

Volume 06 | Número 12 | Agosto - Dezembro 2017



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

Fronteiras, Integração Regional  
e Paradiplomacia





# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

**EXPEDIENTE V. 6, N. 12 – jul./dez., 2017**

**Editores:**

Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)  
Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

**Equipe Monções:**

Gracia Sang A Yang Lee  
Paulo Cesar dos Santos Martins

**Capa:** Gracia Sang A. Yang Lee

**Diagramação e Edição da Capa:** Gracia Sang A. Yang Lee

**Logomarca:** Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

**Conselho Editorial:**

O corpo do Conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)  
Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)  
Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)  
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)  
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)  
Me. Douglas Policarpo (UFGD)  
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)  
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)  
Dr. João Nackle Urt (UFGD)  
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)  
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)  
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)  
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)  
Dra. Simone Becker (UFGD)  
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)  
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

### **Conselho Consultivo:**

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em Relações Internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)  
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)  
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)  
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)  
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)  
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)  
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)  
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)  
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)  
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)  
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)  
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)  
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)  
Me. Katuscia Moreno Galhera (UNICAMP/PENN STATE)

**Diagramação:** Paulo Cesar dos Santos Martins

**Editoração:** Paulo Cesar dos Santos Martins

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

**ISSN: 2316-8323**

**Contato:**

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais  
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS. Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460  
E-Mail: [revistamoncoes@ufgd.edu.br](mailto:revistamoncoes@ufgd.edu.br)



## **FRONTEIRAS, INTEGRAÇÃO E PARADIPLOMACIA**

As relações internacionais são permeáveis 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.

Acompanhando as mudanças globais ocorridas nas últimas décadas, novos atores se beneficiam das ações cooperativas internacionais, dos novos ambientes decisórios e de políticas públicas nacionais que buscam a inserção e a indução nestes novos espaços. Desta maneira, as entidades subnacionais têm-se qualificado cada vez mais para participar das oportunidades ofertadas neste cenário, a descentralização das ações e a ampliação o rol de atores desta relação.

Ao passo que os Estados, sem colocar as suas soberanias em xeque, promovem ações de cooperação que vão além de suas fronteiras, aplicam critérios compatíveis, criam conexões internacionais. 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, 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 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. Neste intuito, advogamos a ideia da fronteira como um espaço de cooperação, construção de proximidade de estados e entidades subnacionais e que sejam um ambiente de convivência e contato entre as nações. Na tentativa de compreender a interação promovida pelas entidades subnacionais em área de fronteira, ao longo deste dossiê notamos a presença de um conceito proposto principalmente em estudos e pesquisas focados na América Latina e na Europa, mas também apresentamos perspectivas africanas, o que torna o número desta revista, ainda mais interessante.

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.

Surgem as cidades-gêmeas, conceito da geografia política, incorporado pelos estudos fronteiriços, para classificar as cidades onde a verdadeira integração transfronteiriça acontece, principalmente na promoção de respostas locais em torno da necessidade de convivência pacífica, dentro de um ambiente cooperativo. 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 e o fortalecimento de ofício da integração regional.

A busca por uma coesão territorial, importante para o desenvolvimento estratégico de suas regiões, 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 plano do Mercosul, a paradiplomacia, ou seja, cooperação promovida entre entidades subnacionais situadas na linha de fronteira, ganha força e passou a ser patrocinada, mas ainda carecendo de maior atenção. 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, 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.

Uma ação mais propositiva do governo federal brasileiro é necessária neste contexto, pois a fronteira é um espaço fértil e um *locus* propício para a integração e cooperação das entidades subnacionais, mesmo que a constatação as políticas públicas mostrem 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 fronteira 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. O período colonial que atravessou o Brasil ficou caracterizado pela expansão territorial pós-Tordesilhas, 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 fundamentais. 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.

Ao passar das décadas, passou-se de uma noção de fronteira estrita de segurança nacional a outra de fronteira como segurança e cooperação. Com a nova configuração do Estado brasileiro foi possível vivenciar uma 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 se apresenta 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.

A busca permanente de espaço na agenda nacional é essencial para tirar as políticas fronteiriças de uma agenda institucional de segundo plano, pois os programas de cooperação fortalecem o processo de integração regional e minimizam 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 da paradiplomacia e 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.

## REFERÊNCIA

PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Íthala, 2015.

### **TOMAZ ESPÓSITO NETO**

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e Coordenador da Cátedra Jean Monnet (UFGD).

### **HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO**

Doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e Coordenador Adjunto da Cátedra Jean Monnet (UFGD).



## **ENTREVISTA COM EMBAIXADOR JOÃO GOMES CRAVINHO REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL**

### **ENTREVISTADORES**

#### **TOMAZ ESPÓSITO NETO**

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e Coordenador da Cátedra Jean Monnet (UFGD).

#### **HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO**

Doutor em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados e Coordenador Adjunto da Cátedra Jean Monnet (UFGD).

**Revista Monções - O senhor poderia falar sobre a sua trajetória acadêmica e profissional e quais são os desafios de ser o representante da delegação aqui no Brasil?**

**João Gomes Cravinhos** – Bom, minha trajetória é uma trajetória inesperada. Não é uma carreira habitual, porque eu tenho umas mudanças que, enfim, foram frutos do acaso, de circunstâncias particulares.

Comecei com uma carreira acadêmica. Fiz um Doutorado em Oxford. Depois, fui para a Universidade de Coimbra. Comecei a lecionar. Fui um dos dois fundadores do curso de Relações Internacionais da Universidade de Coimbra, em 1995. É, nesse contexto, que, ocasionalmente, eu comecei a escrever textos de opinião em jornais. Em 2005, ocorreu uma inflexão inesperada no meu percurso, como professor universitário. Em março de 2005, fui convidado para ir para o governo, como Vice-Ministro, Secretário de Estado de Negócios Estrangeiros e da Cooperação do Governo de Portugal. Fiquei nessa



circunstância durante 6 anos e tomei muito gosto pela carreira diplomática. Em 2011, a União Europeia criou o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Com a proximidade do fim do governo português, surgiu, de repente, a possibilidade de me candidatar para postos no SEAE.

Eu me candidatei a embaixador da União Europeia na Índia. Eu tinha uma ligação afetiva/pessoal, com a Índia. Quando eu era um jovem idealista, fui para a Índia trabalhar numa organização não governamental. Eu achava que poderia mudar o mundo, e a Índia parecia um bom local para começar a mudar o mundo. O mundo mudou pouco. A Índia muito menos. Eu, no entanto, aprendi muito com essa experiência. Enfim, eu me candidatei e fui selecionado para Embaixador da União Europeia na Índia. Fiquei lá até julho de 2015.

Em 2015, o posto de Embaixador da União Europeia no Brasil vagou. Tendo em vista, a minha experiência anterior na Índia, candidatei-me a este posto no Brasil. Desde então, eu sou o Embaixador da União Europeia no Brasil.

Pode-se dizer que me tornei um diplomata por “acidente”. A vida nos traz surpresas. Felizmente essas foram surpresas muito positivas, muito enriquecedoras. As minhas funções aqui se beneficiam bastante as minhas experiências anteriores, da minha vida acadêmica, também da minha vida política no governo. Porque, são experiências que me permitem olhar para este trabalho aqui no Brasil, com outros olhos. Espero que isso se reflita na qualidade do trabalho, obviamente este é o objetivo, foi assim que eu disse nas entrevistas que ia ser, portanto foi assim que fui selecionado.

A delegação da União Europeia representa a Comissão Europeia e o Conselho Europeu. A Comissão Europeia é o “Poder Executivo” da União Europeia, a qual é composta pelas diferentes Direções Gerais. Estas são equivalentes aos Ministérios num país. Por exemplo, temos a Direção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, a Direção Geral de Energia, entre outros.

O Conselho Europeu representa o nível mais elevado de cooperação dos 28 Estados-membros da União Europeia. O Tratado de Lisboa, firmado em 2007 e, em vigor desde 2009, reformou as atribuições do Conselho. Por isso, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, os meus antecessores no cargo eram chamados de delegados da Comissão Europeia, pois representavam apenas a



Comissão Europeia. Não representavam os países reunidos do Conselho Europeu.

As minhas cartas credenciais, foram assinadas pelo Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker e pelo Presidente do Conselho Europeu, o Donald Tusk. Portanto, tenho duas assinaturas nas cartas credenciais, porque eu represento as duas instituições.

A representação tem 60 funcionários no Brasil. Dois terços deles são pagos pelo lado da Comissão Europeia. Outro terço é pago pelo Conselho Europeu. Eu também tenho funcionários especializados nas diferentes áreas, tais como na seção política, na seção econômica, entre outros. Portanto, há um leque alargado de matérias que são tratados aqui, que representam as matérias do nosso relacionamento bilateral da União Europeia no Brasil.

**RM - Em 2017, o Tratado de Roma (1957) completou 60 anos. Qual é o balanço que o senhor faz do processo de integração europeu? Quais foram os sucessos, os fracassos? E quais são os desafios a serem enfrentados?**

JGC - São imensos, quer dizer, a lista é grande qualquer que seja o tipo dos sucessos, dos fracassos, das dificuldades e das surpresas. Isto é, se nós pensarmos, em março de 1957, quando foram assinados os Tratados de Roma (Tratado das Comunidades Econômicas e o Tratado da EURATOM). Acho que, em 1957, ninguém imaginaria a velocidade da evolução cooperação entre os membros da União Europeia.

O processo de integração é um processo surpreendente. É um processo muito mais profundo, com muito maior impacto do que se imaginava nos anos 50. Acho que é uma das grandes surpresas da história mundial do século XX. Portanto o primeiro ponto, a escala e o nível de integração foram muito superiores ao imaginado.

Segundo ponto, o processo de integração europeia demonstra que a União Europeia acompanha as necessidades históricas do momento em particular, seja numa fase inicial, seja na expansão suave do mercado único.



Pouco depois da queda do Muro de Berlim (1989), o Tratado Maastricht (1992) foi necessário para propiciar as condições de uma reintegração política no continente que se daria dentro do projeto Europeu. Os países que, faziam parte do bloco soviético, como Polônia, Hungria, Bulgária, Romênia, entre outros tinham aspirações legítimas para pertencer ao projeto europeu.

O projeto europeu, para tanto, teve de se refundar completamente. A única solução foi avançar. A União Europeia, muitas vezes, é atravessada por impulsos contraditórios que funcionam dando algum equilíbrio, algum ímpeto para a frente, e que é a fórmula do aprofundamento mais alargamento e do aprofundamento com alargamento.

O projeto da União Econômica e Monetária surge nesse momento, exatamente para dar novas dimensões de aprofundamento necessário para equilibrar o alargamento. Pode-se citar, a criação do Euro, a moeda comum da maioria dos países da União Europeia, e o início de um processo de integração no conjunto grande de áreas em todo o território europeu. Esse processo fez com que muitas decisões, a serem tomadas em Bruxelas em vez de nas capitais dos Estados-membros da União Europeia. Portanto, esse foi um processo que vai até os dias de hoje. O processo entra em uma crise a partir dos seus 50 aos 60 anos de existência, que culmina com o referendo do brexit (2016). Afinal, o brexit, ainda não aconteceu, acontecerá em 2019.

O brexit, no sentido voto do referendo, é par de outros desenvolvimentos no cenário internacional, como por exemplo, a eleição do presidente Trump nos Estados Unidos, que coloca em causa o modelo de globalização no qual a União Europeia tinha sido uma grande defensora. Ademais, a emergência da China e, em menor grau, de outros países como o Brasil e a Índia, colocou uma crise de confiança no projeto europeu.

Essa crise de confiança de algum modo foi superada pela convicção de que a União Europeia deve, por meio de novas propostas, responder aos desafios vindos de diferentes partes do planeta, tais como: os ventos da concorrência asiática, os ventos das dúvidas sobre a globalização que vem dos EUA, as dúvidas sobre o próprio projeto europeu vindo do Reino Unido, entre outros



Persiste a consciência profunda que qualquer um dos nossos países é pequeno para os desafios da governança global, mas que em conjunto, quando conseguimos ter muita influência nesse plano internacional.

O histórico que eu faço é o histórico por etapas que passa por surpresas, passa por períodos de grande aceleração e aprofundamentos de integração, um período de dúvidas sobre o projeto e eu penso que essa próxima etapa que começa é uma etapa que vamos verificar nos próximos meses caminhos novos a serem claramente identificarmos. Existe uma convicção comum de que queremos ir por caminhos novos e queremos fazê-los juntos.

Existe também uma metodologia estabelecida para identificação desses caminhos novos, em andamento com o livro branco que coloca uma série de perguntas sobre possíveis caminhos futuros da União Europeia, cinco cenários distintos, seguido da publicação de cinco livros brancos centrais especializados ou sobre Europa social, o que significa como é que nós podemos em conjunto, trabalhar temáticas como juventude, emprego, etc.

Questões como a Europa da defesa, segurança da defesa, que é uma das grandes áreas do futuro da União Europeia, uma área pouco trabalhada até agora, por razões diversas. Muito embora fizesse parte dos primeiros primórdios do projeto europeu, com a Comunidade Europeia da Defesa que foi congelada após a não ratificação pelo Parlamento Francês. A ideia estava lá desde o início, agora está sendo retomada com bastante força.

Uma reflexão sobre União econômica e monetária que, a meu ver, passará por um aprofundamento da governança a nível da governança econômica e monetária com uma melhor co-responsabilização pela elaboração dos orçamentos, pela solução de dívidas, pela partilha de dívidas e também pela elaboração de políticas econômicas em comum. Portanto, vamos entrar em uma nova etapa de aprofundamento. Poderá haver um alargamento mais pontual, mas será o aprofundamento a tônica na minha opinião. Essa é a minha leitura de algo que é orgânico. Algo que está em construção. Digamos que estamos a navegar sem mapa. Nós próprios estamos a marchar hoje em dia, com uma autoconfiança que não existia digamos, a um ou a dois anos atrás.



### **RM - O senhor comentou sobre o brexit, como é esse processo de negociação da saída da Grã-Bretanha?**

JGC - Há algumas coisas que nós já sabemos e que estão estabelecidas e há outras dinâmicas penduradas para negociações. Depois de nove meses do resultado do plebiscito, o governo Britânico finalmente apresentou uma carta invocando o artigo 50. Não com o resultado do referendo traumático, mas com esta decisão, o processo das negociações poderá, finalmente, avançar. Até então, vivia-se num período de indefinição.

A partir de março de 2017, temos 24 meses para que o Brexit se conclua. O Brexit terá o processo de negociação em duas etapas. Uma primeira etapa que vai começar depois das eleições no Reino Unido, que é em 8 de junho, portanto, digamos que será fundamentada no mês de junho, uma primeira etapa terá a ver com a negociação dos termos de saída ou seja, os termos do divórcio. Uma segunda etapa, que só poderá começar quando a primeira etapa estiver bem avançada, em que se vai negociar os termos do novo relacionamento com o Reino Unido. É importante esse esclarecimento, é importante que haja clareza nos termos do divórcio antes de ver, antes de poder ver os termos da nova amizade que, esperamos que assim seja, pós divórcio.

Desde 1973, o Reino Unido passou a ser membro da Comunidade Europeia e agora do segmento da União Europeia. O Reino Unido teve um papel importante na criação daquilo que é hoje, a União Europeia, ao mesmo tempo que o Reino Unido é algo completamente diferente do que era a 44 anos atrás, para bem melhor. Portanto, as nossas identidades britânicas e europeias, são identidades e influenciadas umas pelas outras.

O divórcio não é uma simples saída de um sócio deixar de ser membro de um clube, a coisa é bem mais complicada do que isso. As nossas preces e expectativas unânimes, dos 27, para o berço do Reino Unido, é que a relação pós Brexit, seja uma relação muito próxima, talvez mais próxima do que existe com qualquer outro Estado. Esperamos que o processo de negociação não leve a outro resultado, caso isso ocorra, seria uma enorme pena. Nossa esperança é que a relação continue a ser uma relação muito próxima. Agora, não vai ser a relação que existe atualmente, como Estado-membro, contudo, há regras como,



por exemplo, do acesso ao mercado único, e, o Reino Unido, tem dado indicação que não está satisfeito com todas essas regras e com a circulação livre de pessoas. Nesse caso, é uma opção soberana, mas não pode estar no mercado único. Haverá, portanto, uma barreira tarifária, haverá barreiras alfandegárias de diferentes tipos, entre o Reino Unido e a União Europeia. Essa negociação sobre o relacionamento pós Brexit, vai ser muito influenciada pela negociação sobre os termos de saída. Então, será um processo difícil e intenso, mas espero que realizado em condições boas e em condições em que os negociadores de ambos os lados mantenham no horizonte grandes objetivos e não apenas na conjuntura imediata.

**RM -Terrorismo e refugiados são temas muito polêmicos na atual agenda internacional. Qual é o olhar da União europeia em relação aos refugiados a aos atos de terrorismo?**

JGC - Eu não faço uma ligação entre os dois, repare, nós estamos conversando dois dias depois do terrível atentado em Manchester em que 22 pessoas em um concerto foram mortas e mais 20 pessoas em estado grave no hospital devido a um ataque terrorista. Um ataque terrorista cometido, segundo as informações que nós temos atualmente, por um jovem nascido e criado nessa mesma cidade de Manchester. Não era um refugiado. Igualmente, no ano passado, os ataques que ocorreram em Bruxelas e em Paris, foram realizados por jovens nascidos e criados na França e na Bélgica. Não tem nada a ver com refugiados.

Claro que há políticos e demagogos que aproveitam de um contexto em que as pessoas sentem incertezas e preocupações perfeitamente legítimas porque não entendem este mundo complicado em que há de fato eventos que são extremamente difíceis de enquadrar e que dizem “vejam só, aconteceu essa coisa, vamos fechar as nossas fronteiras”. Vai se fechar as fronteiras quando as pessoas já estão dentro das nossas fronteiras? A coisa é muitíssima mais complexa.

No tocante aos refugiados, nós temos vários fatores que eu preciso equacionar em conjunto. Primeiro lugar, temos circunstâncias terríveis que levaram fluxos repentinos em grande escala de refugiados, principalmente a guerra da Síria e a





instabilidade política em outras partes do Oriente Médio, em particular o Iraque. Segundo, temos também situações de grande instabilidade política e precariedade econômica em outros países da nossa vizinhança como é o caso da Líbia. Temos também fluxos de imigrantes econômicos que chegam de outras partes do continente africano e, mesmo da Ásia mais longínqua, como os fluxos do Afeganistão e do Paquistão.

Ora, em 2015, houve uma pressão enorme em relação as fronteiras europeias com a entrada de cerca de um milhão e meio de refugiados, alguns migrantes econômicos, entre outros. Todos em busca de uma vida melhor, o que é perfeitamente razoável e legítimo. A saída encontrada é uma solução temporária, então o problema da globalização e os fluxos migratórios são, em grande parte causada pela globalização e tem acontecido no Mediterrâneo. Daqui 5 ou 10 anos, eu não sei donde vai acontecer. Só sei que haverá, pode ser em outra parte do planeta, provavelmente será em outra parte do planeta!

Agora, o que temos obrigação de saber fazer é: primeiro, distinguir entre refugiados e imigrantes econômicos porque as nossas obrigações são distintas em cada um dos casos. Temos que saber apoiar e integrar aqueles que entram na Europa, temos que saber distribuí-los pelo território europeu e isso implica conversas complicadas entre os países europeus. No meu entender, não é aceitável que alguns países da união europeia, com os valores que união europeia tem, digam simplesmente *“nós não vamos assumir nenhuma parte da nossa responsabilidade em relação a outras pessoas que vem de outras partes do planeta”*. Também, deve-se dizer de passagem que o próprio futuro da própria união europeia, dos países, depende de conseguirmos rejuvenescer nossa população e, qualquer economista ou demógrafo sério, saberá dizer que a Europa precisa de migrantes de outras partes do mundo.

Contudo, o contexto atual é de incertezas sobre um mundo em rápida mutação. Produz-se não só incertezas, como inseguranças em pessoas. Isto produz um “caos” em que proliferam e progridem alguns políticos mais demagógicos.

Estamos em maio de 2017 e eu creio que já passamos pelo pior em matéria de tentações demagógicas. Naturalmente, isso tem um impacto sobre a forma que os políticos lidam com a problemática das fronteiras de quem está dentro, de quem está fora e como é que nos absorvemos as pessoas vindas de outras



partes do mundo. Mas, dito isso, acredito que hoje há uma convicção a qual não existia há seis meses atrás. Existe a necessidade de combatermos esta analogia entre terrorismo e refugiados. Para tanto, é necessário respondermos com seriedade, com políticas claras que apoiem a inserção refugiados. No entanto, ao mesmo tempo, também é preciso dizer: a Europa não tem lugar pra todo mundo, não é possível absorver na Europa todos aqueles que gostariam de viver na Europa. Mas, alguns que atualmente lá vivem, é certeza que sim.

### **RM - Qual é a importância do Comitê de Regiões e da sociedade civil na formação das políticas da União Europeia?**

JGC - Bom, as duas temáticas são distintas. O Comitê de Regiões é importante e é significativo para nós porque lá estão representadas 350 entidades, que podem ser municípios, que podem ser aglomerações regionais, como, as províncias espanholas, as quais tem também uma grande autonomia. Há todo o conjunto de entidades subnacionais, mas que são promoventes de governança, cuja a voz tem que ser ouvida na elaboração de políticas. Muitas vezes, são essas entidades, mais até que os governos nacionais, que tem a responsabilidade de pôr em prática as políticas que são pensadas em Bruxelas. Então, a voz dessas entidades é absolutamente fundamental.

De forma alguma não estou a falar por exemplo, da política externa da União Europeia, na política de defesa da União Europeia, que são pensados a nível dos Estados-membros e das capitais, mas, em termos de quase todas as outras políticas, temos obrigação de ouvir as atividades que estão mais próximas dos cidadãos e assim, representam a voz direta dos cidadãos.

No caso das alterações climáticas, por exemplo, é, relativamente, fácil um país dizer “Sim senhor, nós assumimos uma meta que é de reduzir, não sei quantos por cento, as emissões de carbono até...”, mas quem é que vai fazer essa redução? Não é o Primeiro-Ministro sentar no seu gabinete. É em nível local, é o Presidente do município e em muitas vezes essas entidades que estão no comitê de organização. Então, para nossa realidade contemporânea, o Comitê das Regiões é absolutamente fundamental.



Em relação a sociedade civil, nossa convicção é que a democracia precisa ir se reinventando constantemente. Quando trabalhada no plano europeu, precisa absolutamente de ter é uma sociedade civil muito ativa, porque nós estamos habituados a exercer o nosso mais básico direito de cidadania, que é o direito ao voto. Estamos habituados a exercê-lo pensando no enquadramento nacional, ou as vezes, no enquadramento local, também nas eleições locais.

No projeto europeu, nós precisamos, não apenas do Parlamento Europeu - em que todos os eleitores europeus podem votar -, mas devemos pensar no projeto democrático. Temos de pensá-lo por meio do envolvimento ativo em todos os momentos de elaboração de políticas públicas.

Os atores representam os diversos interesses e organizam, assim, as associações da sociedade civil, quer seja associações empresariais, associações de classes e sindicatos, associações de interesses particulares, de lobbies de diferentes tipos. Portanto, a sociedade civil já é um agente muito importante.

O Tratado de Lisboa estabelece as políticas públicas devem ser elaboradas por via da consulta pública, com envolvimento de todos os interessados e de forma transparente. A transparência é muito importante. Não existe transparência na elaboração de políticas públicas, se as associações da sociedade civil nem sabem como e quando intervir. Então, essa transparência é uma obrigação e está refletida na forma de fazer a elaboração das políticas públicas, e permite o envolvimento das associações na sociedade civil. Eu creio que, hoje já é muito importante e no futuro, ainda mais.

A democracia europeia, no contexto do mundo cada vez mais complexo, precisa ter o envolvimento dos cidadãos de uma maneira direta, que não seja apenas o seu exercício ao voto, a cada dois ou três anos.

### **RM - Qual é a sua relação com o Parlamento Europeu?**

JGC - O Parlamento Europeu é uma das instituições fundamentais da União Europeia. Nós temos uma relação indireta com o Parlamento.

Alguns documentos e relatórios sobre a situação política e econômica, por exemplo, são encaminhados ao Parlamento. De vez em quando, grupos de



parlamentares vêm ao Brasil. Em caso de missão oficial, ajudamos na elaboração do programa e damos todo o apoio possível.

Por exemplo, um grupo parlamentar fez, recentemente, uma visita ao Mato Grosso e ao Mato Grosso do Sul, para observar a situação dos povos indígenas. Nós oferecemos um apoio puramente institucional. Não nos compete é, emitir juízos sobre se é boa ideia, se é má ideia e se as conclusões do relatório estão totalmente erradas. Esta é uma matéria de soberania estrita do Parlamento Europeu.

Oferecemos o apoio institucional, logístico, entre outros. A representação, no entanto, não serve ao Parlamento Europeu da mesma maneira que servimos as outras instituições, como o Conselho e a Comissão.

**RM - Em 2017, a parceria estratégica Brasil e União Europeia fez dez anos. O senhor poderia fazer um balanço dos dez anos de parceria estratégica?**

JGC - O conceito de parceria estratégica é um conceito fluído, isto é, primeiro inventou-se o termo e depois procurou dar algum conteúdo e sentido ao termo. Estamos a falar da primeira metade dos anos 2000, quando a União Europeia procurou identificar um conjunto de relacionamentos prioritários que pretendia ter. Um conjunto que não iria para além de dez países. Nas Américas são quatro países: Estados Unidos, Canadá, México e Brasil. Os outros parceiros estratégicos são: China, Japão, Índia, Coreia, Rússia e Ucrânia. Destas, vamos colocar de lado a Rússia, que está congelada, neste momento, por razões conhecidas. A Ucrânia é um país vizinho. A natureza estratégica da nossa relação com a Ucrânia tem a ver com o fato desta ser diretamente vizinha da Rússia.

As outras parcerias funcionam, de forma diferente e com intensidade variável. Existe a ideia de que são relações em que, juntos, a União Europeia e o parceiro estratégico, podem fazer a diferença em termos de governança global. Podem fazer a diferença, um para o outro.



Depois, surgiram muitos outros candidatos e/ou muitos defensores de se alargar as parcerias estratégicas para o país A, B ou C. No entanto, havia o risco do conceito perder significado, quando passa a ser chamado de estratégico.

A nossa relação com a União Europeia e Brasil é uma relação que pode ter um impacto significativo no desenvolvimento do Brasil e no desenvolvimento da União Europeia. Portanto, é preciso uma certa escala em matérias da governança global. Eu vou dar três exemplos sobre a relevância e o impacto da relação entre União Europeia e o Brasil que são desconhecidos pelo grande público, mas os especialistas conhecem bem.

No fim de 2014, a Organização Mundial do Comércio (OMC) estava em meio à crise grave por não ter conseguido, em quase 20 anos, apresentar os resultados. A União Europeia e o Brasil foram decisivos. Juntaram esforços e trabalharam, cada um na sua esfera, com estreita coordenação para produzir um sucesso ministerial, de Nairóbi, que deu nova vida a Organização Mundial de Comércio. Os representantes brasileiros, em especial o embaixador Marcos Galvão e os embaixadores europeus conseguiram que uma instituição fundamental de arquitetura multilateral ganhasse um novo fogo de vida.

Outro momento crucial foi no Fórum Mundial da Internet, em novembro de 2015, na cidade de João Pessoa. Naquele período, houve um movimento forte, por parte de outros países, nomeadamente, a Rússia, a China, o Irã, a Arábia Saudita, entre outros, no sentido de criar uma internet intergovernamental. Uma internet em que os Estados-membros, representando seus governos, teriam capacidades de veto sobre o funcionamento da rede. Na prática, seria o caminho para o fim da internet livre e a criação de uma internet controlada.

O Brasil, que tinha recentemente aprovado o seu marco legal sobre a internet, foi muitíssimo importante naquele momento. O Brasil e a União Europeia trabalharam juntos para derrotar essa linha. Hoje em dia, ela está derrotada. A União Europeia e o Brasil fizeram a diferença para que a internet seja livre e que múltiplas vozes se envolvam na governação global. Portanto, a União Europeia e Brasil fizeram um serviço importante para o mundo.

Terceiro momento, foi na Convenção do Clima, em Paris. Certamente, União Europeia e Brasil não foram seguramente os únicos protagonistas, mas



trabalharam juntos, cada uma a sua maneira, com base no diálogo e de forma muito próxima para produzir o resultado que foi o Acordo de Paris.

Sem a parceria entre a União Europeia e o Brasil, o Acordo de Paris seria mais difícil de atingir e seria um acordo mais fraco.

Portanto, esses são três exemplos claros sobre a importância da relação entre União Europeia e Brasil e como ambos atores fizeram a diferença, em termos estratégicos, para o mundo. Agora, isso não acontece todos os dias. Felizmente, o mundo não tem esse tipo de crise todos os dias.

No tocante ao relacionamento bilateral da União Europeia e Brasil, minha análise é menos positiva do que aquela que eu faço quanto ao balanço do que fizemos ao mundo. Em parte, pois, a União Europeia estava muito focada para a gestão da sua crise econômico-financeira e política. Depois, o Brasil entrou numa fase de grandes dificuldades econômicas, seguidas de crise política, da qual, ainda não saiu plenamente. Dito isso, o relacionamento tem sido menos intenso do que gostaríamos. Faz parte do processo democrático normal. Somos uma democracia. Na minha perspectiva, teremos um tipo e uma nova velocidade no relacionamento União Europeia e Brasil daqui por um ano ou dois anos.

### **RM - Como estão as negociações entre a União Europeia e o MERCOSUL?**

JGC - Estão muito bem, por várias razões. Em primeiro lugar, porque existe uma convicção política muito forte de ambos os lados. Nós estamos com uma fantástica janela de oportunidades. Temos de aproveitar porque, se não conseguirmos fazer, vai haver um grande descrédito, não só para a União Europeia e para o MERCOSUL, como para a própria ideia de que conseguimos fazer um acordo. Afinal, as negociações se iniciaram em 1999. Se nós não aproveitarmos esse momento, haverá muito desgaste.

Para conseguirmos demonstrar aos nossos cidadãos que podemos conseguir ter uma globalização domesticada. Uma globalização que funcione a favor dos nossos povos, e que não tenha nada a ver com a livre ventania que vem de outra parte do planeta, a qual não podemos controlar.

Demonstrar que aproveitamos as oportunidades da globalização, num sentido que é benéfico, para os dois lados e que dá repercussões diretas para o bem-



estar dos nossos cidadãos. Portanto, esse conjunto de fatores, de natureza conjuntural e filosófica, me levam a acreditar que o estamos em um momento muito propício.

Em correspondência a dinâmica de trabalho, temos um ritmo muito intenso desde o Carnaval de 2017.

Acredito que poderemos produzir um resultado que nós queremos até o final do ano. Isso pode significar muito. Pode significar um incremento muito grande no fluxo de comércio entre a União Europeia e o MERCOSUL, dependendo naturalmente do acordo específico alcançado. Já somos o maior parceiro do Brasil e do MERCOSUL, e, um lugar que foi consolidado em 2016, por comparação com 2015. Acredito que isso possa levar a um incremento bastante grande porque o nosso comércio é muito equilibrado. Neste último ano, produziu um déficit para o lado europeu, mas, nos três anos anteriores, tinha produzido um déficit para o lado brasileiro. O fluxo é, muito qualitativamente equilibrado também. Não é só matérias-primas para um lado e produtos manufaturados para o outro, como acontece com outros parceiros econômicos do Brasil. É uma relação em que vão nos dois sentidos, produtos de diferentes tipos. Há uma grande complementariedade entre as economias, de todas as condições, para fazermos disto um sucesso. Eu acredito que isso vá acontecer.

### **RM - Além da questão da agricultura, quais outros temas são temas que precisam ser superados?**

JGC - Isso faz parte da negociação. A agricultura é nos dois sentidos. Temos uma agroindústria muito competitiva. Do lado do MERCOSUL, particularmente do Brasil é a mais competitiva do mundo. Temos muitos produtos agrícolas muito competitivos, como azeite, queijo, produtos laticínios, as carnes defumadas, os vinhos, entre outros que também procuram acesso ao mercado do MERCOSUL. Os produtos manufaturados também vão nos dois sentidos. Para nós, é fundamental que o acordo contemple também serviços e compras públicas. Tem de haver uma abertura para o bem do próprio cidadão brasileiro ou dos países do MERCOSUL. Há um outro tipo de possibilidade para as compras públicas, e



inclusive até o acesso das empresas europeias, empresas brasileiras e do MERCOSUL aos mercados europeus.

Transparência tem que fazer parte disso. O capítulo sobre transparência está em negociação. Esse é um tema de muitíssima importância porque todos têm a consciência que, concorrência livre leal requer também uma certa transparência sobre como que essa concorrência se processa. Isso também é saudável para os dois lados.

Então, temos muito trabalho pela frente. As negociações ainda não estão concluídas. Existe muita boa vontade. Há um acordo total sobre o que tem que estar em cada capítulo, em todos os capítulos há um texto comum. Em alguns casos, o texto tem parênteses porque ainda não há concordância sobre a fraseologia. Pelo menos, temos uma base comum. Não é o caso do início do ano, quando muitos capítulos tinham dois textos. Agora só temos um texto, mas com alguns parênteses. Há muito trabalho pela frente, mas tem muita boa vontade e convicção para podermos chegar ao entendimento.

### **RM - Última pergunta, qual é a sua mensagem para a juventude?**

JCG - A mensagem que eu tenho para a juventude é a seguinte: é muito interessante para mim vir ao Brasil. Eu vejo aqui muitos dos elementos das matrizes europeias, enriquecidos por uma experiência diferente. Uma experiência das Américas. Uma experiência de um país jovem. Uma experiência também que vai do fato da população do Brasil ter outras origens que não europeias. Eu acho que o Brasil tem imenso a ganhar, não em regressar as suas origens, mas em aproveitar as riquezas que vem das suas origens europeias. Nós, do lado europeu, temos a ganhar em conhecer melhor o Brasil. Se concretizar, o acordo entre a União Europeia e o Mercosul não vai apenas incrementar o comércio, vai aumentar a integração entre os nossos povos. Aumentará o investimento nos dois sentidos. Enriquecerá o fluxo de mobilidade entre estudantes, acadêmicos, profissionais, entre outros. Nesse sentido, eu sou um otimista sobre aquilo de cada um pode trazer para o desenvolvimento do outro. Sou um otimista e não vejo grandes entraves. Então, não aproveitar as possibilidades de cada um traz é de fato desperdiçar uma oportunidade.





## ENTREVISTA

---

**RM - Muito Obrigado**

JCG - Muito obrigado. Foi um prazer.

**Entrevista conduzida durante o mês de maio de 2017.**



## FRONTEIRA, PARADIPLOMACIA E DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

**TITO CARLOS MACHADO DE OLIVEIRA**

Geógrafo. Doutor em Geografia FFLCH/USP, 1994. Professor do Mestrado em Estudos Fronteiriços (UFMS) e do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos (UFGD). Pesquisador do Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF/UFMS).

**RAINNE FEITOSA DO NASCIMENTO**

Analista de Relações Internacionais. Mestre em Estudos Fronteiriços (UFMS)

**RESUMO:** A intenção deste texto é discutir a paradiplomacia como um instrumento de aproximação e cooperação fronteiriça, contribuindo para a interação social e o desenvolvimento. O objeto de investigação é o Projeto *MS Sem Fronteiras*, (uma iniciativa que mobilizou agentes públicos e privados na fronteira do Brasil com a Bolívia e com o Paraguai), sua atuação e seus desdobramentos. Como metodologia assentada em fontes documentais e entrevistas, abordou-se a atuação e os desdobramentos de um projeto com intenções paradiplomáticas de desenvolvimento do território fronteiriço. É parte do Projeto “Polos Geográfico de Ligação” com financiamento do CNPq e Fundect.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fronteira; Paradiplomacia; Projeto MS Sem Fronteiras; Desenvolvimento.

## BORDER, PARADIPLMACY AND DEVELOPMENT.

**ABSTRACT:** The aim of this text is to discuss the paradiplomacy as an approach and cross-border cooperation instrument, contributing to the social interaction and the development. The object of investigation is the MS Without Borders Project, (an initiative which mobilized public and private agents in border region of Brasil with Bolívia and Paraguay), its operations and its unfolding. The methodology is based in documental sources and interviews and the study discusses the operations and unfoldings of a project with paradiplomatic intentions of development at cross-border region. It's part from “Geografic Polar Connections” Project supported by CNPq and FUNDECT.

**KEYWORDS:** Frontier; Paradiplomacy; MS Without Borders Project; Development

## Introdução

A paradiplomacia, até mais que a própria diplomacia, é uma arte. Um conjunto cada vez maior de atores sociais e instituições se engajam em um emaranhado sistema de cooperação internacional que transcende e desconserta as diversas

---

<sup>1</sup> Como parte do Projeto “Polos Geográficos de Ligação” financiado pelo CNPq e Fundect.



instâncias burocráticas. Verdadeiros artesãos costuram um tecido de relações cotidianas que, de diversas formas e formatos, conformam intenções e interesses pessoais, competições empresariais e oferecem oportunidades alternativas à cooperação sócio institucional, muito especialmente nas regiões de fronteira.

A cooperação internacional tem sido utilizada, cada vez mais, para promover o desenvolvimento “*desde abajo*” por meio da atuação de atores locais, ainda que o ator estatal continue se postando como agente central no processo decisório. Pode-se afirmar que há, no território fronteiriço, uma nova conjunção de fatores que permitem que novos arranjos institucionais (públicos e privados) sejam criados, recriados e oferecidos como possibilidades de atuação para busca de objetivos específicos que nem sempre se ajustam aos desígnios da nação – e, quase sempre, de curta duração.

Nesse contexto, as fronteiras, geralmente carentes de políticas públicas, constroem oportunidades de atuação internacional por meio de seus atores locais com o incremento de ações compartilhadas em ambos os lados da *regeres fine*, a fim de atender anseios, interesses, oblatas e demandas específicas. Para tanto, destaca-se uma série de desígnios, ações e projetos de interações binacionais nas regiões de fronteira dado por um conjunto de atores, entidades, organismos e instituições cada vez maior, que, de forma geral, destravam as *malhas* (de circulação), redimensionam os *nós* (de intermediação) para novas atribuições e perspectivas e, concomitantemente, abonam as *redes* (de cooperação, de colaboração ou de competição) para novas oportunidades de criação, vitalização e redimensionamento.

O intuito deste texto é abordar o tema da arte da paradiplomacia como um instrumento de aproximação em uma região de fronteira, especificamente na conurbação de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero na fronteira do Brasil com o Paraguai e a conurbação de Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez na fronteira do Brasil com a Bolívia.

Nesta perspectiva, este estudo propõe expor uma análise qualitativa, documental da realidade e das práticas de cooperação internacional promovidas pelos atores subnacionais na fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai nas raias internacionais do Estado do Mato Grosso do Sul (MS) tendo como parâmetro as dimensões teóricas da ciência geográfica.



Contudo, na labuta do real, buscou-se o (emblemático) exemplo do projeto *MS Sem Fronteiras* como objeto de verificação e apreciação crítica. A finalidade é suscitar um debate sobre o fenômeno paradiplomático com alusão ao tema de desenvolvimento (local, se possível!) assentado em um projeto meticulosamente construído e implementado pelo Sebrae/MS nas duas fronteiras aludidas. Em síntese, a proposta é, a partir do exemplo, refletir sobre como as ações pontuais de paradiplomacia atualmente desenvolvidas na fronteira podem ser pensadas ou definidas como promotoras do desenvolvimento.

### **A Paradiplomacia como instrumento**

A incapacidade do Estado em alcançar o desenvolvimento de forma equânime e sustentável tem suscitado novas perspectivas de atuação externa dos atores locais em busca do desenvolvimento e amenização dos desequilíbrios territoriais. Dentre esses atores, estão os governos subnacionais que, por meio das atividades, aqui entendidas como paradiplomáticas, têm conquistado legitimidade nas relações internacionais a miúdo. É oportuno reforçar que este não é um evento recente, mas que adquiriu proporção significativa a partir dos anos de 1990, dada a intensificação dos processos de globalização e de suas vertentes<sup>2</sup>.

O termo paradiplomacia foi empregado, pela primeira vez, pelo basco Panayotis Soldatos para discutir a respeito das atividades internacionais realizadas pelos entes subnacionais de diferentes Estados. Observa-se que os primeiros registros de atividades de paradiplomacia podem ser vistos nas relações comerciais e indenitárias realizadas por Quebec e Paris em 1882 (MICHELMANN; SOLDATOS, 2001). Embora pareça implicar a atuação paralela dos governos subnacionais frente às instâncias dos governos centrais responsáveis pelas relações internacionais, Duchacek afirma que a paradiplomacia indica uma capacidade subsidiária, referindo-se às ações externas complementares dos governos subnacionais para busca de interesses locais.

Para melhor compreensão deste fenômeno internacional:

---

<sup>2</sup> Como a democratização, a liberalização econômica e os diversos moldes e processos de integração regional, etc.



A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governos não-centrais nas relações internacionais por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais. (CORNAGO PRIETO, 2004, p. 251)

Na maioria dos casos, a paradiplomacia possui objetivos econômicos tendo o comércio como centro<sup>3</sup>. Contudo, também é utilizada para a projeção de autoridades locais; busca de soluções bilaterais parciais; missões políticas; internacionalização de empresas locais; promoção das dinâmicas migratórias e fluxos turísticos; estímulo ao compartilhamento de serviços; busca de mercados alternativos; solução para problemas ambientais, entre muitas outras das motivações que alimentam a utilização da paradiplomacia como instrumento de atuação localizada.

Como o interesse é localizado e as ações são localizadas, a paradiplomacia também se inscreve na condição local. Ou seja, normas, condutas, práticas, procedimentos, entre outras, da atuação paradiplomática também respaldam uma atuação *private conversation* em cada localidade. Assim, a paradiplomacia se posta como produto da condição regional da articulação entre atores e instituições regionais.

Também existem iniciativas paradiplomáticas ambiciosas para projeção dos entes subnacionais no ambiente internacional baseadas em estratégias inovadoras. Na região de Flandres (Bélgica), por exemplo, os objetivos das práticas paradiplomáticas estão voltados para a atração de investimentos estrangeiros e aumento significativo de suas exportações<sup>4</sup>. Em termos de projeção global, os grandes centros urbanos possuem um impacto ainda mais significativo nas relações internacionais, tornando-se polos de alta capacidade de concentração financeira e empresarial. Tóquio, Nova York e Londres possuem tais modelos arrojados de paradiplomacia constituindo verdadeiras “cidades globais” (RIBEIRO, 2009). É válido destacar que, mesmo desenvolvendo atividades paradiplomáticas com objetivo de

---

<sup>3</sup> Bons exemplos são os investimentos realizados na infraestrutura para a criação do corredor que liga os centros de Quebec e Nova York para intensificar suas relações comerciais. As relações comerciais entre Quebec e Paris realizadas desde 1889. (DUCHACEK, 2001; RIBEIRO, 2009).

<sup>4</sup> Les régions ou les villes agissent comme centre d'innovation. Elles se concurrencent pour gagner les investissements privés et la localisation de centres de décisions. Cett concurrence créatrice encourage l'innovation, iéfficité, la mobilization collective, mais aussi les conflits entre les regions et les villes dún meme pays. (PAQUIN, 2004, 39).



alcançar influência global, nenhuma atividade paradiplomática possui personalidade jurídica internacional definida, posicionando a sua incapacidade de realizar tratados, acordos internacionais ou práticas que possam ferir a ordem e soberania nacional.

A paradiplomacia também não está restrita a alianças entre o setor público, senão muito o contrário, comumente se constroem parcerias que embaralham interesses públicos e privados. Nestes termos, as possibilidades de articulação entre empresas, governos e demais segmentos dentro da modalidade de cooperação internacional revelam novas estratégias de atuação possíveis em que a paradiplomacia alonga ser oportuna para o desenvolvimento da localidade; possui ainda fins diversos e adquire características peculiares segundo as motivações das regiões onde são praticadas e seu caráter dinâmico lhe confere um leque de temas os quais dificilmente conseguiriam receber tratativa pela política externa de seus Estados. Por este motivo, ela torna-se uma ferramenta oportuna para a elaboração de políticas para o desenvolvimento das regiões de fronteira com base na cooperação descolada dos rígidos padrões estabelecidos pela tradicional diplomacia.

### **A fronteira e a paradiplomacia**

Mais que tudo, a paradiplomacia deve ser entendida como uma das inúmeras ferramentas disponíveis aos atores locais para a promoção do entrelaçamento e desenvolvimento na região de fronteira; está posta na agenda daqueles territórios e seus resultados, ainda que variados, têm sido satisfatórios, inda que pouco divulgados.

Nota-se de forma mais detalhada que a paradiplomacia adquire características peculiares adaptadas à realidade da fronteira que não são, a priori, direcionados para a conquista de importância global reforçando a ideia de que a paradiplomacia apresenta especificidades segundo a região em que é praticada. Vale ressaltar que dentro do escopo de integração regional, a paradiplomacia é vislumbrada como uma etapa de aprofundamento das relações de cooperação cf. Oddone e Vázquez (2015) destacam que as relações transfronteiriças possuem um papel estratégico nesse processo por prospectarem níveis de interação mais



elevados tornando-se núcleos de experimentação para que se caminhe rumo ao estreitamento das relações entre os Estados partes.

Por outro lado, uma das principais características da paradiplomacia é seu estilo fortemente volátil quanto aos seus objetivos – dificilmente sobre ela se estende um *manual* de conduta e concepções – mais fortemente ainda no ambiente fronteiriço.

No mesmo sentido, sobre as fronteiras incide um comportamento transversal, versátil, poroso, com deslizamentos, cuja relação com o “outro” é tanto de alteridade quanto de acolhimento, de todo modo que se trata de um território singular onde o funcionamento do espaço geográfico está carregado de anfibologias e imprecisões.

As fronteiras, por sua vez, assim como a paradiplomacia, são inconstantes e de incongruentes mutações. Talvez, até por assim ser, o território fronteiriço e a paradiplomacia possuam capilaridades intrínsecas com *design* apropriado para estabelecerem práticas e experiências evidenciadas com detalhada avaliação *ex-post*.

De maneira geral, é possível observar que sobre as fronteiras existem três condicionamentos que, diferentemente de outros lugares, subsume o território e interferem na dinâmica de suas relações setoriais.

O primeiro é a sobreposição de uma *ordem mundial* que dita a velocidade e o *quantum* dos fluxos globais de capitais sobre elas, fronteiras. Sendo as fronteiras os pontos nodais de materialização destes fluxos, a agilidade (ou lentidão) imposta leva, inopinadamente, a ascender ou a recrudescer a vida econômica do lugar, com poder de tanto engendrar novas e saudáveis práticas cotidianas, novas e destacadas funções regionais, como novos e perigosos riscos capazes de macular o território; pode-se afirmar que interfere diretamente na dimensão produtiva do território fronteiriço. A oposição derivada dos fluxos mercantis desta ordem dá-se sempre mediante a combinação de legislações previamente acordadas, o que, noutros termos, desestimula o intercâmbio paradiplomático.

Após o início deste século, especialmente depois dos acontecimentos do 11 de setembro nos EUA, há um recrudescimento do discurso de globalização econômica de um “mundo sem fronteiras”. Tal fato vem afetando inadvertidamente as fronteiras: se antes havia uma perspectiva de dinamização de todos os territórios com maior contato (um tipo de *debordering*), agora, há um manifesto de seletividade



com delimitações programadas elegendo determinadas fronteiras como pontos-eixos por onde é possível convergir um “trânsito monitorado” para um fluxo seguro de mercadorias. Esta condição tem prestigiado determinadas lindas – tipo Uruguiana-Pasos de los Libres e Corumbá com Puerto Quijarro – e enfraquecendo um conjunto de outras cidades fronteiriças. Uma espécie de *rebordering* (fechamento) vem se fortalecendo e reverberando para outros territórios fronteiriços.

Em outro lado, as fronteiras – brasileiras, sobre muito – estão sob a égide da condição de serem latino-americanas. Ou seja, há sobre elas uma *conformação latino-americana* de consistência assaz complexa, cuja abordagem conduz necessariamente à determinação de possuir multiculturalidade, descompassos éticos, contradições geopolíticas e interesses nacionais divergentes, suscitando simultaneamente coesão e conflitos, desigualdade e insegurança, instrumentos constituintes da dimensão sócio cultural e política do território.

Tal *conformação* impacta decidida e decisivamente sobre todos os fatos e atos que ocorrem nas fronteiras: quão mais habitadas estiverem mais fortes serão suas expressões. Os padrões que as regem são os axiomas dados pela afluência de culturas, conflitos, processos e actualidades que arranjam sua condição geográfica. Ponta Porã com Pedro Juan Caballero refletem sintomaticamente, até hoje, os reflexos da Guerra do Paraguai (palco de sua finalização), assim como o fato do Paraguai ser grande produtor de *cannabis sativa*; da mesma forma, a fronteira de Corumbá com Puerto Suarez e Puerto Quijarro respondem pela condição da Bolívia ser um estado plurinacional, e também daquela nação ser o terceiro maior produtor de cocaína do planeta. No âmbito destas sensíveis relações onde se alargam os horizontes diplomáticos, a paradiplomacia também acha terra fértil para interações à miúdo que aparecem com menor ímpeto.

E por fim, um *processo de fronteirização*<sup>5</sup> convergente – posicionado pela dimensão territorial e produtiva da fronteira. Trata-se de um procedimento contínuo de interação social e intercâmbio econômico, cooperação, inclusão e exclusão. Acontece enquanto “fronteira como instituição” (NEWMAN, 2006), ou quando se caminha na destruição da condição “alienada” e sustenta formas de

---

<sup>5</sup> “Fronteirización designa los procesos históricos a través de los cuales los diversos elementos de la frontera son construidos por los poderes centrales y por las poblaciones locales. (...) Entonces, el proceso de frontierización se transforma, pero no termina” (GRIMSON, 2003 p 17, 18 – grifo no original)



“interdependência”, “coexistência” e “integradas” – emprestando as categorias de Martínez (1994) – ou, quando sai da posição de “distante” ou “protocolar” para a posição de “vibrante” conforme categorias de Oliveira (2015a).

Aqui, este termo possui similitudes com a transfronteirização aludida por Rückert, Campos, Superti e Porto (2014 p. 102), entendidas “...como diferenciações territoriais emergentes [...] entendidas como mutáveis, móveis e fluidas que passam por constantes processos de abertura/fechamento (“debordering /rebordering”).

Este *processo* possui internamente um conjunto de vantagens e confere à fronteira uma condição especial que, inclusive, sobrepõe com extraordinária diferença em relação aos outros ambientes não fronteiriços. É este *processo de fronteirização* que consolida na fronteira (conurbada ou semi-conurbada, casos das fronteiras aqui estudadas) que haverá sempre um dos lados como *agente dinâmico*, propulsor do desenvolvimento, enquanto o outro lado sempre se posiciona como *agente consorciado*. Por mais que haja uma crise que abarque as duas nações das cidades fronteiriças, assim como por mais que o crescimento esteja posto às nações simultaneamente, as assimetrias e o *processo de fronteirização* do lugar sempre possibilitarão que um lado da fronteira esteja mais dinâmico em relação ao outro. Esses lados se alternam em consonância com os abalos provocados, em especial, pela *lógica conjuntural*<sup>6</sup>.

Sobre todas essas peculiaridades apresentadas pelos territórios fronteiriços, a paradiplomacia passa a ser um recurso viável para tratar dos problemas, impulsionar capacidades e negociar conflitos, numa perspectiva de performance em um espaço de paisagem confluyente com sua condição<sup>7</sup>.

O desenvolvimento local é incapaz de ser promovido apenas por um agente e, em se tratando de fronteiras, (especialmente aquelas conurbadas), é imprescindível a comunicação entre os atores territoriais de cultura, língua, leis, comportamentos diferentes, no sentido de compartilhar aspirações e ações que

---

<sup>6</sup> Enquanto a conjuntura eventualmente interfere no cotidiano não-fronteiriço, na fronteira seu impacto é imediato; confere Pébayle (1994) que esta *lógica conjuntural* (câmbio, acordos bilaterais, crise política, etc.) é quem possibilita o verdadeiro dinamismo da região de fronteira. A conjuntura coloca-se, desta forma, como elemento indispensável para caracterizar e depreender o processo de fronteirização, a conformação latino-americana e os impactos da ordem mundial.

