷⁴. Consequentemente, este modelo utilizado na Argentina busca aproximar as relações internacionais das realidades regionais e locais. No entanto, é importante registrar que tal possibilidade é conferida somente às províncias e à cidade de Buenos Aires.

A existência de um marco jurídico serve para organizar as relações que o Estado, em seus diferentes níveis, desenvolve em determinadas áreas e setores de atividade. Especificamente no caso em tela, serve para guiar as atividades das entidades subnacionais no ambiente da cooperação internacional. Seu principal escopo está relacionado ao princípio da legalidade (Artigo 37 da Constituição Federal), indicando que ao setor público somente recai atividades previstas no ordenamento jurídico, afastando assim, qualquer espécie de interpretação pessoal ou ação fora dos preceitos.

A questão da competência das entidades federativas é novamente alçada como parte importante da criação de um marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada no Brasil, pois, como vimos, cabem às entidades subnacionais inúmeras atividades em relação à federação, criando assim um laço de natureza política e jurídica com a situação. O que não existe ainda é uma legislação que discipline e oriente o poder público e que, ao mesmo tempo, garanta legalidade, transparência e segurança, pois considerando a cultura jurídica brasileira, a ausência da norma cria impasses entre órgãos públicos, dilemas de interpretação e inibição para atuar neste campo, uma vez que os órgãos de controle e transparência atuam no estrito cumprimento da lei e os gestores, sobretudo os vinculados aos municípios, não se interessam quando existem dificuldades normativas, fato que abordaremos em seguida.

O marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada (CD) deve levar em consideração o estado da arte das relações internacionais contemporâneas e agregar o papel decisivo que os destinatários desta norma possuem neste contexto. As cidades atuam cada vez mais nos cenários globais, regionais e bilaterais e criam papéis decisivos nas negociações internacionais e, com isso, constroem iniciativas e parcerias que precisam ser estudadas e ponderadas na hora do debate sobre o marco e sua função.

⁷⁴ Ver artigos 124, 125 e 126 da Constituição da República da Argentina de 1994.

O nosso formato federativo afasta temores que poderiam causar prejuízos a uma ação internacional mais identitária e autonomista das entidades subnacionais. Nosso Estado não foi criado através da junção de outros, mas apenas na divisão territorial e atribuições de competências aos entes que os compõem, afastando o temor da ruptura institucional. Se no século XIX houve manifestações de identidade regional e reivindicações de autonomia política, a composição federativa brasileira contemporânea não apresenta riscos dessa natureza. Contudo, não podemos afastar outras possibilidades que devem ser ponderadas para que a apresentação de uma proposta jurídica possa produzir bons resultados. Em primeiro lugar, o papel da entidade subnacional não pode ser maior ou mais relevante do que os atores credenciados pela Convenção de Viena de 1969, ou seja, cada ator possui sua relevância e competência no contexto internacional. Em segundo, a ação subnacional não pode criar contradições com a política externa promovida pela União, resguardando os interesses nacionais sobre o interesse local/regional, porém a norma deve criar mecanismos de cooperação intergovernamentais entre as esferas federativas (RODRIGUES, 2011). Seguindo o sentido próprio do federalismo, o marco regulatório deve promover uma política colaborativa, preventiva, compensatória e distributiva.

Por mais que o Brasil não possua cláusula federal em tratados, cláusula esta que obriga o governo federal a ratificar os tratados somente após a concordância de seus entes federados (modelo canadense) e pratique o federalismo participativo (RODRIGUES, 2011), a existência de um marco jurídico que condicionasse às entidades subnacionais a aprovação de atos internacionais após a convalidação da união deveria ter o benefício da reciprocidade. Ou seja, se o marco exigir que os Estados federados e municípios ajam somente após a aprovação da União, tal condição poderia ser reversa nos assuntos relacionados sobre suas competências exclusivas ou comuns com a União.

Sobre o seu formato, o marco jurídico da CD no Brasil, como muitos defendem, deveria inicialmente ser previsto na Constituição Federal, como ilustramos na Proposta de Emenda à Constituição do Deputado André Costa (PDT-RJ). Outra possibilidade é a existência de uma Lei infraconstitucional

capaz de incluir a normatividade à CID. Em terceiro plano, está a possibilidade regulamentada por tratado internacional ou acordos-quadro. Esta forma já é apresentada como realidade através do Decreto n.º 7400 de 22 de dezembro de 2010 e do Decreto Legislativo n.º 293 de 22 de setembro de 2011, que versam sobre aprovação de protocolos adicionais aos Acordos-quadro de Cooperação entre Brasil e as Repúblicas Italiana e Francesa, respectivamente.

Tais decretos, advindos de uma relação bilateral (Brasil-Itália; Brasil-França), ensejaram no que há de mais de atual em matéria de cooperação descentralizada no Brasil, tanto no sentido jurídico-institucional como no financiamento e projetos. Ambos os instrumentos entendem a cooperação descentralizada como sendo as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades subnacionais, abarcando a sociedade civil, com o objetivo de reforçar laços entre os países, de acordo com suas respectivas políticas externas e legislações vigentes.

Itália - Decreto 7.400/2010. Artigo 1. Entende-se por Cooperação Descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais italianas e entes federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços dos dois países, e em consonância com as Políticas Externas conduzidas pelos Governos Nacionais.

França - Decreto Legislativo 293/2011. Artigo 1. As Partes entendem por cooperação descentralizada as formas de cooperação e ação internacional estabelecidas entre entidades territoriais francesas e entre federativos brasileiros, bem como os respectivos atores da sociedade civil, no intuito de reforçar os laços entre dois países, em consonância com as políticas externas conduzidas pelos Governos nacionais e com a legislação interna de cada Parte.

Ademais, catapultam as entidades subnacionais para o meio do cenário da relação de cooperação entre os países ao estabelecerem as modalidades operacionais de cooperação descentralizada, atribuindo a tais entidades o reconhecimento e a possibilidade de cooperação com entidades congêneres.

Itália - Decreto 7.400/2010. Artigo 2

1. As Partes reconhecem aos respectivos governos locais e regionais a possibilidade de estabelecerem formas de entendimento com entidades congêneres relacionadas às atividades de cooperação.
2. Tais entendimentos devem definir os objetivos e os setores de intervenção e podem indicar valores previstos dos compromissos financeiros. Para usufruir os benefícios previstos pelo presente Protocolo, estes entendimentos deverão ser previamente levados ao conhecimento das autoridades nacionais competentes em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países e/ou

inscrever-se no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos governos.

3. As Partes se empenharão para orientar as ações de cooperação descentralizada inserindo-as em programas-quadro bilaterais, triangulares e/ou multilaterais que prevejam linhas e indicações de prioridade temática e territorial, assim como modalidades de co-financiamento.

França - Decreto Legislativo 293/2011 a) As Partes reconhecem às respectivas unidades subnacionais a possibilidade de estabelecer entre si convenções de cooperação restritas às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna, notadamente em questões de interesse local e regional, resguardada a competência do ente central, segundo a legislação interna de cada Parte.

b) Tais entendimentos definirão os objetos e os setores de intervenções e poderão indicar valores previstos dos compromissos financeiros. Esses entendimentos deverão ser levados ao conhecimento dos órgãos nacionais competentes, no caso brasileiro o Ministério das Relações Exteriores, em conformidade com as legislações vigentes nos respectivos países e se inscreverão no âmbito de programas, convênios e marcos de cooperação acordados pelos respectivos Governos.

c) As Partes se empenharão para orientar as ações de cooperação descentralizada inserindo-as em programas-quadro que prevejam linhas e indicações de prioridade temática e territorial, assim como modalidades de co-financiamento. Esse objetivo poderá ser facilitado pela implementação de um fundo de apoio conjunto, cuja regulamentação conterà tais orientações prioritárias.

Por mais que já existam normativos que orientem e reconheçam a atividade externa das entidades subnacionais no Brasil, a edição de um Decreto executivo visando à criação de um órgão de relacionamento e consulta para integrar os entes federados seria importante (RODRIGUES, 2011). Tal instrumento versaria sobre critérios e recomendações básicas para a efetivação e desenvolvimento da cooperação internacional descentralizada e como resultado, daria segurança jurídica para os gestores.

Quadro 7. Elementos para uma proposta de marco jurídico da CD.

1. Reconhecimento da CD como uma vertente da cooperação estimulada pela União, destacando os princípios constitucionais vigentes e os princípios da PEB.
2. Estipular os atores da CD (Estados federados, distrito federal e municípios), contemplando os consórcios públicos, a partir de manifestações associativas dos entes federados.
3. Estabelecimento de consultas entre os entes federados para opinarem sobre a política externa nos temas que afetam diretamente a competência constitucional aludida.
4. Possibilidade de otimizar o processo legislativo nas matérias concernentes à CD.
5. Criação de órgão federal aglutinador e específico para relações entre os entes na promoção da CD;

6. Indicação preliminar de diretrizes básicas e preliminares sobre a efetivação da CD
7. Indicação de formas de atuação e meios de celebração da CD;
8. Possibilidade de alocar recursos de seus orçamentos para a promoção e despesas vinculadas à execução de programas e projetos.

Fonte: RODRIGUES, 2011. Adaptações do autor.

Através da vontade de articular e pensar um modelo de marco jurídico da cooperação internacional descentralizada no Brasil, a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República tem empregado esforços desde 2011, em estudos e seminários, visando atingir a proposta de um documento final.

Mesmo investindo técnicos, tempo e dedicação à matéria, dificuldades distintas ao trabalho como eleições presidenciais, reformas ministeriais, falta de interlocução direta com outros órgãos da administração federal, orçamento e prioridade de agenda da SRI atrapalharam o curso dos estudos e o avanço da proposta. Porém, mesmo com um cenário de adversidades, a SAF-SRI promoveu alguns importantes encontros e debates sobre a matéria, onde setores envolvidos puderam expressar suas opiniões e encaminhamentos acerca do tema.

O marco jurídico foi visto como passo inicial importante para a segurança jurídica da cooperação internacional descentralizada e seria útil, até mesmo, para afastar qualquer desqualificação que a CD sofre (KLEIMAN; CEZARIO, 2012). A partir dos encontros promovidos, uma minuta de proposta foi transcrita e apresentada para deliberações junto à Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores, onde neste último, a análise encontra-se parada. Até aqui, os principais pontos debatidos a partir da proposta de minuta de decreto foram: a definição do conceito das ações internacionais dos entes federados, a manutenção da liberdade de ação dos entes, o fato do decreto regulamentar apenas acordos provenientes de atos do governo federal e a forma de gestão da cooperação internacional (Anexo B).

3.3 A cooperação descentralizada como política pública

Partindo do pressuposto de que a política pública determina a política (LOWI, 1972) e de que a política pública representa o “governo em ação” (SOUZA, 2006, p.26), atualmente, mediante a ação governamental, sobretudo no plano da União, percebe-se um empenho em modificar o antigo paradigma que forjou a cooperação internacional descentralizada até então. Se as políticas públicas são determinantes para indicar prioridades, no passado, a CD não estava no rol das políticas públicas nacionais. Através da promoção de políticas incentivadoras, envolvendo o corpo burocrático estatal, os grupos de interesse, a classe política e os atores locais, busca-se construir iniciativas visando à promoção da CD no Brasil.

Por mais que, no Brasil, uma relação ‘*topdown*’ seja marca importante do processo de formulação de políticas públicas, ou seja, “a federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso”, evidencia-se um paradoxo, pois é no congresso nacional que encontramos os representantes das entidades subnacionais (SOUZA, 2013, p.70; SOUZA, 2006).

Na lógica inversa de imposição de políticas públicas apresentadas pelo plano federal às entidades subnacionais, duas situações se apresentam: a primeira delas é a busca pela inserção internacional e a participação dos entes subnacionais brasileiros no campo das relações internacionais, horizontalizando o sentido da política externa brasileira, trazendo-a para a perspectiva da política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; PINHEIRO; MILANI, 2012), produzindo novas perspectivas de formulação de agenda descentralizada e plural, acompanhado da missão de identificar o potencial estratégico da CD, e a segunda, busca abandonar antigos preconceitos em relação às entidades subnacionais, pois tais atores possuem condições de fortalecer a política de cooperação internacional promovida pelo Brasil.

O maior intento dos governos locais, porém, não é influenciar a política externa dos países, mas sim constituir uma rede própria de compromissos e troca de conhecimento com outros governos subnacionais. Quanto maior o número de governos locais compromissados, maior é a capacidade de governança desses atores na agenda internacional (CEZÁRIO, 2011, p.25)

Vimos até aqui que é crescente o interesse pela iniciativa externa das entidades subnacionais, ainda que a ação desses atores não seja estimulada ou prevista pela Constituição, como já explicado. Ocorre que hoje, nas relações internacionais contemporâneas, é difícil uma localidade ficar isolada das tendências e acontecimentos globais. A atuação internacional das entidades subnacionais brasileiras se mostra, a cada dia, uma tendência, mesmo que vista com certa reserva pela União. Sobre o papel que cada ente federativo possui neste contexto, Saraiva (2006, p. 436) indica que os entes estão presentes no ambiente decisório das políticas públicas e no espaço de formulação de tais políticas, apontando atenção à diplomacia de múltiplas escalas, onde atores regionais e locais contestam espaço na política externa brasileira e nas tratativas internacionais que a União promove.

Os Estados da Federação passaram a reivindicar seu lugar na agenda de comércio exterior. Essa reivindicação adquire, de forma crescente, eco e interesse em Estados nacionais como o Brasil, cuja territorialidade extensa acrescenta valor ao desejo de mais flexibilização nessa matéria. Governadores de Estado vêm sublinhando quanto os interesses dos Estados-membros da federação podem ser bastante diversos e quanto essa diversidade deve ser considerada na formulação da política externa. Ganha força no Brasil a diplomacia de múltiplas camadas, exercida em diferentes níveis do processo decisório. A *high politics*, encaminhada pela diplomacia estatal clássica do Itamaraty, aceita e acatada (SIC), mas também reage e convive, de forma cooperativa, com a diversidade da *low politics*, espaço natural dos entes subnacionais

Porém, tal atuação encontra dificuldades. O desenvolvimento dessa atuação só não é maior pela falta de conhecimento das oportunidades existentes e pela falta de capacidade técnica dos agentes públicos e políticos, sem contar com a inexperiência que os gestores demonstram sobre o assunto e um respaldo jurídico adequado (CASTELO BRANCO, 2009; CNM, 2009; RODRIGUES, 2011; IBGE, 2013). Por mais que a atividade internacional das entidades subnacionais brasileiras apresente um cenário promissor, mas ainda pequeno (mas presente em cidades de grande porte), a manutenção de estrutura interna, a ausência de legislação específica para o tema, a falta de auxílio e assistência do governo federal, a falta de quadro técnico especializado e excesso de exigências das agências internacionais doadoras são fatores que dificultam a entrada das entidades subnacionais no ambiente internacional (CNM, 2009; 2010; KLEIMAN, 2010). Com relação à dificuldade amparada na falta de apoio do governo federal,

esta, aos poucos, vem sendo rompida, pois tem contado com uma maior cooperação e construção de agenda por parte do governo federal.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), percebendo esse contexto, criou a Assessoria Relações Federativas (ARF) em 1997⁷⁵. A ARF foi aprimorada e no ano de 2003 passou a ser denominada como Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Formada para ser um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro do Estado, a assessoria tem a missão de promover a articulação entre o Ministério e entidades subnacionais com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas. Atualmente, a AFEPA conta com escritórios de representação (unidades descentralizadas do MRE) nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, Bahia, além de um escritório para a região do Nordeste e outro que atende à região Norte.

Decreto 7.304 de 22 de setembro de 2010.

Art. 5º À Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares compete:

I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados;

II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e

III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

A iniciativa do Itamaraty de intensificar o diálogo com as entidades subnacionais é uma medida que tem dois sentidos claros: a primeira é de propiciar apoio nos temas que o MRE articula e domina, a segunda, é de tentar manter algum controle sobre os atos internacionais empregados de forma autônoma por esses atores, com a finalidade de evitar a fragmentação da atuação internacional do Brasil (FONSECA; VENTURA, 2012). Porém, essa assessoria atua de modo reativo às demandas das entidades subnacionais, “não

⁷⁵ O Decreto 2246 de 09 de junho de 1997, que criou a então Assessoria de Relações Federativas, foi substituído pelo Decreto 3414 de 14 de maio de 2000, que posteriormente com o advento do Decreto 4759 de 21 de junho de 2003, a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares é criada em seus moldes atuais. Em 2008, com o advento da Portaria 212 de 30 de abril, o adaptou o regimento interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE) e promoveu uma nova organização geral na secretaria. Atualizada pelo Decreto 7.304 de 2010.

desempenhando funções políticas nem de estímulo à cooperação descentralizada” (KLEIMAN; CEZÁRIO, 2012, p. 319), geralmente atendendo a pedidos de apoio logístico para viagens internacionais. Não existem registros, tampouco a pesquisa avançou em encontrar qualquer atividade promovida pela assessoria no tocante à articulação não reativa do setor para com as entidades subnacionais, o que é pouco produtivo para o desenvolvimento da CD no Brasil.

Configurando um quadro de atenção crescente ao tema, em 28 de maio de 2003, através da Lei 10.683⁷⁶, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. O órgão é responsável direto pela articulação federativa, sendo composto pelo Comitê de Articulação Federativa (CAF), pelo Sistema de Assessoramento Federativo (SASF), pelo Fórum de Gestores (FG) e que conta ainda com uma Assessoria Internacional Federativa (AIF) que é responsável pelo acompanhamento e relacionamento institucional das questões envolvendo a cooperação internacional descentralizada, enfatizando as ações junto ao FCCR (Mercosul), políticas de fronteira e outras iniciativas, coadunando com as atividades promovidas pela AFEPA-MRE.

Decreto 8579 de 26 de novembro de 2015

Art. 15. À Subchefia de Assuntos Federativos compete:

(...)

IX - estimular e apoiar processos, atividades e projetos de cooperação internacional dos entes federativos;

X - subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação;

(...).

Dentro do seu rol de atuações e prioridades, a SAF-SRI é identificada como um importante setor da Presidência da República na prestação de auxílio e promoção da CD no Brasil. Desde o ano de 2011 a subchefia intensificou o debate sobre cooperação internacional e entidades subnacionais, conferindo lugar privilegiado à sua agenda de trabalho, representado pelos encontros, seminários e estudos desenvolvidos desde então, em destaque para a formulação de projetos de cooperação descentralizada com as Repúblicas francesa e italiana, articulação de redes internacionais e a produção de uma

⁷⁶ Modificada e alterada pelo Decreto 8.579 de 26 de novembro de 2015.

proposta de marco jurídico para a CD no Brasil.

Quadro 8. Reuniões e eventos da SAF-SRI realizadas sobre CD no Brasil.

Evento	Tema	Local Data	Participantes	Deliberações
Colóquio Federativo: Cooperação internacional federativa	Marco legal e mecanismos institucionais	Brasília – DF 10 e 11/10/2012	3 gov. estaduais 5 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; FNP; CNM; UFGD; UERJ; UFSC.	Assinatura do memorando de entendimento entre SAF-SRI e MRE/ABC; Lançamento do Programa de Parceria ABC/MRE e SAF/SRI/PR para a Promoção da Cooperação Técnica Sul-Sul Descentralizada.
I Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil	CID no Brasil: desafios e oportunidades	Brasília – DF 05/07/2012	6 gov. estaduais 6 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; SG-PR; FNP; CNM; ABM; Embaixada da França.	Informações sobre a presidência Pró-Tempore do Brasil no FCCS; Ações de CID do Brasil com França, Itália e EUA; Apresentação das perspectivas dos representantes das cidades.
II Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil	Relações Brasil-África/Brasil-França/Marco Legal	Brasília – DF 13 e 14/09/2012	3 gov. estaduais 7 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; SG-PR; FNP; CNM; ABM; FONARI; MDA; MDIC; Fundação Palmares; MINC; UNISANTOS.	Diálogo permanente sobre o marco jurídico da CID; Prioridade de Ação no Mercosul.
III Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil	Sem tema específico	Brasília-DF 21/08/2013	12 gov. estaduais 10 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; FNP; CNM; ABM; FTPI; Embaixada da França	Informes sobre o Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul; Ações do FCCR; Marco Jurídico.
IV Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil	Sem tema específico	São Paulo - SP 12/11/2013	12 gov. estaduais 13 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; FNP; CNM;	Plano de Ação do FCCR; Resultados do 4.º Congresso Mundial da CGLU; Projeto AL-LAS; Marco jurídico.
Encontro da Cooperação Descentralizada no Brasil	Sem tema específico	Belo Horizonte – MG 09 e 10/12/2013	7 gov. estaduais 15 gov. municipais. SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; FNP; CNM; UNESP; USP; UFABC; AL-LAS	Apresentação de experiências e boas práticas; Tipologia da Cooperação; Marco jurídico; Projeto AL-LAS.

V Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada do Brasil e II Encontro	Sem tema específico	Recife – PE 25/03/2014	4 gov. estaduais 11 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; FNP; CNM; UFABC; Emb. da França; Consulado da Itália	Seminário de Regiões de Fronteira; Marco Jurídico.
VI Reunião da Cooperação Internacional Descentralizada no Brasil e III Encontro	Sem tema específico	Macapá – AP 18 e 19/08/2014	5 gov. estaduais 8 gov. municipais SAF-SRI; AFEPA-MRE; ABC-MRE; FNP; CNM; USAID; UNIFAP; FONARI	Apresentação de experiências e boas práticas; Marco jurídico; Agenda Pós-2015.

Fonte: SAF-SRI (site institucional), organização do autor.

A SAF-SRI, através de sua assessoria internacional, tem dedicado esforços para estimular políticas públicas que estimulem a presença das entidades subnacionais no contexto da CD e conferindo ganhos reais no plano da cooperação. Exemplo desta articulação foi o lançamento pioneiro⁷⁷ do Programa de Cooperação Descentralizada Técnica Sul-Sul, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 29 de fevereiro de 2012. O programa visa empreender esforços para fomentar maior participação das entidades subnacionais na agenda da cooperação internacional do governo brasileiro, objetivando aproveitar o potencial estratégico da Federação no fortalecimento dos entes federados (SAF Projetos, 2016) com seus homólogos em países em desenvolvimento.

Contando com um financiamento de 2 milhões de dólares americanos, distribuídos em dois anos de projeto, o edital previa um teto de financiamento de até 200 mil dólares para cada projeto aprovado e inserido nas seguintes temáticas: saúde, educação, segurança cidadã, governança local, desenvolvimento territorial sustentável, agricultura sustentável, segurança alimentar, restauro e conservação do patrimônio, esporte e lazer, inovação tecnológica e desenvolvimento científico, formação profissional, turismo sustentável, meio ambiente e mudanças climáticas, cultura e fortalecimento das

⁷⁷ Destaco como pioneirismo a ação promovida pelo Brasil, a partir de orçamentos alocados do tesouro nacional, envolvendo órgãos ligados à administração direta federal (SRI e MRE) na formulação desta política pública. Ressalto que a cooperação no plano descentralizado já ocorreu anteriormente, mas advindas de iniciativas e financiamentos externos, como por exemplo, o que ocorreu com o Edital de Cooperação Descentralizada Franco-Brasileiro para o Haiti e a África (2011), que classifico como uma ação de cooperação trilateral, envolvendo entidades subnacionais.

competências para o alcance dos Objetivos do Milênio (ODM).

Ao todo, o Comitê Técnico de avaliação (composto pela SAF-SRI, ABC-MRE, FNP, CNM, AMB e CONSEPLAM), baseado em critérios como os resultados esperados, a adequação do projeto, o impacto social, a capacidade de gestão técnica e financeira, a compatibilidade orçamentária e na contrapartida do governo local do parceiro estrangeiro, analisou, em duas chamadas, 62 (sessenta e duas)⁷⁸ propostas de governos estaduais, municípios e consórcios públicos brasileiros.

Quadro 9. Projetos apresentados na primeira chamada e aprovados na primeira e segunda chamada do Programa de Cooperação descentralizada Sul-Sul (ABC-MRE/SAF-SRI).

Proponente	Título	Situação
Governo Estadual de Minas Gerais e Prefeitura de Cotonou (Benim)	“Jovens Mineiros Cidadãos do Mundo Projeto Piloto de Apoio à Estruturação do Sistema Nacional de Hematologia e Hemoterapia em Cotonou”	Não contemplado
Prefeitura de Bagé (RS) e Intendência Departamental de Cerro Largo (Uruguai)	“Resgate e Valorização do Patrimônio Cultural Fronteiriço”	Contemplado
Prefeitura de Nova Friburgo (RJ) e Ribaué (Moçambique)	“Formação de Professores na Área de Ensino de Ciências e Novas Tecnologias”	Não contemplado
Prefeitura de Contagem (MG) e Intendência de Montevidéu (Uruguai)	“Transferência da experiência do Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais para a política de combate à violência contra as mulheres: cooperação técnica entre Contagem e Montevidéu”	Não contemplado
Prefeitura de São Leopoldo (RS) e Municipalidades de Tandil e Rafaela (Argentina)	“Instalação de um Polo de Tecnologia nas Municipalidades de Tandil e Rafaela – Ar a partir da Experiência do Parque Tecnológico São Leopoldo”	Não contemplado
Prefeitura de Tabatinga (AM) e Município de Leticia (Colômbia)	“Diagnóstico da qualidade d’água para o consumo humano no município de Leticia (Colômbia) e Município de Tabatinga – Brasil com implementação de análises de CRYPTOSPORIDIUM e GIARDIA no ano de 2013”	Não contemplado
Prefeitura de Vitória (ES) e Município de Xai-Xai (Moçambique) em colaboração com o Governo do Estado do ES, UFES e INCAPER	“Colaborando com a construção de uma cidade de sonho”	Contemplado
Segunda Chamada*		
Proponente	Título	Situação

⁷⁸ Ao todo, 62 propostas foram enviadas, sendo 7 na primeira chamada e 55 na segunda chamada do Programa.

Prefeitura de Curitiba (PR) e com a Municipalidade de Rosário (Argentina)	Desenvolvimento integrado de Serviços de Atendimento ao Cidadão	Contemplado
Prefeitura de Canoas (RS) com a Municipalidade de Morón (Argentina) ⁷⁹	Apoio técnico para a Estruturação do Observatório de Segurança Cidadã e Violência em Morón	Contemplado

Fonte: SAF-SRI (site institucional). Organização: do autor (2016) * Dado ao elevado número de propostas apresentada, destacamos no quadro somente as contempladas.

Na segunda chamada, realizada no mês de outubro do mesmo ano, apenas duas iniciativas atenderam integralmente os critérios estabelecidos no edital do programa os quais, segundo dados colhidos em entrevistas e apresentações da SAF-SRI, estão em andamento ou em fase final de implantação e avaliação de resultados.

Visando mensurar o impacto e o levantamento preciso de dados quantitativos sobre a participação das cidades brasileiras no âmbito da cooperação internacional descentralizada nas relações internacionais, duas fontes de dados auxiliam a elucidar a importância da participação dessas entidades no plano internacional. No ano de 2009, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) publicou o livro “Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil”, que trouxe um importante diagnóstico do estado da arte das relações das cidades no plano internacional. Segundo o estudo, realizado com a totalidade dos 5562 municípios, cerca de 116 teriam alguma ação internacional iniciada e registrada e apenas 30 cidades possuíam em sua administração áreas dedicadas aos assuntos internacionais.

Tais números não possibilitam uma análise conclusiva do engajamento dos municípios brasileiros na cooperação descentralizada (CNM, 2009; KLEIMAN; CESÁRIO 2012), pois em muitos outros municípios a temática é conduzida por estruturas que não recebem a alcunha “internacional”, mas que desenvolvem ações públicas de caráter internacional, geralmente recepcionadas nas secretarias de cultura, planejamento, fazenda, educação e outras. O estudo conferiu destaque às ações de cooperação internacional descentralizada,

⁷⁹ Destaca-se a ação realizada pelas duas cidades, conseguindo finalizar o projeto e apresentar produtos desenvolvidos a partir da proposta apresentada. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/122154>. Acesso em 14 de fevereiro de 2016.

porém, colheu informações sobre a atuação internacional de governos locais, sendo este conceito aludido à ação paradiplomática e que visam à formulação, execução ou avaliação de políticas públicas locais, entendendo a CD como um instrumento desta atuação internacional.

A pesquisa organizou os municípios em 8 faixas, em ordem crescente de quantidade de habitantes. Mais de 60% dos municípios são classificados como de pequeno porte, sendo que menos de 1% se enquadram no porte grande ou com mais de 500 mil habitantes.

Tabela 3. Faixas de municípios, segundo a CNM.

Porte	Habitantes	Total	%
1	Até 5.000	1.266	22,76
2	5.001 a 15.000	2.125	38,21
3	15.001 a 25.000	879	15,80
4	25.001 a 50.000	708	12,73
5	50.001 a 100.000	319	5,74
6	100.001 a 300.000	185	3,33
7	300.001 a 500.000	44	0,79
8	Acima de 500.000	36	0,65
Total		5562	100

Fonte: CNM, 2009, p. 44, baseados em dados de 2008 do IBGE.

Segundo os dados colhidos, os municípios puderam ainda ser categorizados segundo a estrutura administrativa dedicada a área, que após o levantamento concluído, apresentaram a seguinte composição e totalização:

Tabela 4. Categorias de municípios em relação à estrutura administrativa para a atuação internacional.

Categoria	Descrição do Município	Total	%
0	Não contatados	228	4,10
1	Possui área internacional	30	0,54
2	Possuem responsável por assuntos internacionais	116	2,09
3	Possuem interesse em assuntos internacionais	3419	61,47
4	Não possuem área, responsável ou interesse	1727	31,05
5	Não souberam informar	42	0,76

Fonte: CNM, 2009, p. 45. Adaptação: do autor (2016).

Deste modo, 146 municípios brasileiros possuem área administrativa ou um servidor responsável por assuntos internacionais, totalizando 2,63% do total de municípios brasileiros pesquisados. Contudo, em destaque, os municípios de grande porte, ou seja, inseridos como porte “8” na tabela 12, possui 30 municípios representados na categoria 1, ou sejam 83% dos municípios de grande porte possuem área internacional, indicando que os

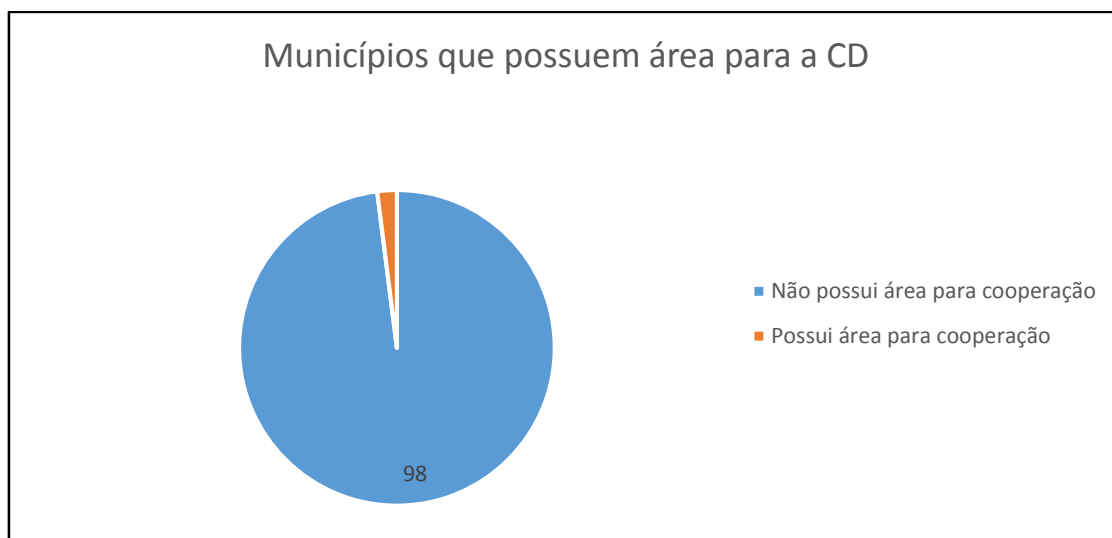
municípios com administração mais bem estruturada e que possuem mais recursos disponíveis em termos de orçamento, atribuem maior importância à área internacional ou adotam medidas que impulsionam a política de atuação externa.

Com o objetivo de aferir e atualizar os dados sobre os municípios brasileiros, anualmente o IBGE promove a pesquisa sobre informações básicas municipais – MUNIC, que de maneira inédita incluiu em seu questionário questionamentos sobre a participação das entidades pesquisadas no plano da cooperação internacional descentralizada, condensando em duas tabelas de resultado (43 e 44) no levantamento realizado em 2012, publicado no ano de 2013.

A MUNIC se define como pesquisa institucional e de registros administrativos da gestão pública municipal e se insere entre as demais pesquisas sociais e estudos empíricos dedicados à escala municipal. Trata-se, basicamente, de um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo também diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade (IBGE, 2013).

Não fugindo do cenário pesquisado pela CNM em 2009, a pesquisa produzida pelo IBGE indicou que apenas 113 dos 5565 municípios brasileiros possuem área específica para cooperação internacional descentralizada, cerca de 2,03% do total, indicando um campo ainda quase inexplorado pelas gestões municipais.

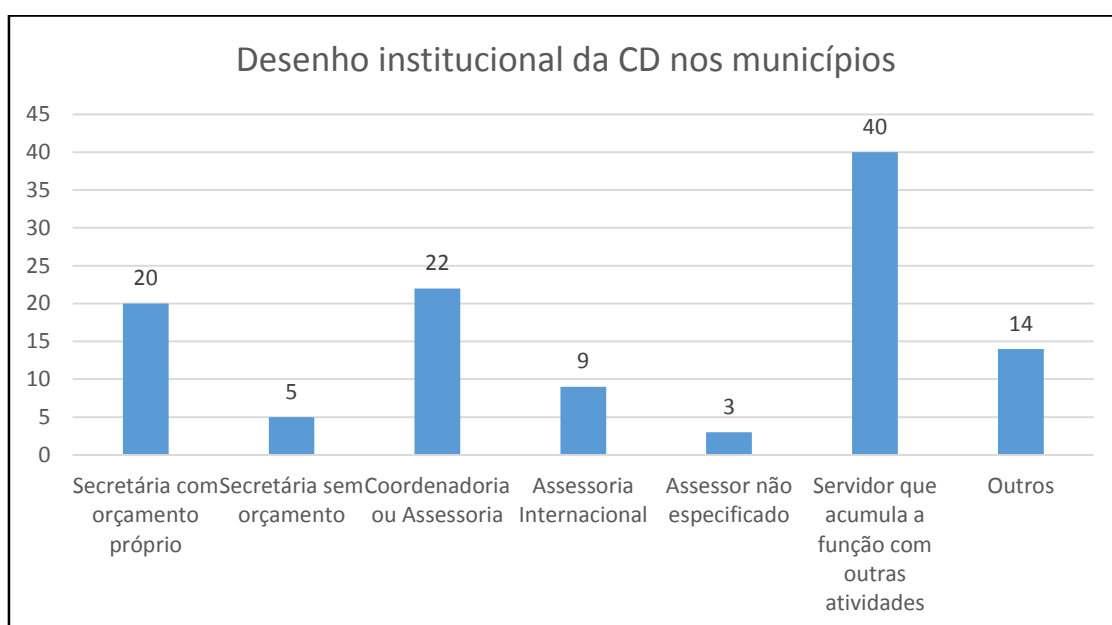
Figura 5. Municípios que possuem área para a CD.



Fonte: IBGE, 2013

O MUNIC ainda aponta que 20 cidades possuem secretaria com orçamento próprio, 5 cidades com secretaria sem orçamento, 22 cidades na configuração de coordenação, 9 com assessorias internacionais, 3 em assessorias não especificadas, 40 com pessoas que acumulam ou dividem o tema com outra atividade, representando assim um desenho institucional da CD nas municipalidades que possuem estrutura voltada à essa política.

Figura 6. Desenho institucional da CD nos Municípios



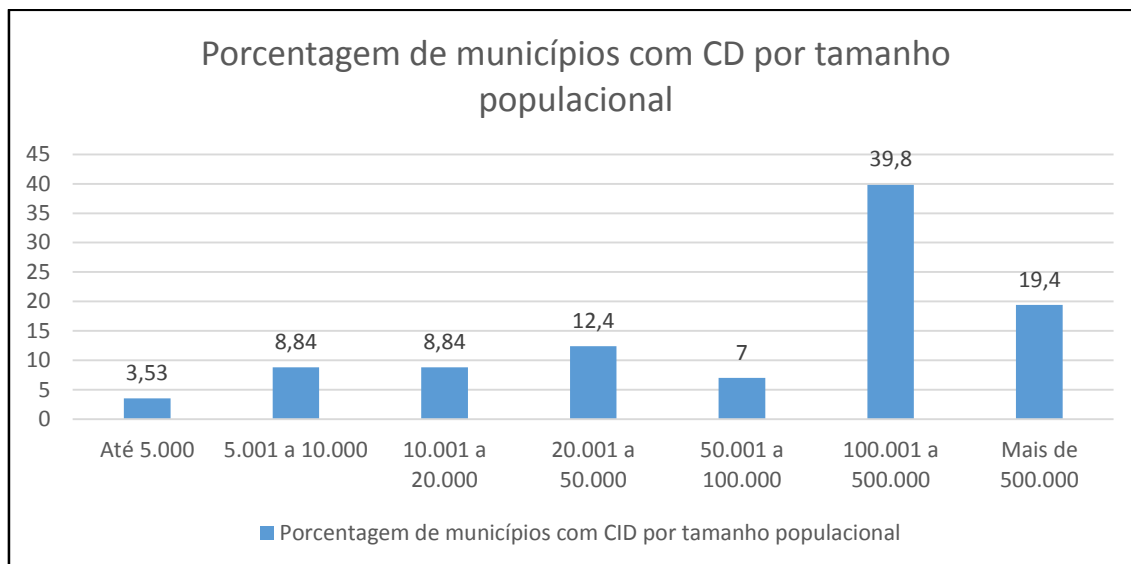
Fonte: IBGE, 2013

Além disso, o levantamento quantitativo revelou que as regiões Sul e Sudeste concentram 83 cidades levantadas das 113 identificadas, representando cerca de 73% das cidades, ficando as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste com apenas 30 cidades, ou seja, com 27% do levantamento⁸⁰.

⁸⁰ **Acre (6)** - Assis Brasil, Brasileia, Capixaba, Epitaciolândia, Rio Branco, Xapuri. **Amapá, Alagoas, Amazonas, Pará, Paraíba, Piauí, Rondônia, Sergipe e Tocantins (0)**; **Bahia (4)** - Camaçari, Entre Rios, Lauro De Freitas, Salvador; **Ceará (3)** - Fortaleza, Guarimiranga, Piquet Carneiro; **Distrito Federal (1)**; **Espírito Santo (3)** - Serra, Vila Velha, Vitória; **Goiás (2)** - Buriti Alegre, Goiânia; **Mato Grosso Do Sul (2)** - Corumbá; Ponta Porã; **Mato Grosso (1)** - Marcelândia; **Minas Gerais (5)** - Belo Horizonte, Contagem, Juiz De Fora, Tombos, Uberlândia; **Paraná (11)** - Chopinzinho, Curitiba, Figueira, Foz Do Iguaçu, Lapa, Paranaguá, Pato Branco, Ribeirão Do Palmital, Toledo, Ubitatã, Vitorino; **Pernambuco (7)** - Abreu E Lima, Caruaru, Ilha De Itamaracá, Moreno, Recife, São Lourenço Da Mata, Vitória De Santo Antão; **Rio De Janeiro (5)** - Cabo Frio, Macaé, Nova Friburgo, Rio De Janeiro, São Joao Da Barra; **Rio Grande Do Norte (1)** - Portalegre; **Rio Grande Do Sul (26)** - Bagé, Barão De Cotegipe, Bento Gonçalves,

Já no tocante ao tamanho da população, as atividades internacionais se concentram majoritariamente nos municípios cuja faixa de habitantes varia de 100.001 a 500.000 habitantes (45/250) e dos mais de 500.000 habitantes (22/38), representando somente nestas duas faixas 59,29% dos municípios.

Figura 7. Porcentagem de Municípios com CD por tamanho populacional



Fonte: IBGE, 2013

A contribuição da pesquisa realizada pelo IBGE atesta o levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios no ano de 2009, porém indica alteração na indicação de algumas cidades. Contudo, para efeitos de análise, a pesquisa indica que poucas são as cidades engajadas no contexto internacional, indicando, conforme os levantamentos, inúmeras dificuldades e incertezas, por outro lado, aquelas que participam das políticas, programas e projetos, encontram menos concorrência e maiores possibilidades de ganho em editais e prêmios internacionais, sinalizando novas oportunidades de desenvolvimento para suas localidades.

Bom Princípio, Butiá, Cachoeirinha, Campo Novo, Canoas, Carlos Barbosa, Caxias Do Sul, Charqueadas, Farroupilha, Frederico Westphalen, Jaguarão, Nova Brescia, Nova Petrópolis, Nova Prata, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Porto Xavier, Santa Maria, São Leopoldo, Taquaruçu Do Sul, Uruguaiana,; **Roraima (2)** - Boa Vista, Rorainópolis; **Santa Catarina (3)** - Criciúma, Joinville, Laguna.; E **São Paulo (30)** - Araraquara, Atibaia, Barueri, Campinas, Catanduva, Cubatão, Descalvado, Diadema, Guarulhos, Indaiatuba, Itaquaquecetuba, Jundiaí, Limeira, Mogi Das Cruzes, Osasco, Paulo De Faria, Ribeirão Preto, Salmourão, Santana De Parnaíba, Santo André, Santos, São Bernardo Do Campo, São Carlos, São José Do Rio Pardo, São José Dos Campos, São Paulo, São Roque, Sorocaba, Suzano, Várzea Paulista.

O mito da fragmentação do território e da soberania nacional, e a pulverização das ações e dos recursos internacionais, acompanhados da imagem, em muitos casos correta, da incapacidade de os atores subnacionais conduzirem ações internacionais, redundam em uma postura cética, pouco interessada e muitas vezes indiferente para com a cooperação descentralizada. [...] é necessário que os envolvidos estejam dispostos a deixar suas posições de conforto. O desejo de exercer maior participação e de dar melhor tratamento a suas ações internacionais obrigará os atores subnacionais a se organizarem melhor, a fim de orientar corretamente suas demandas nos espaços de decisão (KLEIMAN; CEZARIO, 2012, p. 321)

A falta de incentivo por parte da diplomacia brasileira não pode ser um fator que afaste as entidades subnacionais do plano internacional, tampouco, pode refletir, por parte do governo federal, ceticismo em relação à capacidade dos entes federados, sobretudo os municípios, em prospectar oportunidades de cooperação internacional descentralizada, uma vez que o governo federal ainda é o grande responsável e indutor das grandes ações de políticas públicas nas mais diversas áreas. Assim, como visto anteriormente, aumentando a oferta de oportunidades, conseqüentemente aumentaria a demanda de participação na política ou na ação pública de sua responsabilidade.

Partindo não só dos resultados das avaliações dos projetos destacados e das pesquisas disponibilizadas, mas de declarações e apresentações dos responsáveis pela SAF-SRI, o esforço para com o Mercosul (FCCR) é evidente, bem como a preocupação com questões de fronteira e projetos de cooperação coordenados pelo órgão para esta região.

Para elucidar o exposto, como parte integrante da Subchefia de Assuntos Federativos, o Comitê de Articulação Federativa (CAF)⁸¹, instituído no ano de 2007 com o objetivo de dialogar com os municípios brasileiros, adotou, através de resolução⁸², o Grupo de Trabalho Interfederativo para elaborar propostas que visem ao desenvolvimento e articulação de ações de integração fronteiriça com os países vizinho, em especial no âmbito do Mercosul, destacando, a necessidade de tratar as zonas de fronteira como áreas de desenvolvimento e de fortalecimento da integração regional.

A partir de uma relação direta dos mais diversos órgãos, contando com a coordenação do Ministério da Integração Nacional, o grupo de trabalho

⁸¹ Dec. 6818 de 03 de agosto de 2007.

⁸² Resolução CAF/SRI n.º 08 de 15 de dezembro de 2008.

também tem contribuído para a temática da cooperação internacional descentralizada e conseqüentemente destinado especial atenção aos entes federados situados em faixa de fronteira na promoção de seus debates, documentos e encaminhamentos aos ministérios e órgãos federais.

Matsumoto (2011) comprova a hipótese de que o fato do município estar na faixa de fronteira⁸³ possui relação com a existência de áreas internacionais nas administrações públicas locais. Utilizando-se de métodos de pesquisa quantitativa para identificar empiricamente as determinantes locais da paradiplomacia nos municípios brasileiros (transferindo para a cooperação internacional descentralizada), o autor indica que:

A probabilidade de um município de fronteira possuir área internacional é 4,2 vezes maior do que a de um município que não se localiza na faixa, mantidas todas as outras variáveis constantes. Pode-se dizer, portanto, que a probabilidade de encontrar área internacional em um município de fronteira é 320% maior do que encontrar em outro que não seja de fronteira quando as outras variáveis estão inalteradas. (MATSUMOTO, 2011, p. 235).

O autor complementa ainda que essa probabilidade está de acordo com a própria tendência da cooperação internacional descentralizada no mundo, afirmando que o desenvolvimento das relações transnacionais foi fortemente impulsionado pelos contatos transfronteiriços. Seguindo esta indicação, podemos compreender que a fronteira é um espaço fértil para a integração e cooperação das entidades subnacionais, mesmo que as pesquisas nacionais sobre a quantidade de municípios que possuem área específica para a CD indiquem pouca presença institucional dos 588 municípios situados em faixa de fronteira.

Sobre a atuação oficial e institucionalizada das entidades subnacionais situadas na região de fronteira no Brasil, Marcio Scherma indica que “são relativamente poucos aqueles que os relacionam às políticas nacionais, interpretando-os mais como uma forma individual de fuga de uma cooperação oficial nacional lenta em busca de resultados mais rápidos” (2012, p. 127).

⁸³Aqueles municípios que possuem qualquer porção de seu território nessa faixa são considerados municípios de fronteira. Eles se diferenciam dos demais por possuírem uma série de restrições econômicas (por exemplo, a dificuldade de instalação de empresas multinacionais na região), além de sua condição geográfica (distanciamento dos grandes centros urbanos e interação diária com outros países)”. (MATSUMOTO, 2011, p. 135)

Essa busca por resultados mais rápidos diz respeito à cooperação internacional descentralizada e à cooperação descentralizada transfronteiriça, com o intuito de atingir interesses e/ou solucionar problemas comuns envolvendo questões presentes nas áreas de fronteira, tais como: a formação de arranjos produtivos locais binacionais; a utilização de uma mesma infraestrutura e equipamentos públicos para propósitos comuns, o compartilhamento e acesso a serviços públicos; a circulação de bens e serviços; o deslocamento de mão de obra; o combate ao descaminho e ao tráfico de entorpecentes transfronteiriço, por exemplo.

4. INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS BRASILEIRAS PARA A FRONTEIRA

O Brasil possui fronteiras antes mesmo de sua formação e constituição como uma nação soberana. A articulação política entre as cortes portuguesas e espanholas com o Vaticano, em 1493, com a “Bula inter Cætera”⁸⁴, outorgava aos Reis de Castela, Leão e Aragão a posse de todas as ilhas descobertas e a descobrir, achadas e por achar, que se situavam a cem léguas a oeste do meridiano das ilhas de Açores e Cabo Verde.

“nos últimos séculos da Idade Média e até o fim do século XV, as aquisições de novos territórios, mercê da preponderância exercida no mundo pelo Papado, dependiam quase exclusivamente de bulas pontifícias [...]” (CASELLA; SILVA; ACCIOLY, 2011, p. 563).

O inconformismo lusitano com a bula alexandrina, que partilhava as possessões espanholas das de Portugal, gerou protesto por parte do Rei D. João II, que, posteriormente, logrou êxito em negociações diplomáticas culminando na assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 07 de junho de 1494. O Tratado expandia o limite para 370 léguas a partir do arquipélago do Cabo Verde, ampliando a presença portuguesa no Atlântico e assim, certificando a possessão em territórios ultramarinos. Tal instrumento inovava a relação das nações cristãs da época, introduzindo novos critérios de autoridade e arbítrio para a conquista e posse de territórios coloniais, que muitos denominam como ato inaugural da diplomacia moderna, pois este foi o primeiro ato entre Portugal e Espanha sem a interferência papal (WEHLING, 2015), deixando o então território brasileiro, em grande parte, sob jurisdição lusitana.

De modo ilustrativo, o limite da possessão entre as duas coroas se situava entre a altura onde hoje está fixada a cidade de Belém (Pará) seguindo em uma linha reta ao sul, prolongada até a região de Laguna (Santa Catarina) (figura 8), que era organizada a partir de faixas de território atribuídos às famílias e aos atores próximos da corte portuguesa, denominada de capitânicas.

⁸⁴ A palavra Bula significa, etimologicamente, medalha ou selo, emitido pelo Sumo Pontífice, representante máximo da Igreja Católica, manifestando assuntos de justiça ou de graça. A Bula Inter Coetera datada e expedida em 3 de maio de 1493 possui um caráter de doação das terras descobertas, quanto a Inter Coetera do dia 4 de maio e expedida no dia 28 de junho, no mesmo ano, possui caráter de doação e partição, ambas expedidas pelo Papa Alexandre VI. (PONTIN, 2012; GOES FILHO, 2015).