<sup>7</sup> “As características locais da fronteira se tornam o aspecto dominante da paisagem cultural local. A paisagem de fronteira é uma parte do paradigma paisagem-territorialidade. Na verdade, o conceito de paisagem surge do *percebido*, ...” (SANGUIN, 2015 p 390).



impulsionem o desenvolvimento da localidade. Nessa perspectiva, a paradiplomacia apresenta-se como ferramenta a serviço da cooperação para o desenvolvimento, tendo em vista a necessidade de existir um núcleo de atores locais representados por ambos os lados da fronteira, utilizando o poder por meio do consenso mútuo para sensibilização e conversão de esforços em ações que atendam as demandas locais.

Nas regiões de fronteira, a paradiplomacia costuma ser utilizada para atender objetivos típicos de uma região carregada de contradições, geralmente marcada pela insuficiência ou ineficácia das políticas públicas.

Contudo, o fato de existirem relações paradiplomáticas na fronteira em maior ou menor medida não significa, necessariamente, que estas visem ao desenvolvimento propriamente dito<sup>8</sup>; podem ser, simplesmente, um instrumento para intensificar as *externalidades de proximidade* (Cf. TORRE, 2003), ou estabelecer parâmetros associativos de convivência. À guisa de exemplo, acordos paradiplomáticos, que não possuem relação direta com uma proposta de desenvolvimento, foram aplicados com algum êxito nas fronteiras estudadas, tipo: “Acordo Fronteira Limpa”<sup>9</sup>; “Projeto Revitalização da Linha Internacional”<sup>10</sup>; Programa de Preservação das Águas Internacionais do Rio Apa”<sup>11</sup>, além de acordos de cooperação entre as instituições fazendárias (para desembaraço aduaneiro) e

---

<sup>8</sup> “Atualmente, a paradiplomacia transfronteiriça regional manifesta-se por vários contatos de cooperação de migrantes e imigrantes na linha de fronteira; o movimento legal de bens manufaturados; prevenção do contrabando; as transferências de bens roubados, tráfico de drogas e compras excessivas pela fronteira [...]; a gestão dos recursos hídricos; problemas de poluição [...] transferências de energia (gás e energia hidrelétrica entre Quebec, New York, e os estados da Nova Inglaterra); Defesa Civil; esgoto; prevenção de desastres naturais como os incêndios em florestas localizadas na fronteira ou cidades gêmeas, e inundações; bens manufaturados e / ou empreendimentos ecológicos tal como se configura a estrutura cooperativa transfronteiriça [...] Todos esses acordos formais e informais são claramente resultantes de um novo e crescente reflexo da permeabilidade das fronteiras das soberanias nacionais” Tradução acadêmica de DUCHACEK, 2001, p.20.

<sup>9</sup> Entre a Prefeitura de Corumbá e a Alcaldía de Puerto Quijarro, que visava promover uma cooperação para limpeza urbana em ambas as cidades como forma de promover um combate mais incisivo ao mosquito da dengue; como desdobramento, outro projeto de pouco sucesso foi de combate à leishmaniose e raiva canina.

<sup>10</sup> Projeto da Prefeitura de Ponta Porã com a Intendência de Pedro J. Caballero, financiando pela União Europeia que possibilitou uma nova arquitetura para abrigar camelôs e casilleros na linha que divide as duas cidades.

<sup>11</sup> Projeto firmado entre Gobernación del Departamento de Amambay e a Prefeitura de Ponta Porã, também financiado pela União Europeia, que visou criar mecanismos de preservação e criar formas alternativas de utilização de suas potencialidades para população ribeirinha (OLIVEIRA, 2012).



pactos estabelecidos dentre as forças de segurança e defesa para compartilhamento de informações e ações programadas, entre outras<sup>12</sup>.

Existem ainda muitos obstáculos que desafiam o avanço das práticas paradiplomáticas: falta de fomento dos governos centrais para impulsioná-las, falta de qualificação de pessoal e planejamento estratégico que sobreviva às alternâncias de governo; o baixo nível de autonomia dos governos locais e regionais, ou ainda a dificuldade de institucionalização efetiva das práticas. A carência de uma estrutura política especializada com gestores capacitados para este fim também reflete na ausência de uma política que perdure às alternâncias de governo e atitudes, além da escassez de informações a respeito das experiências paradiplomáticas praticadas na fronteira que poderiam estar compartilhadas; também há, ainda, receios com possíveis ilegalidades por parte dos agentes locais, dificultando um acompanhamento-monitoramento e uma análise mais crítica dos resultados alcançados por essas iniciativas.

O próprio histórico de naturais rivalidades e preconceitos entre as sociedades de cada lado da fronteira tende a comprometer uma “cooperação entre instituições” de largo prazo, ou seja, os intentos paradiplomáticos, no geral, possuem “fôlego curto”, dimensões restritas e aplicabilidade condicionada<sup>13</sup>. Embora ambos os lados desfrutem do *processo de fronteirização* – o que permite que um lado tenha natural interesse na melhoria das condições socioeconômicas do outro, o que favoreceria, *mutatis mutandis*, envolver o seu lado nos avanços do outro – o envolvimento de atores (e/ou instituições) de *um* lado em ações no *outro* lado é quase sempre observado com desconfiança, receio e dúvida por ambos, mesmo assim: acontece!

### **O desenvolvimento (local) e as perspectivas de atuação dos atores locais na região de fronteira.**

Nunca é demais lembrar que até muito pouco tempo passado (até metade dos anos oitenta do século passado), tanto a fronteira em tela – assim como as

---

<sup>12</sup> Cabe ainda lembrar as ações chanceladas pelo HABITAT (Organismo das Nações Unidas para assentamentos humanos) em Ponta Porã para auxiliar na realização do Plano Diretor Participativo com Consulta Urbana e um Plano de Ação com vários outros desdobramentos incluindo Pedro Juan Caballero.

<sup>13</sup> As cooperações paradiplomáticas, no geral, se dão mediante assunto específico, pontual em condições extremamente pragmáticas e, somente assim, têm se mostrado um instrumento eficaz.



demais – era marcada pelo trinômio *segurança-soberania-desenvolvimento* (nesta ordem) onde: a segurança estava associada, praticamente, à condição de “defesa” ou de militarização; a soberania estava sob o escudo da doutrina da “intocabilidade” do território; e o desenvolvimento, enquanto último elemento, somente era permitido no sentido *top-down*.

Sob esta condição, regiões de fronteira estavam submetidas a um certo distanciamento proposital do restante da Nação. Os projetos nacionais de desenvolvimento sequer se direcionavam para as regiões fronteiriças; havia um retardamento tácito e proposital da expansão da infraestrutura e da comunicação e qualquer “articulação local” era vigiada e controlada<sup>14</sup>. Não apenas as instituições, mas também os atores locais viam-se manietados, acautelavam-se sob qualquer possibilidade de aproximação explícita com o país vizinho. Sob estas condições, abriam-se frechas para formação de grupos (ou unidades) de controle com motivações duvidosas; mas também abriam-se pertinentes possibilidades de arranjos criativos e subversivos de aproximação.

Tendo como base os pressupostos do *tempo social* de Boudieu (2001 e 2005), localizavam-se, por assim dizer, as fronteiras em um tempo histórico diferente ao do restante do Estado-Nação. Tão somente a partir dos anos oitenta, mais incisivo no final da década (com a nova Constituição), é que se inicia um processo – ainda em curso – de ruptura dos conceitos aos elementos atribuídos<sup>15</sup>, enquanto um novo reposicionamento, trocando de lugar o desenvolvimento,<sup>16</sup> passa a ser edificado.

Sobreposto ao dito, o mundo muda e o Brasil também. O aumento dos fluxos internacionais estabelecendo um novo ritmo às economias periféricas, a derrocada da tradicional e resistente trincheira inflacionária, o início da internacionalização da economia brasileira, entre vários outros elementos, passaram a corroborar com

---

<sup>14</sup> Conta um antigo prefeito de Ponta Porã que “até para asfaltar uma rua eu tinha que informar ao coronel de plantão” (a garantia de responsabilidade pela afirmação é nossa).

<sup>15</sup> A segurança foi definitivamente separada do conceito de defesa; a soberania abandona a intocabilidade e se avizinha mais da “vontade geral” de Rousseau e o desenvolvimento passa a ser conferido como possibilidade *bottom-up*.

<sup>16</sup> É quase consenso (exceto para mídia populista) de que o desenvolvimento é verdadeiro garantidor de maior segurança e defesa do território; hipoteticamente ao trinômio anterior, hoje postar-se-ia: *desenvolvimento-segurança-soberania*, onde a palavra subsequente se subsume à anterior.



novos conceitos e novas atitudes em relação à condição fronteira e ao desenvolvimento.

Se fronteira é, doravante, recolocada sob a lógica de um novo paradigma da circulação global, visto que é por ela que os fluxos se materializam conquanto relação ao desenvolvimento, os questionamentos teóricos caminharam substantivamente em direção a um novo conceito de gestão e de poder decisório sobre as ações realizáveis, justamente porque a crise do modelo centralizador ocorre na medida em que se iniciava uma pressão por autonomia baseada numa redistribuição de poder por parte dos atores locais. E a atuação desses atores passa a proporcionar alternativas que fogem do aparato regulador tradicional.

Esse processo de mudanças perpassa não apenas pela redefinição do papel do Estado e suas instâncias governamentais ou subnacionais com aquisição de novas responsabilidades, como também implica na amplificação do *espacio geográfico* na perspectiva da totalidade social, no território como vetor do desenvolvimento de “... un conjunto de actores (empresarios, instituciones públicas, sindicatos, asociaciones privadas con fines diversos...) con capacidad de decisión, que se identifican con esse espacio y son capaces de tomar decisiones y abordar proyectos de futuro.” (BOISIER, 2001 p. 39).

É nesta perspectiva que se abriram lacunas para a consecução de teorias tipo desenvolvimento local. Onde, segundo a OIT (Organização Internacional do Trabalho, 2002), se estabelece de maneira compartilhada e participativa com capacidade de pactos, nexos contratuais entre instituições e atores sociais para, assim, impulsionar iniciativas locais com visibilidade e perspectivas de continuidade.

Desta forma:

En términos generales, el desarrollo local implica la concertación entre los agentes — sectores y fuerzas— que interactúan en un territorio determinado y la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas en un proyecto común de diversas dimensiones. (...) El fin del desarrollo local es elevar la calidad de vida de cada ciudadano y ciudadana que viven en ese territorio, contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional. (GALLICCHIO e CAMEJO, 2005 p.40)

Como percebido, o termo em voga pressupõe duas palavras: o consenso e o poder (BOISIER, 1999). Isto é: a articulação de atores locais com competência e capacidade de poder decisório para criar novas instituições e planos com ênfase na



promoção do capital humano. Para tanto, há necessidade de coordenação entre a política nacional de desenvolvimento com a política local e que haja congruência entre ambas para se chegar ao consenso e poder.

No entanto, as mudanças implicam uma série de readequações que, por vezes, esbarram-se em resistências, justamente porque é necessário um redimensionamento do papel a ser desempenhado pelos atores locais e a reversão de uma cultura de dependência externa podendo implicar em longo período de adaptação e assimilação de uma estrutura mais autônoma.

Essa resistência pode ser observada na região de fronteira do Brasil com a Bolívia e Brasil com o Paraguai. Como visto acima, as fronteiras além de apartadas dos projetos nacionais estavam sob o signo de (uma espécie de) *apart-nation*. Ou seja, as aproximações eram malvistas, monitoradas, vigiadas e – por vezes – punidas. Os fronteiriços daquelas localidades tiveram, então, que reaprender, ou posto melhor: passaram a expor um complexo desabaralhar de um conjunto de arranjos criativos de aproximação que vão de ações simples como a dupla cidadania, a utilização coletiva de serviços e a contratação ilegal de trabalho até as sofisticadas combinações de repasse de energia, a receptação de mercadorias, etc. E, quando essas debilidades são presentes na região, as iniciativas locais com características paradiplomáticas podem abrir novos caminhos com possibilidades de atuação que podem ser aproveitadas e amplificadas.

### **O Projeto *MS Sem Fronteiras* – um caso**

A iniciativa da “Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira – Bolívia, Brasil e Paraguai – *MS Sem Fronteiras*” (2010/2014), sob coordenação do Sebrae<sup>17</sup>, envolveu agentes públicos e privados nacionais e estrangeiros. O objetivo central do *MS Sem Fronteiras* foi fomentar a competitividade das MPEs (micros e pequenas empresas) localizadas nos territórios fronteiriços visando fortalecer a cadeia produtiva de determinados setores a serem definidos perante um processo de diagnóstico técnico da realidade local. Teve como

---

<sup>17</sup> Serviço de Apoio a Pequenas Empresas é uma entidade paraestatal com a missão de promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo para fortalecer a economia nacional.



elemento chave a promoção da cooperação em ambos os lados da fronteira e, como ponto de partida, a práxis de aproximação e convivência entre as cidades de Ponta Porã<sup>18</sup> com Pedro Juan Caballero<sup>19</sup> na fronteira Brasil-Paraguai e Corumbá<sup>20</sup>, Ladário<sup>21</sup> com Puerto Quijarro<sup>22</sup>, Puerto Suarez<sup>23</sup> na fronteira Brasil-Bolívia.

Para planejamento e execução, a equipe foi formada por via de um Conselho Diretor – composto pelos representantes do Sebrae/MS, Sebrae Nacional, governos do Estado do Mato Grosso do Sul, Província de German Busch (Bolívia), Departamento de Amambay (Paraguai) e por um representante de cada um dos Comitês Gestores Locais. Responsável pelo papel principal dentro do projeto, ao Conselho foi delegada a função de definir a orientação estratégica, aprovar o plano anual, o balanço, o orçamento e, ainda, monitorar e avaliar os resultados das ações previstas.

Através da Unidade de Gestão do Programa (ou simplesmente UGP), composta pela equipe de profissionais selecionados pelo Sebrae, houve acompanhamento do andamento dos planos de atividades previstas. A UGP também foi encarregada de facilitar o intercâmbio entre os territórios e ainda supervisionar o trabalho das Unidades Executoras Locais (UEL). Logo, a UGP era a unidade intermediária que se reportava à Diretoria do Programa prestando relatórios das atividades desempenhadas pelas UELs. Estas últimas, por sua vez, foram compostas por representantes públicos e privados de cada Estado, as quais, além de apoiarem as UGP, tinham responsabilidade de execução das atividades dentro de sua área de atuação. De forma integrada, estas equipes trabalharam de acordo com cinco objetivos estabelecidos pelo Projeto, conforme exposto em SEBRAE, (s.d p. 5):

---

<sup>18</sup> Cidade a 330 km de Campo Grande (capital do Mato Grosso do Sul) com 90 mil habitantes, pautada no comércio e no agronegócio.

<sup>19</sup> Capital do Departamento de Amambay com aproximadamente 100 mil habitantes, pautada no comércio de reexportação e fronteiriço, agronegócio, ensino universitário e, mais recentemente, nas possibilidades de implantação de *maquilas*.

<sup>20</sup> Cidade a 420 km de Campo Grande, com cerca de 100 mil habitantes, pautada no comércio de export-import e fronteiriço, pecuária e mineração.

<sup>21</sup> Cidade com cerca de 20 mil hab. conurbada com Corumbá.

<sup>22</sup> Passivelmente, a mais dinâmica cidade fronteiriça da Bolívia, pertence à Província de German Busch e Departamento de Santa Cruz, com cerca de 25 mil hab. Está a 560 km de Santa Cruz de la Sierra, com economia pautada no comércio *esport-import* e fronteiriço, localizando-se a três quilômetros de Corumbá.

<sup>23</sup> Capital da Província German Busch, com 25 mil hab., às margens da laguna Cáceres e a 11 Km da fronteira.



1. Formação de redes e desenvolvimento de capacidades – realização do mapeamento da região para compreender a dinâmica da realidade local por meio da aplicação de diagnóstico. Fase de levantamento de informações; criação de redes de cooperação, além do processo de sensibilização dos atores.

2. Acesso a serviços de desenvolvimento empresarial – ordenamento dos serviços empresariais conforme ambos os lados da fronteira após a seleção de cadeias produtivas atendidas pelo Programa, com a inclusão de setores com maiores fragilidades por meio da realização de cursos de profissionalização e capacitações.

3. Fomento ao desenvolvimento de projetos empresariais sustentáveis e inovadores - incorporação de inovações nas empresas dos setores produtivos priorizados e consolidação das cadeias de valor.

4. Desenvolvimento de bens públicos – melhoramento das condições para o desenvolvimento das atividades produtivas nos territórios selecionados a fim de promover iniciativas específicas que contribuíssem com o desenvolvimento de vantagens competitivas.

5. Monitoramento, lições aprendidas e disseminação dos resultados - registro, avaliação, disseminação e desenvolvimento de método para a réplica/expansão da experiência.

Foram investidos, ao longo de quatro anos (2011-14) da execução efetiva do Projeto, um total de U\$ 2,8 milhões que atingiram 2.578 empresas, sendo 2.007 no lado brasileiro, 292 no lado boliviano e 280 no lado paraguaio. Considerando o volume de recursos aplicados, trata-se de um dispêndio relativamente baixo dado o número de empresas contempladas e os resultados *quantitativos* auferidos no trajeto de sua execução (pouco mais de U\$ 1,1 mil por empresa); porém, faltam ainda os resultados *qualitativos* sobre o acompanhamento, os desdobramentos técnicos e estudos complementares para uma conclusão mais consistente.

Outro ponto relevante do projeto também pode ser visto na constituição de *redes de comunicação* entre atores dos diferentes territórios como elemento fundamental quanto ao propósito de caminhar passos adiante no que diz respeito ao desenvolvimento daqueles territórios.

Cabe porquanto indagar: o projeto *MS Sem Fronteiras* é um exemplo de paradiplomacia para o desenvolvimento local? Ou ainda: este projeto atende ao





conjunto de fatores que respondem às necessidades da interação fronteiriça do território aplicado? As respostas para estas indagações aqui expostas foram construídas em cima do arcabouço teórico relacionado aos relatórios produzidos pelo Sebrae/MS e algumas poucas mas concertantes entrevistas com atores envolvidos.

Dentro da cooperação internacional, existe a Cooperação Triangular, a qual está baseada numa perspectiva de horizontalidade. Ela envolve três atores com diferentes níveis de experiência, sendo: sócio doador de cooperação tradicional; sócio estratégico (emergente de cooperação) e o sócio receptor de cooperação.

O Projeto em tela foi uma cooperação técnica cujo objetivo esteve relacionado ao fortalecimento de cadeias produtivas na faixa de fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul. A cooperação entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como sócio doador; Paraguai e Bolívia como sócios receptores de cooperação; e o Brasil através do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, como sócio emergente estratégico, é passível de equipará-la à modalidade de Cooperação Triangular (CTR), ponderando-se que nasceu para promover a cooperação entre países diferentes nas áreas de interesses, *a priori*, comuns, ao mesmo tempo em que sua trajetória pautou-se pela construção de diálogos horizontais com fixação de procedimentos<sup>24</sup>.

Não permanece dúvida, tanto de forma ampla como estrita, que o Projeto, aqui exposto, se desdobra em um desenho de cooperação paradiplomático. Então, pode-se dizer que existiu uma iniciativa ousada que apresentou passos formidáveis para a consecução de uma cooperação horizontal. No entanto, resta saber se a ação observada no conjunto da atuação do *MS Sem Fronteiras* fica sujeita a ser destacada como uma atividade compatível com desenvolvimento local, propriamente dito.

Assim, deve-se considerar alguns pontos nobres para identificação das formas de desenvolvimento local. O Projeto *MS Sem Fronteiras* por meio de nenhum documento sustenta ou direcionou as suas ações no sentido associativo, mesmo que não se excluam possibilidades de ações cooperativas e colaborativas entre as

---

<sup>24</sup> Ver mais sobre Cooperação Triangular (CTR) em PINO, B.A. (2013).



empresas; em parte alguma está proposto, explicitamente, que seu objetivo final seja o desenvolvimento local: logo, esta associação é uma situação relacional dada pelos pesquisadores deste texto considerando as premissas e expectativas deparadas pelo trabalho de campo.

No mesmo lado, o *MS Sem Fronteiras* não trabalha no sentido do afastamento das empresas, entidades e instituições, senão o contrário, ainda que possua a competitividade empresarial como tema central e como princípio – fator inerente aos propósitos do Sebrae<sup>25</sup>. Ao mesmo tempo, suas pretensões estão carregadas de atos que estendem as possibilidades de criar sinergias territoriais no sentido de preparar os atores locais para aprimoramento da capacidade técnica para formular projetos e programas, permitindo, como efeito, que a economia local possa caminhar em direção à redução da dependência de ações eminentemente externas, sem, todavia, desanimar a aproximação daquele território a outros mercados<sup>26</sup>.

Uma de suas características, segundo a teoria que permeia e consolida a possibilidade de visualizar o chamado desenvolvimento local, suficientemente cristalizado pelos seus teóricos, está na capacidade de se inscrever dentro de um contorno com forma “(...) participativa, concertadora, ascendente y multidisciplinaria la que será multiactiva y ecológica, capaz de establecer nexos contractuales entre los actores sociales y las instituciones que las representan y las apoyan.” (FALCON y JARA, 2005. p.18). Grosso modo, é possível identificar quatro formas de operar o território em direção ao desenvolvimento local: um diagnóstico; uma estratégia muito transparente de formulação de um desenvolvimento alcançado via participação compartilhada; uma institucionalidade local com espírito associativo e capacidade coordenadora dos meios; a participação de entidades que possuam compromissos evidentes com os princípios democráticos, com a distribuição de rendas e a integração social e cultural; e um solidário processo de inter-relação e interação associativo (FALCÓN Y JARA, 2005).

Uma cooperação técnica tem limitações e, de fato, pode não possuir pretensões de gerar o desenvolvimento local propriamente dito. É esta experiência implementada pelo Sebrae de Mato Grosso do Sul, mesmo com clara intenção de

---

<sup>25</sup> O Sebrae, em princípio, não trabalhou os conceitos de cooperação e concorrência como antagonísticos, mesmo que tenha deixado explícita a preferência pelas condições de concorrência.

<sup>26</sup> Uma forma qualquer de afastar (mas, não cortar) a dependência das teias armadas pelas redes subordinadas e/ou tuteladas, trabalhando aqui com os tipos de redes definidas em INOJOSA (1999)



promover um fomento ao desenvolvimento do espaço fronteiro, não se propôs a conduzir o Projeto no sentido alvitrado pelas teorias do “desenvolvimento local”, cujas iniciativas bem geridas são frutos de mobilizações ainda que pequenas, funcionando como projeto piloto/núcleo e com envolvimento de atores locais desde seu embrião.

Como visto no Projeto *MS Sem Fronteiras*, a participação dos atores locais esteve incisivamente mais ligada às *ações de execução* (vide objetivo 5 do Projeto, dito acima), enquanto o *conhecimento* foi fruto de práxis de consultoria repassadas por empresas contratadas pelo Sebrae, substancialmente especializadas em noção estritamente técnica pouco associativa<sup>27</sup>. Este fato em si não constitui um problema quando se trata de uma cooperação técnica; na verdade, elas (empresas) atendem ao objetivo proposto de forma plena. Todavia, tratando-se de desenvolvimento local a situação não é análoga, onde há a imperativa participação de todas as partes desde a concepção, elaboração, execução e avaliação dos resultados no sentido de gerar conhecimento (em *stricto* e *lato sensu*) o mais coletivamente possível.

Outro fato importante que distancia o Projeto em tela do desenvolvimento local é a forma estrutural de operação. Como se observa, no *MS Sem Fronteiras*, à exceção do diagnóstico, todos os demais pontos estão distantes dos desígnios fornecidos pela orientação do desenvolvimento local.

Entretanto, o Projeto em tela é capaz de gerar desenvolvimento, inclusive local? Com capacidade de provocar desenvolvimento, sem dúvidas que sim! Com possibilidade de confluir para um desenvolvimento local, ante as metas estabelecidas, somente a história será capaz de responder.

Se, como aludido, este projeto desenvolvido pelo Sebrae/MS caminha pouco em direção a um formato de desenvolvimento no escopo teórico do desenvolvimento local; ao mesmo tempo, o volume de relações implementadas ao longo de sua execução está muito distante de se constituir em um fracasso territorial<sup>28</sup>. O Projeto executado não pode ser recusado nem descartado como um instrumento disponível ao desenvolvimento.

---

<sup>27</sup> Conforme se observa nos relatórios do Projeto, as empresas contratadas para esta finalidade não possuíam nem escopo, muito mesmo experiência que as qualificassem em ações de cooperação e associativismo.

<sup>28</sup> Considerando aqui os fatores territoriais e não os elementos da análise (objetivos e interesses) traçados pelo Sebrae/MS, por estes, sim, o *MS Sem Fronteiras* foi ladeado de sucesso.



As poucas entrevistas realizadas com atores-chave (gerentes e proprietários das empresas envolvidas no Projeto) dão sinais evidentes de uma aceitação convincente por parte da comunidade envolvida nas ações propostas. Os dados coletados até o momento ainda não são suficientes para responder positiva ou negativamente sobre a consolidação eficaz dos objetivos traçados, mas é possível afirmar que tal iniciativa possui instrumentos robustos para produzir conhecimento tácito e instituir relações de confiança entre atores, subsidiar a consecução de um desenvolvimento para o território envolvido, quebrar resistências institucionais e suscitar uma aproximação ensejada aos atores econômicos e políticos – quiçá um dia alcançar uma articulação que suscite um desenvolvimento local no sentido estrito do termo.

Em síntese, o Projeto esteve focalizado no fomento de ideias – não totalmente inovadoras, por vezes até conservadoras – que possuíssem uma aplicabilidade dos resultados com efeitos amplos, isto é, para além do benefício que contemplasse apenas os envolvidos em uma cadeia produtiva específica dentro da abrangência das cidades fronteiriças dos três países. Nesse sentido, os resultados deveriam abranger as cidades dos dois lados, priorizando *grosso modo* a valoração intrínseca dos atores e de seus poderes na cooperação transfronteiriça alcançando, como efeito, o objetivo maior do Projeto: o “desenvolvimento integrado da região de fronteira”.

O Projeto *MS Sem Fronteiras*, assim, apresentou-se como uma iniciativa que chama a atenção tanto pela sua capacidade de horizontalizar ações até certa medida<sup>29</sup>, quanto na capacidade de mobilizar atores numa proporção muito aceitável nas fronteiras selecionadas. Mais ainda: permite ser avaliado pela sua característica inédita de posicionar (melhor dizendo: reposicionar) recursos (humanos, sobretudo) ante as necessidades regionais para convergências de resultados empresariais efetivos – neste sentido: um ganho.

Ante aos poucos dados conquistados (via entrevistas aleatórias), se observa que este projeto plantou raízes que podem se desdobrar em substantivos intentos de aproximação e colaboração, visto que abre espaço para crescimento de alianças flexíveis no sentido de assegurar capacidade competitiva (mercantil em primeiro

---

<sup>29</sup> A plena horizontalidade não passa de um “fetichismo organizacional”; na verdade, ela possui severos limites como princípio organizacional hegemônico.

plano) e gerar frutos capazes de retroalimentar as articulações territoriais horizontais, beneficiando uma economia geográfica mais abrangente no território fronteiriço. Isto é interferir na dimensão produtiva das fronteiras.

Ficou faltando, até onde é possível observar, ao *Projeto*, mecanismos adequados de uma “construção de confiança” visando ao nascimento de ações associativas pontuais e/ou isoladas, suscitando um processo continuado de gestão coletiva progressiva, tornando factíveis, portanto, induções na esperança de coletivizar as responsabilidades<sup>30</sup>. Observa-se que, ao término do Projeto, ficou patente uma sensação de vazio, de ausência e de desorientação. Observa-se também que protagonismo do Sebrae foi de tamanha envergadura que não abriu possibilidades para que na sua ausência (física) a sua presença (exemplos) se fizesse sentida na direção da continuidade – neste sentido: uma perda.

Por tudo, todo o processo desenvolvido deixou marcas deléveis, mas antes que o tempo as apague requereria um esforço que caminhasse em outra condição, se não na direção contrária, mas no sentido diferente do que foi realizado: valorizar a interatividade territorial combinando ações coletivas, gerenciamento horizontal e o fortalecimento de práticas que proporcionem a expansão do conhecimento e aprendizagem de forma contínua e consistente – neste sentido: um desafio.

Não fica evidente que o caminhar do *MS Sem Fronteiras* tenha considerado, na sua execução, a *ordem mundial*, a *conformação latino-americana* e o *processo de fronteirização* nas duas conurbações de execução, fato não condenável por não se tratar de uma internada acadêmica. Porém, não cabe a este estudo descartá-los, é possível definir ilações sobre eles e o objeto.

A fronteira do Brasil com a Bolívia está sob forte pressão do *Corredor São Paulo-Santa Cruz*, por onde transitam mais de U\$ 100 milhões/mês (fora o gás). Trata-se de uma “fronteira escolhida” para transação de mercadorias dentro do contexto do *rebordering* existente, com forte relação com o comércio *export-import* e com o setor mineral. Já a conurbação de Ponta Porã-Pedro Juan Caballero está ligada, indiretamente, ao *Corredor Paranaguá-Asunción* como axial de reexportação. Ambos os casos, estas *redes econômicas*, desdobram-se no território em formato de enclaves e exclaves econômicos específicos, robustamente decorrentes do nível e

---

<sup>30</sup> Poder de aglutinação e de “controle” do processo estava relacionada, majoritária e definitiva, à atuação do Sebrae/MS.



do grau de interferência dos fluxos de capitais dados pela dinâmica (externalidades variantes) daqueles corredores e que, diretamente, se reportam ao comportamento da *lógica conjuntural*.

Considerando que as determinantes advindas da atual conjuntura brasileira (crise política e econômica), não é desconhecido que a reexportação está em baixa e as exportações estão favoráveis; desta feita, a fronteira de Corumbá com a Bolívia está, sob estes termos, se beneficiando mais do momento atual que a fronteira do Paraguai com Ponta Porã. Isto é, as intervenções paradiplomáticas de cooperação econômica provavelmente oscilarão, doravante, em conformidade com as dinâmicas sobrevindas deste arranjo.

O condimento *Conformação Latino-americana* é um assunto deveras apimentado ao cardápio fronteiriço. O evento da Bolívia ser um “Estado Plurinacional” (de direito e de fato) anima um conjunto de etnias com comportamento cultural e linguístico muito diversificado povoar a fronteira Brasil-Bolívia, bem como a produção de cocaína daquele país transforma a fronteira num caminho natural de passagem desta substância. Tanto um caso como o outro conecta a região a um circo desconcertante de atributos inverídicos, pobreza midiática e preconceitos a respeito dela.

Na fronteira do Paraguai, ao mesmo tempo, existem também grandes hiatos entre o comportamento dos ponta-poranenses e dos Pedro-juanuninos, contudo há que lembrar a presença de ambos submetidos à exploração da economia ervateira até a metade do século passado. Tal fato forçou-os à construção de pontes de aproximações e entrelaçamentos, facilitando, na atualidade, alguns propósitos de ajuntamento programático – uma grande vantagem. Porém, o Paraguai é o maior produtor de *canabis* da América do Sul<sup>31</sup> e o maior fornecedor de cigarros para o contrabando, tornando toda fronteira sul do Mato Grosso do Sul submetida às diversas formas constrangedoras de descaminhos, contrabando, controle e vigilância comprometendo, como efeito, toda imagem daquele território.

Cada um destes e outros fatos, de modo geral e específico, interferem na composição orgânica do território, modelam por diversos meios a forma e a estrutura, interferem proporcionalmente na função socioeconômica e impõem limites

---

<sup>31</sup> Produção maior entre os Departamentos de Canindeyu e Amambay, ambos na fronteira com Mato Grosso do Sul.

às continuidades dos processos de articulação. Estas “deseconomias” e as externalidades negativas rebatidas nestas fronteiras são impossíveis de desconsiderá-las na consecução de projetos de qualquer natureza<sup>32</sup>. Não está posto nos documentos produzidos (nas Atas, sobretudo) pelo *MS Sem Fronteiras* elementos que alimentem comprovar uma atuação distinta dentre as ações desenvolvidas entre uma fronteira e outra – as ações foram cognatas – deixando margem à interpretação de que a dimensão sociocultural daquelas fronteiras não tenha sido considerada.

É sob a lume do *Processo de Fronteirização* que as intenções e iniciativas de acostamento – com ou sem formato paradiplomático ou com qualquer finalidade – possui sua dimensão de tempo, propriedade, tamanho e continuidade definida. É o *Processo de Fronteirização*, a sua dinâmica, sua estatura e sua desenvoltura quem fornece instrumentos para quebrar as amarras derivadas da ambiguidade e da alteridade na materialização das ações cooperativas, como foi lembrado anteriormente. Em síntese, é este *Processo* que consolida o caráter dinâmico dos procedimentos socioespaciais adjacentes naquelas fronteiras.

Observando-se por um ângulo amplo, ambas fronteiras do *MS Sem Fronteiras* se beneficiaram deste *Processo*. O Projeto *MS Sem Fronteiras* navegou com certa tranquilidade sobre os ventos favoráveis soprados até recentemente, mesmo não se detendo aos processos históricos diferenciados. Mas: o *Projeto* foi suficientemente argucioso ao entender e aproveitar a dinâmica – mais proeminente no lado boliviano e paraguaio do que em relação ao lado brasileiro – para cumprir seus objetivos quantitativos.

### **Contornando uma Conclusão definitiva**

No contexto deste estudo, a crise (econômica e política), enquanto fator conjuntural atual, fez com que os polos estabelecidos até recentemente como *dinâmico e consorciado*, tenham se cambiados densamente.

Tal modificação levou a um acrescentamento dos fluxos de bolivianos no lado brasileiro e a um arrefecimento das compras na Bolívia, fazendo que, na fronteira

---

<sup>32</sup> Muito possivelmente, o Projeto MS Sem Fronteiras, embora não esteja documentalmente escrito, tenha sido pensado na probabilidade de se constituir em um “elemento reparador” dessa realidade.

com a Bolívia, Corumbá passasse a assumir o papel de *polo dinâmico*, antes localizado no lado boliviano da fronteira. Já na Fronteira com o Paraguai, Ponta Porã era o lado que se beneficiava indiretamente das relações comerciais de reexportação de Pedro Juan Caballero; isto também se inverte, provocando um aquecimento do comércio na parte brasileira da conurbação e um maciço desemprego e fechamento de lojas na parte paraguaia<sup>33</sup>.

Notado isto, a configuração espacial daqueles territórios passam a requerer uma correção de rumo por parte dos “herdeiros” do *MS Sem Fronteiras* sob pena de perda prematura dos fatos<sup>34</sup> – partindo-se do pressuposto que o Projeto ainda tenha forças para um caminhar sem auxílio externo.

A paradiplomacia, como aludido, nasce a partir de uma tessitura costurada por um conjunto de “mestres artesãos” da articulação territorial dentro de um processo intenso de relações de proximidade entre dois povos e, simultaneamente, estabelece elos agudos que podem se desdobrar em um aprofundamento das relações territoriais consolidadas ou em consolidação. Mas, muito *a priori*, os efeitos da paradiplomacia, executada, enquanto instrumento, está posta *tête-à-tête* a uma condição territorial já assentada: quanto mais forte é a aproximação territorial quão igualmente forte serão seus efeitos; assim como o inverso tenderá ser verdadeiro: quanto menor for a aproximação, menor serão os efeitos dos intentos paradiplomáticos.

Faz-se necessário observar, nesta probabilidade, que a paradiplomacia, como incentivadora de desenvolvimento, abstrai da condição imposta ao território (como resultado das práticas sobrevindas) os elementos que necessitam ser destravados mediante uma interlocução pactuada para o “fazer algo” em conjunto ou com o mínimo de contraposição. O que vale colocar em evidência que, para a paradiplomacia, com enfoque no desenvolvimento, a unidade elementar não é o indivíduo (ou instituição), mas sim a relação entre atores.

---

<sup>33</sup> Segundo informações colhidas na Câmara de Comércio de PJC, mais de oitocentas lojas que vendiam produtos de reexportação foram fechadas em 2015, provocando o desemprego de mais de 1800 trabalhadores, mais da metade de brasileiras.

<sup>34</sup> Considerando aqui que o Projeto foi armado e edificado sob o escudo de uma dinâmica territorial invertida àquela existente na atualidade.





Assim posto, ainda que a pesquisa atual não tenha elementos substanciais para uma afirmação consistente e definitiva, em princípio, é possível erigir interpretações sobre a experiência exercida e o futuro do *MS Sem Fronteiras*.

Observado na perspectiva de possíveis desdobramentos de atuações paradiplomáticas no âmbito do desenvolvimento naquelas fronteiras, pode-se perceber:

Primeiro: que na conurbação Ponta Porã-Pedro Juan Caballero, o *Processo de Fronteirização* é muito maior e historicamente mais consolidado e deve produzir vantagens comparativas mais consistentes do que na semiconurbação de Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suarez (OLIVEIRA, 2015b), onde este *Processo* é historicamente mais recente e as relações por vários ângulos demonstram ser muito embrionárias. Apenas de este fato coloca a dimensão territorial e a dimensão produtiva em patamares não congruentes entre as duas fronteiras.

Em termos abstratos, por mais paradoxal que possa parecer, a fronteira Brasil-Bolívia, por ter um *Processo de Fronteirização* menos consolidado, possui mais campo para dinamismo do que a fronteira Paraguai-Brasil. Verifica-se, por exemplo, que apesar de ser bem menor, o lado da Bolívia<sup>35</sup> recebeu apoio a 292 empresas enquanto no lado do Paraguai<sup>36</sup> foram 280 empresas beneficiadas. Mais ainda. O lado da Bolívia é o único das quatro partes que vem radicando uma continuidade do processo. Efetivamente, o projeto ali não parou<sup>37</sup>.

Segundo: com relação à *Conformação Latino-americana*, pela condição de ser (na ausência de outra palavra) introvertida, é pouco lembrada (inda que muito presente), convirá a ambas fronteiras na condição de enclaves sócio-estruturais de base rígida. Mormente, este não é um assunto que possa passar despercebido. Deve-se observar que a dimensão sociocultural entre as duas fronteiras é abismática; isto fez (faz e refaz) com que o *modus operandi* estabelecido (por qualquer projeto) requer considerações sobre o desnível existente. A multiculturalidade e a pluralidade étnica que povoam a fronteira Puerto Suarez,

---

<sup>35</sup> Com população inferior a 60 mil habitantes.

<sup>36</sup> Com população superior a 100 mil habitantes.

<sup>37</sup> A HIVOS (Humanistisch Institut voor Ontwikkelingssamenwerking), holandesa, (com US\$ 180 mil) e a brasileira Votorantim (com US\$ 90 mil) aportaram na FTE-Fundación Trabajo y Empresa para dar consecução às ações estabelecidas pelo *MS Sem Fronteiras*.



Puerto Quijarro e Corumbá, assim como dinamismo da economia boliviana<sup>38</sup> têm sustentado – aqui alocada como hipótese – uma redução dos custos com a mão de obra, habitação, serviços, etc., na localidade, significando, em vários sentidos, manutenção dos fluxos de investimentos no lado boliviano como dito *in nota* 38.

E, terceiro: enquanto a fronteira paraguaia padece com o recrudescimento da reexportação, a fronteira de Corumbá com a Bolívia é sobrevivida com o aumento dos fluxos de exportação. A *ordem mundial*, na fronteira de Corumbá-Puerto Quijarro, enquanto “fronteira escolhida” pelo capital, constrói plausível prerrogativa sobre a fronteira Paraguai-Brasil, apoiando-se nas externalidades positivas do trânsito de capitais permitindo afixar outros *nós* de articulação.

De todo modo é que o Projeto *MS Sem Fronteira* foi uma experiência que não permite ser minimizada; nem o Sebrae/MS, enquanto autor da ideia e da execução, pode ser afastado (ou se afastar). Como todo projeto de intervenção social e produtiva, possui acertos e equívocos; com ele não foi diferente. O importante, entretanto, é estabelecer uma conexão entre o executado e o devir. Ou seja, é proeminente saber quais das atitudes implementadas serão capazes de construir continuidade na mesma ou em perspectiva diferente.

Em resumo final, pode-se afirmar que: enquanto instrumento paradiplomático, não requer dúvida de seu sucesso, e sobre este esteio não se deve perder a oportunidade de um aprofundamento pragmático por parte das comunidades envolvidas; sob o aspecto do desenvolvimento, a sua contribuição tem aparência momentânea, pontual e dependente da dimensão produtiva territorial. Fatos que permitem uma continuidade.

## Referências Bibliográficas

BOISIER, S. (2001), Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? *Estudios Sociales*, VARQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, O. Rosario: Homo Sapiens Edições, 2001. Disponível em: <http://abacoenred.com/IMG/pdf/boisier.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2015.

---

<sup>38</sup> De 2007 a 2015, a expansão anual média do PIB no país foi superior a 5%, com baixa inflação e com políticas sociais suscitando forte distribuição de renda, atraindo investimentos estrangeiros e produção de riqueza.



- BOISIER, S. (1999), *Post-Scriptum* sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 19, p. 307-343, jun.
- BORDIEU, P. (2005). O campo econômico. *Política & Sociedade*, 6: 15-58
- BORDIEU, P. (2001). *Meditações pascalinas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CORNAGO PRIETO, N. (2004). O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. In: VIGEVANI, T; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I. e MARIANO, M. P. (orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC/Editora UNESP/CEDEC/FAPESP.
- DUCHACEK, I. D. (2001) Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations. The role of subnational Units*. Oxford: Clarendon Press.
- FALCÓN, L. G. de C.; JARA, A. C. (2005) Cooperativas y desarrollo local participativo. *Interações* v. 7, n. 11, mar, p. 25 – 32, 2005.
- GALÁN, M. G.; PINO, B. A.; CALVO, M. A. *Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular*. Fundação CIDEAL de Cooperação e Investigação, Espanha, ISSN1415-4765,.Disponível em: [http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR\\_OnLine.pdf](http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR_OnLine.pdf). Acesso em: 03 mar. 2015
- GALLICCHIO, E.; CAMEJO, A. (2005) *Desarrollo local y descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo, Uruguay, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Diputación de Barcelona. 183 p.
- GRINSON, A. (2003) Los processos de fronterización: flujos, redes e historicidade. In: GARCIA, C.I. *Franteras: Teritorios y Metáforas*. Medellin: Hombre Noevo Editores
- INOJOSA, R. M. (1999). Redes de compromisso social. *RAP*: Rio de Janeiro, (5) 115.41, Set/Out.
- MARTÍNEZ, O.J. (1994) The dynamics of border interaction. In SCHOFIELD, C. H. *Global boundaries. World boundaries*. London/NY. v.1 pp.1-15.
- MATO GROSSO DO SUL. – SEMAC e SEPROTUR. *Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS*. Disponível em: [<http://www.semac.ms.gov.br/controle/ShowFile.php?id=120791>]. Acesso em: 14 ago. 2015.
- NEWMAN, D. (2006) Borders and Bordering. Toward na Interdisciplinary Dialogue. *European Journal of Social Theory*, SAGE Publication, v. 9, n. 2, pp 171-186
- ODONNE, N.; VÁZQUEZ, H. R. Cross – border cooperation in Latin America. In: PRADO, H. S. A.; ESPÓSITO NETO, Tomaz (org.). *Fronteiras e Relações Internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.
- OLIVEIRA, T.C.M (2012). Participação e desenvolvimento na fronteira Brasil-Paraguai – um exemplo. In: MELLO, S.P.T *Administração Pública Contemporânea: Temas para o debate*. Pelotas: Editora da UFPel.



OLIVEIRA, T.C.M (2015a). Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. *Revista da Anpege*.p.233-256, V.11, n.15, jan-jun.2015.

OLIVEIRA, T.C.M; ESSELIN, P. M. (2015b). Localizando as condições pretéritas e as relações correntes na complexa fronteira Brasil-Bolívia. *Revista Geosul*. Florianópolis, v. 30, n. 60, p 125-163, jul./dez.

PAQUIN, S. (2004) *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes. P.I.E. – Peter Lang SA. Disponível em: <http://www.crepic.enap.ca/CREPIC/Publications/Lists/Publications/Attachments/49/Paradiplomatie%20et%20relations%20internationales.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

PÈBAYLE, R. (1994) As regiões de fronteira e o projeto de integração no Mercosul in: LEHNEN, A et. Al (Org) *Fronteiras do Mercosul*. Porto Alegre: UFRGS.

PINO, B. A (2013). A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. *IPEA. Texto para Discussão* 1845.

RÜCKERT, CAMPOS, SUPERTI E PORTO (2014). Transfronteirizações na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. *Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais*. UNIFAP. v.7 n. 1, p. 99-115, jan.-jun.

RIBEIRO, M. C. M. (2009) *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12065/1/globalizacao-e-novos-atores\\_ri.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12065/1/globalizacao-e-novos-atores_ri.pdf). Acesso em: 10 mar. 2015.

RÜCKERT, CAMPOS, SUPERTI E PORTO (2014). Transfronteirizações na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. *Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais*. UNIFAP. v.7 n. 1, p. 99-115, jan.-jun.

SANGUIN, A. L. (2015). Paisagens de fronteira: variações em um importante tema da geografia política. *Boletim Gaúcho de Geografia*. v. 42, n.2 - págs. 389-411 – Maio.

SEBRAE.(2006) *Gestão Estratégica Orientada para Resultados: avaliação e desafios*. Brasília: Editora SEBRAE.

TORRE, A. 2003 “Desenvolvimento Local e relações de proximidade: conceitos e questões” *Revista Interações*, V.4. N.2. Campo Grande: UCDB.

**Recebido em 10 de setembro de 2017.  
Aprovado em 11 de dezembro de 2017.**



## **FRONTEIRAS BRASILEIRAS: EVOLUÇÃO DA AGENDA E REDES DE ATORES NO CONGRESSO NACIONAL (1990-2016)**

**SOLÈNE MARIÉ**

Universidade de Brasília (UNB).

**RESUMO:** Esse artigo visa responder à seguinte pergunta: Quais redes políticas podem ser identificadas ao redor do tema das fronteiras a partir da análise da evolução da agenda legislativa federal e dos atores envolvidos? Para tanto, é conduzida uma análise da trajetória destas políticas a partir do início dos anos 1990 e até o último ano completado, assim como um mapeamento dos atores envolvidos no processo com base em um enfoque de redes de políticas públicas. A hipótese da autora de que no início dos anos 2000 se produziu uma mudança de agenda de questões administrativas e de segurança para questões de desenvolvimento, foi confirmada pelo estudo empírico conduzido. A hipótese de que a pauta legislativa de fronteiras é dominada por atores oriundos da região Sul do Brasil foi verificada no sentido de que foi observada uma forte prevalência de deputados e senadores da região Sul na autoria de projetos de lei sobre fronteiras. Entretanto, não se nota uma prevalência de projetos de lei dirigidos especificamente para a região Sul. Por fim, a existência de uma ligação entre interesses relacionados à agropecuária e às fronteiras é sugerida pelo cruzamento de nomes entre os dois grupos de interesse.

**PALAVRAS-CHAVE:** fronteiras; Congresso Nacional; redes

## **BRAZILIAN BORDERS: EVOLUTION OF THE AGENDA AND NETWORKS OF ACTORS IN THE NATIONAL CONGRESS (1990-2016)**

**ABSTRACT:** This article aims to answer the following question: Which policy networks around the theme of borders can be identified based on the analysis of the evolution of the federal legislative agenda and of the actors involved in the process? In order to do so, a sequence analysis of these policies is conducted from 1990 to the last bygone year. Additionally, actors involved in the process are mapped based on the framework of public policy networks. The author's first hypothesis was confirmed: there was an agenda change at the beginning of the 2000s, from administrative and security issues to development issues. The second hypothesis around the dominance of actors from the Southern region of Brazil in the legislative border agenda was partially confirmed: there is a prevalence of MPs and Senators from the Southern region in the submission of bills on this theme. However, this overrepresentation of the South does not appear in terms of bills designed for a specific region. Finally, the existence of a link between interest linked to agriculture and to borders is suggested by the crossover of names between the two interest groups.

**KEYWORDS:** borders; National Congress; networks



## 1. Introdução

Sendo a materialização do início e do fim do poder político estatal, fronteiras são um fenômeno fundamental no estudo da política doméstica e internacional. Entretanto, fronteiras são paradoxalmente pouco estudadas dentro do campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, o que evidencia uma carência de referências na área (PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015). O ainda modesto campo dos chamados *Estudos Fronteiriços*<sup>1</sup> se concentra principalmente em três questões, quais sejam: o hibridismo cultural em zonas de fronteira; a integração de cidades fronteiriças; a particularidade de regiões de fronteira em relação a Estados Nacionais (ALBUQUERQUE, 2005). A questão da agenda e das políticas públicas para as regiões de fronteira é principalmente estudada em nível subnacional, razão pela qual se adotou aqui um olhar diferente, conduzindo uma análise da agenda legislativa para regiões de fronteira em nível nacional. Usualmente, não se encontra um interesse muito marcante, nos processos decisórios políticos, pela atividade legislativa e por seu peso específico no manejo de políticas públicas.

Este estudo de caso procura responder as seguintes perguntas: Como evoluiu a agenda legislativa federal de fronteiras entre 1990 e 2016 e quais foram os atores envolvidos? Quais redes políticas ao redor do tema de fronteiras podem ser identificadas a partir dessa análise? Para tanto, ele traz uma análise da trajetória destas políticas a partir do início dos anos 1990 e até o último ano completado, assim como um mapeamento dos atores envolvidos no processo e dos grupos identificados com base em um enfoque de redes de políticas públicas.

A hipótese da autora é a de que no início dos anos 2000 se produziu uma mudança de agenda de questões administrativas e de segurança para questões de desenvolvimento, que a pauta legislativa de fronteiras é dominada por atores provindos da região Sul do Brasil e que é possível supor uma ligação entre interesses ligados à agropecuária e às fronteiras.

---

<sup>1</sup> *Border studies* na denominação internacional.

Para apanhados recentes sobre o tema, ver: STAUDT, Kathleen (2017) *Border Politics in a Global Era. Comparative Perspectives*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 320 p. e PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz [org.]. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.



## 2. Análise de redes e mudança legislativa

Para começar e diante da multiplicidade de usos da palavra “rede” dentro de diferentes disciplinas e linhas de pensamento, é importante definir a abordagem que se tem aqui. Powell e Smith-Doerr (1994 apud CALMON; COSTA, 2013) identificam duas vertentes principais nos estudos de redes, que são relacionadas. A primeira, cujas origens estão na sociologia e na teoria das organizações, entende a noção de rede como instrumento analítico. Ele permite dar conta, de nível mais micro a nível mais macro, de aspectos relacionais dentro das organizações, entre organizações, e entre organizações e o ambiente externo a elas. A segunda vertente, cujos aportes principais provêm da administração pública, das políticas públicas e da economia, se interessa por redes como forma de governança (CALMON; COSTA, 2013). Enquanto a segunda abordagem se baseia na existência concreta de formas de organização natural e social em redes compostas por nós, a primeira é mais recente, constituindo uma capacidade de enxergar a metáfora da rede como ferramenta de análise (KOLIBA; MEEK; ZIA, 2010). Neste artigo, nosso enfoque está baseado na noção de rede como ferramenta analítica.

Abordagens pluralistas, na linha de Dahl (1956), consideram a formação da agenda como um processo competitivo aberto, no qual grupos de interesse se envolvem com o objetivo de defender seus objetivos. Embora todos não possuam os mesmos recursos, todos teriam a possibilidade de se envolver para influenciar o processo político.

Entretanto, este suposto campo político aberto e nivelado não corresponde à realidade na qual alguns grupos de interesse têm a capacidade de limitar o escopo da agenda e no qual o silêncio da população sobre determinado assunto não necessariamente significa satisfação com o status quo (BONAFONT, 2010).

Abordagens neoinstitucionalistas<sup>2</sup>, por outro lado, insistem na dimensão histórica do processo de construção das políticas públicas: atores agem com base em um legado histórico e estruturas existentes que determinam as possibilidades de formulação de ideias novas e de implementação de mudanças (BONAFONT, 2004,

---

<sup>2</sup> Conjunto de teorias que enxergam o papel das instituições como o de estabelecer as regras do jogo para ordenar o sistema social (NORTH, 1991).



2010).

A abordagem de redes se encontra no cruzamento dessas duas vertentes, embora ela se aproxime mais dos postulados do neoinstitucionalismo. A estrutura e distribuição do poder é vista como um possível entrave à mudança de políticas, mas também como uma possível garantia de acesso à definição da agenda para outros grupos de interesse, meios de comunicação e especialistas (BONAFONT, 2004).

A abordagem de redes parte de três pressupostos: 1- o principal elemento que influencia os objetivos e as estratégias dos atores é o contexto institucional; 2- os interesses dos atores devem ser investigados porque eles não podem ser assumidos a priori e eles são múltiplos; 3- organizações públicas e movimentos sociais não são os únicos atores envolvidos no processo de construção das políticas públicas e portanto, a análise precisa ser estendida a outros protagonistas, como os grupos de especialistas e a imprensa (BONAFONT, 2004).

Ao contrário da maioria dos outros métodos que tendem a focar as suas análises nas características intrínsecas dos atores que compõem o objeto de estudo, a especificidade da abordagem de redes se encontra no seu foco em mapear e analisar os laços entre os atores (PERLIGER; BROOK; PEDAHZUR, 2011). Este aspecto contextual frequentemente menosprezado é fundamental na medida em que a estrutura das interações entre atores influencia o comportamento individual e coletivo e, portanto, as continuidades e as rupturas na condução das políticas públicas (SIEGEL, 2011).

Mecanismos causais explicando a relação entre uma rede de atores e a tomada de decisão são múltiplos. Alguns são particularmente propícios a análises quantitativas (que dominam as análises conduzidas com este método) mas outros se beneficiam mais de uma abordagem qualitativa que permite investigar em profundidade estas interações levando em conta o contexto, as normas que o regem e a construção do interesse conjunto a partir de uma multiplicidade de mecanismos (SIEGEL, 2011; LAZER, 2011).

### **3. Considerações conceituais sobre a fronteira**

#### **3.1. Visões da fronteira: linha divisória ou zona**





Diante do silêncio conceitual em relação a fronteiras dentro do campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, precisamos nos voltar para a geografia e em particular para a geopolítica, para encontrar a literatura que primeiro conceitualizou estas questões e conduziu a reflexão que acabou guiando a elaboração das políticas públicas nesse campo.

Na visão de um dos “pais” da geopolítica, Rudolf Kjéllen, Estados seriam comparáveis a seres sensíveis. Portanto, as fronteiras, como a epiderme de um ser vivo, constituiriam uma linha divisória entre o ambiente interno e externo e seriam o primeiro receptor de fenômenos provindo do ambiente externo e dirigidos até o “cérebro estatal” (SCHERMA, 2015). Nesta perspectiva, prevalente durante muito tempo, a fronteira é vista como limite, como linha divisória, e por esta razão possui uma importância fundamental em termos de segurança.

Contudo, esta visão não é a única existente na literatura. Ela convive com uma visão mais recente que encara fronteiras como territórios que respondem a uma lógica própria e portanto, tem que ser entendidas em termos de zona (MACHADO, 1998). Uma fronteira é um espaço fundamentalmente transitório:

(...) 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. (...) 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 (MEIRA MATTOS, 1990, p. 34 apud SCHERMA, 2015)

### **3.2. Definições: fronteira, faixa de fronteira, região de fronteira e zona de fronteira**

Dentro destas duas visões gerais da fronteira como linha divisória ou como zona devem ser feitas algumas distinções conceituais para entender corretamente as várias denominações que são usadas para se referir ao fenômeno: fronteira, faixa de fronteira, região de fronteira e zona de fronteira.

A origem histórica da palavra “fronteira” mostra que ela nasceu não como conceito político mas como fenômeno da vida social: etimologicamente, ela remete ao que “está na frente”, representando a margem do mundo habitado (MACHADO, 1998). Desta forma, ela corresponde a uma realidade humana que foi experimentada pelos povos até antes da criação dos Estados modernos e da adoção do princípio de



soberania.

A faixa de fronteira é uma área que pode ser estabelecida por um Estado “para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país” (FURTADO, 2011, p. 31). Na América Latina, esta distinção jurídica é feita por seis países: Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru e Equador. Apesar da constatação de que a existência de uma faixa de fronteira é geralmente associada a questões de segurança nacional, o tamanho desta faixa e as normas conexas a ela não têm padrão e são definidos individualmente por cada Estado (FURTADO, 2011). Assim, a faixa de fronteira corresponde a uma realidade jurídica.

Uma região de fronteira corresponde, em uma perspectiva nacional, a uma área na qual se concentram fluxos transfronteiriços. Por fim, uma zona de fronteira é a junção de duas ou mais regiões de fronteira de países limítrofes (STEIMAN, 2002). Furtado (2011, p. 35) define esta zona de fronteira de forma mais precisa como sendo “um espaço geográfico construído pelas próprias redes e fluxos fronteiriços, o qual pode variar conforme o efeito resultante do contato entre os países”. Logo, regiões e zonas de fronteira são definidas pelas interações.

Recapitulando, o conceito de fronteira tem uma origem social, o conceito de faixa de fronteira é jurídico e os conceitos de zona e de região de fronteira são baseados em interações. Estudando Políticas Públicas para a fronteira, precisamos entender e diferenciar estes conceitos na medida em que deles decorrem visões diferentes da fronteira e conseqüentemente, políticas diferentes.

Neste artigo, tomamos a fronteira no sentido jurídico, enquanto faixa, o que lhe confere realidade formal e, portanto, se faz presente nestes termos no debate legislativo.

### 3.3. Fronteiras e redes

A observação da existência de fluxos e redes transfronteiriços (a ordem espontânea), que em alguns casos é formalizada pelo Estado (a ordem organizada), tem como efeito uma mudança da perspectiva do Estado sobre fronteiras e sobre a lei territorial de uma maneira geral. Podem ser criadas legislações específicas para responder a necessidades ou projetos regionais, como zonas francas, zonas de livre comércio e portos secos, no caso brasileiro. Estas iniciativas acentuam ou criam



territorialidades especiais, distintas da lei territorial nacional (MACHADO, 1998).

Seria errado opor a imaterialidade das redes e a materialidade do território, concluindo que um não tem a capacidade de afetar o outro. Como argumentado por Raffestin (1981 apud MACHADO, 1998), redes são uma das variáveis que contribuem para a produção e delimitação do território, quer elas sejam naturais, infraestruturais, transacionais ou informacionais. Desta forma, o entendimento da lógica das zonas de fronteira é indissociável do entendimento do funcionamento de redes.

Entretanto, apesar da conexão forte entre espaços de fronteira e a noção de rede, o estudo das interações transfronteiriças não é o objeto aqui. A temática das redes não será incluída nesse estudo como fenômeno fronteiro nem como forma de governança, mas será usada como ferramenta analítica no estudo do processo legislativo.

#### 4. Metodologia

O objetivo deste artigo é, em um primeiro momento, de conduzir um mapeamento da produção legislativa ao redor do tema das fronteiras, entre 1990 e 2016. Esse mapeamento tem várias dimensões: 1- uma dimensão temporal; 2- uma dimensão de conteúdo; 3- uma dimensão espacial; 4- uma dimensão política.

Com este intuito, foram levantados dados legislativos<sup>3</sup> para identificar os projetos de lei submetidos na Câmara dos Deputados e no Senado no período escolhido. Foram compilados os seguintes dados: nome do projeto de lei; ano; nome do autor do projeto; partido do autor; Unidade Federativa (UF) do autor; ementa do projeto; região abrangida; categoria de assunto; última movimentação. Com base neste levantamento e em conjunto com a literatura brasileira sobre fronteiras, foi produzido em um segundo tempo um estudo de caso de natureza qualitativa visando a identificar a atuação de redes políticas por trás da atividade legislativa federal ao redor do tema de fronteiras.

Foram usadas duas ferramentas: a análise de trajetória (PIERSON, 2004) como suporte do trabalho de mapeamento; e a análise de redes (BONAFONT, 2004;

---

<sup>3</sup> Dados levantados pela autora na Rede de Informação Legislativa e Jurídica. Disponível em: <[www.lexml.gov.br](http://www.lexml.gov.br)>. Acessado em Maio de 2017.



KOLIBA; MEEK; ZIA, 2010; CALMON; COSTA, 2013; LAZER, 2011) como base para a identificação dos grupos atuantes ao redor do tema de fronteiras.

Diante da escassez da literatura sobre o tema estudado aqui, uma análise de redes de natureza qualitativa é mais apropriada e se apresenta como um primeiro esforço para mapear o fenômeno. Com base neste trabalho, poderão ser desenvolvidos outros estudos investigando com mais profundidade os laços entre os atores da rede.

O período de 1990 a 2016 foi escolhido por ser abrangente o suficiente para permitir um exame cuidadoso da questão. O período começa em 1990 porque a atividade legislativa ao redor de temas fronteiriços começou naquela década e, fora a definição da faixa de fronteira, a atividade legislativa prévia era muito baixa para tornar valioso um estudo anterior. Além disto, a atividade legislativa só pode ser analisada posteriormente à volta da democracia em 1988. O período termina em 2016 por ser o último ano completo possível de analisar.

Por fim, várias razões motivam a escolha do caso e da abordagem. Primeiro, a literatura sobre fronteiras é incipiente dentro do campo da Ciência Política no mundo em geral e no Brasil em particular. Segundo, a maioria dos estudos sobre fronteiras no Brasil são conduzidos desde uma perspectiva local, o que os tornam muito específicos devido à variedade de tipos de fronteiras existentes no Brasil (desde fronteiras pouco povoadas e pautadas por questões ambientais e indígenas na Amazônia; até fronteiras bastante povoadas no sul do país, onde existe uma interação e um comércio nas fronteiras). Por fim, as questões ligadas à atuação do executivo neste campo já foram mais aprofundadas<sup>4</sup> do que o papel do legislativo.

Por isso, escolheu-se adotar uma perspectiva nacional e focada no processo legislativo.

## **5. Fronteiras brasileiras**

### **5.1. Apresentação das fronteiras brasileiras**

Além de ser o maior país da América do Sul em extensão territorial, o Brasil também compartilha fronteiras com o maior número de vizinhos: dez países. As

---

<sup>4</sup> Principalmente a través do trabalho de Renata Furtado. Ver FURTADO, 2011 e FURTADO, 2013.



fronteiras marítimas do Brasil somam 7.367 quilômetros (MOREIRA et al., 2008) e as fronteiras terrestres totalizam 16.886 quilômetros (LOSADA; SADECK, 2015).

A faixa de fronteira brasileira totaliza uma área de aproximadamente 2,3 milhões de quilômetros quadrados (MOREIRA et al., 2008), representando quase 27% do território nacional, na qual moram dez milhões de habitantes (BRASIL, 2011).

Esta faixa de fronteira reúne 588 municípios (BRASIL, 2005), ou seja, 10% das cidades brasileiras. Elas estão distribuídas nos seguintes onze estados das regiões Norte: Rondônia (27), Acre (22), Amazonas (21), Amapá (8), Roraima (15), Pará (5); Centro-Oeste: Mato Grosso (28), Mato Grosso do Sul (44); e Sul: Rio Grande do Sul (197), Santa Catarina (82), Paraná (139) (LOSADA; SADECK, 2015). É de se notar que a maioria dos municípios fronteiriços está localizada na região Sul.

Estes municípios são divididos em duas categorias. Primeiro, os municípios limdeiros incluem: municípios fronteiriços cuja sede se situa na linha de fronteira (podendo ou não ser acoplados com um município do país vizinho na forma de cidades-gêmeas); municípios fronteiriços cuja sede não se situa na linha de fronteira; e municípios fronteiriços cuja sede não se situa na faixa de fronteira. Segundo, os municípios não-limdeiros se situam na retaguarda da faixa de fronteira e incluem: municípios cuja sede se situa dentro da faixa de fronteira; e municípios cuja sede se situa fora dela (BRASIL, 2005, p. 11). As fronteiras brasileiras apresentam uma grande heterogeneidade, com municípios de grande tamanho no arco norte e logo uma proporção mais alta de municípios pertencendo à categoria de municípios não-limdeiros com sede fora da faixa de fronteira; e um arco sul com municípios menores e um maior número de cidades-gêmeas (BRASIL, 2005).

## **5.2. Marco jurídico para as fronteiras brasileiras**

Dando uma visão geral do dispositivo federal para fronteiras, podemos dizer que, hoje, o regime de fronteiras é composto de um conjunto de leis, decretos-leis, decretos e decretos legislativos.

A atual faixa de fronteira brasileira é o resultado de um longo processo histórico, que remonta aos tempos da Colônia. Inicialmente estabelecida em dez léguas (sessenta quilômetros) e sucessivamente modificada em 1934, 1937 e 1946, o seu tamanho atual de 150 quilômetros de largura paralelos à linha divisória nacional



foi consolidado através da Lei n. 6.634 de 1979, do Decreto n. 85.064 de 1980, recebidos pela Constituição Federal de 1988 (MOREIRA et al., 2008; LOSADA; SADECK, 2015). Este marco jurídico foi estabelecido com base na importância desta área em termos de segurança nacional.

Além da faixa de fronteira, vista como um espaço estratégico de defesa desde tempo antigos e que se aplica a todas as fronteiras nacionais, desenvolveu-se mais recentemente uma visão da fronteira como espaço de integração. Isso levou à criação de uma zona de integração fronteiriça na região Sul do país. Estabelecida em 2002 através do acordo entre Brasil e Uruguai para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios e formalizada pelo Decreto nº 5.105 de 2004, ela corresponde a uma área de vinte quilômetros na qual ambos países concedem benefícios às comunidades residentes, consideradas fronteiriças (FURTADO, 2011).

Como estabelecido na Constituição vigente, o órgão responsável pela aplicação das leis na faixa de fronteira em termos de trânsito, de ocupação territorial e de exploração econômica é o Conselho de Defesa Nacional (CDN) (LOSADA; SADECK, 2015).

Podemos distinguir duas fases na evolução do marco jurídico para as zonas de fronteira. A primeira corre de 1955, com a lei 2.597 sobre zonas indispensáveis à defesa do país, até 1999, com a modificação da lei 9.871 sobre alienação de terras na faixa de fronteira. Ela corresponde à construção do arcabouço legal para as fronteiras. A segunda fase corre de 2000 até hoje e é marcada por uma crescente proatividade legislativa em termos de temas fronteiriços e, embora as questões de segurança não tenham perdido importância, deu-se uma abertura da agenda legislativa para questões de desenvolvimento regional para as fronteiras, tais como desenvolvimento econômico, infraestrutura, vigilância sanitária e exercício da cidadania. Dentro desta segunda fase, dois momentos a destacar são o período de 2004 a 2008, que marcou uma transição para questões de desenvolvimento, e o ano de 2012, no qual foi votada a Lei 12.723 que regula a instalação de lojas francas na faixa de fronteira e em cidades-gêmeas (BRASIL, 2013).



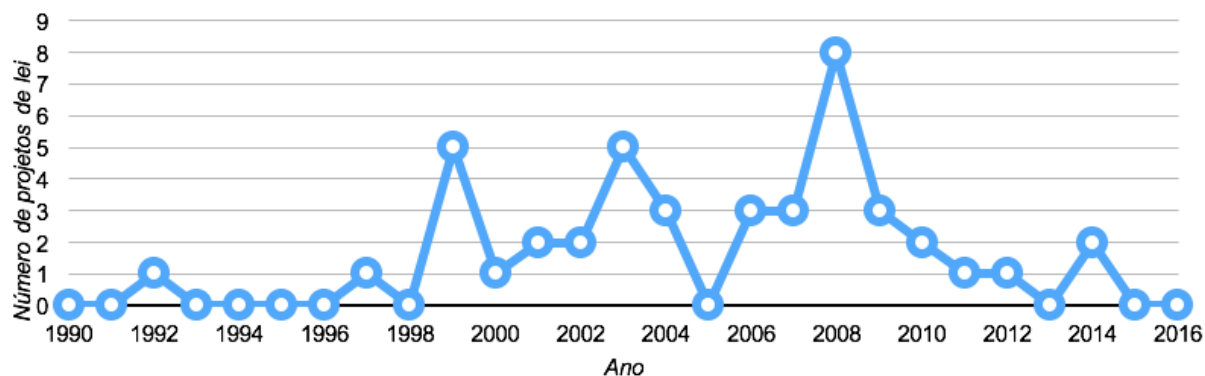
## 6. Estudo dos projetos de leis sobre fronteiras em tramitação no congresso nacional e mapeamento dos atores envolvidos

Com base no levantamento de dados conduzido pela autora na Rede de Informação Legislativa e Jurídica<sup>5</sup>, foram produzidos gráficos que permitem identificar e ilustrar várias tendências. Serão destacadas tendências em termos de evolução de número de projetos de lei sobre fronteiras; de categoria de assunto fronteiro tratado pelo projeto; de região de origem e de partido dos deputados e senadores envolvidos nessas questões; e de regiões abrangidas pelos projetos.

### 6.1. Projetos dedicados ao tema das fronteiras de 1990 a 2016

O gráfico a seguir evidencia a evolução do número de projetos de lei submetidos no Congresso Nacional sobre o tema das fronteiras entre 1990 e 2016:

**Gráfico 1: Número de projetos de lei sobre a faixa de fronteira submetidos no Congresso Nacional (1990-2016)**



Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica

Com base neste gráfico, podemos tirar algumas conclusões. Aparecem três fases em termos de número de projetos. Uma primeira fase, de 1990 a 1998, foi marcada por um baixo número de projetos sobre o tema (entre 0 e 1 dependendo dos

<sup>5</sup> Disponível em: <[www.lexml.gov.br](http://www.lexml.gov.br)>. Acessado em Maio de 2017.



anos), ilustrando um aparente desinteresse no tema. Na segunda fase, de 1999 a 2009, identificamos um aumento importante no número de projetos de lei (exceto no ano de 2005 no qual não houve projeto de lei sobre o tema) mostrando um foco maior em temas fronteiriços neste período. A média de projetos por ano neste intervalo corresponde a 3.2 e identificamos picos de 5 projetos em 1999, de 5 projetos em 2003, e de 8 projetos em 2008. Este último ano recebeu o maior número de projetos de lei no nosso período de estudo. Por fim, uma terceira fase que se estende de 2010 até 2016 (o final do nosso período de estudo) marca uma aparente queda do envolvimento do legislativo nos temas fronteiriços, com um máximo de 2 projetos por ano nesse intervalo de tempo.

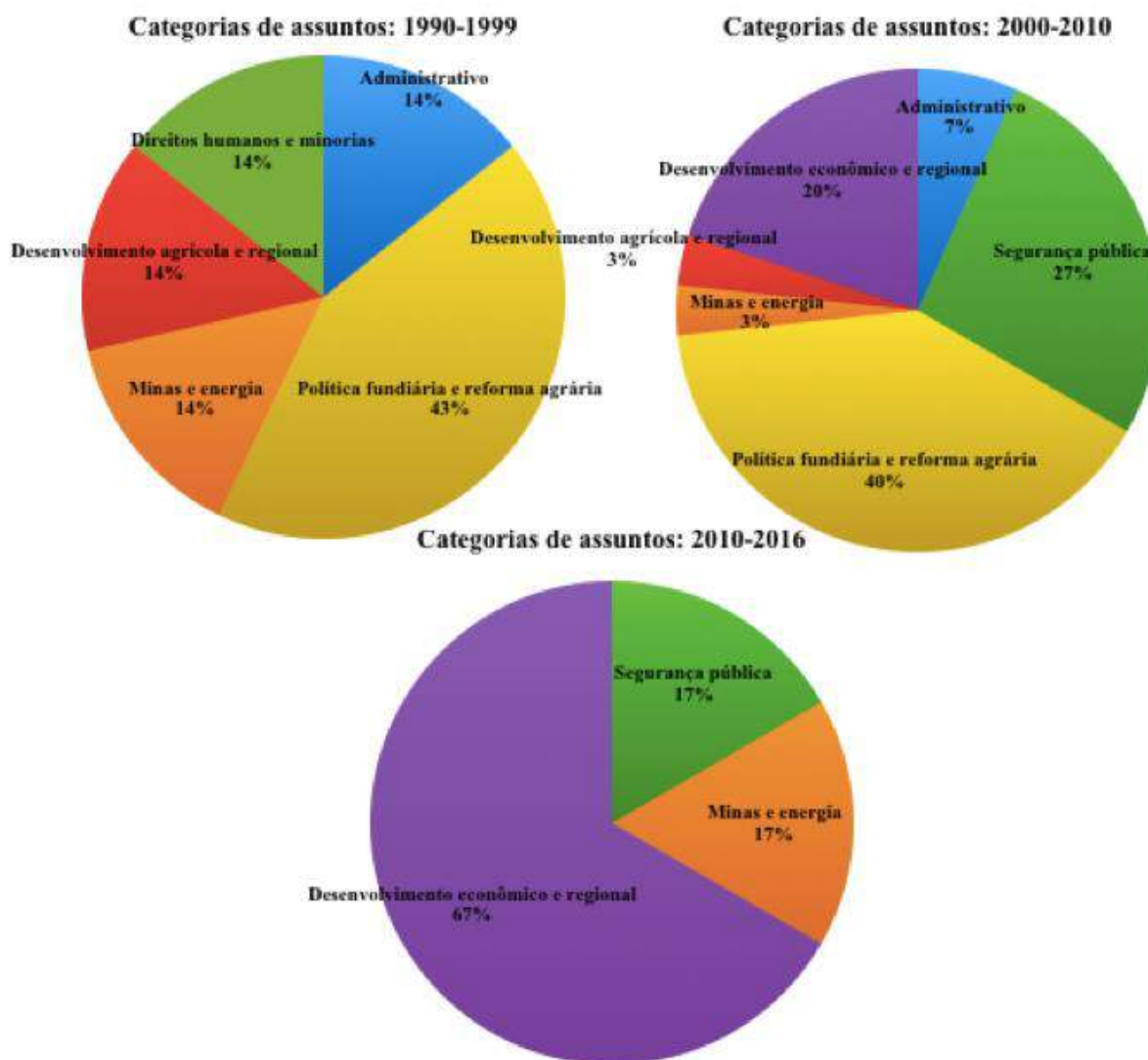
## **6.2. Evolução dos assuntos tratados dentro do tema das fronteiras**

Seguem três gráficos que visam evidenciar, por década, a importância dada aos diferentes assuntos relevantes em termos de fronteiras. O primeiro corresponde ao período de 1990 a 1999; o segundo de 2000 a 2010; e o terceiro de 2010 até o final do nosso período estudo, 2016.





**Gráfico 2: Categorias de assuntos tratados nos projetos de lei sobre fronteiras, por década (1990-1999; 2000-2010; 2010-2016)**



Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica

De uma forma geral, esses gráficos mostram um envolvimento em um número médio de temas na primeira década, que aumentou na segunda e diminuiu na terceira a um nível menor do que na primeira.

Na primeira década, é de se notar a alta prevalência de assuntos de política fundiária e de reforma agrária, representando quase a metade dos projetos de lei. Quatro outros temas foram representados de maneira igual: assuntos administrativos; de direitos humanos e minorias; de desenvolvimento agrícola e regional; e de minas



e energia. A junção dos projetos de lei na área da política fundiária e na área administrativa mostra que essa década representou o estabelecimento do marco legal para as fronteiras brasileiras, corroborado em Brasil (2013).

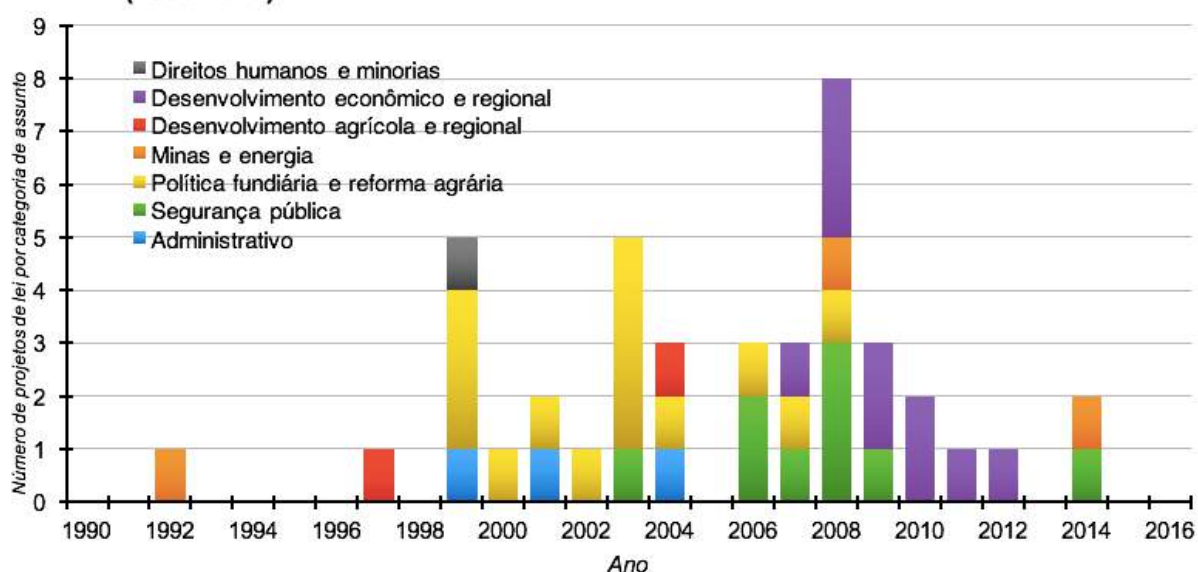
Na segunda década, apareceram o assunto do desenvolvimento econômico e regional assim como da segurança pública. Um estudo detalhado dos projetos de lei nesta última categoria mostra que dentro do período de 2000 a 2010, 7 dos 8 projetos na área da segurança foram focados na redução do tamanho da faixa de fronteira brasileira. Isso demonstra um interesse acentuado na questão durante esse década, por parte de vários deputados e senadores. Concomitantemente, os assuntos fundiários e administrativos perderam espaço (caindo respectivamente a 40% e 7% dos projetos de lei).

Na terceira década, o desenvolvimento econômico e regional conheceu uma alta significativa, chegando a 67% dos projetos de lei sobre fronteiras. Podemos dizer que, de maneira geral, enquanto o assunto do desenvolvimento agrícola e regional recuou ao longo do período - de 14% entre 1990 e 1999, para 3% entre 2000 e 2010, até 0% entre 2010 e 2016 - o tema do desenvolvimento econômico e regional cresceu em importância - indo de 0% entre 1990 e 1999, para 20% entre 2000 e 2010, para 67% entre 2010 e 2016. Esta evolução sugere que assuntos de desenvolvimento regional passaram de uma ligação com questões agrícolas para questões econômicas.

Segue um gráfico que mostra de maneira mais detalhada, por ano, a repartição dos projetos de lei em categorias de assuntos.



**Gráfico 3: Evolução do número de projetos de lei e das categorias de assuntos (1990-2016)**



Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica

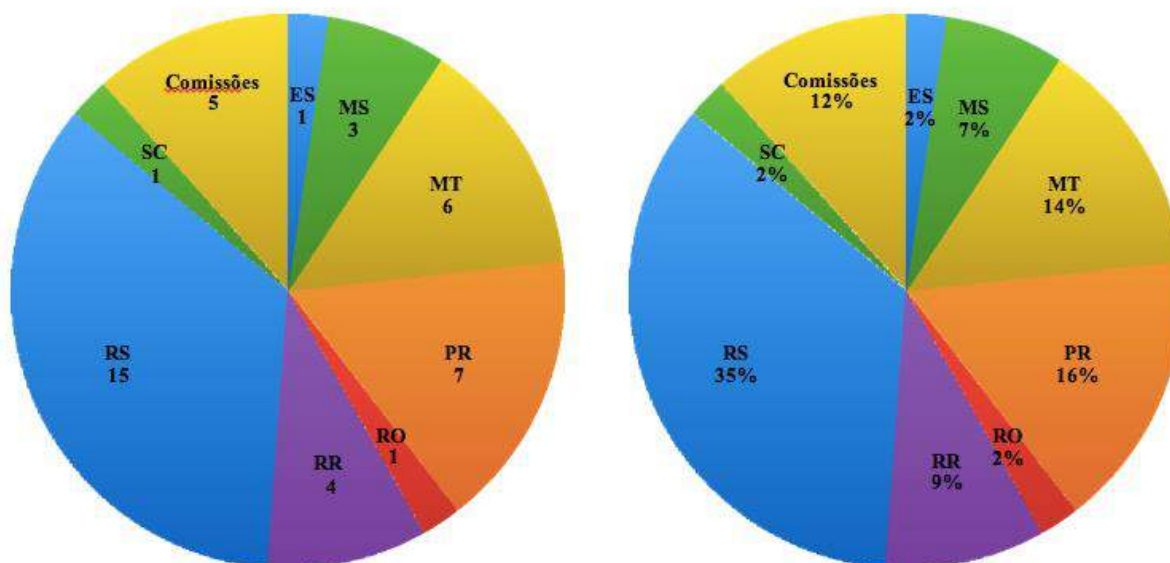
Este gráfico evidencia muito claramente a quase ausência de preocupação com as temáticas fronteiriças até 1999, com um pico muito grande no ano em questão. Ele evidencia também a prevalência de questões fundiárias e agrícolas no início do período, com uma passagem gradual para questões de desenvolvimento econômico. Apesar desta transição para questões de desenvolvimento econômico, vale notar que questões de segurança e de política fundiária se mantêm presentes até o final do período, mesmo a níveis menores. Isso demonstra que estas questões não desapareceram da pauta com a entrada de novos temas.

### 6.3. Atividade legislativa sobre fronteiras e geografia brasileira

Seguem gráficos que mostram a repartição dos projetos de lei por Unidade Federativa do proponente principal, em número de projetos e em porcentagem do número total de projetos.



**Gráfico 4: Unidade Federativa do proponente principal do projeto de lei (1990-2016) (em número de projetos e em porcentagem do total de projetos)**

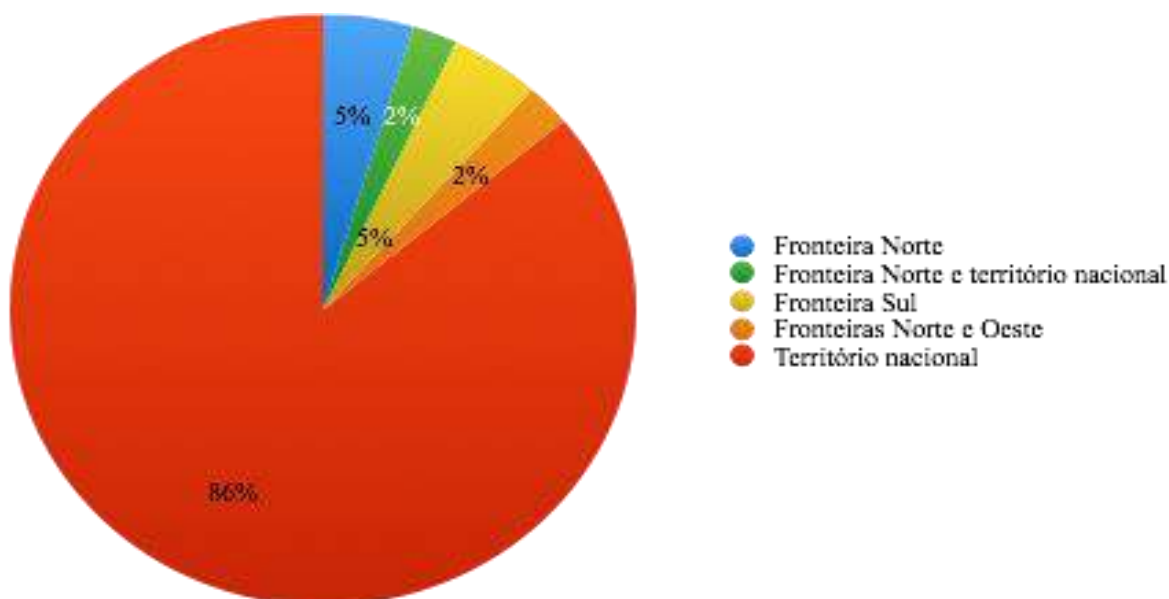


Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica

Este gráfico nos mostra algumas informações interessantes. Primeiro, como pode ser esperado, quase todos os Estados representados no gráfico são Estados fronteiriços, exceto o Espírito Santo, que não tem fronteira terrestre com outro país. Notamos também a presença muito forte de Estados da região Sul (53% dos projetos), a representação menor de Estados da região Centro-Oeste (21%) e a pouca presença de projetos provindos da região Norte (11%). De uma maneira geral, os Estados mais presentes no debate ao redor de questões fronteiriças são o Rio Grande do Sul (RS), o Paraná (PR) e o Mato Grosso (MT). O Rio Grande do Sul chega a apresentar 35% dos projetos de lei sobre o tema, com uma proporção atual de representantes no Congresso Nacional de menos de 6% do total dos membros<sup>6</sup>. Dentro da região Norte, o Estado mais envolvido é Roraima (RR).

O gráfico seguinte representa a distribuição das regiões abrangidas pelos projetos de lei.

<sup>6</sup> 31 deputados e 3 senadores, do total de 594 membros (513 na Câmara dos Deputados, 81 no Senado).

**Gráfico 5: Região abrangida pelos projetos de lei (1990-2016)**

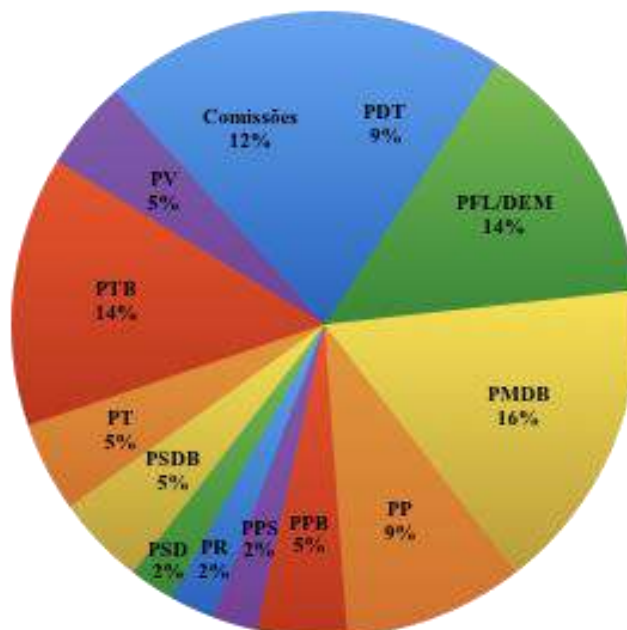
Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica

Em contraste com o gráfico anterior, este não mostra uma prevalência da região Sul. Apesar de estar mais presente no debate legislativo em torno dessas questões, a região só é objeto específico de 5% dos projetos. Ao contrário, a região Norte, apesar de pouca presença no processo legislativo, é destinatária específica de 9% dos projetos. Portanto, a maioria dos projetos de lei têm como alvo as fronteiras do território brasileiro em geral: 86% dos projetos não estão direcionados a uma região ou uma fronteira específica. O fato da região Sul ser proponente de 53% dos projetos e alvo específico só de 5% sugere que eles não se destinam primeiramente à base eleitoral do proponente e, portanto, possa existir outras lógicas explicativas.

#### **6.4. Atividade legislativa sobre fronteiras e partidos políticos**

Tem-se a seguir um gráfico que mostra a divisão dos partidos envolvidos na redação de projetos de lei sobre o tema das fronteiras submetidos ao Congresso Nacional.

Gráfico 6: Partido do autor do projeto de lei (1990-2016)



Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica

Este gráfico mostra que os três partidos mais envolvidos em temas fronteiriços no legislativo são o PMDB (com 16% dos projetos); o PTB (com 14%); e o PFL/DEM<sup>7</sup> (14%). O gráfico também mostra a importância de projetos liderados por comissões nesta área. Um estudo detalhado dos dados levantados pela autora também mostra a recorrência de alguns nomes de deputados e senadores em vários projetos de lei, indicando um envolvimento específico de um grupo de atores em questões fronteiriças. Esta questão será analisada em mais profundidade adiante.

Por fim, uma análise da tabela resultante do levantamento de dados conduzido pela autora evidencia que, dos 43 projetos de lei identificados, só um foi impulsionado no contexto do Mercosul<sup>8</sup>. O tema em questão, sendo eminentemente internacional e tendo um potencial muito grande para a criação de políticas públicas em contexto intergovernamental, pode ser revelador da perspectiva que se tem sobre fronteiras, no legislativo. Com base nas distinções conceituais feitas previamente, podemos dizer que a visão da fronteira como linha divisória ainda prevalece sobre a visão da fronteira como zona, embora esta segunda visão tenha se desenvolvido a

<sup>7</sup> O Partido da Frente Liberal (PFL) foi refundado em março de 2007 sob o nome de partido Democratas (DEM).

<sup>8</sup> PLS 313/2008 Mercosul



partir do início dos anos 2000. Olhando este fato em uma perspectiva de governança multinível e de suas consequências sobre as estratégias dos atores em termos de *venue shopping*<sup>9</sup>, também pode ser um sinal da fraqueza do Mercosul como organização portadora deste tipo de projetos, o que induz os atores a procurarem outros espaços para discutir essas questões.

## 7. Fronteiras e redes de atores

Após esse mapeamento da produção legislativa ao redor do tema das fronteiras em termos de conteúdo, território e partidos políticos, é possível conduzir uma análise visando a identificar os atores e grupos envolvidos no processo (os nós na rede) assim como os vínculos entre eles (os laços na rede). A abordagem de redes sobre a qual esta análise é baseada nos fornece o quadro teórico para a visualização do processo legislativo como um processo plural, engajando uma variedade de atores e de interesses cruzados.

O primeiro elemento importante a ser destacado é a inexistência, atualmente, de uma comissão permanente dedicada à temática das fronteiras no legislativo brasileiro<sup>10</sup>, assim como de uma frente parlamentar sobre o tema. Existiram, pontualmente, frentes parlamentares dedicadas a temáticas fronteiriças no legislativo, mas nenhuma teve uma duração de mais de um ano. O gráfico seguinte detalha a existência dessas frentes<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> A fragmentação dos processos de tomada de decisão entre organizações diferentes da a possibilidade a grupos de interesse de escolher, entre elas, a organização que oferece a resposta que melhor corresponde aos seus interesses. Esta escolha é chamada de *venue shopping* (BONAFONT, 2010).

<sup>10</sup> Contrário ao Executivo, no qual atua a Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIF). Ela foi criada por Decreto em 2010 para contribuir para o desenvolvimento das políticas públicas para a Faixa de Fronteira. Ela é formada por 20 órgãos do governo federal e 8 entidades convidadas, que atuam sob a liderança da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

<sup>11</sup> Dados disponíveis a partir de 2003. A obrigatoriedade de inscrição em frentes parlamentares foi instituída só em 2006.



Tabela 1: Frentes parlamentares sobre fronteiras por legislatura (52a a 55a)

| <u>Legislatura</u> | <u>Frente parlamentar sobre temas fronteiriços</u>                                | <u>Data de criação</u> | <u>Coordenador/Presidente</u>                  |
|--------------------|---|------------------------|--|
| 52a (2003-2006)    | Municípios da Faixa de Fronteira  | 14/07/2005             | Deputado Vander Luiz dos Santos Loubet (PT/MS) |
| 53a (2007-2010)    | <i>Nenhuma</i>  |                        |  |
| 54a (2011-2014)    | Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira | 13/02/2014             | Deputado Marco Aurélio Spall Maia (PT/RS)      |
| 55a (2015-2017)    | <i>Nenhuma</i>  |                        |  |

Elaboração da autora a partir de dados coletados em: CONGRESSO NACIONAL. Frentes Parlamentares. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>>. Acessado em 10 de Agosto de 2017

Devido a essa inexistência de um grupo de interesse claramente identificável ao redor do tema, a importância de conduzir uma análise empírica no intuito de mapear a rede de atores envolvidos se torna maior.

O gráfico seguinte faz um recorte dos projetos de lei apresentados ao longo de período, destacando o nome, partido e UF do autor, a região abrangida e o assunto.

Tabela 2: Projetos de lei por autor, região abrangida e assunto (1990-2016)

| PROJETO                  | AUTOR  | PARTIDO | UF | REGIÃO ABRANGIDA               | ASSUNTO  |
|--------------------------|--|---------|----|--------------------------------|--|
| PL 6460/2013             | Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - Senado   |         |    | Amazônia e território nacional | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PLS 398/2014             | Comissão de Serviços de Infraestrutura - Senado  |         |    | Território nacional            | Econômico - Minas e energia                      |
| PL CN (Conversão) 8/1999 | Comissão mista - Senado  |         |    | Território nacional            | Administrativo                                   |
| PL 6191/2002             | Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica |         |    | Amazônia                       | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |





|              |                                  |      |    |                     |  |
|--------------|----------------------------------|------|----|---------------------|--|
| PL 3321/2008 | Deputado Afonso Hamm             | PP   | RS | Território nacional | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PLP 151/2004 | Deputado Alceste Almeida         | PMDB | RR | Território nacional | Desenvolvimento agrícola e regional              |
| PL 3068/2008 | Deputado Carlos Bezerra          | PMDB | MT | Território nacional | Segurança pública                                |
| PL 6728/2006 | Deputado Carlos Humberto Mannato | PDT  | ES | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PEC 23/2003  | Deputado Eduardo Sciarra         | PFL  | PR | Território nacional | Segurança pública                                |
| PL 3082/2008 | Deputado Homero Pereira          | PR   | MT | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PL 7860/2014 | Deputado João Rodrigues          | PSD  | SC | Território nacional | Segurança pública                                |
| PLC 90/2012  | Deputado Luis Carlos Heinze      | PP   | RS | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLC 90/2012  | Deputado Luis Carlos Heinze      | PP   | RS | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLC 11/2012  | Deputado Marco Maia              | PT   | RS | Território nacional | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PL 2275/2007 | Deputado Matteo Chiarelli        | DEM  | RS | Território nacional | Segurança pública                                |
| PEC 235/2008 | Deputado Mendes Ribeiro Filho    | PMDB | RS | Território nacional | Segurança pública                                |
| PL 3084/2004 | Deputado Murilo Zauith           | PFL  | MS | Território nacional | Administrativo                                   |
| PL 6856/2006 | Deputado Nelson Proença          | PPS  | RS | Território nacional | Segurança pública                                |
| PLC 116/2000 | Deputado Osmar Serraglio         | PMDB | PR | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLC 140/2001 | Deputado Osmar Serraglio         | PMDB | PR | Território nacional | Administrativo                                   |
| PL 3105/2004 | Deputado Osmar Serraglio         | PMDB | PR | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PEC 58/2003  | Deputado Pedro Henry             | PPB  | MT | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PL 59/2008   | Deputado Pompeo de Mattos        | PDT  | RS | Território nacional | Segurança pública                                |
| PL 2817/2008 | Deputado Renato Molling          | PP   | RS | Território nacional | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PL 5978/2001 | Deputado Salomão Cruz            | PFL  | RR | Território nacional | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |



|                       |   |      |    |                       |  |
|-----------------------|---|------|----|-----------------------|--|
| PL 2410/2007          | Deputado Vieira da Cunha  | PDT  | RS | Território nacional   | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PLC89/2002            | Deputado Wilson Santos  | PSDB | MT | Território nacional   | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLS 664/1999          | Senador Alvaro Dias   | PV   | PR | Território nacional   | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLS 93/2007           | Senador Alvaro Dias   | PV   | PR | Território nacional   | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLS 107/1992          | Senador César Dias  | PMDB | RR | Território nacional   | Econômico - Minas e energia                      |
| PLS 403/2008          | Senador Delcídio do Amaral  | PT   | MS | Território nacional   | Econômico - Minas e energia                      |
| PLS 6/1997            | Senador Ernandes Amorim   | PPB  | RO | Regiões Norte e Oeste | Desenvolvimento agrícola e regional              |
| PL 7474/2002          | Senador Jonas Pinheiro  | PFL  | MT | Território nacional   | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLS 475/2003          | Senador Jonas Pinheiro  | PFL  | MT | Território nacional   | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLS 526/2011          | Senador Jorge Viana, Senadora Ângela Portela, Senador Anibal Diniz e outros |      |    | Região norte          | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PLS 688/1999          | Senador Juvêncio da Fonseca   | PSDB | MS | Território nacional   | Econômico - Política fundiária e reforma agrária |
| PLS 452/1999          | Senador Mozarildo Cavalcanti  | PTB  | RR | Território nacional   | Social - Direitos humanos e minorias             |
| PEC 22/2009           | Senador Osmar Dias e outros   | PDT  | PR | Território nacional   | Segurança pública                                |
| PLS 545/2009          | Senador Sérgio Zambiasi   | PTB  | RS | Território nacional   | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PLS 40/2010           | Senador Sérgio Zambiasi   | PTB  | RS | Região Sul            | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PLS 38/2010           | Senador Sérgio Zambiasi   | PTB  | RS | Região Sul            | Desenvolvimento econômico e regional             |
| PEC 49/2006           | Senador Sérgio Zambiasi e outros  | PTB  | RS | Território nacional   | Segurança pública                                |
| PLS 313/2008 Mercosul | Sérgio Zambiasi   | PTB  | RS | Território nacional   | Desenvolvimento econômico e regional             |

Elaboração da autora a partir de dados coletados em: Rede de Informação Legislativa e Jurídica



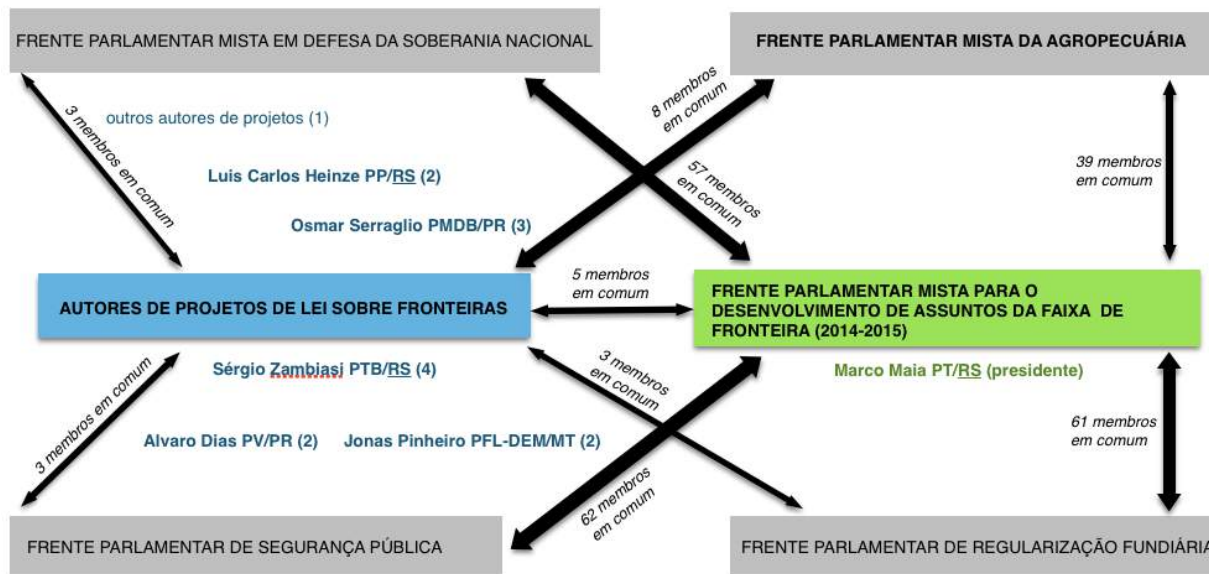
Analisando os nomes que aparecem de maneira repetida (mais de uma vez) na tabela nos permite identificar os atores mais ativos no tema, que ocupam lugares centrais na rede. Estes nomes são poucos: Sérgio Zambiasi (PTB/RS) com quatro projetos individuais e um coletivo; Osmar Serraglio (PMDB/PR) com três; e Luis Carlos Heinze (PP/RS), Jonas Pinheiro (PFL-DEM/MT) e Alvaro Dias (PV/PR) com dois. Notamos também a presença de Osmar Dias, irmão de Alvaro Dias, em um projeto de autoria coletiva. Um detalhamento dos assuntos dos projetos nos mostra que todos os projetos de autoria individual tratam de política fundiária ou de desenvolvimento econômico e regional; em quanto os dois projetos de autoria coletiva estão ligados a temas de segurança pública.

Em termos de regiões abrangidas, fora os projetos que se destinam a todo o território nacional (86% dos projetos), os únicos destinados especificamente à região Sul são de autoria de Sérgio Zambiasi (PTB/RS) e à região Norte são de autoria de Ernandes Amorim (PPB/RO). Desta maneira, existe uma coerência entre UF do proponente e região alvo do projeto. Entretanto, é possível notar que a metade dos projetos apresentados por comissões são direcionados à Amazônia.

O mapeamento dos temas tratados dentro dos projetos de lei conduzido na primeira parte deste trabalho, assim como a centralidade de certos assuntos nos projetos apresentados por membros do Congresso Nacional que são particularmente ativos no tema, torna interessante o cruzamento de dados relativos a outros grupos de interesse no Congresso Nacional para determinar a presença de possíveis interesses cruzados e laços entre grupos. O gráfico seguinte mostra o resultado desta análise conduzida pela autora a partir do cruzamento dos nomes de membros das frentes parlamentares ligadas a temas de agropecuária, de regularização fundiária, de segurança pública e de soberania nacional com os nomes dos autores de projetos de lei sobre temáticas fronteiriças. Também foram cruzados os nomes dos membros da Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de assuntos da faixa de fronteira, em existência durante um ano entre 2014 e 2015, com os nomes das quatro frentes parlamentares citadas previamente.



**Gráfico 6: Rede de atores envolvidos em temas fronteiriços**



Elaboração da autora a partir de dados coletados em: CONGRESSO NACIONAL. Frentes Parlamentares<sup>12</sup>; e obtidos junto à Assessoria de Comunicação da Frente Parlamentar da Agropecuária<sup>13</sup>

Este gráfico mostra, primeiramente, o laço forte que existe entre os autores de projetos de lei sobre fronteiras e a Frente Parlamentar Mista da Agropecuária: 8 membros desta frente foram autores de pelo menos um projeto ao longo do período estudado. As outras três Frentes parlamentares estudadas apresentam somente três membros em comum com autores de projetos de lei. Isto nos mostra um vínculo entre os temas e os grupos de interesse de fronteiras e de agropecuária, que pode ser o resultado de um cruzamento de interesses.

A Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de assuntos da faixa de fronteira também apresenta laços fortes com as outras quatro frentes estudadas. Entretanto, só cinco membros desta frente (do total de 209 membros) se encontram

<sup>12</sup> Frente Parlamentar de regularização fundiária. Dados de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53564>>  
 Frente Parlamentar de segurança pública. Dados de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53460>>  
 Frente Parlamentar Mista em defesa da Soberania Nacional. Dados de 2017. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53752>>  
 Frente Parlamentar Mista para o desenvolvimento de Assuntos da Faixa de Fronteira. Dados de 2014. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53427>>  
 Acessados em 01 de agosto de 2017.

<sup>13</sup> Os dados usados na elaboração do gráfico são de 2015 para uma maior correspondência com os dados relativos a outras frentes.



na lista de autores de projetos de lei sobre fronteiras. Desta forma, ela não aparenta ter reunido atores atuantes na área. Além disto, a curta duração da sua existência nos leva a descartar a relevância desta frente para o mapeamento da rede de atores envolvidos em questões fronteiriças.

Por fim, este gráfico confirma a posição, ao centro da rede, de membros do Congresso Nacional oriundos do Estado do Rio Grande do Sul. Entretanto, os atores posicionados em zonas centrais da rede apresentam uma heterogeneidade em termos de partido político. Os grupos de atores mais centrais na rede aparentam, assim, ser mais baseados em laços geográficos do que partidários.

## **8. Conclusões**

Este estudo de caso permitiu trazer uma série de observações sobre a evolução da pauta fronteiriça no legislativo e sobre os atores envolvidos.