Convencidos pela necessidade de ultrapassar o território estabelecido em 1494, os portugueses avançaram território adentro (sentido oeste), na missão de descobrir de fato o Brasil, inaugurando um movimento expansionista, denominado de bandeirismo. O bandeirismo, iniciado no século XVI perdurou até meados do século XVIII, avançando pela parte ocidental do que é hoje o território brasileiro, triplicando a área estabelecida pelo Tratado de Tordesilhas, caracterizando fortemente a sociedade brasileira colonial (SOARES, 1972; PONTIN, 2012; GOES FILHO, 2015, SCHERMA, 2015). Caso tivesse prevalecido a possessão definida por Tordesilhas, o território brasileiro não possuiria a porção Amazônia⁸⁵, todo o Centro-Oeste e o extremo sul⁸⁶, por exemplo.

A partir deste cenário de expansão territorial a partir de Tordesilhas, foi que D. João V e D. Fernando VI estabeleceram novos limites dos domínios portugueses e espanhóis, respectivamente, na América e na Ásia, fazendo valer do *uti possidetis* (posteriormente atribuído como um princípio do direito internacional público, derivado da posse pelo uso) que indica que cada parte conserve o que ocupa no território, apresentando em 13 de janeiro de 1750, um novo acordo, no denominado Tratado de Madri. O novo instrumento político-jurídico foi conduzido pelo brasileiro Alexandre de Gusmão, que na época assessorava o Rei D. João V e era membro do Conselho Ultramarino português, o qual estabeleceu os reais limites da então ocupação do território e conferiu em grande parte as características do território brasileiro atual, apesar disso, à época, o tratado veio a legalizar a ocupação portuguesa em território brasileiro, dividindo o continente Americano e sendo estruturado através dos princípios das fronteiras naturais e do *uti possidetis*. “Na verdade, o Tratado de Madri foi uma lição admirável de aproveitamento dos grandes acidentes físicos - rios, serranias, cristais de montanhas – como limites inquestionáveis e definidos”

⁸⁵ Registramos como importante para a configuração da formação do território brasileiro, os acordos decorridos dos Tratados de Utrecht (1713-1715) que estabeleceram as bases territoriais entre Portugal e França na questão da posse da região que hoje se encontra o Amapá e Guiana Francesa e estabeleceu, em 1715 a posse da Colônia de Sacramento à Portugal, fato este, que seria modificado com os tratados vindouros, como no Congresso de Viena de 1815 quando Portugal concordou em restituir a Guiana à França e definida através de laudo arbitral em 1900.

⁸⁶ Teixeira Soares (1972, p. 25) assinala que a expansão territorial do Brasil se antecipou à expansão territorial dos Estados Unidos da América. O Brasil cresceu no período colonial, enquanto os Estados Unidos da América cresceram após o processo de independência das Treze Colônias da Inglaterra.

(SOARES, 1972, p. 32).

A importância do Tratado de Madri é destacada pela nova configuração territorial vinda do avanço e ocupação das fronteiras tanto no vale do Amazonas, como na Colônia de Sacramento (RS) e das descobertas auríferas no Centro-Oeste, que foram determinantes para a perda da noção de limite das terras brasileiras vindas de Tordesilhas e que fixou os contornos do território do Brasil, mesmo que tal passo tenha obrigado o abandono do sonho português de fazer do Rio da Prata a fronteira sul do Brasil, em garantia da posse definitiva das áreas acima citadas.

Todavia, em 1761, o Tratado de El Pardo cancelava o instrumento de 1750, voltando ao ambiente de incertezas de dominação territorial conferido pelo Tratado de Tordesilhas. O plano de aprovação do tratado de 1761, contava com uma forte oposição do então rei espanhol Carlos III, no tocante a cessão da Colônia de Sacramento em troca dos demais territórios garantidos a Portugal, julgando a troca de territórios como desfavorável à Espanha. Durante este período, para garantir a presença portuguesa nas porções amazônicas e do centro-oeste, foram erigidas fortificações⁸⁷ em lugares estratégicos, que seriam, posteriormente, fundamentais para a consolidação dos limites do território brasileiro (TORRECILHA, 2004; GOES FILHO, 2015).

O quadro vivenciado no Tratado de Madri só foi reestabelecido, em parte, pelo Tratado de Santo Idelfonso de 1777, e mesmo assim, não recuperando a Colônia de Sacramento e os Sete Povos das Missões do Alto Uruguai, por exemplo. Posteriormente, as autoridades portuguesas não hesitaram em recuperar os territórios perdidos pelo Tratado de Santo Idelfonso. Contudo, atendendo aos interesses portugueses, o tratado é denunciado anos depois, mas reestabelece e firma os limites trazidos pelo tratado de 1750.

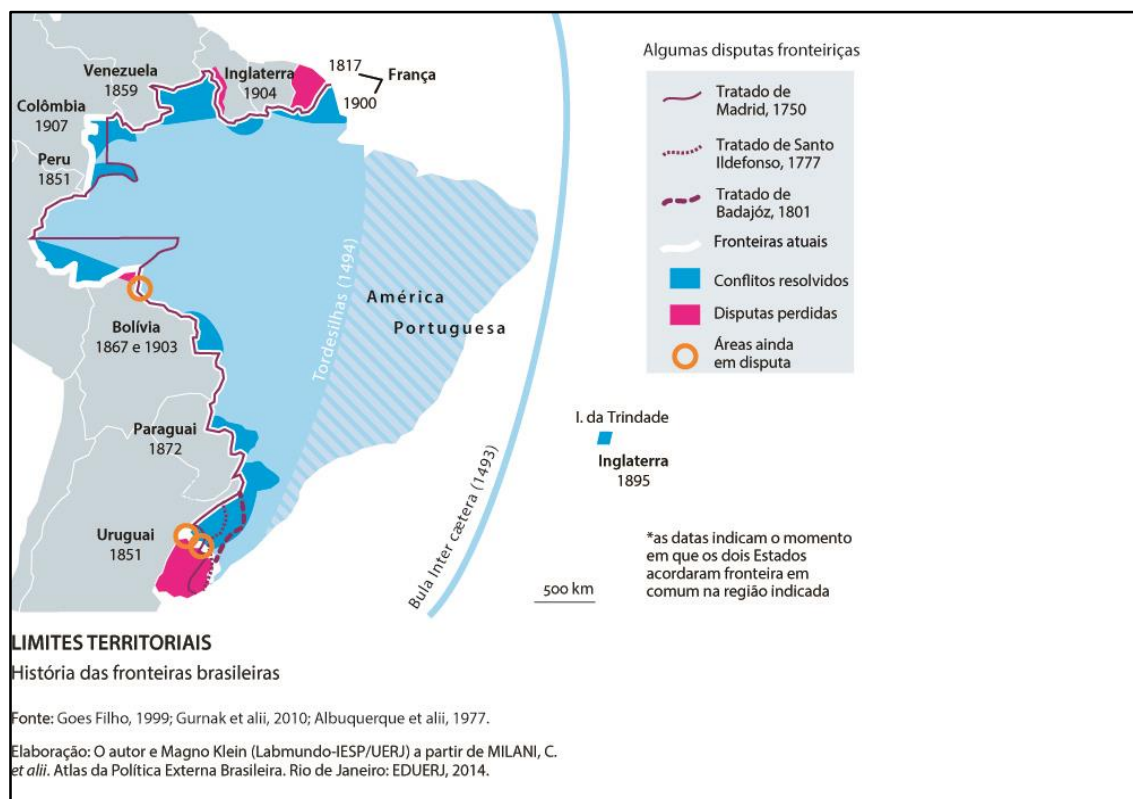
Outro importante marco na formação das fronteiras do Brasil é o Tratado de Badajós (1801) que marca o fim da expansão das fronteiras terrestres e assim como os demais tratados, marcam trechos de paz em uma época de conflitos entre Espanha e Portugal.

⁸⁷ Destacam-se as fortificações interioranas, hoje, em Rondônia (Príncipe da Beira); Mato Grosso do Sul (Forte de Coimbra) e no Amapá (Forte São Jose do Macapá).

Não há dúvida de que, pelo Tratado de Santo Ildefonso, Portugal perdia com relação ao que havia ganhado pelo Tratado de Madri; não se pode, no entanto, garantir ter sido o tratado totalmente mau para Portugal, pois confirmava a inclusão no território nacional de quase toda a área dos dois terços do Brasil extra-Tordesilhas (GOES FILHO, 2015, p. 232).

A fase da expansão do território situou-se no período colonial, sendo fortemente caracterizada pelo deslocamento abrupto ou alargamento da linha de Tordesilhas tanto para o norte, como para o sul e oeste, caracterizando o que podemos indicar de primeira fase de evolução da fronteira continental brasileira. Após este período, outras fases da evolução aconteceram, tais como a fase de regularização (durante o período imperial) e a demarcação (durante a República), sem contar com os momentos de vivificação ou povoamento da fronteira advindos de programas e políticas públicas promovidos pelo Estado para a região de fronteira.

Figura 8. Limites territoriais e história das fronteiras brasileiras.



Com a consolidação do Estado brasileiro por meio da independência de Portugal, em 1822, e com o novo cenário geopolítico regional, caracterizado

pela independência de países limítrofes, a política externa brasileira passou a buscar o *status* de potência regional, concentrando seus esforços à região da Bacia do Prata em prol da consecução desse objetivo.

Após a Independência e durante os períodos monárquico e republicano, houve, essencialmente, negociações diplomáticas para a consolidação das fronteiras. Os conflitos militares no Sul, operações no território riograndense, intervenção no Uruguai, Guerra contra Rosas e a Guerra da Tríplice Aliança caracterizaram-se mais como resultado de antagonismos políticos insuperáveis pela via diplomática, do que como movimentos visando à expansão fronteiriça (BORBA, 2013, p.65).

O Brasil atravessou durante parte do século XIX importantes eventos militares que ensejaram violentas disputas territoriais. Entre 1825 a 1828, a Guerra da Cisplatina envolveu o Império do Brasil contra as Províncias Unidas do Rio da Prata (Argentina) que finalizou em um acordo reconhecendo a independência da então Província Cisplatina, hoje República Oriental do Uruguai, conseqüentemente sendo extraída do mapa brasileiro importante porção austral do território. Assim, mesmo logrando êxito em outras ações militares no sul do país⁸⁸, o Brasil não obteve ganhos territoriais relevantes durante este período.

Durante o final do século XIX e início do século XX, sendo este um importante período da história do Brasil e da sua formação territorial (SOARES, 1972; SCHERMA, 2013; GOES FILHO, 2015), várias questões de limites foram discutidas, negociadas e ratificadas com países independentes da região, como com o Uruguai e o Peru em 1851, com a Venezuela em 1859, com a Bolívia em 1867, com o Paraguai em 1872 e finalmente com a Argentina em 1898. Questões de limite com a Colômbia, com a Guiana, com a Guiana Francesa e com o Suriname foram finalizadas nas primeiras décadas do século XX, através de comissões de limites estabelecidas em caráter bilateral com os países que estavam ancoradas na estrutura do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, inaugurando a terceira fase da formação das fronteiras brasileiras.

⁸⁸ Guerra do Prata ou Guerra contra Rosas (1851-1852) entre Império do Brasil, República Oriental do Uruguai, as Províncias de Entre Ríos e Corrientes (Argentina) contra Confederação Argentina, que teve com pano principal a hegemonia do Rio de Prata e a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) que contou com a formação da aliança entre Brasil, Argentina e Uruguai contra a República do Paraguai, ocasionada por desentendimentos fronteiriços e pela navegabilidade dos rios da bacia do Rio da Prata.

A fronteira com o Paraguai (1872) foi a última estabelecida no Império. O período já havia visto sucessivos diplomatas negociarem bons acordos com o Uruguai (1851), o Peru (1851), a Venezuela (1859) e a Bolívia (1867). Quase sempre tínhamos a vantagem da ocupação e, depois, existia uma doutrina bem articulada: a do *uti possidetis*, associado à validade apenas ocasional de Santo Ildefonso (GOES FILHO, 2015, p. 294)

Mesmo ocorrendo o deslocamento abrupto das nossas fronteiras no período colonial, fixada por meio de um sistema de tratados, as regularizações dos nossos limites no período imperial passaram por enfrentamentos armados com os países vizinhos⁸⁹, os quais trouxeram, somente após a Proclamação da República em 1889, um forte período de demarcação territorial com os países limítrofes, que, como apontado por Teixeira Soares (1972) e Synésio Sampaio Goes Filho (2015), caracterizou muito a nossa diplomacia e atuação na região. Neste sentido, o Brasil contou com a articulação e dedicação do então Ministro das Relações Exteriores, Barão do Rio Branco, para colocar em marcha a preservação do patrimônio territorial do país, através de uma diplomacia de negociação e arbitragem internacional.

Durante o mandato de José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco), que perdurou por 10 anos e quatro períodos presidenciais da república⁹⁰, o país pôde concretizar ações efetivas e negociações bem-sucedidas para as ações fronteiriças e questões de limites. Como Chanceler, disputou a serviço do Brasil, tratados com a Bolívia em 1903, Equador em 1904⁹¹, Holanda (Guiana Holandesa – hoje Suriname) em 1906, Colômbia em 1907, Peru e com o Uruguai em 1909, todos com representativos ganhos para o país.

⁸⁹ Registra-se que a unidade do território nacional e limites também foram “conseguidos à custa da repressão de movimentos internos separatistas, tais como a Confederação do Equador, a Cabanagem, a Revolução Farrroupilha, República Juliana e a Inconfidência Mineira”. (MILANI, et al, 2014, p.17)

⁹⁰ O Barão do Rio Branco iniciou suas atividades no Ministério das Relações Exteriores em 1876, tendo servido como Consul-Geral em Liverpool, passando pelo cargo de Ministro da Embaixada na Alemanha em 1900. Assumiu o MRE no ano de 1902, ocupando a função até a sua morte, em 1912. No período em que esteve em Liverpool, atuou como plenipotenciário do Brasil, nos processos arbitrais sobre o território de Palmas e sobre a fronteira com a Guiana Francesa.

⁹¹ Em 6 de maio de 1904, Brasil e Equador firmaram tratados de limites, em área à época disputada com o Peru. Em 1922, o acordo firmado de limites entre Colômbia e Peru, deixou o Equador sem fronteira comum com o Brasil (MRE, site institucional, 2016).

As divergências sobre limites, fronteiras e posses territoriais são, até hoje, motivos de conflitos entre Estados, além de ser um pesado fardo para a vida política internacional, contudo, as ações exitosas empreendidas pelo Barão de Rio Branco, serviram para que a diplomacia brasileira lançasse forças para campos férteis e primasse, até o momento, pelo campo da negociação para o estabelecimento de seus interesses e prioridades.

No final dos anos de 1920, os trabalhos de demarcação tornaram se rotina para o Estado brasileiro, conferindo cada vez mais importância à temática fronteiriça, estabelecendo, naquele momento, três Comissões demarcatórias: a do Norte - abrangendo as fronteiras com as Guianas e a Venezuela; a do Oeste – incluindo a Colômbia, Peru e Bolívia; e, comissão do Sul – englobando os trabalhos relacionados com Paraguai, Argentina e Uruguai.

Em 1934, através do Decreto 23.702⁹², foi indicado que as Comissões Brasileiras Demarcatória de Limites (CBDL) teriam organização militar e estariam sob suas chefias os oficiais superiores das forças armadas que possuíssem especialização técnico-geográfica. Outra característica é que o serviço de demarcação de fronteiras teria preferência, em tempo de paz, a qualquer outra missão, deixando assinaladas a importância e a prioridade desse tópico por parte do Estado para aquele momento.

Ao final da década de 1930, a organização das comissões foi alterada, sendo reestruturada a partir de duas comissões, as quais persistem até hoje (renomeadas em 1973): a Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (PCDL), responsável pela demarcação e trabalho na região Norte, abrangendo

⁹² O Decreto 23.702, posteriormente, em 1958, veio a ser alterado pelo Decreto 43.097, cuja redação conta com o seguinte teor: Artigo 1º Os arts. 2º e 3º do Decreto nº 23.702, de 4 de janeiro de 1934, passam a ter seguinte redação: Art. 2º O cargo de Chefe de Comissão Demarcadora de Limites será exercido por Oficial Superior das Forças Armadas, do posto de Coronel ou Capitão-de-Mar-e-Guerra, ou quando os interesses do serviço o exigirem, por Oficial-General, da Ativa ou da Reserva, com especialização técnico-geográfica atinente ao desempenho da função. Parágrafo único. A nomeação respectiva será da competência do Presidente da República, mediante proposta do Ministério das Relações Exteriores, ouvido antecipadamente o Ministério militar correspondente. Art. 3º O cargo de Subchefe de Comissão Demarcadora de Limites será desempenhado por Oficial Superior das Forças Armadas, da Ativa ou da Reserva, com especialização técnica nos termos do artigo anterior.

as fronteiras com as Guianas, Venezuela, Colômbia e Peru e a Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (SCDL), responsável pela demarcação e trabalho na região do Sul, abrangendo as fronteiras com a Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Com a fase de demarcação de limites do território brasileiro considerada concluída (MRE, site institucional, 2016), as duas comissões estão, agora, responsáveis pela caracterização das linhas demarcadas, através de marcos fronteirços e indicações georeferenciadas pelos tratados e acordos estabelecidos nas subcomissões mistas de limites e caracterização das fronteiras.

Contudo, algumas áreas ainda carecem de demarcação, como por exemplo, trechos de divisor de águas ao longo das serras de Parima e Paracaíma, de difícil acesso na fronteira com a Venezuela; áreas na fronteira com a Colômbia em plena selva amazônica; na Bolívia faltando a adjudicação das ilhas dos rios Guaporé e Mamoré e com o Paraguai ainda pendente a definição do limite internacional de parte do lago de Itaipu.

Quadro 10. Fases da evolução da fronteira no Brasil.

	Período Colonial	Período Império	Período Republicano
Fase 1 (1494-1801)	Deslocamento abrupto ou alargamento do Tratado de Tordesilhas 1494		
Fase 2 (1801-1889)		Regularização das fronteiras. Delimitação fronteira. Guerras e combates fronteirços no sul.	
Fase 3 (1889-1985)			Demarcação de limites. Vivificação e povoamento
Fase 4 (1985...)			Políticas públicas e maior presença do Estado.

Fonte: do autor, 2016.

Com o trabalho de Rio Branco, a chancelaria finalmente conseguiria ascendência na concepção e execução da política externa, consolidando a profissionalização e a importância estratégica de um órgão público que defendesse estritamente os interesses do Estado brasileiro. A partir de então, tanto no plano burocrático-administrativo, como no plano estratégico, o Ministério das Relações Exteriores tem sido um importante ator no campo das decisões políticas estabelecidas para com a região de fronteira, contudo, sem o poder de decisão e articulação que lhe é atribuído em outros temas, sem contar também

com o poder de implantação de políticas diretamente estabelecidas pelo Estado, dividindo a agenda fronteiriça com outros órgãos da administração direta ou ligados diretamente aos governos estabelecidos deste então.

Ao reconhecer o papel fundamental do Itamaraty e seus atores, prefaciando a obra do embaixador Synésio Goes Filho, o presidente do instituto histórico e geográfico brasileiro, Arno Wehling, indica que “a formação das fronteiras do Brasil foi concebida como um diálogo entre o bandeirante e o diplomata, tipos emblemáticos, respectivamente, da ação privada e da ação estatal na construção do país” (2015, p.19), uma vez que o primeiro ocupava o território que, na prática não tinha dono, enquanto o outro desenvolvia a legalização da penetração territorial através de tratados.

Desta forma, as fases significativas da evolução das fronteiras terrestres no Brasil foram importantes para caracterizar o Brasil de hoje e, conseqüentemente, incluir na história do país personagens como Alexandre de Gusmão, Duarte da Ponte Ribeiro e o Barão do Rio Branco, cada um exercendo papéis primordiais, tanto durante o período colonial, que ficou caracterizado pela expansão territorial pós-Tordesilhas, como durante o período imperial, fortemente marcado pelas delimitações (regularização ou legalização) das fronteiras brasileiras e finalizando com o início do período republicano (sobretudo na primeira república) com os trabalhos de demarcação e vivificação, estabelecidos, em grande parte, pela arbitragem ou por acordos bilaterais.

4.1 A faixa de fronteira

O Brasil é considerado um dos maiores países do mundo em extensão territorial, possuindo 8.515.767,049 km², contando com uma população de 204.450.649 habitantes⁹³ (IBGE, 2015). Com uma área que corresponde a cerca de 47% da América do Sul, tendo a possibilidade de ocupação plena de seu território como segundo maior país do mundo em área habitável (TORRECILHA, 2004), entretanto, observando sua densidade populacional, constata-se o quanto a ocupação territorial no país é extremamente desigual,

⁹³ População estimada em 2015, publicada no Diário Oficial da União em 15 de setembro de 2015. O censo demográfico de 2010 apontou a população de 190.732.694 pessoas. (IBGE, 2015)

apresentando áreas subpovoadas e outras possuindo um alto grau de concentração populacional.

Segundo estudos do Ministério da Integração Nacional,

A região da Faixa de Fronteira caracteriza-se geograficamente por ser uma faixa de até 150 km de largura¹ ao longo de 15.719 km da fronteira terrestre brasileira, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne uma população estimada em dez milhões de habitantes. O Brasil faz fronteira com dez países da América do Sul e busca a ocupação e a utilização da Faixa de Fronteira de forma compatível com sua importância territorial estratégica (2009, p.11)

“Resultado de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos de Colônia” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010, p. 17), a faixa de fronteira terrestre, apresenta, hoje, algumas importantes manifestações legislativas, com destaque à Lei 6.634, de 02 de maio de 1979, que identifica a região como estratégica ao Estado brasileiro, estabelecendo a largura de 150 km, tendo como foco principal a segurança e a defesa territorial. A respeito da característica da região, sob o aspecto físico, a faixa de fronteira brasileira possui aproximadamente forte presença de fronteiras naturais (89%) em relação às fronteiras artificiais (11%), onde se destacam os acidentes físicos demarcadores (rios, montanhas, serras, etc.) (MATTOS, 1990). Esta região ainda pode ser entendida como uma área legalmente estabelecida, onde o Estado direciona um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país, uma vez que sua dimensão e natureza podem sofrer alterações, de acordo com realidades políticas distintas (FURTADO, 2013).

Assim, esta região é considerada como bem da União e fundamental para a defesa do território nacional, como indica o artigo 20, § 2.º da constituição federal, que não revogou a Lei 6.634, de 2 de maio de 1979, e o Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980 que a regulamenta.

Art. 20. São bens da União:

§ 2.º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

Contudo, ao longo da construção histórica do Estado brasileiro, como vimos anteriormente, a faixa de fronteira sofreu diversas intervenções de caráter jurídico e político, que perpassam pelas fases de evolução, chegando ao contexto atual.

Ao observar a evolução normativa da Faixa de Fronteira brasileira, que variou ao longo da história de 66 km (dez léguas), 100 km e 150 km, verifica-se que sempre houve uma estrutura de Governo atuante sobre tal área, voltada para a presença militar; a colonização por nacionais e estrangeiros; o desenvolvimento de atividades referentes a concessões públicas (mineração e radiodifusão), as indústrias de interesse nacional com predominância de capital e trabalhadores nacionais (BRASIL, 2009, p. 16).

Tabela 5. Evolução histórico-jurídica da dimensão da faixa de fronteira no Brasil.

Período	Ano	Marco normativo	Largura da Faixa de Fronteira	Característica da Faixa de Fronteira
Império	1850	Lei 601 de 18 de setembro de 1824 – Artigo 1.º	66 km (10 léguas)	Zona de terras nos limites do império com países estrangeiros – Defesa e Vivificação.
República	1891	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Artigo 34, § 16 e 64.	66 km	Porção do território indispensável para a defesa das fronteiras – Defesa.
República	1934	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Artigos 5, V e 166.	100 km	Segurança nacional e defesa.
República	1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil – Artigos 15; 16 e 165.	150 km	Segurança Nacional.
República	1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil – Artigos 5.º; 6.º; 34 e 180. Lei 2597, de 5 de julho de 1955.	150 km	Defesa e Segurança Nacional. Área indispensável à defesa do país
República	1967	Constituição da República Federativa do Brasil – Artigos 4.º, II, 8.º, inciso VII, a e XV, d; e 89.	150 km	Segurança Nacional
República	1979 /80	Lei 6.634 de 02 de maio de 1979 e Decreto 85.064 de 26 de agosto de 1980.	150 km	Segurança Nacional
República	1988	Constituição da República Federativa do Brasil – Artigo 20, § 2.º; 21; 144 e 176.	150 km	Defesa Nacional Área fundamental à defesa do país.

Fonte: do autor, 2016.

A primeira legislação brasileira que conferiu *status* jurídico para a faixa de fronteira foi em 1850, através da Lei de Terras do Império, onde o Imperador Dom Pedro II estabelecia uma faixa de 10 léguas, a partir do limite, perfazendo aproximadamente cerca de 66 km. Segundo a norma da época, a concessão de terras era de forma gratuita, com o propósito de estabelecer acampamentos militares para a defesa daquela área, sobretudo na parte sul do Brasil.

Em 1891, a constituição não indicava explicitamente o conceito de uma extensão para a faixa de fronteira, contudo determinava que pertencia à União a porção do território dos Estados que fosse indispensável para a defesa das fronteiras, e indicava também a adoção, pelo Congresso Nacional, de um regime especial para a segurança das fronteiras (Artigos 64 e 34, inciso 16).

Somente em 1934 que o conceito reaparece, com a denominação de “faixa de interesse da segurança nacional” (PUCCI, 2010, p. 31), com a extensão ampliada de 66 para 100 quilômetros e a prática organizacional em relação à faixa se torna explícita em um texto constitucional, conferindo ao Conselho Superior de Segurança Nacional (CSSN) (que tinha como competência estudar e coordenar os assuntos relativos à segurança nacional⁹⁴) o poder de agenda para temas de fronteira. O Estado-Maior do exército era o responsável pelo comando burocrático deste conselho.

Art 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração.

§ 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional.

§ 2º - O Conselho Superior da Segurança Nacional organizará a relação das indústrias acima referidas, que revistam esse caráter podendo em todo tempo rever e modificar a mesma relação, que deverá ser por ele comunicada aos governos locais interessados.

§ 3º - O Poder Executivo, tendo em vista as necessidades de ordem sanitária, aduaneira e da defesa nacional, regulamentará a utilização das terras públicas, em região de fronteira pela União e pelos Estados ficando subordinada à aprovação do Poder Legislativo a sua alienação.

⁹⁴ Artigo 159 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Em um quadro de instabilidade política nacional trazida pelo denominado ‘Estado Novo’⁹⁵ de Getúlio Vargas, a constituição de 1937 amplia a faixa de fronteira para 150 quilômetros, mantendo o poder conferido ao CSSN em relação à concessão de terras ou vias de comunicação e indicando ainda a predominância nacional para as empresas e trabalhadores situados no interior da faixa.

Art 165 - Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional.

Parágrafo único - As indústrias que interessem à segurança nacional só poderão estabelecer-se na faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, que organizará a relação das mesmas, podendo a todo tempo revê-la e modificá-la.

A constituição também inovava com a criação do Conselho de Segurança Nacional (CSN) que naturalmente cuidava das questões relacionadas à segurança nacional, sendo presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e chefes do Estado-Maior do Exército e da Marinha. De modo explícito, a constituição da época ainda atribuía a este conselho a organização da relação com as empresas situadas na faixa de fronteira e a presença de uma comissão específica: a Comissão Especial da Faixa de Fronteira (CEFF).

Sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra, a constituição promulgada de 1946 não trouxe de maneira explícita a denominação “faixa de fronteira”, contudo, classificava a região de fronteira como “zona indispensável à defesa do país” e como bem da União (Artigo 180). Em 1955, pela Lei n.º 2.597 de 5 de julho, a faixa interna de 150 quilômetros de largura paralela à linha divisória do território nacional fora classificada (mantendo a indicação de indispensabilidade como na constituição) e ainda, pela Lei, criada uma “Comissão Especial da Faixa de Fronteira” (CEEF) subordinada diretamente ao Presidente da República, junto ao Conselho de Segurança Nacional.

⁹⁵ Regime político fundado por Getúlio Vargas que iniciou em 1937, durando até 1945. Este período ficou caracterizado pela centralização de poder, combate ao comunismo e forte característica de autoritarismo. (CPDOC, 2015). Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/GolpeEstadoNovo>. Acesso em: 01 de abril de 2016.

Art. 2º É considerada zona indispensável à defesa do país a faixa interna de 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação. Parágrafo único. O Congresso Nacional, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá a qualquer tempo, incluir novas zonas ou modificar a estabelecida neste artigo.

Art. 12. O Conselho de Segurança Nacional, no exercício das atribuições que lhe confere a presente lei, terá como órgão auxiliar a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras ou órgão que a substitua na organização do Conselho de Segurança Nacional.

Art. 13. A Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (CEFF), subordinada diretamente ao Presidente da República, compõe-se de um Presidente, que é o Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, ao Chefe do Gabinete da Secretária Geral do Conselho de Segurança Nacional e de mais cinco membros de livre escolha do Presidente da República, e de um Secretário em comissão.

Art. 14. Compete à Comissão Especial da Faixa de Fronteiras ou ao órgão que a substitua na organização do Conselho de Segurança Nacional:

a) instruir os pedidos relativos aos assentimentos previstos nesta lei bem como os processados de modificação ou revogação das autorizações concedidas; b) organizar o cadastro das terras, das indústrias e dos estabelecimentos da zona de fronteira; c) mandar proceder a exames e investigações locais; d) requisitar dos poderes públicos ou de particulares, informações e elementos estatísticos necessários ao cumprimento de suas atribuições; e) cumprir as determinações emanadas do Conselho de Segurança Nacional; f) apresentar anualmente ao Conselho de Segurança Nacional relatório pormenorizado das suas atividades.

Parágrafo único. A Comissão Especial é autorizada a entrar em acordo com os Estados, Territórios e Municípios no sentido de facilitar o exame e solução dos assuntos sujeitos ao seu juízo.

A CEEF tinha o papel de aprovação de planos, apreciação das construções e consignação de orçamento da República para o cumprimento das tarefas atinentes às atividades para com a Faixa de fronteira, indicando movimentos iniciais em torno da construção e uma política pública para a região, propondo, por exemplo, o estímulo para a fixação de colônias agrícolas. Destaca-se a forte influência do CSN nos trabalhos da CEEF e, sobretudo, na política de fronteira patrocinada à época (FURTADO, 2013).

Passando pelos contextos dos planos importantes da década de 50 e 60, tais como o “Plano de Metas” que almejava através de pesado investimento em infraestrutura desenvolver o país com o objetivo de transformar o Brasil em uma sociedade urbanizada e industrial; a Operação Pan-Americana, que tinha como forte característica o aporte de recursos públicos e esforços políticos para o combate ao subdesenvolvimento na América Latina (SCHERMA, 2015); e pelos ideais da política externa independente (PEI), que patrocinava o aumento de terreno pragmático da política externa e conseqüentemente da presença

brasileira no contexto global, desvinculada de apegos ideológicos predominantes na época, atravessando assim os períodos presidenciais de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart respectivamente, as ações para com a faixa de fronteira não sofreram mudanças significativas, perdurando este cenário até o período militar, onde a geopolítica baseou a política para as fronteiras e, por tabela, o sentido de segurança nacional que a permeava.

Durante a constituição de 1967 e pela emenda constitucional n.º1 de 1969, ganhando especial atenção com a edição da Lei n.º 6.634 de 2 de maio de 1979, corroborada pelo Decreto n.º 85.064, de 26 de agosto de 1980, vigente até o momento, a lei da Faixa de Fronteira consigna à região o papel indispensável para a segurança nacional, mantém a largura instituída em 1937 e altera o papel do CSN, indicando o assentimento prévio (uma espécie de autorização preliminar) do conselho para ações relacionadas à faixa de fronteira, tais como a alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e meios de comunicação, campos de pouso, estabelecimento de

empresas ou exploração de indústrias, transações de imóveis rurais e a restrição de participação de capital estrangeiro em imóveis e empresas.⁹⁶⁹⁷

O ideal de segurança predominou fortemente durante o início do período militar, destacando, por exemplo, as tensões na região de fronteira com o Paraguai e os questionamentos de limites na região de Sete Quedas, que veio a ser rompido, posteriormente, na construção de relações bilaterais concretas com a ata das Cataratas de 1966, a assinatura dos tratados de Itaipu em 1973 e Amizade e Cooperação em 1975, respectivamente (ESPOSITO NETO, 2012; 2013).

4.2 A Faixa de Fronteira no Pós-88

Desde a década de 1930, o processo organizacional para a faixa de fronteira se concentrava no sentido de segurança nacional, sendo uma política nacional, criada a partir dos interesses hierarquicamente superiores do Estado,

⁹⁶ **Art. 1º.** - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. **Art. 2º.** - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens; II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; III - estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional, assim relacionadas em decreto do Poder Executivo. IV - instalação de empresas que se dedicarem às seguintes atividades: a) pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais, salvo aqueles de imediata aplicação na construção civil, assim classificados no Código de Mineração; b) colonização e loteamento rurais; V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel; VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural; § 1º. - O assentimento prévio, a modificação ou a cassação das concessões ou autorizações serão formalizados em ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, em cada caso. § 2º. - Se o ato da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional for denegatório ou implicar modificação ou cassação de atos anteriores, da decisão caberá recurso ao Presidente da República. § 3º. - Os pedidos de assentimento prévio serão instruídos com o parecer do órgão federal controlador da atividade, observada a legislação pertinente em cada caso. **Art. 3º.** - Na faixa de Fronteira, as empresas que se dedicarem às indústrias ou atividades previstas nos itens III e IV do artigo 2º deverão, obrigatoriamente, satisfazer às seguintes condições: I - pelo menos 51% (cinquenta e um por cento) do capital pertencer a brasileiros; II - pelo menos 2/3 (dois terços) de trabalhadores serem brasileiros; e III - caber a administração ou gerência a maioria de brasileiros, assegurados a estes os poderes predominantes. Parágrafo único - No caso de pessoa física ou empresa individual, só a brasileiro será permitido o estabelecimento ou exploração das indústrias ou das atividades referidas neste artigo.

⁹⁷ Mesmo não sendo objeto deste trabalho, vale destacar a existência do Projeto denominado de “Calha Norte” (1985), como uma importante ação estratégica de desenvolvimento e segurança para a região amazônica, depois da queda de atenção, por parte do Estado brasileiro, na região da Bacia do Prata.

perfazendo pouca interação com os interesses locais e conferindo aos conselhos superiores do poder executivo federal o papel de fixação de parâmetros estruturais na condução de assuntos atinentes à fronteira (FURTADO, 2013). O comportamento de tais estruturas decisórias interferiu em muito na concepção dominante da faixa de fronteira, tendo o sentido de segurança nacional perdurado até 1988 e o de defesa nacional passando a vigorar a partir deste período.

A concepção moderna de faixa de fronteira como área de defesa nacional surge na Assembleia Nacional Constituinte e entre no texto da nova Carta Política, mas apenas ganha força a partir da criação do Ministério da Defesa em 1999 (FURTADO, 2013, p. 134).

Reflexo das articulações na Assembleia Nacional Constituinte, o Conselho de Defesa Nacional (CDN) é então criado, extinguindo o antigo Conselho de Segurança Nacional (CSN), substituindo finalmente o conceito de segurança nacional do período anterior que já não mais servia para o novo momento democrático-constitucional da república federativa do Brasil. A criação do CDN representou um ponto de inflexão, uma vez que, com a saída de cena do então CSN, passaram a ser exigidos, por parte do novo conselho, padrões de comportamento diferenciado e numa situação de certa desvantagem política em comparação ao conselho anterior, pois o CDN nasceu como um órgão de consulta do Presidente da República hierarquicamente inferior a outro órgão superior de consulta, o Conselho da República (CR).⁹⁸

Foi como reflexo direto para os assuntos fronteiriços que a faixa de fronteira deixou de ser entendida como área “indispensável” à segurança nacional passando para área de “fundamental” importância à defesa nacional. Segundo destaca Renata Furtado, esta mudança “foi decisiva para indicar que a

⁹⁸ Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: I - o Vice-Presidente da República; II - o Presidente da Câmara dos Deputados; III - o Presidente do Senado Federal; IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados; V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal; VI - o Ministro da Justiça; VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo.

faixa de fronteira não era mais apenas uma área de segurança nacional, como historicamente vinha sendo concebida” (2013, p. 97). A substituição da expressão durante a constituinte foi de suma relevância para promover o alcance civil da delimitação jurídica (150 km), destacando que ao considerá-la fundamental, o Estado não afastaria a indispensabilidade da região, podendo ser usada se necessária ou não para a defesa do território nacional.

Com o novo momento político do Brasil, passando por reformas ministeriais promovidas por Fernando Collor de Melo (1990) e por Itamar Franco (1992), o período de descontinuidade organizacional travou o desenvolvimento de políticas públicas e investimentos correntes para a região da faixa de fronteira, sendo retomada com mais consideração a partir de 1998, no governo Fernando Henrique Cardoso⁹⁹. Neste cenário, cabe destacar que, mesmo constando a definição de faixa de fronteira como uma área fundamental à defesa nacional, o exército só receberia esta competência específica no ano de 2004¹⁰⁰. Porém, a partir da formulação e execução de políticas de defesa no plano federal reforçou-se a representatividade das organizações militares no executivo com a criação do Ministério da Defesa (MD). A trajetória do próprio Ministério, os recursos de poder e a autonomia destinada ao mesmo para a condução da Política Nacional de Defesa (PND) foram determinantes para a mudança de concepção da faixa de fronteira (SCHERMA, 2015; FURTADO 2013).

Outro ponto de inflexão para as políticas fronteiriças ocorreu com a criação do Ministério da Integração Nacional (MI)¹⁰¹. A transferência de

⁹⁹ André Vieira Freitas, ao discorrer sobre a política de ordenamento territorial, indica que “na segunda metade dos anos 1990, com a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), que foi incluída no PPA 1996-1999, retomaram-se as iniciativas voltadas para o ordenamento do território. Tal iniciativa possui uma noção implícita de ordenamento territorial com foco na dotação infraestrutura para expandir os mercados, principalmente daqueles que articulam a escala nacional às internacionais, o que foi aprofundado no PPA 2000-2003. Após a inauguração de uma estratégia básica de promoção do mercado interno a partir do consumo de massa no PPA 2004-2007, o seu sucessor para o período 2008-2011 começa a ser gestado a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PPA 2008-2011 e uma série de outras iniciativas trazem nos seus discursos a ideia de incorporar a “dimensão territorial do desenvolvimento” à valorização de projetos de infraestrutura para a integração do território. São exemplo: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Programa de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa Nacional de Territórios Rurais Sustentáveis. (2013, p. 150-151).

¹⁰⁰ Lei complementar 117, de 2 de setembro de 2004 trata das normas gerais para a organização, o preparo e emprego das forças armadas.

¹⁰¹ Medida Provisória n.º 1911-8, de 29 de julho de 1999.

competências de secretarias e câmaras de políticas regionais do governo federal, e o aporte de recursos orçamentários para a construção de obras públicas em municípios localizados na faixa de fronteira reinauguram um período de políticas de desenvolvimento para a região.

Em 1999 o governo federal criou o Ministério da Integração Nacional (MI), em substituição ao antigo Ministério do Interior. Em 2000, o MI elaborou o documento Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Tais objetivos são amparados socialmente pela CF/88, que apresenta como princípio a redução das desigualdades regionais (Artigo 170, inciso VII) (SILVA, 2013, p. 29)

Já em 2003, durante o mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a estrutura regimental do Ministério é aprovada e quatro anos mais tarde surgiria uma das políticas mais importantes do início do mandato de Lula: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

4.2.1 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

A agenda de uma nova política de desenvolvimento regional¹⁰² já era apresentada pelo então candidato à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva em 2002. O reconhecimento de elevadas disparidades regionais colocou a atenção do então candidato no combate à desigualdade das regiões brasileiras, na proposta de desconcentração das bases produtivas, no alinhamento de questões federativas e na construção de uma proposta mais inclusiva e democrática de aplicação das políticas públicas regionais de escopo nacional.

A candidatura de Lula reconhece as desigualdades regionais, fruto de histórica omissão, e propõe uma política para amenizá-las. Apesar de deixar claro que as áreas prioritárias seriam a Amazônia e o nordeste, a faixa de fronteira é citada no documento, especificamente quando trata da desconcentração das bases produtivas (SCHERMA, 2015, p. 155).

¹⁰² Consideramos a ideia do geógrafo Milton Santos em relação ao conceito de região, que pode ser definida como uma subunidade, um subsistema do sistema nacional, que “não tem existência autônoma” no tocante ao nacional, ou seja, “é um subespaço do espaço nacional total” (SANTOS, 1988, p. 46).

Assim, o embrião dos atuais programas e políticas públicas para a região da faixa de fronteira surgiria, inicialmente, como uma proposta que viria a ser um complexo programa de levantamento e conhecimento da nossa faixa de fronteira.

Com a organização regimental e estrutural do Ministério da Integração Nacional de 2003, a faixa de fronteira finalmente ganhava uma atenção do então governo e por consequência, um respiro de continuidade pela trajetória civil. Assim, com o Decreto 4.649 de 23 de março do mesmo ano, o Departamento de Desenvolvimento Regional ficava, por competência legal, responsável pela implantação de programas, projetos e ações de geração de emprego e renda nas áreas de faixa de fronteira. Igualmente, mas de maneira mais focada em suas respectivas regiões, os Departamentos de Programas também eram competentes para aplicar as ações de desenvolvimento regional em faixa de fronteira, como se vê lendo o decreto:

Art. 11. Ao Departamento de Programas das **Regiões Norte e Nordeste**, em sua área de abrangência, compete:

-IV - implementar, acompanhar e avaliar as ações de desenvolvimento social na **faixa de fronteira**, no âmbito da Região Norte

Art. 12. Ao Departamento de Programas das **Regiões Sul e Sudeste**, em sua área de abrangência, compete:

-IV - implementar, acompanhar e avaliar as ações de desenvolvimento social na **faixa de fronteira**, no âmbito da Região Sul.

Art. 14. Ao **Departamento de Desenvolvimento Regional** compete:

III - implementar, em articulação com outros órgãos públicos, programas, projetos e ações de geração de emprego e renda nas áreas de menor dinamismo socioeconômico da região Centro-Oeste, inclusive nas áreas de **faixa de fronteira**;

Observa-se que a estrutura organizacional do Ministério da Integração Nacional destinava para o assunto da faixa de fronteira duas secretarias internas distintas, o que causava, de certa maneira, conflitos organizacionais e fragmentação horizontal na divisão de ações da política fronteira, não conferindo nenhum tratamento especial ou diferenciado à região.

O Departamento de Desenvolvimento Regional estava ligado à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), que por sua vez, ligava-se a Secretaria de Programas Regionais, abrigando os Departamentos de Programas das Regiões Norte e Nordeste, bem como o Departamento de Programas das Regiões Sul e Sudeste. Esta configuração permaneceu por oito anos até a edição do Decreto 7.472 de 04 de maio de 2011, que alterou e criou estruturas

internas, além de remanejar os assuntos de fronteira para o Departamento de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional, posicionando-o dentro da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Este departamento ficou com o mandato de “implementar, avaliar e acompanhar as ações de desenvolvimento e inclusão socioeconômica na faixa de fronteira”¹⁰³, concentrando então as ações para a faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

Com o cenário de pujança econômica e transformações sociais advindas da estabilização econômica brasileira (ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013) que inaugurou o século XXI, foi possível implantar políticas regionais voltadas às diversidades dos territórios como potencialidade e que, ao mesmo tempo, possibilitasse a coexistência do local com o global, possuindo os interesses regionais grande importância na tomada de decisões e ações. Se por um lado a primeira geração dessas políticas¹⁰⁴ teve como foco os agentes externos às regiões de planejamento, como por exemplo, os modelos de industrialização do Norte e Nordeste e a segunda geração, marcada pelo localismo com fortes estímulos à criação de polos, a terceira geração de políticas regionais rompeu com o modelo setorial então vigente, tendo o Estado uma participação transversal, colaborativa e coordenada.

...a retomada da formulação de políticas regionais tornou-se uma prioridade na agenda do governo em 2003, o que se concretizou ao incluir a redução das desigualdades regionais como uma dos mega objetivos dos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e 2008-2011, cujo mandato institucional coube ao Ministério da Integração Nacional (MI) (ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013, p. 171).

Deste modo, a missão conferida ao MI orientou a criação de uma política nacional de desenvolvimento regional territorial, conferindo importância nacional à questão regional, transformando em experiência verdadeiramente nacional uma política de cunho regional. A mensagem Presidencial sobre o PPA

¹⁰³ Artigo 10, Inciso V, do decreto 7.274 de 2011.

¹⁰⁴ Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram marcados pelo caráter centralizador e de “cima para baixo”, no período de governo militar. As ações recaíam sobre setores produtivos em associação aos processos de modernização que tinham o papel de redefinir o Brasil na economia mundial. O primeiro plano foi marcado pela presença de polos regionais agrícolas industriais e minerais. O segundo plano limitou às questões regionais à dimensão industrial, indicando forte apoio mediante à créditos ao setor visando a criação de aglomerados nas regiões. O terceiro plano mudou a concepção ao fortalecer os municípios, estados e órgãos regionais, desconcentrando recursos aliando esforços o setor privado com o setor público. Esta fase foi caracterizada por fortes conflitos federativos, sobretudo em questões fiscais (ROCHA NETO; OLIVEIRA, 2013; SENRA, 2011).

2004-2007 era precisa ao afirmar que “a política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do país” (BRASIL, 2003, p. 100).

Com a clara intenção de convergir as prioridades de investimento dos entes federativos, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) apresentava para o cenário político da época uma proposta clara e concisa de estimular o combate à desigualdade e a concentração de renda, buscando o equilíbrio do acesso ao desenvolvimento para os indivíduos e para as regiões brasileiras. Ou seja, estimular ações estatais que objetivassem dotar as regiões de menor grau de dinamismo econômico e social de condições favoráveis à introdução de oportunidades de desenvolvimento, buscando substituir, através de políticas públicas sólidas, a então política indiscriminada de provisão de subsídios tributários e fiscais para as empresas e indústrias, que predominava no país desde a década de 1980 quando a capacidade estatal de planejar e financiar o desenvolvimento regional encontrava-se fragilizada (SILVA, 2013).

A região não é uma ilha no espaço nem está isolada. A região é o território particionado da nação que, em sua existência, dialoga espacialmente (fluxos) com seus iguais, as demais regiões. A visão isolacionista da região gera num polo a região-encave, solitária; e no outro, a região afastada das demais regiões em intensíssima interação com outros países. Os dois extremos devem ser evitados. A virtude está no meio (BRASIL, 2011, p. 71).

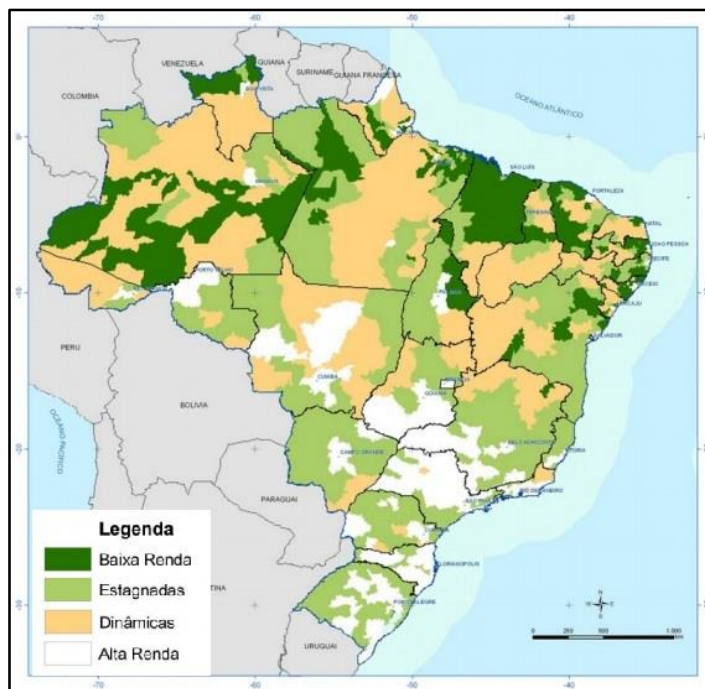
Através da compreensão do território como um importante recurso de diálogo das diversas frações territoriais do Brasil e substancialmente importante para o desenho das políticas públicas, o Decreto n.º 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, institucionalizou como política de governo uma iniciativa advinda de um esforço de construção coletiva e horizontal, já que a PNDR foi debatida em diversos fóruns e referendada por instâncias importantes da sociedade e da administração pública, com o aval do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República, cujo objetivo também se apresentava como um marco adequado para a articulação de políticas setoriais para as regiões e sub-regiões indicadas como prioritárias.

A política adotou a caracterização das regiões brasileiras a partir de um cruzamento de dados e variáveis (PIB e renda domiciliar média),

identificando as microrregiões indicadas através de levantamentos do IBGE¹⁰⁵ em quatro diferentes tipos: alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda. Segundo os levantamentos, as microrregiões de alta renda compreendiam aproximadamente 54% da população brasileira e por sua vez, concentrava 77% do PIB, enquanto que as demais regiões representavam mais de 70% da área territorial brasileira e abrigavam 45% da população, produzindo cerca de 22% da riqueza do país (MI, 2011).