Primeiramente, foram distinguidas três fases em termos de números de projetos de lei submetidos ao Congresso Nacional sobre o tema das fronteiras: 1- De 1990 a 1998, o tema recebeu um nível de projetos de lei muito baixo; 2- De 1999 a 2009, teve um aumento brusco e importante no número de projetos sobre o tema; 3- De 2010 a 2016, o tema perdeu espaço no legislativo, com um número de projetos de lei inferior ao período anterior.

Em segundo lugar, as categorias de assuntos tratados pelos projetos de lei variaram ao longo do período. Na primeira década do período de estudo (de 1990 a 1999), um número médio de temas foi tratado pelos projetos de lei, ficando principalmente no estabelecimento do marco jurídico para as fronteiras. Na segunda década (de 2000 a 2010), foi observada a entrada na pauta do tema do desenvolvimento econômico e regional, junto com a perda de espaço de assuntos administrativos e de política fundiária. Foi observado também um foco grande na questão da redução do tamanho da faixa de fronteira, objeto de vários projetos de lei. Por fim, na terceira década (de 2010 a 2016), foi constatado o recuo de questões de desenvolvimento agrícola e regional e o crescimento da pauta de desenvolvimento econômico e regional, deixando pensar que o desenvolvimento regional passou de estar ligado a questões agrícolas para questões econômicas. Também ficou claro que as questões fundiárias e de segurança não desapareceram da pauta.



Em terceiro lugar, o estudo da presença dos diferentes Estados brasileiros nestas questões revela uma liderança destas questões por estados fronteiriços. Além disto, observa-se uma prevalência da região Sul na autoria dos projetos de lei, mais de 50% deles tendo sido propostos por deputados ou senadores daquela região. Entretanto, a região Sul não é mais representada em termos de destinatária específica dos projetos de lei. O estudo dos partidos políticos mais envolvidos nesta questão revelou que os três principais deles são o PMDB, o PTB e o PFL/DEM.

O mapeamento dos atores centrais da rede ligada a temáticas fronteiriças no legislativo brasileiro revelou a existência de um laço forte entre esses últimos e a Frente Parlamentar da agropecuária, assim como de laços com as Frentes Parlamentares de regularização fundiária, de segurança pública e de soberania nacional. Também foi concluído que os atores ligados à Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento de assuntos da faixa de fronteira em existência entre 2014 e 2015 não tem uma grande relevância na rede de temáticas fronteiriças. Por fim, os atores que constituem os nós mais centrais na rede corroboram a centralidade de membros do Congresso Nacional oriundos do Rio Grande do Sul na apresentação de projetos de lei sobre o tema. Entretanto, tem uma homogeneidade nos partidos políticos representados.

A hipótese inicial da autora era a de que no início dos anos 2000 se produziu uma mudança de agenda de questões administrativas e de segurança para questões de desenvolvimento; que a pauta legislativa de fronteiras é dominada por atores provindos da região Sul do Brasil; e que poderia existir uma ligação entre interesses ligados à agropecuária e às fronteiras. A primeira hipótese corresponde com o que está apontado na escassa literatura brasileira sobre o assunto (BRASIL, 2013; FURTADO, 2011; FURTADO, 2013). O levantamento de dados e estudo subsequente permitiu verificar empiricamente a veracidade desta afirmação. A segunda hipótese foi verificada no sentido de que foi observada uma forte prevalência de deputados e senadores da região Sul na autoria de projetos de lei sobre fronteiras. Portanto, não se nota uma prevalência de projetos de lei dirigidos especificamente para a região Sul. Por fim, a existência de uma ligação entre interesses relacionados à agropecuária e às fronteiras é sugerida pelo cruzamento de nomes entre os dois grupos de interesse.

Além disto, o estudo de caso permitiu colocar em relevo algumas dependências de trajetória que valem ser destacadas. Primeiramente, aparece uma



dependência de trajetória na definição do tamanho da faixa de fronteira. O estudo da evolução do marco jurídico para as fronteiras brasileiras mostrou que o tamanho de 150 quilômetros a partir da linha divisória foi definido pela primeira vez em 1979 e reafirmado em dois textos de lei subsequentes (em 1980 e 1988). O nosso levantamento de dados também permitiu mostrar que entre 2003 e 2014, foram submetidos nove projetos de leis diferentes visando a reduzir o tamanho da faixa de fronteira mas apesar disso, o tamanho da faixa se manteve igual.

Em segundo lugar, o estudo permitiu mostrar que apesar da entrada da temática do desenvolvimento na agenda de fronteiras a partir do início dos anos 2000, questões de segurança e de política fundiária ficaram presentes até o final do período. Isso demonstra a existência de uma dependência de trajetória em termos de visão da fronteira como linha divisória a ser pensada em termos de segurança nacional, apesar da introdução de novos temas carregando uma visão da fronteira como zona.

Diante da escassez de literatura sobre o tema no campo da Ciência Política, este estudo procurou conduzir um trabalho inicial de mapeamento da atividade legislativa a propósito do tema ao longo do tempo. Ele também procurou identificar os atores e grupos envolvidos e apresentar as relações entre eles usando os instrumentos da abordagem de redes para identificar nós e laços. Com base neste trabalho inicial, seria interessante em um segundo tempo aprofundar a análise das motivações dos atores envolvidos e das relações entre eles, possivelmente fazendo ligações com o tema das fronteiras no executivo.

De tais estudos resultariam por certo indicadores interessantes com relação à capilaridade do assunto na agenda política nacional, para além do interesse eventualmente local ou regional, não raro vistos como insuficientemente representativos para que um tema como este se insira na agenda nacional do país.

## Referências

ALBUQUERQUE, José Lindomar C. *Fronteiras em movimento e identidades nacionais: A imigração brasileira no Paraguai*. Tese (doutorado em Sociologia) - Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

BONAFONT, Laura Chaquès. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.



BONAFONT, Laura Chaquès. Interest groups and agenda setting. In ZAHARIADIS, Nikolaos; BUCKMAN, Mertie. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Cheltenham and Camberley: Edward Elgar Publisher, 2010.

BRASIL. Conselho de Defesa Nacional. Secretaria-Executiva. *Seminário Faixa De Fronteira: Novos Paradigmas. Anexo 2.1.1* Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. *Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília. 2005. 418p. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDFF.pdf>>. Acesso em: 24 junho 2017

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Políticas de fronteira como fator de integração*. Diagnóstico das ações brasileiras nos espaços de fronteira. Brasília. 2013. 144p.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Redes e governança das políticas públicas*. RP3: Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. v. 1, n. 1, julho, pp 1-29, 2013.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; LEMOS, Bruno de Oliveira. *Brasil e Mercosul: iniciativas de cooperação fronteiriça*. Boa Vista: ACTA Geográfica, Ed. Esp. Geografia Política e Geopolítica, pp.203-219, 2014. Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/view/2448/1445>>. Acesso em: 25 Junho 2017.

DAHL, Robert A. *Who Governs?*. New Haven, CT: Yale University Press, 1956.

FURTADO, Renata. *O Estado Fragmentado: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil*. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

FURTADO, Renata. *Descobrimo a Faixa de Fronteira: A trajetória das elites organizacionais do executivo federal. As estratégias, as negociações e o embate da constituinte*. Curitiba: Editora CRV, 2013. 392 p.

KOLIBA, Christopher; MEEK, Jack W.; ZIA, Asim. *Governance Networks in Public Administration and Public Policy*. Boca Raton: CRC Press, 2010. 388p.

LAZER, David. Networks in Political Science : Back to the Future. In *Symposium on Political Networks*. Political Science and Politics. 2011, pp. 61-68.

LOSADA, Paula Ravanelli; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional: o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. In PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz [org.]. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.

MACHADO, Lia Osorio. Limites, Fronteiras, Redes. In STROHAECKER T. M. et al. (org.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

MOREIRA, Marcelo Ribeiro et al. A Integração Transfronteiriça na Faixa de Fronteira: Limites e Possibilidades para a Ação do Ministério da Integração Nacional. In *Boletim Regional*. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. nº 7 (maio/agosto). Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2008.





NORTH, Douglas C. *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives. Vol. 5, No. 1, pp. 97-112, 1991.

PIERSON, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PERLIGER, Arie; BROOK, Suny Stony; PEDAHZUR, Ami. Social Network Analysis in the Study of Terrorism and Political Violence. In *Symposium on Political Networks*. Political Science and Politics. 2011.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida; Espósito Neto, Tomaz [org.]. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.

SCHERMA, Márcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. In PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz [org.]. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Ithala, 2015.

SIEGEL, D. Social Networks in Comparative Perspective. In *Symposium on Political Networks*. Political Science and Politics. 2011.

STAUDT, Kathleen *Border Politics in a Global Era*. Comparative Perspectives. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 2017. 320 p.

**Recebido em 14 de agosto de 2017.  
Aprovado em 01 de novembro de 2017.**



## REAVALIANDO A DENSIDADE FRONTEIRIÇA DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

**THIAGO GEHRE GALVÃO**

Professor do Instituto de Relações Internacionais da UNB

**MAURÍCIO KENYATTA**

Mestre em Relações Internacionais pela UNB

**RESUMO:** O artigo em tela busca reavaliar a abordagem tradicional sobre fronteiras no campo das Relações Internacionais, propondo avançar na discussão sobre o conceito de densidade fronteira como categoria analítica capaz de estabelecer o nexos de entendimento entre integração regional na América do Sul, dinâmicas paradiplomáticas sul-americanas e a importância do local na política externa brasileira. As fronteiras tornaram-se *locus* privilegiado das relações entre países vizinhos, criando momentos singulares de aproximação e situações desafiadoras que exigem adaptações nas estratégias nacionais de inserção internacional de cada país sul-americano. Utiliza-se uma metodologia ecumênica que concilia perspectivas clássicas e críticas de segurança internacional, abordagem histórica e estudos de casos, como as relações fronteiriças entre o Brasil e Uruguai, Paraguai e Venezuela. Por fim, assume-se o contexto de integração regional como variável sistêmica para se verificar o alcance da densidade fronteira do Brasil na América do Sul, com particular atenção à colisão entre forças transnacionais, processos globais e estruturas nacionais que intervêm na tríade fronteira-integração-paradiplomacia.

**Palavras-chave:** Fronteiras, Política Externa Brasileira, Integração Regional, América do Sul.

## RE-EVALUATING THE BRAZILIAN BORDER DENSITY IN SOUTH AMERICA

**ABSTRACT:** The paper seeks to re-evaluate the traditional approach to borders in the field of International Relations, proposing to advance in the discussion about the concept of 'border density' as an analytical category capable of establishing a nexus of understanding regional integration in South America, South American paradiplomatic dynamics and the importance of the local in Brazilian foreign policy. The borders have become a privileged locus of relations between neighboring countries, creating singular moments of approximation and challenging situations that require adaptations in the national strategies of international insertion of each South American country. An ecumenical methodology is used to reconcile classic and critical perspectives of international security, historical approach and case studies, such as the border relations between Brazil and Uruguay, Paraguay and Venezuela. Finally, the context of regional integration is assumed as a systemic variable to verify the extent of the Brazilian border density in South America, with particular attention to the collision between transnational forces, global processes and national structures that intervene in the triad border-integration -paradiplomacy.

**Keywords:** Borders, Brazilian Foreign Policy, Regional Integration, South America.



Pode-se dizer que uma das dimensões menos estudadas das relações internacionais do Brasil concerne ao nexos entre fronteiras, integração regional e dinâmicas paradiplomáticas. Paradoxalmente, entende-se que a capacidade que o Brasil tem de influenciar as relações internacionais se mostra tangível e evidente no escopo sul-americano, em particular nas regiões de contato com a vizinhança sul-americana. Nesse sentido, este artigo procura identificar como a ideia de densidade fronteiriça tornou-se um *road map* da política externa brasileira, ao envolver aspectos de produção de conhecimento e sociabilização entre os países da América do Sul, o que exigiria mais do que capacidades materiais que habilitariam o país em sua empreitada integracionista. Ao contrapor-se a noção polêmica e analiticamente frágil de liderança regional, o conceito de densidade fronteiriça parte de uma perspectiva transnacional de reconhecimento e aceitação compartilhados de que o destino regional engloba as singularidades de cada país da América do Sul, bem como de seus pesos culturais e políticos relativos.

Para tanto, este artigo está dividido em três partes principais. Na primeira parte se debate a ideia de densidade fronteiriça como artefato intelectual e político no Brasil na América do Sul. Na segunda, busca-se apresentar no plano prático os desafios para a concepção de uma política externa de fronteiras. Na terceira, lança-se um olhar sobre três casos específicos das relações fronteiriças brasileiras – Paraguai, Uruguai e Venezuela – como forma de reavaliar o adensamento fronteiriço brasileiro na América do Sul.

### **A ideia de densidade fronteiriça**

O entendimento sobre o nexos entre fronteiras, integração regional e dinâmicas paradiplomáticas demanda a revisão das noções de fronteiras e identidades. Em primeiro lugar, o estado da arte em Relações Internacionais (RI) posiciona os estudos sobre fronteiras de forma eventual e secundária, mesmo sendo elemento central na constituição do Estado e de suas relações exteriores. Muitas vezes, são esquecidas inclusive nas abordagens teóricas mais representativas das RI (SCHERMA, 2015). A depuração das principais correntes teóricas, apresentadas a seguir, permite capturar a ideia de densidade fronteiriça, tornando-a uma categoria analítica válida.



1. **(Neo) Funcionalismo:** utiliza a ideia de fronteira como elo na integração setorial que se observa em contextos de integração regional. Permeia as novas abordagens construtivistas sobre comunidades de segurança regional (DEUTSCH, 1978; ADLER & BARNETT, 2009).
2. **Institucionalismo:** utiliza a ideia de fronteira como componente do Estado em processos de institucionalização em regiões. Permeia análises sobre o impacto do federalismo, intergovernamentalidade e supranacionalidade na formação de blocos (VAZ, 2001; BERNAL-MEZA, 2008; VENTURA, 2003; VIGEVANI, 2005; NETO, 2014; VIGEVANI & JUNIOR, 2015; VIEIRA, 2015).
3. **Jurisdicismo:** foco no quadro jurídico-político de conformação dos limites e fronteiras nacionais em composição com o conceito de fronteiras naturais. Nesse grupo se encaixam tanto os trabalhos da área de Direito quanto os da História Diplomática. Consideram-se, principalmente, os documentos oficiais embasados em princípios jurídicos (CARVALHO, 1959; GOES FILHO, 2013; GOES FILHO, 2015).
4. **Transnacionalismo:** perspectiva das forças transnacionais e dinâmicas paradiplomáticas (inseguranças, ilícitos e fluxos populacionais e econômicos) e a necessidade de se avançar na segurança jurídica, comercial e pública de maneira transnacional (MACHADO, 2000; SCHERMA, 2015; SALLA; ALVAREZ; OL; ROCHA, 2014; MONTEIRO; NEVES, 2016; COSTA, 2017; SANTOS & BARROS, 2016).
5. **Historicismo:** análises que transcendem documentos e tratados diplomáticos sobre a conformação das fronteiras políticas, e incluem os conflitos e contenciosos por disputas territoriais entre os vizinhos sul-americanos, bem como processos de entendimento presentes na História das Relações Internacionais do Brasil (CERVO, 2008; CERVO & BUENO, 2011).
6. **Humanismo:** derivado de estudos antropológicos, sociológicos e geográficos, correlaciona identidades, forças sociais e culturais, enfatizando dinâmicas humanas nas regiões de fronteira (FARRET, 1997; MACHADO, 1998; MACHADO, 2005; BECKER, 2006; HOUTUM, 2005; HOUTUM, 2011).
7. **Reflexivismo:** derivado de visões críticas da geografia, geopolítica, da teoria crítica e do construtivismo, retrata questões teórico-conceituais sobre fronteiras e que impactam no entendimento das relações internacionais e da constituição de uma comunidade de destinos que têm na área de fronteira uma realidade muito



própria a ser vista (FOUCHER, 2009; HOUTUM; NAERSSSEN, 2002; KOLOSSOV, 2005; MARTIN, 1997; PAASI, 2011; PAASI, 2009, PAASI, 1999).

Mediante a reavaliação dos avanços intelectuais de alguns ramos teóricos que passam em revista a relação entre territórios, identidades e fronteiras, é viável explicar a natureza de fenômenos e acontecimentos que se conformam em uma massa temporal de velocidade variável no espaço sul-americano.

Pode-se afirmar que houve um adensamento significativo nos últimos anos da produção de conhecimento especializado sobre fronteiras nas Relações Internacionais, gerando nexos explicativos relevantes entre fronteiras, integração e dinâmicas paradiplomáticas, nas diferentes dimensões possíveis (política, econômica, cultural etc.), bem como nos estudos técnicos e aplicados aos níveis de formulação e implementação de projetos e programas.

Consoante o exposto, avança-se em um entendimento mínimo para este artigo, qual seja, das fronteiras como espaço constitutivo de relações locais em múltiplas dimensões que criam laços de interação entre Estados, governos, sociedades e populações. Da integração regional como os processos de aproximação, entendimentos, coordenação e cooperação em várias áreas-assuntos entre governos nacionais em determinada circunscrição geográfica. E das dinâmicas paradiplomáticas englobando ações, atividades e relacionamentos de natureza diversa entre agentes subnacionais, nacionais e internacionais, que fazem sentido na conexão entre o global e o local.

A densidade fronteiriça seria, portanto, o resultado da correlação entre concepções de atuação na fronteira, políticas de integração regional e dinâmicas paradiplomáticas. Pode-se dizer que o Brasil ancora sua densidade fronteiriça no quadro de relações (bilaterais, multilaterais, subnacionais e locais) que mantém com seus vizinhos sul-americanos (GEHRE, 2011; RICUPERO, 2004).

Nesse sentido, pode-se pensar o conceito de densidade fronteiriça na história das relações internacionais do Brasil pela relação entre o volume de fenômenos e acontecimentos que envolvem dois ou mais países e a massa temporal que define o arco histórico de relações bilaterais e/ou multilaterais. A variável interveniente nesta



equação seria concernente à velocidade dos processos, que caracterizam frequência, continuidades e descontinuidades nos fluxos de relações internacionais.

***Densidade fronteira = massa temporal x volume de fenômenos e acontecimentos***

Antes um local de refúgio, as fronteiras passariam a ser concebidas pelo governo brasileiro, e suas diferentes pastas ministeriais, como espaços de interação entre populações e comunidades locais, exigindo planos e estratégias específicos de atuação visando ao desenvolvimento regional. Em particular, a política externa do Brasil reposicionaria os interesses nacionais afastando-se da visão geopolítica clássica das regiões fronteiriças como vácuos de poder, desligadas dos centros decisórios sul-americanos. Para tanto, repensou a integração infraestrutural da América do Sul como parte de uma massa temporal que vinha sendo acumulada desde o pós-Segunda Guerra Mundial em entendimentos e aproximações. Com a redemocratização e a cristalização do Mercosul nos anos 1990 e da UNASUL nos anos 2000, a variável velocidade impactou sobre a densidade fronteira, demandando ao mesmo tempo um olhar atento às relações fronteiriças do Brasil com seus vizinhos e um equilíbrio entre preservação ambiental, desenvolvimento econômico e controle político dos fenômenos transnacionais.

Portanto, o adensamento alcançado nas relações internacionais da América do Sul entre 2000, ano da primeira reunião de presidentes da América do Sul, e 2008, quando da criação da União de Nações Sul-Americanas em 2008, fez com que o Brasil e seus vizinhos conseguissem transformar uma predestinação geográfica, baseada na ideia de fronteira natural, em um desígnio político posicionando estrategicamente a América do Sul como espaço natural de atuação com conteúdo em preocupações fronteiriças, sem necessariamente sucumbir ao desejo de securitização.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para dados detalhados que respaldam a visão qualitativa de densidade fronteira ver trabalho publicado pelo Grupo Retis que define as fronteiras brasileiras segundo densidades e fluxos em tipologias das interações na faixa de fronteira. Brasil. Ministério da Integração Nacional. 2005. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da



Em segundo lugar, a noção de identidade, em suas clivagens nacional e internacional, gera uma espécie de magnetismo sociopolítico capaz de direcionar as relações internacionais pela conformação de polos de autoridade e legitimidade, atração e repulsão. O tangenciamento entre fronteiras e identidades se manifesta em uma série de vetores: a) de repulsão: políticas estatais discriminatórias, práticas xenófobas, edificações e estruturações segregacionistas; b) de atração: políticas de absorção da força de trabalho estrangeira, criação de espaços regionais e supranacionais de integração. Uma vez que as fronteiras (físicas ou simbólicas) não cessam de existir, a identidade nacional e internacional dos países está em constante formação.

A solução de problemas nos espaços fronteiriços leva a reflexões sobre o choque entre dois polos de autoridade e legitimidade. No polo tradicional, situações como crises migratórias ou diplomáticas, geram como reação o fechamento e militarização das fronteiras, bem como a restrição dos contatos transfronteiriços.

A militarização das fronteiras permanece sendo uma resposta dos governos sul-americanos em contextos de afirmação nacional, instabilidade política interna, diferendos territoriais antigos e contra a presença de forças paramilitares, o que impacta diretamente os contextos locais e descaracteriza a fronteira como elo, tornando-a mera separação e barreira contra ameaças muitas vezes imaginadas. Além disso, a forma com que algumas ONGs marcam presença em reservas indígenas e áreas de proteção ambiental fazem com que ramos do governo e da sociedade (especialmente aqueles de matiz conservador) securitizarem a sua presença como ameaça à soberania nacional. Na faixa de fronteira norte, especificamente, medos e temores da quebra da soberania nacional motivaram (ou justificaram em certa medida) a ativação do complexo operacional de segurança da Amazônia (SIPAM-SIVAM) com o objetivo de aprimorar o sistema de vigilância e controle das fronteiras.

No polo não tradicional, enfrentam-se os problemas pela harmonização multidimensional de interesses e ideias. Isso significa que a diplomacia entre agentes subnacionais transfronteiriços, locais e federais tem função chave na construção dos



entendimentos que permitam a ação prática de maneira cooperativa e coordenada. Polos não tradicionais de autoridade e legitimidade emergem da formação de uma identidade regional sul-americana como fruto do estreitamento de laços transfronteiriços, desde a integração física, em setores como energia, transportes e comunicação, como do fortalecimento do elemento humano, da democracia e do respeito aos direitos adquiridos. Assim, a crescente porosidade das fronteiras físicas, engendrada pela globalização e regionalização potencializa a “vantagem estratégica” de outrora, tornando as fronteiras base para a construção de parcerias estratégicas na América do Sul.

Espaços de fronteira são apropriados pelas políticas externas dos países da região para ancorarem estratégias de ajuda mútua e solidariedade que visem reduzir as assimetrias regionais, fortalecendo o respeito aos preceitos democráticos e o acesso às perspectivas mais humanistas e justas de organização social, e alterando o destino de locais de menor índice de desenvolvimento. Desta perspectiva não tradicional, aspectos culturais e étnicos ajudam na construção de uma identidade regional sul-americana, desde que haja densidade fronteira nas relações entre os vizinhos, o que se espera construir com o tempo e em velocidades variáveis.

Não seria, portanto, exagero apontar que o caminho para a profunda integração regional sul-americana passa pelo destino das fronteiras. As conhecidas vulnerabilidades existentes no processo de integração (por exemplo, altamente dependente do voluntarismo político de algumas lideranças na América do Sul), apontam para a necessária evolução das mentalidades políticas e identitárias, a fim de cimentar a cooperação na região. Nesse sentido, compreender a densidade fronteira do Brasil leva a compreensão da inserção internacional do país, possibilita diagnosticar os limites e oportunidades vinculados à política externa brasileira, bem como pesar continuidades e descontinuidades de dinâmicas promotoras da integração regional sul-americana.

Entendido o conceito de densidade fronteira como referente intelectual e prático das relações internacionais do Brasil, parte-se à reavaliação dos desafios no âmbito da política externa, bem como o status de algumas das relações fronteiriças do Brasil.





## Concepções de uma política externa de fronteiras

A política externa de fronteiras tem como peculiaridade justamente ser elaborada e executada na confluência entre certas ações doméstica e outras internacionais, seja em termos de conflitos, litígios e negociações para a conformação de suas fronteiras, seja na proposição de entendimentos de diferente natureza. A política externa brasileira de fronteiras é fruto de processos histórico de constituição de estruturas de adensamento da presença do Brasil nas fronteiras, alcançando os países vizinhos e incorporando-os a projetos de integração vis-à-vis às necessidades dos cidadãos (fronteiriços, estrangeiros, deslocados, migrantes e habitantes de pequenas e grandes cidades) afetados pelas dinâmicas fronteiriças, paradiplomáticas e de integração.

Considerando a contribuição dos Arcos Fronteiriços (norte, central e sul) e as principais políticas e ações brasileiras para as fronteiras, revela-se um conjunto relativamente amplo e diverso de propostas e iniciativas governamentais. Em relação ao Arco Norte, há o Programa Calha Norte (PCN), o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM), o Sistema da Proteção Amazônia (SIPAM) e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção Amazônica (CENSIPAM). Em termos de ação regional, destaca-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) que, posteriormente, passou a ser gerido pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Em relação ao Arco Central, destacam-se a ampliação do Calha Norte para parte do Arco Central em 2016 e a utilização do Sistema Integrado do Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), que, se pretende, ser utilizado para todos os Arcos quando estiver em pleno funcionamento.

Algumas iniciativas foram pensadas para o adensamento das relações fronteiriças tais como o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), o Projeto de Policiamento Especializado na Fronteira (PEFRON), a Comissão Permanente para Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), o Programa da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) e o Programa de Proteção Integrada de



Fronteiras (PPIF). Esses dois últimos, são as iniciativas fronteiriças mais abrangentes com desdobramentos locais, regionais e nacionais.

No governo Dilma Rousseff foi criado o PEF destinado à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão dos delitos transfronteiriços, por meio da atuação integrada dos órgãos de segurança pública. O Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011, instituiu o PEF, sob a coordenação do Vice-Presidente da República Michel Temer, que passou a integrar as ações dos diversos Ministérios e dos poderes públicos locais. O PEF representa, no campo da segurança pública, o ponto de convergência das iniciativas deslançadas com o Programa Calha Norte, em 2003, de iniciativas anteriores da Receita Federal contra o contrabando na faixa de fronteira e aquelas empreendidas a partir de 2009, envolvendo a criação dos PEFRONs e, paralelamente, o crescente envolvimento das Forças Armadas com as questões de segurança pública nas fronteiras. O Plano objetivou integrar vertentes distintas de segurança pública e de defesa nacional com o intuito de combater os ilícitos que causam prejuízos em termos de finanças, de vidas e de soberania nacional por meio da coordenação dos projetos dos Ministérios da Fazenda, Justiça e Defesa.

O PEF tem como sua diretriz a articulação interna dos diversos agentes de segurança pública, da Receita Federal e da defesa nacional, assim como a integração, no âmbito externo, com os países vizinhos. Desse modo, a construção de confiança torna-se central nesse Plano com o intuito de se promover a articulação e a integração. Além disso, a melhoria estrutural e o aumento de pessoal também são relevantes. No sentido de se alcançar esses objetivos, o PEF conta com dois órgãos para realizar a articulação política interna: o Gabinete de Gestão Integrada da Fronteira (GGIF) e o Centro de Operações Conjuntas (COC). Ambos os órgãos têm a função de implementar o PEF articulando e integrando, conforme as atribuições de cada um, os diversos atores envolvidos com a segurança fronteiriça. Os GGIFs, principalmente, representam a institucionalidade principal para articular as instâncias federais, estaduais e municipais com os demais países vizinhos (NEVES, 2016).

Três operações têm sido conduzidas no marco do Plano, articuladamente entre os Ministérios da Defesa (MD), Justiça (MJ) e Fazenda. O MD lidera a Operação Ágata, comandada pelas Forças Armadas em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira para combater delitos transfronteiriços e



ambientais. Já o MJ mantém uma operação de caráter permanente, a Operação Sentinela, que envolve fundamentalmente a Polícia Federal, as polícias civis e militares dos estados, a Polícia Rodoviária Federal, as Forças Armadas, a Força Nacional de Segurança Pública e a Receita Federal. A Receita Federal fica responsável pela Operação Fronteira Blindada, a qual já existia em caráter reduzido anteriormente ao PEF, mas ganha maior abrangência e passa a buscar a articulação com demais órgãos na faixa de fronteira. Essas operações se tornaram a face mais visível das ações federais nas fronteiras, sendo responsáveis diretas pelo significativo aumento da apreensão de drogas, armas e contrabando observado desde sua implementação.

No Ministério da Justiça, o PEF apoia-se em projetos e ações da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Federal, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria Nacional de Justiça. Do ponto de vista do planejamento, tem como componente central neste Ministério um programa específico, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), implementada desde a Secretaria Nacional de Segurança Pública com os objetivos de promover a articulação dos atores governamentais, das três esferas de governo e incentivar e fomentar políticas públicas de segurança, uniformizar entendimentos e ações para otimizar o investimento de recursos públicos nas regiões de fronteira. A ENAFRON propicia, portanto, a reverberação política do Plano Estratégico de Fronteiras na dimensão da segurança pública.

Outra peça que conforma o arcabouço da política nacional de fronteiras foi estabelecida pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, que autoriza o exercício do poder de polícia das Forças Armadas na faixa de fronteira (SZOCHALEWICZ, 2014). A policialização das Forças Armadas resultou em mudança no seu papel institucional, ampliando o escopo de ação em zona de fronteira e permitindo a articulação das ações das tropas brasileiras com as instituições de segurança pública. Avalia-se que, entre 2011 e 2017, tal medida tornou-se paliativa face às limitações do Estado em prover a efetiva segurança de regiões críticas como a Amazônia.

Além disso, a instituição do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) pelo Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016, como parte desta política



de nacional nas fronteiras foi resposta ao relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) que apontava diversas falhas no PEF e nas políticas e ações decorrentes dele (TCU, 2015). O PPIF buscaria, então, retirar da experiência das diversas políticas fronteiriças um aprendizado para continuar avançando na institucionalização e na proteção das fronteiras brasileiras. Dentre as principais inovações estariam a criação do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada das Fronteiras, bem como a inclusão da ABIN dentre as possibilidades de articulação no quadro da burocracia brasileira e de cooperação com os vizinhos.

A razão de ser da política externa brasileira de fronteiras adquire completude com a participação do MRE no PPIF, e a utilização da chancelaria como instrumento de integração com os países vizinhos em matérias diversas como inteligência, segurança, fiscalização e defesa. Ademais, permite ampliar a capacidade do Brasil de concertar politicamente em outros temas e questões estratégicas. Avalia-se que, em 2017, ainda há uma série de dificuldades atinentes à PPIF tais como a não incorporação plena da lógica das políticas de desenvolvimento da faixa de fronteira como um eixo fundamental para a promoção da segurança e defesa, bem como a ênfase na vigilância e controle em detrimento da agenda de cooperação para o desenvolvimento.

O estudo da fronteira pelo prisma da política exterior é ângulo privilegiado para se compreender processos e dinâmicas locais (fronteiriças) que se ligam à formulação política nos centros decisórios. No caso da gestão da política exterior do Brasil, cabe à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores (MRE), junto ao gabinete do Ministro de Estado, definir as diretrizes de atuação, bem como coordenar as ações sobre relações fronteiriças do Brasil. Dentre as tarefas mais espinhosas, encontra-se a coordenação das questões técnicas emanadas da Divisão de Fronteiras (DF) em composição com as questões políticas tratadas pela Subsecretaria-geral da América Latina e do Caribe, que alberga os departamentos de Integração, América do Sul Meridional e Setentrional e Mercosul. Ademais, a complexificação do processo de tomada de decisão ocorre quando do envolvimento dos departamentos temáticos como segurança e defesa ou negociações comerciais, e em alguns casos a Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) (GEHRE, 2011, p. 88-89).



A existência de uma institucionalidade dedicada ao enquadramento da atuação político-diplomático na área de fronteira permite enfrentar desafios permanentes da chancelaria e do governo brasileiro, assim como comporta uma visão de longa duração – com sentido de continuidade – a partir de condicionantes e contingências fronteiriças. De fato, a agenda das fronteiras brasileiras avançou muito nos governos de Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, principalmente, nos temas de segurança pública, fiscalização e defesa nacional. Do estabelecimento de estudos específicos, ampliação de operações interministeriais à fixação de diretrizes específicas de atuação no plano nacional e regional. Por exemplo, foi destaque a realização de reunião ministerial do Cone Sul sobre a Segurança nas Fronteiras em dezembro de 2016, na qual foi assinada a Declaração de Brasília, dando prosseguimento ao avanço da agenda de política externa e fronteiras (NEVES & COSTA, 2016; MRE, 2016).

Um desafio permanente já identificado em outras publicações (GEHRE, 2011; GEHRE & CORTINHAS, 2014) refere-se à dissonância entre a formulação e a implementação de diretrizes políticas nas áreas de fronteira. O recente caso de aprovação da lei de Imigração que procurou atualizar o regime de normas para disciplinar a entrada de estrangeiros no país acabou tendo importante item vetado sobre o trânsito de indígenas em áreas de fronteira, o que afeta profundamente a cultura de mobilidade, por exemplo, das populações lanomâmis na fronteira norte da América do Sul que possuem terras em uma circunscrição contínua entre o Brasil e a Venezuela.

Segundo o parágrafo 2º do art. 1º do Projeto de Lei no 288, de 2013, eram “plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas”. Entretanto, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Advocacia-Geral da União e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República decidiram vetar os dispositivos, justificando que afrontariam a Constituição no que tocava à defesa do território e soberania nacionais. Estaria, portanto, sob auspício das instituições brasileiras nos pontos de fronteira “o controle da entrada e saída de índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros” (PLANALTO, 2017).



De fato, a capacidade de transbordamento, contaminação e influencia das questões fronteiriças demanda pensar um quadro normativo nacional a partir de uma perspectiva transnacional, que olhe os ordenamentos jurídicos dos vizinhos, bem como a partir de um olhar global, da mutabilidade e adaptabilidade das forças globais às ambiências locais.

Outro desafio persistente refere-se às dificuldades de se construir uma identidade sul-americana sem levar em conta a noção repensada de fronteiras na América do Sul e todo o mosaico identitário regional amazônico, andino, platino e caribenho (GEHRE, 2009). Não se percebe nos debates oficiais do governo brasileiro uma preocupação em refletir criticamente sobre a diferença de abordagens entre identificações regionais e a separação por arcos (sul, central e norte) presentes nas políticas públicas brasileiras. Os identificadores regionais levam em consideração múltiplos critérios, históricos, etnográficos, geofísicos e geopolíticos, enquanto a noção de arcos parece ser mais uma conveniência de simplificação meramente política.

Se o objetivo das políticas públicas, dentre elas a política externa, é fornecer certa racionalidade específica para se pensar as grandes questões regionais e internacionais vinculadas ao espaço fronteiriço sul-americano, parece fazer mais sentido organizar os interesses brasileiros com os de seus vizinhos, a partir da vizinhança imediata que se configura nos identificadores regionais. O resultado desta discrepância é o fato do “destino geográfico” não cumprir sua trajetória histórica, mantendo-se a maioria das aglomerações urbanas da região voltadas para o mar, tendo em vista as relações Norte-Sul, em detrimento das relações Sul-Sul entre os próprios vizinhos (SANTOS & BARROS, 2016).

Atualmente, com as experiências regionais de integração busca-se alterar esse panorama, romper com as diferenças históricas e utilizar-se da região como base para maior inserção internacional de seus membros. As fronteiras são o caminho inevitável para o desenvolvimento e consolidação dos laços infraestruturais, econômicos, sociais e políticos que permitirão outro patamar de dinamização nas relações sul-americanas. A fronteira é, portanto, o espaço natural do florescimento de uma cultura política e estratégica sul-americana.



A construção de uma cultura estratégica brasileira deveria, portanto, ter um componente de fronteiras, que guiasse os desenhos das instituições e as internalizações de normas emanadas ou com conexões com o internacional. De fato, a agenda de segurança só se torna completa quando considera as dinâmicas fronteiriças, como legado das relações históricas do Brasil com seus vizinhos que desafiam os pressupostos clássicos de soberania e territorialidade. A nova agenda de segurança brasileira para a região coloca como prioridade as dinâmicas nas regiões de tríplice fronteira, as áreas de contencioso diplomático e territorial e diferentes assuntos vinculados à área amazônica (GEHRE, 2011).

A fronteira como elemento da cultura estratégica brasileira enquadra temporal e espacialmente riscos, ameaças e vulnerabilidade de maneira peculiar. A recente migração de haitianos e venezuelanos entrando pela fronteira norte do Brasil, bem como os deslocamentos internos destes e outros migrantes no território nacional causam choques identitários e rechaços por parte da população local, elevando os níveis de insegurança doméstica, muito mais no âmbito das percepções. Ademais, a construção de grandes projetos de integração como usinas hidroelétricas, pontes e rodovias tende a tratar com certa indiferença as populações indígenas, ribeirinhas e tradicionais, afetam seu modo de vida, cultura e meios de sobrevivência. Por fim, a continuidade do modelo explorador dos recursos naturais (vegetal e mineral), alimenta garimpos e madeireiras irregulares, gerando contrabando de riquezas naturais, destruição ambiental e outros ilícitos associados como tráfico de pessoas e prostituição.

### **Adensamento das relações fronteiriças nos arcos sul-americanos**

Foram escolhidos três casos para aprofundar o argumento sobre a densidade fronteiriça nas relações internacionais do Brasil: Paraguai, Uruguai e Venezuela.

#### *Relações Fronteiriças Brasil e Paraguai*



A fronteira entre Brasil-Paraguai é caracterizada pela diversidade cultural e pela grande presença de brasileiros no lado paraguaio à frente de empreendimentos agrícolas. O avanço dos latifúndios nessas regiões leva a benefícios econômicos que são socialmente e ambientalmente contestados. A poluição do ar e do Aquífero Guarani e as tensões fundiárias são questões centrais na temática de segurança fronteiriça paraguaia. Tanto que a questão é tratada militarmente pela Comissão Interinstitucional da Zona de Segurança Fronteiriça (CIZOSEF), subordinada ao Ministério da Defesa paraguaio, que tem como função delimitar os 50 km de segurança fronteiriça, mapear a fronteira e controlar a legalidade das possessões fundiárias na faixa de fronteira paraguaia (MDN, 2016).

A poluição do Aquífero Guarani e o interesse de potências extra regionais sobre o tema torna esse um desafio às soberanias dos Estados responsáveis pelo Aquífero (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Inclusive a alegada presença de grupos terroristas nessa região pelos EUA, assim como o treinamento de militares norte-americanos em parceria com os paraguaios em 2005, trouxe à tona a preocupação de uma potência extra regional sobre esse espaço (FOGEL, 2008; OLIVEIRA, 2008; TALAVERA, 2008).

Pela perspectiva paraguaia, verifica-se que o contrabando (de droga, de armas, de outros bens), a expansão da produção de soja por produtores brasileiros, o controle da biodiversidade por atores extra regionais e o controle e assédio da comunidade islâmica por atores extra regionais são fatores que dificultam a integração fronteiriça e geram desconfianças em relação ao vizinho brasileiro. Além disso, cabe destacar as diferenças aduaneiras que geram tensões no plano diplomático, mas que também alimentam a rentabilidade dos ilícitos transfronteiriços que assolam o Brasil. Esses são os principais desafios paraguaios em suas fronteiras com o Brasil (FOGEL, 2008).

Outros desafios que devemos destacar referem-se à renegociação do acordo de Itaipu. Apesar da renegociação empreendida no período Lugano-Lula, a mesma ainda é alvo de críticas entre os paraguaios. Para o Brasil, o tráfico de maconha e de cocaína que adentram o país pelo Paraguai são as principais preocupações em relação a essa fronteira (GEMELLI, 2013). Além disso, podemos destacar o tráfico de armas e de cigarros. Por fim, as diferenças tributárias que geram o efeito da arbitragem, fazendo que a vantagem comparativa entre os países induza o ingresso





ilegal de produtos, incluindo também as drogas, em território brasileiro. Os centros comerciais de Pedro Juan Caballero e Salto del Guairá são centrais nesse aspecto.

Em relação à cocaína, os estados brasileiros que mais relatam apreensões são Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, perfazendo a rota de entrada da cocaína no país, a qual advém, principalmente, da Colômbia e adentra o país pelo Paraguai e Bolívia em direção aos grandes centros, principalmente, São Paulo. São Paulo é o principal destino, por conta dos portos e aeroportos que costumam ser as principais rotas de saída para seus destinos finais na Europa e na África (MJC, 2016b; UNODC, 2016).

Dois desafios emergem da lógica do tráfico: a corrupção e a dificuldade de cooperação nas operações de repressão ao tráfico na fronteira. Os casos de corrupção afetam tanto servidores brasileiros quanto paraguaios, incluindo autoridades políticas. O dinheiro movimentado pelo tráfico é tamanho e incide sobre a economia, a política e as leis fronteiriças (FOGEL, 2008; JORNAL NACIONAL, 2011; GAÚCHA, 2015). A dificuldade em se cooperar em operações de repressão ao tráfico na fronteira tem gerado alguns incidentes, como a acusação formal do governo paraguaio de que soldados brasileiros teriam cruzado a fronteira trocando tiros com contrabandistas em solo paraguaio e, inclusive, com soldados paraguaios; assim como também há queixas brasileiras da Marinha Paraguaia cruzar a fronteira e trocar tiros com policiais federais brasileiros em território nacional (DINIZ, 2015; CUCOLO, 2015; TRINDADE, 2013 apud PODER NAVAL, 2013).

No âmbito do MERCOSUL foram criadas as Áreas de Controle Integrado. Na fronteira entre Brasil e Paraguai podemos destacar quatro, na fronteira entre Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), Mundo Novo, Guaira (Brasil) e Salto del Guairá (Paraguai) e Santa Helena (Brasil) e Puerto Indio (Paraguai). Entretanto, apenas entre Santa Helena e Puerto Indio há integração na parte de trânsito vicinal e turismo e na de modal rodoviário. As demais não apresentam nenhuma integração (RFB, 2015).

Pela perspectiva paraguaia há alguns pontos no relacionamento bilateral que poderiam ser mais bem desenvolvidos discutidos para potencializar a integração entre os dois países: a atividade comercial que inclui a comunidade islâmica de Ciudad del Este; a Operação da Hidroelétrica Binacional de Itaipu; e os estudos sobre o Aquífero Guarani patrocinados pelo Banco Mundial (FOGEL, 2008). Esses são pontos



sensíveis e importantes na agenda de interesses paraguaia para a integração fronteiriça.

Multilateralmente, a principal iniciativa em termos de cooperação e integração fronteiriça são aquelas desdobradas a partir do MERCOSUL. Antes, cabe destacar que as relações fronteiriças já existiam antes do MERCOSUL; entretanto, essa organização aumenta a atenção sobre as fronteiras e, inclusive, isso incide diretamente sobre as relações sociais na fronteira, as quais antes transcorriam com a baixa presença do Estado e o estabelecimento de relações sociais e comerciais sem a presença da fiscalização aduaneira e a distinção do que seja lícito de um lado e ilícito de outro (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

No âmbito do MERCOSUL, destaca-se o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) criado em 2002, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) criado em 2004 e o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF) em 2007. O objetivo do GAHIF é dar fluidez e harmonia nos relacionamentos entre as comunidades fronteiriças dos Estados do MERCOSUL em suas várias dimensões de integração. O FCCR a partir de seus Comitês tem o intuito de propiciar a criação de uma visão comum sobre o desenvolvimento territorial sob o marco da integração, esta visão deve caracterizar-se por um desenvolvimento equilibrado, com sustentabilidade ambiental e coesão social, além de contemplar as particularidades das áreas fronteiriças. O intuito do GTIF é construir uma agenda comum sobre as fronteiras mercosulinas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009).

Os limites dessas iniciativas no âmbito do MERCOSUL são evidentes. O GAHIF, por exemplo, se reuniu poucas vezes e obteve poucos êxitos. Isso se deve também ao envolvimento exclusivo dos governos nacionais sem participação das unidades subnacionais e de representantes das populações fronteiriças, em uma lógica totalmente *top-down*. Entre os temas tratados estão assistência médica hospitalar, os regimes aduaneiros e as denominadas comunidades fronteiriças vinculadas (RHI-SAUSI; ODDONE, 2009). Já em relação ao FCCR, o principal problema é a diferença institucional das autoridades envolvidas de cada país membro, o que impede que a discussão seja encarada da mesma maneira entre os países-membros e no mesmo tom de prioridade (RHI-SAUSI & ODDONE, 2009).

*Relações Fronteiriças Brasil e Uruguai*

Ao contrário do Brasil, o Uruguai não possui faixa de fronteira, mas há um dispositivo legal acertado bilateralmente com o Brasil para delimitar uma zona fronteiriça entre ambos os países, e que está definido no Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho na Fronteira Brasil-Uruguai o qual estabelece uma faixa de 20 km para o interior de cada um dos Estados a partir da linha divisora (ALMEIDA, 2015; RÓTULO; DAMIANI, 2010). Nos 20 km uruguaios, em 2010, havia aproximadamente 150 mil habitantes, enquanto no Brasil, no mesmo período, havia cerca de 180 mil habitantes (RÓTULO & DAMIANI, 2010).

A fronteira entre Brasil e Uruguai tem como seu principal desafio, e seu principal trunfo, a integração fronteiriça. Essa integração que, de modo geral, teve início espontaneamente, tendo o Estado como indutor recentemente, permite adequar melhor as políticas públicas à realidade fronteiriça. Entretanto, essa integração fronteiriça está na raiz de seus principais desafios securitários por causa das dimensões de segurança pública, fiscalização e defesa nacional não andarem no mesmo compasso, ainda que estejam em busca dessa harmonização (COSTA, 2017).

Inicialmente, precisa-se compreender que a fronteira condensa em si múltiplas dimensões. Há fatores locais de violência na fronteira, sem correspondências com o ilícito transnacional, como há os que advêm da dinâmica transfronteiriça. Em relação aos desafios transfronteiriços há os que geram violência na fronteira e os que a cruzam para desaguar nos grandes centros urbanos. Em relação aos crimes mais comuns na fronteira sul pode-se destacar: “violência doméstica, principalmente a violência contra a mulher; a expansão do consumo de drogas, especialmente em segmentos juvenis, e sua vinculação com crimes conexos tais como furtos e roubos; o consumo de álcool e sua vinculação com episódios de violência interpessoal” (MJC, 2016a).

Percebe-se que a violência local tem grande incidência nos índices, mas também não se pode desconsiderar as dinâmicas fronteiriças que são caracterizadas pelo descaminho, o contrabando, o tráfico de drogas e de armas. Além desses, cabe destacar o abigeato, o qual é o furto de animais de campo, e também o contrabando de agrotóxicos. Por fim, há a dimensão de defesa e política externa, na qual se destacam os contenciosos da Ilha Brasileira, ilha fluvial localizada no Rio Uruguai



entre Brasil, Argentina e Uruguai, e do Rincão de Artigas, área entre o Rio Quaraí e o Arroio Invernada, na região de Santana do Livramento (DEARO, 2014).

A integração na fronteira entre Brasil e Uruguai tem sido implementada, principalmente, em dois âmbitos. Em primeiro lugar, o das cidades-gêmeas, enquanto localidades nas quais as relações internacionais são cotidianas e as cidades mutuamente dependentes entre si de sua sobrevivência. Em segundo lugar, diz respeito à Bacia da Lagoa Mirim, com superfície de 62.250 km<sup>2</sup>, sendo que cerca de 53% da Bacia está do lado uruguaio e o restante do lado brasileiro. Em 1963, iniciou-se a cooperação binacional na Lagoa Mirim com o interesse dos dois países em aproveitá-la para navegação e controlar seu regime fluvial (RÓTULO & DAMIANI, 2010).

Rótulo e Damiani (2010) estabelecem três gerações de políticas de cooperação e integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai. A primeira geração vai de 1973 até 1984, período no qual há os regimes militares em ambos os países. Essa geração é caracterizada por políticas soberanistas e pela ação de cada país sobre seu lado da fronteira. A segunda geração vai de 1985 até o fim dos anos 1990, motivadas pelo contexto de integração regional. Essa geração é caracterizada pela mudança na percepção de fronteira de local de separação para local de encontro e aproximação em meio ao início do processo de integração regional. A terceira geração vai de 2000 até os dias atuais, passando por dois momentos. O primeiro é de um pós-crise do fim dos anos 1990, com gradual reaproximação em 2002 nos governos de Jorge Batlle e Lula da Silva. O segundo momento transcorre a partir dos governos Tabaré Vázquez e Lula da Silva em 2005 com maior aproximação no campo bilateral e seus efeitos nas políticas fronteiriças (RÓTULO & DAMIANI, 2010). A terceira geração é caracterizada como a consolidação de uma maior integração fronteiriça a partir da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço.

No âmbito do MERCOSUL, cabe destacar duas iniciativas: o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e as Áreas de Controle Integrado (ACIs). O FOCEM partir de 2005 possibilitou a canalização de fundos para investimentos em iniciativas de integração na região. Muitas iniciativas fronteiriças entre Brasil e Uruguai receberam aportes do FOCEM, o que torna esse Fundo em um importante mecanismo de integração fronteiriça na região (CLEMENTE, 2010).



A principal semelhança tanto no caso uruguaio quanto no brasileiro é que decisões políticas e operacionais têm sido tomadas para que as barreiras institucionais também sejam rompidas para melhor responder aos desafios com os quais os dois países têm de lidar. Ainda que isso não seja um processo fácil e de rápida incorporação às práticas institucionais, essas decisões políticas pela articulação e cooperação e seus desdobramentos operacionais não podem se perder, sendo necessário que sejam aprofundados para que se alcance um ponto ótimo na política fronteiriça que permita ajustar as políticas de segurança e defesa para as fronteiras em consonância com os interesses locais e centrais, o que pode contribuir para uma visão de nação mais integral, não apenas enfocada nos grandes centros.

Percebe-se que a cooperação na fronteira Brasil-Uruguaí está em estágio mais avançado que nas demais fronteiras brasileiras. Isso se verifica no desenrolar das três gerações de políticas públicas de cooperação e integração discutidas anteriormente, destacando que, apesar das dificuldades, os dois países estão comprometidos com o avanço de suas políticas de cooperação e integração em sua fronteira comum.

Desse modo, os esforços cooperativos por meios bilaterais e por meio do MERCOSUL completam lacunas de suas políticas fronteiriças, induzindo-os a discutirem a cooperação e a integração na fronteira também em seus âmbitos internos. Os efeitos práticos na região ainda são poucos, considerando os desafios presentes, mas o caso da fronteira entre Brasil e Uruguaí demonstra que é possível, aos poucos, incorporar os entendimentos multilaterais para a formação de políticas e iniciativas binacionais para as fronteiras dos países.

#### *Relações Fronteiriças Brasil e Venezuela*

Brasil e Venezuela inauguraram nos anos 1990 uma nova fase de aproximações que levou ao adensamento das relações transfronteiriças, em particular pela composição entre dinâmicas paradiplomáticas de cooperação política e econômica, concomitantemente à chamada diplomacia presidencial (DANESE, 1999), fundamental para a construção da parceria estratégica nos governos seguintes.

Em 1994, com a assinatura do Protocolo da *La Guzmanía*, procurou-se estabelecer uma agenda ampla e diversificada, na qual se destacam as iniciativas em matéria de integração física, energética, desenvolvimento fronteiriço e cooperação em



meio-ambiente e outros campos. A nova moldura institucional viria na forma da Comissão Binacional de Alto Nível e de seus Grupos de Trabalho, bem como do Mecanismo Político de Consultas, a cargo dos chefes das chancelarias. O resultado concreto foi a ampliação dos contatos governamentais de alto nível que facilitaram a interação entre os setores privados e o contínuo acompanhamento dos projetos comuns. Por exemplo, foi encaminhada solução para a questão da mineração ilegal na região fronteira que, historicamente, vinha provocando sérios desgastes no relacionamento entre os dois países (GEHRE, 2013).