Dado o cenário caracterizado pela política, dois importantes aspectos foram evidenciados sobre a necessidade de atuação do Estado em uma escala envolvendo vários níveis territoriais, como por exemplo, a coexistência de sub-regiões precárias no tocante às condições de vida e a evidente estagnação com outras de elevado rendimento num contexto dinâmico e competitivo, dentro das mesmas macrorregiões e; a presença de microrregiões dinâmicas (dentro das variáveis e dados estudados pela política) dispersas ao longo do território nacional (SILVA, 2013; IPEA, 2009).

Figura 9. PNDR: Tipologia das sub-regionais níveis de renda versus níveis de variação do PIB 1999/2001



Fonte: MI/PNDR, 2011. Adaptado pelo autor.

¹⁰⁵ A base de dados advém dos Censos Demográficos do IBGE de 1991 a 2000 e das estimadas dos PIBs municipais, feitas pelo IBGE para os anos de 1990 e 1998 (KARAM, 2012; SILVA, 2013).

A principal atenção da PNDR e seu foco operacional se encontram nas sub-regiões, com a unidade de articulação das ações federais sendo denominada como “mesorregião diferenciada” e caracterizada como um ambiente institucional de formação de consensos. Quatorze regiões ganharam tal atenção, a saber: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Seridó, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Águas Emendadas, Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, Bacia do Rio Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul, Metade Sul do Rio Grande do Sul e Xingu (BRASIL, 2007).

Vale ressaltar que a PNDR, em 2007, foi instituída através de uma política de governo e que está regulamentada por decreto federal. Em busca de sua perpetuação e modificação de status para uma política de Estado, foi que, no ano de 2015, sob autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE) o projeto de lei do Senado (PLS) n.º 375 foi apresentado com o objetivo de instituir a PNDR, ganhando a alcunha de “PNDR II – a nova política” (MI, 2015). O PLS, se aprovado, buscará orientar as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do território nacional, mantendo as mesmas características que justificam o decreto de 2007, mas inovando ao trazer as definições de regiões e cidades-polo, além de criar definitivamente o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), indicando o aporte inicial de dez bilhões de reais para a política permanente (SENADO FEDERAL, 2015).

Em relação às áreas prioritárias, destacadas tanto no plano executivo da PNDR como no Decreto 6.047 de 2007, estão as regiões do Semiárido Nordeste e a Faixa de Fronteira.

Art. 3.º. A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

§ 4º São áreas de tratamento prioritário da PNDR o Semi-Árido, a **Faixa de Fronteira** e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, definidas conforme Anexo I deste Decreto, bem como outras áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal (Grifo nosso).

Com especial atenção à faixa de fronteira, esta mereceu destaque por sua importância estratégica no desenvolvimento das regiões onde ela está situada além de oferecer vantagens para a concretização da integração econômica Sul-americana, possuindo uma ação específica de programa regional

patrocinado pelo MI, como ficou caracterizado pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, o PDFF.

Através de um rico estudo patrocinado pelo MI e que contou com um corpo de especialistas coordenado pela Professora Lia Osório Machado (RETIS-UFRJ), a faixa de fronteira foi amplamente estudada em suas mais diversas complexidades e necessidades. Como resultado deste trabalho, foi publicado pelo MI, no ano de 2005, a “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira”.

Na apresentação da proposta, o então Ministro de Estado da Integração Nacional, Ciro Gomes, indica que a diretriz de reestruturação do programa se insere na “orientação para o planejamento estratégico” e no “papel do Estado como agente de coordenação do desenvolvimento”, priorizando o desenvolvimento regional e a integração da América do Sul (BRASIL, 2005,). Igualmente, o então ministro tecia sua crítica sobre ações anteriores, destacando a preocupação e a justificativa da reestruturação, a ver:

Até recentemente o Programa caracterizava-se pela presença de projetos desarticulados e fragmentados, movidos por uma lógica assistencialista, sem qualquer planejamento ou orientação programática, resultando na dispersão dos escassos recursos públicos, sem ter impactos na geração de emprego e renda, na organização da sociedade civil e na estruturação das atividades produtivas. Do ponto de vista das relações internacionais, a concepção anterior do Programa colocava toda a ênfase na ideia da fronteira como peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas, implicando, de fato, a imposição de limites nas relações com os países vizinhos (BRASIL, 2005, p. 5).

Destaca-se ainda que o motivo da reestruturação do programa nasceu calçado nas avaliações negativas por parte da Secretaria de Programas Regionais do MI sobre os fundamentos e a funcionalidade do então Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002), que basicamente remetem à crítica acima destacada, onde o programa então vigente se apoiava em pequenas obras e ações pontuais, por iniciativa de parlamentares mediante apresentação de emendas ao orçamento, sem diretrizes claras, quase nunca levando em consideração as diferenças sub-regionais da faixa no tocante ao desenvolvimento econômico e da cidadania fronteiriça (BRASIL, 2005; SANTOS, RUCKERT, 2013; SCHERMA, 2015).

Baseado no estudo da equipe da geógrafa Lia Osório Machado e no patrocínio do Ministério a partir de uma nova orientação política para a faixa de fronteira, a ressignificação do conceito de fronteira para “percebê-lo como um espaço de hibridismo e de integração com enfoque nos avanços dos processos de globalização” (SANTOS, RUCKERT, 2013, p. 308) foi possível para que a reestruturação fosse viável e direcionada através de ações planejadas e com maior afinidade para as questões até então não priorizadas, mesmo a priorização sendo destacada em normas e textos oficiais.

O objetivo principal do programa foi promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira através de sua estruturação física, social e produtiva, ativando as potencialidades locais e promovendo o relacionamento fronteiriço com outros países da América do Sul. Imbuído deste ideal, o PDFF buscou implantar ações que respeitassem a diversidade da região baseadas nas diretrizes da PNDR, ademais, o programa fora estruturado em quatro grandes diretrizes: a) fortalecimento institucional; b) desenvolvimento econômico integrado; c) cidadania e; d) marco regulatório.

Em relação ao fortalecimento institucional, tendo por base as potencialidades locais, a diretriz está fortemente vinculada à sustentabilidade das ações objetivando o fortalecimento de sub-regiões com características semelhantes, através da criação de grupos de trabalho interministeriais, apoio a fóruns sub-regionais de desenvolvimento e estímulo às comissões e comitês de fronteira, por exemplo. Sobre o desenvolvimento econômico integrado, o PDFF destacou os arranjos produtivos locais (APLs) em articulações transfronteiriças, qualificação, capacitações em gestão de projetos e empreendedorismo, obtenção de recursos para as sub-regiões, fomento de créditos específicos, fortalecimento do sistema S, entre outras.

Quanto à cidadania, a diretriz destaca a interação de políticas de proteção aos direitos humanos, valorização da cultura local, ações de promoção à saúde e ao ensino bilíngue, estímulo às discussões referentes à diretriz nos comitês fronteiriços e ações que destaquem a inserção sociocultural e econômica do indivíduo. Sobre as questões que envolvem o marco regulatório, destacam-se as ações de adaptação de legislações que envolvem os assuntos fronteiriços, baseados na criação de normas que envolvessem um novo estatuto

com o objetivo de facilitar as relações transfronteiriças. Aqui, segundo Marcio Scherma (2015, p. 159), é destacada a “vertente internacional” do PDFF, ao indicar que os relacionamentos locais transfronteiriços representam articulações internacionais que não podem ser negligenciados pelos Estados da região, como por exemplo, a criação, manutenção e estímulo para com os Comitês de Fronteira (CF) binacionais.

Um dos objetivos internacionais imediatos do PDFF é oferecer suporte ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) na revitalização dos Comitês de Fronteiras (CF) já existentes para que possam ser um mecanismo efetivo de integração fronteiriça. Assim, os CFs possuem um papel de destaque na política pública de promoção da faixa de fronteira.

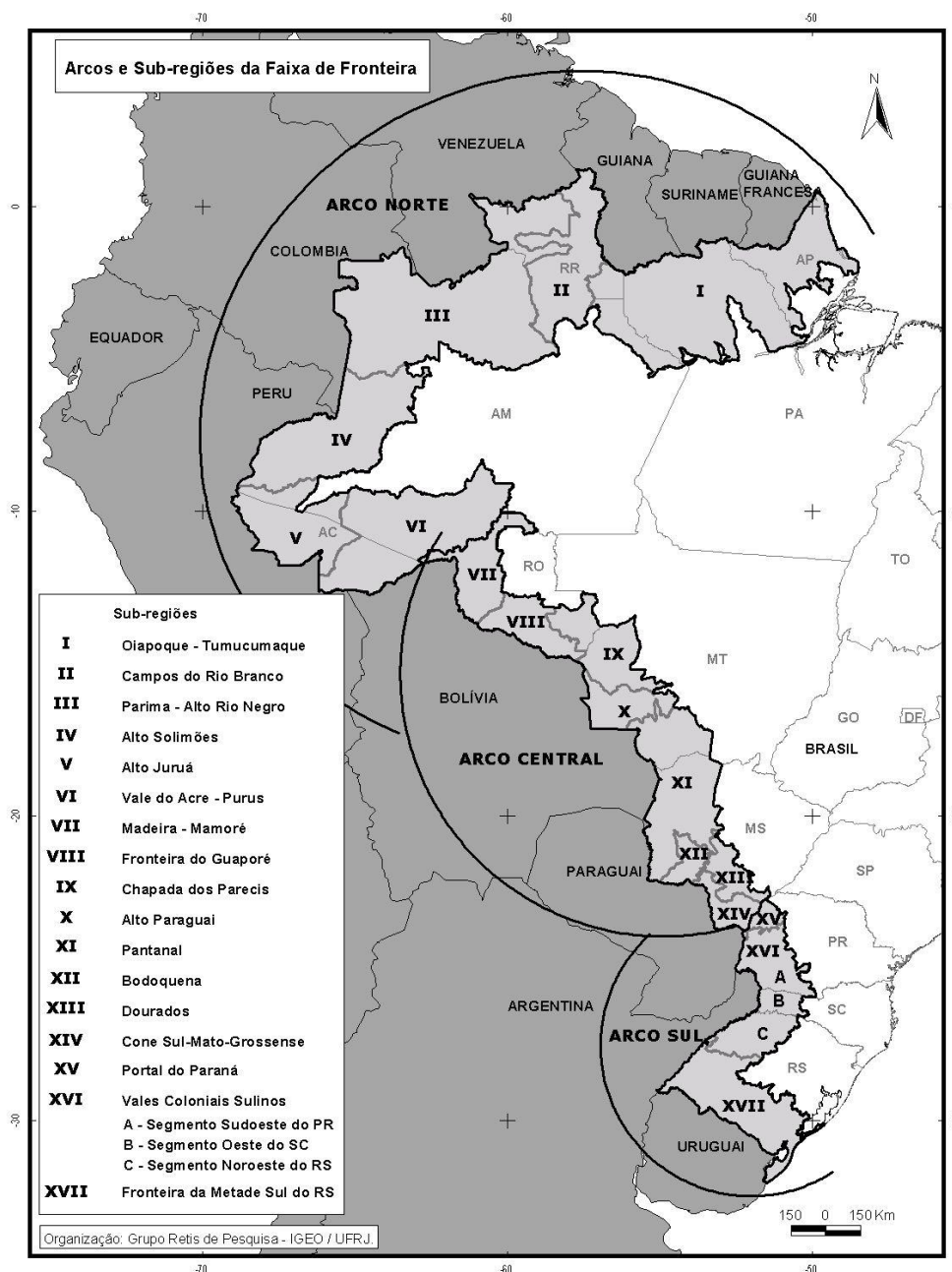
Os CFs – copresididos pelos titulares das repartições consulares brasileiras e do país vizinho respectivo e integrados pelas “forças vivas” locais (prefeitos, vereadores, empresários, associações comerciais, representantes militares e das polícias federais, etc.) – funcionam como fórum de discussão dos problemas típicos de cidades de fronteira, permitindo que as demandas locais em termos de saúde, educação, meio ambiente, segurança, comércio fronteiriço, projetos de infraestrutura (manejo de lixo, esgotos, tratamento de água, malha viária, etc) tenham ressonância e boa acolhida nos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira (BRASIL, 2009, p. 21)

Ainda em relação ao marco legal, o PDFF destaca que os acordos bi e multilaterais, são importantes instrumentos para estabelecer as bases jurídicas e legais para o refinamento das relações com os países fronteiriços, visando à integração econômica e ao desenvolvimento da região, criando laços entre o Brasil e esses países contribuindo para melhorar as condições de integração e cidadania fronteiriça. Nesta questão, destaca o PDFF:

Os acordos bilaterais mostram que a política governamental para as regiões de fronteira tem privilegiado negociações com cada país, ao invés de criar normas gerais que regulem as interações na Faixa de Fronteira como um todo, sendo a geografia e os diferentes graus de interações econômica e social fatos que influenciam e evidenciam o tratamento diferenciado na legislação (BRASIL, 2009, p. 18).

Deste modo foi possível conhecer as particularidades, sistematizar as informações sobre a região visando ao planejamento estruturado das ações, levando em consideração os aspectos econômicos, políticos, étnicos, demográficos, históricos, culturais, infraestrutura instalada e institucional dos atores envolvidos na formulação, propostas e decisões para com a faixa de fronteira.

Figura 10. Arcos Fronteiriços e sub-regiões da Faixa de Fronteira.



Fonte: BRASIL, 2005, p. 53.

A proposta trouxe uma nova forma de perceber e organizar a fronteira a partir de uma sub-regionalização que permitiu que a ação pública fosse possível, facilitando a interação entre os agentes e as políticas que seriam formuladas e as já existentes. A partir da identificação de três grandes arcos e 17 sub-regiões, os aspectos acima descritos puderam ser observados para que as similaridades e complementaridades entre as regiões merecessem destaque e maior zelo por parte dos tomadores de decisão.

O arco norte abrange a faixa de fronteira dos Estados do Amapá, do Amazonas, do Pará, do Acre e de Roraima, por sua vez, o arco central se faz presente na faixa de fronteira dos Estados de Rondônia, do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, onde se encontra uma grande diversidade de tipos de organização territorial, distinguindo do arco norte pela forte caracterização indígena, por exemplo. Por ser uma região de transição entre o norte e o sul, somente com a diversidade da base produtiva, a presença de importantes bacias hidrográficas e a identidade cultural foi possível realizar a distinção e a caracterização para o terceiro arco, o arco sul. Este último compreende a faixa de fronteira dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Trata-se do espaço que possui a mais alta incidência de relações transfronteiriças reveladas pelos traços do processo de integração do Mercosul, possuindo 588 municípios inseridos na abrangência da faixa.

Tabela 6. Total de municípios pertencentes à faixa de fronteira.

Arco	Estado	Número de municípios
Norte	Amapá	8
	Pará	5
	Amazonas	21
	Acre	22
	Roraima	15
Central	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
Sul	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
Total		588

Fonte: MI, 2009; CNM, 2008. Organização: do autor.

Sobre a estratégia de implantação do programa, uma característica sua é o estabelecimento de parcerias estratégicas e a busca pela “transversalidade institucional para a integração de ações convergentes” (BRASIL, 2009, p. 24). Com isso, o PDFF agrega diversas contribuições, de distintos setores governamentais contemplando desde ações de planejamento estratégico, quanto de apoio às atividades econômicas, de infraestrutura urbana e melhorias das condições sociais da região de fronteira. Deste modo, a implantação do programa seguiu três grandes eixos de ação: a) desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades gêmeas; b) articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; e c)

melhora das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a faixa de fronteira.

O primeiro eixo está focado nas potencialidades locais, priorizando o papel que as cidades gêmeas possuem no desenvolvimento do programa e conseqüentemente no protagonismo para a integração transfronteiriça, pois tais localidades são identificadas pelo contexto da globalização como uma oportunidade de fortalecer e catalisar os processos de desenvolvimento dessas sub-regiões, se tornando, naturalmente um ambiente imperativo para as interações políticas, culturais, econômicas e de outras manifestações de relações na zona de fronteira. Ademais, este eixo reflete a tentativa de resposta a uma dívida social para com tais cidades em relação às políticas anteriores e posições de Estado frente à faixa de fronteira.

Em relação ao segundo eixo, das catorze mesorregiões prioritárias que estão inseridas no contexto de um outro programa, o PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços sub-regionais, quatro regiões também são beneficiadas com as ações do PDFF (Alto Solimões – AM; Vale do Rio Acre – AC e AM; Grande Fronteira do Mercosul – PR, SC e RS; e Metade Sul do Rio Grande do Sul - RS), retratando a articulação de políticas por parte do MI na garantia de atendimento das sub-regiões prioritárias, enfatizando a possibilidade de atingir cerca de 331 municípios dos 588 situados na faixa de fronteira.

O terceiro eixo tem como foco as ações que estimulam a produção de projetos de desenvolvimento comum e de percepção da realidade local e sub-regional a partir do apoio ao capital social, o incentivo aos APLs, promoção dos atores locais e incentivo a infraestrutura econômica, social e gerencial. Para atingir a implantação do programa nos três arcos destacados acima foi utilizada a tipologia de sub-regiões apresentada pelo Grupo Retis, por meio da qual são destacadas a condição de cada região de fronteira, suas características e dinâmicas.

Tratando-se das ações, inseridas nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, desde a sua implantação até o seu último ano de existência, encontram-se cinco frentes que merecem destaque, a saber: 1) ação 6561 – Estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais na faixa de fronteira; 2) ação 6552 –

Organização social e associativismo na faixa de fronteira; 3) ação 6553 – Apoio à implantação de infraestrutura complementar, social e produtiva na faixa de fronteira; 4) ação 6565 – Apoio à geração de empreendimentos produtivos na faixa de fronteira; e por fim, 5) ação 6593 – Formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na faixa de fronteira. E para financiar as diretrizes do PDFF, contava-se com as seguintes fontes de recursos:

1. Recursos do tesouro nacional alocados ao PDFF no âmbito do PPA – Plano de ação e emendas parlamentares; 2. Recursos do tesouro nacional alocados para as mesorregiões da faixa de fronteira: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul; 3. Outros recursos do tesouro nacional para programas com incidência na faixa de fronteira; 4. Recursos referentes à contrapartida dos estados e municípios; 5. Financiamento do Fundo Constitucional do Norte (FNO). 6. Financiamento do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). 7. Financiamento de agências oficiais de crédito: BNDES, CEF, BB, BNB, BASA, FINEP, entre outros; 8. Financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)¹⁰⁶ previsto na reforma tributária (BRASIL, 2009, p. 49).

Contudo, os recursos destinados ao PDFF durante a vigência do PPA 2004-2007, em sua maioria advindos de emendas parlamentares, caracterizaram o programa como um imenso “balcão de projetos”, não atendendo as recomendações do PNDR - PPA 2004-2007 (BRASIL, 2008, p. 852). Porém, por meio de pesquisa realizada no Portal da Transparência e nos relatórios de gestão do MI sobre a execução orçamentária do PDFF durante os anos de 2005 a 2011 (período de sua existência), verifica-se um orçamento crescente, com uma variável valoração de recursos liquidados (despesas efetivamente executadas) e observa-se uma diferença vultosa no tocante aos valores pagos, que representam a realidade das despesas efetivamente executadas e pagas, podendo medir a eficácia do gasto e conseqüentemente o potencial de meta do programa.

¹⁰⁶ Urge salientar que o FNDR jamais saiu do papel, contudo, consta na proposta do PNDR II, que tramita no Senado Federal.

Tabela 7. Execução orçamentária – Ministério da Integração Nacional – Programa de Governo: Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) – Código 0120/53101. 2005-2010.

Ano	Orçamento Atual (R\$) (a)	Valor liquidado (R\$) (b)	Valor pago (R\$) (c)	% de recursos liquidados (a/b)	% de recursos pagos (a/c)
2005	98.212.800,00	18.935.998,80	2.063.502,62	19,28%	2.10%
2006	44.631.540,00	42.001.649,85	11.596.278,25	94,11%	25,98%
2007	62.661.225,00	4.554.766,43	4.554.665,45	7,27%	7,27%
2008	165.116.497,00	0,00	0,00	0,00%	0,00%
2009	166.358.307,00	941.000,00	941.000,00	0,57%	0,57%
2010	154.924.649,00	68.676.517,60	1.555.000,00	44,33%	1,00%

Fonte: Execução orçamentária do Ministério da Integração Nacional (2005-2010). Disponível em: <http://www3.transparencia.gov.br/jsp/execucao/execucaoPorProgGoverno.jsf>.

A tabela anterior representa ano a ano o orçamento do PDFF, sua execução financeira e a real eficácia do uso do recurso destinado ao programa durante os anos de seu funcionamento. Observando a tabela, destaca-se o ano de 2007 por atingir quase a plenitude das despesas executadas destinadas pelo orçamento do ano. Nota-se, igualmente, a ausência de dados ou descontinuidade do ano de 2008 no tocante à execução de despesa e pagamento do orçamento indicado, fato este que esta pesquisa não conseguiu detectar os motivos dessa descontinuidade orçamentária.

Segundo o relatório de auditoria realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2015¹⁰⁷, que buscou a avaliação e a fiscalização de recursos e da governança destinados às políticas públicas para a faixa de fronteira, “os resultados obtidos ainda são modestos e o montante de recursos aplicados pelo governo federal especificamente para esta área, além de baixa materialidade, tem identificação complexa” (TCU, 2015, p. 4), indicando um contexto de comparação com as ações desenvolvidas no âmbito da União Europeia, por exemplo.

Os projetos apoiados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), até o final de sua vigência no ano de 2011, se mantiveram em situação embrionária, se levarmos em conta as dinâmicas de países que possuem um estágio mais avançado de integração, a exemplo dos países da União Europeia (CARGNIN, 2014, p. 33)

¹⁰⁷ Relatório TC 014.387/2014-0 Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F99F813014FB44F0D0500F4&inline=1>. Acesso em 01.12.2015.

Desde sua implantação o PDFF apresentou problemas e algumas dificuldades. A falta de um planejamento estratégico, a falta de transversalidade, a não previsão de ações escalonadas no tempo e no espaço, problemas com a extensão territorial do programa e pela quantidade de projetos apresentados, não o possibilitaram focar em espaços menores (BRASIL, 2011; CARGNIN, 2014; TCU, 2015). O programa vigorou até 2011 e, a partir do PPA 2012-2015 (PPA Mais Brasil), foi desmembrado em dois novos programas – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; e, Integração Sul-Americana.

4.2.2. Um PAC para as fronteiras

Em setembro de 2010, o então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, durante visitas institucionais à região da faixa de fronteira, especificamente na cidade de Foz do Iguaçu - PR, batizou o PDFF como “PAC das Fronteiras”¹⁰⁸. Na ocasião ele criou a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e assinou o Decreto S/N de 8 de setembro de 2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).

Com a ideia do PAC das fronteiras e seguindo uma sequência de atos políticos e públicos em alusão às políticas para a região, expectativas foram sendo criadas com a finalidade de articulação das antigas demandas para a faixa de fronteira, destacando a manifestação do então Ministro de Estado da Integração Nacional, Fernando Bezerra Coelho, a saber:

Temos antigas e reiteradas demandas nas áreas de fronteiras. Elas vêm sendo marginalizadas há muito tempo. E o diagnóstico é antigo: violência, crime organizado, tráfico de armas e de drogas, trabalho infantil, exploração sexual. Enfim, para resolver esses problemas, precisamos de soluções conjuntas e articuladas (ROTHENBURG, 2011)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ PAC se refere à sigla difundida pelo Governo Federal ao Programa de Aceleração do Crescimento, política pública de investimentos estatais em obras de infraestrutura que foi iniciada durante a gestão do governo Lula e continuou durante o período Dilma.

¹⁰⁹ Artigo originalmente publicado no Correio Brasiliense em 27 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.sindireceitaamazonas.org.br/criada-ontem-a-comissao-permanente-de-integracao-e-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-cdif-um-pac-para-as-fronteiras/>. Acesso em 10.04.2016.

A ideia do PAC das fronteiras era canalizar recursos para a região, agindo na incapacidade do governo federal em destinar orçamento específico para um “sub-PAC”. Desta maneira, seria possível criar uma governança de ações orçamentárias e acompanhamento de políticas públicas para criar uma agenda positiva face às demandas para as regiões fronteiriças. Infelizmente, tal proposta não prosperou, frustrando muitos entusiastas e agentes políticos locais da fronteira.

4.3 O diálogo federativo e os municípios pertencentes à faixa de fronteira

A criação do CDIF e sua instalação em 26 de abril de 2011¹¹⁰, sob a coordenação do MI, abre uma janela de oportunidade para facilitar a articulação da agenda política para a faixa de fronteira. A Comissão, ainda vigente, possui a finalidade de propor “medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à atuação do Governo Federal na Faixa de Fronteira” (Artigo 1.º), atendendo uma região que historicamente foi negligenciada pelos governos por estar distante dos centros econômicos e políticos, marginalizada do debate e das decisões políticas nacionais e que possui fortes características como: baixa densidade demográfica, baixo IDH de cidades situadas na região e reiterados problemas relacionados à violência, ao tráfico de drogas e armas, exploração sexual, trabalho infantil, comércio ilegal, crime organizado e à falta de infraestrutura social e produtiva (MI, 2014).

Por competência, a CDIF ficou responsável pela definição de atuação dos órgãos que a compõem na integração das políticas públicas e parcerias visando à complementaridade das ações, pelos estudos e subsídios de informações sobre a faixa de fronteira, pela proposta de desenvolver um sistema de gerenciamento das ações, pela apresentação dos planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriça, e pela interação com os núcleos regionais responsáveis pela interlocução dos assuntos fronteiriços, situados nos

110 “No ano subsequente, já sob a gestão da presidente Dilma Rousseff, com a edição do Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, foi instituído o Plano Estratégico de Fronteiras - PEF, coordenado pelos Ministérios da Justiça, Defesa e Fazenda, para o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira.” (TCU, 2015, p.4)

onze estados-membros limieiros.

Atualmente a comissão é integrada por 16 ministérios ligados diretamente à administração pública federal, a saber: Integração Nacional (coordenação); Saúde; Educação; Fazenda; Relações Exteriores; Turismo; Defesa; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Meio Ambiente; Trabalho e Previdência; Justiça; Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura e; Planejamento, Orçamento e Gestão¹¹¹. Além do ambiente ministerial e da alta administração federal, a CDIF ainda congrega representantes dos governos locais e estaduais, dos consórcios intermunicipais e membros convidados, o que aumenta a representatividade de agentes políticos e da sociedade civil¹¹² no fortalecimento do diálogo para com a região da faixa de fronteira e que reforcem as “ações específicas que visem ao desenvolvimento das iniciativas necessárias à atuação governamental” (TCU, 2015, p.6).

Através do levantamento de documentos oficiais da comissão¹¹³, destacam-se como desafios levantados para a consolidação de seus objetivos e finalidade: a) tornar a fronteira um espaço de articulação e formulação de ações direcionadas ao desenvolvimento e à integração; b) estruturar a CDIF com vistas a torná-la funcional e efetiva; c) tornar a comissão um espaço reconhecido por seus integrantes; c) consolidar a comissão como instituição central da formulação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento e a

¹¹¹ Com a extinção, pelo governo interino de Michel Temer, dos Ministérios da Pesca e Aquicultura, da Previdência Social e das Secretarias com status de Ministério (Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e Gabinete de Segurança Institucional) e a fusão do Ministério do Trabalho e Emprego com o Ministério da Previdência Social, o rol de integrantes deixou de ser os 20 que originaram o CDIF. Deste modo, espera-se a atualização do decreto para a atualização dos integrantes e a retomada dos trabalhos nos respectivos órgãos.

¹¹² Segundo o Artigo 3. § 1º, “Poderão participar da CDIF, na qualidade de membros convidados, as seguintes entidades: I - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; II - Associação Brasileira de Municípios; III - Confederação Nacional dos Municípios; IV - Frente Nacional de Prefeitos; V - Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Limieiros ao Lago de Itaipu; VI - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul - CODESUL; VII - Fórum de Governadores da Amazônia Legal; e VIII - Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL.”

¹¹³ A CDIF possui um blog externo que congrega muitas informações e documentos a acerca de suas tarefas. Para maiores informações acessar: <http://faixadefronteira-cdif.blogspot.com.br/>, sem contar com seu site oficial inserido no ambiente do Ministério da Integração Nacional. Para maiores informações acessar: <http://www.mi.gov.br/comissao-permanente-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-da-faixa-de-fronteira>.

integração da faixa de fronteira; e o mais ambicioso deles, d) trazer a fronteira para a agenda nacional.

Com a finalidade de discussões temáticas mais próximas das ações e realidades fronteiriças, existem, no âmbito da comissão, seis grupos temáticos responsáveis por agendas específicas, auxiliando no modelo de gestão criado entre o colegiado, secretaria executiva e núcleos estaduais.

Quadro 11. Grupos temáticos da CDIF e coordenadores.

Grupo de Trabalho	Coordenação Ministerial
GT 1- Cursos Binacionais de fronteira e Institutos técnicos de fronteira	Educação
GT2 - Saúde na Fronteira	Saúde
GT3 – Infraestrutura	Planejamento, orçamento e gestão
GT4 - Funcionamento integrado do controle fronteiriço	Fazenda/Receita Federal
GT5 - Inclusão Produtiva	Integração e Desenvolvimento, indústria e Comércio exterior.
GT6 - Segurança pública e fiscalização da fronteira.	Integração e Justiça

Fonte: MI, 2014. Organização: do autor.

Os grupos de trabalho representam uma ligação direta dos objetivos do PDFF com as políticas públicas trabalhadas e articuladas em cada ministério, como é o caso das ações relacionadas no âmbito do Projeto Escola Intercultural Bílingue de Fronteira (PEIBF/PEIF)¹¹⁴ e o Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS-Fronteira).

Em relação à articulação da comissão com os Estados-membros situados em faixa de fronteira, o ponto de ligação entre a política nacional e a regional/local é representada pelos Núcleos Regionais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Esses núcleos têm por objetivo dialogar com as instituições atuantes na faixa de fronteira visando sistematizar as demandas locais, analisar as propostas e ações, e formular os planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços (PDIFs), além de identificar e priorizar os principais problemas e oportunidades para a atuação do poder público (MI, 2013). Vale ressaltar que todos os onze planos regionais já foram entregues, segundo orienta o artigo 2º, inciso IV, do Decreto de 8 de setembro de 2010. A

¹¹⁴ Maiores informações acessar os sites dos projetos em: <http://educacaointegral.mec.gov.br/escolas-de-fronteira;>
[http://www.brasil.gov.br/saude/2009/12/saude-nas-fronteiras.](http://www.brasil.gov.br/saude/2009/12/saude-nas-fronteiras)

principal função dos núcleos seria de regionalizar a política fronteiriça, contando com a articulação decisiva dos Estados federados, municípios e sociedade civil.

Analisando o relatório de auditoria confeccionado pelo TCU e os relatos trazidos pelas entrevistas da pesquisa que subsidiaram o presente trabalho, o CDIF serve como uma importante comissão que suscita o debate sobre a faixa de fronteira no plano federal, em diversos ministérios e organismos. Contudo, não tem trazido os resultados esperados, pois se baseia em um objetivo geral muito ambicioso e não conta com uma alocação de recursos considerável, dependendo da agenda dos ministérios e da sensibilização constante do governo federal para esta importante agenda nacional. Destaca-se ainda a falta de poder decisório dos representantes dos integrantes do CDIF, o que limita ainda mais a capacidade de ação da comissão, levando como ponto de lembrança a falta de aprovação do seu próprio regimento interno, conforme a ata de Memória da IV Reunião Extraordinária da CDIF, realizada em 11 de março de 2013 (TCU, 2015).

No tocante a um marco legal exclusivo de orientação governamental para a faixa de fronteira, destaca-se o relatório do Tribunal de Contas da União que os dispositivos infra legais contribuem para a legalidade dos processos e relações, mas é flagrante que a falta de uma norma especial contribui para o ambiente de incertas jurídicas que cercam as possibilidades de atuação estatal na faixa de fronteira.

Na falta de uma lei própria para nortear a atuação dos entes públicos do Estado brasileiro, a ação governamental para o desenvolvimento, a integração e a segurança na faixa de fronteira é, em grande parte, orientada pelo Decreto 7.496/2011, que estabeleceu o Plano Estratégico de Fronteiras, pelo Decreto s/n, de 8 de setembro de 2010, que criou a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF, e pelo Decreto 6.407/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (2015, p. 5).

Isto posto, a CDIF trouxe para o plano tanto do PDFF, quanto para os objetivos macro do PNDR, uma visão colaborativa e coletiva para as ações de desenvolvimento e integração para a faixa de fronteira. Nota-se, igualmente, a tentativa de criação de uma governança da comissão e as entidades que se relacionam com a mesma no intuito de fortalecimento das atividades fronteiriças, principalmente as que envolvem recursos e orçamentos públicos, neste sentido, a CDIF objetiva quebrar a cultura da relação federativa *top-down*, objetivando a

criação de iniciativas mais horizontais, ou mesmo iniciativas de baixo para cima, *bottom-up*. A comissão ainda busca a tradução das demandas da fronteira para uma linguagem setorial dos programas federais, o ganho de espaço na agenda nacional e “tirar as políticas fronteiriças da fronteira institucional”, ganhando mais espaço na formulação e na proposição de políticas públicas para a faixa de fronteira e também no debate de novas legislações e normas.

4.3.1 Cidades-gêmeas

A posição geográfica das cidades em relação ao limite estabelecido pelos Estados pode distinguir sua importância no tocante ao nível de interação e potencial de atuação internacional. As cidades situadas na linha de fronteira tendem a ter um papel mais relevante em relação às situadas nas zonas de fronteira, por exemplo. Desenvolvendo este raciocínio, as cidades localizadas no limite internacional do Estado, cortadas pela linha de fronteira e que possuem outra cidade congênere com o país vizinho, imperativamente nascem com a responsabilidade da integração e da cooperação.

Deste modo, as cidades-gêmeas configuram núcleos articuladores de redes locais (que pode ter conotação regional, nacional e ou transnacional), representadas por uma conurbação ou semiconurbação com outra localidade de um país vizinho, onde as interações transfronteiriças ocorrerão em maior abrangência, influenciando a zona de fronteira em seus aspectos culturais, econômicos e políticos, sobrepujando os limites estabelecidos pelos Estados nacionais. Segundo Lia Osório Machado (2010, p. 66) as cidades-gêmeas são “núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional, cuja interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional”.

A adoção conceitual que circunda as “cidades-gêmeas” é bastante livre, não possuindo uma característica homogênea para a aglomeração urbana ou arranjos espaciais definidos, cabendo aos Estados nacionais às definições internas, conferidas por suas respectivas legislações. Tais cidades podem possuir tamanhos urbanos distintos e não necessariamente estarem situadas em fronteiras secas ou formadas por conurbação homogênea, por exemplo.

O termo “cidades-gêmeas¹¹⁵” apareceu pela primeira vez em referência a duas cidades: *Minneapolis* e *Saint Paul*, situadas em margens opostas do rio Mississippi (EUA), que se desenvolveram através de uma complexa complementaridade econômica. Desde então, o termo tem sido utilizado pela literatura acadêmica, especialmente pela geografia e pela economia, para indicar um modelo de aglomeração urbana (ANISCHENKO; SERGUNIN, 2012).

Por vivenciarem o cosmopolitismo em seu cotidiano (convivência com o estrangeiro, com a cultura do outro e a diversidade étnica), pela promoção da ajuda mútua entre governantes locais, visando o combate dos problemas comuns, as cidades-gêmeas possuem vantagens em relação a outras cidades para a promoção da cooperação e interação com países vizinhos, sem contar com a oportunidade de catalisar os processos de desenvolvimento regional e territorial para as regiões de fronteiras. Tais vantagens estão ligadas a elementos histórico-geográficos, institucionais, econômicos, políticos e culturais que indicam e facilitam as interações entre cidades vizinhas situadas em limite internacional e conseqüentemente seu desenvolvimento urbano, caracterizadas nas análises e tipologias de relações fronteiriças e das cidades-gêmeas (OLIVEIRA, 2005; MACHADO; 2005; 2010).

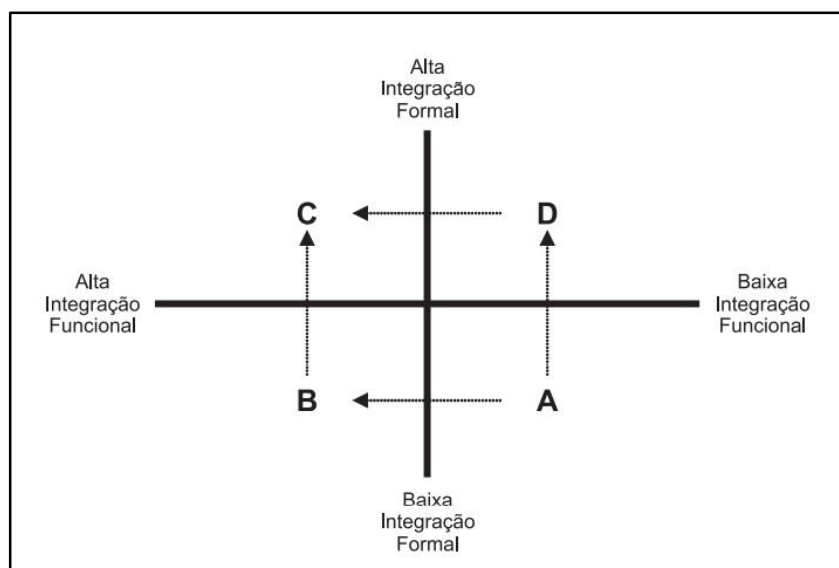
Como mencionado anteriormente, as cidades-gêmeas mantêm um forte vínculo com o exterior, criando importantes laços de interdependência muito mais elevados do que em outras regiões e, igualmente, apresentam tendências descentralizadoras, tanto para a ação política, quanto para a solução de problemas cotidianos que afligem a fronteira. Desta maneira, as cidades-gêmeas, procuram no exercício da funcionalidade de suas ações, alcançar os resultados que a formalidade estatal não permite, ou seja, buscam soluções descentralizadas na interação de suas sociedades, associações comunitárias,

¹¹⁵ Twin-Cities é o termo utilizado em língua estrangeira. Segundo indicado por Anatoly Anischenko e Alexander Sergunin (2012, p. 20), cidades-gêmeas também são frequentemente referenciadas a termos similares tais como: *satellite cities* (utilizados pelos estudiosos Russos ao indicar pequenas cidades que se servem de cidades maiores e que estão numa mesma região), ou até a termos mais ocidentais, como “*double cities*”; “*fraternal cities*”; “*sister cities*”; “*related towns*”; “*connected cities*”; “*trans-border cities*”; “*binational cities*”; “*neighbourhood cities*”; “*coupled towns*”; “*connected cities*”; “*couple towns*”; “*partner cities*”; “*Friendship towns*”; “*bridge-towns*” e outras. Ressalvam e indicam que por se tratarem de termos parecidos, alguns são aplicados em contextos políticos e geográficos distintos. Contudo, neste trabalho, seguiremos a terminologia para o conceito apresentado por Machado (2010).

câmaras empresariais e setoriais, e órgãos públicos e privados locais, no incremento do fluxo comercial e industrial local, no planejamento de transporte, nos serviços e equipamentos públicos, e nas relações transfronteiriças de todas as naturezas não sustentadas em instrumentos de natureza jurídica (integração funcional), não confundida aqui com ações ilegais ou ilícitas, tendo em vista que a prioridade do Estado nacional se dá pela consolidação de ações formais (integração formal), baseadas em tratados, acordos e convenções internacionais, enquadradas no desejo central bilateral que envolve articulações superiores da economia (como importação e exportação, tarifas alfandegárias, barreiras sanitárias, etc.). As cidades-gêmeas tentam criar meios de suprir suas necessidades equipando-se de serviços, criando um meio próprio de convivência e articulação, que segundo Adriana Dorfman e Gladys Betancor Rosés (2005, p. 196), “traduzem as identidades, contatos culturais e relações de poder na escala local e são vistos como a concretização de uma cidadania compartilhada neste espaço”.

Visando à melhor ilustração deste quadro narrado das interações das cidades-gêmeas e acompanhando a apresentação da tipologia de relações fronteiriças propostas por Tito Carlos Machado de Oliveira (2005), contando com a ajuda das relações formais e funcionais acima descritas, apresentamos o quadro explicativo que corrobora para a construção de nossa análise quanto à posição e importância das cidades-gêmeas no contexto fronteiriço.

Figura 11. Tipologia das relações Fronteiriças



Fonte: OLIVEIRA, 2005, p. 386.

Ao propor uma tipologia das relações fronteiriças, Oliveira (2005) indica a possibilidade de caracterização das cidades que permite identificar a acentuada diferença entre as localidades, apresentando quatro diferentes tipos de relações:

- a) Fronteira Morta: baixa integração formal com baixa integração funcional (A);
- b) Território Perigoso: baixa integração formal com alta integração funcional (B);
- c) Fronteiras Vivas: alta integração formal com alta integração funcional (C); e
- d) Fronteira burocrática: alta integração formal com baixa integração funcional (D).

O primeiro tipo faz referência a uma fronteira que está de 'costas para a outra', que corresponde aos exemplos daqueles territórios fronteiriços cujas administrações, empresários e dinâmica social não possuem e não vislumbram qualquer tipo de interação. A relação é passiva e mórbida com a fronteira e a condição fronteiriça é um fardo, uma dificuldade político-administrativa para o desenvolvimento territorial. O segundo é recheado de condições adversas. Os elementos incentivadores das relações transfronteiriças (trabalho, capital, serviços públicos e privados e terra), apresentados por House (1980), sofrem, neste exemplo, uma carga abusiva de informalidade e ausência de um ambiente

de confiança. Tal situação pode promover um ambiente de promoção de ilegalidades, sendo um território que possui pouco atrativo para o desenvolvimento de novos investimentos públicos e/ou privados. Já o terceiro tipo apresenta uma estrutura demográfica relativamente importante e uma estrutura social complexa, caracterizada pela presença de instituições, relacionamentos sociais e trocas perenes que facilitam a construção de espaços comuns. Os abusos da funcionalidade são corrigidos pelas ações de integração formal, por sua vez, o funcional oferece vantagens suficientes para construir uma relação de convivência, suplantando a concepção tradicional de fronteira. Por fim, a fronteira burocrática apresenta como característica a presença maciça do Estado e de seus serviços e estruturas, visando incrementar sua posição competitiva frente a outras regiões. Neste tipo, a formalidade toma conta das relações (OLIVEIRA, 2005).

Em relação as suas posições e lógicas apresentadas, como fator de classificação das cidades, por exemplo, o tipo A e D apresentam articulações exógenas, ou seja, o ator principal das relações é externo às relações locais, que pouco interage com as questões locais ou pouco se atém as necessidades e interesses locais. Por outro lado, os cenários B e C, apresentam uma “lógica territorial” (MAILLAT, 1994) mais intensa, vinculada a fatores endógenos das fronteiras, movidos por múltiplos atores, prioritariamente locais.

Por serem dinâmicas, as fronteiras vivenciam fases e momentos distintos que podem, segundo Oliveira (2005), descolar da avaliação anterior e serem caracterizadas em outro tipo. Contudo, o autor destaca ainda que existem tendências de deslocamento do primeiro para o terceiro tipo, passando pelo segundo ou pelo último até atingir o ponto de análise. Ou seja, uma fronteira morta, pode se tornar viva, passando de um território perigoso ou tendo uma fase de fronteira burocrática, por exemplo.

As fronteiras vivas, caracterizadas por uma presença demográfica importante e por uma estrutura social complexa, “manifestam uma integração informal que sobrevive às conjunturas políticas de fechamento e de corte” (PADRÓS, 1994, p. 76) e por isso, auxiliam a natureza do homem fronteiriço que possui uma mentalidade própria à integração, pois para ele as noções de espaço e nacionalidade muitas vezes são tão abstratas quanto à ideia da presença de

uma linha demarcatória que o separa do outro país.

Nos territórios onde a fronteira viva é o tipo vigente, a integração formal promovida pelo Estado nacional quase não modifica o modo do relacionamento fronteiriço, uma vez que experiências de cooperação e interação já se faziam presentes naquele território, porém é importante analisar e mensurar o impacto de medidas impostas pelos Estados nacionais para com as localidades fronteiriças, pois em alguns casos a integração formal pode acarretar em dificuldades e distanciamentos que antes não ocorriam, face às novas regras de relações, geralmente impostas por outras hierarquias políticas. Mesmo assim, a fronteira viva permite melhores formas de intercâmbio entre as nações modernas (CHIAPPINI, 2005), facilitando a percepção de uma fronteira aberta e com alto grau de troca entre as populações fronteiriças, facilitando a cooperação entre as cidades situadas em faixa de fronteira.

Por sua vez, Lia Osório Machado (2010), em proposta de reestruturação do PDFF organizada para o Ministério da Integração Nacional, apresenta outra opção de tipologia (BRASIL, 2005, pg. 144-147), a qual se baseia nos modelos propostos pelo geógrafo francês Arnaud Cuisinier-Raynal (2001) e se adapta ao caso brasileiro, classificando em cinco os modelos que fundamentam a tipologia das interações fronteiriças, tais como:

a) margem (pouco contato entre populações e a primazia da relação fronteiriça recai sobre o nacional);

b) zona-tampão (zonas onde o Estado restringe ou interdita o acesso por serem estratégicas);

c) frentes (caracterizadas por iniciativas de povoamento e dinâmica espacial seletivas);

d) capilar (Ações fronteiriças espontâneas, onde o Estado pouco interfere. Primazia local); e

e) sinapse (alto grau de troca entre a população fronteiriça. Interação apoiada pelo Estado que promove a comunicação e infraestrutura. Características de cidades-gêmeas mais articuladas).

Lia Machado ainda destaca que as classificações por muitas das vezes se sobrepõem, mas é facilmente detectada uma interação dominante. Sobre sua proposta, a geógrafa ainda considera que os elementos histórico-geográfico, institucional, econômico-espacial, política e cultural auxiliam no desenvolvimento da tipologia indicada acima, que congregam o objetivo de promover o desenvolvimento urbano das cidades de fronteira.

A zona de fronteira aponta para um espaço dinâmico, “composto por diferenças oriundas do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é das cidades-gêmeas”. (MACHADO, 2005, p. 21). Desta maneira, o melhor meio geográfico que caracteriza a zona de fronteira e que serve para a constatação das interações fronteiriças é aquele formado pelas cidades-gêmeas. Essas cidades apresentam valoroso potencial de integração econômica e cultural e contam com grande adensamento de problemas característicos de fronteira, onde, tais cidades, sofrem os efeitos diretos do desenvolvimento regional, constituindo-se alvos prioritários das políticas públicas em faixa de fronteira (BRASIL, 2005; 2010; 2014 e 2015).

Em suma, as cidades-gêmeas são espaços localizados dentro da faixa de fronteira, onde as relações transfronteiriças são realizadas. Nestes espaços, existem dinâmicas sociais distintas as quais geralmente estão ligadas a redes ou foros de articulação que, de modo geral, ampliam sua capacidade institucional e de relacionamento com outros atores. Por conseguinte, a coalescência de cidades e a fusão em uma única área urbana, localizadas no espaço da linha-limite, situadas em zona de fronteira, caracterizam as cidades-gêmeas.

Entre as cidades da faixa de fronteira, as cidades-gêmeas de fronteira são mais especificamente de fronteira, mas entre as cidades-gêmeas de fronteira, algumas são ainda mais propriamente de fronteira, as cidades conurbadas com as cidades correspondentes do lado de lá da borda territorial brasileira. (BENTO, 2013, p. 15)

Com o intuito de instruir sobre um conceito oficial, o poder executivo federal brasileiro, através da Portaria 125 de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração Nacional (anexos D e E), em seu artigo primeiro, considerou as cidades-gêmeas como sendo:

... 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.

Originalmente a portaria previa 29 cidades, porém, o documento fora republicado em 26 de março de 2014 (anexo E), por incorreção no original, arrolando, desta vez, mais uma cidade ao anexo da portaria, totalizando 30 municípios brasileiros presentes na faixa de fronteira nessa classificação. Dentro de uma análise e decisão discricionária por parte do Ministério da Integração Nacional, este conceito foi atribuído a cidades com mais de 2.000 mil habitantes, abrindo também o conceito às localidades fronteiriças vinculadas (LFV) descritas em Acordos Internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional, que não constam na lista anexada pela portaria. Somando às localidades fronteiriças vinculadas, o efeito da portaria abrange mais 4 municípios brasileiros¹¹⁶. Tais municípios constam no rol das LFV, sendo o último acordo assinado com a República da Argentina, promulgado em janeiro de 2016. Posteriormente, no dia 19 de julho de 2016, nova portaria do ministerial agrega mais dois municípios ao rol (Porto Mauá (RS) e Santo Antônio do Sudoeste (PR), totalizando, na atualidade, 32 municípios categorizados como cidades-gêmeas, sem modificar o teor das portarias anteriores.

Quadro 12. Lista das cidades-gêmeas arroladas na Portaria 125 de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração Nacional e Portaria 213 de 19 de julho de 2016.