Entre 1995 e 2002, estabeleceu-se segundo período de adensamento capitaneado pelas oito visitas presidenciais que marcaram as gestões de Fernando Henrique Cardoso, Rafael Caldera e Hugo Chavez. A ideia era recuperar a razão de ser da política externa para os interesses internos do país e da sociedade. A troca de visitas aquilatou declarações e acordos assinados, abrindo espaço para uma verdadeira *fronteirização* das relações bilaterais, por um lado, viabilizou a participação dos Governadores do Amazonas e de Roraima, além de parlamentares desses estados em tratativas políticas e técnicas. Por outro, estimulou a infraestruturação com a reforma dos postos aduaneiros e a pavimentação da rodovia BR-174, que liga Manaus à Venezuela. Além disso, a realização de encontros presidenciais nas capitais Boa Vista e Manaus apresentou o componente regional na mesa de negociação, valorizando o caráter transfronteiriço das relações bilaterais entre os dois países. Em particular, as obras da linha de transmissão de energia elétrica da Venezuela para o abastecimento de Roraima, foram tão festejadas como os acordos de petróleo (GEHRE, 2013).

O período de ouro das relações fronteiriças, iniciado em 2003, da “química política” entre os presidentes Hugo Chavez e Lula da Silva, resultou não apenas em um aumento exponencial no volume de comércio bilateral, como na ampliação da cooperação técnica prestada pelo Brasil e da participação das empresas brasileiras em negócios na Venezuela. Especificamente, catapultou o incremento significativo de turistas de ambos os lados, de comércio transfronteiriço e atuação dos agentes paradiplomáticos brasileiros e venezuelanos. Esta fase de ouro foi sacudida por um terremoto político que desembocou na crise migratória instalada na fronteira a partir de 2015.



O ritmo das relações entre Brasil e Venezuela e do panorama das fronteiras entre os dois países foi abalado pela crise que se instalou de maneira permanente na Venezuela após a morte de Hugo Chávez em março de 2013, e que refletia os gargalos históricos de uma economia baseada na superabundância do petróleo. Ganhou feições de dramaticidade a partir de 2014 com a pulverização da governabilidade de Nicolás Maduro e a incapacidade de seguir com as políticas sociais chavistas. A inépcia política histórica de superar o rentismo petrolífero, a incapacidade de implementar um modelo próprio com reformas decisivas, levaram a Venezuela a um quadro de impotência econômica, instabilidade democrática e crescente militarização da sociedade. Com a esperança por um fio, o apoio popular caiu vertiginosamente e uma coalizão oposicionista mais articulada e reforçada por dissidências do próprio governo Maduro, tornou Caracas alvo das investidas da comunidade internacional, interessada na condenação pública e em instrumentalizar a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Mercosul para pressionar Caracas a uma mudança de regime (GEHRE 2017).

Estavam colocadas as condições para a crise humanitária na fronteira. A evidente deterioração da qualidade de vida da população venezuelana, que passou a enfrentar sistemáticos racionamentos de energia e alimentos, bem como uma vida perturbada pela violência recorrente, consubstancia-se na tragédia dos migrantes que tentam deixar o país pelas fronteiras com o Brasil (GEHRE, 2017). Como aponta Simões (2017), o aumento foi significativo a partir de 2016 com tendência de crescimento, sendo caracterizado “um grande número de migrantes pendulares, seja pela proximidade com a fronteira, seja pela necessidade de retornar para levar alimentos, medicamentos e visitar parentes”.

Independente da política dos números, desenhada para inflar as estatísticas para angariar recursos, pode-se afirmar que as relações fronteiriças brasileiro-venezuelanas foram adensadas também pela crise migratória. A presença dos venezuelanos indígenas e não indígenas modificaram a paisagem local de Pacaraima e Boa Vista, gerando preocupações em termos de práticas xenófobas, preconceitos, diversidade étnica, indocumentados, empregabilidade e saúde pública (SILVA, 2017).

Ao mesmo tempo, suscitaram respostas positivas de envolvimento tanto dos governos municipal e estadual, como da sociedade civil organizada, em especial da Universidade Federal de Roraima, que albergou inclusive migrantes em cursos de



línguas e ambiência, bem como os escritórios do ACNUR e da Organização Internacional de Migrações.

## Conclusões

O conceito de densidade fronteiriça, aqui trabalhado como uma categoria analítica das RI, permite capturar características e aspectos típicos e peculiares que certas teorias e conceitos normalmente desconsideram. Por um lado, auxiliam na verificação do status diferenciado das cidades fronteiriças, cidades-gêmeas e regiões compartilhadas de fronteira, que possuem problemas comuns a outras cidades não fronteiriças (segurança pública, saúde, educação, infraestrutura, serviços públicos, oportunidades de emprego, entre outros), mas cuja solução depende muitas vezes de uma abordagem e de um entendimento transnacional e transfronteiriço.

Por outro, facilitam compreender o quadro de crescentes vulnerabilidades associadas à atuação de grupos criminosos que se aproveitam das dinâmicas fronteiriças para viabilizar suas atividades. Do aliciamento de jovens, corrupção de autoridades locais a ações transnacionais de descaminho e contrabando que definem a velocidade e quantidade desses fluxos o que torna muito difícil o monitoramento e controle daquilo que adentra e sai do território nacional.

Da mesma forma, a densidade fronteiriça, como categoria analítica, encapsula outras dimensões das fontes de poder nas relações internacionais, como aquelas que reduzem a capacidade de ação do Estado, que afetam a gestão territorial e colocam em xeque os mecanismos tradicionais de soberania, ao mesmo tempo em que demandam entendimentos internacionais com os vizinhos.

No discurso político, diplomático e até midiático, muito se fala sobre o destino geográfico que representa a América do Sul para o Brasil. Entretanto, muitas vezes, não se consegue verificar concretamente tal afirmativa. Isso faz com que vozes políticas, divergentes daquelas que priorizam o processo de integração regional, questionem os governos que adotem tal prioridade. A categoria analítica densidade fronteiriça permite auscultar os resultados dos compromissos políticos em uma dimensão bastante específica, facilitando vislumbrar no curto, médio e longo prazo, ajustes políticos possíveis e necessários.





A qualidade de vida nas fronteiras é resultante do nível de maturidade política entre nações vizinhas, bem como do nível de confiança mútua entre eles. Um nível de solidariedade estratégica que permita a gestão integrada das zonas fronteiriças, de recursos sensíveis presentes nessas fronteiras, tanto em termos ambientais quanto geopolíticos, poderia garantir um controle ótimo dos fluxos lícitos e ilícitos, diminuindo os impactos da criminalidade e violência advindos dos fluxos fronteiriços (armas e entorpecentes).

O conceito de densidade fronteiriça permite-nos verificar que há períodos de maior e menor dinamicidade das relações entre os países na América do Sul. Entretanto, mesmo em meio às crises, de modo geral as relações transfronteiriças vem crescendo. Isso é significativo da crescente importância da fronteira como lugar especial das relações entre agentes na América do Sul, como da relevância de um conjunto de fatores sociais econômicos, culturais e políticos existentes nela. Uma melhor governança regional aumentaria a responsabilidade política dos países sul-americanos, fortalecendo a integração regional mediante integração fronteiriça, levando a maior inserção internacional dos países da região, captando mais recursos e maior influência nas instituições internacionais.

Os três casos retratados nesse artigo serviram como estudos de demonstração do conceito de densidade fronteiriça como mapa orientador da política externa brasileira, estabelecendo um nexo de entendimento entre as questões de fronteira com processos de integração regional e dinâmicas paradiplomáticas. Nos três casos é possível verificar diferentes formas de adensamento das relações fronteiriças com impactos sociais, políticos e econômicos nas fronteiras dos diferentes países.

A fronteira Brasil-Uruguaí é caracterizada pela capacidade bilateral de concertação política que se tornou modelar. Percebe-se maior densidade histórica no período que compreende os conflitos entre Brasil e Argentina que levam a independência do país com posterior continuidade das tensões no Cone Sul que desembocariam na Guerra do Paraguai. Entretanto, considerando a integração fronteiriça, verifica-se que o momento relacionado à terceira geração de integração fronteiriça compreende maior número de acordos bilaterais, legislações nacionais e iniciativas no âmbito do MERCOSUL que demonstram maior densidade histórica no tema da integração fronteiriça. Isso tem acompanhado a própria elevação dos fluxos transfronteiriços lícitos e ilícitos nessa fronteira.



A fronteira Brasil-Paraguai se caracteriza pelo seu elevado fluxo lícito e ilícito de diversos tipos que movimentam a vida econômica da fronteira e de centros urbanos do país. Do ponto de vista da segurança pública, é uma das fronteiras mais delicadas e com maiores desafios a serem enfrentados, sendo um deles as próprias dificuldades em ação conjunta entre brasileiros e paraguaios. Na fronteira Brasil-Paraguai, assim como na fronteira entre Brasil e Uruguai, há maior densidade histórica durante o período da Guerra do Paraguai, na qual há uma sucessão de fatos que culminariam no principal conflito da região durante 1864 e 1870. Em relação à integração fronteiriça, o período de construção da Hidroelétrica binacional de Itaipu e, recentemente, a partir dos anos 2000, verificam-se dois momentos distintos de diversas tratativas diplomáticas e militares para se avançar na aproximação bilateral. Depois dos anos 2000, proliferam-se as políticas e as instituições fronteiriças em cada país, o que incide também sobre o plano bilateral e multilateral renovando o fôlego de integração regional, mas também abrangendo novos desafios e problemáticas, que compõem as dinâmicas que podem emperrar ou fomentar essa mesma integração regional, a depender de como sejam solucionados esses desafios.

A fronteira Brasil-Venezuela, que permaneceu fora da dinâmica mercosulina até pouco tempo, caracterizava-se por preocupações fronteiriças específicas como ilícitos de baixo quilate, interligação energética, turismo e comércio de subsistência. A densidade fronteiriça no arco norte foi resultante dos efeitos sociais, econômicos e políticos da vida fronteiriça entre Brasil e Venezuela, potencializados recentemente com a eclosão de crises políticas em Caracas e Brasília. O adensamento fronteiriço ganhou novo impulso quando o Brasil se viu pressionado a dar respostas concertadas, tanto no âmbito dos governos federal, estadual e municipal, como recorrendo às organizações internacionais e não governamentais para enfrentar a situação específica da crise migratória.

## Referências Bibliográficas

### Livro

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge, 2009.

BECKER, B. K. *Amazônia: geopolítica na virada do terceiro milênio*. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.



- CARVALHO, Delgado de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1959
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2011.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: UNB, 1978
- FOUCHER. *Obsessão por Fronteiras*. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- GALVÃO, Thiago Gehre. *Brasil e Venezuela: a história de uma parceria (1810-2012)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.
- \_\_\_\_\_. *América do Sul: a ideia brasileira em marcha*. Curitiba: Juruá, 2009.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *As fronteiras do Brasil*. Brasília, Funag, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*. Um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. Ed. revista e atualizada. Brasília, Funag, 2015.
- MARTIN, André Roberto. *Fronteiras e Nações*. São Paulo: Contexto, 1997.
- VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Manole: Barueri, 2003.

### Coletânea

- ENAFRON (2016). Ministério da Justiça e Cidadania. *Segurança pública nas fronteiras, sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização*, Alex Jorge das Neves (et al.) -Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Cidadania. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) / organização*, Alex Jorge das Neves (et al.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b.
- NETO, Walter Antonio Desiderá (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.
- RHI-SAUSI, José Luís; CONATO, Dario (coord). *Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina: la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. Roma, 2009. p. 11-32.
- UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. *World Drug Report 2016*. UN Publication, Sales n. E.16.XI.7, 2016.

### Artigo em coletânea

- CORTINHAS, Juliano S.; GALVAO, Thiago Gehre. Las múltiples dimensiones de la política brasileña de fronteras. *Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, v. 1, p. 75-92, n. 2014.
- FARRET, R. Especificidades das áreas urbanas de fronteiras. In: IARA, R. C (et all) (org.) *Fronteiras Na América Latina: espaços em transformação*. Porto Alegre: UFRGS/FEE, 1997.



GEHRE, Thiago. As relações Venezuela-Brasil: imagens, identidades e o lugar de Roraima. In: COSTALIMA, Marcos; et al (Org.). *Governabilidade e Fronteira: os desafios amazônicos*. Ed. UFRR, 2012.

\_\_\_\_\_. Relações Fronteiriças do Brasil: uma curvatura na dimensão histórica sul-americana. In MARTINS, Estevão C. R. (et all). *As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil*. Boa Vista: EdUFRR, 2011.

HOUTUM, Henk Van. The Mask of the Border. In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London-New York: Routledge, 2011.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). *Continente em chamas: globalização e territórios na América Latina*. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. Limites, Fronteiras, Redes. In: STROHAECKER, Tânia Marques. et al. (Org.). *Fronteiras e Espaço global*. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998.

NEVES, Alex Jorge; SILVA, José Camila da; MONTEIRO, Lício C. R. Monteiro (org.). *Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

PAASI, A. A Border Theory: Na Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars? In: DORIS WASTL-WALTER (ed.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. London-New York: Routledge, 2011.

RICUPERO, Rubens. Prefácio. In BANDEIRA, L. A. Moniz. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

VIGEVANI, Tullo. História da Integração Latino-Americana: Mercosul e Questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, 2005.

### Artigo em periódico

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, dez. 2008.

CLEMENTE, Isabel. La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. In: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 19, n.1, Montevideo, 2010.

CUCOLO, Eduardo. Brasil nega ter invadido espaço paraguaio em ação do Exército. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2015.

DEARO, Guilherme. Mundo tem 189 regiões de disputa territorial. *Revista Exame*, São Paulo, 2014.

DINIZ, Maiana. Governo paraguaio acusa Brasil de invasão de território em operação militar. Editor: Armando Cardoso. *EBC Agência Brasil*, Brasília, 2015.

FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*, Porto Alegre, ano 10, n.20, pp. 270-290, 2008.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. bras. polít. int.* 2009, vol.52, n.2, pp.63-80.



GEHRE, Thiago. "O retrato da Venezuela no século 21: crise e desesperança". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2017. [Acessado em 10/08/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23790>>

HOUTUM, Henk Van. The Geopolitics of Borders and Boundaries. *Geopolitics*, v. 10, 2005.

\_\_\_\_\_; NAERSSSEN, Ton Van. Bordering, Ordering and Othering. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 93, n.2, pp. 125-136, 2002.

KOLOSSOV, Vladimir. Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches. *Geopolitics*, vol. 10:4, pp.606-632, 2005.

NEVES, Alex Jorge das; COSTA, Maurício Kenyatta Barros da. "A 11ª diretriz da política externa brasileira: as fronteiras e o Itamaraty". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2016. Acessado em 10/08/2017. Disponível em <http://www.mundorama.net/?p=19380>.

MACHADO, Lia Osório. Limites e Fronteiras: da Alta Diplomacia aos Circuitos da Ilegalidade. *Território*, nº 8, Jan/Jun. LAGET/UFERJ, 2000.

PAASI, A. Bounded spaces in a 'borderless world': border studies, power and the anatomy of territory. *Journal of Power*, 2:2, 213-234, 2009.

\_\_\_\_\_. Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. *Regional Studies*, vol. 33:7, pp. 669-680, 1999.

RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. *Documento de Investigación*, Universidad ORT Uruguay: Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Nro.61, 2010.

SALLA, Fernando; ALVAREZ, Marcos César, OI, Amanda Hildebrand, ROCHA, Thiago Tadeu da. Violência e a gestão das fronteiras brasileiras. *Segurança, Justiça e Cidadania*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP), ano 4, n.8, 2014.

SANTOS; Bruno Ricardo V. S.; BARROS, Pedro S. A Política Externa Brasileira e as Fronteiras no Processo de Integração da América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*, n. 22, 2016.

SIMÕES, Gustavo. "Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2017. [Acessado em 10/08/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23834>>.

SILVA, João Carlos Jarochinski. "O transbordamento no Brasil da tensão na Venezuela". *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, 2017. [Acessado em 21/08/2017]. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/?p=23850>>.

TALAVERA, Juan. Terrorismo na Tríplice Fronteira: a intencionalidade nas acusações dos Estados Unidos sobre um suposto terrorismo na fronteira. *História na Fronteira*. Foz do Iguaçu, v. 1, n.1, p. 111-142, 2008.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, jun. 2001.

VIEIRA, Jeferson de Castro. As experiências de integração da ALALC e ALADI. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v.9 n.1, 2015. pp. 27- 56.

VIGEVANI, Tullo; JUNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, junho de 2014.



### Monografia, dissertação e tese acadêmica

ALMEIDA, Letícia Núñez. *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. Tese de Doutorado. Departamento de Sociologia. USP, 2015.

COSTA, Maurício K. B. da. *Políticas de Segurança e Defesa da Fronteira Brasileira no Contexto de Integração Regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai*. Brasília: IREL-UnB. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2017.

GEMELLI, Vanderleia. *As redes do tráfico: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2013.

NEVES, Alex Jorge das. *Plano Estratégico de Fronteiras, Rumos e Desafios da Integração e Cooperação em Segurança Pública no Contexto dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras*. UFMS: Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal – CPAN. Corumbá – MS, 2016.

OLIVEIRA, Márcio Gimene de. *A fronteira Brasil-Paraguai: principais fatores de tensão do período colonial até a atualidade*. Dissertação Mestrado. Universidade de Brasília, 2008.

SCHERMA, Márcio Augusto. *As políticas brasileiras para a faixa de fronteira: um olhar a partir das relações internacionais*. Tese de Doutorado. Campinas, SP, 2015.

### Trabalhos obtidos na internet

BRASIL. Decreto nº 7.496, de 8 de junho de 2011. *Institui o Plano Estratégico de Fronteiras*. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. *Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução*. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de novembro de 2016. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 117*, de 2 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Declaração de Brasília – Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras*. Brasília, 16 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15247-declaracao-de-brasilia-reuniao-ministerial-do-cone-sul-sobre-seguranca-nas-fronteiras-brasilia-16-de-novembro-de-2016>>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei do Senado n. 288, de 2013. *Institui a Lei da Migração e regula a entrada de estrangeiros no Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113700>>, acessado em 10 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Área de Controle Integrado – ACI*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/recinto-alfandegados/area-de-controle-integrado-aci>>, acessado em 05 de julho de 2017.



GAÚCHA. *Contrabando de cigarros movimenta R\$ 500 mi em corrupção por ano*. Gaúcha. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/contrabando-de-cigarro-movimenta-r-500-mi-em-corrupcao-por-ano-145287.html>>, acessado em 08 de março de 2017.

JORNAL NACIONAL. *Corrupção facilita ação de criminosos nas fronteiras brasileiras*. Jornal Nacional. Brasil, 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/05/corrupcao-facilita-acao-de-criminosos-nas-fronteiras-brasileiras.html>>, acessado em: 08 de março de 2017.

PLANALTO. MENSAGEM Nº 163, 24 de maio de 2017 => *contendo todos os vetos a nova lei de imigração*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-163.htm)>, acessado em 10 de agosto de 2017.

PARAGUAY. MINISTERIO DA DEFENSA NACIONAL (MDN). *CIZOSEF*. Paraguay: Ministerio da Defensa Nacional, 2016. Disponível em: <<http://www.mdn.gov.py/index.php/cizosef>>, acessado em 10 de agosto de 2017.

PODER NAVAL. *Marinha paraguaia estaria invadindo o Brasil e atirando contra PFs em apoio a contrabandistas*. Poder Naval. Brasil, 2013. Disponível em: <<http://www.naval.com.br/blog/2013/05/10/marinha-paraguaia-estaria-invadindo-o-brasil-e-atirando-contr-pfs-em-apoio-a-contrabandistas/>>, acessado em 08 de março de 2017.

**Recebido em 31 de agosto de 2017.  
Aprovado em 10 de janeiro de 2018.**



## **FRONTEIRA, URBANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA SUL-AMERICANA: COMPREENDENDO DISPARIDADES NAS “CIDADES-GÊMEAS” DE LETÍCIA (COLÔMBIA) E TABATINGA (BRASIL)**

**THAIS VIRGA**

Doutoranda e pesquisadora em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente na Universidade Estadual de Campinas – (UNICAMP). Mestre em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – (PROLAM/USP).

**RESUMO:** O artigo parte de uma análise acerca da relação entre fronteira, urbanização e desenvolvimento e possui como principal objetivo ampliar o conhecimento sobre uma parte da região amazônica sul-americana, a partir de um olhar especificamente à fronteira do chamado “Triângulo Amazônico”, ou “Triângulo de Letícia”. Inicia-se com uma abordagem teórica que parte de Milton Santos e aprofunda-se com Bertha Becker, uma das maiores pesquisadoras sobre as realidades amazônicas. E assim, como principal objetivo específico, atenta-se para o entendimento das chamadas “cidades-gêmeas” de Letícia, na Colômbia, e Tabatinga, no Brasil, a fim de compreender, além de particularidades históricas, aspectos da ação governamental de cada país para a estruturação, ou não, de investimentos nas respectivas cidades, e, também, características de cooperação transfronteiriça. Destarte, busca-se compreender o processo diferenciado de urbanização e desenvolvimento dessa fronteira, marcado por simetrias e assimetrias nas relações entre as duas cidades.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fronteira, Amazônia, Urbanização

## **FRONTIER, URBANIZATION AND DEVELOPMENT IN THE SOUTH AMERICAN AMAZON: UNDERSTANDING DISPARITIES IN THE "TWIN CITIES" OF LETÍCIA (COLOMBIA) AND TABATINGA (BRAZIL)**

**ABSTRACT:** The article is based on an analysis of the relationship between frontier, urbanization and development. Its main objective is to expand knowledge about a part of the South American Amazon region, from a look specifically at the frontier of the so-called "Amazon Triangle" or "Triangle of Letícia". It begins with a theoretical approach that starts with Milton Santos and deepens with Bertha Becker, one of the greatest researchers on the Amazonian realities. The main objective is to understand the so-called "twin cities" of Letícia, Colombia, and Tabatinga, Brazil, in order to understand, in addition to historical particularities, aspects of the governmental action of each country For the structuring or not of investments in the respective cities, and, also, characteristics of cross-border cooperation. The aim is to understand the differentiated process of urbanization and development of this border, marked by symmetries and asymmetries in relations between the two cities.

**KEYWORDS:** Frontier, Amazon, Urbanization





## INTRODUÇÃO

É comum na literatura sobre urbanização ressaltar aspectos internos às cidades, sem uma compreensão de seu contexto histórico-espacial mais amplo. Assim também, a investigação de cidades em áreas de fronteira entre países, como é o caso deste artigo, exige que se leve em conta um conjunto de determinações sócio-econômico-espaciais que vai dar sentido e especificidade a diferentes nucleações urbanas.

No caso específico de análise neste trabalho, a compreensão de aspectos relacionados à fronteira e urbanização das “cidades-gêmeas” de Letícia – na Colômbia, e Tabatinga – no Brasil, configura um caso que, para ser melhor entendido, requer um olhar à interação entre elementos externos e internos às cidades, que, em particular, conformam um exemplo de espaço urbano que apesar de comum a duas ou mais nucleações, é estruturado de forma diversa.

E dadas as singularidades da localização e geografia dessa fronteira em foco neste artigo, na chamada porção centro-ocidental em meio à Amazônia sul-americana, pressupõe-se a apresentação de aspectos singulares quanto à relação entre ocupação, fronteira e urbanização. E sobre tal relação, a renomada pesquisadora Bertha Becker nos traz importantes aportes no primeiro capítulo, revelando, por um lado, múltiplas formas de relações em uma Amazônia marcada por variadas particularidades, e que, por outro lado, apresenta uma característica comum no que tange ao fato de que os processos de ocupação na fronteira amazônica previram a urbanização. Assim, a autora embasará o referencial teórico deste trabalho.

Ademais, lançando mão de importantes aspectos teóricos quanto à questão da fronteira e urbanização nessa região do chamado “Triângulo Tri-Fronteiriço Amazônico”, partimos de uma pergunta central que embasa o artigo: por que cidades consideradas “gêmeas” apresentam estruturas urbanas tão díspares? Assim, o objetivo principal se coloca em compreender tais disparidades a partir de aspectos históricos e recentes entre cidades-gêmeas em países distintos, como configura o nosso caso.

Dentre as especificidades do urbano relativas a cidades gêmeas ou contíguas, a presença de disparidades importantes, apesar do forte intercâmbio socioeconômico



entre ambas, chama atenção. Inicialmente, Letícia e Tabatinga constituem cidades praticamente isoladas do restante dos respectivos territórios nacionais. Também, localizadas numa área de fronteira, estas cidades conformam a existência de múltiplas redes de articulação, as quais se sobrepõem ao limite internacional, e que provocaram alterações na organização espacial das duas cidades, o que também pode indicar as fragilidades ou a ausência de uma política efetiva de integração regional na América do Sul, em uma área de grandes fluxos transfronteiriços.

Isso tudo, abrangente às diferentes esferas de governo, revela a dificuldade em tratar a integração regional como uma relação entre diferentes escalas e mostra como diferenças de estruturação no espaço urbano acabam sendo produzidas e/ou sendo produtos de cidades que mais se “estranham” que se completam.

Partimos, assim, da compreensão da urbanização de fronteira em sua generalidade e avançamos na particularidade do caso da fronteira amazônica, tão fluida, mas com impactos tão distintos entre as duas cidades. Dum lado, a situação de consolidação de “cidade-gêmea com fronteira seca”, como é o caso de Tabatinga com Letícia, imprimiu a esse espaço o aglomerado urbano mais dinâmico de todas as fronteiras amazônicas. Todavia, de outro lado, atentando às especificidades de formação, estruturação e desenvolvimento, conjuntamente à questão de maior e menor intervenção das políticas públicas nacionais nesses espaços, verificou-se grandes diferenças na estrutura e dinâmica do urbano entre elas.

Em “Por uma economia política da cidade”, Milton Santos (2009) atenta que para quaisquer análises sobre determinado urbano devemos refletir e trazer a debate de aspectos gerais às especificidades daquilo que se almeja compreender, dizendo que “toda análise urbana, para ser válida, deve apoiar-se em categorias que levem em conta, ao mesmo tempo, a generalidade das situações e a especificidade do caso que se deseja abordar”. (SANTOS, M., 2009, p. 121).

Tal afirmação se coloca importante para avançarmos na compreensão da fronteira amazônica entre Tabatinga, no lado brasileiro, e Letícia, pelo lado colombiano, pois compreender as especificidades dessas chamadas “cidades-gêmeas de fronteira seca” pressupõe o entendimento anterior sobre aspectos do desenvolvimento urbano, tais como urbanização, fronteira, ocupação e estruturação espacial. Pois só assim, a partir de uma análise mais pormenorizada acerca dos impactos e relações entre tais aspectos em uma área geográfica de dinâmicas tão



específicas como esta, nos é possibilitado o entendimento da conformação de distintas realidades socioeconômicas entre Letícia e Tabatinga, apesar de tamanha proximidade.

Ademais, se coloca de grande importância para a compreensão do processo e dos impactos da urbanização nessa fronteira amazônica, considerar a análise urbana conjuntamente às transformações econômicas e sociais pelas quais não só o local em específico – no nosso caso, as cidades-gêmeas – mas, também, os países vão passando ao longo do tempo, nos ajuda a entender melhor as particularidades.

Assim, o artigo está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro tem como objetivo apresentar as principais contribuições de Bertha Becker, além de outros autores, no intuito de compreender a relação entre fronteira, ocupação e urbanização na Amazônia, explicitando suas particularidades enquanto espaço regional que exige um olhar específico. No segundo capítulo, discute-se o Triângulo Amazônico e suas características de região fronteira, destacando historicamente os processos de formação das cidades-gêmeas de Letícia (CO) e Tabatinga (BRA), que muito ajudam a compreender as transformações mais recentes e suas relacionadas disparidades no que tange à questão urbana nessa fronteira amazônica. No terceiro, analisam-se algumas relações sociais, econômicas na composição do urbano entre Tabatinga e Letícia. Por fim, o quarto capítulo busca compreender a cooperação fronteira entre as duas cidades, assim como as simetrias e as assimetrias que conformam a estrutura do urbano em ambas as cidades.

### **URBANIZAÇÃO E FRONTEIRA NA AMAZÔNIA: APORTES DE BERTHA BECKER**

Inicialmente, atentamos que para este artigo utilizamos alguns trabalhos de Becker, que, a nosso ver, reúnem sínteses importantes para pensar cidades e integração no contexto da fronteira na região amazônica.

Assim, no tocante à urbanização amazônica, Bertha Becker nos esclarece importantes aspectos quanto à essa temática. Primeiramente, em seu trabalho “A Urbe Amazônica: A floresta e a cidade”, Becker (2013) trata sobre as cidades como vetores de transformação na floresta amazônica urbanizada, ou ainda, sobre uma Amazônia de fronteiras em dinâmicas transformações<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A autora também se atenta em seu texto “Dinâmica urbana na Amazônia”, também de 2013.



A partir de uma abordagem interdisciplinar, baseada na teoria materialista das cidades conjuntamente aos estudos sobre desenvolvimento, conjuntamente à pesquisas empíricas em mais de quarenta anos de estudos sobre a região amazônica, chega à conclusão de que apesar de atualmente mais de 70% da população amazônica viver em núcleos urbanos, “a urbanização é negligenciada nos estudos sobre a região” (BECKER, 2013, p. 310). E um grave problema dessa negligência estaria em não atentar que a urbanização ali constituir um grande feito, devido à área ser de difícil penetração e, ademais, as cidades serem cruciais para a ocupação e para as diversas tentativas de desenvolvimento na Amazônia. Assim, “as cidades se credenciaram como bases essenciais para o conhecimento da Amazônia” (BECKER, 2013, p. 311).

A autora atenta que a ocupação do território amazônico começa com núcleos urbanos constituídos por pequenos aglomerados, mas, no conjunto, suficientes para imprimir “posse” à terra. Tais núcleos serviriam, e o fazem até hoje no interior amazônico, de apoio para incursões fluviais visando à exploração de recursos e riquezas na grande floresta e também de entrepostos para a circulação no grande Rio Amazonas. Entretanto, por negligências de governos, por conta de poucos recursos e de apoios econômicos ou políticos, as cidades nascentes, em sua maioria, tiveram dificuldades para se consolidar e crescer.

Em outros dois trabalhos anteriores – “A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil”, de 1974 e “Fronteira e Urbanização Repensadas” de 1985 –, Becker tratou das mudanças da urbanização na Amazônia a partir da década de 1960, com a transformação de velhas cidades-fluviais impactadas pelas rodovias de penetração, a partir da construção da Rodovia Belém-Brasília, onde em seu longo percurso verificou-se a multiplicação de povoados que, como força de trabalho para as novas obras, passavam a residir ali.

Ao analisar tais povoados, conformados de maneira móvel no espaço e no tempo, Bertha Becker já refutava as análises convencionais que os consideravam parte do mundo “rural”, ao analisar em artigo da Revista Brasileira de Geografia, as origens do fenômeno urbano na região de fronteira amazônica de recursos naturais, atentando que tais povoados constituíam uma manifestação do fenômeno urbano, “cuja feição particular está vinculada ao seu papel no padrão global de circulação do produto excedente socialmente designado” (Becker, 1976, in: BECKER, 2015, p. 351).



E é a partir de um olhar atento a essas transformações, as quais impactavam diretamente no espaço amazônico, que a autora foca sua análise na relação fronteira - urbanização como fator, assim como a constituição de núcleos urbanos, de novas ordenações do território amazônico e ressalta que “a fronteira é a outra face do espaço urbanizado; sua integração é a integração ao espaço urbanizado, e se efetua através do urbano” (BECKER, 1985, p.352). Conjuntamente, a fronteira na Amazônia é também definida como o espaço de manobra das forças sociais e de projeção para o futuro.

Conjuntamente, ao relacionar as especificidades sobre a relação entre Estados, fronteira e urbanização na Amazônia, Velho (1976) ressalta que a fronteira se constitui como parte geográfica e social integrante de cada sociedade nacional, e por isso, é tanto geradora de novas realidades, quanto é dotada de elevado potencial político, o que explicitaremos adiante na apresentação e análise das cidades-gêmeas de Leticia e Tabatinga.

A fronteira então constitui um “espaço não plenamente estruturado” (Becker, 1985, p.353), e, na Amazônia, em meio à sua organização capitalista inacabada ou não plenamente estruturada dentro do sistema econômico internacional, a fronteira se coloca justamente como o espaço de incorporação local e regional, ao espaço global, tendo em vista ser uma área de reserva mundial de recursos.

Nesse sentido, se por um lado, a Amazônia explicitava os *loci* de grandes conquistas econômicas via exploração de recursos territoriais, por outro, sofre com a consequência da falta de maior planejamento e organização da expansão do capital no espaço, de acordo com a ótica das sociedades que ali se formam. Becker vai destacar, por exemplo, a ampliação de instabilidades e conflitos.

O projeto de ocupação da fronteira amazônica previu a urbanização, (...), daí verificar-se na fronteira a urbanização em suas múltiplas formas, do crescimento explosivo de cidades velhas e novas à multiplicação de núcleos e povoados tão instáveis. (BECKER, 1985, p. 355).

A autora também argumenta que, na Amazônia, foi a circulação que comandou e comanda os movimentos de organização da rede urbana, a qual “é fruto e condição da estruturação” de suas fronteiras (BECKER, 1985, p. 356). E aqui, sobre a circulação, destacamos que para compreender os sistemas urbanos na Amazônia, se coloca imprescindível atentar à hidrografia para compreendermos a formação e desenvolvimento de muitas de suas cidades em áreas de fronteira, tendo em vista que



os primeiros núcleos urbanos amazônicos ocorreram justamente às margens dos rios. Assim, a hidrografia forma uma Rede, onde os rios e a navegação fluvial respondem diretamente pela construção e ampliação de interações dentro da Amazônia.

E, por fim, ao fato da ocupação na fronteira amazônica ter antecipado a urbanização e a circulação conformar a base da estruturação de redes urbanas nessa região, Becker ressalta que na Amazônia, “a estruturação da fronteira se viabiliza pela mediação do urbano que é a base logística para o projeto de sua rápida ocupação” (BECKER, 2015, p. 355).

Sobre tais apontamentos, explanaremos a diante acerca das relações e das dinâmicas na tri-fronteira com o objetivo de compreender a questão do urbano nas cidades de Leticia e Tabatinga, numa região onde os fluxos são amplos e intensos para os parâmetros amazônicos, e que apesar de “isoladas” das principais dinâmicas em seus respectivos países, fazem parte de uma área amazônica sul-americana de importante circulação e de trocas sociais, econômicas e culturais.

#### **CIDADES-GÊMEAS E FRONTEIRA: INSERÇÕES E RELAÇÕES DE ASSIMETRIAS E SIMETRIAS**

A formação e desenvolvimento de cidades numa área de fronteira entre diferentes países, como esclareceremos no caso das cidades de Leticia (CO) e Tabatinga (BRA), evidencia um tipo de sociedade fronteiriça com entorno físico e social que é ao mesmo tempo, interiorana e internacional.

Primeiramente, uma sociedade interiorana, devido ao fato dos municípios estarem localizados em áreas típicas de interior, distantes das respectivas capitais dos países, e, além disso, possuem um nível de desenvolvimento limitado, com infraestrutura básica deficiente e base produtiva em construção. E internacional, dado que as cidades em áreas de fronteiras se situam no limite fronteiriço entre países vizinhos, e, por isso, conformam um ambiente de crescente interlocução e trocas cultural, produtiva, e, principalmente, humana. Assim, a internacionalização nessas regiões de fronteira, onde os cidadãos estão bastante acostumados ao convívio com outras culturas, se transforma em um imperativo natural nas trocas e relações entre seus habitantes. Em suma, uma Sociedade Fronteiriça é também caracterizada por noções específicas de identidade, as quais são afetadas diretamente pela grande e fácil mobilidade entre duas ou mais cidades, como veremos claramente no nosso caso no Triângulo Amazônico.



Lembrando que é somente a partir do final do século XX, com as tendências de globalização e formação de blocos econômicos regionais que as fronteiras passam a ser vistas como oportunidades de resolução de problemas, e não mais como geradoras deles. Assim, cabe especular sobre uma abordagem que nos ajudasse a compreender a questão das cidades-gêmeas. De uma forma inovadora após pesquisar a Amazônia tanto tempo, e como também apresentaremos, Becker não via a Amazônia apenas como uma questão nacional e atentava que atualmente, a ideia de território isolado, de difícil acesso, natureza intransponível, seria “pura ficção”, pois os sujeitos sociais que atuam na região saberiam muito bem sobre os processos de integração e globalização, além do seu papel no mundo (Becker, 1982).

Antes, porém, é necessário considerar quatro elementos conceituais importantes à compreensão do urbano nessas áreas: limites, fronteiras, zonas ou áreas de fronteira e região fronteira<sup>2</sup>. Assim, primeiramente, os limites se caracterizam por serem orientados “para dentro”, visando uma unidade político-territorial, um fator de “separação”, com caracterização estática definida legalmente<sup>3</sup>.

Já a fronteira, de orientação “para fora”, de maneira simplificada, pode representar um fator de perigo ou de “integração”, possuindo uma caracterização dinâmica e um sentido ambíguo. Com o foco deste trabalho, atentamos que na diversidade de concepções sobre o caso específico da fronteira amazônica, assim como das interpretações dos processos sociais existentes, Becker apresenta a sua compreensão em sua obra “Amazônia”, de 1991, atentando que a fronteira não configura um limite, e sim, um espaço social e político. Além disso, a fronteira pode ser definida como um espaço não plenamente estruturado que é potencialmente gerador de realidades novas e de conflitos que originam mudanças estruturais com formas diferenciadas de uso do território (Vieira, et. al., 2014). E isso se verificará adiante, ao analisarmos a estruturação e as disparidades do urbano e das relações da fronteira amazônica entre as cidades-gêmeas em foco<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Além de Becker, Lia Osório Machado (1998 e 2000) nos ajuda a compreender de forma mais clara o amplo debate teórico existente na geografia acerca destes conceitos.

<sup>3</sup> É importante salientar que existem diversas análises sobre “limites” no âmbito da geografia e da geopolítica, como limites políticos e limites internacionais, por exemplo. Para maiores informações sobre estes debates, consultar, por exemplo: Richard Hartshorne (1936), Derwent Whittlesey (1948) e Stephen Jones (1943, 1959), dentre outros.

<sup>4</sup> Para maior detalhamento da concepção de Becker sobre fronteiras, a partir de um olhar aprofundado sobre a Amazônia, consultar sua obra “Significância contemporânea da fronteira: Uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira”, 1998b.



E para melhor compreensão do estudo de caso objeto deste trabalho, as cidades-gêmeas de Leticia e Tabatinga, convêm ressaltar que o fenômeno de fronteira é percebido de forma diferenciada por distintos atores sociais. Explicitando, para a nação, a fronteira configura um símbolo e fato político; para grupos econômicos ou empresas, a fronteira passa então a ter valor além do espaço, mas também como mercadoria e como reserva mundial de recursos, o que na Amazônia se coloca latente quando estudamos a expansão das fronteiras agrícolas ou minerais em sua parte oriental, ou, na área do triângulo de nosso interesse e como apresentaremos adiante, configura um espaço fluido de intensas trocas e interesses, legais ou não.

De toda forma, a priori, potencialidades tanto econômicas, quanto políticas e de segurança 'da' e 'na' fronteira deviam torná-la uma região estratégica para os Estados, que se empenhariam em prol de sua rápida estruturação e controle. Todavia, o que explicitaremos no nosso caso em estudo, corrobora a ideia inicialmente apresentada de que se a Amazônia em seu todo já exige um olhar pormenorizado, nas cidades-gêmeas, o papel e a atuação dos Estados (nacionais e subnacionais) nos ajuda a compreender tamanhas disparidades do urbano, das relações, das estruturas socioeconômicas. Ou seja, o que veremos é que na contramão de controle e desenvolvimento, na tri-fronteira amazônica sobra o descaso, principalmente no lado brasileiro.

Voltando aos conceitos, as zonas ou áreas de fronteira configuram as realidades sócio-territoriais propriamente ditas, um meio geográfico e social caracterizado por adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira – que pode ser seca ou fluvial. E, por fim, as regiões fronteiriças são formadas quando extensão e limites não coincidem com linha demarcatória ou limites político-administrativos legais. Configuram área com fatores como o intercâmbio de pessoas e o comércio de fronteira que dinamizam as relações, cujo desenvolvimento está diretamente ligado à dinâmica histórica da fronteira.

Destarte, quanto maior a dinâmica e atividades fronteiriças, mais dependente uma região do fenômeno de fronteira e no nosso caso, das cidades de Tabatinga e Leticia, explicitaremos que com uma dinâmica fronteiriça tão forte, estas ganharam uma centralidade que passou a influenciar toda a região da Tríplice Fronteira e seu entorno. O balanço entre perdas e ganhos de centralidade, nesse caso, serve para





mostrar que as cidades redistribuem posições e funções num território cuja urbanização é dispersa, fechando, dessa maneira, o elo entre o urbano e o regional.

Acrescente-se o que Erik Vergel-Tovar<sup>5</sup>, em seus trabalhos sobre a questão das fronteiras amazônicas, chama a atenção para o caso de Letícia e Tabatinga. O autor ressalta a importância de compreendermos de forma integrada a discussão sobre cidades-gêmeas, a partir de suas relações com fronteiras, globalização e integração regional.

Es relevante la discusión acerca de ciudades gemelas en un mundo donde las fronteras están ganando en importancia debido a los procesos de migración, comercio y flujos de redes informales alrededor del mundo. Adicionalmente, la disfuncionalización de las fronteras materializada en ciudades gemelas está convirtiéndose en un área interesante de investigación. Las fronteras no podrán seguir siendo vistas como una simple línea periférica o límite. Así mismo, las ciudades gemelas son el mejor punto para establecer procesos de cooperación transfronteriza y por lo tanto, las políticas públicas en este contexto necesitan ser repensadas con base en una nueva concepción de la frontera como una construcción socio espacial. Las ciudades gemelas pueden ser simétricas y asimétricas, y este es un paso importante hacia una apropiada aproximación a este tema. Las ciudades gemelas y sus líneas fronterizas necesitan ser vistas no como espacios espejo, necesitan ser vistas como puntos de encuentro simétricos y asimétricos entre los habitantes, en donde no hay límites para los idiomas, las identidades, la comunicación y los flujos. (VERGEL-TOVAR, ERIK, 2008, p. 388).

As relações assimétricas e simétricas não são excludentes necessariamente, porque elas projetam relações de cooperação, contemplam propósitos de integração e abarcam diferenciações espaciais. E, avançando na análise de Letícia (CO) e Tabatinga (BRA) como um caso de “cidades gêmeas”, os estudos sobre a fronteira conduzem a compreender mais o papel dessas cidades como áreas para cooperação transfronteiriça com vistas à uma integração efetiva, em vez de áreas para análises de fronteiras políticas simplesmente (STEIMAN, 2002).

### **O TRIÂNGULO AMAZÔNICO E SUAS CARACTERÍSTICAS DE REGIÃO FRONTEIRIÇA**

O “Triângulo Amazônico” ou o “Triângulo de Letícia” é formado por um limítrofe entre três fronteiras internacionais – Brasil, Colômbia e Peru – de cerca de 7.000 km, cujas cidades desta “tri-fronteira” são: Letícia (situada na fronteira sul colombiana), Tabatinga (estando a oeste do Estado do Amazonas no Brasil) e Santa Rosa de Yavari

---

<sup>5</sup> O autor é PHD e atualmente professor na área de Planejamento Regional e Urbano na Universidad del Rosario (Colômbia), além de Pesquisador da *University of North Carolina* (EUA), onde concluiu seu doutoramento.

ou Isla Santa Rosa<sup>6</sup> (ao extremo leste do Departamento de Loreto no Peru), conforme apresentado em Figura 1.

**FIGURA 1. Triângulo Amazônico**



Fonte: Wikipedia, marcação nossa do triângulo.

A aglomeração urbana na tríplice fronteira começa com a presença militar brasileira, em Tabatinga e sua fronteira atual foi fixada em 1934, após diversos conflitos entre Colômbia e Peru, países que não mantêm relações muito amistosas até hoje. Já as relações entre Brasil e Colômbia são bastante amistosas e caracterizadas localmente como “frequentemente fraternais”. Mais de cem anos de convivência serviria para criar uma identidade fronteiriça pautada pela solidariedade entre as cidades de Tabatinga e Leticia. Sem uma única via de comunicação terrestre do tipo rodovia, entre essas cidades, o deslocamento se dá a pé, a cavalo, de moto (principalmente entre as cidades brasileira e colombiana) ou por via fluvial, de ambas à vizinha peruana, atravessando o Rio Solimões.

<sup>6</sup> Dadas às limitações urbanas e total dependência de Leticia, Tabatinga e Iquitos, não daremos destaque à cidade peruana da tri-fronteira no texto, apresentando aqui algumas informações gerais. Assim, convém ressaltar apenas que fundada somente em 1974, a cidade se situa no Departamento de Loreto no Peru, e constitui a maior região de selva do Peru, com uma grande área de mata amazônica e, portanto, possui a menor aglomeração de pessoas do país e sendo urbanamente limitada. Sua população é de um pouco mais de 2.500 habitantes, sendo na maioria de indígenas Ticunas. A circulação interna ocorre via botes e terra e o acesso à outros municípios se dá via lanchas até a cidade peruana de Iquitos, a cidade mais importante do Departamento de Loreto, ou de barcos a Leticia ou a Tabatinga, sendo de cinco minutos a travessia. Quanto à sua economia, a cidadezinha é bastante dependente de seu entorno, principalmente da fronteira e de Iquitos. As atividades internas são basicamente voltadas à pesca de pirarucu, dourado, tucunaré e paiche.



A seguir, apresentamos os principais aspectos de formação das duas cidades em destaque neste trabalho, assim como as respectivas caracterizações socioeconômicas.

#### **TABATINGA: HISTÓRICO DE UMA ÁREA ESTRATÉGICA E MILITAR**

Inicialmente, na época colonial, Portugal fundou, em 1766, o Forte de São Francisco Xavier de Tabatinga visando impedir o avanço espanhol na área amazônica brasileira. A localização da cidade já indicara uma posição estratégico-militar, visto que se tratava do lugar mais estreito do Rio Solimões, propício para instalações de artilharia contra embarcações inimigas.

As mais importantes transformações que marcaram a cidade de Tabatinga ocorreram no século XIX, pois, em 1840, o Forte de São Francisco Xavier de Tabatinga foi destruído e em seu lugar ergue-se um povoado. Em 1850, o povoado foi transformado em freguesia, cuja população passa a crescer com o surgimento e expansão da exploração do látex no entorno, sendo o auge dessa atividade entre o final de 1870 e início do século XX.

Já em 1938, Tabatinga passa a ser zona distrital do município de Benjamin Constant, que naquele momento evidenciava a centralidade das relações nesta parte da Amazônia brasileira. Em 1967, em meio ao contexto de militarismo no país e devido à sua importância estratégica no que tange à fronteira, além de ser lugar propício para invasões e fugas, Tabatinga se torna colônia militar. Nessa época, a cidade começa a receber equipamentos urbanos com foco prioritário no atendimento aos militares, como ampliação da oferta de serviços administrativos relacionados à energia, escolas e hospitais.

É só em 1983, através de Emenda Constitucional do Estado do Amazonas, que Tabatinga atinge a sua emancipação de direito. É também nessa década que são implantados ali um porto, um aeroporto e uma agência bancária, o que levou ao início de sua estruturação urbana de fato.

Localizada então no extremo ocidental da Amazônia brasileira, à margem esquerda do Rio Solimões, Tabatinga configurou-se como a cidade vizinha e contígua à de Letícia na fronteira seca com a Colômbia, distante mais de 1.200 km de Manaus.

Sua população já ultrapassa os 50 mil habitantes, alcançou 52.272 habitantes em 2010, segundo dados do Censo do IBGE, e com uma estimativa de 61.028



habitantes em 2015, configurando o sétimo município mais populoso do Estado do Amazonas (AM). A densidade demográfica em 2010 fora de 16,21 habitantes/km<sup>2</sup>, passando a 18,92 hab./km<sup>2</sup> em 2015, segundo última estimativa do IBGE. Cerca de 70% da população vive na área urbana de Tabatinga.

Quanto à composição populacional, ressalta-se que seus habitantes, com exceção de alguns militares que chegaram de outras partes do país, são predominantemente compostos por indígenas, principalmente Tikunas e Uitotos, os quais em pequena quantidade abastecem a cidade com produtos da floresta e do trabalho agrícola. Mais recentemente ocorreu uma forte migração de peruanos, os quais por estar no lado mais pobre e debilitado da tri-fronteira amazônica e com as não tão amistosas relações com os colombianos, haja vista um passado de confrontos, acabam visando melhores condições na cidade brasileira, passando a trabalhar em escolas, no comércio e serviços públicos diversos.

Quanto à sua economia, Tabatinga se caracteriza pela grande dependência da extração de recursos naturais e também do abastecimento de produtos urbano-industriais, inserindo seus habitantes na órbita do comércio.

Há pequenos agricultores de banana e mandioca, mas é a pesca, principalmente do peixe Piraíba, e o comércio que constituem a base da captura de excedentes para a troca por produtos industriais. Assim, exemplificando uma prática local, peixes capturados no Alto Solimões são levados para serem vendidos em Letícia, onde estão instalados frigoríficos de beneficiamento para exportação à Bogotá e dali para Miami. Assim, configura-se uma cidade com forte comércio fronteiriço e que serve de retaguarda rural de Letícia.

Todavia, e altamente relacionado ao processo de sua formação histórica e estratégico-militar, os empregadores da cidade que mais se destacam são os órgãos públicos, como Polícia, Receita, órgãos da Justiça Federal e o Exército que é o maior empregador, com cerca 1.000 pessoas ativas somente em 2015.

Por fim, salienta-se, que ser proprietário de terras em Tabatinga não significa poder, nem no sentido político, nem econômico. E isso é explicado pelo fato de que o acesso a recursos na região é livre, dado que a exploração de recursos florestais e pesqueiros sempre foi prática comum à população amazônica. E é por isso que ganha maior destaque o papel do comércio na estruturação social desta cidade amazônica, que, de acordo com Nogueira (2008, p. 176), “numa cidade onde a mobilidade



predomina sobre a fixação, é mais importante ser comerciante do que ser proprietário”.

Assim, Tabatinga caracteriza-se como uma típica “cidade de fronteira”, onde se configurou mais precisamente uma “cidade ribeirinha de fronteira”, com quatro características funcionais: sua localização ao fim do Rio Solimões; a presença de um aparato institucional militar, a partir da construção de vilas militares, hospitais militares e outros; um aparato institucional civil para controle fiscal da fronteira, com a abertura de postos da Polícia, Receita e Justiça Federais; e, por fim, o compartilhamento da região com a cidade-gêmea de Letícia, devido ao movimento mútuo dos habitantes entre as cidades.

### **LETÍCIA: HISTÓRICO DE UMA ÁREA MARCADA POR CONFRONTOS**

A história de Letícia, diferentemente da opção estratégica e previdente de Tabatinga no Brasil, tem sua fundação e formação marcada por intensos conflitos.

Fundada por peruanos como um porto fluvial em 25 de abril de 1867, o início do século XX fora marcado por constantes litígios de colombianos com o Peru, visando a tomada da cidade, e com o Equador, por maior controle do Rio Putumayo, este um rio de grande importância estratégica para os países andinos, devido à sua relevância para a circulação de pessoas e mercadorias na região.

Já no início do século seguinte, em 1922, um polêmico acordo foi alcançado entre os governos da Colômbia e do Peru, com a concessão da área de Letícia para a Colômbia em troca do reconhecimento dos direitos do Peru sobre a zona sul do Rio Putumayo, que também era reivindicado pelo Equador. Todavia, vão ocorrer litígios até 1934, quando finalmente a soberania da Colômbia pela cidade é reconhecida pela Liga das Nações.

No período mais recente, especificamente entre as décadas de 1970 e 1980, a cidade vislumbra novamente graves conflitos, agora sendo palco de grande controle e disputas pelos maiores cartéis de drogas do país, o que acabaria ampliando a violência. E é somente em 2003, quando do governo de Álvaro Uribe, que este combate finalmente os grandes grupos ligados ao narcotráfico e incentiva o turismo e outros serviços na cidade, inclusive a partir da abertura a investidores privados.