1	Assis Brasil (AC)	19	Capanema (PR) **
2	Brasiléia (AC)	20	Foz do Iguazu (PR)
3	Epitaciolândia (AC)	21	Guaíra (PR)
4	Santa Rosa do Purus (AC)	22	Santo Antônio do Sudoeste (PR)**
5	Tabatinga (AM)	23	Aceguá (RS)
6	Oiapoque (AP)	24	Barra do Quaraí (RS)
7	Bonfim (RR)	25	Chuí (RS)
8	Pacaraíma (RR)	26	Itaqui (RS)
9	Bela Vista (MS)	27	Jaguarão (RS)
10	Coronel Sapucaia (MS)*	28	Porto Mauá (RS)**
11	Corumbá (MS)	29	Porto Xavier (RS)
12	Mundo Novo (MS)	30	Quaraí (RS)
13	Paranhos (MS)	31	Santa Vitória do Palmar (RS)**

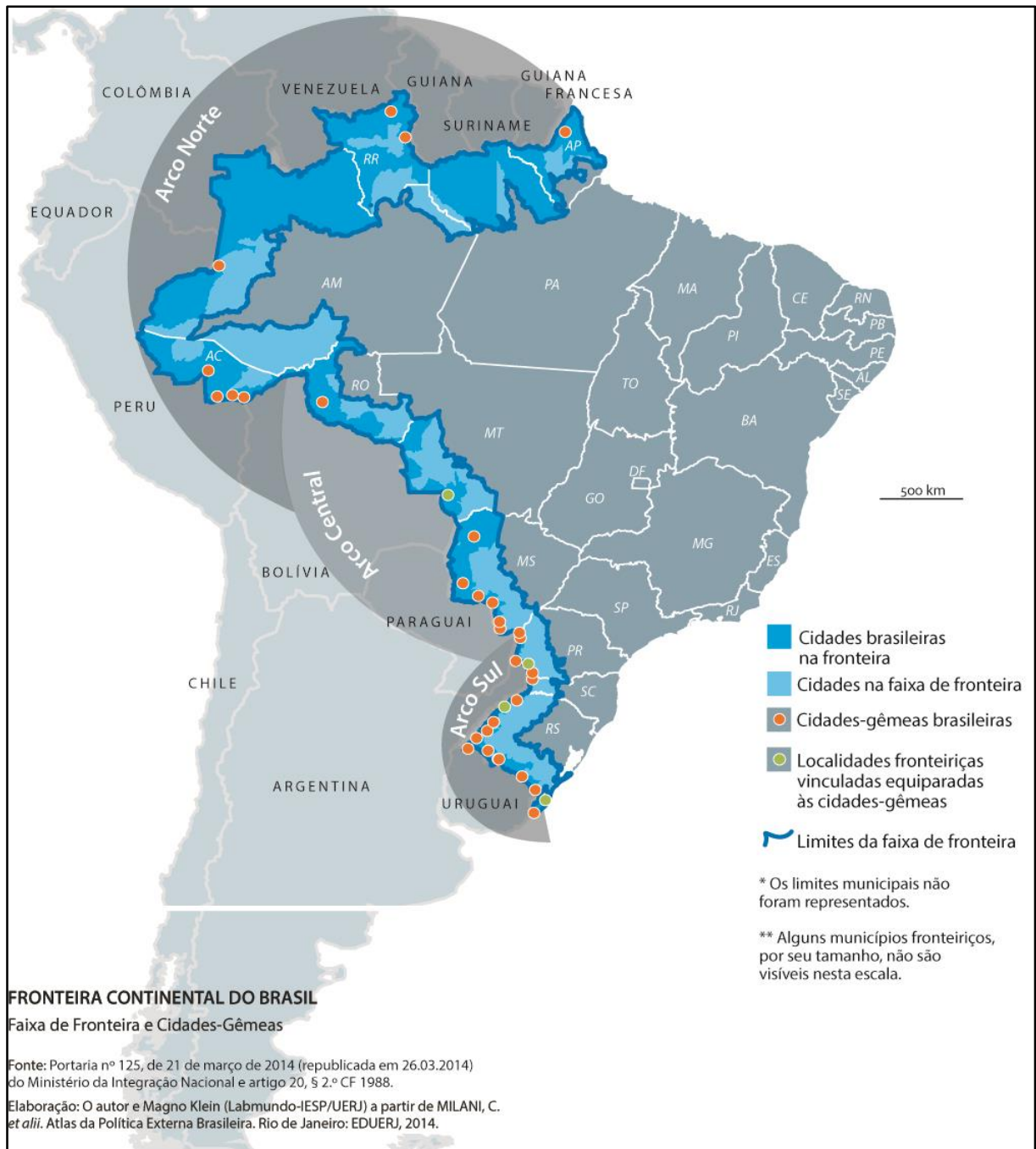
¹¹⁶ Ver nota 121, 122 e 123. Porto Mauá - RS; Santa Vitória do Palmar - RS; Capanema - PR e Cáceres - MT.

14	Ponta Porã (MS)	32	Santana do Livramento (RS)
15	Porto Murtinho (MS)	33	São Borja (RS)
16	Cáceres (MT)**	34	Uruguaiana (RS)
17	Guajará-Mirim (RO)	35	Dionísio Cerqueira (SC)
18	Barracão (PR)		

*Municípios agregadas após a republicação da portaria 125 ** Município indicado pela Portaria 213 e localidade fronteiriça vinculada.

Fonte: MI, 2014.

Figura 12. Fronteira continental do Brasil: faixa de fronteira e cidades-gêmeas brasileiras.



Fonte: Portaria MI número 125 de 21 de março de 2014 e Portaria MI número 213 de 19 de julho de 2016. Elaboração da imagem: do autor.

De fato, as semelhanças e as diferenças entre cidades-gêmeas nem sempre decorrem de diferenças no nível de desenvolvimento dos seus respectivos países, mas sim da sua própria dinâmica e da função e influência que exercem para os respectivos países, e a falta de estudos sobre o relacionamento e a cooperação entre as regiões de fronteira, em especial as cidades-gêmeas, pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado (STEIMAN; MACHADO, 2012). Por um lado, grande parte dessas regiões de fronteira está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte, de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira encontram no isolamento, uma oportunidade de aproximação com as regiões limítrofes. Contudo, sem uma estrutura institucional para auxiliar, a informalidade rege a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais que imprimi, através de acordos tácitos entre autoridades, suas próprias agendas e dinâmicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

Em relação à distribuição geográfica das cidades-gêmeas brasileiras, nota-se, pela imagem acima descrita, uma concentração no arco sul e central da faixa de fronteira, sobressaindo uma presença maior nos Estados do Rio Grande do Sul (fronteira com Uruguai e Argentina) e do Mato Grosso do Sul (fronteira com o Paraguai e Bolívia), mesmo com a maior cidade-gêmea em termos populacionais (Foz do Iguaçu) estando no Paraná. O pequeno número de cidades categorizadas como cidades médias ou grandes, reflete a situação de marginalidade da faixa de fronteira em relação aos movimentos migratórios e de povoamento do continente, concentrados amplamente nas zonas costeiras e nos altiplanos andinos (BRASIL, 2005). O quadro sobre a distribuição geográfica ainda indica que o predomínio de vias fluviais (fronteiras naturais) como linha divisória é presente em grande parte das cidades geminadas, ao passo de que as conurbações mais desenvolvidas se encontram em fronteira seca ou articuladas por pontes.

Retomando a discussão sobre as interações fronteiriças (trabalho, capital, terra e serviços públicos e privados), os fluxos apresentam elementos comuns e comportamentos diferenciados, tanto pelas características das cidades como em relação ao fluxo fronteiriço envolvido. Em relação ao trabalho, por não existir no Brasil ainda um marco legal que trate de fluxos de trabalho transfronteiriço, a política é adotada de forma diferente em cada fronteira, levando em consideração o lugar, os interesses do Brasil e a relação com o país vizinho. Na fronteira com o Uruguai, por exemplo, dada a alta interação fronteiriça, foi criado o Documento Especial de Fronteiriço¹¹⁷, que regula e facilita a interação transfronteiriça através do trabalho e da livre circulação para as cidades localizadas nesta região, fato que ocorre em outras fronteiras com o Brasil, a exemplo da Bolívia¹¹⁸ e da Argentina¹¹⁹.

Sobre o capital, por mais que exista a mudança de percepção de políticas públicas para a faixa de fronteira, a legislação ainda não acompanhou a mudança, permanecendo sob a ótica da segurança nacional. Com isso, a lei proíbe expressamente que estrangeiros, pessoas físicas, possam ser proprietários de empresas do lado brasileiro, permitindo, em alguns casos, a prática de atos ilegais ou informais para garantir o fluxo de capital

¹¹⁷ Ver Decreto 5105 de 14 de junho de 2004, que promulga o acordo entre o governo da república federativa do Brasil e o governo da república oriental do Uruguai para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, de 21 de agosto de 2002. Localidades: **Chuí, Santa Vitória do Palmar/Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí a Chuy, 18 de Julho, Barra de Chuy e La Coronilla**; Jaguarão a Rio Branco; Aceguá a Aceguá; Santana do Livramento a Rivera; Quaraí a Artigas; Barra do Quaraí a Bella Unión. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5105.htm.

Ver Decreto 7.239 de 26 de julho de 2010, que promulga o ajuste complementar ao acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, para prestação de serviços de saúde, firmado no rio de janeiro, em 28 de novembro de 2008. Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7239.htm

¹¹⁸ Ver o Decreto 6.737 de 12 de janeiro de 2009, que promulga o acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e bolivianos, celebrado em Santa Cruz de la Serra, em 8 de julho de 2004. Localidades: Brasiléia a Cobija; Guajará-Mirim a Guayeramirim; **Cáceres a San Matías**; e Corumbá a Puerto Suarez. Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6737.htm

¹¹⁹ Ver o Decreto 8.636 de 13 de janeiro de 2016, que promulga o acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre localidades fronteiriças vinculadas, firmado em Porto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Localidades: Foz do Iguazú - Puerto Iguazú; **Capanema – Andresito**; Barracão/Dionísio Cerqueira - Bernardo de Irigoyen; **Porto Mauá - Alba Posse**; Porto Xavier - San Javier; São Borja - Santo Tomás; **Itaqui – Alvear**; Uruguiana - Paso de los Libres; Barra do Quaraí - Monte Caseros. Acesso em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8636.htm

transfronteiriço, permitindo que atos de “fachada” sejam praticados para garantir a mobilidade dos recursos e investimentos. A lei da faixa de fronteira (Lei n.º 6.634/1979) bloqueia também a possibilidade de maioria de capital estrangeiro para atividades industriais. Ainda vigente, essa proibição penaliza a livre-circulação de capitais de maneira legal, contudo, é comum perceber a presença de empresários que investem em ambos os lados da fronteira para garantir seus respectivos investimentos e proteger-se das eventuais instabilidades (BRASIL, 2005). A proibição de movimentação de capital vai à contramão do espaço de fluxo que caracterizaram os ambientes fronteiriços (OLIVEIRA, 2015) e pouco contribui para a segurança nacional, incentivando o ilegal e o informal, penalizando o espaço fronteiriço ao invés de encontrar ou indicar soluções.

Mesmo vivenciando um grande período de abertura das fronteiras, incentivada pela movimentação do capital (da segunda guerra mundial até o início dos anos 2000), hoje, para Tito Carlos Machado de Oliveira, a visão sobre as fronteiras mudou deixando de ter uma visão propositiva para o livre fluxo de capital.

Apesar da dimensão de barrar e restringir estar ainda muito presente na cabeça dos governantes, nós tivemos um período extremamente rico na história das fronteiras a partir da Segunda Guerra Mundial até muito recentemente, no início dos anos 2000. Esse foi um período de grande expansão das fronteiras. Do ponto de vista teórico, vários estudiosos chegaram a afirmar que as fronteiras estavam se diluindo e que a tendência era, em um período breve, elas deixarem de existir. Na verdade, essa era uma visão propositiva relacionada ao livre fluxo do capital. As pessoas estavam querendo abertura de fronteiras no mundo porque existia um processo de circulação do capital que tinha interesse em derrubar as imposições colocadas pelas fronteiras. Se olharmos o mapa da América Latina veremos um processo de ocupação muito intenso das fronteiras neste período. No Brasil, uma grande quantidade de cidades nasceu nestas áreas de fronteira. Também houve um crescimento expressivo da quantidade de assentamentos de trabalhadores rurais de 1986 até 2006. Tivemos um período de 20 anos onde mais de 80% dos assentamentos foram colocados em regiões de fronteira. Foi um período muito rico, que abraçou essa ideia de dissolução das fronteiras, relacionada, sempre lembrando, ao processo de expansão do capital (OLIVEIRA, 2015, em entrevista ao site Sul21 em 23 de novembro de 2015).

Assim como o capital, a terra possui restrições de propriedade por estrangeiro e vice-versa. Em termos gerais, a terra é mais barata onde a fronteira é menos desenvolvida, que é o caso das fronteiras e cidades-gêmeas localizadas no arco norte em detrimento das localidades do arco central ou o mesmo do arco sul (OLIVEIRA, 2005; BRASIL, 2005). Agora, no tocante aos

serviços públicos e privados, nota-se uma sensível falta de planejamento e de sintonia político-administrativa entre os decisores e formuladores de políticas públicas, seja no ambiente local, entretanto, sendo mais evidente no ambiente nacional de cada país fronteiriço. Por mais que existem constatações de articulação subnacional no plano da cooperação descentralizada transfronteiriça entre as cidades-gêmeas, muitas políticas públicas dependem do ambiente nacional para nascer e conseqüentemente, serem aplicadas. É comum verificar a presença de equipamentos públicos e serviços de consumo coletivo (educação, saneamento, saúde, limpeza urbana, transporte, etc.) duplicados ou até mesmo em desuso nas cidades geminadas, todavia “a assimetria na oferta de serviços é responsável por fluxos transfronteiriços na maioria das cidades, com dominância de fluxos dirigidos ao Brasil.” (BRASIL, 2005, p. 159). O serviço mais sensível é o da saúde, seguido de perto da educação.

No primeiro caso, o sistema de acesso universal brasileiro à saúde é muito procurado por moradores do outro lado das fronteiras, por sua vez, o fluxo se inverte em algumas localidades no plano da educação (TORCHI; SILVA, 2014). Conforme casos relatados durante entrevistas realizadas para subsidiar a pesquisa, a área da educação apresenta maior variação, seja acompanhando os investimentos dos respectivos governos ou pela qualidade do ensino em algumas localidades, sem contar quando o sistema de oferta se apresenta mais atrativo em relação às escolas do lado brasileiro, como ocorre com o ensino fundamental em escolas da Argentina ou na oferta de cursos superiores, como o de medicina, no lado paraguaio.

O relacionamento entre as cidades-gêmeas é um cenário real e corriqueiro na fronteira, chegando a ser um relacionamento impositivo. Tanto oficial como de forma “oficiosa”, as práticas de cooperação entre a população e os organismos públicos estão presentes, através das práticas que envolvem ações desde segurança a economia, passando pelos aspectos culturais e políticos¹²⁰.

¹²⁰ Segundo os mapas de interações transfronteiriças, produzidos pelo Grupo de Pesquisa RETIS UFRJ, o nível e intensidade de interação cultural e de relacionamento fronteiriço, bem como os movimentos migratórios podem sofrer variação de acordo com a região. Nota-se que no Arco Norte (região norte do Brasil), o nível é mais baixo em relação ao Arco Central e Sul (região centro-oeste e sul), definições estas, dadas pelo Ministério da Integração Nacional. Mais

4.3.2 Inovações legislativas e o impacto nas cidades-gêmeas

A portaria 125 de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração Nacional nasceu em um ambiente de pressão e fortemente articulado entre atores do Congresso Nacional e autoridades nacionais e locais das cidades-gêmeas. A publicação da referida norma atendeu a uma antiga demanda, indicada já nos primeiros estudos sobre a faixa de fronteira patrocinados pelo ministério, de setores da academia e de pesquisadores que se dedicam ao tema.

Segundo o apurado nos documentos oficiais e em entrevistas realizadas para subsidiar a pesquisa, a introdução da Lei nº 12.723/2012, que alterou o Decreto-Lei nº 1.455/1976¹²¹, aqueceu o debate sobre cidades-gêmeas e exigiu celeridade das autoridades executivas nacionais na definição do termo “cidades-gêmeas”, com a finalidade de atender e auxiliar na regulamentação da referida norma.

O Decreto-Lei já permitia o funcionamento de lojas francas para a venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras em zonas primárias de portos ou aeroportos: os chamados *free shops* ou lojas francas. A exploração desse tipo de comércio somente é feita por empresas habilitadas, seguindo o trâmite documental e dispositivos normativos estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal (RFB). Assim, apesar da existência da norma de 1976 e visando à extensão da isenção de impostos para os estabelecimentos comerciais situados em cidades fronteiriças, foi que o Deputado Federal Marco Maia (PT/RS) apresentou o Projeto de Lei nº 6.316/2009¹²², que colocava em apreciação “a instalação de *Free Shopping* nas faixas de fronteira” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Como justificativa, o parlamentar considerou que os moradores dessas cidades muitas vezes atravessam as fronteiras para adquirir os mesmos

informações em: <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/fronteiras/programafronteira/tiki-index.php?page=Intera%C3%A7%C3%B5es+culturais+transfronteiri%C3%A7as&structure=Temas&page_ref_id=173>.

¹²¹ O Dec. 1455 de 1976 disciplina sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, além de estabelecer normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e outras providências. O referido decreto foi alterado diversas vezes e, atualmente, possui 42 artigos. Apesar das modificações, o decreto permanece vigente.

¹²² Para conhecer mais sobre a tramitação do referido projeto de lei na Câmara dos Deputados, acessar: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>.

produtos a preços mais baixos, o que desfavorece o comércio local pela impossibilidade de concorrência e indicou, no plano comparado, que os demais países sul-americanos que fazem fronteira com o Brasil já possuem tal política, ressaltando os ganhos de fiscalização, controle e medida de incentivo ao turismo local.

Os demais Países da América do Sul que fazem fronteira com o Brasil já possuem Lojas Francas nas áreas terrestres servidas por rodovias fronteiriças. É notório o interesse da sociedade brasileira em usufruir de idêntica facilidade. De igual forma, a legislação proposta amplia o poder fiscalizatório do Estado, incentiva o recolhimento tributário das mercadorias vendidas em nosso território e acarreta melhoria na qualidade do turismo rodoviário, com geração de inúmeros empregos diretos e indiretos (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2009, p.01)

Para fins de conceituação e terminologia aplicada ao presente texto, pode-se definir como “lojas francas” como todo estabelecimento comercial que está situado em uma determinada área de trânsito internacional, que se utiliza de mecanismos de isenção de taxas ou impostos conferidos pelo Estado (PRADO, 2014). Essa situação só é viabilizada mediante a um regime aduaneiro especial, definido na lei e especificado em decreto.

Neste sentido, a alteração do decreto-lei começou a ser estudada no Congresso Nacional com a finalidade de atender a um antigo pleito de autoridades locais e de interesses da classe comercial das cidades que poderiam e viriam a ser classificadas como cidades-gêmeas e que já possuíam de certa forma, algum tipo de estrutura para recepcionar a futura política de isenção tributária. Ressalta-se, para todo efeito, que em nenhum momento tal prática constava nos manuais e estudos promovidos pelo Ministério da Integração Nacional, tampouco constava no rol das prioridades do PDFF ou da Receita Federal Brasileira (BRASIL, 2005; 2009; 2010).

Sendo assim, após a tramitação do processo legislativo que conduziu o Projeto de Lei nº 6.316/2009, no dia 28 de março de 2012 foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara Federal a redação final do Projeto, indicando poucas mudanças em relação à versão inicial da proposta, apresentando apenas quatro alterações:

a) que a autorização pretendida no Projeto de Lei fosse incorporada ao Decreto-Lei nº 1.455/76;

b) que o benefício de compra em lojas francas fosse concedido apenas para pessoas físicas;

c) que o benefício da isenção tributária seja apenas para cidades de fronteira “coladas” a outras cidades estrangeiras; e

d) que a lei fosse adequada ao plano orçamentário e financeiro, seguindo as legislações vigentes.

Após sua aprovação, o projeto de lei foi encaminhado ao Senado Federal¹²³ que rapidamente se posicionou a favor. No dia 09 de outubro de 2012, o projeto foi transformado em norma jurídica (Lei 12.723), alterando o artigo 15 do Decreto-Lei 1.455/1976, apresentando a seguinte redação:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 15-A:

"Art. 15-A. Poderá ser autorizada a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira.

§ 1º A autorização mencionada no caput deste artigo poderá ser concedida às sedes de Municípios caracterizados como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente.

§ 2º A venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física, obedecidos, no que couberem, as regras previstas no art. 15 e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente."

Art. 2º (VETADO).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de outubro de 2012; 191º da Independência e 124º da República. (Grifo nosso).

Como o projeto aprovado possuía apenas o caráter autorizativo, carecia, para sua devida implantação, de adequação e apresentação de detalhes técnicos por parte da Receita Federal do Brasil. Tais detalhes seriam apresentados dois anos depois com a edição das Portarias n.º 307, de 17 de julho de 2014, e n.º 320, de 22 de julho de 2014 (anexos F e G), autorizando 26 municípios brasileiros a instalar *free shops*, a maioria deles localizada na parte sul do Brasil (ver quadro 09).

O processo de regulamentação da nova medida legal desperta atenção. Ministério da Fazenda, Congresso Nacional e Ministério da Integração Nacional estavam envolvidos em primeiro plano na discussão. O primeiro órgão não agiu de maneira célere, imputando a falta de celeridade a uma decisão executiva, postergada por parte da pasta da integração, em ‘normatizar’ o conceito de cidades-gêmeas, pois, segundo já relatado, o MI detinha a agenda dos assuntos fronteiriços e a ampliação da isenção tributária não era bem vista

¹²³ Para conhecer mais sobre a tramitação do referido projeto de lei no Senado Federal, vide Projeto de Lei da Câmara (PLC) 11/12. Acessar: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104863>

no âmbito da fazenda. O MI não queria causar indisposição acerca da categorização e eventual classificação das cidades, pois algumas localidades ficariam de fora do rol e a pressão por parte das autoridades locais era crescente. Cedendo à pressão, o Ministério da Integração Nacional produziu a Portaria n.º 125, regulamentando de vez o conceito e auxiliando o próximo passo, de competência tributária e arrecadatória, resolvendo o impasse institucional.

A Portaria do Ministério da Fazenda n.º 307, de 17 de julho de 2014, regulamentou a lei inovadora que estende o regime aduaneiro especial de loja franca aos estabelecimentos situados em fronteira terrestre, permitindo a esta modalidade de comércio vender mercadoria nacional ou estrangeira a pessoas em viagem terrestre internacional, efetuando pagamento em moeda nacional ou estrangeira. A venda de mercadorias isentas de impostos deve ser realizada em lojas francas instaladas nas localidades descritas pela regulamentação, mediante autorização e concessão prévia da Receita Federal do Brasil (RFB), como é possível ver abaixo:

Art. 1º O regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre será aplicado com observância dos requisitos e condições estabelecidos nesta Portaria.

Art. 2º O regime aduaneiro especial de loja franca, quando aplicado em fronteira terrestre, permite, a estabelecimento instalado em cidade gêmea de cidade estrangeira na linha de fronteira do Brasil, vender mercadoria nacional ou estrangeira a pessoa em viagem terrestre internacional, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto nesta Portaria, consideram-se cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial e 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 nesse espaço adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania, conforme disposto na Portaria MI n.º 125, de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração Nacional. (Grifo nosso).

A autorização das lojas francas em fronteiras terrestres, leia-se em cidades-gêmeas, depende, de acordo com o artigo 6º, §2º da Portaria 307, de requisitos e condições bastante claros, como por exemplo:

§ 2º São requisitos e condições para a concessão do regime:

I - a existência de Lei Municipal que autorize, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território;

II - a existência, no município, de unidade, serviço, seção ou setor da RFB com competência para proceder ao controle aduaneiro;

III - a comprovação de regularidade fiscal da beneficiária perante a Fazenda Nacional;

IV - a implementação de sistema informatizado de controle de entrada, estoque e saída de mercadorias, de registro e apuração de créditos tributários, próprios e de terceiros, devidos, extintos ou com pagamento suspenso, integrado aos sistemas corporativos da beneficiária, que atenda aos requisitos e especificações estabelecidos pela RFB;

V - a utilização do estabelecimento autorizado exclusivamente para venda de mercadorias ao amparo do regime;

VI - a comprovação de valor de patrimônio líquido mínimo, ou a prestação de garantia em valor equivalente, conforme estabelecido em ato específico da RFB; e

VII - outros requisitos ou condições estabelecidas em ato específico da RFB.

§ 3º O regime de que trata o caput subsistirá enquanto cumpridos os requisitos e condições para sua concessão e aplicação.

O ambiente normativo apresentado pela portaria 307 inova ao compartilhar a autorização mediante aprovação municipal antes mesmo da instalação. A regulamentação local se faz necessária para aprimorar a prática da política de isenção às lojas, bem como indicar o local e condição de instalação, fato que a portaria não deixa claro, deixando questionamentos até hoje sem respostas. Outro ponto interessante é que, para a concessão do regime tributário especial, faz-se necessária a presença de unidade, serviço, seção ou setor da RFB para agir na fiscalização e controle da política. Os demais requisitos são de ordem de organização econômica dos pretensos empresários, cabendo aos mesmos seguir as determinações da portaria para poder participar do regime especial.

A publicação da portaria 307 auxiliou na regulamentação da inovação legislativa para a fronteira, porém, o que mais chamou a atenção na publicação da portaria, não foi a regulamentação em si, mas sim, um ponto que criou instabilidade política na região: a redução pela metade da cota de importação, indicando novo patamar de US\$ 150,00 (cento e cinquenta dólares americanos), a partir de 1º de julho de 2015¹²⁴. Tal medida proporcionou instabilidade momentânea ao comércio fronteiriço e ao turismo de compras na fronteira.

Por causar de tamanha instabilidade, a edição da portaria conseguiu convergir várias frentes de trabalho e grupos de pressão em torno de sua revogação e tentativa de modificação. Várias câmaras de comércio, associações de lojistas das cidades fronteiriças (em especial nas cidades-gêmeas) e

¹²⁴ Vide artigo 1º da Portaria do Ministério da Fazenda nº 320, de 22 de julho de 2014, e artigo 22, III, b, da Portaria do Ministério da Fazenda, nº 307, de 17 de julho de 2014 (anexos F e G).

parlamentares pressionaram o Ministério da Fazenda para a modificação do artigo 24 da Portaria 307 e pela publicação do rol das cidades a serem beneficiadas pela regulamentação do novo regime aduaneiro, que não fora disponibilizado na portaria. Desta maneira, 5 dias depois, foi publicada a Portaria MF n.º 320, de 22 de julho de 2014 que alterou a portaria 307 em seu artigo 24 e apresentou o anexo único, fazendo referência às cidades-gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira que seriam contempladas com o novo regime aduaneiro especial.

Quadro 13. Cidades-gêmeas contempladas pela Anexo Único da Portaria MF n.º 307 de 17 de julho de 2014.

	Município	Estado
1	Assis Brasil	Acre
2	Brasiléia	Acre
3	Epitaciolândia	Acre
4	Tabatinga*	Amazonas
5	Oiapoque	Amapá
6	Bela Vista*	Mato Grosso do Sul
7	Corumbá*	Mato Grosso do Sul
8	Mundo Novo	Mato Grosso do Sul
9	Ponta Porã*	Mato Grosso do Sul
10	Ponto Murtinho	Mato Grosso do Sul
11	Foz do Iguaçu	Paraná
12	Guaíra*	Paraná
13	Guajará – Mirim**	Rondônia
14	Bonfim	Roraima
15	Paracaima	Roraima
16	Aceguá*	Rio Grande do Sul
17	Barra do Quaraí*	Rio Grande do Sul
18	Chuí	Rio Grande do Sul
19	Itaqui	Rio Grande do Sul
20	Jaguarão*	Rio Grande do Sul
21	Porto Xavier*	Rio Grande do Sul
22	Quaraí	Rio Grande do Sul
23	Santana do Livramento*	Rio Grande do Sul
24	São Borja*	Rio Grande do Sul
25	Uruguaiana*	Rio Grande do Sul
26	Dionísio Cerqueira	Santa Catarina

*Cidades que já possuem legislação municipal autorizativa.

**Cidade contemplada por política estadual de redução de ICMS

Fonte: Anexo Único da Portaria MF n.º 320 de 22 de julho de 2014.

De fato, qualquer avaliação sobre o real impacto econômico que a presença de tais estabelecimentos do lado brasileiro irá gerar, assim como lançar qualquer ideia sobre se as localidades se tornarão mais atrativas por receberem tais investimentos, é prematura. O que se pode apurar até o momento é que o avanço normativo que permitiu a autorização e a posterior

regulamentação sobre a instalação das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil partiu de uma mobilização social e política da sociedade civil das cidades localizadas na faixa de fronteira, sobretudo dos municípios do sul do Brasil e da classe política dessas localidades, que tinha por finalidade à adequação de condições concorrenciais comerciais em relação aos países vizinhos e à inserção internacional, por meio da atração de investimentos e do turismo de compras, contando aqui com o turismo na fronteira e de fronteira, como fator beneficiador e de movimentação da economia local (PRADO, 2014).

O fato da lei ser autorizativa deixa transparecer mais uma vez a fragilidade do Poder Legislativo brasileiro. Os parlamentares, na tentativa de aprovar a maior quantidade de leis possíveis, acabam por redigirem leis incompletas, com necessidade de regulamentações e adaptações, o que acaba por atrasar ainda mais o efetivo resultado que se pretende com a medida. Neste caso, é nítida a percepção dessa deficiência legislativa, basta ver o curto espaço de tempo percorrido entre a apresentação do Projeto de Lei e sua conversão em lei e a adesão quase inexistente de lojas francas habilitadas ou que entraram com pedido de concessão junto à Receita Federal Brasileira.

Porém há que se atentar para o crescimento do comércio e do turismo nesses locais como fator beneficiador, além de propiciar a chegada de novos investimentos a estas cidades de fronteira. Nesse ponto, a atuação do poder público será fundamental para que haja uma maximização dos benefícios que poderão ser alcançados e, que de fato, o poder público possa ser um elemento de auxílio e não de desgaste e/ou desmotivador, para que o aumento da competitividade dos produtos brasileiros em relação ao mercado internacional possa vir a dar resultados e ganhos efetivos para as cidades-gêmeas.

Por certo, a aprovação da lei e a sua regulamentação pelas portarias do Ministério da Fazenda é um avanço para as regiões de fronteira no Brasil no tocante à fomentação do debate e das políticas públicas, contudo, não representa o verdadeiro anseio da população. Crescente é o anseio por incentivos estatais, seja através dos programas sociais e políticas públicas ou da presença efetiva de investimentos privados que tragam às regiões de fronteira, focando aqui as cidades-gêmeas, o desenvolvimento econômico, emprego e renda.

Na tentativa de consolidar os dados pesquisados sobre as cidades-gêmeas no Brasil, principalmente em relação a sua inserção internacional e o impacto das recentes inovações legislativas, apresentamos um quadro resumido da situação atual das cidades analisadas, tanto em relação ao levantamento produzido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) no ano de 2009, como no mais recente levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre os municípios (2013), que envolveram quesitos de cooperação internacional descentralizada e agora contando com a regulamentação do regime aduaneiro especial de loja franca em cidades-gêmeas.

Tabela 8. Lista das cidades-gêmeas, situação de internacionalização e autorizadas a instalar lojas francas.

	Municípios	Cidade-Gêmea	População est. 2015	Categoria CNM 1 e 2* (2009)	Possui área internacional (IBGE 2013)	Port. 307/320 MF
1	Assis Brasil (AC)	Iñapari (Peru) e Bolpedra (Bolívia)	6.738	Não	Sim	Sim
2	Brasiléia (AC)	Cobija (Bolívia)	23.849	Não	Sim	Sim
3	Epitaciolândia (AC)	Cobija (Bolívia)	16.731	Não	Sim	Sim
4	Santa Rosa do Purus (AC)	Santa Rosa (Peru)	5.809	Não	Não	Não
5	Tabatinga (AM)	Letícia (Colômbia)	61.028	Não	Não	Sim
6	Oiapoque (AP)	Saint-Georges (Guiana Francesa)	24.263	Não	Não	Sim
7	Bonfim (RR)	Lethem (Guiana)	11.739	Não	Não	Sim
8	Pacaraíma (RR)	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	11.908	Não	Não	Sim
9	Cáceres (MT)*	San Matías (Bolívia)	90.518	Não	Não	Não
10	Bela Vista (MS)	Bella Vista (Paraguai)	24.113	Não	Não	Sim
11	Coronel Sapucaia (MS)	Capitán Bado (Paraguai)	14.815	Sim	Não	Não
12	Corumbá (MS)	Puerto Suarez (Bolívia)	108.656	Não	Sim	Sim
13	Mundo Novo (MS)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Guaíra (PR)	17.884	Não	Não	Sim
14	Paranhos (MS)	Ype- Jhu (Paraguai)	13.494	Sim	Não	Não
15	Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguai)	86.717	Não	Sim	Sim
16	Porto Murtinho (MS)	Puerto Palma Chica (Paraguai)	16.514	Não	Não	Sim
17	Guajará-Mirim (RO)	Guyaramerín (Bolívia)	46.632	Não	Não	Sim
18	Barracão (PR)	Bernardo Irigoyen (Argentina) / Dionísio Cerqueira (SC)	10.231	Não	Não	Não
19	Capanema (PR)*	Andresito (Argentina)	19.275	Não	Não	Não
20	Foz do Iguaçu (PR)	Cuidad de Este (Paraguai) / Puerto	263.782	Sim	Sim	Sim

		Iguazu (Argentina)				
21	Guaira (PR)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Mundo Novo (MS)	32.591	Não	Não	Sim
22	Santo Antônio do Sudoeste (PR)***	San Antonio (Argentina)	19.958	Não	Não	Não
23	Aceguá (RS)	Aceguá (Uruguai)	4.702	Não	Não	Sim
24	Barra do Quaraí (RS)	Monte Caseros (Argentina) / Bella Unión (Uruguai)	4.201	Não	Não	Sim
25	Chuí (RS)	Chuy (Uruguai)	6.368	Não	Não	Sim
26	Itaqui (RS)	Alvear (Argentina)	39.088	Não	Não	Sim
27	Jaguarão (RS)	Rio Branco (Uruguai)	28.310	Não	Sim	Sim
28	Porto Mauá (RS)**	Alba Posse (Argentina)	2.557	Sim	Não	Não
29	Porto Xavier (RS)	San Javier (Argentina)	10.758	Sim	Sim	Sim
30	Quaraí (RS)	Artigas (Uruguai)	23.579	Não	Não	Sim
31	Santa Vitória do Palmar (RS)*	Dieciocho de Julio/Barra de Chuy (Uruguai)	31.436	Não	Não	Não
32	Santana do Livramento (RS)	Rivera (Uruguai)	82.968	Não	Não	Sim
33	São Borja (RS)	San Tomé (Argentina)	62.990	Sim	Não	Sim
34	Uruguaiana (RS)	Paso de los Libres (Argentina)	129.652	Não	Sim	Sim
35	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo Irigoyen (Argentina) / Barracão (PR)	15.339	Não	Não	Sim

*Localidades fronteiriças vinculadas equiparadas às cidades-gêmeas que não constam no rol da Portaria 125 de 2014.

** Município arrolado na Portaria MI 213 de 19 de julho de 2016 e considerado como localidade fronteiriça vinculada.

*** Município arrolado na Portaria MI 213 de 19 de julho de 2016.

Fonte: IBGE, 2013; 2015. Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014. Portaria MI nº 125, de 21 de março de 2014. Portaria 213, de 19 de julho de 2016. Elaboração do autor.

Para efeitos de comparação, os dados obtidos pela pesquisa da CNM de 2009 (baseadas nas amostras do IBGE de 2008) mostraram que apenas 5 cidades-gêmeas constavam no rol analisado, passando ao número de 9 na apresentação do questionário do IBGE no ano de 2013, configurando um crescimento considerável. Reportando ao ambiente pesquisado no ano de 2008, 146 de 5562 municípios prospectados possuíam alguma estrutura administrativa voltada para a internacionalização, diminuindo o cenário para 113 (cento e treze) cidades em 2013. Contudo, a amostragem mantém e comprova a tese levantada por Matsumoto (2011) e apresentada nesta pesquisa de que os municípios localizados na faixa de fronteira, especialmente as cidades-gêmeas, possuem determinantes locais favoráveis para a recepção de ações de cooperação internacional descentralizada e para a prática da paradiplomacia. Em termos

atuais, 30% das cidades-gêmeas arroladas apresentam estrutura administrativa para a internacionalização, porcentagem muito superior às outras cidades localizadas nas mais diversas regiões do Brasil, levando em conta, também, as restrições legais que as cidades situadas na linha de fronteira possuem no tocante à atração de investimentos internacionais, restrição para a fixação de indústrias que possuam mais da metade de capital estrangeiro e na condição periférica em relação às ações estatais.

Sobre o porte das cidades brasileiras inseridas no rol de cidades-gêmeas, é possível verificar, dado ao tamanho da malha urbana e contingente populacional, que grande parte está inserida no denominado grupo de cidades de pequeno porte (IBGE 2013¹²⁵; MAIA, 2010), porém levamos em consideração que a dinâmica das cidades-gêmeas é diferente daquelas situadas em outras regiões¹²⁶. Em geral, possuem centros conurbados ou semiconurbados com cidades estrangeiras cortadas pela linha de fronteira, caracterizadas por intenso convívio social, econômico, cultural e político e dada as suas características peculiares, são difíceis de classificá-las somente pelo plano quantitativo. Fato este que, até a Portaria 125 do MI considerou serem cidades-gêmeas as localidades que apresentem individualmente população não inferior a 2000 habitantes e, também, recepciona as cidades designadas como localidades fronteiriças vinculadas em acordos internacionais celebrados pelo Brasil, flexibilizando a classificação e ao mesmo tempo não estagnando a normativa.

Contudo, mesmo não sendo objeto de foco desta pesquisa, mas entendendo ser pertinente a proposta apresentada pelo geógrafo Milton Santos, pensamos que as cidades-gêmeas possuem características mais próximas de “cidades locais”, sobretudo as cidades de pequeno porte, pois, segundo o renomado geógrafo, tais cidades seriam aglomerações que

¹²⁵ Na publicação “Perfil dos Municípios Brasileiros, do ano de 2013, o IBGE apresenta a sete classes de tamanho da população dos municípios, a saber: até 5000; de 5001 a 10000; de 10001 a 20000; de 20001 a 50000; de 50001 a 100000; de 100001 a 500000 e maiores de 500000 habitantes.

¹²⁶ Marcelo Lopes de Souza (2003, p. 30-31) cita que “ Uma cidade média em uma região pobre, como o Nordeste brasileiro, tenderá a não apresentar comércio e serviços tão diversificados e sofisticados quanto uma cidade de mesmo porte em uma região mais próspera, com uma presença bem mais expressiva de estratos de renda médios, como o interior de São Paulo ou o Sul do país, por exemplo”.

deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir as necessidades inadiáveis da população com verdadeira especialização do espaço. (...) poderíamos então definir a cidade local como a aglomeração capaz de responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações. (1978, p. 70-71).

Aplicando a visão do referido autor, ao pensar suas peculiaridades, situações de interação e transformações espaciais, as cidades-gêmeas possuem diferenças em relação aos padrões generalistas, que são baseados somente em tamanho populacional, como indicam as amostragens das estatísticas oficiais. As cidades-gêmeas de cidades estrangeiras situadas em linha internacional possuem um alto grau de intercâmbio social, econômico e político, que extrapolam o ambiente quantitativo, sendo necessário sempre a sua compreensão junto a todos os cenários que a compõem.

Quando se fala em de cidades pequenas, a noção do volume da população vem logo à mente. Aceitar um número mínimo, como fizeram alguns países e também às Nações Unidas, para caracterizar diferentes tipos de cidades no mundo inteiro, é incorrer no perigo de uma generalização perigosa. O fenômeno urbano, abordado de um ponto de vista funcional, é antes um fenômeno qualitativo... (SANTOS, 1978, p. 69-70).

Em suma, as cidades-gêmeas possuem mais aspectos qualitativos do que meramente quantitativos para a mensuração de seu porte e das políticas públicas destinadas às mesmas, pois funcionam como um “conjunto de centros funcionalmente articulados” (CORRÊA, 1989, p.8), como por exemplo, na utilização e acesso de seus equipamentos públicos como postos de saúde, escolas, hospitais, meios de transporte, áreas de lazer, entre outros.

As denominadas cidades de porte médio, que possuem entre 50.000 a 500.000 mil habitantes também estão presentes no rol das cidades-gêmeas, porém, em menor amostra. Para Maria Sposito (2009), o fator demográfico não é determinante na hora da definição conceitual de uma cidade tida como média, porém é necessário (CORRÊA, 2007), indicando que cidade de porte médio não é o mesmo que cidade média. Assim, levando em consideração o indicado pela geógrafa e acompanhando o descrito acima sobre cidades locais, a pesquisa primou pela verificação de outros fatores, além do aspecto demográfico. Essas cidades desempenham, em muitos casos, importante papel de intermediação em suas redes e funções urbanas (SPOSITO, 2006; 2009; CORRÊA, 2007;

IBGE, 2013), capilarizando os fluxos econômicos, sociais, culturais e políticos locais. Exemplificando, podemos indicar as cidades de Foz do Iguaçu (PR), Uruguaiana (RS) e Corumbá (MS), que possuem mais de 100.000 habitantes e Ponta Porã (MS) e Santana do Livramento (RS), na faixa dos 80.000 a 90.000 mil habitantes.

Visando uma melhor percepção do que ocorre neste cenário, passaremos a expor um estudo de caso dedicado à compreensão da relação entre duas cidades que possuem características e indicadores semelhantes, com a finalidade de levantar, conhecer e perceber a cooperação descentralizada transfronteiriça e a interação social, política e econômica que circunda tais localidades.

5. NA TERRA DO TERERÉ: A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA TRANSFRONTEIRIÇA ENTRE PONTA PORÃ E PEDRO JUAN CABALLERO.

Fica aberta, assim, uma auspiciosa linha de negociações e de fecundos entendimentos, para o bem comum dos dois povos, e no melhor interesse da amizade que deve prevalecer entre o Paraguai e o Brasil.

Guimarães Rosa, em trechos da Nota n.º 92 de 26 de março de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção à Chancelaria paraguaia.

Com a mudança de paradigmas e visões relacionadas às suas fronteiras, o Brasil começa a modificar suas ações, passando a atender e a se adaptar às demandas de atores políticos locais, além de inserir novos personagens na formulação das políticas públicas para a região. A presença da esfera local no debate e na formulação de políticas voltadas para a fronteira busca auxiliar a interlocução entre os Estados Nacionais e, ao mesmo tempo, busca estabelecer parcerias concretas de políticas públicas entre as localidades envolvidas e suas realidades cotidianas.

As parcerias firmadas entre as cidades-gêmeas conurbadas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) servem para ilustrar a experiência e, ao mesmo tempo, analisar o avanço das discussões, das políticas voltadas para a fronteira e das relações de poder na escala local, tendo como ponto de partida uma região complexa e de importância histórica para a América do Sul. A proposta de estudar as cidades-gêmeas indicadas inclui, além da análise sobre a fronteira entre Brasil e Paraguai, uma apresentação das políticas e projetos de cooperação local, destacando a configuração dos espaços de integração e cooperação, em contraposição ao senso comum sobre a região atrelado aos problemas de segurança e aos crimes transfronteiriços.

Destaca-se que cada fronteira possui uma dinâmica econômica e social diferenciada, bem como em relação à sua capacidade de inovação e promoção estratégica de transformação, contudo indicadores socioeconômicos (vide tabela 22) apresentam, em números, como as duas localidades são semelhantes e possuem perfis parecidos, auxiliando o levantamento de

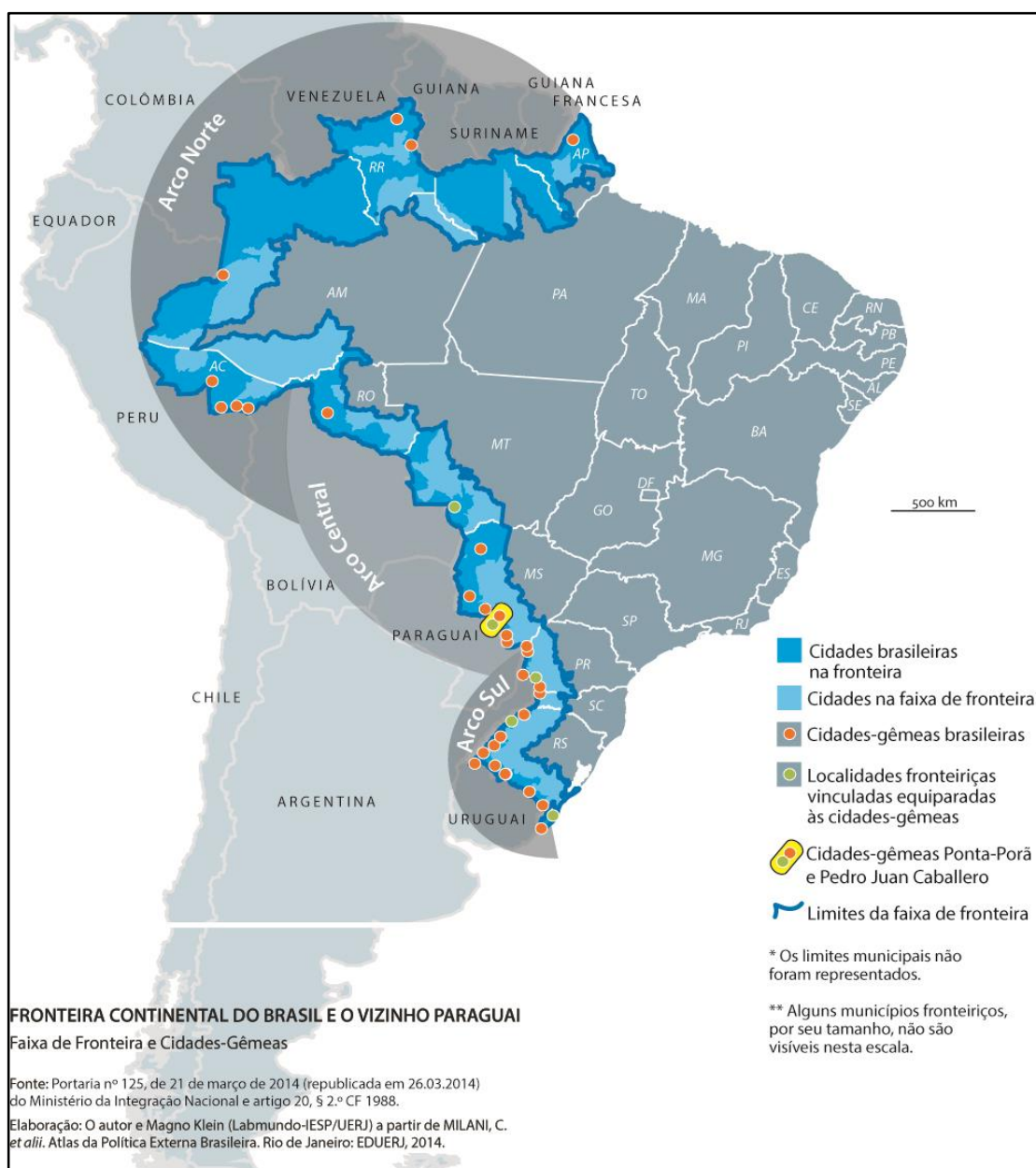
semelhanças e diferenças.

5.1 Semelhanças e diferenças entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Como ponto importante da política brasileira para a faixa de fronteira nota-se a indicação da divisão da fronteira em três macrossegmentos (Arco Norte, Central e Sul) e a formação de várias outras sub-regiões. Como visto, a faixa foi concebida com o intuito de ser uma área indispensável para a segurança nacional, integrando posteriormente conotações de integração e desenvolvimento socioeconômico. A República do Paraguai, país vizinho, estabeleceu a sua faixa de fronteira através da Lei 2.532/2005, caracterizando-a como uma zona de segurança fronteira, uma faixa de 50 km adjacente às linhas de fronteira terrestre e fluvial dentro do seu território nacional.

A linha de fronteira entre Brasil e Paraguai possui 1.356 km de extensão, sendo 437 km de fronteira seca e outros 928 km caracterizados por uma linha úmida, localizada entre rios, lagos e canais. Os municípios presentes na faixa possuem características territoriais diversas, apresentando conurbação ou semiconurbação, com sede do município dentro ou fora da linha ou território inserido apenas na faixa com sua sede municipal fora do espaço delimitado pela legislação, por exemplo.

Figura 13. Fronteira continental do Brasil – Faixa de Fronteira e cidades-gêmeas brasileiras. Destaque para as cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).



Fonte: Portaria MI número 125 de 21 de março de 2014 e Portaria MI número 213 de 19 de julho de 2016. Elaboração da imagem: do autor.

A região fronteiriça entre as cidades de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) reflete a mudança de visão para com a fronteira e na construção de um espaço múltiplo, de novas identidades e ao mesmo tempo dinâmico, explanando hoje uma aproximação que em outros momentos da história não foi possível concretizar.