Letícia torna-se a capital do Departamento do Amazonas e, por isso, conta com melhores e mais amplos serviços públicos e de atendimento domiciliar, como energia,



aqueduto, telefone, rede de esgoto, além de serviços de longa distância e comunicações via satélite.

Sua população, segundo últimos dados oficiais disponibilizados pelo governo colombiano, em 2013 somava mais de 40.000 habitantes. De maioria indígena, abarcando mais de 27 tribos indígenas (dentre Incas, Tucanos e Ticunas), a cidade já expressa uma maior diversidade de línguas.

Os dados do lado colombiano não são tão sistematizados, mas segundo informações da Alcaldía de Letícia, cerca de 55% da população total é ativa e economicamente produtiva, na faixa entre 15 e 60 anos.

A economia da cidade se baseia na produção de cultivos, como o arroz, plátano (banana), maíz (milho), yuca (mandioca), frutas amazônicas, extração de madeiras, pesca (sendo esta comercial e artesanal para uso local), turismo e serviços.

Todavia, ainda assim, a produção local se mostra insuficiente para atender a demanda interna, precisando importar de combustíveis a alimentos e materiais de construção de vizinhos, de Bogotá e também do comércio internacional via Miami e Panamá (há *free-shop* na fronteira muito frequentado também por brasileiros).

Caracterizando sua localidade e sua infraestrutura de transportes, destaca-se que isolada no país, Letícia possui o único grande porto fluvial da Colômbia, no Rio Amazonas, cujo fluxo comercial na fronteira amazônica é intenso.

O acesso do interior da Colômbia à Letícia se dá via aérea, com voos de cerca de uma hora e meia desde Bogotá, ou por via fluvial, pois não existem rodovias na região. Assim, canoas, lanchas e barcos de diversos tamanhos comunicam todos os pontos do Rio Amazonas em sua área. O uso de uma rede de rios dá a Letícia uma centralidade na tri-fronteira.

Importante ressaltar que durante a década de 1980, a economia da cocaína estimulou a criação de pastos para gado, visando atender a demanda local, mas esses espaços cederam lugar ao turismo, atividade incentivada pelo governo Uribe no começo dos anos 2000.

Quanto ao turismo de fronteira, uma recente e importante fonte de entrada de recursos de nacionais e estrangeiros, é muito mais desenvolvido em Letícia que em Tabatinga, com acesso e ponto de partida a variados parques e reservas, como *Amacayacu*, *Cahuinari*, *La Playa* e *Isla de los Micos*. A partir de variados investimentos

público e privados, se destaca também um setor hoteleiro mais variado e moderno, com crescentes pacotes de Eco e Etno-Turismo, além de Turismo Científico.

### PRINCIPAIS RELAÇÕES ENTRE TABATINGA E LETÍCIA: ECONOMIA, SOCIEDADE E O URBANO

O único marco limítrofe entre as duas cidades é um poste onde tremulam as bandeiras dos dois países (FIGURA 2). A população local transita livremente entre as duas cidades, entre os dois países como se fossem apenas uma cidade e um país. Tabatinga e Letícia conformam então as características de “cidades-gêmeas”, apenas separadas por uma *policía acostada* (lado colombiano) ou por uma lombada (lado brasileiro). A linha divisória entre as duas cidades nem é percebida, a não ser pelos letreiros nesta Avenida “da Amizade”, da qual falaremos adiante, serem escritos de um lado em espanhol e de outro, em português.

Além de vínculos econômicos e laços de parentesco, gostos alimentares, crenças religiosas, música, dança e futebol são compartilhadas, criando uma identidade cultural e regional. Ouve-se, por exemplo, nos três países da fronteira o *vallenato* colombiano, o forró brasileiro e a *tecnocumbia* peruana.

#### FIGURA 2. A “Avenida da Amizade”, limítrofe entre Tabatinga e Letícia



Fonte: Rebeca Steiman (2002).

Quanto às principais relações econômicas e sociais entre as duas cidades se destacam, primeiramente, um forte comércio de produtos nacionais e importados. E dos principais produtos comercializados, sobressaem: peixes, frutas regionais, produtos agrícolas, “bugigangas asiáticas” vindas pelo Peru, eletrônicos que chegam de Manaus (via barcos em 3 dias, ou avião), ou de Miami e do Panamá (via Colômbia),

além de móveis, combustíveis, motos e seus acessórios, têxteis, couros, fármacos, alimentos e bebidas e tabaco.

Sendo duas cidades interdependentes quanto ao abastecimento das populações, além de lojas de comércio, diariamente a população ribeirinha expõe suas mercadorias em barracas de feira-livre, com plásticos estendidos no chão ou “tendas”, atraindo compradores de localidades próximas. Portanto, a fronteira entre essas duas cidades é caracterizada por um movimento intenso de pessoas, produtos, barcaças e canoas. É uma fronteira viva e dinâmica.

A famosa “Avenida da Amizade” ou “Avenida Internacional” atravessa continuamente os dois territórios e constitui o principal eixo de integração viária entre as duas cidades, cortando-as transversalmente (FIGURA 3).

**FIGURA 3. Avenida da Amizade**



Fonte: Rebeca Steiman (2002). Destaque nosso à “Avenida da

A Avenida da Amizade constitui o principal eixo de estruturação do espaço urbano de Leticia e também de Tabatinga, além de estabelecer a principal via comercial entre ambas e as principais diferenças intra-urbanas. Nesse contexto de um espaço urbano contínuo não é a forma que mais salta aos olhos. Daí ser importante ressaltar a noção de “forma-conteúdo”, de Milton Santos, como uma chave conceitual para entender o urbano que surge, em que tanto “a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social” estão reunidos enquanto processo e resultado (Santos, 2009, p. 103). Portanto, no caso de Leticia e Tabatinga, as assimetrias são dois elementos relevantes do processo para que se tenha chegado a





um resultado de desenvolvimento urbano específico em cada cidade. É o que veremos a seguir.

### **COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA: SIMETRIAS E ASSIMETRIAS**

A compreensão da cooperação fronteiriça entre cidades gêmeas imprime que existam relações entre elas, ainda que com simetrias e assimetrias em seus relacionamentos, como é o caso de Tabatinga e Leticia (Vergel, 2007).

E dentre as simetrias destacadas entre as duas cidades em análise destacam-se fluxos fronteiriços de comércio de bens e serviços, oportunidades de trabalho, redes de comércio formal e informal (incluindo tráfico de drogas), e problemas semelhantes de saneamento e infraestrutura. Já no tocante às assimetrias, estas estão desde as distintas origens de fundação, à idiomas, estruturas políticas, marcos institucionais e morfologia urbana a marcar diferenças importantes.

Cabe ressaltar que tais simetrias e assimetrias nem sempre decorrem de diferenças no nível de desenvolvimento dos países, e sim, de sua própria dinâmica e da função que exercem para os respectivos países (CDIF-MI)<sup>7</sup>.

As formas-conteúdos vão respondendo, assim, a processos comuns e, ao mesmo tempo, diferentes de divisão social e espacial do trabalho, tanto no que sobrou do ambiente construído como decorrência trabalho pretérito, quanto no que tange às transformações por que passou esse ambiente construído como resultado de trabalho presente (ou novo). A seguir objetivaremos o significado prático dessa dinâmica impressa nas formas-conteúdos.

### **ASSIMETRIAS URBANAS ENTRE TABATINGA E LETÍCIA**

Em pesquisa de campo realizada pela geógrafa Rebeca Steiman (2002), encontramos fontes visuais das disparidades do urbano entre as duas cidades. De maneira geral, destaca-se que enquanto Leticia é uma cidade ordenada e mais moderna, se considerados os padrões de cidades amazônicas, principalmente as de fronteira. Já Tabatinga apresenta-se bastante mal estruturada, sendo dramática a falta de infraestrutura básica.

---

<sup>7</sup> Segundo a definição de cidades-gêmeas da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), do Ministério da Integração (MI).

Em Letícia há praças, ruas arborizadas e conservadas principalmente na área central, com certo embelezamento urbanístico – fruto em boa medida dos recursos financeiros oriundos do tráfico de drogas, com muitas casas de luxo, que, após Uribe, transformaram-se em prédios públicos – e investimentos públicos e privados em serviços urbanos de maior qualidade. (FIGURA 4).

Tabatinga não possui ao menos cestas de lixo, asfalto e calçamento – na maioria das ruas há barro, capim e esgoto a céu aberto, com a única exceção da Avenida da Amizade, onde estão a Prefeitura, Câmara e Polícia Federal de Tabatinga (FIGURA 5).

**FIGURA 4. O Urbano mais moderno de Letícia**



Fonte: Rebeca Steiman (2002).

**FIGURA 5. O Urbano bastante atrasado de Tabatinga**



Fonte: Rebeca Steiman (2002).

As disparidades entre as duas cidades-gêmeas tão próximas não se restringem, todavia, ao aspecto da estrutura física intra-urbana, estas também se desdobram no tocante à oferta de serviços urbanos.

De um lado, Letícia, por ser capital de um Departamento, recebeu investimentos maiores em infraestrutura social (incluindo hospitais e escolas), organização de atividades, policiamento, proporcionando aos seus habitantes uma vida mais tranquila. Por outro, Tabatinga se mostra até atualmente bastante



desorganizada, com a informalidade presente em toda parte, possibilitando afirmar que sua área urbana parece mais zona desordenada e desarticulada.

A infraestrutura em geral de Tabatinga – energia, pavimentação, atendimento hospitalar – é precária e não há policiamento adequado e muito menos controle na parte brasileira da fronteira internacional.

Enquanto a cidade de Letícia é, atualmente, sinônimo de maior segurança e tranquilidade para a população, Tabatinga é considerada “terra de ninguém”, onde conflitos de toda ordem são resolvidos “na bala” (NOGUEIRA, R. 2008).

No Quadro 1, ressaltam-se disparidades também no que tange à oferta de equipamentos urbanos.

#### QUADRO 1: Diferenças dos Equipamentos Urbanos entre Tabatinga e Letícia

| EQUIPAMENTOS URBANOS/<br>(DIFERENCIAIS)   | TABATINGA (BRA)   | LETÍCIA (CO)   |
|---|---|--|
| <b>1) Atividade Diplomática</b><br>Esforços em acordos comerciais, colaboração policial na fronteira, organização de mostras e espetáculos  | Possui 01 Consulado (da CO) + “Comissões de Vizinhança”   | Possui 02 Vice-Consulados (BRA e PE) + “Comissões de Vizinhança”   |
| <b>2) Comunicações</b><br>Ambas com TV, rádio, internet, telefone   | TV: Só passa programação da Região Sudeste – São Paulo e Rio de Janeiro.<br>Internet muito limitada.<br>Não recebe jornais impressos, nem de Manaus.        | TV: programação Nacional e Regional.<br>Recebe diariamente jornais impressos de Bogotá e Medellín (tiragem de 2.000 exemplares por dia).                             |
| <b>3) Transporte</b><br>Ambas com aeroportos internacionais, portos e o transporte fluvial se coloca fundamental para a circulação de pessoas e bens - frotas diversificadas de embarcações | Aeroporto com menos voos comerciais (recentemente, somente a Azul opera até Manaus e São Paulo).<br>Predominância de pequenos proprietários de embarcações. | Aeroporto com voos regulares a várias cidades do interior, todos com escala em Bogotá (via Latam e Avianca);<br>Predominância de médios proprietários de embarcações |
| <b>4) Saneamento</b>  | Serviços de esgoto, coleta de lixo e de águas pluviais bastante precários.  | Abastecimento e serviços atendendo quase toda a cidade.  |

Fontes: *Elaboração própria, a partir de STEIMAN (2002), NOGUEIRA (2008) e Sites das respectivas Prefeituras Municipais.*

Argumenta-se que as diferenças marcantes entre essas duas cidades remontam desde suas formações. As respectivas evoluções políticas, econômicas e sociais internas acabaram por resultar em duas cidades que, apesar de consideradas “gêmeas”, muito distintas. As disparidades urbanas entre ambas são apresentadas no Quadro 2.



### QUADRO 2: Letícia e Tabatinga: *gemelas, pero distintas*

| TABATINGA (BRA)  | LETÍCIA (CO)   |
|--|--|
| - Colonização Portuguesa: cidade avança com o modelo do terreno.   | - Colonização Espanhola: cidade avança pelo modelo espanhol de quadriculados perfeitos.                |
| - Como colônia militar, a cidade já se instala dependendo de Letícia em serviços (médicos e laboratoriais mais avançados) e abastecimento. | - A articulação da cidade e seus serviços é mais abrangente, inclusive com a capital do país – Bogotá. |
| - Setor Público e Comercial se misturam.   | - Setor Público e Comercial não se misturam.   |
| - Recebe poucos investimentos nacionais e estaduais para infraestrutura geral e dinâmica produtiva.  | - Recebe incentivos governamentais até para importação de mercadorias.                                 |
| - Igreja não é convergente (nem central, e quase não é vista). A centralidade da cidade está no Porto.                                     | - A Igreja é o ponto de convergência na cidade e a quadra de esportes é o ponto de encontro social.    |
| - Menor e frágil controle e policiamento, com mais de 1.000 pontos de drogas descentralizados e pulverizados.                              | - Maior controle e rígido policiamento.  |
| - Cidade de Passagem, “Fim de Linha” ou “Ponto de Encontro”.   | - Cidade com vínculos estabelecidos, ou “ <i>ciudad para quedarse</i> ”.                               |

Fontes: Elaboração própria, a partir de STEIMAN (2002), NOGUEIRA (2008) e Sites das respectivas Prefeituras.

### SIMETRIA URBANA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No tocante a uma evolução relativamente recente na história das cidades, a educação superior avança em ambas, evidenciando uma oportunidade importante de melhor aproveitamento para práticas de desenvolvimento socioeconômicas nas duas cidades e entre elas.

Em Tabatinga, por exemplo, está um dos quinze centros da Universidade Estadual do Amazonas (UEA), a maior universidade multicampi do Brasil. Na cidade há cursos de graduação (técnico, bacharelado e licenciatura) e pós (especialização) nas áreas de: logística, tecnologia, agrimensura, topografia, turismo, ciências biológicas, geografia, letras, matemática, economia e direito. Ademais, há uma unidade da Universidade Paulista - UNIP/Polo Tabatinga, com atuação via Ensino à Distância (EAD), podendo os alunos acessarem cursos variados de graduação.

Já em Letícia está a Sede Amazonía da Universidad Nacional de Colômbia, a maior do país, com cursos principais relacionados a ciências sociais, biodiversidade e turismo. Nesta, há uma concentração recente em esforços no curso de “Maestria en Estudios Amazónicos”. Ademais, há o *Instituto Amazónico* de Investigaciones Científicas “Sinchi”, com cursos de recursos humanos, diversidade, gestão compartilhada, dentre outros.



A conformação destes centros universitários nas duas cidades explicita um recente esforço para a formação de um centro universitário e de pesquisas nessa região fronteiriça, visando contrapor a forte presença militar e lidar com importantes contrastes econômicos, sociais e ambientais.

### **PROBLEMAS RECENTES LOCAIS E COMPARTIDOS**

Consideramos importante atentar que, além das fortes disparidades e assimetrias urbanas entre as cidades de Tabatinga e Letícia, é necessário observarmos os problemas recentes que afetam diretamente as melhorias no âmbito socioeconômico destas cidades.

De um lado, as fragilidades relacionadas ao controle e policiamento do lado brasileiro da fronteira, pois os índices de criminalidade na cidade de Tabatinga pioraram devido ao comércio de drogas ilícitas, delitos ambientais e roubos de motos. De outro, dada as fragilidades no controle da fronteira brasileira, ao mesmo tempo em que a colombiana é marcada por forte atuação de controle policial, Tabatinga vivencia o crescimento de atividades ligadas ao narcotráfico, com muitos traficantes colombianos indo refugiar-se no lado brasileiro, o que vem acentuando os problemas sociais nesse lado e vem tirando certo pacifismo do lado colombiano.

Para explicitar o descaso e a fragilidade do poder do Estado brasileiro e da atuação governamental local no tocante ao avanço da violência em Tabatinga e da falta de segurança nessa área amazônica fronteiriça, uma recente matéria veiculada pelo jornal Folha de São Paulo, de 12/03 2017, intitulada “Fronteira amazônica vira passagem livre de drogas com presença de facção”<sup>8</sup> explicita a tragédia desse caso de “terra sem lei”. Evidenciando as grandes falhas de fiscalização no território brasileiro, como a falta de efetivo policial, de embarcações blindadas, e o fato do presídio em Tabatinga estar com alta sobrecapacidade, a reportagem atenta o avanço da atuação e controle sobre a cidade pela facção criminosa “Família do Norte (ou, FDN). A mesma, de origem em Manaus, que recentemente ordenou e gerou uma onda de mortes e tensões em diversas penitenciárias do país, principalmente na região Norte, assumiu quase a totalidade do controle da penitenciária de Tabatinga,

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1865768-fronteira-amazonica-vira-passage-m-livre-de-drogas-com-presenca-de-faccas.shtml?cmpid=newsfolha>.



comandando também os fluxos do tráfico de drogas que só se amplia no lado brasileiro, enquanto, por outro lado, a política se vê cada vez com menos possibilidades de atuação contrária ao crime organizado. Assim, vê-se que a forte presença da FDN em Tabatinga, que ocorre desde 2014, caracteriza apenas mais um capítulo das 4 décadas de luta contra o narcotráfico na tri-fronteira (a qual era importante corredor para as exportações de coca peruana à Colômbia de Escobar e desse ao refino nos EUA).

Outro problema de Tabatinga, que no momento atual evidencia as dificuldades em se imprimir um nível maior de desenvolvimento comercial e econômico na cidade, tem a ver com fragilidade infraestrutural. Para se ter ideia, a viagem fluvial no trecho Tabatinga - Manaus consome cerca de 03 dias e, no trecho contrário, 07 dias. Assim, por sua localização desfavorável em relação a Manaus, aliado ao descaso de investimentos em infraestrutura, não há muitas empresas ou fábricas interessadas em investir nessa região, apenas duas fábricas (uma de polpas de frutas e uma de adubo orgânico para exportação) manifestaram interesse em criar base na área, porém, ainda esperam formas de viabilizar o escoamento de suas produções, o que redundaria em outro empecilho: a dificuldade de escoar a produção existente.

Com relação a Letícia, podemos afirmar que um problema recente se relaciona ao fato de que os altos e rápidos investimentos em turismo não vem sendo acompanhados em igual proporção e celeridade por investimentos em infraestrutura, sendo insuficientes em face do ritmo de crescimento econômico recente da cidade, após os incentivos oferecidos pelo governo Uribe.

Além de problemas da questão do narcotráfico e da infraestrutura, destacamos os problemas ambientais compartilhados nas duas cidades: ocupação de áreas não adequadas para urbanização, assentamentos precários, contaminações, condições insalubres de moradias (vivendas) e as cheias dos rios que anualmente destroem grande parte de habitações e tendas, atingindo principalmente às populações ribeirinhas. Adicionalmente, outra grave debilidade compartilhada nas cidades-gêmeas se refere à necessidade de maior controle sobre a fronteira e os recursos da Floresta Amazônica, fato este que dependerá inclusive de maior articulação entre os países a nível supranacional, regional e local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**



Neste artigo, buscamos ampliar o conhecimento sobre a questão urbana na região amazônica, com destaque à referida tríplice fronteira amazônica, assim como suas particularidades históricas, e, principalmente urbanas, a partir de um olhar mais atento às cidades-gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia).

Embora praticamente isoladas do restante dos respectivos territórios nacionais, observou-se nessa região de fronteira conformada por “cidades-gêmeas com fronteira seca”, a existência de múltiplas redes de articulação, as quais se sobrepõem ao limite internacional, e que provocaram e ainda provocam alterações na organização espacial das duas cidades, como explicitado pela diferenciação nas hierarquias urbanas e atração de imigrantes dos países vizinhos e outras regiões em busca de trabalho e melhores oportunidades de ganhos.

À luz dos apontamentos de Bertha Becker e outros autores apresentados no trabalho, consideramos que por configurar um espaço social e político em transformação, a fronteira amazônica aqui em destaque, dada a forte fluidez na circulação de pessoas, produtos e serviços, conjuntamente ao forte intercâmbio cultural, é caracterizada por um intenso movimento e de cooperação, inclusive nas atividades ilícitas. Ademais, o fato das respectivas cidades-gêmeas receberem atenções distintas dos respectivos estados nacionais, no que tange a maior e menor controle conformam não somente as disparidades e assimetrias no urbano e nas relações socioeconômicas apresentadas, mas também na base de relações, na qual Tabatinga parece ser dependente de melhores produtos e serviços de Leticia, enquanto por este lado, o tráfico de drogas se livra ao passar ao lado brasileiro. Assim, o que queremos dizer aqui é que, apesar do limite internacional e da fronteira estabelecida entre dois países com atuações diferentes nessa parte da região amazônica, este caso de cidades-gêmeas de fronteira seca corrobora a ideia de Becker de uma fronteira não estruturada, dinâmica, viva, e criadora de cooperações e conflitos.

Todavia, atentando às especificidades de formação, estruturação e desenvolvimento, conjuntamente à questão de maior e menor intervenção das políticas públicas nacionais e regionais nesses espaços, verificam-se grandes diferenças na estrutura e dinâmica do urbano entre elas, o que impacta diretamente também as dinâmicas socioeconômicas. Como exemplo mais recente no segmento econômico de serviços, destaca-se que como a renda média de Leticia é superior à



de Tabatinga, há intensa busca de brasileiros por serviços na cidade colombiana, tendo em vista a oferta maior de médicos e laboratórios mais especializados, acarretando na absorção, suprimento e drenagem da renda dos brasileiros (Palacio, 2008).

Assim, pelas observações e análises destacadas na pesquisa para este trabalho, foi possível observar que Letícia possui maior centralidade, e, portanto, hegemonia sobre Tabatinga e também na tri-fronteira.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, B. K. (2013). *A urbe amazônica: A floresta e a cidade*. Editora Garamond, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Dinâmica urbana na Amazônia*. In: DINIZ, C. e LEMOS, M. (Org.). *Economia e território*. BH: Editora UFMG, Cap. 14, pág. 401-428.
- \_\_\_\_\_. (1985). *Fronteira e urbanização repensadas*. Revista Brasileira de Geografia, ano 47, n. 3/4, jul/dez, pág. 357-371.
- \_\_\_\_\_. (1974). *A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 3-33, 1974.
- \_\_\_\_\_. (1976). *Uma hipótese sobre a origem do fenômeno urbano numa fronteira de recursos do Brasil*. Revista Brasileira de Geografia, IBGE, Rio de Janeiro, v. 40, n.1, p. 111-22, jan./mar. 1976.
- \_\_\_\_\_. (1991). *Amazônia*. São Paulo: Ed. Atica, Princípios. 1991. 112 p.
- \_\_\_\_\_. (1988b). *Significância contemporânea da fronteira: Uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia brasileira*. In AUBERTIN, C (ed.). *Fronteiras 1988*. Brasília: Universidade de Brasília (UNB)/ ORSTOM 1988b. p. 60-89.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Geopolítica da Amazônia. A Nova Fronteira de Recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982. 233 p.
- MAISONNAVE, Fabiano. *Fronteira amazônica vira passagem livre de drogas com presença de facção*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Especial, 12. Mar. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1865768-fronteira-amazonica-vira-passagem-livre-de-drogas-com-presenca-de-faccao.shtml?cmpid=newsfolha>. Consulta em 15 de março de 2017.
- HARTSHORNE, R. *Suggestions on the Terminology of Political Boundaries*, abstract, AAAG, 26, mar./1936, pp. 56-57.
- JONES, S.B. *Boundary Concepts in the Setting of Place and Time*, AAAG, 49, set./1959, pp. 241-255.
- \_\_\_\_\_. *The Description of International Boundaries*. AAAG, 33, jun./1943, pp. 99-117.
- MACHADO, L.O. *Limites e Fronteiras. Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade*. Revista Território, no 8: 9-29. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia -UFRJ, 2000.

Recebido em 05 de junho de 2017.  
Aprovado em 09 de dezembro de 2017.





## **O BRASIL E A SUA FRONTEIRA COM O ISLÃ: O CASO DO SURINAME**

**MONIQUE SOCHACZEWSKI GOLDFELD**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da ECEME.  
Coordenadora do MBA em Relações Internacionais da FGV-Rio.

**TASSIO FRANCHI**

Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de  
Comando e Estado-Maior do Exército.

**RESUMO:** O intuito do artigo é apresentar brevemente a história do Suriname e da presença do Islã neste, contextualizando, portanto, a ligação desse país com a Organização da Cooperação Islâmica, organização que integra desde 1996 e amplia suas relações nos últimos anos. A pesquisa justifica-se por se tratar do país com o qual o Brasil tem significativa fronteira, mas segue ainda de pouco conhecimento acadêmico e do público em geral. Faz-se revisão da literatura consolidada e pesquisa empírica em arquivos pessoais e periódicos, bem como entrevistas temáticas de História Oral, buscando apresentar amplo painel de país em que as relações bilaterais passam fortemente pelo campo da Defesa e que apresenta um Islã bastante dissonante de radicalismo e intolerância apresentado largamente pela mídia e outras fontes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Suriname; Islã; Organização da Cooperação Islâmica; Fronteira

## **BRAZIL AND ITS BORDER TO ISLAM: THE CASE OF SURINAME**

**ABSTRACT:** The purpose of the article is to present briefly the history of Suriname and to put in context the presence of Islam in this country. It is explained then the country's connection with the Organization of Islamic Cooperation, an organization that has been member since 1996 and that is expanding its relations in the last years. The article it is justified as Suriname is a country with which Brazil has a significant border, but still little known by scholars and the general public. It was made a literature review and empirical research in personal archives and media database, as well as thematic interviews of Oral History. The goal was also to present a broad panel of country in which bilateral relations pass strongly by the field of Defense and that presents a quite dissonant Islam, very different of the image of radicalism and intolerance presented largely by the media and other sources.

**KEYWORDS:** Suriname; Islam; Organization of Islamic Cooperation; Border;



O Brasil conta com cerca de dezesseis mil quilômetros de fronteira, sendo cerca de doze mil deles na chamada Amazônia Legal. O país faz fronteira com nove países e um território ultramarino francês, a Guiana Francesa. Não é raro se ouvir em discursos de autoridades a peculiaridade da mais longa fronteira francesa de cerca de setecentos quilômetros ser justamente com o Brasil, sendo esta também uma fronteira simbólica entre a América do Sul e a Europa, e entre o Mercosul e a União Europeia<sup>1</sup>. Vale reparar, porém, que o Brasil tem bordas também com o Islã, uma vez que dois de seus vizinhos ao norte têm significativa população muçulmana e integram a Organização da Cooperação Islâmica (OCI) desde a década de 1990. Este é o caso da Guiana e do Suriname<sup>2</sup>.

Não é novidade pesquisas que busquem mapear a presença de muçulmanos nas fronteiras brasileiras. É esse o caso das pesquisas de Denise Jardim sobre palestinos em Chuí (2007), de Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto (2013) e Arthur Bernardes do Amaral (2009) sobre a região de Foz do Iguaçu, e de Jakson Hansen Marques (2015) sobre a fronteira com a Venezuela. O intuito aqui, porém, não é tratar de comunidades diaspóricas árabes e práticas islâmicas em regiões fronteiriças do Brasil. Como dito, já há pesquisas de fôlego sobre o tema, sobretudo de antropólogos, embora ainda não exista um trabalho que as unifique apresentando um panorama dessa presença como um todo ao longo das fronteiras brasileiras.

O objetivo desse artigo é tratar especificamente do caso de um país com o qual o Brasil tem cerca de seiscentos quilômetros de fronteiras e relações próximas, sobretudo desde a independência dele, em 25 de novembro de 1975. O interesse é, portanto, tratar do caso surinamês, ressaltando sua história, o contexto se sua inserção na OCI, bem como suas relações com o Brasil e a peculiaridade dessa fronteira. A pesquisa justifica-se não só por se tratar de vizinho ainda pouco considerado pela academia (Rosa Ribeiro, 2002: 486) e com relações antigas e importantes com o Brasil, como por lançar luz a uma relação

---

<sup>1</sup> Este foi o caso do discurso do presidente Lula quando de visita do presidente francês Nicholas Sarkozy, em 14 de novembro de 2009: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas?catid=0&id=10708>. Acesso em 14 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Vale ressaltar que ambos os países também integram o Tratado da Cooperação Amazônica (TCA), também conhecido por Pacto Amazônico, e assinado em Brasília, em 3 de julho de 1978.



com o mundo islâmico que é eminentemente brasileira. Trata-se ainda de país em que as relações bilaterais se dão, sobretudo, no âmbito militar.

O trabalho inspira-se nos debates correntes da chamada História Global, no sentido em que esta crescentemente ressalta a necessidade de se conhecer a história para além do Ocidente e do Estado-nação, bem como de se atentar para a longa duração (Subrahmanyam, 2017). Como ressalta David Armitage (2014), esta última nos permite questionar sobre a ascensão de complexos de longa duração de muitas décadas, séculos ou milênios e assim a distinguir o que é temporário ou contingencial, do que é duradouro e cumulativo. Nesse sentido, o olhar histórico que evita o eurocentrismo e o nacionalismo metodológico nos ajuda aqui tanto a buscar compreender a trajetória da consolidação do estado surinamês – ressaltando seu passado colonial e suas muitas trocas, sejam aquelas diretas com a Europa ou com terceiros – como dos debates do mundo islâmico que levou a criação de uma instituição como a Organização da Cooperação Islâmica.

Apesar de o interesse se dar sobre o caráter islâmico que também tem o Suriname a ponto de esse se associar a OCI, não busca-se aqui se juntar a larga bibliografia em que se vê o Islã como necessariamente ameaçador ou como “problema de geopolítica”, como ressalta ser muito comum Mustapha Kamal Pasha (2017). O esforço é em grande medida de compreensão cultural, de apresentar e entender a peculiaridade do Islã existente no país fronteiro ao norte. Nesse sentido, a ideia de inteligência cultural ou etnográfica, defendida por Alessandro Visacro (2012) é também evocada.

A metodologia histórica é, portanto, em grande medida a empregada. É feita revisão da literatura acadêmica mais consolidada sobre o tema – que ainda mostra-se incipiente –, bem como pesquisa em periódicos, arquivos pessoais de personalidades ligadas as relações do Brasil como o Suriname, e também entrevistas temáticas de História Oral depositadas em acervos como do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, como também entrevistas temáticas realizadas no âmbito desta pesquisa com oficiais militares brasileiros e surinameses.

Começamos pela história do Suriname e de como o Islã se insere nesta, partimos então para uma apresentação do histórico e interesses da Organização



da Cooperação Islâmica, passamos então para um histórico das relações bilaterais Brasil-Suriname com ênfase nas questões fronteiriças, para tratar então de como esse caso específico, pode nos ajudar a estabelecer uma visão própria do Islã mais afeita a realidade brasileira.

### **A história do Suriname e o papel do Islã neste**

O Suriname foi conhecido por muito tempo como Guiana Holandesa. Ele foi fundado como colônia de Barbados, que era então colônia inglesa, em 1650. Em 1667, com a assinatura do Tratado de Breda após a segunda guerra anglo-holandesa, as Províncias Unidas receberam a soberania sobre a Guiana Holandesa, em troca de Nova Amsterdã (Manhattan) (Cavlak, 2016). Seguiu de certa forma então a peculiaridade colonial neerlandesa de procurar pela expansão comercial sem preocupação de “povoar ou mesmo estabelecer um enclave de valores e costumes próprios” (Cavlak, 2014: 241).

Segundo Ronaldo Vainfas (2010: 26), tolerância, mais do que liberdade religiosa, foi a principal característica adotada nas Províncias Unidas. Apesar do calvinismo oficial holandês, estes não tentaram evangelizar os nativos e nem mesmo reforçar o pacto colonial, liberando a região para o comércio e para o assentamento de outras nacionalidades. Quando expulsos do Nordeste brasileiro em 1654, muitos judeus holandeses de origem sefardita, por exemplo, se mudaram para as Guianas, assim como para as Antilhas e para a Nova Holanda, na América do Norte. Aqueles oriundos de Pernambuco passaram primeiro por Caiena, seguindo então para a Guiana Holandesa (Veltman, 2005)<sup>3</sup>.

Apesar de domínio relaxado a Guiana manteve-se sob domínio holandês de forma total até o início do XIX, sendo que nos séculos XVII e XVIII, foi governado em grande medida por companhia colonial (Ribeiro Rosa, 2002: 490). Como uma colônia de *plantation*, no século XVIII, buscou-se ali cultivar açúcar, café e outras safras exclusivas para exportação, com trabalho escravo e pequena população branca (composta de judeus e não judeus). Com a

---

<sup>3</sup> “Lá os judeus contribuíram substancialmente para o desenvolvimento da colônia, a base da cultura da cana-de-açúcar, e, graças a absoluta liberdade de que gozavam, foram crescendo em número e se organizando em uma comunidade duradoura que, em fins do século XVIII, chegou a contar mais de 1.300 almas. O núcleo mais importante – cerca de 1.045 judeus numa população de 2000 – ficava nos arredores de Paramaribo e era conhecido como ‘Savana Judea’” (Veltman, 2005: 26)



decadência desse sistema no último quartel do século XVIII, reforçada no XIX, quase toda população branca não judaica emigrou<sup>4</sup>.

Quando das guerras napoleônicas, houve primeiro invasão francesa e depois ocupação britânica. A Convenção de Londres, de 1814, “dividiu as guianas entre britânicos, que dominaram Essequibo, Demerara e Berbice, holandeses, limitados a faixa costeira central (Suriname) e franceses com um grande pedaço a leste (Guiana Francesa)” (Cavlak, 2014: 242). O domínio oficial neerlandês, porém, só se deu em 1863, com a abolição da escravidão e políticas crescentes de incentivar o caráter neerlandês da sociedade em todas as esferas, “da educação ao direito e sistema político” (Rosa Ribeiro, 2002: 494).

Os asiáticos passaram a chegar a partir do século XIX, justamente no contexto da mudança dos usos da mão de obra. Inicialmente foram chineses, entre 1854 e 1874, seguidos por indianos a partir de 1870. Javaneses muçulmanos (*Javanen*) seguiram para a região, porém, a partir de 1891. O intuito era que ficassem no país só durante um contrato de trabalho, mas muitos javaneses acabaram permanecendo de maneira definitiva. As condições de trabalho eram muito ruins, a ponto da Inglaterra proibir em 1916 a imigração de seus súditos da Índia para a região. Como os javaneses vinham de outra colônia neerlandesa, porém, não havia quem os protegesse e assim sua imigração não foi suspensa (Rosa Ribeiro, 2002: 497). Os números são incertos, mas Luri Cavlak (2014: 243) indica cerca de 240 mil indianos e javaneses se transferindo para a América do Sul no período que vai de 1838 a 1917. Um terço deles, porém, teria conseguido retornar para sua terra natal.

O administrador colonial holandês Kielstra chegou a aventar projeto de levar cem mil javaneses para o Suriname em dez anos. Caso tivesse conseguido levar a cabo seu plano, como ressalta Fernando Ribeiro Rosa (2002: 502), “o Brasil teria como vizinho praticamente uma república javanesa muçulmana, já que o número de cem mil imigrantes superava muito não só o da população negra da colônia (...) como o da população local”. Por ser muito caro, o plano se

---

<sup>4</sup> Com a maior tolerância em relação aos judeus na Europa na virada do século XIX para o XX, esses migraram em massa para o velho continente, restando minúscula minoria de judeus no país (Rosa Ribeiro, 2002: 491).



mostrou impraticável, embora em 1939 tenha chegado um navio com cerca de novecentos javaneses, que impactou a sociedade local.

Os javaneses se mantiveram em grande medida no campo, em comunidades fechadas. O distrito rural de Commewinje, em Paramaribo, é a região onde ainda vivem muitos de seus descendentes. Hoje eles representam cerca de 15% da população total do país, que é de cerca de seiscentos mil habitantes (Cavlak, 2016). São o segundo maior grupo asiático (estão atrás dos indianos, mas a frente dos chineses). Essa significativa presença seria levada em conta para a vinculação do país a Organização da Cooperação Islâmica, em 1996. Vale lembrar que a Indonésia, a ex-colônia holandesa onde se encontra ilha de Java, é o país com a maior população muçulmana do mundo com mais de 207 milhões de seguidores dessa fé (Badan Pusat Statistik, 2010).

Em relação ainda a essa presença de muçulmanos, vale evocar aqui o depoimento do major surinamês Kiue que estudou no Brasil tanto na Escola Superior de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO) como na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) em anos recentes. Kiue descende de indonésios por parte de mãe, e de chineses, africanos e alemães por parte de pai, apresentando uma mistura étnica não rara em seu país natal. Considerou-se católico por muito tempo até que se converteu (ou reverteu) ao Islã, assim como sua mãe de origem indonésia. Ele conta que muitos muçulmanos surinameses, mesmo os de origem javanesa, foram estudar religião na Arábia Saudita e no Egito no final do século XX, e isso explica a volta da religião de grupos como o de sua família, e há até quem faça o *hajj* para Meca, um dos pilares do Islã, como é o caso de seus sogros<sup>5</sup>.

O Major Kiue ressalta que durante o Ramadã os empregadores mostram-se flexíveis com os que jejuam, permitindo só meio dia de trabalho, por exemplo. E *Eid al-Fitr*, a celebração que marca o fim do Ramadã, é feriado no país todo.

Kiue não têm números exatos, mas diz haver muitos muçulmanos nas Forças Armadas surinamesas, como ele. No que diz especificamente ao fato do Suriname integrar a OCI desde os anos 1990, ele ressalta que essa relação não era muito próxima até tempos recentes e que havia desconfiança da população

---

<sup>5</sup> Depoimento concedido por Major Kiue Asen Werner no Rio de Janeiro, em 21 de novembro de 2016.



a esse respeito, mas que, a seu ver, “depois de explicado do que trata tal organização”, as pessoas agora a veem com bons olhos.

Uma característica interessante do país a respeito de seus muitos grupos étnicos, apontada por Kiue e ressaltada por Geraldine Dantas (2014: 129) é a chamada política do *apanjat*, “que significa a prática de votar por afinidade étnica, a disposição em votar no seu próprio grupo étnico religioso”. O termo tem origem *hindi* e significa literalmente pertencer (*apan*) a uma comunidade ou a um grupo social (*jahť*). Dantas resalta ainda que essa noção faz parte do pensamento social surinamense e expressa a garantia da representação, um balanço equilibrado e equânime entre os grupos étnico-culturais, incluindo os muçulmanos.

O major brasileiro Luis Fernando Tavares Ferreira serviu no Suriname entre 2012 e 2013 em missão para ajudar na implementação de uma escola superior de atualização de oficiais, nos moldes da ESAO brasileira. Tavares resalta em depoimento que a religião muçulmana é de fato muito presente no país, sobretudo em Paramaribo, vendo-se muitas mesquitas, sobretudo nos arredores da capital bem mulheres com *hijab* pela cidade. Em sua experiência junto às forças armadas surinamesas lembra-se de colegas oficiais jejuando durante o mês do Ramadã. Impressionou-o, nesse sentido, o cuidado dos superiores militares em respeitar os subordinados que estivesse jejuando, evitando passar-lhes, por exemplo, atividades físicas muito rigorosas. Da mesma forma, diz que admirava os colegas que tinham comprometimento com a fé a ponto de levar adiante prática que os deixava claramente debilitados<sup>6</sup>.

#### • A Organização da Cooperação Islâmica

A Organização da Cooperação Islâmica (OCI) é uma espécie de Organização das Nações Islâmicas Unidas. Ela inclui atualmente cinquenta e sete membros e clama representar 1,5 bilhão de muçulmanos do mundo.

---

<sup>6</sup> Depoimento concedido por Major Luis Fernando Tavares Ferreira no Rio de Janeiro, em 24 de maio de 2017.



A OCI foi fundada em 1969 por vinte e quatro estados e mais representantes dos muçulmanos indianos e da Organização pela Libertação da Palestina (OLP). Seu objetivo era fortalecer a solidariedade muçulmana e lidar, sobretudo, com a causa palestina, em especial a ocupação israelense de Jerusalém oriental, tomada da Jordânia no âmbito da Guerra dos Seis Dias (1967).

Como ressalta Turan Kayaoglu (2015), as origens da OCI remontam ao fim do califado otomano, em 1924, promovido pela República da Turquia que se estabelecia sobre os escombros do Império Otomano, e aos debates em torno não só do califado em si, como da noção de *umma*. A abolição do califado “deixou alguns intelectuais muçulmanos e líderes em busca de uma organização que poderia representar a solidariedade simbólica – se não política – dos muçulmanos”. E a noção de *umma*, remetia a ideia de que os muçulmanos integram um corpo unificado religioso, e presumidamente político, que transcende fronteiras étnicas, linguísticas, culturais e nacionais (Kayaoglu, 2015: 6).

Durante o período em que a maior parte dos países muçulmanos esteve ou sob domínio europeu ou ligado a nacionalismos, alguns religiosos, intelectuais, diplomatas e líderes políticos muçulmanos organizaram conferências transnacionais (*muṭamar*) a fim de discutir formas de chegar a uma unidade islâmica. Nove conferências destas foram realizadas entre 1926 e 1964, e naquela realizada em 1949 se estabeleceu um Congresso Mundial Muçulmano (*Muṭamara al-Alam al-Islami*). Embora o congresso não rendesse frutos imediatos, as conferências ajudaram a restabelecer uma forte crença entre intelectuais muçulmanos sobre a necessidade de uma unidade muçulmana. (Kayaoglu, 2015: 12).

O sentimento de busca por uma unidade entre muçulmanos, somado ao contexto da descolonização, do nascimento do Estado de Israel e crescentes interesses sauditas de se contrapor ao pan-arabismo de Nasser, estão por trás do que levou a criação da OCI, em 1969. O contexto da derrota dos países árabes, sobretudo o Egito, na Guerra dos Seis Dias, em 1967, teve também papel definidor, assim como um incêndio ocorrido na mesquita de Al-Aqsa, em Jerusalém oriental. Em Rabat, no Marrocos, foi então realizada uma Cúpula





Islâmica, com vinte e quatro países muçulmanos somados aos muçulmanos indianos e a OLP, já indicados acima, e se estabeleceu entre eles o compromisso dos muçulmanos liberarem Jerusalém e os territórios ocupados. No portal da organização, cita-se a data islâmica de criação da mesma como sendo 12 de Rajab de 1389, da Hijra, e ressalta-se o incendio de Al-Aqsa na “Jerusalém ocupada”<sup>7</sup>.

Em 1970, em um encontro em Jeddah, na Arábia Saudita, estabeleceu-se um secretariado, com sede naquela cidade enquanto Jerusalém não fosse liberada. E em 1972 se divulgou a Carta da OCI, com objetivo de representar a voz coletiva dos muçulmanos e defender causas e interesses na política mundial. E aos poucos foram sendo criadas instituições como a Agência Internacional Islâmica de Notícias (1972); o Banco do Desenvolvimento Islâmico (1974); o Fundo da Solidariedade Islâmica (1976); o Centro de Estatística, Economia, Pesquisa Social e Treinamento para Países Islâmicos (SESRIC, em suas iniciais em inglês, criado em 1978); o Centro Islâmico para o Desenvolvimento e Comércio, o Centro de Pesquisa para História e Arte Islâmicas (1981); a Academia Internacional Islâmica Fiqh (1981); o Órgão Islâmico de Educação, Ciência e Cultura (1981); a Organização de Radiodifusão dos Estados Islâmicos (1985), o Observatório de Islamofobia e a Unidade de Paz, Segurança e Mediação (Kayaoglu, 2015: 18).

A cada três anos realiza-se a Cúpula Islâmica, que engloba os chefes de Estado da organização. Como dito, a primeira delas, que fundou a organização, se deu em Rabat (1969), no Marrocos, mas já passou por Lahore (1974), Meca (1981), Casablanca (1984 e 1994), Kuwait (1987), Dakar (1991 e 2008), Teera (1997), Doha (2000), Putrajaya (Malásia, 2003), Cairo (2013) e Istambul (2016). Já o Conselho de Ministros das Relações Exteriores acontecem anualmente e também buscam se reunir quando dos encontros da Assembleia Geral da ONU. O Secretariado geral, sediado em Jeddah, tem no secretário um mandato de cinco anos renovável uma vez.

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.oic-oci.org/page/?p\\_id=52&p\\_ref=26&lan=en](http://www.oic-oci.org/page/?p_id=52&p_ref=26&lan=en) Acesso em 14 de agosto de 2017.



Como dito, a noção de *umma* e o conceito de califado tem um papel importante na narrativa em torno da criação da instituição. A verdade, porém, é que a OCI é extremamente estado-cêntrica, une de certa maneira a ideia de *umma* com estado-nação, numa instituição com certa semelhança com o califado. De organização religiosa, cada vez mais passa a organização eminentemente política. As razões que levam estados a se associarem a OCI são variadas. Como aponta Kayaoglu (2015, 17): alguns países se filiam a fim de ganhar acesso a fundos e ajuda; outros se unem por razões domésticas, tais como ter um governante muçulmano; ou por razões internacionais, como ganhar apoio dos estados da organização em outras organizações internacionais.

Hoje a OCI congrega 57 membros, sendo 56 estados também membros da ONU, mais a Palestina. Essa última é a única exceção ao estado-centrismo da organização, que também exige compromisso de seus integrantes com a ONU, demandando que seus integrantes sejam também membros desta. As adesões OCI cresceram nos anos 1970 e nos anos 1990, com os dois países latino-americanos aderindo nessa segunda fase. Foi o caso do Suriname (1996) e da Guiana (1998)<sup>8</sup>.

Ao que tudo indica, a participação inicial do Suriname na OCI foi mais superficial, mas nos últimos anos ela vem se adensando, diferente da vizinha Guiana que ainda se mantém mais pouco ativa. Os dois últimos secretários gerais da OCI, o turco Ekmeleddin Ihsanoglu (2004-2014) e o saudita Iyad Ameen Madani, (2014-2016) já visitaram o país. A visita de Ihsanoglu a Paramaribo em 2013, porém, foi a primeira de um secretário-geral da OCI ao país.

O Parlamento surinamês recentemente ratificou a nova carta da OCI e o Banco de Desenvolvimento Islâmico vem crescentemente se envolvendo com o desenvolvimento econômico do país, sobretudo visando obras de infra-estrutura muito necessárias a um dos países mais pobres da região<sup>9</sup>. Em novembro de

---

<sup>8</sup> Atualmente a OCI tem ainda cinco estados observadores, a saber: Federação Russa, Bósnia e Herzegovina, Tailândia, República Centro-Africana e República do Norte do Chipre.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.caribbeannewsnow.com/headline-Islamic-Cooperation-chief-heads-to-Guyana-and-Suriname-16012.html>>; <<http://curacaochronicle.com/region/oic-secretary-general-to-visit-guyana-and-suriname/>>; <<http://www.carib-commerce.org/index.php?id=538:oic-offers-to-finance-bridge-between-guyana-and-suriname-to-promote-regional-integration>>. Acesso em 8 de agosto de 2017.



2013, o enviado especial do governo do Suriname, Anwer Lall Mohamed, visitou o secretariado geral da OCI, na Arabia Saudita. Na ocasião, Mohamed encontrou com representantes de muitas das agências da OCI, e “expressou o interesse de seu país em se engajar mais com a organização e seus programas e atividades para benefício mútuo”<sup>10</sup>.

### **Relações Brasil-Suriname**

Quando da gestão do Barão do Rio Branco a frente do Ministério das Relações Exteriores (1902-1912) também se resolveram as pendências de fronteiras com a Guiana Holandesa. Em 5 de maio de 1906 foi assinado um tratado com o governo dos Países Baixos, estabelecendo os limites na Serra do Tumucumaque e por outros divisores de água (*Divortium aquarium*) das bacias da região amazônica.

O Suriname se manteve colônia holandesa até novembro de 1975 e foi portanto com o governo holandês que o Brasil negociou tratados e acordos e buscou melhorar as relações. Durante a Segunda Guerra Mundial, em função de sua larga produção de bauxita, houve interesse dos Estados Unidos em tentar cooptar o Brasil em alguma ação de ocupação do território da Guiana Holandesa. Este foi o tema de correspondência enviada em julho 1941 pelo presidente dos EUA Franklin Roosevelt a Getúlio Vargas. A reação brasileira foi de trazer o governo holandês para as negociações e ressaltar ao governo norte-americano o respeito brasileiro as suas fronteiras<sup>11</sup>.

No contexto da Guerra Fria havia certa desconfiança em relação ao papel das três Guianas nesta, sobretudo temos por suas relações com Cuba. Em 31 de julho de 1961, o presidente Jânio Quadros, por exemplo, pedia ao Ministério da Justiça, Ministério da Guerra, Estado-Maior das Forças Armadas e Conselho de Segurança Nacional que elaborasse em trinta dias um plano de possível invasão e anexação das três Guianas. Dizia querer chamar atenção das autoridades em questão “para o problema das três Guianas, submetidas a

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.oic-oci.org/topic/?t\\_id=8597&ref=3458&lan=en](http://www.oic-oci.org/topic/?t_id=8597&ref=3458&lan=en)> . Acesso em 12 de agosto de 2017. Tradução nossa

<sup>11</sup> GV c 1941.07.23\2; GV c 1941.08.18 (CPDOC-FGV).



intenso trabalho autonomista ou de emancipação nacional, com a presença de fortes correntes de esquerda, algumas, reconhecidamente comunistas”<sup>12</sup>.

Depois disso a imprensa dá conta da criação do Parque Nacional de Tumucumaque, em 13 de junho de 1968, justamente na fronteira com o Suriname. Há também informes sobre a visita do chanceler Mário Gibson Barbosa ao Suriname e a Guiana, em novembro de 1971. A estadia no Suriname foi de dois dias e a questão principal foi sobre mar territorial e pesca do camarão. Falava-se ainda em acordo de cooperação econômica<sup>13</sup>.

Logo após a independência do Suriname em novembro de 1975, o Brasil assinou uma série de tratados de acordos em 1976, a saber: o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio, o Acordo Cultural e o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica. A verdade, porém, é que ainda existiam projetos de invasão do Suriname pelos Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria, e é com esse pano de fundo que Luiz Felipe Lampreia chegou ao país primeiro como Encarregado de Negócios, no final de 1982, e depois como embaixador já em 1983.

Lampreia contou em seu depoimento de História Oral ao CPDOC da FGV que acompanhou de perto o desenrolar das discussões entre Brasil e Estados Unidos com o presidente Figueiredo negando-se a participar de invasão a país vizinho, dizendo ao presidente Reagan que entendia a questão como questão brasileira, de fronteira, e “que o Brasil tomaria a iniciativa de resolver o problema da entrada dos cubanos lá no circuito”. Depois de muito negociar, a solução dada pelo governo brasileiro foi a criação de um programa de ajuda militar e ajuda econômica de 50 milhões de dólares<sup>14</sup>.

Começou ali, durante a embaixada de Lampreia, uma forte relação militar do Brasil com o Suriname, que ainda perdura. Inicialmente o Brasil financiou material militar como Urutus e carros blindados, todos de fabricação brasileira, bem como treinamento para os militares surinamenses no Brasil em escolas como a AMAN, ESAO e ECEME. Houve também ajuda econômica em cultivo de

---

<sup>12</sup> EG apr 1943.00.00 (CPDOC-FGV)

<sup>13</sup> Correio da Manhã, 11 de novembro de 1971, p. 11.

<sup>14</sup> Depoimento concedido por Luiz Felipe Lampreia ao CPDOC-FGV em 2008. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista1576.pdf>



arroz, azeite de dendê, em madeiras, em assessoria na área de eletricidade e de habitação, segundo as memórias de Lampreia.

Ocorre então um certo hiato nas relações bilaterais que só passa a ser coberto na década de 1990, justamente quando Luiz Felipe Lampreia assumiu o Ministério das Relações Exteriores, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em 1996 o presidente surinamês Runaldo Venetiaan visitou Brasília e no ano seguinte, em fevereiro de 1997, foi a vez do presidente Jules Wijdenbosch visitar não só a capital federal como também São Paulo. Runaldo Venetiaan como presidente visitou novamente Brasília em agosto de 2000 e em julho de 2003<sup>15</sup>.