Situada no altiplano da Serra de Amambai, essas cidades se encontram formando uma conurbação que é cortada pelo limite disposto por uma faixa internacional. Ponta Porã, situada no Estado do Mato Grosso do Sul, possui pela estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2015), um total de 86.717 habitantes em uma área territorial de aproximadamente 5.330 km², resultando uma densidade demográfica aproximada de 14,61 hab/km². Pedro Juan Caballero, por sua vez, possui de acordo com o censo de 2002 e revisto em 2015, realizado pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC), 113.872 habitantes em uma área territorial de aproximadamente 5.678 km², com densidade demográfica aproximada de 15,5 hab/km².

Tabela 9. Indicadores e características socioeconômicas.

<i>Indicadores</i>	<i>Ponta Porã (MS)</i>	<i>Pedro Juan Caballero (PY)</i>
<i>População Estimada</i>	86.717 (2015)	113.872 (2015)
<i>População</i>	77.872 (2010)	88.189 (2002)
<i>Densidade Demográfica (hab/km²)</i>	14,61	15,5
<i>GINI</i>	0,44	0,53
<i>PIB per capita (US\$)</i>	5.804,68 ²	4.014,11 ¹
<i>PIB (US\$)</i>	458.332.000 ²	354.000.000 ¹
<i>IDH</i>	0,701	0,700

Fonte: PNUD (2014), IBGE (2015)², SEBRAE (2014)¹, DGEEC (2012; 2015)¹.

A região onde se encontram as duas áreas urbanas fora habitada nos primórdios pelos povos Guarani, antes mesmo da criação das fronteiras entre os dois países, e o espaço geográfico desses povos se estendia pelas bacias dos rios Paraná, Paraguai e Uruguai, incluindo o litoral Sul e Sudeste do Brasil. (TORRECILHA, 2013). A linha de separação proposta pelos Estados acabou produzindo a fragmentação do povo Guarani, que com o passar dos tempos, acentuou as diferenças culturais, políticas, religiosas e até linguísticas (TORRECILHA apud MELIÁ, 2008).

A herança dos primeiros povos presentes nesse território não apresenta somente um laço histórico, mas indica conteúdos genéticos, da formação étnica, no idioma, nos costumes, na religião e nas tradições da sociedade desse lugar (TORRECILHA, 2013). Inicialmente, o componente étnico principal dessa região estava ligado à constituição do indivíduo hispano-guarani,

pelo lado paraguaio e pelo lado brasileiro, com a característica marcante desse componente étnico estando vinculada à diversidade da raiz afro-indígena-portuguesa. Posteriormente, estima-se que a miscigenação genética e cultural entre brasileiros e paraguaios aumentou com o fim do movimento bélico regional ocasionado pela Guerra da Tríplice Aliança (Guerra do Paraguai). A mudança cultural na fronteira vai então ocasionar a construção de uma cultura híbrida e sincrética nesse território, onde a população local irá vivenciar novas transformações (TORRECILHA, 2013; GOIRIS, 1999).

Quando começou a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), Pedro Juan Caballero não possuía divisa com o Brasil Imperial, ao passo que somente após o embate e a perda de território paraguaio para o Brasil nos primeiros anos da década de 1870 foi possível configurar a demarcação fronteiriça entre os dois países. Esse episódio acompanhou também um outro marco para a estruturação da fronteira: a exploração dos ervais nativos presentes na região pela Companhia Erva Matte Laranjeira. Pelo Decreto Imperial n.º 8799 de 9 de dezembro de 1882, o Sr. Thomas Laranjeira obteve do império o arrendamento das terras, nascendo em 1892 a companhia e anos depois, em 1895, o empreendimento “torna-se um dos maiores arrendamentos de terras devolutas do regime republicano em todo o Brasil para um grupo particular” (BRAND apud ARRUDA, 1986, p. 218).

No auge, a exploração contou com cerca de 5.000.000 (cinco milhões) de hectares, beneficiando diretamente a companhia onde explorava também o negócio em terras paraguaias. O produto nativo era extraído da região, passando por Ponta Porã e era escoado até o porto da cidade de *Concepción* (Paraguai). De lá, o produto era exportado para a Argentina onde a erva-mate era beneficiada. O monopólio da exploração durou algumas décadas e contou com o apoio dos governos locais. O regime de trabalho da época era penoso e sem qualquer garantia de direitos, utilizando mão de obra indígena e de homens paraguaios.

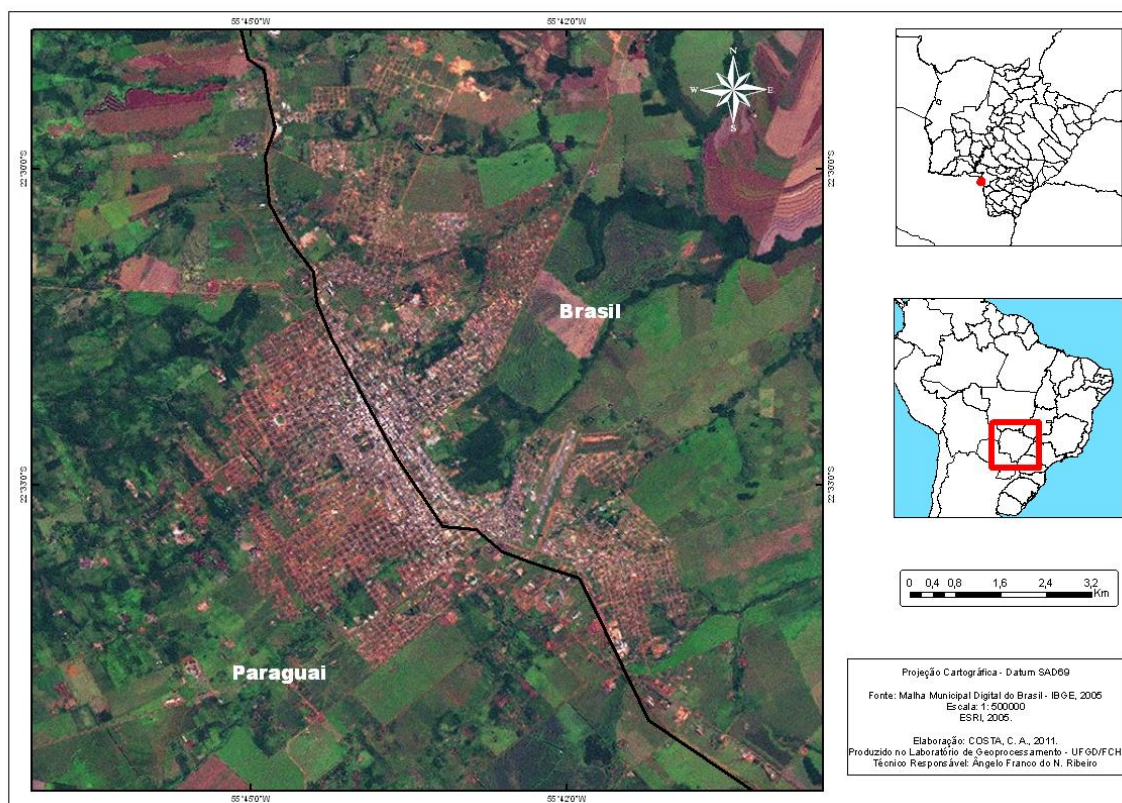
Após passar por mudanças em sua composição societária e de localização de sua sede durante o governo do Presidente Getúlio Vargas, especificamente no ano de 1943, a companhia perde o domínio das terras após a criação do Território Federal de Ponta Porã. A anulação da concessão veio

com a publicação do Decreto-Lei n.º 5.812 de 13 de setembro de 1943 e posteriormente com o Decreto n.º 6.550 de 31 de maio de 1944. A política de Vargas para a região visava desmembrar territórios estratégicos de fronteira para que o governo federal administrasse diretamente, conferindo ao município de Ponta Porã, o *status* de capital desse novo território.

Pouco tempo antes, a companhia já enfrentava seu declínio de produção, sofrendo concorrência com o aumento da produção em território argentino e pelas políticas patrocinadas pelo governo federal brasileiro na região Oeste do Brasil, afetando diretamente seus interesses. Sendo assim, no contexto relacionado à dinâmica de povoamento, produção e exploração local, Pedro Juan Caballero e Ponta Porã nasceram sob forte articulação comercial e produtiva, caracterizando para essas localidades uma vocação para tais atividades, além de criar uma interdependência de partida entre elas. “Desde o seu surgimento, os dois centros urbanos, por sua localização geográfica, por seu papel geopolítico e por sua vocação econômica, estão inseridos no processo histórico amplo e contínuo de expansão do capital em escala global” (TORRECILHA apud BANDUCCI JUNIOR, 2012, p. 1).

Após o período incerto do fim da Guerra da Tríplice Aliança e da nova configuração territorial, passando pelo auge e o declínio da exploração de erva mate nos anos de 1930 e pelas políticas para a fronteira patrocinadas pelo Governo Vargas, as localidades entram em uma nova fase de articulação política e econômica, sobretudo com o passar das décadas, acompanhando as mudanças políticas, econômicas e sociais de ambos os países. Tais mudanças são constatadas a partir dos anos de 1980 quando ganham destaque as atividades comerciais de venda de produtos importados na fronteira.

Figura 14. Distribuição da área urbana de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) e a linha internacional.



Fonte: Malha municipal IBGE, 2005. Elaboração: Cecília Aparecida Costa, 2011.

Na descrição da imagem acima é possível identificar uma área mais densamente ocupada, caracterizando a área central das duas cidades, área esta que concentra e desenvolve as principais atividades socioculturais, comerciais, industriais e financeiras. As atividades ilícitas e informais são um traço marcante na região e contribuem para as consequências sociais como crime e corrupção. Contudo, não caracteriza o lugar como um espaço apenas de irregularidades e violência, pois a fronteira também oportuniza fluxos de deslocamentos de empresas, produtos agrícolas, serviços públicos (principalmente saúde, educação e assistência social), fluxos de consumidores, serviços e um ambiente de cooperação entre a população, autoridades e instituições.

Imagem 2. Marco Fronteiriço Monumental (Brasil – Paraguai). Coordenadas: Latitude - 22°31'08".6408. Longitude -55°44'25".5662



Fonte: pesquisa de campo do autor, março de 2016.

Partindo de um ambiente de oportunidades e atentos para a importância dos mecanismos de governança local e assuntos transfronteiriços, as cidades-gêmeas de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, incluem em sua pauta político-administrativa, tratativas de cooperação descentralizada e transfronteiriça em suas gestões locais, visando à solução de problemas comuns e compartilhando experiências, capacidades técnicas e políticas públicas locais, trabalhando no sentido de uma “fronteira-cooperação” e não mais no sentido realista ou estrito de uma “fronteira-separação” (CARNEIRO FILHO, 2013).

Imagem 3. Monumento simbólico de integração na linha de fronteira.



Fonte: pesquisa de campo realizada pelo autor em setembro de 2015.

O comércio de Ponta Porã é bastante diversificado, atendendo as demandas da população local e de cidades vizinhas. Os setores comerciais que mais empregam são o comércio de peças e acessórios, vestuário, supermercados e comércio de alimentos, farmácias e atacado de madeira. Em relação às indústrias existentes, é predominante empresas da construção civil e de produtos alimentícios, entretanto, essas últimas possuem maior capacidade de geração de empregos (SEBRAE, 2010). A maior atração turística da cidade é a proximidade do comércio de produtos importados de Pedro Juan Caballero. Pela estrutura limitada da cidade paraguaia, os turistas de compras costumam utilizar a rede hoteleira e de serviços da cidade brasileira, onde a infraestrutura atual também já demonstra sinais de saturação.

Segundo o levantamento produzido pelo SEBRAE (2010), o perfil do turista de compras de Ponta Porã é de classe média e alta, com menor intensidade de sacoleiros ou ambulantes em relação às outras fronteiras. A oscilação da taxa de câmbio é um fator de sensibilidade (KEOHANE; NYE, 1989; LAMBERTI, 2006) na região, afetando diretamente os negócios e o turismo. Quando o valor do dólar americano aumenta, os produtos ficam mais caros, desestimulando as compras e, conseqüentemente, o turismo. Baseados em levantamentos realizados no ano de 2008, Ponta Porã recebe cerca de 450 mil turistas ao ano e parte do fluxo de visitantes também é atribuída à existência de cursos universitários nas duas cidades, sobretudo de cursos instalados no lado paraguaio, no tocante ao curso de graduação em medicina.

Sobre o município de Pedro Juan Caballero, a dificuldade de localizar dados atualizados prejudica, de certa maneira, uma análise comparada mais densa, mesmo trabalhando com as estimativas oficiais, uma vez que o DGEEC trabalha regularmente com dados departamentais. Contudo, outras entidades buscam suprir essa lacuna, sobretudo ligada às iniciativas com a sociedade civil. A informalidade é uma característica marcante do setor comercial de Pedro Juan Caballero, basicamente voltado às atividades de venda de produtos importados. Estima-se que cerca de 70% do comércio local esteja em situação não formal, operando sem registros fiscais e trabalhistas. As empresas informais são caracterizadas simbolicamente pelo “*casilleros*”, que são comerciantes concentrados na proximidade da linha internacional. Porém, tais comerciantes possuem uma importância econômica significativa para a cidade, uma vez que são fontes de geração de emprego (mesmo que informal) e de renda (SEBRAE, 2010).

Atualmente, Pedro Juan Caballero tem demonstrado uma evolução e um crescimento econômico positivo, impactando diretamente nos hábitos de consumo da população, no aumento do poder aquisitivo e na qualidade de vida (FUNDACIÓN CIRD; SEBRAE, 2014). Esse crescimento acompanha a evolução do comércio de triangulação ou reexportação que vem se desenvolvendo na região desde meados da década de 1970.

Essa modalidade de comércio atende a uma demanda de consumo dos brasileiros que consiste na importação de bens de consumo da Ásia, Estados Unidos e de outros lugares do mundo para revender ao Brasil e para as outras cidades fronteiriças (MASI, 2012). Para se ter uma noção do quanto a reexportação é importante para o Paraguai, segundo levantamento do Banco Central do Paraguai, essa modalidade de comércio representa cerca de 87% de todas as exportações do país. O fluxo de compradores e de turistas de compras que aproveitam essa modalidade disponível de comércio exterior patrocinada pelo Paraguai, acaba por gerar mais e melhores serviços de hotelaria, alimentação e outros serviços em ambos os lados da fronteira.

Imagem 4. O Shopping China e o comércio de rua na linha internacional.



Fonte: Shopping China (site institucional, 2016) e pesquisa de campo realizada pelo autor em setembro de 2015

Atualmente se discute na fronteira entre Brasil e Paraguai a possibilidade de instalação de lojas francas, especialmente no lado brasileiro. Como já foi explorado anteriormente, pela inovação legislativa de 2012 e recentemente regulamentada pelo Ministério da Fazenda através das Portarias 307 e 320 publicadas em julho de 2014, foi instituído um regime aduaneiro especial para os estabelecimentos comerciais e conseqüentemente para as cidades que poderão instalar e receber esses empreendimentos. Atenta à modificação da legislação federal, percebendo novas oportunidades de negócio e objetivando o desenvolvimento local e regional, a Câmara Municipal de Ponta Porã aprovou no mês de novembro de 2014, após a realização de três audiências públicas, o projeto de lei (posteriormente transformada em Lei ordinária n.º 4057 de 26 de novembro de 2014), que autoriza a instalação de

lojas francas (CMPP, 2014).

A legislação paraguaia, através da Lei 2.422/2004¹²⁷, conceitua e normatiza as zonas aduaneiras especiais, zonas francas, portos, depósitos francos e zonas de processamento de exportações (artigo 287 e 288), especialmente em seu artigo 289, o qual conceitua as lojas livres de impostos ou os chamados “free shops”. Todavia, no Paraguai, o regime de lojas francas não se estende ao ambiente da fronteira como recentemente aplicado no Brasil, ficando esse regime especial aduaneiro restrito aos portos e aeroportos paraguaios habilitados pela Direção Nacional de Aduanas.

Assim, Pedro Juan Caballero não possui lojas francas de fronteira, tampouco recepciona uma Zona Franca como conceituada pelo Código Aduaneiro da República do Paraguai e tão propagada pelo senso comum dos turistas e comerciantes locais. O que existe e beneficia o intenso comércio de oferta de produtos importados é um regime específico de liquidação de tributos internos, denominado de “Regime de Turismo” (PARAGUAI, 2013. Resolução Geral n.º97 de 2013, baseada no Decreto 6.406/2005).

Esse regime favoreceu, do ponto de vista da fiscalização e tributação, a comercialização de produtos importados aos turistas que por sua vez estimulou a atividade de importação e distribuição aos comerciantes paraguaios e comerciantes de alguns estados brasileiros (LAMBERTI, 2006, p. 43).

Esse regime especial tem por objeto exclusivo a distribuição e comercialização de bens por ele alcançados, sendo restrita a outras atividades e servindo de base para transformar a reexportação em um dos setores mais importantes para a economia do Paraguai (PENNER, 2006), além de ser um regime tributário que permite um benefício importante para o comércio dedicado à comercialização de produtos importados, base da economia local de Pedro Juan Caballero e outras cidades fronteiriças.

A previsão de instalação dessas lojas francas em território brasileiro tem gerado expectativas na fronteira, indicando um ambiente positivo pela visão da administração municipal e da sociedade civil de Ponta Porã, mas encontrando resistências em certos cenários, sobretudo em relação aos comerciantes paraguaios que ainda não se sentem seguros quanto à instalação e ao

¹²⁷ Lei 2422/2004 – Código Aduaneiro. Ver o Decreto 6406/2005

funcionamento de tais empreendimentos, temendo a queda de vendas ou a concorrência desleal. (ABCCOLOR, 2013; 2014; ELNORDESTINO, 2013; ULTIMAHORA, 2014; AMAMBAYDIGITAL, 2014).

Essa visão negativa não é compartilhada por todos, tendo em vista a constante articulação e a promoção da sociedade civil de ambos os lados na discussão do comércio transfronteiriço. Exemplo dessa ação é a criação do Ponta Porã Sem Fronteiras *Convention & Visitors Bureau* que congrega empresários locais e patrocina iniciativas conjuntas de promoção do comércio local em diversas atividades turísticas, visando fomentar o empreendedorismo, a sustentabilidade e a competitividade dos empreendimentos locais, especialmente os de micro, pequeno e médio porte. A entidade tem incentivado a interlocução direta com as entidades congêneres e autoridades paraguaias, cooperando em conjunto na promoção de seminários temáticos, treinamentos e eventos, como por exemplo, a promoção pelo terceiro ano consecutivo do “*Black Friday*”, uma ação promocional do comércio transfronteiriço, envolvendo empresários pontaporanenses e pedrojuaninos (SEBRAE, 2014).

Destacando a importância do “Black Friday” para a região, a estimativa de movimentação de compras e gastos com o turismo de compras durante os dias do evento, baseado em anos anteriores e em questionários aplicados pelos técnicos da Federação do Comércio de bens, serviços e turismo do Estado do Mato Grosso do Sul (FECOMÉRCIO/MS), é de aproximadamente US\$ 41 milhões de dólares americanos¹²⁸. Tendo em vista esse cenário, a Secretaria Nacional de Turismo da Presidência da República do Paraguai (SENATUR), declarou o evento como de interesse turístico nacional, através da Resolução n.º 1161 de 2014 (anexo H), publicada no dia 21 de novembro. A declaração atesta que o evento e a cooperação entre entidades privadas e públicas, visando à promoção turística e comercial das cidades-gêmeas, são importantes para o desenvolvimento socioeconômico da fronteira (SENATUR, 2014; FECOMÉRCIO/MS, 2014).

¹²⁸ Estimativa de R\$ 105.462,900 milhões de reais. Convertido ao câmbio do Dólar Comercial do dia 27.11.14 na cotação de R\$ 2,5150/ US\$ 1,00. Em termos atuais, com a cotação do Dólar Comercial do dia 13.05.2016, a estimativa é de ultrapassar os R\$ 144 milhões de reais, contudo, a força do comércio de importados na região tem sofrido quedas constantes face ao aumento do valor do Dólar, frente ao Real, principalmente no ano de 2015 e início de 2016.

Em relação à captação de recurso para o município, em proposta inserida no diálogo federativo e acesso aos recursos federais, o município de Ponta Porã se mostra engajado na busca de execução de recursos via transferência voluntária. Tais recursos são destinados pelos programas federais, em diversas áreas, não decorrentes de verbas oriundas de determinações constitucionais ou legais, tais como os fundos específicos para os municípios ou repasses pela Lei geral do orçamento. Assim, o município exercita seu poder de captação de recursos, via convênios¹²⁹ com o Governo Federal, demonstrando habilidade técnica para acessar e apresentar propostas e projetos que atendam minimamente os requisitos de cada programa disposto.

Analisando os dados disponíveis no Portal de Convênios do governo federal (SICONV), entre 2008 a 2013, configurando o início do acesso aos dados até o ano de disponibilidade dos mesmos, o município de Ponta Porã apresentou a seguinte configuração de acesso a tais recursos¹³⁰:

Tabela 10. Dados relacionados aos repasses via transferência voluntária por convênios entre Governo Federal e o município de Ponta Porã (MS) entre os anos de 2008 a 2013.

Órgão superior/concedente	Valor Global	Repasse	Contrapartida
Integração Nacional	33.494.792,08	30.806.509,09	2.688.284,07
Justiça	26.742.109,00	26.474.017,70	268.091,59
Desenvolvimento Agrário	15.983.295,00	15.530.999,85	452.296,45
Cidades	8.144.120,29	7.119.650,00	1.024.470,76
Saúde	7.808.791,00	7.114.400,00	694.391,00
Ciência e Tecnologia	4.573.595,00	4.400.000,00	173.595,00
Esportes	3.970.269,00	3.798.966,56	171.301,94
Turismo	2.568.070,00	2.407.850,00	160.220,17
Pesca e Aquicultura	2.379.019,00	2.207.470,00	171.549,00
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2.180.000,00	1.967.750,00	212.250,00
Presidência da República	2.020.593,00	1901289,28	119.304,00
Cultura	1.445.066,29	1.287.978,20	157.088,42

¹²⁹ Segundo o artigo 1.º, §1.º, inciso I do Decreto 6170 de 25 de julho de 2007, “convênios são acordos, ajustes ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como participe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

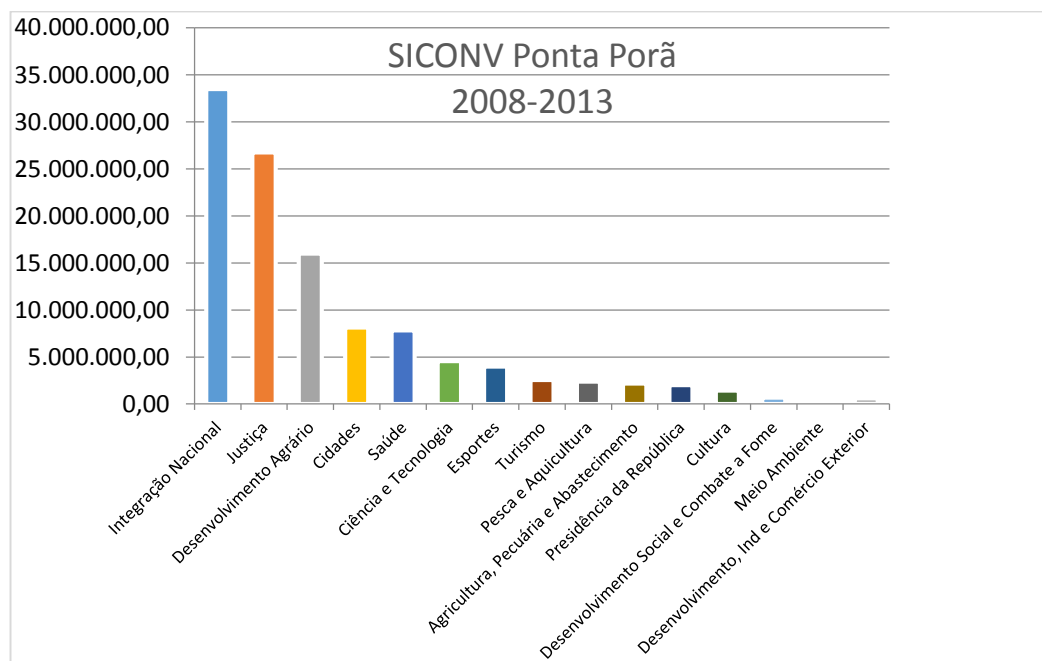
¹³⁰ Em relação aos recursos apresentados, todos passaram pelas fases do contrato de repasse e pactuação de convênios: a) credenciamento; b) cadastramento; c) Proposta de trabalho; e d) formalização do instrumento. Todas as etapas de formalização de convênio se encontram respaldadas no Decreto n.º 6.170 de 2007 e na Portaria Interministerial n.º507 de 2011.

Desenvolvimento Social e Combate à Fome	669.714,83	646.000,00	23.714,83
Meio Ambiente	200.000,00	185.000,00	15.000,00
Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior	600.000,00	576.000,00	24.000,00
Total de recursos via SICONV:	112.779.434,49	106.423.880,68	6.355.557,23

Fonte: SICONV, 2014. Elaborado pelo autor. *Órgãos concedentes existentes à época da pesquisa.

Em relação ao montante global arrecadado pelos convênios prospectados, o município conseguiu o valor de R\$ 106.423.880,68 o que representa cerca de aproximadamente R\$ 18 milhões por ano de programas acessados e valores repassados. Utilizando uma simples média de repasse/ano em relação ao montante de receitas municipais para o ano de 2013, esses recursos de convênios representam cerca de 16% do orçamento municipal, indicando a importância que os recursos de transferência voluntária possuem para o investimento e equilíbrio financeiro municipal. Como visto acima, os ministérios mais acessados pelo município foram, pela ordem: integração nacional, justiça, desenvolvimento agrário, cidades e saúde.

Figura 15. Dados de recursos transferidos voluntariamente – Ponta Porã.



Fonte: SICONV, 2014. Elaborado pelo autor.

Sobre os recursos atinentes ao Ministério da Integração Nacional, destacam-se as ações de convênio visando investimento em pavimentação asfáltica, infraestrutura de drenagem de águas pluviais, ações integradas de

apoio à agricultura familiar, incentivo aos arranjos produtivos locais da ovinocultura, apicultura e da erva mate. As ações foram desenvolvidas em grande parte no âmbito do PDFF e do PROMESO, programas apresentados em capítulo anterior que impactam diretamente nas relações transfronteiriças. Já os convênios vinculados ao Ministério da Justiça, majoritariamente, representam ações vinculadas à segurança pública, os quais merecem destaque. Somente um convênio inserido no PRONASCI (Programa de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública) representou o montante de cerca de R\$ 20 milhões que foram investidos em aquisição de equipamentos para a segurança pública municipal direcionados ao monitoramento eletrônico, bens permanentes e capacitação de servidores. Sobre os convênios firmados no Ministério do Desenvolvimento Agrário, estes são destinados à aplicação nos assentamentos rurais presentes no município, como por exemplo, o Assentamento Itamaraty, que ocupa a área da antiga fazenda Itamaraty, famoso latifúndio da região. No tocante ao Ministério das Cidades e da Saúde, as ações representam, respectivamente, obras de calçamento, pavimentação asfáltica e drenagem e aquisição de ambulâncias, caminhões para transporte de resíduos, construção de aterro sanitário e materiais permanentes.

Devido às ações de violência urbana que estão presentes nesta fronteira, a pesquisa demonstra que grande parte dos recursos advindo da arrecadação de investimentos via convênio neste período, foi prospectado para a seara da segurança pública. Não que outras áreas não tenham sido contempladas, mas o maior investimento em programa isolado veio para o emprego de recursos nesta área. Contudo, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero interagem suas forças na construção de um ambiente de cooperação e harmonia, bem como empenham ações transfronteiriças para o desenvolvimento humano, social e econômico da população.

5.2 A cooperação descentralizada transfronteiriça de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Relações cotidianas e valores de vizinhança e parceria têm produzido intensidade na cooperação entre Ponta Porã e Juan Caballero. Ademais, têm gerado um sentido de proximidade e reciprocidade entre os parceiros, uma vez que as interações, sobretudo no caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, não cessam e são muito frequentes dado o fluxo de pessoas, bens e capital entre as duas localidades. A cooperação descentralizada transfronteiriça é respaldada por Acordos de Cooperação firmados entre os dois países, por protocolos e memorandos estabelecidos entre as duas cidades. Os textos normativos mais significativos que respaldam essa relação em um nível superior se encontram no Acordo de Cooperação Técnica entre Brasil e o Paraguai de 27 de outubro de 1987 (que no Brasil foi promulgado pelo Decreto n.º 141 de 1.º de junho de 1991) e o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Governo da República do Paraguai para o desenvolvimento sustentável e Gestão do Rio Apa (rio transfronteiriço), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 7.170 de 6 de maio de 2010. Tais instrumentos normativos foram produzidos no âmbito bilateral, existindo outros instrumentos na legislação atinente ao Mercosul que podem ser acessados por ambas cidades.

Os exemplos de projetos e programas desenvolvidos nos últimos anos indicam que a proposta de parceria entre as duas cidades no ambiente da cooperação é crescente. O envolvimento das autoridades locais e da sociedade nas propostas de ações conjuntas, desperta, um sentimento de pertença e ao mesmo tempo, de possibilidade de ganhos com a cooperação para as cidades-gêmeas. Os exemplos dessa articulação local e transfronteiriça estão ilustrados nos programas, tanto desenvolvidos e estimulados por parcerias externas como a revitalização da Linha Internacional, a gestão integrada da bacia do rio Apa e a gestão comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos, como também na criação de foros políticos institucionalizados com o parlamento internacional municipal (PARLIM).

5.2.1 Parlamento Internacional Municipal (PARLIM)

O Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) surge com o propósito de facilitar o trabalho legislativo de interesse comum e de aproximar a agenda política das cidades. Idealizado por um Vereador de Ponta Porã no ano de 1999, o parlamento se efetivou no mesmo ano em ambas as localidades. A finalidade do PARLIM é servir de fórum das discussões de temas de interesse público, político, sociocultural e econômico, tanto para Ponta Porã como para Pedro Juan Caballero. Por possuir uma função integrativa e consultiva, o parlamento discute problemas e aponta soluções compartilhadas, servindo de ligação para ambas as casas de leis dos municípios.

O PARLIM é um fórum permanente que debate os assuntos relacionados à fronteira, se reunindo de acordo com as necessidades indicadas por cada uma das câmaras legislativas municipais, levando em consideração às leis nacionais e locais, tornando-se assim um importante instrumento de cooperação descentralizada transfronteiriça. Contudo, o parlamento não consegue resolver efetivamente os problemas da legislação que envolvem outras esferas de poder inseridas no contexto político-normativo do Brasil e do Paraguai, o que dificulta a execução e o desenvolvimento de projetos (COSTA; MORETTI, 2014). Assim, o parlamento convive com visões negativas sobre a sua aplicabilidade, eficiência nas discussões, trato dos assuntos fronteiriços e sobre o papel das cidades no processo de integração regional no Mercosul. O seu funcionamento sazonal e a sua ligação com atores políticos municipais são fontes de críticas constantes em relação ao seu formato, mesmo sendo uma iniciativa replicada por outras cidades-gêmeas na fronteira entre o Brasil e o Paraguai.

Apesar disso, o PARLIM é uma iniciativa vigente de aproximação e de interação fronteiriça, mas que necessita de ajustes institucionais para ser melhor aproveitado pela população fronteiriça e pelos próprios poderes públicos locais. Necessita, com a própria visão local, implementar políticas e sessões permanentes, além de propor e discutir planos compartilhados entre as duas cidades (COSTA, MORETTI, 2014; OLIVEIRA, 2006).

5.2.2 GIAPA - Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa

Em 1987, a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai firmaram um acordo bilateral de cooperação técnica, sendo este reajustado no ano de 2011. Originalmente, o acordo prevê em seu artigo II, a implementação conjunta ou coordenada de programas, projetos e atividades nos territórios de uma ou de ambas as Partes Contratantes e outras formas de cooperação técnica mutuamente acordadas pelas Partes.

O arranjo jurídico possibilitou a aproximação dos dois Estados na formulação do Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, firmado em Brasília, em 11 de setembro de 2006, entrando em vigor no ano de 2010 via Decreto 7.170 (BRASIL, 2010). O decreto possibilitou pela via jurídico-institucional, dar vazão a uma necessidade regional que há muito tempo se pleiteava. Desta maneira, apoiados em 15 aspectos, que vão das razões ambientais às sociais (artigo II), as ações de cooperação bilateral poderão ser respaldadas e os governos locais envolvidos estarão aptos a participarem diretamente da promoção e proteção dos seus interesses comuns de ambos os lados da fronteira.

A bacia hidrográfica transfronteiriça do rio Apa situa-se ao sul do Pantanal brasileiro, espalhando-se por terras do Mato Grosso do Sul e dos Departamentos Paraguaio de Amambay e Concepción. Estão situados em território brasileiro cerca de 12.181 km², que corresponde a 78% da área total da bacia (15.617 km²) e, no seu limite norte, localiza-se o Parque Nacional da Serra da Bodoquena. Integram a bacia em território nacional no estado de Mato Grosso do Sul, os Municípios de Ponta Porã, Antônio João, Bela Vista, Caracol, Porto Murtinho, Bonito e Jardim. Do lado paraguaio, estão os Municípios de Bella Vista, Concepción, Pedro Juan Caballero, San Carlos e San Lázaro.

Figura 16. Mapa da Bacia hidrográfica do Rio Apa



Fonte: Mupan 2010

O Decreto 7.170 de 2010 regulamentou o acordo que instituiu a Comissão Mista Brasileiro – Paraguaia para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa. A comissão binacional é responsável pela execução do acordo de cooperação de gestão integrada. Mesmo o acordo indicando as cidades-gêmeas de Bela Vista (Mato Grosso do Sul) e *Bella Vista Norte (Amambay)* como sedes operativas da comissão, os municípios vizinhos de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero articularam, juntamente com a *Gobernación de Amambay* e com a União Europeia, recursos para ação de conscientização e trabalho ambiental, na construção de hortos florestais para a recuperação da mata ciliar dos rios que compõem a bacia do Rio Apa e ações de melhoria da qualidade de vida da população local.

Tal fato foi registrado em Diário Oficial da cidade de Ponta Porã, edição 1005 do dia 02 de março de 2010 (anexo K), através da publicação do extrato do convênio de responsabilidade com duração de três anos entre o município de Ponta Porã, a *Gobernación* departamental de *Amambay* e a ONG *Paz y Desarrollo* (Espanha), sendo esta, beneficiária de recursos advindo da União Europeia que chegaram a mais de dois milhões de Euros.

Figura 17. Diário oficial de Ponta Porã. Extrato do Convênio. Edição 1005.



Diário Oficial

Órgão de Divulgação Oficial do Município de Ponta Porã

Criado pela Lei Complementar Nº 15 de 02/07/2004
Ponta Porã-MS, 02 de Março 2010 Edição 1005 R\$ 1,00

Poder Executivo

Extratos

CONVÊNIO DE CO-RESPONSABILIDADE

DATA: 01/02/2010

PARTES: Município de Ponta Porã MS (Brasil) representado pelo Prefeito Municipal Flávio Kayatt, ONGD Paz y Desarrollo (Espanha) representada por Suzana Matilde Enriqueta Bohé e Gobernacion Del XIII Departamento de Amambay (Paraguai) representado pelo governador Departamental Juan Bartolomé Ramirez Brizuela.

OBJETO: "Fortalecimento da gestão integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, para o desenvolvimento sustentável da população dos departamentos de Concepción e Amambay, República do Paraguai e do Estado de Mato Grosso do Sul" em atendimento ao Contrato de Subvenção DCI-NSAPVD/2009/201-790

Valores:

PyD		G. Amambay		Ponta Porã		Total
Aporte União Europeia	Aporte local - contrapartida	Aporte União Europeia	Aporte local - contrapartida	Aporte União Europeia	Aporte local - contrapartida	
472.428.00€	73.400.00€	624.566.00€	31.228.00€	901.006.00€	162.264.00€	2.264.892.00€

Vigência: 36 meses.

Fonte: diário oficial de Ponta Porã, edição 1005, 2010.

Seguindo o rol de resultados esperados¹³¹, não foi encontrado nenhum relatório consistente e oficial sobre os resultados e ações do projeto. Relatos de notícia indicam que, mesmo existindo no plano jurídico-político todo um arcabouço para a cooperação horizontal, descentralizada e transfronteiriça

¹³¹ **Resultados Esperados**, segundo o projeto apresentado: R1. Reforço do sistema de gestão institucional e jurídico da Bacia Hidrográfica do Rio Apa; R2. Melhorar o manejo dos recursos naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Apa; R3. Utilizar sistemas de melhoria e proteção dos recursos naturais na Bacia Hidrográfica do Rio Apa; R4. Melhoria dos serviços municipais à população vulnerável assentada na Bacia; **Atividades:** R1. A1 Organização e funcionamento do Grupo Gestor do Projeto (GGP); R1. A2 Comissões de coordenação e apoio local da bacia de ambos os países; R1. A3 Sensibilização e formação dos funcionários, técnicos e sociedade civil na Bacia; R2. A1 Instalação e equipamentos Sistemas de Informação Geográfica (SIG); R2. A2 Avaliação da situação da Bacia Hidrográfica do Rio Apa; R2. A3 Desenvolvimento do Plano de Gestão Integrada para as bacias hidrográficas; R3.A1 Fortalecimento de áreas silvestres protegidas; R3.A2 Gestão do uso da terra; R3.A3 Sistema de monitoramento e gestão dos recursos hídricos na bacia; R3.A4 Geração viveiros de espécies nativas; R3 A5 Formação e divulgação para a prevenção e controle de incêndios florestais; R3.A6 Instalação de 2 Centros de interpretação da bacia; R4. A1 Melhoria do abastecimento de água potável.

proposta pelos países, as ações de cooperação desenvolvidas no projeto ainda são tímidas, focadas na realização de seminários de informação e estudos locais (CIDADEFM, 2011; CONESULNEWS, 2012; 2012b), desenvolvendo poucos dados. A gestão sustentável da principal bacia hidrográfica transfronteiriça do rio APA é de suma importância, pois é uma das principais fontes de abastecimento de água da fronteira.


5.2.3 Gestão Municipal e Comunitária no Serviço de Coleta e Disposição de Resíduos Sólidos

A dificuldade no trato, coleta, transporte e gestão dos resíduos sólidos urbanos nas cidades de Pedro Juan Caballero e Ponta Porã não difere de outras localidades brasileiras e paraguaias. A forma rudimentar de tratamento ainda é um traço marcante em várias cidades no mundo. Contudo, ambas as localidades sinalizaram a tentativa de transformar essa débil realidade local que também se apresenta como um problema global.

O projeto “Fortalecida a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e melhoradas as condições de vida dos habitantes do município de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay, República do Paraguai e de Ponta Porã, cidade do Estado de Mato Grosso do Sul, República Federativa do Brasil” constitui uma iniciativa referente à temática ambiental urbana e tem por objetivo, a melhora das condições de vida dos habitantes das cidades-gêmeas.

Segundo o extrato do contrato de subvenção datado de 15 de dezembro de 2008 entre a Comunidade Europeia e a ONG “Paz y Desarrollo” e o convênio de corresponsabilidade publicado em 27 de março de 2009, tendo como partes os municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e a ONG (anexo P), o aporte financeiro total do projeto executado em 24 meses foi de aproximadamente 903.000 Euros (PONTA PORÃ, 2009).

Figura 18. Diário oficial de Ponta Porã. Extrato do Convênio. Edição 0881



Diário Oficial

Órgão de Divulgação Oficial do Município de Ponta Porã

Criado pela Lei Complementar Nº 15 de 02/07/2004
Ponta Porã-MS, 18 de agosto 2009

Edição 0881

R\$ 1,00

Poder Executivo
|
Extratos

N.º DO CONTRATO: DCI-NSAPVD/2008/170-037

DATA: 15/12/2008

PARTES: Contratante: Comunidade Europeia, representada pela Comissão das Comunidades Europeias representada pelo Encarregado de Negócios a.i. Juan Victor Monfort e Beneficiário: a Asociación por la Paz y el Desarrollo representada José A. Rodriguez Ruiz, Diretor Adjunto.

OBJETO: Projeto "Fortalecida a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e melhoradas as condições de vida dos habitantes do município de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay, República do Paraguai e de Ponta Porã, cidade do Estado de Mato Grosso do Sul, República Federativa do Brasil".

CUSTO DA AÇÃO: 903.247 € (novecentos e três mil, duzentos e quarenta e sete euros)

CONVENIO DE CO-RESPONSABILIDADE

DATA: 27/03/2009

PARTES: Município de Ponta Porã MS (Brasil) representado pelo Prefeito Municipal Flávio Kayatt, ONGD Paz y Desarrollo (Espanha) representada por Suzana Matilde Enriqueta Bohé e Município de Pedro Juan Caballero (Paraguai) representado pelo Prefeito Municipal José Carlos Acevedo Quevedo.

OBJETO: Projeto "Fortalecida a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e melhoradas as condições de vida dos habitantes do município de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay, República do Paraguai e de Ponta Porã, cidade do Estado de Mato Grosso do Sul, República Federativa do Brasil", em atendimento ao Contrato de Subvenção - Ajudas Exteriores da Comunidade Europeia: DCI-NSAPVD/2008/170-037

Valores:

PYD		PJC		Ponta Porã		Total
Aporte União Europeia	Aporte local - contrapartida	Aporte União Europeia	Aporte local - contrapartida	Aporte União Europeia	Aporte local - contrapartida	
204.640,00€	83.000,00€	241.789,50€	92.400,00€	209.160,50€	72.257,00€	903.247,00€

Vigência: 24 meses.

Fonte: Diário oficial de Ponta Porã, edição 0881, 2009.

Diferentemente da outra atividade de cooperação descentralizada transfronteiriça anteriormente citada, esta apresentou dados e ações melhores executadas. O projeto que contou com o apoio da União Europeia durou até março de 2011 e objetivou a capacitação e investimento em lideranças comunitárias para a coleta seletiva do lixo e na harmonização da legislação ambiental entre as duas cidades, incentivando o diálogo transfronteiriço e a ação conjunta em ambos os territórios (COSTA, 2012).

Palestras e capacitações foram promovidas com os servidores públicos municipais e com os agentes ambientais de ambos os lados da fronteira, além da construção de dois centros de reciclagem, um em cada cidade, além de campanhas educativas envolvendo a sociedade local sobre a importância da coleta seletiva dos resíduos. Mesmo terminando o projeto no

prazo estabelecido no convênio, esse marco apenas representou “o fim do acompanhamento pela União Europeia e não o fim das ações iniciadas com ele, pois o projeto permitiu criar associações, em ambas as cidades para trabalharem com os resíduos sólidos nos centros de reciclagens” (COSTA, 2012, p. 112).

Imagem 5. Folder do projeto, centro de Reciclagem em Pedro Juan Caballero e caminhão adquirido com recursos do projeto.



Fonte: COSTA, 2012; PONTA PORÃ, 2012.

Exemplo dessa ação está no memorando de entendimento entre os municípios fronteiriços de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, assinado em 05 de novembro de 2012, “formalizando a manifestação de interesse em dar uma solução conjunta ao problema socioambiental decorrente da gestão inadequada dos resíduos sólidos em seus respectivos territórios” (anexo I) e na proposta de desenvolver uma tratativa perante aos Estados Nacionais para viabilizar a gestão conjunta de um Complexo para Tratamento de Resíduos Sólidos na Linha de Fronteira entre Brasil e Paraguai, nos limites das duas cidades, visando dar a adequada destinação ambiental desses resíduos, minimizando os riscos sociais, ambientais e de saúde pública (PONTA PORÃ, 2012), exemplificando um real instrumento de cooperação descentralizada transfronteiriça formal.

5.3 A experiência do Projeto Urbal III – Linea Internacional: Unión de dos pueblos

Ao acreditar nas linhas de cooperação entre entidades subnacionais, o modelo de cooperação internacional da União Europeia optou por investir em uma ligação intercontinental, facilitando sua presença em países latinoamericanos, fortalecendo os laços e influenciando a adoção de modelos, práticas e condicionantes a partir de suas propostas e recursos. De certa maneira, a União Europeia conseguiu alcançar seus objetivos traçados para esta política ao lançar o Programa URB-AL, em 1996. Este programa consistia em difundir as práticas de políticas urbanas, fortalecer a capacidade institucional das entidades subnacionais e torná-las visíveis tanto no âmbito nacional como no internacional, mas a principal meta do programa foi criar uma cultura de colaboração e cooperação na solução de problemas urbanos das localidades envolvidas (ROMERO, 2001).

Pode-se afirmar que as políticas de cooperação descentralizada foram adotadas pela Comissão Europeia porque este modelo de cooperação valoriza o intercâmbio de experiência e a formação de atores que estão preocupados com o desenvolvimento local e o enfrentamento das dificuldades pelas quais os atores subnacionais passam. Neste sentido, a União Europeia utiliza este mecanismo por entender que ele contribui para o desenvolvimento de intercâmbios e fomenta a transferência de experiências bem sucedidas e de tecnologia para as gestões locais. (PRADO, 2009, p. 129).

Com a finalidade de aumentar o nível de coesão social e territorial nas entidades subnacionais da América Latina, o programa URB-AL utilizou-se da cooperação descentralizada como ferramenta para a geração de debates e do investimento em projetos compartilhados de cooperação descentralizada para a criação de redes de cidades organizadas por eixos temáticos. Desta forma, o Programa URB-AL veio responder a uma demanda por mecanismos descentralizados de cooperação em nível local e propiciou além da participação de entes subnacionais, a presença de organizações não governamentais e da sociedade civil.

Segundo Janina Onuki, o URB-AL reforçou as perspectivas de cooperação entre as cidades ao indicar que:

O incentivo à cooperação, por organizações regionais e internacionais, levou à maior aproximação entre as cidades, e surgiu mais fortemente como alternativa para o desenvolvimento e resolução de problemas locais, numa perspectiva complementar às ações do governo central (2005, p. 08).

A participação dos agentes subnacionais que pleiteiam os editais e o acesso às redes, se dá através da apresentação de projetos que são avaliados pela Comissão Europeia, finalizado com a assinatura de um contrato de subvenção entre a União Europeia, a cidade coordenadora da rede temática e atrelada a assessoria de ONGs europeias, reforçando a adoção de parâmetros europeus na cooperação.

Até a presente data, o URB-AL teve três fases, sendo a primeira e a segunda etapas executadas durante os anos de 1994 a 2007, destinando o total de 64 milhões de Euros, distribuídos em 14 projetos/redes¹³². A terceira fase que contou com uma nova formatação, aportou recursos estimados em 50 milhões de Euros, durante os anos de 2008 a 2013, tendo aprovado 21 projetos ao todo que incentivava a instauração de promoção e atuação de processos e políticas de coesão social¹³³ que criassem modelos de referência para as regiões contempladas (EUROPEAID, 2016), sobretudo em regiões de fronteira.

Após passar por uma nova roupagem, o programa passou a ser dividido em dois lotes: o lote 1 formado por 20 projetos territoriais e o lote 2 voltado para a construção do projeto paralelo denominado de “Escritório de Coordenação e Orientação (OCO)”¹³⁴. O escritório foi concebido para ser uma ferramenta importante para o programa, pois foi responsável por proporcionar assistência técnica, orientar a estratégica para os projetos do primeiro lote e promover o treinamento, a reflexão e o desenvolvimento das iniciativas tomadas

¹³² Projetos aprovados durante a vigência do URBAL I: Drogas nas cidades (Santiago, Chile); Conservação dos contextos históricos urbanos (Vicenza, Itália); A democracia nas cidades (Ville d'Issy-les-Moulineaux, França); A cidade como promotora de desenvolvimento econômico (Madrid, Espanha); Políticas sociais urbanas (Montevideú, Uruguai); Meio Ambiente urbano (Málaga, Espanha); Gestão e controle de urbanização (Rosário, Argentina); Controle de mobilidade urbana (Stuttgart, Alemanha). Projetos aprovados durante a vigência do URBAL II: Financiamento local e orçamento participativo (Porto Alegre, Brasil); Luta contra a pobreza urbana (São Paulo, Brasil); Moradia na cidade (não concretizado devido a ausência de candidaturas); Promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais (Barcelona, Espanha); Cidade e sociedade de informação (Bremen, Alemanha); Segurança do cidadão na cidade (Valparaíso, Chile).

¹³³ Coesão Social é definida como sendo um conjunto de fatores: a) igualdade e inclusão, b) legitimidade social, c) senso de pertença, d) reconhecimento de si no outro e e) participação.

¹³⁴ Em espanhol o termo é: Oficina de cooperación y orientación (OCO).

em favor da coesão social.

Os 20 projetos¹³⁵ constituintes do primeiro lote do Programa URB-AL III impactaram um total de 500 municípios, atingindo aproximadamente de 26 milhões de habitantes. Mais de 1,8 milhões de pessoas foram atingidas pelos projetos desenvolvidos, envolvendo mais de 160 diferentes organizações. A terceira fase do programa criou mais de 2000 postos de trabalhos, treinou mais de 25000 pessoas e mais de 400 infraestruturas foram criadas ou reformadas (EUROPEAID, 2016).