Já quando da presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o chanceler Celso Amorim visitou Paramaribo em dezembro de 2004, assinando então Acordo sobre Regularização Migratória e Tratado de Extradicação. Em fevereiro de 2005 o presidente Lula esteve também na capital surinamesa por ocasião da Cúpula da CARICOM. Foram então assinados Memorando de Entendimento para Estabelecimento de Mecanismo Político de Consulta; Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Pesquisa Agrícola; Protocolo de Intenções na Área de Saúde; Tratado sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal; Tratado sobre Transferência de Pessoas Condenadas e Ajuste Complementar sobre Regularização Migratória.

As visitas e participações em eventos comuns passam a ser mais constantes. Em janeiro de 2007 o presidente Venetiaan tomou parte da reunião de cúpula do Mercosul no Rio de Janeiro e em julho houve participação brasileira na I Reunião do Mecanismo Político de Consultas, em Paramaribo. Em maio de 2008 o mesmo presidente surinamês participou da Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, em que foi assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL, e em setembro e novembro do mesmo ano ocorreram em Paramaribo e Brasília, respectivamente, reuniões técnicas sobre o equacionamento da dívida do Suriname com o Brasil. Venetiaan participou ainda

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/6479-republica-do-suriname>. Acesso em 7 de agosto de 2017.



em 2008 das cúpulas de regionais (Grupo do Rio, UNASUL e CALC) e manteve diálogo bilateral com o Presidente Lula, na Costa do Sauípe, Bahia.

Em agosto de 2009, o secretário geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, participou da cerimônia de posse do presidente Desiré Bouterse e em novembro do ano seguinte da celebração dos 35 anos de independência do Suriname. Bouterse participou da Cúpula do Mercosul e teve encontro bilateral com Lula em dezembro de 2010. Em janeiro de 2011 veio a Brasília para a posse de Dilma Rousseff. Crescem desde então as visitas de missões e ministros e em agosto 2013 a reunião da UNASUL foi em Paramaribo, com a presença da presidente Dilma.

Como dito, as relações com o Suriname passam fortemente pela Defesa desde os tempos do embaixador Lampreia. Os adidos do Exército lá são inclusive Tenentes Coronéis, caso raro na carreira militar em que normalmente só Coronéis ocupam esse tipo de cargo. De novembro de 2011 a dezembro de 2013 quem ocupou o cargo de adido do Exército e da Marinha em Paramaribo foi o Coronel Brait, e segundo sua visão, cerca de 60% das relações bilaterais se dão no âmbito militar. Sua atuação ali envolveu lida sobretudo com duas missões militares que existiam no país. Uma dela era para auxiliar o país na área de Educação Física, com assessores esportivos, e outra para ajudar na criação de uma escola de aperfeiçoamento de oficiais. Por conta da importância do Brasil no país, porém, não era raro ter encontro com o presidente e ministros. O Coronel Brait ressalta que não haver problemas de fronteiras entre Brasil e Suriname, mas que há envolvimento de brasileiros de maneira ilegal com garimpo no centro do país e que esse tema é sensível uma vez que os brasileiros são muito marginalizados. Tal fato fazia necessária a presença, inclusive, de um adido policial, o que é bem raro de uma maneira geral<sup>16</sup>.

Coronel Brait reforça em seu depoimento a retórica comum surinamesa de ser um país multiétnico em que os diferentes grupos religiosos convivem em harmonia, e também multilinguístico. De suas memórias, ressalta o espaço comum ocupado por uma mesquita e uma sinagoga em Paramaribo. Ressalta também que cada religião pode transformar dois feriados em feriados nacionais,

---

<sup>16</sup> Depoimento concedido pelo Coronel Angelo Brait Junior no Rio de Janeiro, em 7 de junho de 2017.



e os muçulmanos também têm os seus, como parece ser o caso do Eid al-Fitr indicado pelo major Kiue anteriormente. Suas lembranças eram mais dos muçulmanos seguirem claramente suas práticas religiosas dentro de suas próprias comunidades, de modo que não era algo muito visto no país, embora existissem mesquitas por todo canto. Nunca chamou sua atenção, por exemplo, o fato do Suriname integrar a OCI. Sabia, porém, que o Suriname mantinha próximas relações com a Indonésia, razão provável por conta da presença de descendentes de javaneses no país.

Major Tavares, oficial manauara que conta com larga experiência em Amazônia e foi instrutor do Centro de Instrução de Guerra na Selva antes de seguir para a missão no Suriname, ressalta ainda o interesse daquele país em também estabelecer uma escola própria de guerra na selva. Algumas das razões pelo interesse são por conta de 90% de seu território ser selva e pelo fato da vizinha Guiana já ter a sua escola há alguns anos<sup>17</sup>.

### **Dinâmicas na Fronteira Brasil-Suriname**

Nosso intuito aqui é sobretudo ressaltar a peculiaridade de o Brasil ter fronteiras com países da OCI, mas vale aqui também algumas informações e reflexões sobre a fronteira brasileira com o Suriname. Essa fronteira se estende por 593 quilômetros, sendo a maioria dela com os Estado do Pará e uma pequena parcela com o Amapá. Do lado surinamês encontra-se a região administrativa de Sipaliwini.

A região que alterna selvas de planície, e de montanha, tendo próximo o Parque Nacional da Serra do Tumucumaque; além de uma macha de cerrado em Tiriós. Do lado brasileiro a população é composta de indígenas, garimpeiros, militares além de poucos pesquisadores que transitam na região. Bertha Becker descreve a fronteira como sendo demarcada por pequenas bacias hidrográficas e divisores de águas como a serra do Tumucumaque, com baixa densidade demográfica e presença expressiva do Exército (BECKER, 2005: 59). O 1 Pelotão Especial de Fronteira (PEF) de Tiriós é o braço do Exército na região,

---

<sup>17</sup> Depoimento concedido pelo Major Luis Fernando Tavares Ferreira no Rio de Janeiro, em 24 de maio de 2017.



subordinado ao Comando Militar do Norte, sediado em Belém, cidade do qual está distante cerca de 900 quilômetros. O acesso ao PEF é feito apenas por via aérea, estando os militares e suas famílias, bem como os indígenas da etnia Tiryó dependentes da FAB ou do Exército para eventuais emergências.

O território fronteiriço alterna áreas naturais de proteção (Parques Nacionais) e terras indígenas. Uma peculiaridade do Suriname é que as áreas indígenas são demarcadas ao longo das margens dos rios, e várias chegam até a fronteira com o Brasil (RAISAG, 2012: 51). O distrito de Sipaliwi cobre mais de 70% da área do país, porém tem menos de 10% da população que está concentrada na capital, Paramaribo e no distrito de Wanica (Jubithana-Fernand, 2009). A malha viária do país é precária e está concentrada ao longo da região costeira, desta forma os rios são os meios de comunicação da costa com o interior. Desta forma a região é de difícil acesso, seja pelo Brasil seja pelo Suriname.

Entretanto, a relação do Brasil com o Suriname não se dá apenas nesta fronteira. Um problema enfrentado pelo Suriname que envolve os Brasileiros acontece nas adjacências da fronteira com a Guiana Francesa e em direção a região do lago Brokopondo, onde se concentram extensas áreas de mineração legal e ilegal, algumas das quais em terras indígenas (RAISAG, 2012: 31). Partindo da cidade de Oiapoque, no Amapá, os garimpeiros se aproveitam das boas relações franco-brasileiras e cruzam pela Guiana Francesa em direção às áreas de garimpo no Suriname e Guiana (Porto, 2010). As dinâmicas destes grupos obedecem uma sazonalidade dependente de fatores como a sucesso ou insucesso de uma empreitada, a maior ou menor fiscalização, dentre outros que ocorrer em diferentes zonas mineiras. Segundo Jubithana-Fernand (2009) a comunidade de brasileiros (legas e ilegais) chegava a cerca de 20 mil em 2008 (2009: 201), número que corrobora com o apontado pelo estudo *Suriname Migration Profile* (Heemskerk; Duijves 2015: 74).

No Suriname, segundo Jubithana-Fernand, "os impactos da migração brasileira são visíveis e tangíveis. A extração do ouro utilizando mercúrio causando sérios problemas ambientais e de saúde(...)" (2009: 202 - tradução nossa). As tensões geradas pela presença desta população flutuante já ocasionou conflitos e até mesmo um massacre de brasileiros em 2009. Na





ocasião o embaixador José Luiz Machado e Costa esteve na cidade onde ocorreu o ataque e vários brasileiros foram evacuados pela FAB (Peixoto, 2009). Mas, apesar disso "em comparação com os imigrantes chineses, embora sua integração na sociedade do Suriname seja visível com a presença em loja de artigos baratos por exemplo, os chineses são considerados uma comunidade mais fechada que a comunidade brasileira" (Jubithana-Fernand, 2009: 202 - tradução nossa). Fat (2009) traça um interessante panorama da aceitação da comunidade migrante chinesa no país.

A presença de surinameses na Amazônia brasileira é baixa, não chegando a trezentos indivíduos (Heemskerk; Duijves 2015) que estão concentrados geralmente nas capitais dos estados (Aragón, 2010: 23). O perfil do migrante surinamês é geralmente de pessoas qualificadas como médicos, professores e outros portadores de diplomas segundo Jubithana-Fernand (2009).

O fluxo de migrantes dos brasileiros, sejam trabalhadores sazonais ou comerciantes estabelecidos, segue sendo um expressivo em proporção a outros grupos e significativo por seu envolvimento direto e indireto com as atividades de mineração.

### **Considerações Finais**

Já há importantes trabalhos que buscam trazer para o público brasileiro a história e as peculiaridades do Suriname, sobretudo aqueles realizados por Iuri Cavlak e Fernando Rosa Ribeiro, com ampla pesquisa multiarquivo em diversos países. Nosso interesse aqui é humildemente se juntar a esse esforço, buscando ampliar o olhar para além da fronteira específica do Brasil com o Suriname para a simbologia de ser ela também uma fronteira com a Organização da Cooperação Islâmica.

O Islã praticado por cerca de 15% da população do Suriname, por sua vez, só pode ser compreendido se a análise se amplia mais para a lógica defendida pela História Global, de se tentar entender o mundo para além do Ocidente e do Estado-nação. Fez-se necessário assim dominar minimamente a história colonial holandesa para além da relação metrópole-colônia, mas para a



relação colônia-colônia, pois só assim se apreende a presença de javaneses no Suriname. Ao mesmo tempo, faz-se essencial compreender o contexto por trás da criação da Organização da Cooperação Islâmica, em 1969, a forma como se amplia, as fase por que passa, e a forma – diferenciada – como lida especificamente com seus dois integrantes no Hemisfério Ocidental. O ativismo desta organização em relação ao Suriname em especial é crescente nos últimos anos e vale acompanhar o desenvolvimento. Em que medida essa relação podera servir de retórica ou ações mais práticas da OCI no continente americano?

O Suriname mostra-se um bom objeto de estudo – certamente a ser ampliado em pesquisas futuras – por ser dos poucos em que o componente militar é o preponderante das relações bilaterais. Estas estabeleceram-se desse modo nos anos 1980 ainda, ainda no contexto da Guerra Fria de temores por conta de eventual aproximação do Suriname à Cuba, e assim ainda se mantém em grande parte. Há certamente interesses da indústria de defesa e afins, mas em grande parte as relações têm se dado com o Brasil passando sua *expertise* em ensino militar em diversas esferas. Historicamente essas boas relações vem surtindo efeito, sendo o Brasil tão importante ao país como os EUA e a Holanda. Ocorre, porém, nos últimos tempos um maior ativismo chinês no país, digno de atenção.

No mundo pós-11 de setembro e da chamada Guerra Global ao Terror buscou-se consolidar uma imagem do Islã em grande medida essencializada, no sentido de se evitar mostrar a complexidade, diversidade e mesmo conflitos existentes entre uma população estimada em cerca de 1,5 bilhão de pessoas, consolidando uma imagem bastante negativa do mesmo. No caso brasileiro, mais que acatar de maneira acrítica esse tipo de questão, é válido conhecer melhor as facetas do Islã com que o país tem contato. O caso do Suriname aqui apresentado é um deles e vale entender melhor também o caso da Guiana nesse sentido. Um apanhado geral da presença muçulmana no país seria outro lado importante, articulando as amplas pesquisas já existentes a esse respeito. Assim como uma consolidação do tipo de experiência que sobretudo militares vem tendo em operações de paz, sobretudo como observadores militares, em lugares como Saara Ocidental, Sudão e Chipre.



## Referencias

- AMARAL, Arthur Bernardes do. Para além da Guerra ao Terror? Balanço atual e perspectivas sobre a questão da Tríplice Fronteira. In: ZHEBIT, Alexander; SILVA, Francisco Carlos Teixeira (orgs.). *Neoterrorismo: reflexões e glossário*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009, p. 245-278.
- ARAGÓN, Luis E. Migração Internacional Acumulada na Amazônia. *PAPERS DO NAEA*. Nº 277, Novembro de 2010. pp.3-24
- ARMITAGE, David. *Why politicians need historians*. The Guardian, 7 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/education/2014/oct/07/why-politicians-need-historians>>. Acessado em 14 de Agosto de 2017.
- BADAN, Pusat Statistik. *Sensus Penduduk 2010*. Jakarta, Indonésia. Disponível em: <<http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabel?tid=321&wid=0>> Acessado em 11 de agosto de 2017.
- BECKER, Bertha K.. Geopolítica da Amazônia. *Estud. av. [online]*. 2005, vol.19, n.53 [cited 2017-08-12], pp.71-86.
- CAVLAK, Iuri, Aspectos do desenvolvimento político e econômico da Guayana. In: *Revista Política e Planejamento Regional*. RJ, v. 1, n.1, julho/dezembro 2014, p. 234-256.
- DUARTE, Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas. *Geopolítica das Guianas*. Belo Horizonte: PUC-MG, 2014 (Tese de Doutorado em Geografia).
- FAT, Paul B Tjon Sie. Old Migrants, New Immigration and Anti-Chinese Discourse in Suriname. *Journal of Chinese Overseas*. 5. 2009. pp.153-176.
- HEEMSKERK, Marieke; DUJVES, Celine. *Suriname Migration Profile: A study on emigration from, and immigration into Suriname*. International Organization for Migration (IOM): 2015.
- JUBITHANA-FERNAND, Andrea. International Migration in Suriname. In: ARAGÓN, Luis E. (organizador). *Migração internacional na Pan-Amazônia*. Belém: NAEA/UFPA, 2009. pp.185-204
- KAYAOGU, Turan. *The Organization of Islamic Cooperation: Politics, Problems and Potential*. London/NY: Routledge, 2015.
- RAISG, Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada. *Amazônia sob Pressão*. (Coordenação geral: Beto Ricardo). São Paulo-SP: Instituto Socioambiental, 2012.
- ROSA RIBEIRO, Fernando. A construção da nação (pós-)colonial: África do Sul e Suriname, 1933-1948. *Estudos Afro-Asiáticos*, v. 24, n.3, p. 483-512, 2002.
- PASHA, Mustapha Kamal. *Islam and International Relations. Fractured Worlds*. London/NY: Routledge, 2017.
- PEIXOTO, Fabrícia. Suriname: Itamaraty faz ronda por hospitais para colher informações. In: *BBC Brasil*, 28 de dezembro de 2009. Disponível em:



[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/12/091228\\_suriname\\_ronda\\_fa\\_np.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/12/091228_suriname_ronda_fa_np.shtml) acessado em: 10/08/2017

PORTO, Jadson Luís Rebelo. A condição periférico-estratégica da Amazônia Setentrional: a inserção do Amapá no platô das guianas. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; NASCIMENTO, Durbens (Org's). *Interações Fronteiriças no Platô das Guianas*. Macapá: Editora, 2010. pp.139-210.

PINTO, Paulo Gabriel da Rocha. Imigrantes e convertidos: etnicidade e identidade religiosa nas comunidades muçulmanas no Brasil. In: MONTENEGRO, Silvia & BENLABBAH, Fatiha (Orgs.). *Muçulmanos no Brasil: comunidades, instituições, identidades*. Rosário: Universidad Nacional de Rosario Editora, 2013.

SUBRAHMANYAM, Sanjay. *Em busca das origens da História Global*. Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 30, n. 60., p. 219-240, jan-abr 2017.

VAINFAS, Ronaldo. *Jerusalém Colonial. Judeus portugueses no Brasil holandês*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

VELTMAN, Henrique. *Os Hebraicos da Amazônia*. Marco, 2005. Disponível em: <[http://www.comiteisraelitodoamapa.com.br/sc/upload/files/Os\\_Hebraicos\\_da\\_Amazonia.pdf](http://www.comiteisraelitodoamapa.com.br/sc/upload/files/Os_Hebraicos_da_Amazonia.pdf)>. Acessado em 10 de agosto de 2017.

VISACRO, Alessandro. Inteligência cultural - assunto impositivo na formação do militar moderno e fundamental no estudo de situação: uma abordagem da temática indígena na Amazônia. ***Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares***, Rio de Janeiro, n. 25, jul. 2012. ISSN 2316-4891. Disponível em: <<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/120/142>>. Acesso em: 14 de agosto de 2017.

Recebido em 14 de agosto de 2017.  
Aprovado em 01 de outubro de 2017.



## INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA

**PATRICIA MARA CABRAL VASCONCELLOS**

Professora Adjunta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Rondônia (UNIR). Doutora em Relações Internacionais pela UNB.

**RESUMO:** O objetivo do artigo é discutir as iniciativas de integração e desenvolvimento dos atores subnacionais, na fronteira Brasil-Bolívia, na região do estado de Rondônia, no Brasil e dos Departamentos de Beni e Pando, na Bolívia. Em especial, na última década, os atores subnacionais da região têm intensificado o diálogo, motivados por questões econômicas, sociais e projetos de infraestrutura, além de uma agenda política internacional do governo do estado de Rondônia. Para compreender o fenômeno, a análise pauta-se em pesquisa bibliográfica e documental. De imediato, notam-se as peculiaridades da região na dinâmica da paradiplomacia. Trata-se, tanto do lado brasileiro como boliviano, de regiões amazônicas, com suas fronteiras não priorizadas pelo governo central e que buscam alavancar o processo de desenvolvimento. Neste caso, a atividade política internacional subnacional coloca-se como um reflexo das demandas comunidade fronteiriça. Com isso, conclui-se que a ação desses atores subnacionais, no contexto apresentado, desperta para um repensar sobre a reconfiguração política da região norte e amazônica da América do Sul e suas iniciativas e parcerias com os países vizinhos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil, Bolívia, Integração Fronteiriça.

## INTEGRATION AND DEVELOPMENT IN THE BRAZIL-BOLIVIA BORDER

**ABSTRACT:** The aim of this is to discuss the integration and development initiatives of the subnational actors, in the Brazil-Bolivia border, in the region of the state of Rondônia, in Brazil, and in the Departments of Beni and Pando, Bolivia. In particular, in the last decade, the subnational actors intensified the dialogue, motivated by economic, social and infrastructure projects, in addition to an international political agenda of the state government of Rondônia. To understand the phenomenon, the analysis is based on bibliographical and documentary research. Immediately, the peculiarities of the region are noted in the dynamics of paradiplomacy. Brazil and Bolivia have Amazon borders, borders that are not prioritized by the central government and that seek to leverage the development process. In this case, subnational international political activity stands as a reflection of the demands of the border community. It concludes that the action of these subnational actors, in the presented context, rethinks the political reconfiguration of the North and Amazon region of South America and its initiatives and partnerships with neighboring countries.

**KEYWORDS:** Brazil, Bolivia, border Integration.



## INTRODUÇÃO

No estado de Rondônia, no Brasil e nos Departamentos de Beni e Pando, na Bolívia ouviam-se vozes distantes de vizinhos que não se conheciam. As regiões fronteiriças não dialogavam entre si. O cenário têm se alterado, em especial, na última década. Os atores subnacionais, motivados por questões econômicas, sociais e projetos de infraestrutura, além de uma agenda política internacional do governo do estado de Rondônia, aproximam-se com o objetivo de integrar-se e promover o desenvolvimento da região.

Em termos de diplomacia tradicional, a aproximação política e econômica entre o Brasil e a Bolívia remete ao início do século XX, com a assinatura do Tratado de Petrópolis (1903) e a inauguração da ferrovia Madeira-Mamoré (1912). Posteriormente, intensifica-se com o início do funcionamento do gasoduto GASBOL (1999), sendo seguida pela diplomacia bilateral de fortalecimento do entorno regional promovida pelo governo Lula.

Quanto aos esforços da atividade paradiplomática Brasil-Bolívia é difícil precisar os fatos históricos. São poucos os estudos que abordam a temática na região norte e amazônica. No caso dos dois países, as pesquisas concentram-se na fronteira do estado de Mato Grosso com a Bolívia (Ferreira, 2017; Fernandes, 2015; Oliveira, Silva, 2014) ou nos estudos sobre as cidades-gêmeas Guajará-Mirim e Guayaramerín (Assis, Costa, 2015). Verificando-se esta lacuna, a proposta do artigo é analisar a atuação e as iniciativas de política internacional, dos atores subnacionais, com foco nas regiões do estado de Rondônia (Brasil) dos departamentos de Pando e Beni (Bolívia).

Assim, primeiramente, busca-se compreender o embate teórico em torno do conceito de paradiplomacia, sua formulação e divergências. O intuito é examinar seu significado, abrangência e atores envolvidos de modo a argumentar sobre a importância da atuação subnacional. Vincula-se, desse modo, a paradiplomacia ao desenvolvimento e a participação dos sujeitos políticos na fronteira.

No segundo ponto, destacam-se as peculiaridades da diplomacia na região norte e amazônica do Brasil. Trata-se, tanto do lado brasileiro como boliviano, de regiões ditas isoladas, com suas fronteiras não priorizadas pelo



governo central e que buscam alavancar o processo de desenvolvimento. No caso da fronteira Brasil-Bolívia elencam-se os fatos sociais geradores de debates e de cooperação internacional.

No terceiro ponto, apresentam-se as iniciativas conduzidas pelos atores subnacionais para a integração e desenvolvimento entre os dois países. Estão na pauta da discussão subnacional alternativas para a logística de transporte e rota para as exportações, como a Rodovia do Pacífico e o porto público de Porto Velho. Além de projetos de integração de infraestrutura, medidas na área da educação e da saúde. Assim, nota-se que a política internacional passa compor a agenda dos governos subnacionais da região. A motivação é econômica, mas também, é resultado de uma provocação das demandas sociais que despertam as potencialidades e os desafios da fronteira.

Com isso, conclui-se que a atuação dos atores subnacionais, nesse contexto, desperta para um repensar sobre a reconfiguração política da região norte e amazônica da América do Sul e suas iniciativas e parcerias com os países vizinhos.

## **ENTRE DIPLOMACIA E PARADIPLOMACIA: QUAL O CONCEITO PARA UNIR AS FRONTEIRAS?**

As primeiras proposições para conceituar a atuação dos agentes subnacionais na política internacional foram redigidas por Duchacek (1984, 1990) e Soldatos (1990, 1993). Assim, as abordagens apresentadas pelos dois autores são o ponto inicial das discussões sobre o significado e as implicações do envolvimento, em especial, dos governos subnacionais, na política internacional. Soldatos, por exemplo, define a paradiplomacia como atividades realizadas pelos atores subnacionais que apoiam, complementam ou mesmo desafiam a diplomacia do Estado-Nação (Soldatos; 1990,1993). A partir desta concepção decorrem os dilemas de interpretação quanto aos tipos de ações que podem ser assim compreendidas, bem quanto aos atores passíveis de exercê-las. Neste sentido, um dos pontos de debate versa sobre a



incorporação ou não de atores não governamentais, como as instituições privadas, nessa formulação (Aguirre, 1990).

No Brasil, os conceitos utilizados para melhor caracterizar a atuação internacional subnacional são: diplomacia federativa (Bogéa, 2002) e cooperação internacional federativa (Rodrigues, 2008; Miklos, 2010). Meireles (2016) inclusive indica uma mudança de postura do governo federal com relação à atuação internacional dos governos subnacionais, com base nos dois conceitos. A distinção, segundo o autor, faz-se na esfera do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, em que a definição de diplomacia federativa indicava uma coordenação e controle sobre as ações subnacionais, enquanto que, o termo cooperação internacional, adotado pelo governo do presidente Lula, preconizava um incentivo a este tipo de atuação.

Recorda-se que no Brasil a prerrogativa da diplomacia é da União, conforme afirma o artigo 21 da Constituição Federal “Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais...”. Houve uma proposta de reforma na lei para formalizar a atuação dos atores subnacionais - a Proposta de Emenda Constitucional n. 475 de 2005, todavia, não foi aprovada. Se por um lado, limita possibilidades formais de atuação internacional, por outro, não impede que acordos não formais expressem verdadeiras intenções e apontem os caminhos que devem ser seguidos.

Independente da divergência sobre o significado conceitual de paradiplomacia ou mesmo sobre o melhor conceito a ser designado, um ponto deve servir de elo para a atuação dos atores nacionais e subnacionais, da diplomacia e da paradiplomacia, qual seja, ser uma proposta de unir as fronteiras e promover o desenvolvimento.

Destarte, de forma geral, compartilha-se do entendimento que a paradiplomacia é uma ação política internacional promovida pelos atores subnacionais, caracterizada por contatos formais e informais, permanente ou provisório, seja no âmbito público ou privado (Prieto, 2004). Assim, a atuação subnacional ganha espaço, importa e deve ser considerada por pelo menos três razões.





Primeiro, a paradiplomacia pode desvencilhar-se de dilemas enfrentados pela política externa e seus agentes tradicionais. De forma complementar, outro modo de ponderar sobre a questão é alegar que a diplomacia e a paradiplomacia possuem, embora não necessariamente, esferas de atuação distintas, sem que isto venha a inferir um aspecto negativo. Devido a este motivo, as ações de política internacional subnacional não seriam, obrigatoriamente, prejudicadas diante de um impasse, momentâneo, na política externa do Estado-nação. Há uma interpretação recorrente que aponta para a distinção nas esferas de atuação diferenciando-as entre high politics<sup>1</sup> (diplomacia) e low politics<sup>2</sup> (paradiplomacia). Kincaid (1990) discute a percepção negativa presente nesta distinção. Segundo o autor, os termos tendem a um sentido comparativo e oposicionista que implica em superioridade ou inferioridade sobre a condução das políticas. A visão assim postulada não colabora para o entendimento do que ocorre na prática e com a agenda internacional pós Guerra Fria.

Cornetet (2014) ao analisar as hipóteses pelas quais teria ocorrido a diminuição das viagens presidenciais no governo Dilma para a América do Sul, cita o caso das relações Brasil-Bolívia e afirma:

O impasse do asilo do senador boliviano Pinto Molina na embaixada brasileira e a prisão de torcedores brasileiros na Bolívia podem ser responsáveis pela incoerência de visitas da presidente a esse vizinho até a atualidade, colaborando para a redução do total de viagens à América do Sul (Cornetet, 2014 p. 16).

Impasses como o relatado pelo autor, dificilmente freariam ou impediriam as tratativas no âmbito da integração fronteiriça dialogada pelos atores subnacionais. A preocupação e o enfoque das relações políticas, na região Rondônia, Beni e Pando, por exemplo, é outro. A atividade paradiplomática é direcionada para questões que afetam mais diretamente a realidade da população local. Por este prisma, desdobra-se o segundo motivo pelo qual se reconhece o mérito das relações subnacionais. Estas contemplam iniciativas pensadas localmente, descentralizando a ação do Estado-nação. Para

---

<sup>1</sup> Referem-se principalmente a questões de segurança e defesa.

<sup>2</sup> Relativo a políticas econômicas, culturais e sociais. Eram entendidas como políticas de segundo plano na temática internacional.



além, abre-se um espaço para revisar outra prerrogativa importante que é o discurso do desenvolvimento.

Autores como Amaro (2003) e Ribeiro (2008) destacam como o desenvolvimento é um conceito em constante transformação por conter em si visões de mundo que comportam elementos de poder e desejos de transformação da sociedade. Trata-se, também, de uma disputa política entre formulações debatidas de baixo para cima ou criadas de cima para baixo. Ao descentralizar as ações do Estado, a paradiplomacia insere uma nova esfera política de participação.

Por fim, a terceira razão refere-se à incorporação de uma diversidade de atores nas proposições da política externa. Fato que intensifica a relação das pessoas em rede e amplifica a percepção sobre o espaço temporal. Também se visualiza uma dinâmica de funcionamento em rede das instituições. Tal fato alia-se a visão anteriormente apresentada. O consenso sobre o desenvolvimento só se concretiza quando o maior número possível de atores é envolvido no debate. Em outras palavras, só é possível com uma multiplicidade de protagonistas (governos subnacionais, cidades, empresas, sindicatos, universidades, movimentos sociais).

Com isso, qual a relação entre paradiplomacia e os sujeitos políticos na fronteira? Em especial, nas fronteiras a paradiplomacia encontra espaço para ser vivida como que naturalmente, com uma mescla de identidades e de desejos nacionais que se tornam objetivos comuns. Na fronteira norte do Brasil, em Rondônia, a percepção de um lugar vazio ou de distanciamento do outro pela linha divisória parece ser superada a cada dia para que os sujeitos participem da política, nacional e internacional, repensando suas potencialidades regionais.

### **NAS FRONTEIRAS DO NORTE, NAS FRONTEIRAS BRASIL-BOLIVIA.**

No Brasil, o envolvimento dos atores subnacionais na política internacional ocorre, em especial, na década de 80, com o período de redemocratização do país. Segundo Nunes (2005), os primeiros estados



brasileiros a criar organismos de relações internacionais foram o Rio de Janeiro (1983) e o Rio Grande do Sul (1987).

De certa forma, a realidade sócio-política da região norte e amazônica do Brasil comporta uma realidade diferenciada que tornou a política subnacional de cooperação internacional mais tardia. Primeiro, pelo distanciamento da região com o centro político e com o sul do país (região de maior desenvolvimento se considerado o Produto Interno Bruto do estado<sup>3</sup>). Assim, a proposta era, na década de 70 e 80, de primeiro integrar a região norte ao restante do país. Fator adicional é que a formação dos estados também ocorre mais tardiamente. O estado de Rondônia, por exemplo, somente foi instituído como estado em 4 de janeiro de 1982<sup>4</sup>, enquanto o Acre foi elevado a categoria de estado em 1962 e Roraima, em 1988. Por último, havia a visão de que as fronteiras eram espaços vazios (Coelho, 1992), o que contribuiu para que a política internacional fosse percebida no âmbito dos governos subnacionais somente no início desse século.

Por outro lado, o processo de globalização e integração regional, conduzido a partir dos anos 90, cria uma conjuntura motivadora para a cooperação internacional, em especial, entre as regiões fronteiriças. Dessa forma, Gomes Filho e Vaz (2008) ao analisarem a paradiplomacia na Amazônia brasileira afirmam que:

Assim, o processo de atuação internacional dos Estados federados brasileiros, incipiente até um passado recente, evoluiu em ritmo bastante acelerado ao longo da última década do século XX, transformando-se de tal forma que, atualmente, não há sequer uma unidade da federação brasileira alheia à dinâmica das relações com o meio internacional (Gomes Filho e Vaz, 2008, p. 159)

Quando se trata das fronteiras entre o Brasil e a Bolívia, o fato marcante é o Tratado de Petrópolis (1903). O acordo é resultado de um conflito territorial ocorrido durante o ciclo da borracha (1887-1890), no qual os seringueiros

---

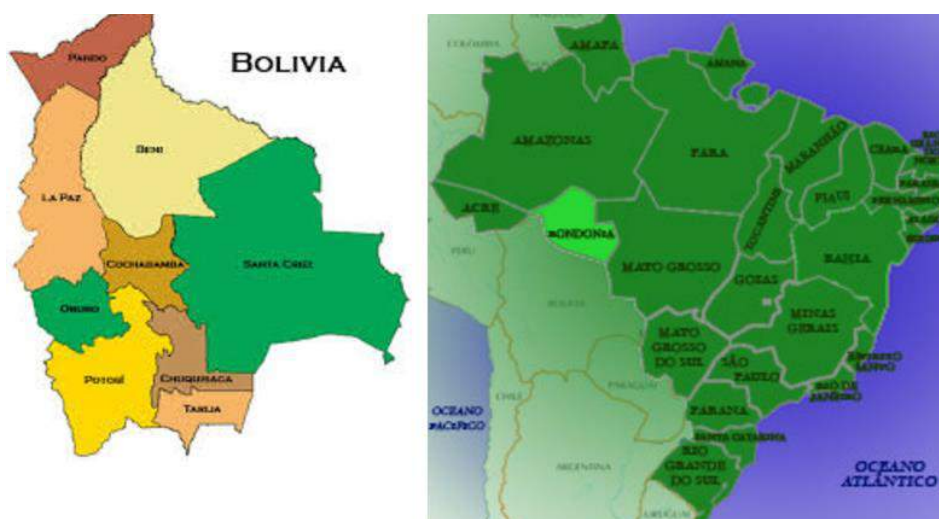
<sup>3</sup> Os estados mais ricos do Brasil, conforme dados do IBGE de 2014, são: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná,

<sup>4</sup> Anteriormente denomina-se Território Federal do Guaporé, criado em 1943, passando a Território Federal de Rondônia, em 1956. Ver:

brasileiros invadiram o território boliviano. A solução foi uma permuta. A Bolívia cedeu o território do Acre e o Brasil comprometeu-se a pagar uma indenização no valor de 2 milhões de libras esterlinas e construir a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, para escoar a produção boliviana (Brasil, 1903). Segundo Fifer (1996), o ciclo de exploração da borracha pode ser entendido como um momento de exceção na visão de isolamento e distanciamento dessas fronteiras. Como dito, a intensificação das relações fronteiriças ocorre a partir dos anos 90.

O Brasil tem uma fronteira de 3.126 km com a Bolívia, sendo que a maior parte dela, 1.342km, faz divisa com o Rondônia<sup>5</sup>. Rondônia, por sua vez, faz divisa com três departamentos bolivianos, Pando, Beni e Santa Cruz (figura 1).

Figura 1: Departamentos da Bolívia e Fronteira Brasil-Bolívia.



Fonte: Feelgrafix (online); Historicizando o Espaço (online)<sup>6</sup>

A Bolívia é um país de gestão econômica considerada boa ao apresentar uma taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto de 5,1%, no período de 2006 a 2014 (Cunha Filho, 2016). O crescimento do país, no entanto, ainda é marcado pela desigualdade econômica entre os Departamentos. De acordo com Luigi (2009), uma realidade histórica e socialmente construída.

<sup>5</sup> A Bolívia possui 618km de fronteira com o Acre, 780 Km com o Mato Grosso e 386km com Mato Grosso do Sul.

<sup>6</sup> Imagens retiradas da página da internet. Não há menção de autoria nas imagens.



Os departamentos de Beni, Pando e Santa Cruz localizam-se na região de planície, denominada medialuna. Como um parâmetro para verificar o desenvolvimento social desigual, aponta-se a pesquisa relatada por Wanderley (2017). Nela, os índices mais altos de necessidades básicas insatisfeitas (NBI) são apresentadas pelos departamentos de Potosí (59,7%), Pando (58,8%) e Beni (56,4%).

Em reunião com o governador de Rondônia, Confúcio Moura, em dezembro de 2016, senadores do departamento de Pando reafirmaram a persistência do distanciamento com o governo central de seu país. Segundo relato do setor de comunicação do governo de Rondônia, “os senadores Fernando Ferreira Becerra e Eliana Mercier disseram a Confúcio Moura que interessa estabelecer trabalho conjunto para fortalecer a fronteira boliviana, que, admitiram, é carente e está praticamente isolada do restante do país” (SECOM, 2016).

Qual a dependência da conjuntura e da vontade política para que ocorra a integração? A intenção de aproximar Brasil e Bolívia remete às declarações assinadas na década de 90 que, na conjuntura atual, foram reforçadas pelo instrumento denominado de Declaração de Irmandade ou Mesa Permanente de Integração Regional, no exemplo, pactuado entre Rondônia e Beni<sup>7</sup>. O trecho a seguir é de mensagem encaminhada pelo governador Confúcio Moura, em dezembro de 2015, à Assembleia Legislativa do estado explicitando os objetivos da Mesa de Irmandade.

[...] com a finalidade de dar prosseguimento às declarações realizadas em conjunto pelos ex-Presidentes Senhor José Sarney e Senhor Victor Paz Estenssoro, assinadas em 2 de agosto de 1988, nas quais os mandatários reiteraram propósitos e princípios consagrados nas Cartas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, bem como pôr em prática o estabelecido na Ata do Encontro de San Joaquim, em 31 de maio de 1989 e dar efetividade as tratativas bilaterais do Comitê de Fronteira – Guajará-Mirim/Guayaramerin, tendo ainda como propósito consolidar as relações mais fluidas e efetivas, através de uma visão compartilhada, orientada a consolidar as políticas públicas de estratégias nacionais de interesses regionais por meio de uma forma de relação horizontal e transversal, em que os mandatários do Estados de Rondônia e do Departamento Autônomo do Beni, por

<sup>7</sup> Instrumento similar é acordado, também, com o Departamento de Pando e será apresentado adiante.



meio da Mesa Permanente de Integração Regional Rondônia/Beni, auxiliados pelas MESAS TÉCNICAS TEMÁTICAS, implementarão as agendas estabelecidas em reuniões do Comitê de Fronteira Guajará-Mirim/Guayaramerin e tendo como prioridade a agenda estabelecida no II Encontro entre os Governos de Rondônia e do Beni [...] (Rondônia, 2015)

Isto demonstra que a diplomacia realizada pelos agentes subnacionais não é descolada ou paralela à realizada pelos agentes tradicionais. Trata-se de uma política concomitante, conjunta, ainda que os agentes diplomáticos tradicionais não estejam a todo o momento, participando das esferas de negociação.

Gomes Filho (2011) relata que durante os mandatos dos governadores Valdir Raupp (1995-1998) e José Bianco (1999-2002) não houve nenhum fomento a atividade internacional do estado. Somente os problemas fronteiriços pontuais foram objeto de tratativa. Para o autor, foi no governo de Ivo Cassol (2003-2010) que o estado de Rondônia incorpora a dimensão internacional na agenda política (Gomes Filho, 2011, p. 211). As ações promovidas pelo estado vinculavam-se a uma agenda de exportação de produtos do estado, em especial, a carne bovina. Assim, foram promovidos encontros internacionais, como uma missão ao Peru, em 2007, para viabilizar a exportação através da Rodovia do Pacífico, bem como acordos para promover a sanidade animal nas fronteiras com a Bolívia em 2003<sup>8</sup>. Nota-se através da pesquisa realizada por Gomes Filho (2011) que as iniciativas subnacionais tinham como foco atividades para a exportação de um produto específico (carne) por meio do qual se intentava promover o desenvolvimento produtivo da região.

No governo de Confúcio Moura (2010-2014 e 2014-atual), em especial, na atual gestão com o vice-governador Daniel Pereira (2014-atual), a dimensão da integração regional com interlocução de atores subnacionais as relações internacionais não é motivada somente por aspectos econômicos, mas também sociais e culturais. Assim, no intuito de fomentar a aproximação o governo de Rondônia celebrou juntamente com os Departamentos do Beni (Rondônia, 2015)

---

<sup>8</sup> Memorando de Entendimento com as autoridades sanitárias da fronteira boliviana, em 27 de março de 2003. (Gomes Filho, 2011, p. 211).



e Pando (Rondônia, 2017) a Declaração de Irmandade, citada anteriormente. O objetivo é estabelecer metas e prioridades para conduzir o processo de integração e desenvolvimento entre as regiões. Entre os membros que compõem o acordo - responsáveis pelos debates e propostas - estão os governos do respectivo estado ou departamento, secretários estaduais ou departamentais das áreas de planejamento, agricultura, meio ambiente, saúde e educação, bem como representantes das universidades (Universidade Federal de Rondônia, Universidade Autónoma do Beni e Universidade Amazônica de Pando).

As discussões realizadas pela Mesa, segundo o secretário da Mesa de Irmandade Rondônia-Beni, Helder Risler, foram levadas ao Itamaraty que teria incorporado à agenda regional na representação da diplomacia clássica (Folha Rondoniense, 2016).

Reunir todos os atores mencionados para encaminhamento da pauta da integração e do desenvolvimento é de caráter essencialmente positivo. Contudo, a agenda é ampla. Da análise das atas das reuniões do Comitê de Integração Fronteiriça Guajará-Mirim/Guayaramerín, de 2013 e 2016, pode-se citar os seguintes pontos: cooperação internacional para o combate ao tráfico de drogas, armas, lavagem de dinheiro e crime organizado, bem como furtos e roubos de veículos. Complementarmente, há a necessidade de pensar uma maior integração entre a Polícia Rodoviária Federal e as Forças Armadas com aprimoramento da inteligência policial. Outro órgão que precisa estar interligado para o controle fronteiro é a receita federal. Como demanda da área do comércio e empresarial, tem-se a proposta de viabilizar a navegação no rio Madeira, ou seja, preparar tecnicamente o rio para a navegação e a possibilidade de internacionalização do aeroporto governador Jorge Teixeira, em Porto Velho. No campo social e educacional, frisam-se as demandas para o ensino bilíngue (português e espanhol), o estudo sobre a viabilidade de acordos para o cidadão de fronteira (trabalho e residência) e a possibilidade de tratamento médico em Rondônia, por exemplo, para os moradores das áreas fronteiriças. Além de temáticas relacionadas à migração.

Há, certamente, um longo caminho para que a experiência paradiplomática entre Rondônia, Beni e Pando consiga cumprir com seus



propósitos. Todavia, já é possível perceber o empoderamento dos atores subnacionais, o que fortalece a busca pela integração e pelo desenvolvimento.

## **RONDÔNIA, BENI E PANDO NA BUSCA POR INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.**

Nos entendimentos paradiplomáticos e na busca por integração e desenvolvimento de Rondônia, Beni e Pando, quatro temáticas destacam-se. Primeiro, comércio e logística de exportação. Segundo, projetos de infraestrutura e integração energética. Terceiro, questões sociais e, por fim, a área da educação. Cada um dos pontos revela quais são as problemáticas e como conjugam-se os interesses dos atores envolvidos. A seguir, a proposta é pormenorizar as iniciativas, elencando elos de resistência, acertos e erros das propostas.

Na temática de comércio e logística de transporte, destacam-se os esforços de gestão política e diplomática para a construção da Rodovia do Pacífico. A estrada, na atualidade, já construída, liga a região norte do Brasil aos portos de Matarani e Ilo, no Peru, apresentando-se como uma saída para o Pacífico e como uma rota para a exportação dos produtos brasileiros e bolivianos. Considerada um dos projetos-chave da integração Brasil-Peru, inserida no conjunto de obras da Iniciativa de Integração de Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), foi construída no período entre 2003 a 2010. Contudo, após a conclusão da obra, verifica-se que a burocracia e as dificuldades inerentes ao trecho dos Andes para cargas de grande porte não viabilizaram a exportação por este trajeto. Assim, o intercâmbio comercial não ocorre e um dos elos da integração fronteiriça fica comprometido, permanecendo o isolamento.

Zanini (2017) descreve essa realidade em sua pesquisa e visita ao Peru. Em Puerto Maldonado entrevista José Valdir, acreano que importa comida do Brasil para vender naquela cidade. No relato da fala do entrevistado tem-se que: “Apesar de a logística de transporte ter melhorado muito, ele diz que ainda sofre com a burocracia na alfandega. Nem todas as carretas têm a documentação





exigida para atravessar a fronteira, e obtê-la é um processo demorado e custoso” (Zanini, 2017, p.1747)

Além da burocracia Zanini (2017) questiona-se por que o novo caminho da soja tornou-se um fracasso. A resposta do autor revela-se na explicação dada por Marc Dourojeanni, criador da ONG ProNaturaleza:

Caminhões de soja pesam de 60 a 70 toneladas, e para eles subir a cordilheira é um suplício, quando não uma impossibilidade. Gasta-se combustível, freio e exige-se perícia incomum dos caminhoneiros. O risco de acidentes é enorme, e o esforço simplesmente não vale a pena. Tive dó de motoristas de caminhões de médio porte com os quais cruzei em diversos pontos da estrada, trafegando a não mais de 20km/h por longos trechos (Zanini, 2017, p. 1575)

Ainda de acordo com o relatado por Zanini (2017), em um trecho entre o Centro-Oeste brasileiro e o porto de Xangai, na China o tempo economizado na rota peruana seria somente de quatro dias se comparada ao caminho tradicional<sup>9</sup>. Diante das dificuldades da estrada, conforme descrito acima e demais riscos associados, a economia em tempo e frete não seriam atrativos.

O desejo e a expectativa de que a Rodovia do Pacífico fosse um elo de integração e fomentasse a economia da região estava presente na sociedade rondoniense desde a década de 90. A obra de Miguel de Souza, “A saída para o Pacífico” de 1993, descreve a mobilização de empresários e políticos para demonstrar a viabilidade e a importância da rota. Souza (1993) narra a organização e a viagem realizada pela Caravana de Integração Brasil-Peru-Bolívia que partindo de Porto velho vai até os portos de Illo e Matari no Peru, retornando pela Bolívia. A Caravana foi organizada pela Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (Fiero) e era composta por empresários, políticos e jornalistas. O intuito era conhecer e comprovar a viabilidade do trajeto.

No sentido da integração fronteiriça, a Carta de Rondônia, de 20 de setembro de 1990, pode ser interpretada como uma ação no sentido da paradiplomacia conduzida pelos empresários do estado de Rondônia. A Carta

---

<sup>9</sup> Trajeto de exportação através do Porto de Santos, Brasil.



afirma como um de seus objetivos “convocar a comunidade latino-americana e seus governos para um trabalho conjunto, visando a integração de suas comunidades. (Carta de Rondônia apud Souza, 1993, p.199-200). A proposta de trabalho conjunto insere a visão de uma coordenação para as relações internacionais.

O subaproveitamento da Rodovia do Pacífico para a exportação de carga pesada, no entanto, não deve ser vista como uma novidade. Amayo (2005) lamenta que a rota para unir o Brasil ao Pacífico tenha sido uma estrada, pois visualizava tal qual Euclides da Cunha que a união através de uma ferrovia era a melhor opção.

Como alternativa a “Saída do Pacífico”, na lógica de ação dos agentes subnacionais, empresários brasileiros e bolivianos, bem como representantes políticos de Rondônia e Beni, perceberam que revitalizar o escoamento da produção pelo porto de Porto Velho poderia atender aos anseios de comércio e exportação da de produtos da região de Rondônia, Bolívia (especialmente, Pando e Beni), Acre e Peru. As exportações realizar-se-iam via porto público de Porto Velho, o único alfandegado<sup>10</sup> da região Norte. A rota segue a lógica da exportação prevista durante o ciclo da borracha, todavia, via rodovia (não ferrovia) e, posteriormente, escoamento pelo rio Madeira (hidrovia Madeira-Amazonas). A experiência da empresa Rio Yata atesta a redução de tempo e custo.

La diferencia en tiempo y costo obtenida por compañía Río Yata es alentadora. El despacho desde Guayaramerín vía Arica (Chile) hasta Francia le tomó de 70 a 75 días y pagó \$us 246 por metro cúbico transportado. Por Porto Velho, desde el mismo punto de partida y al mismo destino, demoró entre 33 y 35 días e invirtió \$us 196 por metro cúbico transportado. (El Deber, 2017).

Os diálogos para a viabilidade da exportação por Porto Velho reuniu esforços do governo de Rondônia, da Sociedade de Portos e Hidrovias do

<sup>10</sup> Significa que atende aos requisitos da Receita Federal do Brasil (RFB), apto para promover os despachos aduaneiros e armazenar receber mercadorias de importação e para exportação.



Estado de Rondônia (Soph) e de setores empresariais capitaneados pela BDX Florestas<sup>11</sup>.

A possibilidade de redução de custos e tempo pela utilização do porto de Porto Velho também atende as expectativas bolivianas, conforme descreve a declaração do deputado de GUayaramerín, departamento de Beni, Fruto Ruiz Mama transcrito a seguir.

o deputado informou que a Câmara de Comércio Boliviano leva até 40 dias para disponibilizar o documento para o exportador. “Quem atua com exportação, um dia é muita coisa, imagina reduzir esse prazo para apenas 10 dias que é tempo determinado para liberação do documento ao transportar a mercadoria por Rondônia. Temos uma dificuldade logística de escoamento da produção, em que pese os portos do Chile, Argentina e Peru além de distantes, risco de acidentes nas estradas que são de difícil acesso, acarretam na elevação do custo dos nossos produtos e perdemos espaço para concorrentes internacionais”, afirmou Fruto Ruiz. (Folha Rondoniense, 2016)

A primeira carga de madeira da Bolívia exportada pelo porto público de Porto Velho foi destinada a Antuérpia, na Bélgica, em março de 2017. (SECOM, 2017).

Entre acertos e erros é interessante notar a mobilização dos agentes subnacionais em termos de política internacional e comércio exterior. A perspectiva econômica demonstra ser o polo propulsor da integração regional. Contudo, não deve ser o único. Na logística do comércio internacional, dos grandes carregamentos, deve haver um espaço que contemple a lógica de preservação da Amazônia e do pequeno produtor.

Com relação aos projetos de infraestrutura, dois estão em pauta para execução e em discussão com a comunidade fronteiriça. Primeiro, a ponte sobre o Rio Mamoré, ou seja, a ponte que une as cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerín. O acordo para construção da ponte foi firmado em fevereiro de 2007. O projeto executivo está aprovado, mas ainda não há liberação dos

---

<sup>11</sup> A BDX Florestas é uma empresa de serviços de logísticas e transporte com escritório sede em Porto Velho – RO.



recursos para realização da obra. (Guajará-Mirim, 2016). Nota-se que o trâmite do processo é longo. Desde o momento da assinatura do acordo já se passaram dez anos. Mesmo com a organização dos atores subnacionais, com pressão local e regional, há a dependência de pareceres técnicos e recursos.

Segundo, a hidrelétrica binacional de Guajará-Mirim, entre Brasil e Bolívia, com capacidade instalada de 3 mil MW e investimento estimado em R\$ 15 bi. O acordo para os estudos de viabilidade foi firmado em 7 de novembro de 2016 (Portal Brasil, 2016).

Nesse caso, se por um lado, os entendimentos avançam, por outro os questionamentos também. A preocupação é com os impactos sociais e ambientais do empreendimento. A título de comparação, na esteira do desenvolvimento e da integração energética, há de se recordar a enchente histórica do rio Madeira, em 2014, originada, segundo especialistas, pelo reservatório e pelas modificações do leito do rio produzidas pela construção das usinas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia (Milanez, 2014). A enchente provocou danos na Bolívia - 60 pessoas morreram devido a alagamentos e deslizamentos de terra e 130 mil cabeças de gado morreram no departamento de Cochabamba, Beni e Santa Cruz (NewsRondônia, 2014). A região mais atingida foi próximo ao local em que está previsto a construção da UHE de Cachuela Esperança.

Os impactos da construção da usina do Madeira são vivenciados e de conhecimento da população ribeirinha. Neste sentido, soam como um alerta e um ponto de tensão para a execução de novos projetos, como a hidrelétrica Cachoeira Esperança, tanto para brasileiros, quanto bolivianos. De tal modo, surge o questionamento do quanto os grandes projetos refletem em desenvolvimento para região.

Na temática social, destaca-se na área da saúde a proposta do barco hospital. A ideia foi de transformar um barco em um posto de atendimento de saúde, com o objetivo de atender os ribeirinhos residentes na fronteira, prestando os serviços tanto para a população brasileira quanto para a boliviana. A proposta contou com o apoio da atuação das Forças Armadas binacionais e por meio do decreto n.21.132 de 12/08/2016, no âmbito da Secretaria da Saúde



do Estado de Rondônia começou a ser executado como Unidade de Saúde Social Fluvial – USSF – Walter Bartolo.