O engajamento de Ponta Porã e de Pedro Juan Caballero em ações articuladas, visando ao desenvolvimento de projetos e políticas públicas conjuntas, ensejou uma maior autonomia das cidades-gêmeas na prospecção de oportunidades de subvenção e no acesso a financiamentos internacionais para seus projetos de integração fronteiriça. Mantendo a parceria firmada, Pedro Juan Caballero e Ponta Porã, juntamente com a Organização Não Governamental *Paz y Desarrollo* e em cooperação com a *Diputación* de Málaga¹³⁶ (Espanha), formataram o Projeto “Linha Internacional – União de povos”¹³⁷ (anexo J) visando à reurbanização do espaço fronteiriço comum, especificamente da linha internacional que atravessa a área central das duas cidades.

O projeto atende a uma antiga reivindicação da população fronteiriça e foi idealizada pelos governantes locais, comerciantes e pela sociedade local. O projeto visa melhorar o funcionamento urbano do espaço transfronteiriço das duas localidades, reforçando a participação cidadã, a construção de uma identidade comum e o fortalecimento da legitimidade dos governos locais

¹³⁵ Melgodepro (Alconcón), Institutional Innovation (Santa Fé), RESSOC (Barcelona), La Basura Sirve (Arezzo), URB-AL Pampa (Borba), EU_LA_WIN (Emilia Romagna), Fronteras Turísticas (Frosinone), UNE (Irún), IDEAL (Michoacán), Habitar Goes (Montevideo), Políticas Locais para a Prevenção da Violência (Pernambuco), Linha Internacional (Ponta Porã), EmiDel (L'Hospitalet de Llobregat), GIT (Puerto Cortés), Social cohesion in Central American Trifinio region (Río Lempa), PACEF (Sicilia), COCAP (Veneto), INTEGRATION (Stuttgart), Participatory Urban and Territorial Management (Toscana) e Gente diversa, gente equivalente (Santa Tecla).

¹³⁶ O termo “*diputación*” se refere a entidade política-administrativa que corresponde à sede dos governos estaduais no Brasil, por exemplo. Sua função é de organizar e administrar os serviços, gestão e atender aos pleitos dos cidadãos de uma determinada província. Sua regulamentação está prevista na constituição espanhola de 1978.

¹³⁷ Nome original da proposta: “Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia, para la gestión conjunta de ambas ciudades: Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil) con el apoyo de las experiencias de la Diputación de Málaga y de Paz y Desarrollo.”

(EUROPEAID, 2013). Sua característica principal é o foco na recuperação da área fronteiriça onde se encontra assentada a maior parte da população comercial das duas cidades, visando a melhorar a precária situação de infraestrutura dos comerciantes informais que ocupavam essa zona.

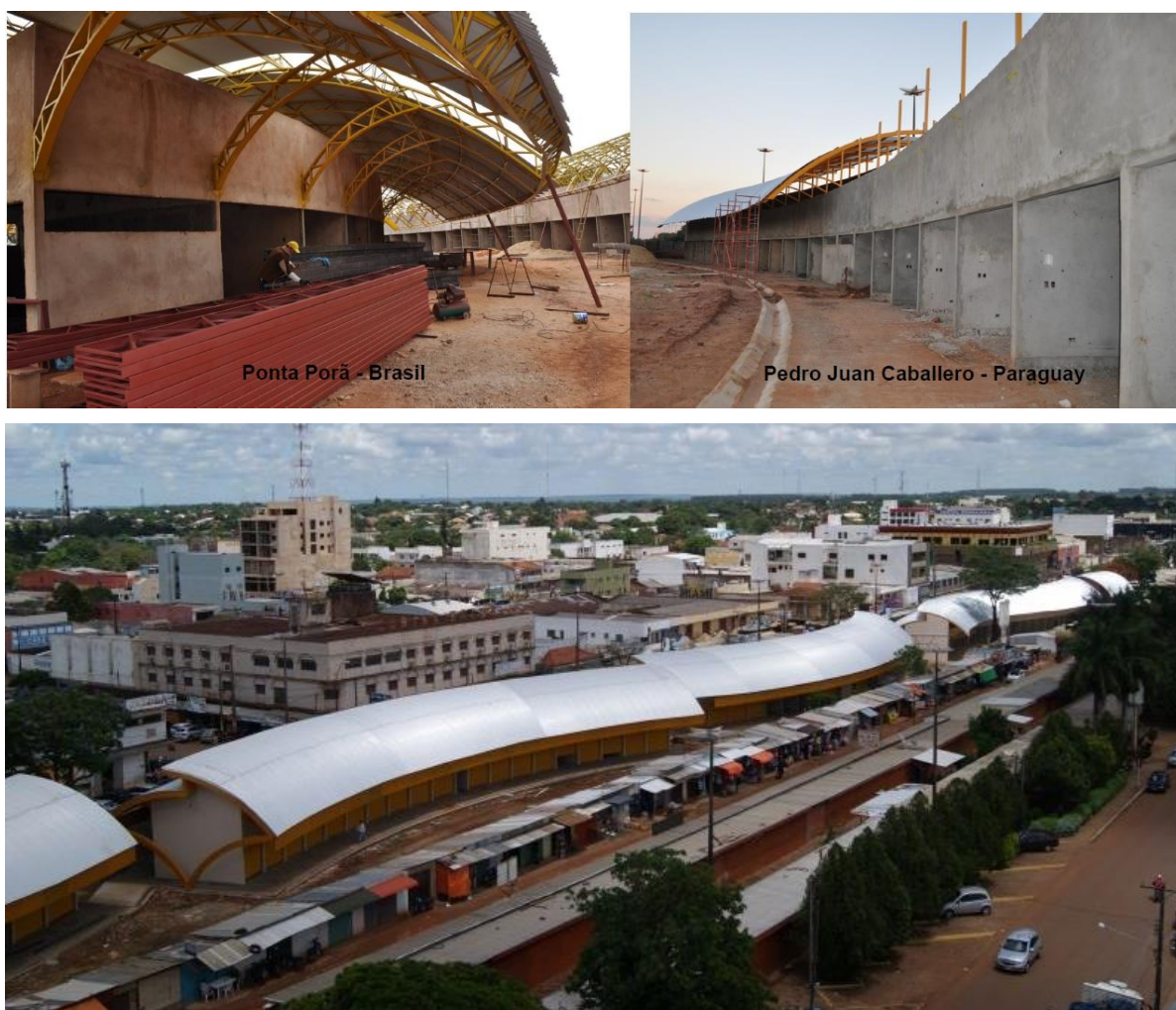
Nos anos de 1980, a linha internacional que divide os dois países, e conseqüentemente as duas localidades, era formada por mais de dois quilômetros de vias sem edificações ou asfaltamento. Buscava-se naquela época, sem sucesso, financiamento para um projeto de ocupação da área central. Somente nos anos de 1990, o governo municipal de Ponta Porã construiu um centro comercial popular (camelódromo), espaço marginalizado e carente de infraestrutura, onde vendedores autônomos instalaram-se sem nenhuma estrutura ou facilidade de acesso, fiscalização ou benfeitoria. Ou seja, a ação acabou por criar um problema social grave para as cidades fronteiriças (HEIM et al, 2012), que só encontraria sua solução no final do ano de 2008, através da chamada para Projetos URB-AL III.

Figura 19. Projeto “Linha Internacional – União dos Povos”.



Fonte: Folder de divulgação. Prefeitura Municipal de Ponta Porã.

Imagem 6. Projeto “Linha Internacional – União do Povos” em construção



Fonte: Ponta Porã, 2012.

O projeto foi desenvolvido para ser executado em 47 meses (Janeiro de 2009 – Novembro de 2012), contando com um orçamento de 2.030.128 EUR. Devido a dificuldades de ordem administrativa, econômica e política, o início da execução do projeto foi adiado tendo sido finalizado somente no segundo semestre de 2013. Originalmente o projeto foi dividido em duas frentes: uma brasileira e outra paraguaia. Cada uma com processos licitatórios distintos, mas tendo por base o mesmo projeto arquitetônico. A frente sob responsabilidade dos paraguaios conseguiu terminar suas tarefas no ano de 2013, por sua vez, os responsáveis pela execução pela frente brasileira acabaram por atrasar a entrega da obra, passando por diversas finalizações no tocante à adaptação ainda nos dias de hoje.

Segundo o relatório oficial da Oficina de Coordenação e Orientação (OCO) do URBAL-III (anexo 8), estima-se que o projeto Linha Internacional tenha impactado diretamente 2.231 pessoas, cadastrando 673 comerciantes informais, capacitando 344 funcionários dos governos locais, 181 funcionários e comerciantes multiplicadores dos treinamentos, 490 membros líderes comunitários treinados para cuidar dos espaços públicos e 150 comerciantes informais treinados em gerenciamento de negócios, incentivando ainda oito experiências de intercâmbio com outras autoridades sócias do Programa (EUROPEAID, 2013).

Além de toda a população indicada que foi atingida diretamente na execução do projeto, o Linha Internacional também é responsável pela modificação/criação de três legislações no tocante à ocupação do território urbano tanto em Ponta Porã como em Pedro Juan Caballero, tais como: a aprovação de uma portaria de mobiliário urbano para a implantação de novas lojas, visando à alocação prioritária para comerciantes mulheres; a incorporação da faixa de fronteira na Lei de Uso e Ocupação do Território Urbano de Ponta Porã; e por fim, a aprovação de um Plano para Planejamento Urbano e Territorial pela Municipalidade de Pedro Juan Caballero. Em relação à infraestrutura (foco mais vultoso do projeto), foram construídos ao todo, 360 boxes (“*casillas*”), possuindo espaço para circulação e praça de alimentação.

O projeto foi considerado, pelo relatório final do programa, um dos mais completos em relação às dimensões inseridas através das políticas públicas locais promovidas, atingindo ao mesmo tempo ações produtivas, sociais, territoriais, cívicas e institucionais (PROGRAMA URB-AL III, 2013)

Imagem 7. Blocos comerciais inaugurados.



Fonte: do autor. Pesquisa de campo realizada em setembro de 2015.

Imagem 8. Blocos comerciais em funcionamento.



Fonte: Jornal O Progresso, 2014.

Imagem 9. Placa indicativa do projeto e placa de inauguração em Pedro Juan Caballero.



Fonte: do autor. Pesquisa de campo realizada em setembro de 2015.

Em visita à região em julho de 2012, os avaliadores da OCO entrevistaram representantes de diversos segmentos sociais e avaliaram o avanço do projeto, concluindo que a iniciativa é um marco na relação entre cidades fronteiriças, por mostrar que a estruturação física da região possui potencial transformador para a sociedade e para os cenários políticos, que começam a repensar suas políticas públicas (CONESULNEWS, 2012).

Segundo Roberto Steil, o projeto se destaca pela melhoria das condições de trabalho e de vida dos comerciantes da linha internacional e pela cooperação transfronteiriça das administrações locais na busca pela solução de seus problemas (JORNAL REGIONAL, 2014; PONTAPORÃINFORMA, 2014). O projeto Linha Internacional foi entregue em 13 de janeiro de 2014, mesmo passando ainda por melhorias constantes. Os últimos comerciantes foram retirados do antigo camelódromo e transferidos para o complexo Comercial da Praça Lício Borralho (zona central do projeto de infraestrutura). É necessário agora aguardar pelo desenvolvimento das políticas conjuntas anunciadas e pelo desenrolar da relação entre *casilleros*¹³⁸ e governantes.

No Relatório Final URB-AL III – Principais Realizações e Impactos (EUROPEAID, 2013, p. 07), Andreu Pont, membro da Paz y Desarrollo e coordenador técnico do projeto, menciona que o

¹³⁸ Forma como são conhecidos os comerciantes da região.

URB-AL III permitiu dar força ao projeto e levá-lo muito além do nível local para que as políticas locais apropriassem de palavras que até agora eram novas, como coesão social. Os intercâmbios com outras políticas locais e o conhecer das experiências com outros territórios têm sido fundamentais para a apropriação dos conceitos e a maior força do próprio projeto no território ¹³⁹.

O programa de cooperação da Comissão Europeia não só incentivou o projeto, como possibilitou sua execução. Os governos municipais dificilmente conseguiriam incentivos e recursos financeiros para a realização da obra sem o apoio dos parceiros de programa e encontrariam dificuldades estruturais na gestão compartilhada sem a troca de aprendizados. O projeto demonstrou que, mesmo com os desafios da língua, da falta de *expertise*, da falta de informação, dos problemas burocráticos e de gestão na execução por parte das localidades, é possível a utilização de reformas urbanas como instrumento de coesão social e união entre cidades fronteiriças, bem como a criação de um modelo de gestão pública a ser utilizado em outros territórios de fronteira ao redor do mundo. O comércio revitalizado e atraente para o turismo de compras permite a criação de um mercado de micro e pequenas empresas competitivas na fronteira. Os treinamentos empoderaram os comerciantes para a competição e para o emprego de ferramentas visando à sustentabilidade dos negócios.

O URB-AL III possibilitou às cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero o financiamento necessário para a obra de infraestrutura e novas perspectivas de relacionamento transfronteiriço, contudo, a efetiva “União de Povos” só foi possível mediante o esforço conjunto da sociedade, instituições e administrações públicas que atuaram em parceria, construindo e fortalecendo o verdadeiro sentido da cooperação e da integração transfronteiriça.

¹³⁹ O trecho em língua estrangeira é: URB-AL III ha permitido dar fuerza al proyecto y llevarlo mucho más allá de las instancias locales para que las políticas locales se apropien de palabras que hasta ahora eran nuevas como cohesión social. Los intercambios con otras políticas locales o conocer las experiencias con otros territorios han sido básicos para la apropiación de los conceptos y la fortaleza mayor del propio proyecto en el territorio.

CONCLUSÃO

As relações internacionais não são impermeáveis a mudanças. Consequentemente, a análise do comportamento dos atores internacionais não pode ficar resumida a uma única visão de mundo ou de um único modelo proposto. Em termos de cooperação internacional, não é mais possível, em razão das mudanças históricas e empíricas observáveis nas duas últimas décadas, restringir a análise à cooperação Norte-Sul (CNS) dos países membros do CAD da OCDE com países em desenvolvimento. Ao focar os estudos e as ações em uma cooperação horizontal (Sul-Sul) é possível construir o desenvolvimento integral das propostas das políticas com foco em parcerias menos desiguais, sem condicionalidade, objetivando a construção de um regime simbólico e político pautado no respeito à soberania dos países em desenvolvimento, não praticando a ingerência em assuntos internos dos parceiros da cooperação e com custos menores no processo de cooperação internacional para o desenvolvimento. Tanto a vertente política como a vertente técnica na cooperação sul-sul (CSS) facilitam os laços bilaterais e fortalecem no plano multilateral a relação de Estados parceiros.

Assim, os agentes da cooperação sul-sul horizontal passam a dividir definições programáticas potencializando o alcance da cooperação construída sobre as necessidades locais frequentemente semelhantes, perfazendo um equilíbrio da relação e aplicando a solidariedade entre os Estados e consolidando parcerias. Nesse contexto, considerada um avanço nas modalidades da cooperação internacional para o desenvolvimento, a CSS, bilateral ou triangular (envolvendo três países em desenvolvimento ou dois países em desenvolvimento e um organismo internacional ou um país desenvolvido) se apresenta como uma importante variação dos modelos postos no âmbito da CNS. Os parceiros da cooperação podem exigir posicionamento equânime, mesmo com a presença de um parceiro doador ou mais forte na cooperação, seja este um país do Norte ou um organismo multilateral. O equilíbrio das forças e a não aplicação de condicionalidade política (democracia, direitos humanos) é também presente na governança do modelo de cooperação triangular.

Acompanhando as mudanças, novos atores também se beneficiam das ações cooperativas Sul-Sul. Do mesmo modo que a CID não mais se restringe à CNS, tampouco a CSS se limita à cooperação entre Estados no nível central. Desta maneira, as entidades subnacionais tem-se qualificado cada vez mais para participar das oportunidades ofertadas pela CSS, descentralizando ações e ampliando o rol de atores desta relação, ao passo em que os Estados, sem colocar as suas soberanias em xeque, promovem ações de cooperação que vão além de suas fronteiras, aplicando critérios compatíveis, criando conectividade através de suas fronteiras, e isso apesar de uma conjuntura política e econômica atual que, no caso do Brasil, tem-se apresentado menos aberta a considerar a solidariedade com o “outro lado” da fronteira.

Mundo afora, a fronteira-cooperação parece estar sendo substituída pela noção de fronteira-segurança. O momento atual parece revelar um fechamento seletivo das fronteiras: aos refugiados, aos migrantes, aos direitos, colocando grandes desafios para a cooperação descentralizada transfronteiriça. A crise dos refugiados no Oriente Médio, com repercussões em várias regiões do mundo desenvolvido e em desenvolvimento, ilustra esse dilema posto em torno de como conceber a fronteira. As fronteiras facilitam o processo de aproximação e cooperação, todavia estas regiões, em certos casos, apresentam graves atrasos econômicos, sociais, em termos de segurança das populações e apresentam uma frágil infraestrutura devido a sua condição de periferia na organização de poder e em sua posição geográfica dentro do Estado. As guerras fazem da fronteira uma porta de saída obrigatória para refugiados e todos aqueles que se sentem ameaçados. Entretanto, conforme apresentado pela presente pesquisa, a fronteira também é um ambiente propício para o desenvolvimento de ações de cooperação e de verificação de resultados práticos e concretos de políticas públicas no que aqui chamamos de região de fronteira.

Não menos importante, os estudos sobre as fronteiras têm sido mais numerosos e têm tratado de novas dimensões, não mais se restringindo somente à ideia de fronteira-limite e/ou fronteira-separação, mas igualmente envolvendo as dinâmicas econômicas, migratórias, problemas de segurança e defesa em um viés cooperativo, políticas públicas, relações sociais, culturais e de identidade. Desde o início da pesquisa, buscamos observar traços que caracterizam a

fronteira como um espaço de cooperação, construção de proximidade de estados e que sejam um ambiente de convivência e contato entre as nações. Desde modo, partimos da premissa de não fixar esse sentido contemporâneo dos estudos fronteiriços simplesmente na proposta da globalização integradora, ou seja, a globalização como um ambiente totalmente integrado e capaz de solucionar os problemas e necessidades de todos os agentes envolvidos com as questões de fronteira. Tampouco adotamos um conceito de globalização como sinônimo de “cultura global”, na medida em que a realidade local necessita ser compreendida, é que os estudos sobre a fronteira ganham maior evidência também porque evidenciam o entendimento de uma realidade mais plural e diversa dos territórios diferentemente afetados pelos processos de globalização.

Na tentativa de compreender a cooperação promovida pelas entidades subnacionais em área de fronteira, ao longo desta pesquisa notamos a presença de um conceito proposto principalmente em estudos e pesquisas focados na América Latina e na Europa. Trata-se do termo “cooperação transfronteiriça”, que remete às ações combinadas entre os atores subnacionais que visam a atender assuntos públicos em territórios que transcendem a divisão política estabelecida por fronteiras entre os Estados nacionais. A cooperação transfronteiriça, principalmente na modalidade descentralizada, facilita a operação dos processos de integração, servindo de guia para a integração física, especialmente no caso do Cone Sul da América do Sul, essa modalidade de cooperação auxilia, com base no princípio de subsidiariedade, a confere densidade aos processos de integração que se realizam e se concretizam em programas e projetos operativos no plano local.

A política internacional atualmente reitera a ideia de que as fronteiras dos Estados nacionais se encontram diluídas, embora não apagadas. É neste ambiente que podemos dizer que os Estados começam ou terminam, que as relações se fortalecem ou se distanciam. A constatação das assimetrias econômicas e das desigualdades políticas e sociais se tornam mais evidentes nos ambientes fronteiriços, fortalecendo e justificando a hipótese de que essas regiões, além de representarem uma área de transição, possuem elementos ricos para a aplicação prática de projetos de cooperação e fortalecimento de

laços entre os Estados e as sociedades - e não simplesmente servindo de território de controle e afirmação da soberania.

Tendo em vista a relação complexa e o aumento do nível de interação na zona de fronteira face ao relacionamento interestatal e o constante aprimoramento dos processos de integração regional pelo mundo, as cidades presentes em zona de fronteira ganham cada vez mais atenção da academia e de políticas públicas. Isso porque é interesse dos Estados que a zona de fronteira seja estável, pacífica, exemplar de um certo estado de bem-estar social, para que o restante do território se desenvolva e também promova suas políticas. No entanto, não podemos esquecer que as comunidades locais fronteiriças também agem pela proteção e pela promoção dos seus interesses junto à centralidade estatal, movendo assim a política e os conceitos que, por vezes, podem ser verticalmente aplicados (de maneira pouco democrática) sobre a zona de fronteira e sobre o limite internacional dos Estados.

A ação precisa e coerente dos interesses das comunidades locais fronteiriças precisa levar em consideração o arcabouço legal e de controle para que as normas nacionais não sejam infringidas, o que por muitas vezes gera efeitos burocráticos que afastam a legalidade ou a oficialidade dos atos, criando um ambiente tácito de cooperação e integração. Ou seja, na ausência de um marco legal preciso e específico, as cidades situadas em região de fronteira produzem inovações criativas a fim de cooperar e tentar resolver seus problemas locais concretos. Afinal de contas, é nas cidades situadas nas faixas de fronteira, especialmente nas cidades-gêmeas, onde a verdadeira integração transfronteiriça acontece, principalmente na promoção de respostas locais em torno da necessidade de convivência pacífica, dentro de um ambiente cooperativo.

A busca por uma coesão territorial importante para o desenvolvimento estratégico de suas regiões, bem como a necessidade de mitigar o efeito da posição periférica em relação aos centros decisores e das políticas públicas de seus respectivos Estados faz com que as cidades-gêmeas situadas em ambiente de fronteira construam um código de atuação que implica pragmatismo na ação e tentativa de construção de uma ação simbólica de aproximação e de construção de “pontes”. No estudo de caso, procuramos evidenciar alguns

elementos desse regime simbólico da cooperação transfronteiriça, entre os quais destacamos a sinergia entre as duas cidades e a zona de cooperação criada a partir de suas necessidades e de possibilidade de aproximação de suas agendas de políticas públicas, alicerçadas na aproximação cultural e no relacionamento social de seus habitantes.

No plano regional, é no Mercosul que a cooperação descentralizada transfronteiriça ganha força e começa a ser patrocinada com maior ênfase. A proposição trabalhada nesta investigação pondera sobre a concepção de que a fronteira não é mais vista como limite ou separação, mas sim como espaço de interação no qual a cooperação entre os atores presentes dá o tom dos processos políticos, econômicos e culturais do Mercosul. O ambiente histórico hostil da Guerra da Tríplice Aliança ou do passado travado da era da diplomacia da contenção agora cede espaço para um ambiente de cooperação e trocas políticas, que visa a eliminar os aspectos negativos e potencializa os positivos. Assim, as relações fronteiriças tendem a construir sua própria vida, onde as cidades, estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Partes do Mercosul, constroem laços de proximidade e reciprocidade, promovendo um maior nível de interdependência, produzindo ações coletivas transfronteiriças e implementando políticas públicas em associação.

Desta forma, mesmo ainda não havendo um dispositivo constitucional explícito para a atuação internacional das entidades subnacionais brasileiras, a existência de apoio oficial por parte do governo federal e de alguns tratados e acordos internacionais têm possibilitado tal ação. A institucionalidade promovida pelo Mercosul e a presença dos Estados federados e municípios nos acordos de cooperação internacional vêm conferindo à paradiplomacia e à cooperação internacional descentralizada destaque e possibilidade concreta de ação no plano político brasileiro. Mesmo assim, ressaltamos que o fenômeno ainda carece de respaldo jurídico mais profundo, preciso e específico.

Um marco jurídico adequado poderia surtir efeitos positivos na relação transfronteiriça das entidades subnacionais brasileiras, pois geraria mais conforto e segurança, principalmente para os promotores das políticas públicas e de investimento nas regiões de fronteira. A segurança jurídica da cooperação

internacional descentralizada seria útil, até mesmo para afastar qualquer desqualificação que este tipo de cooperação possa sofrer. Uma ação mais propositiva do governo federal é necessária neste contexto, pois afirmamos que a fronteira é um espaço fértil e um *locus* propício para a integração e cooperação das entidades subnacionais, mesmo que a constatação quantitativa da pesquisa mostre o pouco incentivo das entidades subnacionais em potencializar a governança de suas estruturas para o trato internacional. Neste sentido os estudos estatísticos promovidos por vários institutos de pesquisa não verificam que a própria condição fronteiriça é um fator de internacionalização e acabam por afastar essa informação das estatísticas oficiais e puramente burocráticas.

A evolução das fronteiras terrestres brasileiras foi importante para caracterizar o Brasil de hoje. Ao longo da tese, foi possível analisar que o período colonial ficou caracterizado pela expansão territorial pós-Tordesilhas, que o período imperial foi fortemente marcado pelas delimitações (regularização ou legalização) das fronteiras e que, com o início do período republicano (sobretudo na primeira república), os trabalhos de demarcação e vivificação, estabelecidos em grande parte pela arbitragem ou por acordos bilaterais, foram muito importantes. No entanto, o ideal de segurança predominou fortemente durante esse longo período, principalmente relacionado às tensões na região de fronteira com o Paraguai, fator que veio a ser rompido pela construção de relações bilaterais mais cooperativas a partir dos anos 1960, tendo culminado na celebração do acordo bilateral energético em torno de Itaipu.

O ideal de segurança, fortemente patrocinado pelo Estado no nível central, pouco interagiu com os interesses locais das cidades situadas no ambiente fronteiriço. O comportamento hierárquico e fortemente autoritário das elites brasileiras interferiu em muito na concepção dominante da faixa de fronteira, tendo o sentido de segurança nacional perdurado até 1988 e somente depois da redemocratização com o sentido de defesa nacional passando a vigorar. Passou-se de uma noção de fronteira como segurança nacional a outra de fronteira como segurança e cooperação. Com a nova configuração do Estado brasileiro foi possível vivenciar um série de inflexões com a criação de políticas públicas voltadas à faixa de fronteira e a criação de estruturas estatais destinadas aos assuntos fronteiriços, como por exemplo, a criação do Ministério

da Integração Nacional, que possui como um dos seus pilares a política de desenvolvimento para a faixa de fronteira.

A partir de então, a fronteira tem sido vista como um ambiente propício para a integração regional e uma área de oportunidade de desenvolvimento e crescimento para o Brasil, mas ainda faltam ser aplicados os recursos necessários e adequados para o desenvolvimento social e econômico dessas regiões. Mesmo em comparação com outras regiões do país, os orçamentos para as regiões de fronteira indicam resultados ainda modestos, muito aquém da necessária materialidade de ações concretas de infraestrutura ou de aplicação de políticas públicas com resultados efetivos e mensuráveis.

Por sua vez, o diálogo federativo foi fortalecido com a criação de comissões e programas específicos, emplacando assim uma visão colaborativa e coletiva para as ações de desenvolvimento e integração para a faixa de fronteira. Tal comportamento do Estado brasileiro visa a quebrar a cultura da relação federativa *top-down*, objetivando a criação de iniciativas mais horizontais ou mesmo iniciativas que realmente partam dos atores locais, de baixo para cima. A tradução das demandas da fronteira para uma linguagem setorial dos programas federais é ainda um grande desafio para aqueles que advogam a favor da causa fronteiriça. A busca de espaço na agenda nacional é essencial para tirar as políticas fronteiriças de uma agenda institucional de segundo plano.

Assim o debate de inovações legislativas para a fronteira precisa ganhar força. Recentemente isso ficou evidenciado com a conceituação das cidades-gêmeas ou até mesmo com o debate sobre a instalação das lojas francas em tais localidades. No tocante às cidades-gêmeas, tais localidades experimentam um relacionamento imperativo com o outro lado da fronteira. É inegável a relação ou a aproximação de uma cidade situada em linha de fronteira com a localidade congênere. Este relacionamento é o cenário ideal para o nascimento de iniciativas e práticas de cooperação entre a população e os organismos públicos presentes.

No entanto, este debate ainda é limitado, está aquém do que as regiões de fronteira realmente defendem e necessitam implementar, embora possamos considerar que tenha sido um passo importante. Acreditamos que todo debate, toda iniciativa e toda política pública que coloque em relevo o lugar

da fronteira no plano nacional deve ser comemorada, pois retira a fronteira da margem para o centro. É claro que, em boa medida, a visão nacional sobre a fronteira reflete, em última instância a visão geográfica e política que têm os membros da elite nacional. Deixar a fronteira em segundo plano, ou deixar a fronteira apenas habitada por lojas francas e projetos de irmanamentos entre cidades reflete a ausência de uma visão geopolítica de nossas elites sobre o lugar do Brasil na sua região. Em alguns momentos da história, essa visão parece mudar, e a fronteira tende nesse sentido a ganhar relevância, porém ainda faltam políticas mais estruturantes e integrativas da região de fronteira nas agendas da política externa, da política de defesa e da política de integração nacional. A criação de parques universitários e tecnológicos, por exemplo, na região de fronteira (no Paraná, em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul) são sementes interessantes que podem indicar, talvez, uma mudança da percepção de nossas elites sobre o sentido estratégico da fronteira para o desenvolvimento nacional.

Passado o período tortuoso do relacionamento político entre Brasil e Paraguai de séculos anteriores, hoje é possível verificar movimentos estratégicos de integração e cooperação, principalmente em relação às entidades subnacionais, como evidenciamos no estudo de caso aqui apresentado. No plano superior, os Estados dependem de relacionamentos formais, por sua vez, no plano descentralizado e hierarquicamente inferior, as relações tácitas e cotidianas são mais frequentes e presentes, mas altamente dependentes de relacionamentos políticos superiores que sejam efetivamente exitosos. Em outras palavras, os fronteiriços resolvem seus problemas na fronteira, ao passo que uma determinação superior pode colocar em xeque anos de convivência harmoniosa e desimpedida. Por isso, a necessidade de uma legislação garantidora e que respeite ao mesmo tempo, as complexidades fronteiriças e os interesses nacionais. Talvez uma das agendas de pesquisa para o futuro seja justamente analisar em que medida o conjunto dos interesses nacionais deveria também ser articulado em torno dos interesses fronteiriços, ouvindo democraticamente os atores locais dessas regiões.

As cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero exemplificam tal cenário. Sua população integra suas forças na construção de um ambiente de cooperação e harmonia, bem como empenham ações transfronteiriças para o desenvolvimento humano, social e econômico dos que ali vivem. Os exemplos de projetos e programas desenvolvidos nos últimos anos, que analisamos no capítulo 5 desta tese, não só afastam o senso comum sobre aquele espaço fronteiriço, que geralmente é atrelado à falta de segurança ou a um ambiente de ilícitos, mas indicam que a proposta de parceria entre as duas cidades no ambiente da cooperação descentralizada transfronteiriça é crescente quantitativa e qualitativamente. O envolvimento das autoridades locais e da sociedade nas propostas de ações conjuntas desperta um sentimento de pertencimento e, ao mesmo tempo, aponta para possibilidades de ganhos com a cooperação para as cidades-gêmeas. Os exemplos dessa articulação local e transfronteiriça estão ilustrados nos programas iniciados pelas localidades, tanto relacionados aos prospectados em oportunidades internacionais de fomento como a revitalização da Linha Internacional, a gestão integrada da bacia do rio Apa e a gestão comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos, como na criação de foros políticos institucionalizados com o parlamento internacional municipal (PARLIM). A experiência com o URB-AL III possibilitou às cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero o financiamento necessário para colocar em prática o plano da cooperação descentralizada transfronteiriça, abrindo assim novas perspectivas de relacionamento com base na reciprocidade e nos benefícios mútuos, elementos importantes do regime simbólico de cooperação ali construído. Porém, a efetiva “União de Povos” só foi possível com o esforço conjunto da sociedade, instituições e administrações públicas que atuaram em parceria, construindo e fortalecendo o verdadeiro sentido da cooperação e integração transfronteiriça.

Desta forma, com base nas premissas assumidas nesta pesquisa, constatamos que a fronteira é um espaço propício para a inserção internacional das entidades subnacionais e para as ações de cooperação descentralizada e que o envolvimento de tais entidades na articulação de programas de cooperação entre si fortalece o processo de integração regional e minimiza os problemas sociais e de segurança no âmbito local. Essa realidade cooperativa é

reforçada pelo fato de que as políticas governamentais do Brasil para a fronteira, recentemente, tenderam a construir uma noção de fronteira-cooperação e não mais focar o sentido de uma fronteira-separação.

As entidades subnacionais, em especial as cidades-gêmeas de cidades estrangeiras situadas em linha de fronteira do Brasil, devem agir de forma estratégica no pleito de suas demandas e na formulação de agendas específicas de políticas públicas para a região. As cidades-gêmeas participam ativamente na identificação de um regime simbólico de cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço, através de identidades e interesses compartilhados, traduzindo-se em uma cooperação horizontalizada onde a reciprocidade se faz presente. É na fronteira que os interesses e as necessidades dos Estados atingem um nível maior de interdependência, muito embora a visão da cooperação descentralizada e da relação fronteiriça variem contextualmente, de acordo com as dimensões e as escalas econômica, demográfica e de circulação de cada fronteira.

REFERÊNCIAS

ABC. Agência Brasileira de Cooperação. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral/ Ministério da Relações Exteriores. Brasília: ABC, 2004.

_____. Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional. IPEA, Agência Brasileira de Cooperação/ Ministério das Relações Exteriores, Brasília: IPEA, ABC, 2013.

_____. Cooperação Triangular. 2015. Site institucional. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/CooperacaoTriangular>. Acesso em 10 de março de 2016.

ABCCOLOR. Comerciantes del Este están a favor del duty free, pero si para todos. 15 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/comerciantes-del-este-estan-a-favor-del-duty-free-pero-si-es-para-todos-1276267.html>. Acesso em: 25 de novembro de 2014.

_____. Bajas ventas y Free Shops preocupan a comerciantes. 30 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.abc.com.py/nacionales/bajas-ventas-y-free-shops-preocupa-a-comerciantes-1240096.html>. Acesso em: 23 de novembro de 2014.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia Política, n.º24, 2005, p.41-67.

AGUIRRE, Iñaki. Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. Londres: Frank Cass. 1999, p. 185-209.

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. Fronteiras em movimento e identidades nacionais: a imigração brasileira no Paraguai. Doutorado em Sociologia. UFC, 2005. 265 pgs.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

ALONSO, J. A. et. al. La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés”, *Documento de Trabajo* nº 51, Madrid, F. Carolina, 135, 2011. p. 13-36.

AMANBAYDIGITAL. “Lojas francas” em Ponta Porã pueden tener éxito pero... 21 de novembro de 2014. Disponível em: http://www.amambaydigital.com/noticias_ver.php?id=4743. Acesso em: 25 de novembro de 2014.

ANISCHENKO, Anatoly G.; SERGUNIN, Alexander A. Twin cities: a new form of cross-border cooperation in the Baltic area. Baltic Region 2012, p. 119-127.

- ARAUJO, Heloísa Vilhena de. Guimarães Rosa: o diplomata. Brasília: FUNAG, 2007.
- ARRUDA, Gilmar. Heródoto. In: Ciclo da erva-mate em Mato Grosso do Sul 1883-1947. Campo Grande: Instituto Euvaldo Lodi (IEL), p. 195-310 – 1986.
- AUBERTIN, Catherine, et al. Fronteiras. Brasília: UNB, 1988.
- AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. Revista de Economia e Relações Internacionais, vol. 5, jan. 2006. p. 5-23.
- _____. Transformações Globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, Maio/Ago. 2012, p. 233-249.
- _____. A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento. Texto para discussão. 1845. Brasília: IPEA, 2013
- BACKHEUSER, E. Teoria das Fronteiras: curso de geopolítica geral e do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.
- BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. A paradiplomacia como instrumento de integração fronteiriça no Mercosul e a atuação do estado de Mato Grosso do Sul nesse contexto. In: Lisandra Lamoso Pereira. (Org.). Relações Internacionais de Mato Grosso do Sul: Comércio, Investimentos e Fronteira. 1ed. Curitiba: Íthala, 2016, v. 1, p. 209-234.
- BARA, Judith; PENNINGTON, Mark. Comparative politics: explaining democratic system. London: SAGE, 2009.
- BARBOSA, S. A. O poder de celebrar tratados no direito brasileiro. Revista de informação legislativa. Brasília, ano 41, n. 162, 2004, p. 353-362.
- BARRANGÁN, Federico Morales. El enfoque territorial en los estudios de cooperación transfronteriza. In: Los estudios transfronterizos: um enfoque desde las relaciones internacionales. ACOSTA, Willy Soto; BRENES, Juan Carlos Ramírez (ed.) Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, 2013, p. 45-56.
- BECKER, Bertha. Significância contemporânea da fronteira: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira. In: AUBERTIN, Catherine (org.). Fronteiras. Brasília: Editora UnB; Paris: Orstom, 1988.
- BENTO, Fábio Régio. "Fronteiras, significado e valor - a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento". In: BENTO, Fábio Régio (org.). *Fronteiras em Movimento*, Jundiaí, Paco Editorial, 2012.
- _____. Fronteiras, significado e valor – A partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. Revista Conjuntura Austral, vol. 3, n.º 12. Jun-jul 2012, p. 43-60.
- _____. Cidades de fronteira e integração sul-americana. Jundiaí, Paco Editorial, 2013.
- BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; MATTEUCCI, Nicola. Dicionário

de política. 7. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos estados nacionais. Brasília: MRE, 2001. (Tese, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001)

BOGGS, S Whittemore. International boundaries: a study of boundary functions and problems. New York: Columbia University Press, 1940.

BÖHLKE, Marcelo. Integração regional e autonomia do seu ordenamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2009.

BORBA, Vanderlei. Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa. *Historiae*, Rio Grande, v.4, n. 2, 2013, p. 59-78.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos*. Cebrap, nº 45, p. 152-166, 1996.

BORBÓN, Josette Altmann; BREALEY, Tatiana Beirute. América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Brasília: MI, 2005

_____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais. 2009.

_____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília: MI, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional: PNDR, 2011.

BRASIL. Decreto n.º 7.170, de 06 de maio de 2010. Promulga o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, firmado em Brasília, em 11 de setembro de 2006. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 06 de maio de 2010.

_____. Decreto 28.799 de 27 de outubro de 1950. Dispõe sobre a criação no Ministério das Relações Exteriores a comissão nacional de assistência técnica. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 30 de novembro de 1950, p.17217.

_____. Decreto 65.476 de 1969. Dispõe sobre as atividades de cooperação técnica internacional e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 de 22 de outubro de 1969.

_____. Decreto 94.973 de 1987. Aprova o Estatuto da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), e dá outras providências. Diário oficial da República Federativa do Brasil, Brasília: 28 de setembro de 1987.

_____. Decreto 2070 de 1996. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Diário oficial da República

Federativa do Brasil, Brasília: 14 de novembro de 1996.

_____. Portaria 717 de 2006. Ministério das Relações Exteriores. Aprovar normas complementares aos procedimentos a serem observados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, para fins de celebração de Atos Complementares de cooperação técnica recebida, decorrentes de Acordos Básicos firmados entre o Governo brasileiro e organismos internacionais, e da aprovação e gestão de projetos vinculados aos referidos instrumentos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 21 de dezembro de 2006.

_____. Decreto 6170 de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 26 de julho de 2007, p. 01.

_____. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012. Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências, para autorizar a instalação de lojas francas em Municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras e para aplicar penalidade aos responsáveis dos órgãos da administração direta ou indireta que dolosamente realizarem importação ao desamparo de guia de importação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 10 de outubro de 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125 de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 24 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria 307 de 17 de julho de 2014. Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre e altera a Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 21 de julho de 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria 320 de 22 de julho de 2014. Altera a Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira e o tratamento tributário relativo a bens de viajante. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 23 de julho de 2014.

_____. Decreto 141 de 1.º de junho de 1991. Acordo de Cooperação Técnica entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 22 de novembro de 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 925, de 15 de setembro de 2005. Aprova o texto do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile, celebrado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 27 de julho de 2005.

_____. Decreto n.º 7400 de 22 de dezembro de 2010. Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo Básico de Cooperação Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Italiana sobre Cooperação Descentralizada, firmado em Roma, em 17 de outubro de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: 23 de dezembro de 2010.

BREALEY, Tatiana Beirute. El tema de as fronteiras en América Latina. Policy Memo. In: BORBÓN, Josette Altmann; BREALEY, Tatiana Beirute. América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO, 2011, p. 223-230.

_____. La cooperación intermunicipal transfronteriza. Policy Memo. In: BORBÓN, Josette Altmann; BREALEY, Tatiana Beirute. América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO, 2011, p. 231-240.

BRIGAGÃO, Clóvis. Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

BRIGHAM, A. P. Principles in the determination of boundaries. Geographical review, v.7, n. 4, 1919, p. 201-219.

BRUNET-JAILLY, Emmanuel. The state of borders and borderlands studies 2009: a historical view and a view from the Journal of Borderlands Studies. Eurasia border review part I, 2012, p. 1-15.

BUENO, Ironildes. Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA. Doutorado em Relações Internacionais. Brasília. UNB, 2010. 350 pgs.

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Requerimento que solicta a realização de audiência pública para discutir o PL 6316/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/763717.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2014.

CARGNIN, Antonio Paulo. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. Mercator, v.13, n.1, 2014, p. 19-35.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. 255 pgs.

CASARIL, Carlos Cassemiro. Pequenas cidades ou cidades locais? Por uma perspectiva teórica-metodológica atual. Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos. Porto Alegre, 2010.

CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento e; ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional. Curitiba: Juruá, 2009.

CASTELLS, Manuel. Sociedade em rede - A Era da informação: Economia, sociedade e cultura. Volume 1. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

CERVO, A. Relações internacionais na América Latina: Velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001.

CEZARIO, Gustavo de Lima. Atuação Global: dimensões e institucionalização. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília. 2011. 212 pgs.

CIDADEFM. GIAPA – Gestão integrada do Rio APA. 2011. Disponível em: <http://www.cidadefm106.com/portal/?p=2324>. Acesso em 10 de junho de 2016.

CHATURVEDI, Sachin; FUES Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth (orgs.) Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Partners? New York: Zed Books, 2012.

CHIAPPINI, Lígia. Cultura fronteiriça do Mercosul: poderes dos sem poderes. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) Território sem limites: estudos sobre fronteira. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p.437-474.

CHILCOTE, Ronald H. Teorias de política comparativa: a busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis: Vozes, 1997.

CMPP. Câmara Municipal de Ponta Porã. Lei municipal sobre instalação das lojas francas é aprovada. Disponível em: <http://camarapontapora.ms.gov.br/index.php/ultimas-noticias/675-lei-municipal-sobre-instalacao-das-lojas-francas-e-aprovada>. Acesso em: 25 de novembro de 2014.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. Fronteiras em Debate. I encontro dos municípios de fronteira. Relatório final. Brasília: CNM, 2008.

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

CONCEIÇÃO, Francisco Carlos Antonio da. Implicações Políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de Moçambique: a Solidariedade Socialista, a Trajetória Tradicional do Norte e a Experiência Emergente do Sul (1975-2013). Tese de Doutorado em Ciência Política, UERJ, 2015. 250 pgs.

CONESULNEWS. Projeto GIAPA vai promover capacitação para prevenir incêndios florestais. 2012. Disponível em: <http://www.conesulnews.com.br/cidade/projeto-giapa-vai-promover-capacitacao-para-prevenir-incendios-florestais>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

_____. Europeus visitam fronteira para avaliar projeto GIAPA. 2012 (b). Disponível em: <http://www.conesulnews.com.br/cidade/europeus-visitam-fronteira-para-avaliar-projeto-giapa>. Acesso em 20 de dezembro de 2015.

_____. União Europeia quer projeto da Linha Internacional como modelo para o mundo. 30 de Julho de 2012. Disponível em < <http://www.conesulnews.com.br/cidade/revitalizacao-da-linha-internacional-pode-servir-de-exemplo-para-novos-projetos>> . Acesso em 25 de novembro de 2014.

CORDERO, José Luis Ayala. Intedependencia compleja. Cuatro enfoques

teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales. Revista de El Colegio San Luis. Nueva Época. Año IV, número 7, 2014, p. 256-273.

CORRÊA, Márcio Lopes. Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca da autonomia. Edição do Autor: Brasília, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. A rede urbana. São Paulo: Ática, 1989.

_____. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org). Cidades Médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

COSTA, Cecília Aparecida; MORETTI, Edvaldo. Políticas Públicas e a natureza nas cidades de Ponta Porã - BR e Pedro Juan Caballero – PY. In: V Seminário Internacional América Platina. UFGD. Dourados, 2014.

COSTA, Cecilia Aparecida. A construção da concepção de natureza na fronteira de Ponta Porã (BR) – Pedro Juan Caballero (PY) e a produção do urbano. Dissertação de Mestrado em Geografia. Dourados, UFGD, 2012. 176 pgs.

COUTINHO, Marcelo; RIBEIRO HOFFMANN, Andréia; KFURI, Regina. Raio-X da Integração Regional. Estudos e Cenários, Rio de Janeiro: 2007. Disponível em:<http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_papeislegislativos_PL_n_6_out_2007.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2010.

CRIEKEMANS, David. How subnational entities try to develop their own diplomacy. The case of Flanders (1993-2005). International Conference. Challenges of Foreign Ministries: Making Diplomatic Networks and optimising value. Genebra, 31 maio - 01 junho, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 1995.

DESSOTTI, Fabiana Rita. Cooperação Descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. 5ème Colloque de l'IFBAE – Grenoble, 2009, p. 1-19.

DEVIN, Guillaume. Sociologia das relações internacionais. Tradução Carlos R. S. Milani. Salvador: EDUFBA, 2009.

DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. República del Paraguay. Proyección de la Población Año 2012 según Departamento. DGEEC: Assunção, 2012.

_____. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. República del Paraguay. Paraguay. Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000-2025. DGEEC: Assunção, 2015.

DIETZ, Circe Inês. Cenários contemporâneos da Fronteira Brasil-Argentina: infraestruturas estratégicas e o papel dos atores no processo de cooperação/integração transfronteiriça. Mestrado em Geografia. UFRGS, 2008. 231 pgs.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcio intermunicipais de saúde. Perspectivas em Políticas Públicas, vol. VI, n.º 11, 2013.

DORFMAN, Adriana; ROSÉS, Gladys Betancor. Regionalismo fronteiriço e o acordo para os nacionais fronteiriços brasileiros uruguaios. In: OLIVEIRA, Tito

Carlos Machado (org.) Território sem limites: estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005, p. 199-228.

DORFMAN, Adriana; CARDIN, Eric Gustavo. Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteira no Cone Sul. Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía. Vol. 23, n.º 2, jul.-dic. de 2014, p. 31-44.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Jr., Robert L. As Teorias em Confronto: Um estudo detalhado. Lisboa: Gradiva Publicações, 2003.

DUCHACEK, Ivo. Comparative federalism: the territorial dimensions of politics. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.

_____. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo império perecerá. Brasília: UNB, 2000.

ELNORDESTINO. Cámaras de comercio mantuvieron el primer encuentro conjunto ante la inminente instalación de Free Shops del Brasil. 03 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.elnordestino.com/id-2271-cat-1-url-c-maras-de-comercio-mantuvieron-el-primer-encuentro-conjunto-ante-la-inminente-instalacion-de-free-shops-del-brasil.html>. Acesso em: 22 de novembro de 2014.

ESPOSITO NETO, Tomaz. Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962a 1979: fronteira, energia e poder. Doutorado em Ciências Sociais. PUC-SP, 2012. 321 pgs.

_____. Um panorama de literatura relevante sobre Itaipu. Meridiano 47, vol. 14, número 138, 2013, p. 37-44.

EUROPEAID. Main achievements and impacts of the URB-AL III Programme projects. Barcelona, 2013.

_____. Urb-al III. Oficina de Coordinación y orientación – OCO. Ficha descriptiva de los principales resultados e impactos del proyecto. Madrid, 2013.

_____. Evaluación final externa del proyecto Lote 2 - Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URBA-AL III (OCO). Madrid, 2013.

_____. Latin America - URB-AL III - Promoting local public policies (2016). Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/regions/urbal_pt. Acesso em 20 de junho de 2015.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. CL 145/INF/11. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2011/3), 2012.

FARIAS, Deborah Barros Leal. Federalismo e relações internacionais. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2000.

FAWCETT, Charles Bungay. Frontiers: a study in political geography. Oxford: Oxford University Press, 1918.

FECOMERCIO/MS. Federação do Comércio de bens, serviços e turismo do Estado do Mato Grosso do Sul. Apresentação da pesquisa de opinião com

consumidores da Black Friday e resultados alcançados. 2014. Disponível em: <http://www.fecomercio-ms.com.br/>. Acesso em: 20 de novembro de 2014.

FONSECA, Marcela Garcia; VENTURA, Deisy. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99, 2012, p. 55-73.

FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard, 1991.

_____. *Obsessão por Fronteiras*. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

FOLHA. *Jornal Folha de São Paulo*. Governo mudará agência de cooperação. 19 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.pressreader.com/brazil/folha-de-spaulo/20130719/281852936177130>. Acesso em: 10 de abril de 2015.

FRESCA, Tania Maria. Em defesa dos estudos das cidades pequenas no ensino de Geografia. *Geografia*, v. 10, n.1, jan./jun. 2001, p.27-34.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Campinas, UNICAMP, 2005. 222 pgs.

FRY, Earl H. "The US State and Foreign Economic Policy: Federalism in the 'New Order'". In: GOCKING, Brian (ed.), *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press, 1993, p. 122-139.

FUNDACIÓN CIRD; SEBRAE. *Estudio de tendencias económicas, poblacionales y empresariales de la ciudad de Pedro Juan Caballero. Mapa de oportunidades de negocios*. Asunción, 2014.

FURTADO, Renata. As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. *Universitas Relações Internacionais. Brasília*, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun. 2011.

_____. As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriço no âmbito do Mercosul. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 245-256.

_____. *Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte*. Curitiba: CRV, 2013.

GAMBINÍ, Priscila Truviz Hottz. Rede Mercocidades: paradiplomacia de cidades no MERCOSUL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*. Vol. 2, Belo Horizonte: CEDIN, 2008, p. 1-32.

GANSTER, Paul. et. al. (orgs). *Border and border regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University and Institute for Regional studies of the California, 1997.

GARESCHÉ, Eugene D. Zapata. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada: Unión Europea-América Latina*. Vol. 1: *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*. Observatório de Cooperação Descentralizada UE-AL. Barcelona, 2007.

GENNA, Gaspare N.; LOMBAERDE, Philippe de. The small N methodological challenges of analyzing regional integration. *European Integration*, vol. 32, n.º 6, 2010, p. 583-595.

GEORGE, Alexander L.; BENNET, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, John. *Social science methodology: a criterial framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

_____. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. In: BOX-STEFFENSMEIER, Janet M.; BRADY, Henry F. & COLLIER, David (eds.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GOES FILHO, Synésio. *Navegantes, bandeiras e diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2015.

GOIRIS, Fabio Anibal. *Descubriendo la frontera: historia, sociedad y política en Pedro Juan Caballero*. Pedro Juan Caballero, IPAG, 1999.

GRIMSON, A. *Fronteras, naciones e identidades: la periferia como centro*. Buenos Aires: La Crujía, 2000.

HAAS, Ernest. *Beyond the Nation-State*, Standford: Standford University Press, 1964.

_____. *The study of regional integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. *International Organization*, Cambridge University Press, v.24, n.4, 1970, p. 607-646.

HAESBAERT, Rogério. *O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HAFTECK, Pierre. An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping. *Public Administration Development*, 2003, p. 333-345.

HARTSHORNE, Richard. Suggestions on the terminology of political boundaries. In: Association of American Geographers. *Annals*. n. 26, 1, p. 56-57, 1936.

HATTORI, Tomohisa. The moral politics of foreign aid. *Review of International Studies*. Vol. 29. Issue 02. 2003. p. 229-247.

HEIM, J. G.; LEITE, A. S; HEIM, S.T.F.T.G.; PEREIRA, W.C. Aspectos relevantes do projeto linhas da fronteira entre as cidades de Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY. V Serex Seminário de Extensão Universitária da Região Centro-Oeste. Dourados, 2012.

HERNANDEZ, Alberto Hernández. *Líneas, limites y colindancias.: mirada a las fronteras desde América Latina*. Tijuana: El colegio de la frontera norte, 2015.

HETTNE, Björn. *Development theory and the three worlds: towards an international political economy of development*. Harlow: Longman, 1995.

HOCKING, Brian, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Londres y Nueva York, Macmillan y St. Martins Press, 1993.

_____. Uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et

al. (Org). A Dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.

HOFFMAN, Andréa; HERZ, Monica. Organizações Internacionais: história e prática. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2004.

HOURCADE, Odile. Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. Trabajos de Investigación en Paradiplomacia (TIP). v. 1, p. 44-62. 2011. Disponível em: https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_1. Acesso em 10 de abril de 2014.

HOUSE, John. The Frontier Zone: A Conceptual Problem for Policy Makers. International Political Science Review, 1 (4), 1980. p. 456-477.

IBGE. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) 2012. IBGE. Rio de Janeiro, 2013.

_____. Estimativa de população para 1.º de julho de 2015. 2015. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_tcu.shtm. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

IPEA. Instituto de pesquisa econômica aplicada. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2009.

_____. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Brasília: IPEA, 2010.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009, p.19-34.

JIMENEZ, Carlos Torres. Cooperación transfronteriza: experiencia de la asociación re regiones fronterizas de Europa para America Central. In: In: BORBÓN, Josette Altmann; BREALEY, Tatiana Beirute. América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO, 2011, p. 125-138.

JONES, S. Boundary concepts in the setting of place and time. In: Associations of American Geographers. Annals. v. 49, n.3, 1959. p. 241-255.

JORNAL REGIONAL. Revitalização da Linha Internacional: um projeto de grande alcance social. 09 de Janeiro de 2014. Disponível em < <http://www.pontaporainforma.com.br/noticias/ponta-pora/revitalizacao-da-linha-internacional-um-projeto-de-grande-alcance-social>> . Acesso em 14 de Janeiro de 2014.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. A Inserção Internacional dos Atores Subnacionais e os Processos de Integração Regional: Uma Análise da União Europeia e do Mercosul. Dissertação em Relações Internacionais, UNB, 2014. 269 pgs.

KAISER, Karl. *Transnationale Politik*. in: CZEMPIEL, Ernst-Otto (ed.). Die anachronistische. Souveränität. Opladen, 1969, p. 80-109.

KARAM, Ricardo Antonio de Souza. A economia política do desenvolvimento

territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. UFRJ, 2012. 283 pgs.

KARAS, Tiago Satim. Entre os mitos da fronteira como limite territorial. In: V Seminário Internacional América Platina. UFGD. Dourados, 2014.

KEATING, Michel. The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

_____. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, Francisco e KEATING, Michael (eds.) Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons/Ediciones jurídicas y sociales, 2000. p. 11-28.

KEOHANE, Robert O. e NYE J. JR.; Joseph S. Transnational relations and world politics. Cambridge: Harvard. University Press, 1981.

_____. *Power and Interdependence*. Boston, Scott, Foresman. 1989.

_____. Realism and complex interdependence. In: LECHNER, Frank; BOLI, John. The globalization reader. Oxford: Blackwell, 2000, p. 77-83.

KEOHANE, Robert O. Neoliberal institutionalism: Perspective on world politics. International Institutions and State Power, Boulder: Westview Press, 1989. p. 1-20.

_____. Cooperación y regímenes internacionales. In: Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. Comp. A. Borja Tamayo. México: CIDE (Colección Estudios Internacionales CIDE), 2009.

KLEIMAN, Alberto. As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia – América Latina: o novo papel internacional dos governos locais. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM. USP. 2004. 141 pgs.

KLEIMAN, Alberto; CEZARIO, Gustavo. Um olhar brasileiro sobre a ação internacional dos governos subnacionais. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p.301-330.

KOPSTEIN, Jeffrey; LICHBACH, Mark. Comparative politics: interests, identities, and institutions in a changing global order. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

KORNEGAY, Francis. South Africa and emerging powers. South African Foreign Policy Review – Vol. 1, Pretória: IDG/ Africa Institute of South Africa, 2012. p. 198-214.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. Desenvolvimento e cooperação internacional – Introdução. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, Maio/Ago. 2012, p. 183-186.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p. 161-188.

LAKATOS, Eva Maria. Introdução a sociologia. São Paulo: Atlas, 2009.

LAMBERTI, Eliana. Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006. 93 pgs.

LATTIMORE, O. Origins of the great wall of China: a frontier concept in theory and practice. *Geographical review*, v.27,n.4, 1937, p. 529-549.

LECOURS, André. When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism, Conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives. Queens University, Kingston, 2002.

LEFEBVRE, HENRI. El derecho a la ciudad. Barcelona: Península, 1978.

LEITE, Iara Costa. O envolvimento da EMBRAPA e do SENAI na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca da retroalimentação. Doutorado em Ciência Política. UERJ/IESP, 2013. 318 pgs.

LEITE, Patrícia Soares. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011.

LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant'ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Trabalho de Graduação em Geografia. UFRGS, 2013. 84 pgs.

LESSA, José Vicente da Silva. A Paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos celebrados por governos não-centrais. Tese de doutorado. Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, em 2002 Brasília, CAE/IRBr, 2002.

LOPES, Roberta Nunes. O governo brasileiro e a cooperação Sul-Sul com Moçambique no campo da saúde pública. Mestrado em Administração. UNIGRANRIO, 2013. 203 pgs.

LOWI, Theodore J. Four system of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, vol. 32, n.º 4, 1972.

LYDE, Lionel Willian. Some frontiers of tomorrow: an aspiration for Europe. London: Black, 1915.

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

_____. 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.

_____. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Dilemas e diálogos platinos. Dourados: Editora UFGD, 2010, p;

MAIA, Doralice Sátyro. As cidades médias e pequenas nos estudos geográficos. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Orgs.). Cidades Médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010, p. 13-44.

MAHONEY, James. Debating the state of comparative politics: views from qualitative research". *Comparative Political Studies*, v. 40, 2007, p. 32-38.

MALÉ, Jean-Pierre. Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Atores, Contenidos y Modelos. In: 1ª Conferencia Anual do Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada, 2006.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração: O caso Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004 p.21-47.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. O Neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, n.º 50, 1995.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso*, Piracicaba, v.13, n. 31, 2002, p. 47-68.

_____. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP, FAPESP, 2005. p.131-160.

MARTINEZ, Ignacio; SANAHUJA, José Antonio. Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española. Madrid. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.

MASI, Fernando: "El Comercio fronterizo en alerta", *Economía y Sociedad*, N° 2, CADEP, 2012.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica e teoria de fronteiras. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. As Determinantes Locais da Paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros. Dissertação em Relações Internacionais, UNB, 2011. 271 pgs.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: _____. *Sociologia e Antropologia*. V.II. São Paulo: Edusp, 1974.

MAWDSLEY, Emma. From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. London: Zed Books, 2012 b.

_____. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 37, n. 2, pp. 256-272, 2012.

MAX, Cláudio Zarate; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. As relações de troca em regiões de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista. *Geosul*. v.24, número 47, 2009, p. 7-27.

MENA, Sergio I. Moya. Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación. Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación. San José de Costa Rica: FLACSO, Secretaría General y CAF, 2012.

MENIN, Francisco J. Las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración regional. *Anuario de derecho constitucional*. Montevideo: Fundación

Konrad Adenauer, 2008.

MERCOSUL. Carta do Rio. (2007), Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos de Mercosul.

_____. FCCR. Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos de Mercosul, 2013.

_____. Mercosul/CMC/DEC n.º 05/02. Integração Fronteiriça.

_____. Mercosul/CMC/DEC n.º 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

_____. Mercosul/CMC/DEC n.º 54/12. Plano de Ação FCCR 2013-2014.

_____. Mercosul/CMC/DEC n.º 23/14. Política de Cooperação Internacional do MERCOSUL.

_____. Mercosul/CMC/DEC n.º 48/15. Plano de Ação FCCR 2016-2017.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, Maio/Ago, 2012, p. 211-231.

_____. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos R. S. (orgs.), Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional. Vol. 35. n.º1, 2013. p. 11-41.

MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. Brazilian Administration Review. BAR, Curitiba, v.8, n.1, art. 2011, p. 21-36.

MILANI, Carlos. et al. Atlas da Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

MILL, John Stuart. Sistema de lógica dedutiva e indutiva. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MITRANY, David. A. *A working peace system*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ratzel. São Paulo: Ática, 1990.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER and SCOTT (eds.). Economic and political integration in Europe: international dynamics and global context. Cambridge: Blackwell, 1994.

MRE. Ministério das Relações Exteriores. Seminário Cooperação técnica brasileira: agricultura, segurança alimentar e políticas sociais. 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2651-seminario-cooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais>. Acesso em 20 de setembro de 2014.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Site institucional. 2016. Disponível em: www.mre.gov.br. Acesso em: 26 de maio de 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria Adjunta para Assuntos Americanos. Divisão da América Meridional. Seção de Publicações. 1966. Nota n.º 92, de 25 de março de 1966, da Embaixada do Brasil em Assunção. Disponível em: https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Scdl/pt-br/file/A%20Fronteira%20Brasil-Paraguai_Nota%2092.pdf. Acesso em 20 de julho de 2016.

MULLER, Karla. Espaços das fronteiras nacionais, polos de integração. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) Território sem limites: estudos sobre fronteira. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 573-592.

MUÑOZ, Enara Echart. A cooperação Sul-Sul do Brasil com a África. Cadernos CRH. Vol. 29, nº 76, 2016, p. 9-12.

NASCIMENTO Rainne Feitosa do; PRADO, Henrique Sartori de Almeida Prado. A formação do analista de relações internacionais e os governos subnacionais brasileiros: um olhar para o Mato Grosso do Sul. BJIR, Marília, v.3, n.3, 2014, p. 503-524.

NUÑES, Angel. Dilemas e diálogos platinos. Dourados: Editora UFGD, 2010.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, 2005.

_____. 2012 Report. TRIANGULAR CO-OPERATION: What can we learn from a survey of actors involved? Paris: OCDE, 2013.

_____. TRIANGULAR CO-OPERATION: What's the Literature Telling Us?, Paris: OCDE. 2013 (b).

OLIVEIRA, Marcelino Nunes de. PARLIM: Parlamento Internacional Municipal: um projeto de integração. Dourados, Nicanor Coelho Editor, 2006.

OLIVEIRA, Márcio Gimenez de. A formação das cidades-gêmeas Ponta Porã - Pedro Juan Caballero. I Simpósio Nacional de Geografia Política, Território e Poder. Foz do Iguaçu, 2011.

OLIVEIRA, Naia. Áreas de Fronteira na Perspectiva da Integração Latino-Americana. In: LEHNEN, A. C, CASTELO, I. R, C., SCHÄFFER, N. O. (orgs.). Fronteiras no Mercosul. Porto Alegre: Universidade/UFRGS/co-edição Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 1994.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de; DORFMAN, Adriana. "Vivemos um processo de fechamento seletivo de fronteiras no mundo", dizem pesquisadores. SUL 21 (Entrevista). Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/vivemos-um-processo-de-fechamento-seletivo-de-fronteiras-no-mundo-dizem-pesquisadores/>. Acesso em: 30 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado; TRINCHERO, Héctor Hugo. Fronteiras Platinas: Territórios e sociedades. Dourados: Ed. UFGD, 2012.

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.

ONU, Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. Resolução 33/134, 1978.

_____. Assembleia Geral. Resolução 64/222 de 21 de dezembro de 2009. Publicada em 2010.

_____. Assembleia Geral. Resolução 66/717. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el sistema de las Naciones Unidas, 2012.

ONU, Janina. São Paulo e a Rede 10 – Luna contra a pobreza urbana. Documento Final. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo – Secretaria Municipal de Relações Internacionais, 2005.

OPROGRESSO. Jornal O Progresso. Centro Comercial já é uma realidade. 2014. Disponível em: <http://www.progresso.com.br/caderno-a/centro-comercial-ja-e-uma-realidade-na-fronteira>. Acesso em 25 de setembro de 2015.

OTERO, Rómulo Caballeros. URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada. In: Anuario de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea America Latina, 2006.

PADRÓS, Enrique Serra. Fronteiras e integração fronteiriça: elementos para uma abordagem conceitual. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. v. 17, n. 1/ 2, jan/fev. Porto Alegre, 199, p. 63-85.

PAIKIN, Damián. Integración regional y nuevos pactos federales. Doutorado em Ciências Sociais. Universidad Nacional de Buenos Aires, 2010. 212 pgs.

PALARD, Jacques, Les Relations Internationales des Régions en Europe. Etudes Internationales. Québec. v.30, n.4, 1999.

PAQUIN, Stéphane. Paradiplomacie identitaire en Catalogne. Montreal: Les Presses de L'Université Laval, 2003.

PASQUIER, Romain. Cohésion territoriale, coopération décentralisée et processus d'intégration régionale : quel rôle pour les autorités sub-étatiques?. In: Global local fórum: le dialogue des territoires – La coopération transfrontalière 2013, p.116-132.

PARAGUAY. República del Paraguay. Ley n.º 2421/2004. Texto actualizado Regimen Tributario. Disponível em: <http://www.hacienda.gov.py/>. Acesso em 20 de novembro de 2014.

_____.Ley n.º 2.422/2004. Código Aduanero. Disponível em: <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/codigo%20aduanero.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2014.

_____. Decreto n.º 6.406/2005. Disponível em: <http://www.hacienda.gov.py/>. Acesso em 20 de novembro de 2014.

_____. Resolución General n.º 97. Ministerio de Hacienda. SET. Disponível em: <http://www.hacienda.gov.py/>. Acesso em 20 de novembro de 2014.

PEARSON, L. Partners in development. London: Pall Mall Press, 1969.

PENNER, Reinaldo. Movimiento comercial y financiero de Ciudad del Este. Asunción, 1998. Disponível em: http://www.portalquarani.com/detalles_museos_otras_obras.php?id=27&id_obras=2109&id_otras=304. Acesso em: 27 de novembro de 2014.

- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PLONSKI, G.A. "A administração de projetos ligadas à Cooperação Técnica Internacional: Visão de Conjunto. In: MARKOVITCH, J. (Org.). Cooperação Técnica Internacional: Estratégias e Gestão. São Paulo: Edusp, 1994.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Atlas do desenvolvimento humano. 2014. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-pora_ms. Acesso em 10 de janeiro de 2015.
- PONTA PORÃ. 2009. Diário Oficial do Município de Ponta Porã. Edição 0881 de 18 de agosto de 2009. Extrato do contrato DCI-NSAPVD/2008/170-037 e Convênio de Co-Responsabilidade. Ponta Porã, 2009.
- _____.2012. Memorando de Entendimento entre os municípios fronteiriços de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). 05 de novembro de 2012.
- _____. 2012 Apresentação 100 anos. Ponta Porã: a fronteira do nosso coração.
- PONTAPORAINFORMA. Revitalização da Linha Internacional: um grande projeto de alcance social. 2014. Disponível em: <http://www.pontaporainforma.com.br/noticias/ponta-pora/revitalizacao-da-linha-internacional-um-projeto-de-grande-alcance-social>. Acessado em: 24 de novembro de 2014.
- PONTIN, Rafael de Almeida Leme. As bulas e os tratados dos séculos XV, XVI e XVIII na história do direito brasileiro: seus reflexos na América portuguesa. Cadernos Jurídicos Unisal, 2012, p. 175-200.
- PRADEAU, C. Jeux et enjeux des frontières. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux, 1994.
- PRADO, Debora Figueiredo Barros do. A atuação internacional dos governos locais via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10. Dissertação em Relações Internacionais. Universidade Estadual de Campinas, 2009. 240 pgs.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul*. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. ESPÓSITO NETO, Tomaz. Fronteiras e Relações Internacionais. Curitiba: Ithala, 2015.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. Lojas Francas em linha de fronteira: oportunidades para a paradiplomacia?. In: TELES, Reinaldo; PIERI, Victor (orgs). *Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local no diálogo com o global*. Rio de Janeiro, CENEGRI, 2014.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileira. In: VIGEVANI, Tullo (Org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 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; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004.

_____. "Un acercamiento al concepto de eurorregión: dimensiones funcionales y economía simbólica", Letamendia, F. (Ed.). Acción colectiva Iparralde-Hegoalde. Madrid, Fundamentos, 2006, p. 34-51.

PUCCI, Adriano Silva. O estatuto da fronteira: Brasil-Uruguaí. Brasília: FUNAG, 2010.

PUENTES, Carlos Alfonso Iglesias. A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

_____. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) Território sem limites: estudos sobre fronteira. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p.9-20.

RANELLETTI, Orestes. Istituzioni di diritto pubblico. Parte Geral, Milão: Giuffré, 1955.

REITEL, B. Le Rhin supérieur, une région transfrontalière en construction? Une approche géographique d'une situation frontalière. In: Vivre et penser la coopération transfrontalière: les régions frontalières françaises. Etudes sur l'histoire de l'intégration européenne. Wassenberg, Birte (dir.) Stuttgart: Steiner-Verlag, 2010. p. 289-306.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meireles. Globalização e novos atores: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia. Dissertação em Administração. UFBA, 2008. 295 pgs.

RHI-SAUSI, José L. Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009. p. 33-107.

_____. Governabilidade, convivência democrática y fronteiras. In: RHI-SAUSI, José; Oddone, Nahuel. A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do Mercosul. In: Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 227-244.

_____. A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do Mercosul. In: Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 227-244.

RIQUELME, Marcial. Migrações brasileiras no Paraguai. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) Território sem limites: estudos sobre fronteira. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p.49-86.

RISSEN-KAPPEN, Thomas. Bringing transnational relations back in:

introduction. In: RISSEN-KAPEN, Thomas (ed.). Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros. Resumo de Tese de Doutorado. CEBRI, 2006.

_____. Relações internacionais federativas no Brasil. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 1015-1034.

_____. Marco Jurídico para a Cooperação Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro. Frente Nacional dos Prefeitos, São Paulo, 2011.

ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociedades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 403-440.

ROTHENBURG, Denise. Criada ontem a comissão permanente de integração e desenvolvimento da faixa de fronteira (CDIF): um pac para as fronteiras Correo Braziliense, 27 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.sindireceitaamazonas.org.br/criada-ontem-a-comissao-permanente-de-integracao-e-desenvolvimento-da-faixa-de-fronteira-cdif-um-pac-para-as-fronteiras/>. Acesso em 10 de abril de 2016.

ROTHFUSS, Rainer. Redes urbanas transnacionais como instrumento da cooperação intermunicipal no ambiente da sociedade global em rede. Universidade de Tubingen: Tubigen (Alemanha), 2006.

RÜCKERT, Aldomar. Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. Doutorado em Geografia Humana, 2002. 662 pgs.

_____. O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: VERDUM, Roberto. et. al. Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 277-291.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. Revista de Geopolítica. v. 3, nº 2, jul./dez. 2012, p. 90-112.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. Revista de Geopolítica. v. 2, nº 2, jul./dez. 2011. p. 49-64.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; SANTOS, Christiano Ricardo dos. Territorialidade de fronteira: uma contribuição ao estudo da questão fronteiriça no contexto do Mercosul. Revista Geonorte, Edição especial 3, v.7, n.1, 2013, p. 299-317.

SACK, Robert David. Territorialidade humana sua teoria e história. Cambridge. Cambridge University Press. 1986.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Baptista. Metodología de investigación. Cidade do México: McGraw-Hill

Interamericana, 2006.

SÁNCHEZ, Andrea Quadrelli. A fronteira inevitável – Um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. Doutorado em Antropologia Social, UFRGS, 2002. 209 pgs.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Milton. Espaço e sociedade: ensaios. Petrópolis: Vozes, 1978.

_____. Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 269-299.

_____. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? Revista Mural Internacional. Ano III, n.º 2, 2012, p. 9-15.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e Relações Internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (orgs.). Relações Internacionais do Brasil. Temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, vol. 2, pp. 429-455.

SARQUIS, Patrícia. La educación en zonas de frontera: síntese de investigaciones realizadas en Argentina. In: TRINDADE, Aldema Menine, BEHARES, Luis Ernesto (orgs.). Fronteiras, educação, integração. Santa Maria: Pallotti, 1996.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. VIGEVANI, Tullo et al. (org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo, EDUC; Ed. Unesp; Bauru, EDUSC, 2004. p. 373-401.

SAVENDOFF, W. Global government, mixed coalitions and the future of the international cooperation. Washington: Center for Global Development, 2012

SCHERMA, Marcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD. Vol 1, n.º 1, 2012. p. 112-132.

SCHERMA, Márcio Augusto. As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais. Doutorado em Ciência Política. UNICAMP. 2015. 246 pgs.

SEBRAE. Mato Grosso do Sul sem fronteira: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai. Org. SEBRAE/MS, 1.ed. Campo Grande, Visão, 2010.

_____. Relatório de maturação do Ponta Porã Sem Fronteiras Convention & Visitors Buerau. SEBRAE/MS, 2014.

SEGIB. Secretaria General Iberoamericana. Informe de la cooeración sur-sur en iberoamerica 2013-2014. SEGIB: Madrid, 2014.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deysi. Introdução ao direito internacional

público. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENATUR. Secretaria Nacional de Turismo. Presidência da República do Paraguai. Senatur declaró “De interés Turístico Nacional” la realización del Black Friday del 28 de Noviembre. Resolución 1161/2014. Disponível em: http://www.senatur.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=479:senatur-declaro-de-interes-turistico-nacional-la-realizacion-del-black-friday-del-28-de-noviembre&catid=5:destacados. Acessado em: 27 de novembro de 2014.

SENRA, Hernando Arciniegas. La cooperación intermunicipal transfronteriza: experiencias sudamericanas. In: BORBON, Josete Altmann; BREALEY, Tatiana Beirute. América Latina y el Caribe: cooperación transfronteiriza. De territorios de división a espacios de encuentro. Buenos Aires: Teseo; CAF; Flacso, 2011, p. 165-188.

SERRA, Ana Amélia Avarez. Cooperação descentralizada: o caso europeu. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo. Cidades em Relações Internacionais: análises e experiências brasileiras. São Paulo: Desatino, 2009, p. 73-98.

SIDIROPOULOS, Elizabeth. South Africa: Development, International Cooperation and Soft Power. In: CHATURVEDI, Sachin; FUES Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth (orgs.) Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Partners? New York: Zed Books, 2012.

SILVA, Gutemberg de Vilhena. Considerações sobre dilemas clássicos e contemporâneos das fronteiras e dos limites internacionais. Acta Geográfica, Boa Vista, v.7, n.15, 2013, p. 103-119.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Sandro Pereira. Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil. Texto para discussão 1898. 2013.

SOARES, Teixeira. História da formação das fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations. The role of subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SORBAZO, O. (Orgs.). Cidades médias: produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

_____. O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 35-68.

_____. Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras. Belém: FASE/ICSA/UFPA, 2009.

SOUSA, Gustavo Matiuzzi de. Demandas por regulação na região de fronteira Brasil-Uruguai. *Século XXI*, Porto Alegre, v.5, n. 2, 2014, p. 13-32.

SOUSA, Luis de. Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis. *Journal of European Integration* (2013), vol.35, n.6, 2012, p. 669-687.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

_____. Para entender a nossa Barafunda federativa. *Insight Inteligência*, ano XVI, 2.º Trimestre, n.º 61, 2013.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

STEIMAN, Rebeca. A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Dissertação de mestrado em Geografia. UFRJ, 2002. 117 pgs.

_____. Áreas protegidas nas zonas de fronteira internacional da Amazônia brasileira. Doutorado em Geografia, UFRJ, 2008, 219 pgs.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 257-278.

SUHR, Michael; Robert O. Keohane: a contemporary classic. In: NEUMANN, Iver B. e WÆVER, Ole (ed.). *The Future of International Relations: Masters in the Making?*. Nova Iorque: Routledge, 1997.

TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. TC 014.387/2014-0. 2015.

TITUS, Charles H, "A nomenclature in Political Science". *American Political Science Review*, 1931, p. 45-60.

TORCHI, Gicelma da Fonseca Chacarasqui; SILVA, Crislaine Patrícia da. A expansão do programa escolas interculturais de fronteira no Estado de Mato Grosso do Sul. *Revista GeoPantanal*. N.17, 2014, p. 33-46.

TORRECILHA, Maria Lúcia. A fronteira, as cidades e a linha. Campo Grande: Ed. UNIDERP, 2004.

_____. A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Doutorado em Geografia Humana. USP, 2013. 180 pgs.

ULTIMAHORA. Jornal Última Hora. Empresarios advierten que duty free de Brasil dura estocada al Este. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/empresarios-advierten-que-duty-free-brasil-dara-dura-estocada-al-este-n833898.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2014.

UNOSSC. Comitê de Alto Nível sobre a cooperação Sul-Sul. Medidas para seguir reforzando la oficina de las naciones unidas para la cooperación Sur-Sur. Nova Iorque: Nações Unidas, 2014.

URBAL III, Políticas de cooperación e integración transfronteriza. Oficina de

Coordinación y Orientación Programa URBALIII, 2010. Disponível em: http://www.urbal3.eu/uploads/documentos/dimensiones_cooperacion_transfronteriza.pdf. Acesso em 12 de maio de 2014.

VAN DER VEEN, A. Mauritius. Ideas, Interests and Foreign Aid. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Org). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: Ed.Unesp; EDUC; Fapesp, 2005.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org) Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana. Relatório final de projeto. São Paulo: FUNDAP, CEDEC, PUC, 2002.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector. Mudanças na direção de uma globalização multidimensional complexa. ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, II Encontro Nacional da ABCP, 2002.

WEBER, MAX, Ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: LTC, 1982

WEHLING, Arno. Prefácio. In: GOES FILHO, Synésio. Navegantes, bandeiras e diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Brasília: FUNAG, 2015, 2015. p. 17-22.

ANEXO A – Anexo III ao Protocolo nº 23: Regional Fronteiriço

ANEXO III AO PROTOCOLO Nº 23: REGIONAL FRONTEIRIÇO

O Governo da República Federativa do Brasil

e

O Governo da República Argentina,

CONSIDERANDO:

A importância atribuída por ambos os países ao desenvolvimento integrado e equilibrado da região de

fronteira e de sua zona de influência;

O respaldo conferido por ambos os Governos à continuidade do trabalho de coordenação ora realizado entre,

do lado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul

(CODESUL), e, do lado argentino, o Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto e as

Províncias componentes da Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino

(CRECENEA/Litoral); e

A contribuição prestada por essa atividade de coordenação para a consecução dos objetivos da estratégia de

integração regional,

DECIDEM:

A) Expressar o apoio político ao encaminhamento, às instâncias decisórias de ambos os países, das resoluções adotadas no âmbito do referido instrumento de coordenação, com vistas à sua rápida implementação.

B) Fixar, para os próximos 90 (noventa) dias, a primeira reunião entre o Grupo de Trabalho formado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil/CODESUL e pelo Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina/CRECENEA/Litoral.

Buenos Aires, 26 de maio de 1993.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA

FEDERATIVA DO BRASIL

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA

ARGENTINA

Luiz Felipe Palmeira Lampreia
Ministro de Estado, interino,
das Relações Exteriores

Guido Di Tella
Ministro de Relações

ANEXO B – Proposta de Minuta sobre Acordo de Cooperação técnica internacional descentralizada discutida pelo executivo federal.

**NOVA PROPOSTA
(V Reunião da CID, Recife/PE)**

Dispõe sobre os procedimentos das ações de cooperação técnica internacional descentralizada decorrentes de Acordos Básicos firmados pelo governo brasileiro e cria o Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada.

Art. 1º - Este Decreto dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos estados, Distrito Federal e municípios para as ações de cooperação técnica internacional descentralizada, decorrentes e sob a proteção normativa de Acordos Básicos de Cooperação Técnica firmados pelo governo brasileiro com governos estrangeiros ou organismos internacionais cooperantes.

Art. 2º - Para os efeitos deste Decreto, considera-se cooperação técnica internacional descentralizada as ações internacionais estabelecidas entre entes subnacionais brasileiros e governos estrangeiros, entidades territoriais estrangeiras, ou organismos internacionais ou atores organizados da sociedade civil, com o intuito de desenvolver capacidades técnicas, por intermédio do acesso e incorporação de conhecimentos, informações, tecnologias, experiências e práticas em bases não-comerciais e em todas as áreas do conhecimento, estabelecidas a partir de Acordos Básicos de Cooperação Técnica entre União e Estados nacionais estrangeiros ou Organismos Internacionais.

~~Parágrafo único~~ § 1º – Não se caracterizam como cooperação técnica internacional descentralizada as atividades de captação e concessão de crédito reembolsável e não-reembolsável, irmanamentescões, bem como outras modalidades de cooperação tais como econômica, educacional, científica e tecnológica e humanitária.

§ 2º - Poderão participar da cooperação técnica internacional descentralizada, como intervenientes, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa superior, nacionais ou estrangeiras.

Art. 3º - A cooperação técnica internacional descentralizada será celebrada por meio de protocolos de intenções, cartas de intenções, memorandos de entendimento ou ato complementar ao Acordo Básico de Cooperação em vigor.

§ 1º - Os Protocolos de Intenções, Cartas de Intenções ou Memorandos de Entendimento sobre cooperação técnica são empregados para formalizar a manifestação de interesse entre duas partes, sendo destituídos de conteúdo obrigacional ou de conteúdo financeiro, com função meramente política.

§ 2º - O ato complementar ao Acordo Básico é o instrumento legal para a celebração e execução de projetos de cooperação técnica descentralizada, podendo ser denominado termo de cooperação, programa executivo ou contexto legal de projeto, dentre outros.

§ 3º - O ato complementar para a implementação de projetos de cooperação técnica internacional descentralizada estabelecerá:

- I - o objeto;
- II - o órgão ou a entidade executora nacional e a **contra-parte estrangeira** e suas respectivas obrigações;
- III - o responsável pelo projeto;
- IV - o detalhamento e fonte orçamentária dos recursos financeiros envolvidos e auditoria contábil, quando couber;
- V - as disposições relativas à auditoria ~~contábil~~ e de resultados;
- VI - as disposições sobre a prestação de contas, quando couber;
- VII - dispositivo para ressarcimento de custos, quando couber;
- VIII** - o período de vigência;
- IX - as disposições acerca de sua suspensão e extinção;
- X - a remissão ao Acordo Básico, celebrado no âmbito de competência da União, a que se refere o ato complementar a ser celebrado pelo ente subnacional.

§ 4º - Os documentos de formalização da cooperação técnica internacional descentralizada e os seus respectivos instrumentos técnicos firmados entre **governos estrangeiros, entidades territoriais estrangeiras, ou organismos internacionais** ~~ou atores organizados da sociedade civil~~ deverão ser encaminhados ao Ministério das Relações Exteriores para conhecimento das relações estabelecidas e das ações previstas;

§ 5º - Em caso de **celebração de ato complementar de** cooperação técnica internacional descentralizada com Organismos Internacionais, com transferência de recursos financeiros, cumpre ao órgão ou a entidade executora subnacional, no âmbito de sua competência, encaminhar a minuta do **instrumento formal de cooperação e do respectivo projeto de cooperação técnica, acompanhada de pronunciamento jurídico do órgão competente do ente subnacional, à Agência Brasileira de Cooperação do** Ministério das Relações Exteriores para anuência, e resposta no prazo máximo de 60 dias, acompanhada de pronunciamento jurídico do órgão competente do ente subnacional.

§ 6º - Cabe aos entes subnacionais o estabelecimento de procedimentos para a assinatura dos instrumentos de cooperação técnica internacional descentralizada.

§ 7º - Cumpre ao responsável pelo projeto de cooperação técnica internacional descentralizada, no âmbito de sua competência, definir a programação orçamentária e financeira do projeto, por exercício, **e acompanhar** a execução e regularidade dos projetos;

§ 8º - O órgão ou a entidade executora subnacional brasileira providenciará a publicação do documento de cooperação, em extrato, na imprensa oficial e formas de acesso público ao projeto na internet, em até vinte cinco dias a contar da data de assinatura.

Art. 4º - **O ente subnacional brasileiro pode alocar recursos em seu orçamento** a fim de custear despesas vinculadas à execução de programas e projetos de cooperação técnica internacional descentralizada, no Brasil e no exterior.

§ 1º - A execução dos recursos provenientes de cooperação com governo estrangeiro, e entidade territorial estrangeira ~~e atores organizados da sociedade civil~~ **poderá ser realizada** diretamente pelo ente subnacional.

§ 2º - A execução dos recursos por meio de instrumento de parceria com organismo internacional, deverá ocorrer sob ~~intermediação e~~ assistência da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

Art. 5º - Fica instituído o Fórum de Gestores da Cooperação Internacional Descentralizada (FOCID), no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com a finalidade de promover a articulação de estratégias e a implementação de ações internacionais descentralizadas de forma ordenada e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas.

§ 1º - Cabe ao FOCID:

I - ~~colaborar~~ na formulação de estratégias e ações de cooperação técnica internacional descentralizada a serem implementadas pelos órgãos e entidades da administração pública dos entes federativos;

II - atuar como instância de articulação e mobilização dos entes federativos com o intuito de promover o diálogo federativo no âmbito da cooperação técnica internacional descentralizada;

III - realizar estudos e promover a divulgação das experiências de cooperação técnica internacional descentralizada com o objetivo de estimular o aperfeiçoamento das práticas de cooperação e a solidariedade entre os entes federativos; e

IV - contribuir para constituir e preservar a memória da Cooperação Técnica Internacional Descentralizada Brasileira.

§ 2º - O FOCID será composto por representantes ~~da União, dos~~ Estados, ~~do~~ Distrito Federal, ~~dos~~ municípios e ~~suas entidades nacionais de representação. do Ministério das Relações Exteriores e coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais.~~

§ 3º - A ~~União será representada pelo Ministério das Relações Exteriores e Subchefia de Assuntos Federativos da~~ Secretaria de Relações Institucionais, ~~que coordenará o FOCID e prestará o~~ apoio administrativo ~~à realização de suas atividades. ao FOCID.~~

§ 4º - Caberá à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores o registro e a compilação das informações prestadas para a produção de relatório anual da cooperação técnica internacional descentralizada.

§ 5º - Os representantes do FOCID serão indicados pelos titulares dos ~~entes e~~ órgãos e ~~entidades~~ representadas.

~~§ 6º - O FOCID poderá instituir grupos de trabalho sobre temas específicos, a serem submetidos ao plenário, definindo no ato de criação seus objetivos, a composição e prazo para conclusão do trabalho.~~

~~§ 7º - O coordenador do FOCID, por sugestão de seus membros, poderá convidar a participar das reuniões do Fórum, sem direito a voto, representantes de outros órgãos ou entidades públicas, bem como organizações, personalidades e especialistas da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa que possam contribuir para as discussões no âmbito do Fórum.~~

§ ~~86~~⁸⁶° - A participação no FOCID será considerada serviço público relevante e não será remunerada.

§ ~~97~~⁹⁷° - O FOCID não originará despesas.

§ ~~108~~¹⁰⁸° - As despesas com estadia e deslocamento de membros e convidados correrão por conta dos entes e órgãos a que pertencerem, bem como daqueles que formularem os pedidos de convites ao coordenador do FOCID.

§ 9° - A organização e funcionamento do FOCID serão definidos e detalhados em Regimento Interno, aprovado em Assembleia no prazo de até noventa dias, a contar da data de sua instalação.

Art. 6° - Deverão ser observadas, no que couberem, as normas e diretrizes complementares sobre cooperação técnica internacional expedidas pelo Ministério das Relações Exteriores.

Art. 7° - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO C – Proposta de Minuta de Acordo de Localidades Fronteiriças. Brasil-Paraguai.

Página -1-

Para: Min. da Integração Nacional Expedido em: [REDACTED]

Ao Senhor

[REDACTED]
Coordenador-Geral de Programas

Macrorregionais

Ministério da Integração Nacional

CODI=

EMAIL=[REDACTED]@integracao.gov.br

CARAT=Ostensivo

DEXP=

BLEGIS=

PRIOR=Normal

DISTR=DAM II/DAI

DESCR=PFRO-BRAS-PARG

CATEG=MG

//

Brasil-Paraguai. Fronteira.

Localidades Fronteiriças

Vinculadas. Minuta de Acordo.

//

Nr. 00021

Senhor Coordenador-Geral,

Como é de seu conhecimento, o Ministério das Relações Exteriores é um dos órgãos responsáveis pela promoção do desenvolvimento e da integração da faixa de fronteira. É do interesse do Governo brasileiro o adensamento da agenda de cooperação fronteiriça com o Paraguai, com vistas a beneficiar tanto as localidades do lado brasileiro da fronteira, quanto a grande comunidade brasileira que vive naquele país - a terceira maior no exterior, superada apenas por aquelas nos EUA e no Japão.

2. Nesse contexto, foi elaborada minuta de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas entre o Brasil e o Paraguai. A minuta do Acordo garante aos cidadãos residentes nas localidades mencionadas em seu Anexo I direitos que facilitam a mobilidade na fronteira, o exercício do trabalho e o acesso a serviços de educação e saúde, além de prever regime diferenciado para o comércio de subsistência fronteiriço. Trata-se de instrumento inovador no campo da integração fronteiriça, que reconhece a realidade particular das comunidades da área de fronteira e busca viabilizar soluções integradas para os problemas

enfrentados pelas populações locais.

3. Muito lhe agradeceria a gentileza de solicitar a análise, pelas áreas competentes do Ministério da Integração Nacional, da minuta de Acordo reproduzida abaixo, bem como a formulação de eventuais comentários e sugestões ao texto, até o dia 29 de maio.

Cordiais saudações,

[REDACTED]
Diretora do Departamento da América do Sul - I
Ministério das Relações Exteriores
E-mail: [REDACTED]@itamaraty.gov.br
Telefone: [REDACTED]

ACORDO ENTRE A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A REPÚBLICA DO PARAGUAI SOBRE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS

A República Federativa do Brasil

e

A República do Paraguai

(adiante denominadas "Partes"),

Considerando

Os históricos laços de fraterna amizade entre as duas Nações;

Reconhecendo que a fronteira que une ambos os países constitui elemento de integração de suas populações;

Reafirmando o desejo de alcançar soluções comuns com vistas ao fortalecimento do processo de integração entre as Partes;

Destacando a importância de contemplar tais soluções em instrumentos jurídicos em áreas de interesse comum, como a circulação de pessoas, bens e serviços;

Fomentando a integração por meio de tratamento diferenciado à população em matéria econômica, trabalhista, previdenciária, de trânsito e de acesso aos serviços públicos e de educação, com o objetivo de facilitar a convivência das localidades fronteiriças,

Acordam:

ARTIGO I

BENEFICIÁRIOS E ÂMBITO DE APLICAÇÃO

1. O presente Acordo se aplica aos nacionais das Partes com domicílio, de acordo com as disposições legais de cada Estado, nas áreas de fronteiras enumeradas no Anexo I, sempre que sejam titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço emitida conforme previsto nos artigos seguintes, e somente quando se encontrem domiciliados dentro dos limites previstos neste Acordo.

2. As Partes poderão consentir que os benefícios do presente Acordo possam ser estendidos em seus respectivos países aos residentes permanentes de

outras nacionalidades.

ARTIGO II

CARTEIRA DE TRÂNSITO VICINAL FRONTEIRIÇO

1. Os nacionais de uma das Partes, domiciliados dentro dos limites previstos neste Acordo, poderão solicitar a expedição da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço às autoridades competentes da outra. Esta carteira será expedida com a apresentação de:
 - a) Passaporte ou outro documento de identidade válido previsto na Resolução GMC 75/96;
 - b) Comprovante de domicílio na localidade fronteiriça devidamente identificada no Anexo I do presente Acordo;
 - c) Certidão negativa de antecedentes judiciais e/ou penais e/ou policiais no país de origem;
 - d) Declaração, sob as penas da lei, de ausência de antecedentes nacionais e internacionais, penais ou policiais;
 - e) Duas fotografias tamanho 3 x 4; e,
 - f) Comprovante de pagamento das taxas correspondentes.
2. Na carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço constará seu domicílio dentro dos limites previstos neste Acordo e as localidades onde o titular estará autorizado a exercer os direitos contemplados no mesmo.
3. A carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço terá validade de 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogada por igual período, ao final do qual poderá ser concedida por tempo indeterminado.
4. Não poderá beneficiar-se deste Acordo quem haja sofrido condenação criminal ou que esteja respondendo a processo penal ou inquérito policial em alguma das Partes ou em terceiro país.
5. No caso de menores, o pedido será formalizado por meio da necessária representação legal.
6. A emissão da carteira compete:
 - a) No Brasil, ao Departamento da Polícia Federal; e
 - b) No Paraguai, à Direção-Geral de Migrações.
7. A obtenção da carteira será voluntária e não substituirá o documento de identidade emitido pelas Partes, cuja apresentação poderá ser exigida ao titular.
8. Para a concessão da carteira Trânsito Vicinal Fronteiriço, serão aceitos, igualmente, documentos em português ou espanhol, em conformidade com o disposto no Acordo de Isenção de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Parte do Mercosul, aprovado por Decisão CMC 44/00.
9. O desenho da carteira será estabelecido entre as

autoridades de aplicação competentes.

ARTIGO III

DIREITOS CONCEDIDOS

1. Os titulares da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço gozarão dos seguintes direitos nas localidades fronteiriças vinculadas da Parte emissora da carteira, constantes do Anexo I:

- a) Exercício de trabalho, ofício ou profissão de acordo com as leis destinadas aos nacionais da Parte onde é desenvolvida a atividade, inclusive no que se refere aos requisitos de formação e exercício profissional, gozando de iguais direitos trabalhistas e previdenciários e cumprindo as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias que delas emanam;
- b) Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade;
- c) Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade;
- d) Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, segundo as normas específicas que constam no Anexo II; e
- e) Quaisquer outros direitos que as Partes acordem conceder.

ARTIGO IV

CANCELAMENTO DA CARTEIRA DE TRÂNSITO VICINAL FRONTEIRIÇO

1. A carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço será cancelada em qualquer momento pela autoridade emissora quando ocorra qualquer das seguintes situações:

- a) Perda da condição de nacional de uma das Partes ou de domiciliado na localidade fronteiriça vinculada da Parte que gerou esse direito;
- b) Condenação penal em qualquer das Partes ou em terceiro país;
- c) Constatação de fraude ou utilização de documentos falsos para instrução do pedido de emissão da carteira;
- d) Reincidência na tentativa de exercer os direitos previstos neste Acordo fora das localidades fronteiriças vinculadas estabelecidas no Anexo I; e
- e) Sanção administrativa por infrações aduaneiras, conforme regulamentação da Parte onde ocorreu a infração.

2. O cancelamento da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço acarretará sua imediata apreensão pela autoridade competente.

3. As Partes poderão acordar outras causas para o cancelamento da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço.

4. Uma vez extinta a causa de cancelamento nos casos contemplados nas alíneas "a", "d" e "e", e uma vez transcorrido período superior a um ano, a autoridade emissora poderá, a pedido do interessado, considerar a expedição de nova carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço.

ARTIGO V

CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES DE USO PARTICULAR

1. Os beneficiários da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço também poderão requerer às autoridades competentes que seus veículos automotores de uso particular sejam identificados especialmente, indicando que se trata de um veículo de propriedade de titular da citada carteira. Para que a identificação especial seja outorgada, o veículo deverá contar com uma apólice de seguro que tenha cobertura nas localidades fronteiriças vinculadas.

2. Os veículos automotores identificados nos termos do parágrafo anterior poderão circular livremente dentro da localidade fronteiriça vinculada da outra Parte, sem conferir direito a que o veículo permaneça em forma definitiva no território desta, infringindo sua legislação aduaneira.

3. Aplicam-se, quanto à circulação, as normas e os regulamentos de trânsito do país onde estiver transitando o veículo, e, quanto às características do veículo, as normas do país de registro. As autoridades de trânsito intercambiarão informações sobre as referidas características.

ARTIGO VI

TRANSPORTES DENTRO DAS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS

1. As Partes se comprometem, de comum acordo, a simplificar a regulamentação existente sobre transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros quando a origem e o destino da operação estiver dentro dos limites de localidades fronteiriças vinculadas identificadas no Anexo I do presente Acordo.

2. As operações de transporte de mercadorias descritas no parágrafo anterior, realizadas em veículos comerciais leves, tornam-se isentas das autorizações e exigências complementares descritas no Artigo 23 e 24 do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre.

3. As Partes se comprometem, de comum acordo, a modificar a regulamentação das operações de transporte de mercadorias e transporte público e privado de passageiros descritas no parágrafo 1º deste Artigo de modo tal a refletir as características urbanas de tais operações.

ARTIGO VII

ÁREAS DE COOPERAÇÃO

1. As Instituições Públicas responsáveis pela prevenção e o combate a enfermidades, assim como pela vigilância epidemiológica e sanitária das Partes deverão colaborar com seus homólogos nas localidades fronteiriças vinculadas para a realização de trabalhos conjuntos nessas áreas. Este trabalho será efetuado conforme as normas e procedimentos harmonizados entre as Partes ou, em sua ausência, com as respectivas legislações nacionais.

2. As Partes promoverão a cooperação em matéria educativa entre as localidades fronteiriças vinculadas, incluindo intercâmbio de docentes, alunos e materiais educativos. O ensino das matérias de História e Geografia será realizado com uma perspectiva regional e integradora. Ao ensinar Geografia se procurará enfatizar os aspectos comuns, ao invés dos limites políticos e administrativos. No ensino de História se buscará ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos alunos uma visão de vizinho como parte de uma mesma comunidade.

ARTIGO VIII

PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

1. As Partes promoverão de comum acordo a elaboração e execução de um "Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado" nas localidades fronteiriças vinculadas onde seja possível ou conveniente.

2. O "Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado" das cidades fronteiriças vinculadas terá como principais objetivos:

a) A integração racional de ambas as cidades, de modo a serem viabilizados projetos compartilhados de infraestrutura, serviços e equipamento em localidades conurbadas;

b) A busca de harmonização da legislação urbanística de ambas as partes, visando um ordenamento territorial conjunto e mais equitativo;

c) A conservação e recuperação de seus espaços naturais e áreas de uso público, com especial ênfase em preservar e/ou recuperar o meio ambiente; e

d) O fortalecimento de sua imagem e de sua identidade cultural comum.

ARTIGO IX

OUTROS ACORDOS

1. Este Acordo não restringe direitos e obrigações estabelecidos por outros Acordos vigentes entre as Partes.

2. O presente Acordo não obsta a aplicação, nas

localidades por ele abrangidas, de outros ou Acordos vigentes entre as Partes, que favoreçam uma maior integração.

3. Este Acordo somente será aplicado nas localidades fronteiriças vinculadas que constam expressamente no Anexo I.

ARTIGO X

LISTA DE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS E SUSPENSÃO DA APLICAÇÃO DO ACORDO

1. A lista das localidades fronteiriças vinculadas, para a aplicação do presente Acordo, consta no Anexo I, podendo ser ampliada ou reduzida por troca de notas. As ampliações ou reduções entrarão em vigor noventa (90) dias após a troca das notas diplomáticas correspondentes.

2. Cada Parte poderá, a seu critério, suspender temporariamente a aplicação do presente Acordo em qualquer das localidades constantes no Anexo I, informando a outra Parte com uma antecedência de trinta (30) dias. A suspensão poderá se referir, também temporariamente, a qualquer dos incisos do Artigo III do presente Acordo.

3. As suspensões da aplicação do presente Acordo, previstas no parágrafo anterior, não prejudicarão a validade das carteiras de Trânsito Vicinal Fronteiriço já expedidas, nem o exercício dos direitos por elas adquiridos.

ARTIGO XI

ESTÍMULO À INTEGRAÇÃO

1. As Partes deverão ser tolerantes quanto ao uso do idioma do beneficiário deste Acordo, quando este se dirigir às repartições públicas para peticionar os benefícios decorrentes deste Acordo.

2. As Partes não exigirão legalização ou intervenção consular nem tradução dos documentos necessários à obtenção da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço ou do documento de identificação de veículos previsto no Artigo V.

3. As Partes monitorarão os avanços e dificuldades constatadas para a aplicação deste Acordo através dos Comitês de Fronteira existentes. Com esta finalidade estimularão igualmente a criação de Comitês de Fronteira nas localidades fronteiriças vinculadas onde não houver.

ARTIGO XII

VIGÊNCIA

1. O presente Acordo entrará em vigor 30 (trinta) dias após a data da última das notas pelas quais as Partes comuniquem o cumprimento das formalidades legais internas para sua entrada em vigor.

2. Os Anexos I e II são parte integrante do presente Acordo.

ARTIGO XIII

DENÚNCIA

O presente Acordo poderá ser denunciado por qualquer uma das Partes, por meio de comunicação escrita, transmitida pelas vias diplomáticas, com antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

ARTIGO XIV

SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Qualquer questão relacionada à aplicação do presente Acordo será solucionada pelos meios diplomáticos, por meio de troca de notas.

ANEXO I

ANEXO AO ACORDO SOBRE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS

Localidades Fronteiriças Vinculadas:

Bela Vista ? Bella Vista Norte

Caracol ? San Carlos del Apa

Coronel Sapucaia ? Capitán Bado

Foz do Iguaçu ? Ciudad del Este/ Puerto Presidente

Franco/Hernandarias

Guaira/Mundo Novo ? Saltos del Guairá

Ponta Porã ? Pedro Juan Caballero

Porto Murtinho ? Carmelo Peralta/San Lazaro

Santa Helena ? Puerto Indio

ANEXO II

ANEXO AO ACORDO SOBRE LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS RELATIVO AO TRÁFEGO VICINAL DE MERCADORIAS PARA SUBSISTÊNCIA DE POPULAÇÕES FRONTEIRIÇAS: TRÁFEGO VICINAL FRONTEIRIÇO

ARTIGO 1

São beneficiários do regime estabelecido por este Anexo as pessoas definidas no artigo I deste Acordo.

ARTIGO 2

Entende-se por mercadorias ou produtos de subsistência os artigos de alimentação, higiene e cosmética pessoal, limpeza e uso doméstico, peças de vestuário, calçados, livros, revistas e jornais destinados ao uso e consumo pessoal e da unidade familiar, sempre e quando não revelem, por seu tipo, volume ou

ARTIGO 3

A critério da Parte importadora, outros tipos de bens poderão ser incluídos na lista de produtos passíveis de tratamento outorgada ao comércio de subsistência.

ARTIGO 4

O ingresso e a saída de mercadorias ou produtos de subsistência não estará sujeito a registro de declaração de importação e exportação, devendo, para facilitar o controle e fiscalização aduaneira, estar

acompanhados de documentos fiscais emitidos por estabelecimentos regulares da localidade fronteiriça limítrofe, contendo o número da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço.

ARTIGO 5

Sobre as mercadorias de subsistência sujeitas a este regime não incidirão gravames aduaneiros de importação e exportação.

ARTIGO 6

As mercadorias objeto deste procedimento simplificado, e adquiridas pelo beneficiário do país limítrofe, serão consideradas nacionais ou nacionalizadas no país do adquirente.

ARTIGO 7

Estão excluídas deste regime as mercadorias ou produtos cujo ingresso ou saída do território de cada uma das Partes estejam proibidos.

ARTIGO 8

Os produtos de subsistência que receberam o tratamento simplificado previsto neste Anexo deverão ser conduzidos ou acompanhados pelo próprio adquirente.

ARTIGO 9

Aos beneficiários deste regime, no que concerne às aquisições nas localidades fronteiriças, será aplicado tratamento tributário mais favorável do que o regime de bagagem estabelecido pela decisão CMC N° 18/94.

ARTIGO 10

As pessoas que infringirem os requisitos e condições estabelecidos para o procedimento simplificado regulado por este Anexo estarão sujeitas à aplicação das penalidades previstas na legislação da Parte onde

ARTIGO 11

Este regime, que simplifica os trâmites aduaneiros não impedirá a atuação dos órgãos de controle não aduaneiros, a qual deverá ocorrer conforme o espírito de cooperação do Artigo VII deste acordo.

ARTIGO 12

As Partes poderão acordar esquemas específicos para a matéria do Artigo 11 para certas localidades fronteiriças vinculadas.

ANEXO D - Portaria n.º 125 do Ministério da Integração.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL GABINETE DO MINISTRO PORTARIA Nº 125, DE 21 DE MARÇO DE 2014

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

DOU de 24/03/2014 (nº 56, Seção 1, pág. 45)

Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição.

O MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Interino no uso das atribuições que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e o art. 27, inciso XIII, alíneas "a" a "c", "l" e "m", da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

considerando a necessidade de se estabelecer conceito oficial de cidades-gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, bem como os critérios definidos para a classificação de cidades brasileiras como cidades-gêmeas, tendo em vista as crescentes demandas pelos municípios de políticas públicas específicas para estas cidades; e

considerando a importância das cidades-gêmeas para a integração fronteiriça e, conseqüentemente, para a integração sulamericana, resolve:

Art. 1º - Serão considerados cidades-gêmeas 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 semi-conurbação 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.

Art. 2º - Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes.

Art. 3º - A lista de cidades-gêmeas nacionais encontra-se no Anexo desta Portaria.

Parágrafo único - Os municípios designados como localidades fronteiriças vinculadas em acordos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil e ratificados pelo Congresso Nacional, que não constam na lista do Anexo desta Portaria, serão considerados equiparados às cidades-gêmeas.

Art. 4º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

FRANCISCO JOSÉ COELHO TEIXEIRA

ANEXO

Municípios	Estado	População 2010	Código IBGE
Assis Brasil	AC	6.072	1200054
Brasiléia	AC	21.398	1200104
Epitaciolândia	AC	15.100	1200252

Santa Rosa do Purus	AC	4.691	1200435
Tabatinga	AM	52.272	1304062
Oiapoque	AP	20.509	1600501
Bela Vista	MS	23.181	5002100
Corumbá	MS	103.703	5003207
Mundo Novo	MS	17.043	5005681
Paranhos	MS	12.350	5006358
Ponta Porã	MS	77.872	5006606
Ponto Murtinho	MS	15.372	5006903
Barracão	PR	9.735	4102604
Foz do Iguaçu	PR	256.088	4108304
Guaira	PR	30.704	4108809
Guajará - Mirim	RO	41.656	1100106
Bonfim	RR	10.943	1400159
Pacaraíma	RR	10.433	1400456
Aceguá	RS	4.394	4300034
Barra do Quaraí	RS	4.012	4301875
Chuí	RS	5.917	4305439
Itaqui	RS	38.159	4310603
Jaguarao	RS	27.931	4311007
Porto Xavier	RS	10.558	4315107
Quaraí	RS	23.021	4315313
Santana do Livramento	RS	82.464	4317103

São Borja	RS	61.671	4318002
Uruguaiana	RS	125.435	4322400
Dionísio Cerqueira	SC	14.811	4205001

ANEXO E – Anexo da Portaria n.º125 do Ministério da Integração (republicada).

ANEXO

Municípios Estado População 2010 Código IBGE

Assis Brasil AC 6.072 1200054

Brasiléia AC 21.398 1200104

Epitaciolândia AC 15.100 1200252

Santa Rosa do Purus AC 4.691 1200435

T a b a t i n g a AM 52.272 1304062

Oiapoque AP 20.509 1600501

Bela Vista MS 23.181 5002100

Coronel Sapucaia MS 14.064 5003157

Corumbá MS 103.703 5003207

Mundo Novo MS 17.043 5005681

Paranhos MS 12.350 5006358

Ponta Porã MS 77.872 5006606

Ponto Murtinho MS 15.372 5006903

Barracão PR 9.735 4102604

Foz do Iguaçu PR 256.088 4108304

Guaíra PR 30.704 4108809

Guajará - Mirim RO 41.656 11 0 0 1 0 6

Bonfim RR 10.943 1400159

Pacaraíma RR 10.433 1400456

Aceguá RS 4.394 4300034

Barra do Quaraí RS 4.012 4301875

Chuí RS 5.917 4305439

Itaqui RS 38.159 4310603

Jaguarão RS 27.931 4 3 11 0 0 7

Porto Xavier RS 10.558 4315107

Quaraí RS 23.021 4315313

Santana do Livramento RS 82.464 4317103

São Borja RS 61.671 4318002

Uruguaiana RS 125.435 4322400

Dionísio Cerqueira SC 1 4 . 8 11 4205001

(*) Republicada por ter saído no DOU nº 56, de 24-3-2014, Seção 1, página 45, com incorreção no original.

ANEXO F – Portaria n.º 307 do Ministério da Fazenda.

Portaria n.º 307, de 17 de julho de 2014

Dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre e altera a Portaria MF n.º 440, de 30 de julho de 2010, que dispõe sobre o tratamento tributário relativo a bens de viajante.

O **MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA**, no uso da atribuição que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto nos arts. 15 e 15-A do Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976, nos arts. 476 a 479 do Decreto n.º 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 - Regulamento Aduaneiro, e no art. 14 do Regime Aduaneiro de Bagagem no Mercosul, aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum n.º 53, de 2008, internalizada pelo Decreto n.º 6.870, de 4 de junho de 2009, resolve:

Art. 1º O regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira terrestre será aplicado com observância dos requisitos e condições estabelecidos nesta Portaria.

CAPÍTULO I

DO REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE LOJA FRANCA APLICADO EM FRONTEIRA TERRESTRE

Art. 2º O regime aduaneiro especial de loja franca, quando aplicado em fronteira terrestre, permite, a estabelecimento instalado em cidade gêmea de cidade estrangeira na linha de fronteira do Brasil, vender mercadoria nacional ou estrangeira a pessoa em viagem terrestre internacional, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto nesta Portaria, consideram-se cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial e 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 nesse espaço adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania, conforme disposto na Portaria MI n.º 125, de 21 de março de 2014, do Ministério da Integração Nacional.

Seção I

Da Loja Franca de Fronteira Terrestre

Art. 3º A venda de mercadoria de que trata o art. 2º deverá ser realizada em loja franca instalada em cidade gêmea de cidade estrangeira na linha de fronteira do Brasil, constante do Anexo Único a esta Portaria.

Subseção I

Do Depósito de Loja Franca de Fronteira Terrestre

Art. 4º A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) poderá autorizar a pessoa jurídica beneficiária do regime a manter depósito para guarda das mercadorias que constituam estoque da loja franca de fronteira terrestre.

Subseção II

Dos Requisitos e Condições para Funcionamento da Loja Franca e do Depósito

Art. 5º A RFB estabelecerá requisitos e condições para o funcionamento da loja franca e do depósito de que tratam os arts. 3º e 4º.

Seção II

Da Concessão do Regime

Art. 6º O regime de que trata esta Portaria será concedido, em caráter precário, mediante ato específico da RFB, a pessoa jurídica estabelecida no País que atenda aos requisitos e condições estabelecidos para a sua concessão.

§ 1º Os estabelecimentos e depósitos autorizados a operar o regime também serão relacionados em ato específico da RFB.

§ 2º São requisitos e condições para a concessão do regime:

I - a existência de Lei Municipal que autorize, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território;

II - a existência, no município, de unidade, serviço, seção ou setor da RFB com competência para proceder ao controle aduaneiro;

III - a comprovação de regularidade fiscal da beneficiária perante a Fazenda Nacional;

IV - a implementação de sistema informatizado de controle de entrada, estoque e saída de mercadorias, de registro e apuração de créditos tributários, próprios e de terceiros, devidos, extintos ou com pagamento suspenso, integrado aos sistemas corporativos da beneficiária, que atenda aos requisitos e especificações estabelecidos pela RFB;

V - a utilização do estabelecimento autorizado exclusivamente para venda de mercadorias ao amparo do regime;

VI - a comprovação de valor de patrimônio líquido mínimo, ou a prestação de garantia em valor equivalente, conforme estabelecido em ato específico da RFB; e

VII - outros requisitos ou condições estabelecidos em ato específico da RFB.

§ 3º O regime de que trata o caput subsistirá enquanto cumpridos os requisitos e condições para sua concessão e aplicação.

Seção III

Da Admissão de Mercadoria no Regime

Art. 7º A admissão de mercadoria, nacional ou importada, no regime, será feita com observância dos procedimentos estabelecidos pela RFB.

Art. 8º A mercadoria admitida no regime permanecerá, sob controle aduaneiro, na loja franca ou no depósito de que tratam os arts. 3º e 4º.

Art. 9º A RFB poderá editar ato específico com a relação de mercadorias nacionais e importadas cuja admissão no regime seja vedada.

Seção IV

Da Aplicação do Regime

Art. 10. O prazo de permanência da mercadoria, nacional ou importada, no regime, será de até 1 (um) ano, contado do desembarço aduaneiro, prorrogável, uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Compete à RFB disciplinar a forma de prorrogação do prazo de que trata o caput.

Art. 11. A mercadoria importada ao amparo do regime será desembaraçada com suspensão do pagamento de tributos federais.

§ 1º O previsto no caput aplica-se, inclusive, no caso de mercadoria exportada sem saída do território nacional, cuja entrega se dê a pessoa jurídica beneficiária do regime.

§ 2º A venda de mercadoria importada, nas condições previstas nesta Portaria, converterá automaticamente a suspensão de que trata o caput em isenção de tributos federais.

Art. 12. A mercadoria nacional adquirida ao amparo do regime sairá do estabelecimento industrial ou equiparado com isenção de tributos federais.

Art. 13. Somente poderá adquirir mercadoria de loja franca de fronteira terrestre o viajante que ingressar no País e for identificado por documentação hábil.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, o pagamento será efetuado por meio de moeda nacional ou estrangeira, em espécie, cheque de viagem, cartão de débito ou cartão de crédito.

§ 2º Menores de 18 (dezoito) anos de idade, mesmo acompanhados, não poderão adquirir bebidas alcoólicas e artigos de tabacaria.

§ 3º A RFB poderá estabelecer limites quantitativos, por tipo e procedência de mercadoria, para a aquisição a que se refere o caput.

Art. 14. O limite de valor global de isenção, para a venda de mercadoria importada em loja franca de fronteira terrestre ao viajante que ingressar no País, será de US\$ 300,00 (trezentos dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, por pessoa, a cada intervalo de 1 (um) mês.

§ 1º O limite estabelecido no caput bem como os limites quantitativos a que se refere o § 3º do art. 13, mesmo na hipótese de aquisição de mercadoria em mais de uma loja franca de fronteira terrestre, aplicam-se para o total das compras realizadas pelo viajante em todas as lojas.

§ 2º Observados os requisitos de controle e os procedimentos estabelecidos pela RFB, aplica-se o regime de tributação especial de que tratam os arts. 101 e 102 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, às mercadorias importadas adquiridas em loja franca de fronteira terrestre, no montante que exceder o limite estabelecido no caput.

§ 3º Na hipótese a que se refere o § 2º, a entrega das mercadorias ao adquirente fica condicionada à comprovação do pagamento do Imposto de Importação devido.

Art. 15. As divisas estrangeiras obtidas de operações de venda de mercadorias ao amparo do regime serão recolhidas a estabelecimento bancário autorizado a operar com câmbio, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da operação, observadas as normas pertinentes do Banco Central do Brasil.

Art. 16. As mercadorias admitidas no regime devem ter, para efeito de extinção da aplicação desse regime, uma das seguintes destinações:

I - exportação ou reexportação para qualquer país de destino;

II - venda, na forma prevista no art. 13;

III - destruição sob controle aduaneiro, às expensas da beneficiária;

IV - entrega à Fazenda Nacional, livres de quaisquer despesas, desde que a autoridade aduaneira concorde em recebê-las;

V - transferência para outro regime aduaneiro especial ou aplicado em área especial, no caso de mercadoria importada; e

VI - despacho para consumo, mediante o cumprimento das exigências legais e administrativas pertinentes, no caso de mercadoria importada.

Parágrafo único. A RFB poderá estabelecer normas complementares para a aplicação do disposto no caput, inclusive para a transferência de mercadoria entre lojas francas e depósitos, da mesma ou de diferentes beneficiárias do regime.

Art. 17. O descumprimento de prazo, requisito ou condição para a aplicação do regime para determinada mercadoria implica exigência dos tributos federais suspensos, acrescidos de multa de ofício, sem prejuízo das demais penalidades aplicáveis.

Art. 18. Na hipótese de suspensão da aplicação do regime pela imposição da sanção administrativa de que trata o art. 76 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, enquanto perdurarem seus efeitos, a beneficiária não poderá admitir novas mercadorias no regime e nem adotar as providências de que tratam os incisos II e V do art. 16 para as mercadorias já anteriormente admitidas.

Art. 19. A concessão do regime de que trata esta Portaria poderá ser cancelada:

I - a pedido da beneficiária; ou

II - de ofício, nos casos previstos no art. 76 da Lei nº 10.833, de 2003.

§ 1º Na hipótese prevista no inciso I do caput, a beneficiária deverá, no prazo de 30 (trinta) dias da ciência do deferimento do pedido, adotar, com relação às mercadorias, uma das providências previstas nos incisos I, III, IV, V e VI do art. 16, para extinção da aplicação do regime.

§ 2º O cancelamento de ofício previsto no inciso II do caput implica exigência dos tributos federais suspensos relativos às mercadorias para as quais o regime ainda não foi extinto, acrescidos de multa de ofício, sem prejuízo das demais penalidades aplicáveis.

CAPÍTULO II

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. A beneficiária do regime de que trata esta Portaria fica obrigada a ressarcir o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), criado pelo Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975, em decorrência das despesas administrativas relativas às atividades extraordinárias de fiscalização, conforme estabelecido pela RFB.

Art. 21. A beneficiária do regime poderá receber e expor, usar e distribuir, amostras, brindes e provadores, desde que cedidos gratuitamente pelos fabricantes e acondicionados em embalagens apropriadas.

Parágrafo único. A distribuição, a título gratuito, ao viajante que ingressar no País, ou o consumo, no interior da loja franca, das mercadorias de que trata o caput, equipara-se a venda para fins do disposto no § 2º do art. 11.

Art. 22. O art. 7º da Portaria MF nº 440, de 30 de julho de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 7º

.....
.....

III -

.....
.....

b) US\$ 150,00 (cento e cinquenta dólares dos Estados Unidos da América) ou o equivalente em outra moeda, quando o viajante ingressar no País por via terrestre, fluvial ou lacustre....."(NR)

Art. 23. A RFB disciplinará o disposto nesta Portaria.

Art. 24. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GUIDO MANTEGA

ANEXO G - Portaria n.º 320 do Ministério da Fazenda.

Portaria n.º 320, de 22 de julho de 2014

Altera a Portaria MF n.º 307, de 17 de julho de 2014, que dispõe sobre a aplicação do regime aduaneiro especial de loja franca em fronteira e o tratamento tributário relativo a bens de viajante.

O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA, INTERINO, no uso da atribuição que lhe confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e tendo em vista o disposto nos arts. 15 e 15-A do Decreto-Lei n.º 1.455, de 7 de abril de 1976, nos arts. 476 a 479 do Decreto n.º 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 - Regulamento Aduaneiro, e no art. 14 do Regime Aduaneiro de Bagagem no Mercosul, aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum n.º 53, de 2008, internalizada pelo Decreto n.º 6.870, de 4 de junho de 2009, resolve:

Art. 1º O art. 24 da Portaria MF n.º 307, de 17 de julho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 24. Esta Portaria entra em vigor a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, exceto o seu art. 22, que entra em vigor a partir do dia 01 de julho de 2015" (NR).

Art. 2º. A Portaria MF n.º 307, de 2014, passa a vigorar acrescida do Anexo Único desta Portaria.

Art. 3º. Fica restabelecida a vigência da redação original da alínea "b" do inciso III do art. 7º da Portaria MF n.º 440 de 30 de julho de 2010.

Art. 4º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PAULO ROGÉRIO CAFFARELLI

ANEXO ÚNICO

Relação de cidades gêmeas de cidade estrangeira na linha de fronteira do Brasil (Anexo à Portaria MF 307, de 17 de julho de 2014, incluído pela Portaria MF 320, de 22 de julho de 2014)

Municípios Estado

Assis Brasil Acre

Brasiléia Acre

Epitaciolândia Acre

T a b a t i n g a Amazonas

Oiapoque Amapá

Bela Vista Mato Grosso do Sul

Corumbá Mato Grosso do Sul

Mundo Novo Mato Grosso do Sul

Ponta Porã Mato Grosso do Sul

Ponto Murtinho Mato Grosso do Sul

Foz do Iguaçu Paraná

Guaíra Paraná

Guajará - Mirim Rondônia

Bonfim Roraima

Pacaraima Roraima

Aceguá Rio Grande do Sul
Barra do Quaraí Rio Grande do Sul
Chuí Rio Grande do Sul
Itaqui Rio Grande do Sul
Jaguarão Rio Grande do Sul
Porto Xavier Rio Grande do Sul
Quaraí Rio Grande do Sul
Santana do Livramento Rio Grande do Sul
São Borja Rio Grande do Sul
Uruguaiana Rio Grande do Sul
Dionísio Cerqueira Santa Catarina

ANEXO H - Declaração da Secretaria Nacional de Turismo do Paraguai.

NOV21 Senatur declaró “De Interés Turístico Nacional” la realización del Black Friday del 28 de noviembre

Escrito por UNIDAD DE COMUNICACIÓN-SENATUR.

La Secretaría Nacional de Turismo emitió la Resolución N° 1161/14 por la cual declara “**De Interés Turístico Nacional**” la realización del “**Black Friday**” el viernes 28 de noviembre de 2014, en consideración al objetivo de mejorar las ventas comerciales, reactivar lugares puntuales en el sentido socioeconómico y que redunde en beneficio de la industria turística del Paraguay.

La SENATUR también tuvo en cuenta que este evento motivará el desplazamiento de gran número de compradores venidos de distintos lugares del país y de ciudades cercanas a la frontera.

El Black Friday del 28 de noviembre se iniciará desde tempranas horas de la mañana, con la participación de numerosos comercios adheridos que anuncian la aplicación de apreciables descuentos con un promedio de 30% al 70 % sobre el valor de sus mercaderías y servicios ofertados.

El considerando de la Resolución Ministerial señala que el evento será de máxima atracción no sólo para los asuncenos, sino también para los habitantes de distintas ciudades del país, que buscarán aprovechar los descuentos y, a la vez, generar un gran movimiento en todos los ámbitos del sector turismo.

El evento cuenta con el apoyo promocional de importantes medios de comunicación.

UNIDAD DE COMUNICACIÓN-SENATUR

ANEXO I - Memorando de entendimento entre municípios fronteiriços. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.



MEMORANDO DE ENTENDIMENTOS ENTRE OS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE PONTA PORÃ (BRASIL) E PEDRO JUAN CABALLERO (PARAGUAI)

As Prefeituras Municipais de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), juntamente referidas como Participantes e, individualmente, como Participante;

TENDO EM VISTA que os Municípios de Ponta Porã (localizado no lado brasileiro) e Pedro Juan Caballero (localizado no lado paraguaio) são Municípios fronteiriços integrados sem separação física natural ou Municípios-gêmeos;

CONSIDERANDO o princípio da sadia qualidade de vida, previsto no Princípio 1 da Convenção do Rio de Janeiro de 1992;

CONSIDERANDO o princípio da cooperação entre os Estados para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre, previsto no Princípio 7 da Convenção do Rio de Janeiro de 1992 e reforçado pela Declaração da Rio+20;

CONSCIENTES de que os Estados devem cooperar na promoção de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de forma a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental e que as medidas internacionais relativas a problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, na medida do possível, basearem-se no consenso internacional, nos termos do Princípio 12 da Convenção do Rio de Janeiro de 1992;

MEMORANDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS MUNICIPIOS FRONTEIRIZOS PEDRO JUAN CABALLERO (PARAGUAY) Y DE PONTA PORA (BRASIL)

Las Prefectura Municipal de Ponta Pora (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay), juntamente referidas como Participantes e, individualmente, como Participante;

TENIENDO EN VISTA que los Municipios de Ponta Pora (localizado en el lado brasileiro) y Pedro Juan Caballero (localizado en el lado Paraguayo) son Municipios fronterizos integrados sin separación física natural son Municipios-gemelos;

CONSIDERANDO que el principio de una sana calidad de vida, previsto en el Principio 1 de la Convención de Rio de Janeiro de 1992;

CONSIDERANDO que el principio de Cooperación entre los Estados para la conservación protección y restauración de la salud y la integridad del ecosistema terrestre, previsto en el Principio 7 de la Convención de Rio de Janeiro de 1992 y reforzado por la Declaración de Rio +20;

CONCIENTES de que los Estados deben cooperar en la promoción de un sistema Internacional abierto y favorable, propicio para el crecimiento económico y un desenvolvimiento sustentable de los países, de forma a possibilitar el tratamiento más adecuado a los problemas de degradación del ambiente y que las medidas internacionales relativas a problemas ambientales transfronterizos o globales deben en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional, en los términos del Principio 12 de la Convención de Rio de Janeiro de 1992;



JWIN



LEVANDO EM CONSIDERAÇÃO que as autoridades nacionais devem procurar promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, na forma do Princípio 16 da Convenção do Rio de Janeiro de 1992;

CONVENCIDOS de que os Estados devem adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população, como previsto no Princípio 13 da Declaração de Estocolmo de 1972;

CONVENCIDOS de que os Estados devem tomar medidas necessárias para garantir que a gestão de resíduos perigosos e outros resíduos, inclusive seu movimento transfronteiriço e depósito, seja coerente com a proteção da saúde humana e do meio ambiente, independentemente do local de seu depósito;

ATENTANDO para o disposto no Acordo de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seus Depósitos e aos diversos acordos internacionais que abordaram a questão da proteção e preservação do meio ambiente em relação ao trânsito de bens perigosos;

CONSIDERANDO a importância da gestão adequada dos resíduos sólidos para as três dimensões do desenvolvimento sustentável, estabelecida pela Declaração da Rio+20;

AMPARADOS pelo Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul e, sobretudo, pelo Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil

TENIENDO EN CONSIDERACIÓN que las autoridades nacionales deben procurar promover la internalización de los costos ambientales en el uso de instrumentos económico en la forma del Principio 16 de la Convención de Rio de Janeiro de 1992;

CONVENCIDOS de que los Estados deben adoptar un enfoque integrado y coordinado de Planificación de su desenvolvimiento, de modo que quede asegurada la compatibilidad entre el desarrollo y sus necesidades de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población, como lo establece el Principio 13 de la Declaración de Estocolmo de 1972;

CONVENCIDOS de que los Estados deben tomar medidas necesarias para garantizar que la gestión de residuos peligrosos y otros residuos, inclusive su movimiento transfronterizo y depósito, sea coherente con la protección de la salud humana y el medio ambiente, independentemente del local de su depósito;

ATENDIENDO a lo dispuesto en el Convenio de Basilea Acuerdo sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su Deposito en los diversos acuerdos internacionales que abordan el tema de protección y preservación del medio ambiente en relación al tránsito de bienes peligrosos;

CONSIDERANDO la importancia de la gestión adecuada de los residuos sólidos para las tres dimensiones del desarrollo sustentable, establecida en la Declaración de Rio+20;

AMPARADOS por el Acuerdo-Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur y, sobre todo en el Acuerdo de Cooperación Técnica entre



e o Paraguai de 1987, bem como pelas suas respectivas leis e políticas nacionais de resíduos sólidos; e

ATENTOS para a importância dos mecanismos de governança local e, neste ponto, dos Municípios na gestão dos resíduos sólidos tanto no Brasil quanto no Paraguai:

RESOLVEM:

Art. 1º Formalizar a manifestação de interesse em dar uma solução conjunta ao problema socioambiental decorrente da gestão inadequada dos resíduos sólidos em seus respectivos territórios.

Art. 2º Levar adiante as tratativas perante os Estados Nacionais (Brasil e Paraguai) para viabilizar a gestão conjunta de um Complexo para Tratamento de Resíduos Sólidos na linha de fronteira entre Brasil e Paraguai, nos limites dos municípios de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, para dar aos resíduos sólidos gerados pelas localidades destinação ambientalmente adequada de forma a minimizar os graves problemas sociais, ambientais e de saúde pública decorrentes da atual forma de gestão dos resíduos sólidos.

Art. 3º O Município de Ponta Porã compromete-se, especificamente, a levar adiante perante o Estado do Mato Grosso do Sul e as instâncias competentes no Governo Federal brasileiro o entendimento com o Município paraguaio de Pedro Juan Caballero, objeto do presente memorando, com vistas à gestão conjunta de um Complexo para Tratamento de Resíduos Sólidos na linha de fronteira.

Brasil y Paraguay de 1987, así como sus respectivas leyes y políticas nacionales de residuos sólidos; y

CONCIENTES de la importancia de los mecanismos de gobernanza local, y en este punto los Municipios en la gestión de residuos sólidos tanto en Brasil como en Paraguay:

RESUELVEN:

Art. 1º Formalizar la manifestación de interés en dar una solución conjunta a un problema socio ambiental resultante de la gestión inadecuada de residuos sólidos en sus respectivos territorios.

Art. 2º Llevar adelante las tratativas ante los Estados Nacionales (Brasil y Paraguay) para la viabilización de la gestión conjunta de un Complejo para Tratamiento de Residuos Sólidos en la línea de frontera entre Brasil y Paraguay, en los límites de los municipios de Ponta Pora y Pedro Juan Caballero, para dar a los residuos sólidos generados por esas localidades un destino ambientalmente adecuado de forma a minimizar los graves problemas sociales, ambientales y de salud pública, producidos por la actual forma de gestión de residuos sólidos.

Art. 3º El Municipio de Ponta Pora se compromete específicamente a llevar adelante ante el Estado de Mato Grosso do Sur y a las instancias competentes del Gobierno Federal Brasileño el entendimiento con el Municipio Paraguayo de Pedro Juan Caballero, objeto del presente memorándum con vistas a la gestión conjunta de un Complejo de Tratamiento de Residuos Sólidos en la línea de Frontera.



JVIN



Art. 4º O Município paraguaio de Pedro Juan Caballero compromete-se a levar adiante perante o Departamento de Amambay e as instâncias competentes no Governo Central paraguaio o entendimento com o Município brasileiro de Ponta Porã, objeto do presente memorando, com vistas à gestão conjunta de um Complexo para Tratamento de Resíduos Sólidos na linha de fronteira em conformidade com a legislação ambiental e de fronteira vigentes nos respectivos países.

Art. 5º Os Participantes comprometem-se a atuar de forma conjunta nas obrigações exigidas perante os seus respectivos Governos Federal e Central a fim de possibilitar a construção do Complexo para Tratamento de Resíduos Sólidos na linha de fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.

Art. 4º El Municipio Paraguayo de Pedro Juan Caballero se compromete a llevar adelante ante Departamento de Amambay y las instancias competentes del Gobierno Central Paraguayo el entendimiento con el Municipio Brasileiro de Ponta Pora, objeto del presente memorándum con vistas a la gestión conjuntade un Complejo de Tratamiento de Residuos Sólidos en la línea de Frontera en conformidad con la legislación ambiental y de frontera vigente en los respectivos países.

Art. 5º Los participantes se comprometen a actuar de forma conjunta en las obligaciones exigidas por sus respectivos Gobiernos Federales y Central a fin de possibilitar la construcción del Complejo de Tratamiento de Residuos Sólidos en la Línea de Frontera entre Ponta Pora y Pedro Juan Caballero.

Pedro Juan Caballero / Ponta Porã, 05 de novembro de 2012.

Flávio Kayatt
Prefeito Municipal de Ponta Porã

Ciente/Enterado:

Secretário de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia

José Carlos Acevedo
Intendente de Pedro Juan Caballero

Secretario de Medio Ambiente
Gobernación de Amambay

ANEXO J – Ficha do Projeto Programa URBAL III – Linha internacional: união dos Povos.

FICHA DE PROYECTO PROGRAMA URBAL III



Nombre del Proyecto	Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia, para la gestión conjunta de ambas ciudades: Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil) con el apoyo de las experiencias de la Diputación de Málaga y de Paz y Desarrollo.
---------------------	--

1. Nombre de la Administración Líder:	Municipalidad de Ponta Porã (Brasil)	
2. Socios	Socio 1. Municipalidad de Pedro Juan Caballero, (Paraguay). Socio 2. Paz y Desarrollo ONGD, Delegación en Paraguay. Socio 3. Diputación Provincial de Málaga, (España).	
3. Colaboradores		
4. Lugar/es donde se desarrolla la acción:	Municipalidad de Ponta Porã (Brasil) Municipalidad de Pedro Juan Caballero, (Paraguay).	
5. Fecha de firma del contrato con la CE	20/11/2008	
6. Fecha de inicio de la acción	01/01/2009	
7. Fecha de fin de la acción prevista	31/12/2011	
8. Coste total de la acción	Financiación de la CE	Aporte del Proyecto

2.030.128,00 €	1.609.037,00 €	421.091 €
9. Resumen de la acción	El proyecto consiste en la acción conjunta de los municipios de Pedro Juan Caballero -Paraguay y Ponta Porã -Brasil, en la gestión de un proyecto de reurbanización de la franja fronteriza donde se encuentra	
	asentada la mayor parte de la población comercial de ambas ciudades, mejorando la precaria infraestructura de las casillas comerciales existentes en esa zona. El proyecto plantea fortalecer la relación de las organizaciones municipales, como así también de las asociaciones civiles que intervienen y habitan la frontera. Se propone involucrar a las comunidades de ambas ciudades, fomentando el dialogo e intercambiando conocimientos, experiencias y buenas prácticas y estimulando la acción conjunta de los municipios de ambas ciudades fronterizas.	
10. Objetivo General	Mejorada las condiciones de vida en un ambiente armónico y saludable de los habitantes del municipio de Pedro Juan Caballero Dpto. del Amambay, República del Paraguay y de Ponta Porã, ciudad del estado de Mato Grosso do Sul, República Federativa del Brasil promoviendo la gestión conjunta de las ciudades gemelas entre ambos municipios y sus ciudadanos, con la cooperación de las experiencias europeas aportadas por la Diputación Provincial de Málaga y la ONGD Paz y Desarrollo. (España).	
11. Objetivos Específicos	Re urbanizado el espacio común entre las dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia, para la gestión conjunta de ambas ciudades: Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil) con el apoyo de las experiencias de la Diputación Provincial de Málaga y Paz y Desarrollo	
12. Resultados previstos	<p>R1- Fortalecida en sus derechos y obligaciones la sociedad civil fronteriza.</p> <p>R2- Fortalecido el sistema de gestión administrativa de los municipios.</p> <p>R3- Mejorada y preurbanizada la infraestructura de la franja Fronteriza.</p> <p>R4 Sensibilización e intercambio de experiencia UE – AL.</p>	

13. Beneficiarios directos	<p>Funcionarios administrativos: 160</p> <p>Comerciantes legales: 300 Comerciantes informales: 750</p> <p>Comités Barriales: 1.000</p>
	Total beneficiarios/as directos/as: 2.210
14. Beneficiarios indirectos	<p>Habitantes de ambas ciudades:</p> <p>Ponta Porã (72.207 personas) y Pedro Juan Caballero (93.593 personas).</p>
15. Sectores de actividades	Dimensión territorial: Reducción de los desequilibrios territoriales, ordenamiento territorial, desarrollo productivo.
16. Dimensiones clave de la cohesión social.	<p>Proyecto multidimensional:</p> <p>-La dimensión territorial. La reducción de desigualdades entre zonas y regiones, apoyar políticas públicas de cohesión territorial e integración regional, a través de la ordenación y gestión/planificación territorial y la cooperación transfronteriza.</p> <p>-La dimensión institucional, para el fortalecimiento de instituciones: municipalidades.</p>
17. Aportes a la cohesión social en los lugares donde se desarrollan las actividades	El mayor impacto se dará en la mejora de los mecanismos de integración de las sociedades de ambas ciudades, a saber, canales de comunicación, fomento del comercio y reconocimiento de ventajas mutuas
18. Vínculo con políticas existentes	<p>Brasil: “Programa de desenvolvimento de faixa de fronteira” (PDDF - Iniciado en 2007)</p> <p>Acciones conjuntas entre Brasil y el municipio de Pedro Juan: en la lucha contra el dengue sobre todo manteniendo las ciudades limpias, y en especial la línea céntrica de alto nivel de actividad donde se detectaron los criaderos más grandes del vector del dengue.</p>

19. Articulación con otros niveles de Gobierno	<p>-Parlamento Internacional Municipal (PARLIM)</p> <p>-Comité de Fronteras formado por cónsules de ambos países y los intendentes de ambos municipios y personal capacitado del estado y del sector privado.</p> <p>-Gobierno Central de Brasil</p>
20. Rol de los socios en AL	Municipio de Ponta Porã: coordinación general del proyecto (administrativa y financiera).
	Municipalidad de Pedro Juan Caballero aportará la supervisión y colaborará en las obras que se vea involucrada. Asimismo será receptora y gestora de fondos del proyecto encaminados a la ejecución de actividades
21. Rol de los socios UE	<p>La Diputación Provincial de Málaga pondrá al servicio su experiencia en temas de urbanismo y municipalismo mediante el envío de expertos, y al final del Proyecto realizará jornadas de sensibilización en España para que se conozcan las sinergias entre gobiernos de los tres países para aumentar la calidad de vida de países de América del Sur.</p> <p>Paz y Desarrollo realizará el levantamiento de datos para el seguimiento de las actividades, como así también control de las fuentes de verificación y de la ejecución presupuestaria conforme al proyecto presentado e impartirá la formación sobre el manejo de instrumentos de seguimiento al equipo gestor.</p>

ANEXO K - Relatório do Projeto Programa URBAL III – Linha internacional: união dos Povos.

Línea Internacional. Unión de dos pueblos

Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia

“El programa nos permitió integrar, aprender y cooperar con un conjunto de proyectos que van más allá de Línea Internacional, pero que tratan de temáticas extremadamente importantes para nuestro territorio, abriendo las puertas para nuevas iniciativas en esta frontera Brasil/Paraguay, que pasa a ser, en Brasil, referencia entre las experiencias de cooperación internacional, por parte de gobiernos locales”

Roberto Winters Steil. Coordinación Línea Internacional. Prefeitura de Ponta Porã (Brasil)



Coordinación: Prefeitura de Ponta Porã (Brasil)

Lugares donde se desarrolla la acción: ③

③ Prefeitura de Ponta Porã (Brasil)

③ Pedro Juan Caballero (Paraguay)

www.proyectolineainternacional.org

Principales resultados del proyecto

- Más de **2.231 beneficiarios directos** entre los dos territorios.
- **673 comerciantes** informales censados.
- Realizado **diagnóstico participativo** con 300 comerciantes informales.
- **344 funcionarios capacitados**.
- **181 funcionarios y comerciantes** capacitados en el intercambio de experiencias en gestión de espacios públicos.
- **490 miembros de comisiones barriales** capacitados en cuidado de espacios públicos, participación ciudadana y género.
- **360 “casillas”** de venta construidas.
- **150 comerciantes informales capacitados** en gestión administrativa.
- **3 legislaciones** municipales creadas/modificadas.
- **8 intercambios de experiencias** con otras administraciones locales/regionales de URB-AL III.



Principales impactos en relación a los objetivos del Programa (contribución a la cohesión social)

- Incorporación de la franja fronteriza en la **Ley de Uso y Ocupación del Suelo Urbano** de Ponta Porã.
- Aprobado el **Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano** de Pedro Juan Caballero.

- **Aprobada la ordenanza** para el mobiliario urbano y usufructo de las nuevas “casillas” en la franja fronteriza, **con discriminación positiva para la mujer** en nuevas asignaciones.
- **Fortalecimiento del Parlamento Internacional Municipal (PARLIM)**, con representantes de las dos cámaras legislativas.
- **Previsión de monto destinado a género** en los presupuestos del 2013 en la Municipalidad de Pedro Juan Caballero.
- Instalación de **oficina para proyectos de cooperación** en ambos municipios.

Más allá de URB-AL III: estrategias de sostenibilidad

- En la **ordenanza** de Pedro Juan Caballero ya se establecen los mecanismos de relación entre los casilleros y la propia Municipalidad, de modo que se **asegura la participación y relación entre administración y beneficiarios**.
- Las **nuevas oficinas de proyectos de cooperación** son el inicio de una nueva forma de trabajo que dará continuidad no sólo a éste proyecto sino a la metodología de procedimientos asimilada.
- Ambas municipalidades están **comprometidas presupuestariamente** a finalizar el proceso iniciado.

Políticas públicas impulsadas o fortalecidas por el proyecto

Territorio	País	Política pública local
Prefeitura de Ponta Porã	Brasil	Política de ordenamiento territorial, de fortalecimiento institucional y de participación ciudadana. Estas tres políticas forman parte de una estrategia de política de cooperación transfronteriza.
Pedro Juan Caballero	Paraguay	Políticas de ordenamiento territorial y de fortalecimiento institucional como parte de una estrategia de política de cooperación transfronteriza.



Objetivo del proyecto

Mejorar el funcionamiento urbano del espacio transfronterizo de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay), reforzando la participación ciudadana, la construcción de una identidad común y el fortalecimiento de la legitimidad de los gobiernos locales.

Socios del proyecto

- ③ Prefeitura de Ponta Porã (Brasil)
- ③ Municipalidad de Pedro Juan Caballero (Paraguay)
- ③ Diputación de Málaga (España)
- ③ Paz y Desarrollo ONGD (España)

Duración del proyecto: enero de 2009 – noviembre de 2012

Presupuesto total del proyecto: 2.030.128 euros

Imagen virtual del proyecto en el territorio de actuación



“URB-AL III ha permitido dar fuerza al proyecto y llevarlo mucho más allá de las instancias locales para que las políticas locales se apropien de palabras que hasta ahora eran nuevas como cohesión social. Los intercambios con otras políticas locales o conocer las experiencias con otros territorios han sido básicos para la apropiación de los conceptos y la fortaleza mayor del propio proyecto en el territorio”

Andreu Pont. Coordinador técnico del proyecto (Paz y Desarrollo ONGD)

Materiales audiovisuales disponibles:

- ③ Vídeo presentación del proyecto Línea Internacional. [Ver aquí](#)
- ③ Documental sobre resultados e impactos URB-AL III. Ver [aquí](#)



ANEXO L - Diário Oficial do Município de Ponta Porã n.º 1005. – Convênio de Co-Responsabilidade. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.



Diário Oficial

Órgão de Divulgação Oficial do Município

de Ponta Porã

Criado pela Lei Complementar Nº 15 de 02/07/2004
Ponta Porã-MS, 02 de Março 2010

Edição 1005

R\$ 1,00

Poder Executivo

Extratos

CONVÊNIO DE CO-RESPONSABILIDADE

DATA: 01/02/2010

PARTES: Município de Ponta Porã MS (Brasil) representado pelo Prefeito Municipal Flávio Kayatt, ONGD Paz y Desarrollo (Espanha) representada por Suzana Matilde Enriqueta Bohé e Gobernación Del XIII Departamento de Amambay (Paraguai) representado pelo governador Departamental Juan Bartolomé Ramírez Brizuela.

OBJETO: “Fortalecimento da gestão integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, para o desenvolvimento sustentável da população dos departamentos de Concepción e Amambay, República do Paraguai e do Estado de Mato Grosso do Sul” em atendimento ao Contrato de Subvenção DCI – NSAPVD/2009/201-790

Valores:

PyD		G.Amambay		Ponta Porã		Total
Aporte União Européia	Aporte local contrapartida	Aporte União local Européia	Aporte local contrapartida	Aporte local Européia	Aporte União contrapartida	
472.428,00€	73.400,00€	624.566,00€	31.228,00€	901.006,00€	162.264,00€	2.264.892,00€

Vigência: 36 meses.

ANEXO M - Diário Oficial do Município de Ponta Porã n.º 0881. Convênio de Co-responsabilidade. Ponta Porã e Pedro Juan Caballero.



Diário Oficial

Órgão de Divulgação Oficial do Município

de Ponta Porã

Criado pela Lei Complementar Nº 15 de 02/07/2004
Ponta Porã-MS, 18 de agosto 2009

Edição 0881

R\$ 1,00

Poder Executivo Extratos

N.º DO CONTRATO: DCI-NSAPVD/2008/170-037

DATA: 15/12/2008

PARTES: Contratante: Comunidade Européia, representada pela Comissão das Comunidades Europeias representada pelo Encarregado de Negócios a.i. Juan Victor Monfort e Beneficiário: a Asociación por la Paz y el Desarrollo representada José A. Rodríguez Ruiz, Diretor Adjunto.

OBJETO: Projeto "Fortalecida a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e melhoradas as condições de vida dos habitantes do município de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay, República do Paraguai e de Ponta Porã, cidade do Estado de Mato Grosso do Sul, República Federativa do Brasil".

CUSTO DA AÇÃO: 903.247 € (novecentos e três mil, duzentos e quarenta e sete euros)

CONVENIO DE CO-RESPONSABILIDADE

DATA: 27/03/2009

PARTES: Município de Ponta Porã MS (Brasil) representado pelo Prefeito Municipal Flávio Kayatt, ONGD Paz y Desarrollo (Espanha) representada por Suzana Matilde Enriqueta Bohé e Município de Pedro Juan Caballero (Paraguai) representado pelo Prefeito Municipal José Carlos Acevedo Quevedo.

OBJETO: Projeto "Fortalecida a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e melhoradas as condições de vida dos habitantes do município de Pedro Juan Caballero, Departamento de Amambay, República do Paraguai e de Ponta Porã, cidade do Estado de Mato Grosso do Sul, República Federativa do Brasil". em atendimento ao Contrato de Subvenção – Ajudas Exteriores da Comunidade Européia: DCI-NSAPVD/2008/170-037 Valores:

PYD		PJC		Ponta Porã		Total
Aporte União Européia	Aporte local contrapartida	Aporte União Européia	Aporte local contrapartida	Aporte União Européia	Aporte local contrapartida	
204.640,00€	83.000,00€	241.789,50€	92.400,00€	209.160,50€	72.257,00€	903.247,00€

Vigência: 24 meses.

ANEXO N – Entrevistas realizadas.

ABREU, Sandra. Ex-Secretária de Meio Ambiente do município de Santana do Livramento – RS e ex-assessora do Projeto URBAL-AI III Pampa. Entrevista realizada em Santana do Livramento – RS, em 05 de fevereiro de 2015.

CABRAL, Robson. Ex-Secretário de Meio Ambiente do município de Santana do Livramento – RS e ex-assessor do Projeto URBAL-AI III Pampa. Entrevista realizada em Porto Alegre – RS, em 03 de fevereiro de 2015.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Entrevista realizada em Porto Alegre – RS, em 04 de fevereiro de 2015.

DORFMAN, Adriana. Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Entrevista realizada em Porto Alegre - RS, em 07 de fevereiro de 2015.

FORTUNATO, Avelar Batista. Professor do Curso de Economia na Universidade Federal do Pampa. Entrevista realizada em Santana do Livramento – RS, em 05 de fevereiro de 2015.

MACHADO, Wainer Viana. Ex-Prefeito do município de Santana do Livramento – RS. Entrevista realizada em Santana do Livramento – RS, em 06 de fevereiro de 2015.

NUÑEZ, Tarson. Ex-assessor para Assuntos de Relações Internacionais do Governo do Rio Grande do Sul. Entrevista realizada em Porto Alegre – RS, em 04 de fevereiro de 2015.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Professor Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Professor do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UFMS. Entrevista realizada em Campo Grande – MS, em 13 de novembro de 2013.

PRADO, Hélio Gouvêa. Chefe da Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Entrevista realizada no Rio de Janeiro, em 20 de dezembro de 2015.

PEIXOTO, Alexandre Bastos. Coordenador Geral de Programas Macro-Regionais do Ministério da Integração Nacional. Entrevista realizada em Brasília - DF, em 05 de agosto de 2014.

SADECK, Bruno. Assessor internacional da Subchefia de Assuntos Federativos e Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Pelotas. Entrevista realizada em Brasília - DF, em 06 de agosto de 2014.

STEIL, Roberto Winter. Ex-Coordenador técnico do Projeto URBAL-AI III Linea Internacional no município de Ponta Porã – MS. Entrevista realizada em Ponta Porã – MS, em 20 de janeiro de 2015.