A iniciativa foi dialogada com o governo boliviano, por meio do Departamento de Beni, que em contrapartida se comprometeu a:

fornecer dois médicos clínico-geral; dois enfermeiros, dois técnicos em enfermagem; dois técnicos administrativos, bem como marinheiros e membros da tripulação e equipe de ação social na mesma proporção ofertada pelo Governo de Rondônia. Contribuirá, ainda, na participação quanto ao fornecimento de insumos e medicamentos a serem utilizados na embarcação, além da alimentação e combustível. (Rondônia, 2016)

Observa-se que o acordo firmado por atores subnacionais visa a atender uma necessidade da população ribeirinha, no entanto, Pêgo (2017) relata uma preocupação com a execução do projeto derivado da novidade e da insegurança jurídica contida no exercício da paradiplomacia. Os levantamentos apontados pelo autor são, por exemplo, “qual será o regime de contratação e a segurança jurídica relacionada aos aspectos laborais, para atuação dos agentes de saúde de ambos os países? Como será a repartição dos custos de operação, inclusive da aquisição de medicamentos etc.?” (Pêgo, 2017, p. 53). Assim, a cooperação internacional apresenta problemáticas normativas e burocráticas que precisam de um acompanhamento do Estado-nação.

Na área da educação ocorre a aproximação entre a Universidade Federal de Rondônia (Unir) e duas universidades da região de fronteira, a Universidade Autônoma de Beni “José Ballivian” (UAB), localizada na cidade de Guayaramerin e a Universidade Amazônica de Pando (UAP), localizada na cidade de Cobija. A UAB e a Unir assinaram em 4 de julho de 2017 um protocolo de intenções que objetiva fomentar a cooperação técnica, científica, educacional e cultural entre as instituições (Unir, 2017) Similarmente, em 4 de agosto de 2017 foi assinado, também, um protocolo de intenções entre a Unir a UAP.

No que concerne as Universidades, a principal demanda está vinculada a cooperação frente aos cursos de medicina ofertados nos departamentos de



Pando e Beni<sup>12</sup>. A oferta do curso de medicina com valores mais baratos do que em território brasileiro é um atrativo<sup>13</sup>. Assim, o número de acadêmicos brasileiros que cruzam a fronteira para estudar medicina é expressivo. Na UAP, por exemplo, no ano de 2017, a universidade possui 587 acadêmicos brasileiros na universidade boliviana, dos quais 549 cursam medicina<sup>14</sup>. No entanto, a revalidação do diploma do Brasil tem sido um problema, bem como a possibilidade de concluir ou complementar os estudos no Brasil.

Outra demanda entre as universidades é pela cooperação para realizar programas de pós-graduação, além de intercâmbio de acadêmicos, professores e pesquisadores. Não há dúvidas que aproximar as instituições de ensino e pesquisa é uma forma de disseminar o conhecimento e apropriar-se criticamente da realidade regional.

De forma geral, as iniciativas apontadas revelam a participação dos atores subnacionais na política internacional. São propostas de integração e desenvolvimento com motivação econômica, mas também com preocupação social. Assim, o diálogo contribui para a formação de uma identidade nacional e fronteiriça que facilita o processo de cooperação. De fato, a fronteira Rondônia, Beni e Pando percebe que pode unir-se ao seu vizinho para superar desafios e criar potencialidades de inserção regional e internacional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na busca pelo desenvolvimento e pela integração além-fronteiras, os sujeitos políticos são desafiados a compreender o novo, a entender o outro e, assim, dialogar e problematizar sua realidade. Para Rondônia, Beni e Pando o fato de descentralizarem as ações do Estado-Nação significa que se reconhecem como centros de irradiação de poder e tomada de decisões. Parte

---

<sup>12</sup> , Na UAB o curso de medicina é ofertado desde 2015. Ver: Universidad del Beni abre Carrera de Medicina en Guayaramerín. Disponível em: <<http://www.boliviaentusmanos.com/noticias/bolivia/152460/universidad-del-beni-abre-carrera-de-medicina-en-guayaramerin.html>>. Acesso em 4 jul. 2017.

<sup>13</sup> Ver: Bolívia oferece curso de medicina a R\$ 700 na fronteira com o Acre. Disponível em: <<http://www.fatimanews.com.br/brasil/bolivia-oferece-curso-de-medicina-a-r-700-na-fronteira-com-o-acre/163910/>>. Acesso em 2 jul.2017.

<sup>14</sup> Informação fornecida pelo Prof. Lizardo da Universidade Autónoma de Pando, em 4 jul. 2017.



da percepção de ser sujeito histórico. A atuação dos atores subnacionais é uma estratégia para acelerar os desafios impostos pelo mundo integrado.

Assim, não partir do pressuposto de que as fronteiras amazônicas são um espaço inferiorizado, desperta para um repensar da configuração política da região. A iniciativa paradiplomática na região amazônica, em especial Rondônia, é recente. Desse modo, o que se visualiza é uma primeira experiência com resultados e objetivos a cumprir. No entanto, é certo que a região da fronteira Brasil-Bolívia despertou para a nova configuração internacional e para a cooperação internacional.

O governo de Rondônia, inclusive, propõe-se a acordos internacionais com países não vinculados a dinâmica regional, como comprova a visita oficial à Coréia do Sul, do vice-governador Daniel Pereira, em 31 de julho de 2017. O intuito da visita foi estreitar a relação comercial entre os dois países. Na ocasião, apresentou-se o setor produtivo do estado e buscaram-se parcerias no setor de tecnologia para aprimoramento do serviço público.

No caso de Rondônia, nota-se um novo impulso da paradiplomacia durante o mandato do governador Confúcio Moura. Neste caso, pergunta-se, diante de novas eleições o quanto a mudança de governo pode impactar na paradiplomacia? É o vínculo internacional uma obrigatoriedade ou uma escolha do governante? O quanto Rondônia demanda por iniciativas de integração internacional? Tais questões servem para estimular as pesquisas e reunir informações ou desenvolver ações que correspondam aos desafios da cooperação.

Para a integração Rondônia, Beni e Pando sugere-se, por exemplo, a necessidade de sistematizar informações sobre as cidades vizinhas, de fortalecer os comitês de fronteira, de aproximar o interesse político da sociedade pelos temas de política externa, de divulgar e ter um canal de diálogo da sociedade com uma assessoria de relações internacionais do estado e estabelecer um fórum de discussão permanente sobre a expansão do capitalismo e a defesa dos arranjos sociais e produtivos locais.

Em linhas gerais, a paradiplomacia deve caminhar juntamente com uma proposta de desenvolvimento que englobe o econômico, o político, o social, o cultural, os direitos humanos e a dignidade humana.



## REFERÊNCIAS

AMARO, R.R. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria », *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], 4 | 2003.

AMAYO, Enrique. *O impacto da globalização na Amazônia e no Pacífico Sul-americano*. Trabalho apresentado no Simpósio Internacional “Globalização—Análise Comparativa a partir da Perspectiva Local e Regional”. – São Paulo, SP, 4 de março de 2004.

ASSIS, Magno Ferreira; COSTA, Meridiana Soares da. *Moradores da Fronteira: um Estudo sobre a Migração de Bolivianos em Guajará-mirim*. Pesquisa apresentada no XI Enanpege (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia), Presidente Prudente, SP: outubro de 2015.

BOGEA FILHO, Antenor. *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados Nacionais*. Tese (Trabalho final em Diplomacia, XLII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2001.

BRASIL. [CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988](#). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 4 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Limite entre o Brasil e a Bolívia*. 17 de novembro de 1903. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1903/b\\_60/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1903/b_60/)>. Acessado em 7 julho de 2017.

COELHO, Pedro Motta Pinto. *Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1992.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*. v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/viewFile/47628/30012>>. Acessado em: 10 de outubro de 2016.

COSTA, Gustavo Villela Lima da. O muro invisível A nacionalidade como discurso reificado na fronteira Brasil-Bolívia. *Tempo soc.* [online]. 2013, vol.25, n.2, pp.141-156.

CUNHA FILHO, Clayton M. Uma Década de ‘Proceso de Cambio’: Balanço e Perspectivas. IN: CUNHA FILHO, Clayton M; Viana, João Paulo S. L. *A Bolívia no Século XXI: Estado Plurinacional, mudança de elites e (pluri)nacionalismo*. 1.ed. Curitiba: Appris, 2016.

DUCHACEK. Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

DUCHACEK. Ivo D. Multicommunal and bicommunal polities and their international relations. In: \_\_\_\_\_. et al. (Eds.). *Perforated sovereignties and international relations: trans-sovereign contacts of subnational governments*. Connecticut: Greenwood Press, 1988.





EL DEBER. *Empresarios y la ABT redescubren otra salida al mar*. 16/07/2017 Disponível em: <<http://www.eldeber.com.bo/economia/Los-empresarios-bolivianos-y-la-ABT-redescubren-otra-salida-al-mar-20170715-0053.html>>. Acessado em 17 de julho de 2017.

FERNANDES, Roberto Mauro da Silva. Cotidiano Fronteiriço versus Deliberações de Estado: Aniquilamento de Classe e Desentrosamento(s) de Governança na Zona de Fronteira Brasil/Bolívia. *Revista Pegada* – vol. 16, n.1. julho/2015.

FERREIRA, Evaldo. A Relação entre Cidades-irmãs na Faixa de Fronteira: o Caso de Cáceres – Mato Grosso/Brasil e San Matías – Bolívia. *Caminhos de Geografia Uberlândia* v. 18, n. 62 Junho/2017 p. 87–103.

FIFER, Valerie. Bolivia's boundary with Brazil: a century of evolution. *The geographical review*. V.132, N°3, 1966: 360-372. Disponível em:< [https://www.jstor.org/stable/1793878?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1793878?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acessado em 4 de junho de 2017.

FOLHA RONDONIENSE. *Bolívia vai exportar madeira por Porto Velho*. 07 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.folharondoniense.com.br/teia-digital/bolivia-vai-exportar-madeira-por-porto-velho-por-silvio-persivo/>. Acessado em 3 de março de 2017.

GOMES FILHO, FRANCISCO. *A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: uma Análise da Política de Atuação Internacional dos Governos Estaduais Fronteiriços da Amazônia*. Tese apresentada ao Programa de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, na área de concentração em Políticas Regionais na Amazônia, Brasília, 2011.

GOMES FILHO, Francisco; VAZ, Alcides Costa. A Paradiplomacia no Contexto da Amazônia Brasileira: Estratégias de Desenvolvimento Regional do Estado de Roraima. *Amazônia: Ci. & Desenv.*, Belém, v. 4, n. 7, jul./dez. 2008.

GUAJARÁ-MIRIM. *Ata da I Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça – Guajará-Mirim-Guayamerín*. 20 de novembro de 2013..

GUAJARÁ-MIRIM. *Ata da II Reunião do Comitê de Integração Fronteiriça – Guajará-Mirim-Guayamerín*. 24 de novembro de 2016.

LUIGI, Ricardo. BOLÍVIA: As Razões da Crise de Um Partido Partido ao Meio. *Geo UERJ* - Ano 11, v.3, n.20, 2º semestre de 2009. p. 149-167.

MILANEZ, Felipe. *Cheias no rio Madeira: um desastre anunciado*. 13/03/2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-milanez/cheias-no-rio-madeira-um-desastre-anunciado-7430.html>> Acessado em 6 de maio de 2016.

MEIRELES, Thiago de Oliveira. *Da Diplomacia Federativa à Cooperação Internacional Federativa*. 2016. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo-SP, 2016. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13032017-112529/pt-br.php>>. Acessado em 15 de junho de 2017.



MIKLOS, Manoela Salem. *A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional: a experiência brasileira*. 2010. 150 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/93741>>. Acessado em 7 junho de 2017.

NEWSRONDONIA. *Excesso de Chuva Provoca Catástrofe em Mortandade de Animais entre Bolívia e Rondônia*. 24/02/2014. Disponível em: <http://www.newsrondonia.com.br/noticias/excesso+de+chuva+provoca+catastrofe+em+mortandade+de+animais+entre+a+bolivia+e+rondonia/42538>. Acessado em 4 de maio de 2016.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de. SILVA, Fábio Machado da. *Identidade Fronteiriça e a paradiplomacia: Um estudo de caso na fronteira Brasil---Bolívia. Paradiplomacia y seguridad humana – ano 2, n. 1, Buenos Aires, Argentina, mayo, 2014*

PÊGO, Bolivar .. [et al.]. *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*. Brasília : Ipea, Vol. 2, 2017.

PIETRO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: Vigegani, Tulio et al.(orgs.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru,SP: EDUSC, 2004. Pp. 251-282.

PORTAL BRASIL. *Brasil e Bolívia firmam acordo para aproveitamento hidrelétrico no Rio Madeira*. 08/11/2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/11/brasil-e-bolivia-firmam-acordo-para- aproveitamento-hidreletrico-no-rio-madeira>. Acessado em 5 maio de 2017.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. Novos estud. - CEBRAP n.80 São Paulo Mar. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002008000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100008)>. Acessado em 3 de março de 2017.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. (2008). *Relações internacionais federativas no Brasil. Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, pp. 1015-1034.

RONDÔNIA. *Decreto Legislativo nº. 619, de 16 de dezembro de 2015*. Homologa a Declaração de Irmandade que celebram o Governo do Estado de Rondônia e o Governo do Departamento Autônomo do Beni – Bolívia. 2015 (a)

RONDÔNIA. *Decreto Legislativo nº. 648, de 24 de agosto de 2016*. Homologa o Termo de Compromisso da Mesa de Negociação Política da Irmandade Rondônia – Beni. 2016

RONDÔNIA. *Decreto Legislativo nº. 689, de 15 de março de 2017*. Homologa a Declaração de Irmandade que celebram o Governo do Estado de Rondônia e o Departamento Autônomo de Pando – Bolívia. 2017

RONDÔNIA. *Mensagem n. 300, de 03 de dezembro de 2015*. Governo do Estado de Rondônia – Governadoria – encaminhada a Assembleia Legislativa-RO. 2015.

SECOM. *Governo de Pando na Bolívia também quer intercambio comercial com Rondônia*. Governo do Estado de Rondônia, 28 de dezembro de 2016. Disponível em



<<http://www.rondonia.ro.gov.br/governo-de-pando-na-bolivia-tambem-quer-intercambio-comercial-com-rondonia/>>. Acessado em 4 de março de 2017.

SECOM. *Porto público de Porto Velho embarca primeira carga de madeira da Bolívia para o exterior*. Governo do Estado de Rondônia, 23 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br/porto-publico-de-porto-velho-embarca-primeira-carga-de-madeira-da-bolivia-para-o-exterior/>>. Acessado em 7 de junho de 2017.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SOLDATOS, Panayotis.. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Eds.). *States and Provinces in the international economy*. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993.

UNIR. *Protocolo de Intenções que celebram entre si a Fundação Universidade Federal de Rondônia e a Universidad Autónoma del Beni "José Ballivián"*. Porto Velho, 04 de julho de 2017.

UNIR. *Protocolo de Intenções que celebram entre si a Fundação Universidade Federal de Rondônia e a Universidad Amazonica de Pando*. Cobija, 04 de agosto de 2017.

WANDERLEY, Fernanda. *Las desigualdades sociales persistentes en Bolivia*. 09/06/2017. Disponível em:<<http://www.sinpermiso.info/textos/las-desigualdades-sociales-persistentes-en-bolivia>>. Acessado em 14 de julho de 2017.

ZANINI, Fábio. *Euforia e Fracasso do Brasil Grande - Política Externa e Multinacionais Brasileiras na Era Lula*. São Paulo: Contexto, 2017.

**Recebido em 14 de agosto de 2017.  
Aprovado em 09 de dezembro de 2017.**



## **INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE À LUZ DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA**

**THAUAN SANTOS**

Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IR/PUC-Rio) e Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO)

**RESUMO:** O presente trabalho tem como principal objetivo propor que a integração regional seja conduzida como uma política pública, levando-se em conta a região sul-americana e dando especial destaque para o papel da paradiplomacia. A justificativa reside na oscilação desse processo, que, sobretudo após a década de 1990, depende ora da conjuntura doméstica dos países, ora das influências externas. Será feita uma análise das políticas públicas voltadas para o aprofundamento da integração regional, particularmente focada na perspectiva do Brasil, evidenciando sua estreita relação com a política externa brasileira (PEB). Para tal, levar-se-á em conta as políticas públicas da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional. Destaca-se a necessidade de avaliar a região de fronteira uma vez que ela é direta e indiretamente afetadas pelas interações transfronteiriças, com o próprio país (governos municipal, estadual e federal) e com os países vizinhos (paradiplomacia).

**PALAVRAS-CHAVE:** Integração Regional; Política Externa Brasileira; Faixa de Fronteira

## **REGIONAL INTEGRATION AS PUBLIC POLICY FOR SOUTH AMERICA: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE BRAZILIAN BORDER STRIP**

**ABSTRACT:** The main objective of this paper is to propose the conduct of the regional integration as a public policy, taking into account the South American region and giving particular emphasis on the role of paradiplomacy. The justification lies in the oscillation of this process that sometimes depends on the domestic context of countries, sometimes on the external influences – especially after the 1990s. We will analyze public policies aimed at deepening regional integration, particularly focused on the perspective of Brazil, pointing its close relationship with the Brazilian foreign policy (PEB). For such, the public policies of the Permanent Commission for the Development and Integration of the Border Strip (CDIF) of the Secretariat of Regional Development of the Ministry of National Integration will be taken into account. It highlights the need to evaluate the border region since it is directly and indirectly affected by cross-border interactions, with the country itself (municipal, state and federal governments) and with the neighboring countries (paradiplomacy).

**KEYWORDS:** Regional Integration; Brazilian Foreign Policy; Border Strip



## 1. Introdução

Desafiando a ontologia e a epistemologia *mainstream* das Relações Internacionais, os processos de integração regional constituem alternativas às abordagens estadocêntricas e, por sua vez, estreitam o diálogo entre os níveis doméstico (nós) e o internacional (outros). De modo semelhante, a Política Externa dos países também constitui esse elo de ligação entre o *nós* e o *outros*, possibilitando a implementação de políticas públicas que considere o *nosotros*.

Embora essa discussão não faça sentido para muitos cidadãos, ela é particularmente presente na vida daqueles que vivem em regiões de fronteiras entre países. Nessas regiões, as relações sociais, econômicas e mesmo políticas transbordam os limites físicos da fronteira, o que exige especial atenção por parte dos Estados dos dois lados da mesma.

No contexto sul-americano, destaca-se o papel do Brasil nessa discussão, dado que o país possui fronteira com praticamente todos os demais países da região (BORGES, 2012). Portanto, e considerando sua assimetria em termos físicos e econômicos, frequentemente atribui-se ao país o dever de promover a integração da região.<sup>1</sup> Contudo, é importante destacar que há diversas críticas e descrenças com relação ao perfil *paymaster* do Brasil nesse processo (KRAPOHL, MEISSNER; MUNTSCHICK, 2014; SOARES DE LIMA; HIRST, 2006; MATTLI, 1999).

Dessa forma, a política externa brasileira (PEB) pode representar um instrumento promotor desse papel do Brasil. No entanto, entende-se que a mesma é complexa e conta com uma diversidade de atores e instituições envolvida nas decisões, o que nos afasta da ideia de que “a presença de lideranças carismáticas ou o monopólio de uma agência possa por se explicar a definição dos interesses do país no plano internacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.11), especialmente para a região sul-americana.

---

<sup>1</sup> Destaca-se que na região de faixa de fronteira brasileira existe forte “a demanda por serviços públicos do país vizinho por parte de residentes na faixa de fronteira (saúde, educação, etc).” (PENHA, DESIDERÁ NETO, MORAES, 2017, p.9).



O presente trabalho, portanto, fará uma inter-relação entre os conceitos de *integração regional*, *política externa brasileira* e *política pública*<sup>2</sup>, levando em consideração a região da faixa de fronteira do Brasil. Sendo assim, destaca-se o papel das entidades subnacionais, seja no escopo nacional, seja no âmbito internacional (regional). Analisa-se, assim, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional, destacando-a como um instrumento essencial para promoção da integração regional da América do Sul.

## 2. Política Externa e Integração Regional

Existe grande dificuldade de se encontrar uma definição clara e coesa de “integração regional”, pois se trata de um conceito que depende do contexto histórico, social e temporal, bem como da abordagem teórica e da disciplina que o analisa. Portanto, a existência dessas diferenças traz grande dificuldade para a compreensão desse fenômeno (RICHARD, 2014; NYE, 1968), que deve ser interpretado como um processo dinâmico.

Além disso, é importante refletirmos sobre as seguintes questões: (i) integração por quem; (ii) para quem; e (iii) contra quem? (HVEEM, 1974). Nesse sentido, percebe-se a complexidade da questão, que é frequentemente confundida com cooperação internacional e/ou acordos preferenciais de comércio (PTAs). Para fins desse trabalho, defende-se que integração regional seja “um processo multifacetado por meio do qual se busca a promoção de políticas comuns e conjuntas em uma dada região com vistas à redução das assimetrias e desigualdades da/na região, bem como à promoção do bem-estar socioeconômico” (SANTOS; DINIZ JÚNIOR, 2017, p. 2).

Dessa forma, e conforme a definição supracitada, trata-se de um processo normativo, que pode decorrer de práticas informais cotidianas entre as partes

---

<sup>2</sup> No escopo desse trabalho, entende-se por “políticas públicas” a definição de um dos “pais fundadores” da área, Lindblom (1959, 1979), que questiona o foco sobre o racionalismo de até então atribuído à definição (LASWELL, 1936; SIMON, 1957). Nesse sentido, destacam-se fatores como burocracias, partidos políticos e grupos de interesse como essenciais à definição das agendas prioritárias a serem desenvolvidas, bem como a necessidade de a política pública ser sustentada (no sentido de não ser vulnerável às conjunturas político-econômica).



envolvidas, mas que, em última instância, ganha caráter formal e institucional, traduzindo-se em políticas (regionais) comuns. Contudo, as “partes envolvidas”, frequentemente associadas aos Estados, estão sujeitas a influências externas (internacionais e extra-regionais) e/ou internas (domésticas), o que pode levar à instabilidade desses processos (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2014; KRAPOHL, MEISSNER; MUNTSCHEK, 2014; CARRANZA, 2003).

Diante dessa interação de variáveis internas e externas, uma consequência direta da agenda da integração regional é seu vínculo estreito e intrínseco com a agenda da política externa (PECEQUILO; CARMO, 2013; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012; SPEKTOR, 2011; ONUKI; OLIVEIRA, 2006).

No que se refere às teorias da integração regional, sempre se destacou o papel das elites na condução desse processo (BRESSAN, 2015; VIGEVANI; RAMANZINI, 2011; ROSAMOND, 2000; PUTNAM, 1976; MITRANY, 1948). Dessa forma, muitos estudos acabam avaliando a relação entre eleições e partidos políticos com a evolução da política externa e da integração regional (BOITE; BERRINGER, 2014; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011; AMORIM, 2010; ONUKI; OLIVEIRA, 2006).

Já com relação às teorias e às análises da política externa brasileira (PEB), sobretudo pós-1990, alguns autores passaram a destacar a pluralização de atores (MILANI; PINHEIRO, 2013; SOARES DE LIMA, 2000; CASON; POWER, 2009), enquanto outros destacavam a (re)configuração do processo decisório (PINHEIRO, 2009; SNYDER, 2005; ROSENAU, 1969). A partir desse período, a agenda da PEB ganha espaço no campo das políticas públicas (AMORIM NETO; MALAMUD, 2015), estreitando a relação entre os níveis I e II (internacional e doméstico, respectivamente) do jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988).

Conforme já destacado, avaliar o processo de integração regional exige, necessariamente, compreender o contexto (inter)nacional. No entanto, não existe consenso na literatura acerca dos principais *drivers* da política externa. Focada no caso da PEB (entre os períodos FHC e Lula da Silva), Lustig (2016, p. 121) defende que *“evidence shows that changes in the discursive profile of a foreign policy do not depend on domestic conditions, or at least do not depend on the party affiliation or ideology of whoever is in power, but seem to respond to*



*systemic issues*". Sendo assim, argumenta que houve continuidade da PEB entre os períodos em questão (PECEQUILO, 2008; COSTA VAZ, 2004; CERVO, 2002).

Outros autores apenas defendem a existência de continuidade para o caso do MERCOSUL (MARIANO; RAMANZINI JR., 2012), destacando ora a relevância das políticas domésticas (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011) ora o contexto político-econômico internacional (LUSTIG, 2016) como principais variáveis explicativas. Por sua vez, há autores que discordam integralmente do argumento, defendendo uma mudança da administração no período Lula da Silva em termos de liderança na América do Sul (SARAVA, 2010).

Independentemente do posicionamento quanto à continuidade ou à mudança da PEB, pode-se defender que tal política para o MERCOSUL sempre prezou pela autonomia e desenvolvimento (AMORIM NETO; MALAMUD, 2015; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012), ao mesmo tempo em que defendia o universalismo, a não-intervenção e a autodeterminação, de modo mais amplo (PECEQUILO; CARMO, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011; VIGEVANI *et al.*, 2008). Essa autonomia está alinhada à lógica intergovernamental do MERCOSUL, o que leva à reflexão acerca do arcabouço institucional do bloco regional (CAMARGO, 2006).

Embora não esteja no contexto dessa pesquisa detalhar a conjuntura na qual se deu a formação do MERCOSUL, cabe destacar a existência de eventos prévios à assinatura do Tratado de Assunção (1991). Entre as décadas de 1940 e 1960, houve iniciativas pontuais, porém malsucedidas (BUENO, VIGEVANI e RAMANZINI JR., 2011). Destaca-se, contudo, os projetos em infraestrutura hidrelétrica binacional de Itaipu (Brasil-Paraguai) e Corpus (Brasil-Argentina) (ESPÓSITO NETO, 2013). Nos anos 2000, o foco de até então sobre a integração da América Latina é substituído pela nova concepção regional de América do Sul (MALAMUD, 2011).

No contexto da primeira década do século XXI da América do Sul, precisamente nos países do MERCOSUL, destaca-se o protagonismo dos governos de esquerda. De fato, associa-se essa mudança regional à promoção do regionalismo sul-americano (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011), porém é importante destacar que tais governos tendem a ser menos propensos à cessão





de soberania a instâncias supranacionais (VIGEVANI, 2012; ONUKI; OLIVEIRA, 2006).

Embora o posicionamento do Brasil em relação à integração do Cone Sul fosse e seja relacionado a um interesse real na integração, tal interesse não era separado do objetivo de assegurar melhores condições de participação em outras arenas internacionais, como fóruns econômicos e políticos regionais e multilaterais (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011). É curioso perceber, nesse sentido, uma relação estreita com o conceito cepalino de “regionalismo aberto” (CARRANZA, 2003) característico dos anos 1990.

Apesar desses objetivos simultâneos, fica bastante evidente para muitos autores que a prioridade da política externa brasileira no período Lula da Silva era a integração sul-americana (BOITO; BERRINGER, 2014; AMORIM, 2010). Além disso, apesar da crítica sobre a crise e lentidão do MERCOSUL (VIGEVANI, 2012; CAMARGO, 2006), em particular devido à não coordenação das políticas macroeconômicas (CARRANZA, 2003), cabe destacar o seu avanço na questão política, com o Protocolo de Ushuaia (1998), com o Parlasul e com o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) – elementos que podem indicar uma mudança relativa da questão institucional (MARIANO; RAMANZINI JR., 2012). Vale mencionar, ainda, a relação com a Comunidade Andina de Nações (CAN), além da própria criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)<sup>3</sup> e da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

The integration of South America involved not only innumerable rounds of negotiation by Ministers and/or high-level officials, but also the personal participation of the President himself. In a little more than eight months in office, President Lula had received, at least once, every South American Head of State. In two years, he visited all countries of the region. Needless to say: nothing remotely similar had happened before (AMORIM, 2010, p. 229).

Fica claro, portanto, que o Brasil tem desempenhado um papel fundamental no sentido de promover a integração regional, sobretudo do ponto

---

<sup>3</sup> Para Borges (2012), a IIRSA constitui um instrumento para a consolidação da liderança brasileira na região. Honório (2013) argumenta que o Brasil possui uma atuação paradoxal na América do Sul por meio da IIRSA, dado o “descompasso” entre o discurso diplomático de fortalecimento da integração e a atuação brasileira. “No entanto, se no discurso diplomático de Lula a IIRSA vai desaparecendo ao longo dos anos o tema da infraestrutura ganhou relevância regional e nacional durante seu governo, em detrimento do avanço institucional da iniciativa” (*Ibid.*, p. 197).



de vista de sua política externa recente. Embora nesses 25 anos de MERCOSUL o comportamento dos Estados membros seja frequentemente associado a movimentos de aproximação e distanciamento, a análise da política externa (APE) brasileira tem sido utilizada por diversos acadêmicos para compreender esses movimentos, dando particular atenção à figura dos presidentes e de seus partidos.

### 3. Integração Regional e Faixa de Fronteira

Conforme se destacou na seção anterior, as políticas para integração regional do MERCOSUL são muito vulneráveis à conjuntura nacional e aos eventos externos à própria região. Essa particularidade dificulta a consolidação de políticas regionais, uma vez que as prioridades mudam com frequência – o que ameaça o projeto e o processo de integração em si.

Apesar disso, e mantendo o foco da análise sobre a perspectiva brasileira, é fundamental destacar o Art. 4º da Constituição Federal de 1988, que rege as relações internacionais do Brasil, que, em seu Parágrafo único, afirma: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Portanto, é importante demarcar o compromisso legal do Brasil para com a integração regional, ainda que, conforme já destacado, o foco tenha passado a ser a América do Sul. Contudo, há algumas críticas com relação ao papel do Brasil na região, destacando que “*while its regional leadership has grown on paper, in practice it has met growing resistance*” (MALAMUD, 2011, p. 19).

Nesse contexto, e especificamente com relação à PEB dos governos Lula da Silva (2003-2010), criticou-se a agenda, afirmando que ela estava muito politizada<sup>4</sup>, seja para a integração regional, seja para a cooperação sul-sul (CSS) – sobretudo com países da África. Diante desse argumento, é importante refletir sobre o questionamento de Carranza (2014, p. 163): “*is the politicization of integration issues an indicator of resilience or decline?*”.

---

<sup>4</sup> Cabe destacar, contudo, o seguinte fragmento: “[...] o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos” (MERCOSUL, 2004)



Dita “politização”, na realidade, evidencia(va) que a integração regional se afastava de seu tradicional perfil econômico e visava a alcançar objetivos políticos (DABÈNE, 2009), como a consolidação da democracia e dos direitos humanos na região. É fato, porém, que, no contexto regional do século XXI, também havia diferentes iniciativas como a CAN, a IIRSA e a UNASUL, o que desafiava a construção de consensos regionais (BORGES, 2012).

Dessa forma, destacaremos as políticas públicas brasileira de promoção da integração regional com os demais países da América do Sul. Cabe destacar, contudo, que diferentemente do que se faz recorrentemente na literatura, é necessário evitar comparações entre experiências distintas, sobretudo se feita com a União Europeia (UE).

A título de exemplo, de acordo com dados do Banco Mundial, a superfície total da UE-28 (4,4 milhões de km<sup>2</sup>) representa cerca de metade da superfície do Brasil (8,5 milhões de km<sup>2</sup>) e menos de 25% da superfície total da América do Sul (17,8 milhões de km<sup>2</sup>). Já em termos populacionais, com base no ano de 2015, a da UE-28 (509,6 milhões), é cerca do dobro da brasileira (207,8 milhões) e aproximadamente 20% superior à da América do Sul (415 milhões).

Por isso, tal comparação é difícil de ser sustentada. Então, a presente seção levará em conta apenas as políticas públicas brasileiras para a região da América do Sul, particularmente aquelas da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional (MI). O Art. 1º do Decreto de 8 de setembro de 2010 institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF). Já em seu Art. 2º, defende-se que compete à CDIF:

- I - definir, respeitadas as especificidades de atuação dos órgãos competentes, critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela Faixa de Fronteira, estimulando a integração das *políticas públicas* e a parceria com os demais entes públicos visando a complementaridade das ações;
- II - apresentar estudos que visem a melhoria da gestão multissetorial para as ações do Governo Federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área abrangida pela Faixa de Fronteira;
- III - propor o desenvolvimento de sistema de informações para o gerenciamento das ações a que se refere o inciso II;
- IV - apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e



V - interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços (grifos do autor).

Nesse sentido, fica evidente o papel das políticas públicas no estímulo à integração regional. Em seu Art. 3º, o Decreto defende que a CDIF seja integrada a 20 entes públicos, entre eles 18 Ministérios, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Ainda no Art. 3º, nos § 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, argumenta-se, por exemplo, em prol da participação de Municípios e do Fórum de Governadores da Amazônia Legal.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a faixa de fronteira (FF) “é a faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, considerada área indispensável à Segurança Nacional”<sup>5</sup>. Seus dispositivos regulamentares básicos são: (i) Lei nº 6.634, de 02/05/79<sup>6</sup>, que revoga a Lei nº 2.597, de 12/09/55, e altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 03/12/70; e (ii) Decreto nº 85.064, de 26/08/80<sup>7</sup>, que regulamenta a lei supracitada. Vale destacar que criação da faixa de fronteira remonta ao século XIX, com a criação da Lei nº 601, de 18/12/1850, inicialmente com 10 léguas (66 km). Com a Constituição de 1934, cria-se a “faixa de segurança nacional” e estende-se sua extensão para 150 km (PIMENTA NETO, 2014); já a Constituição de 1988, em seu Capítulo II, Art. 20, § 2º define que “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei”<sup>8</sup>.

A **Tabela 1** apresenta o total de municípios brasileiros da faixa de fronteira brasileira por arco<sup>9</sup>, unidade federativa (UF) e população. Percebe-se que a população da faixa de fronteira corresponde a 5,6% da população brasileira em

<sup>5</sup> Ver [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/ff\\_brasil.html](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/ff_brasil.html).

<sup>6</sup> Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm).

<sup>7</sup> Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d85064.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm).

<sup>8</sup> Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Para maiores informações acerca da legislação brasileira sobre a matéria “faixa de fronteira”, ver <http://info.lncc.br/front.html>.

<sup>9</sup> As ações do Governo Federal para a Faixa de Fronteira são desenhadas a partir de três grandes arcos, definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (BRASIL, 2005), com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração (MI).



2010, embora ocupe cerca de 34% do território nacional – trata-se, portanto, de uma área pouco povoada<sup>10</sup>.

**Tabela 1: Total de municípios brasileiros da faixa de fronteira por arco, UF e população**

| Arco          | Unidade Federativa (UF) | Municípios | População (2010)  |
|---------------|-------------------------|------------|-------------------|
| Norte         | Acre (AC)               | 22         | 733.559           |
|               | Amazonas (AM)           | 21         | 477.538           |
|               | Roraima (RR)            | 15         | 450.479           |
|               | Pará (PA)               | 5          | 206.544           |
|               | Amapá (AP)              | 8          | 102.267           |
|               | <b>TOTAL</b>            | <b>71</b>  | <b>1.970.387</b>  |
| Central       | Mato Grosso do Sul (MS) | 44         | 1.073.833         |
|               | Mato Grosso (MT)        | 28         | 479.294           |
|               | Rondônia (RO)           | 27         | 930.364           |
|               | <b>TOTAL</b>            | <b>99</b>  | <b>2.483.491</b>  |
| Sul           | Rio Grande do Sul (RS)  | 197        | 3.147.027         |
|               | Paraná (PR)             | 139        | 2.372.942         |
|               | Santa Catarina (SC)     | 82         | 788.382           |
|               | <b>TOTAL</b>            | <b>418</b> | <b>6.308.351</b>  |
| <b>Brasil</b> | <b>-</b>                | <b>588</b> | <b>10.762.229</b> |

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2014) e IBGE (2010)

Em escala subcontinental (regional), assume-se como condicionante da ação governamental: (i) a formulação um novo marco regulatório das interações entre os Estados (particularmente do MERCOSUL e da CAN); (ii) a integração física da malha rodoviária, com objetivo de ligar o lado Atlântico ao Pacífico; (iii) a intensificação do tráfico de armas e drogas ilícitas; e (iv) a expansão de movimentos migratórios e pendulares (BRASIL, 2005).

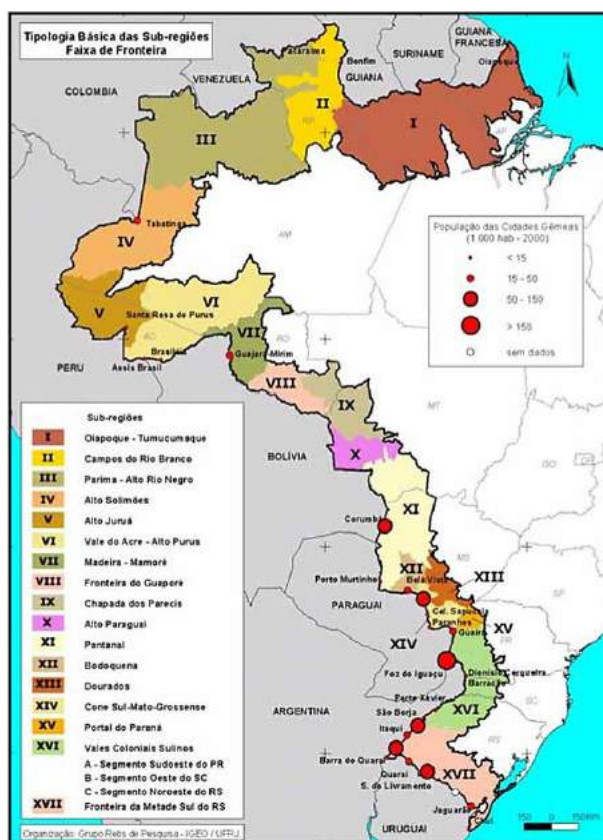
Do ponto de vista da escala nacional, destaca-se: (i) a necessidade de adaptação das políticas públicas estatais à 'permeabilidade' das fronteiras; e (ii) a integração da Faixa de Fronteira às outras regiões do país por estar à frente do processo de integração sul-americana. É, contudo, do ponto de vista da escala subnacional e local que se precisa aperfeiçoar as políticas públicas, uma vez que existe crítica e demanda por maior conhecimento do centro decisório

<sup>10</sup> Com base em dados do Ministério de Relações Exteriores (MRE), 11% da comunidade brasileira no exterior está próxima à fronteira com o Brasil e 68,5% do total dos brasileiros residentes na América do Sul estão em área de fronteira (BRASIL, 2013a).



nacional (superior) sobre as especificidades territoriais dos municípios de fronteira (inferior).

Pela análise da **Figura 1**, percebe-se que faixa de fronteira faz divisa com Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa<sup>11</sup>, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Além disso, cabe mencionar que atualmente a análise da região se dá a partir da divisão dos municípios em 17 sub-regiões (BRASIL, 2005).



**Figura 1: Faixa de fronteira brasileira por sub-regiões**

Fonte: BRASIL (2005)

#### 4. Faixa de Fronteira e Política Públicas

Diante dos limites das políticas estabelecidas pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional (MI) contratou um projeto do Grupo Retis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para subsidiar as novas orientações que seriam adotadas.

<sup>11</sup> É necessário, contudo, destacar que a Guiana Francesa é um território ultra-mar da França.



O projeto atual [reestruturação do PDFF] nasceu de uma avaliação negativa por parte da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (2003-2007) sobre os fundamentos e a funcionalidade do Programa Social da Faixa de Fronteira (1999-2002). Os recursos destinados ao Programa foram dispersos em uma série de pequenas obras e ações pontuais, por iniciativas do Poder Legislativo, sem diretrizes claras e sem consideração das diferenças sub-regionais da Faixa em termos de desenvolvimento econômico e cidadania fronteiriça (...) Observa-se a concentração no Acre, Roraima e Noroeste do Rio Grande do Sul, sendo que a maior parte dos convênios foi destinada a infraestrutura urbana e a um aglomerado de pequenas obras de vários tipos (BRASIL, 2005, p. 14).

É fundamental destacar as particularidades presentes na extensão norte-sul da faixa de fronteira brasileira (PÊGO et al., 2017), bem como a presença de “cidades limítrofes” com países vizinhos, sendo gêmeas<sup>12</sup> ou não<sup>13</sup>. Tais cidades são mais diretamente afetadas por questões políticas, econômicas e diplomáticas dos países envolvidos, conseqüentemente são muito importantes para o processo de integração regional, ao mesmo tempo em que correspondem ao principal *locus* de atividades ilícitas, como tráfico de drogas e produtos ilegais (BRASIL, 2016).

Destaca-se, portanto, que as unidades subnacionais (municípios e cidades da faixa de fronteira) desempenham, igualmente, um papel fundamental na cooperação descentralizada e transfronteiriça (PRADO, 2014; 2015; VIGEVANI et al., 2004). Isso dá força ao papel da paradiplomacia como forma de inserção internacional dessas unidades subnacionais (CASTELO BRANCO, 2007).

É importante fazer um breve parêntese para prover uma compreensão plena do conceito de paradiplomacia. Soldatos (1990, p. 35) a define como “a atividade de política externa de uma unidade federativa”, enquanto Prado (2013, p. 65) afirma ser a “terminologia aplicada à atuação internacional dos governos subnacionais. Essa atuação pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas”. “A paradiplomacia é, antes de tudo, uma possibilidade

---

<sup>12</sup> “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” (BRASIL, 2014, p. 45). Também conhecidas por “localidades fronteiriças vinculadas”, há 29 cidades gêmeas no Brasil.

<sup>13</sup> “Apresent[a]m, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes” (Idem, p. 45).



que os governos subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, sem depender exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais” (*Ibid.*, p. 66).

Nessa região, o planejamento e a execução das políticas não dependem apenas dos esforços nacionais, dessa forma é comum a elaboração de acordos bilaterais e/ou multilaterais – inter-relação da vertente internacional do PDFF com o Ministério de Relações Exteriores (MRE), por intermédio da PEB (BRASIL, 2009)<sup>14</sup>. Dada a diversidade de países vizinhos na FF, uma política que pode ser implementada é “a criação de Comitês de Fronteira (CF) binacionais, bem como a reativação e o fortalecimento daqueles já existentes, podem representar uma ferramenta significativa para a otimização da infraestrutura existente (*Ibid.*, p. 20).

No que se refere à questão da infraestrutura, vale destacar que ela é carente, uma vez que essa região é historicamente afastada dos principais centros dinâmicos da economia brasileira. Nesse sentido, é interessante articular essas demandas locais e majoritariamente binacionais com os projetos da IIRSA, desenvolvendo projetos de integração física e produtiva, de modo a facilitar o comércio, a circulação de pessoas e a gestão integrada dos recursos naturais (BRASIL, 2013a). Sendo assim, é possível promover o desenvolvimento regional e a integração da América do Sul levando-se em consideração o bem-estar da população fronteiriça aliada ao desenvolvimento produtivo local.

É primordial considerar também que as regiões dessa fronteira (arcos) não são homogêneas. O Arco Norte, por exemplo, possui povoamento escasso, difícil acesso, bioma amazônico e extensas áreas de reservas ambientais e/ou indígenas. O Arco Sul, por sua vez, é mais povoado, apresenta condições topográficas de mais fácil acesso, assim como é caracterizado por intenso fluxo de pessoas e mercadorias. Dessa forma, cada arco possui necessidades específicas quando se trata de políticas públicas integradoras. Sendo assim, e com base em BRASIL (2013a), segue principais políticas brasileiras com seus países vizinhos.

---

<sup>14</sup> Contudo, a política externa integracionista nessa região de fronteira pode ser compreendida apenas como uma política de reconhecimento da experiência da integração já existente (BENTO, 2015).





Com a Argentina, vale destacar a instalação da Comissão de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço (CODEFRO), em 2012, que constitui a mais alta instância bilateral para tratar de temas fronteiriços. Cabe mencionar, ainda, os Comitês de Integração Fronteiriça<sup>15</sup>, que têm se reunido com frequência e levado em consideração as demandas das comunidades locais. Além disso, no que se refere à infraestrutura, lançou-se em 2010 uma licitação internacional para contratação de estudo de otimização da conexão entre os países.

Há 3 Comitês de Fronteira Brasil-Paraguai<sup>16</sup>, embora as reuniões não venham ocorrendo com assiduidade. Além disso, criou-se em 2009 o Regime de Tributação Unificada (RTU), que visa a facilitar a formalização da atividade dos pequenos importadores que atuam na Ponte da Amizade – contudo, na prática, existem problemas para seu pleno funcionamento.

Já no Uruguai, vale destacar o papel dos Comitês de Fronteira Brasil-Uruguai, além da nova ponte sobre o Rio Jaguarão, que visa a melhorar o tráfego rodoviário do transporte internacional de cargas e passageiros entre os países da região. Destaca-se o “Ajuste Complementar ao Acordo para Prestação de Serviços de Saúde” nas cidades fronteiriças entre Brasil-Uruguai, de 2008 (Decreto nº 7.239/10), que proporciona acesso recíproco de cidadãos de ambos os países a serviços de saúde nos dois lados da fronteira (localidades fronteiriças vinculadas) e evita grandes deslocamentos de pacientes dentro da região. O Decreto n.º 8.455/15 “promulga o Acordo entre os dois governos para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços” (BÜHRING, 2015, p. 230).

Por sua vez, a Comissão de Vizinhança e Integração Brasil-Colômbia constitui o principal foro de discussão dos temas de fronteira entre os países e foi criada em 1993. Há discussões e acordos que visam a facilitar o comércio entre as cidades de Tabatinga e Letícia. Vale destacar que o Brasil assinou

---

<sup>15</sup> Uruguiana-Paso de Los Libres, Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú e Barracão/Dionísio Cerqueira-Bernardo de Irigoyen.

<sup>16</sup> Ciudad del Este-Foz do Iguaçu; Salto del Guairá-Guaíra-Mundo Novo; e Pedro Juan Caballero-Ponta Porã.



Acordos para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho aos Nacionais Fronteiriços, com Uruguai (2002) e Colômbia (2010).

Já na Venezuela, o Grupo de Trabalho (GT) sobre Desenvolvimento Fronteiriço aborda temas como meio ambiente, educação, saúde e assuntos indígenas. Em 2010, firmou-se o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas<sup>17</sup>, que define o direito de residência e estudo dos dois lados da fronteira, e assinou-se o Acordo para o Estabelecimento de Regime Especial Fronteiriço entre as Localidades Fronteiriças Vinculadas.

Já com a Bolívia, assinou-se em 2011 um acordo que substitui os antigos “Comitês de Fronteira” pelos “Comitês de Integração Fronteiriça”<sup>18</sup> e realizou-se em 2013 o Primeiro Encontro Fronteiriço Brasil-Bolívia de Autoridades de Segurança Pública. Relativamente à infraestrutura, destacam-se os projetos de pontes binacionais no Rio Mamoré (RO) e Igarapé Rapirrã (AC).

Em 2009, criou-se o Comitê de Fronteira Brasil-Guiana, que busca avaliar mecanismos de cooperação em diversas áreas, como meio ambiente, educação, vigilância sanitária e circulação de pessoas. Em matéria de infraestrutura, inaugurou-se no mesmo ano uma ponte sobre o Rio Tacutu ligando os dois países, bem como um regime especial fronteiriço e de transporte para as cidades de Bonfim e Lethem.

No Peru, criou-se em 2010 a Comissão Vice Ministerial de Integração Fronteiriça (CVIF) e a Rodovia Interoceânica. Contudo, vale destacar que não existe um comitê específico para tratar da integração fronteiriça Brasil-Suriname, apesar do Acordo de Regularização Migratória firmado entre os países em 2004.

De modo geral, e no que se refere à educação, é fundamental destacar o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIBF), que é desenvolvido em escolas de fronteira com países do MERCOSUL (Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela). Tal projeto começou bilateralmente com Brasil-Argentina, em 2005, e propõe transformá-las em instituições interculturais bilíngues capazes de oferecer: (i) aos alunos: formação baseada no conceito de fronteira ligado à integração regional, ao conhecimento e respeito pela cultura e às

---

<sup>17</sup> Pacaraima e Santa Elena do Uairén.

<sup>18</sup> Brasiléia-Epitaciolândia/Cobija, Guajará-Mirim/Guayaramerín, Corumbá/Puerto Suárez e Cáceres/San Matias.



produções do país vizinho; e (ii) aos professores: intercâmbio entre os países participantes.

O Brasil também tem buscado construir políticas específicas à faixa de fronteira, com destaque para o diálogo federativo com os núcleos regionais de fronteira no âmbito da Comissão Permanente para Integração e Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CDIFF) e para a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) (BRASIL, 2013).

É importante considerar que, no âmbito do MERCOSUL:

O Foro Consultivo de Municípios, Estados-membros, Províncias e Departamentos (FCCR) se posiciona como um importante espaço para as unidades subnacionais do Mercado Comum do Sul. A partir da criação do foro, foi possível estimular a articulação de seus membros, aumentando a participação quantitativa e qualitativamente nos temas relacionados ao processo de integração, trazendo as questões locais e as expectativas dos governos subnacionais para a agenda decisória do processo de integração (PRADO, 2014, p. 119).

Vale destacar, ainda, o papel da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) no desenho das políticas públicas para o desenvolvimento e integração da faixa de fronteira. Além disso, o I Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de 2011, apresenta como áreas prioritárias o semiárido e a faixa de fronteira, esta devido à sua importância estratégica na promoção da integração (econômica) sul-americana (BRASIL, 2011b). “A Faixa de Fronteira é caracterizada pelos baixos indicadores sociais e por ser porta de entrada de diversos ‘materiais’ ilícitos; no entanto, a posição estratégica de seu território para a integração sul-americana e sua grande diversidade tornam-na especial para a PNDR II” (ALVES; ROCHA NETO, 2014, p. 325).

Em matéria de segurança, cabe mencionar o papel do Departamento da Política Federal (DPF), do Departamento da Política Rodoviária Federal (DPRF), das Polícias Estaduais (PEs), da Força Nacional de Segurança Pública e dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGIF) na apreensão de armas de fogo e munições, de contrabandos e de drogas. No que se refere à questão social, cabe destacar a existência de transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) para os municípios da faixa de fronteira (BRASIL, 2016).



No contexto do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), é importante considerar a carteira de projetos associados à fronteira brasileira. Da mesma forma, do ponto de vista da política pública brasileira, o Plano Plurianual (PPA 2012-2015) desenvolve os seguintes programas: (i) Integração sul-americana: promoção o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na FF; (ii) Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária: criação 106.770 postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais (APL) apoiados, sendo cerca de 20% na FF; (iii) Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária: regularização e ratificação de 200 mil títulos de posses em faixa de fronteira; e (iv) Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas: estruturação de 5 unidades descentralizadas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), objetivando monitoramento territorial e proteção na FF com Peru, Colômbia e Venezuela (BRASIL, 2011a).

## 5. Conclusões

O presente artigo destacou as relações entre Integração Regional, Política Externa (Brasileira) e Políticas Públicas. Para tal, fez uma breve revisão da literatura sobre tais conceitos, destacando as mudanças e continuidades da PEB sobretudo a partir de 1990. Embora a integração regional tenha avançado desde então, é importante destacar a mudança de sua concepção, seja com o MERCOSUL, com a IIRSA ou mesmo com a UNASUL.

De toda forma, defende-se o esforço da PEB em assegurar a coesão do MERCOSUL, que instrumentalizou a integração regional como plataforma para a inserção internacional brasileira (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011). Essa realidade, contudo, parece mudar sobretudo com a presença do atual presidente Temer, em especial com os direcionamentos apresentados pelo então ministro do MRE, José Serra.

Destacam-se as políticas públicas da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) voltadas para o aprofundamento da integração regional, evidenciando a necessidade de maior participação dos núcleos de fronteira na elaboração e condução dessas políticas.



Essa mudança é fundamental para captar as particularidades das centenas de cidades localizadas em cada zona fronteiriça do Brasil.

Tal política é essencial, sobretudo para garantir a melhoria dos índices econômicos e sociais dessas cidades, historicamente piores que aqueles das demais regiões do Brasil. Para tal, é fundamental discutir prioridades, parcerias e fontes de financiamento para desenvolver projetos de educação, saúde, infraestrutura, trabalho e assistência social, por isso destaca-se não apenas o papel dos recursos nacionais, mas, principalmente, nas instâncias do MERCOSUL (FOCEM) e institucionais (COSIPLAN).

Portanto, defende-se maior compromisso das políticas públicas brasileira e dos países vizinhos para com governos subnacionais de fronteira, promovendo a participação sustentada das políticas de promoção da integração regional – evitando, conseqüentemente, riscos e incertezas decorrentes da conjuntura doméstica e das influências externas. É necessário destacar que é nessas regiões onde mais ‘se sente’ a integração, que protagoniza o cotidiano dos cidadãos que lá habitam, por meio de interações transfronteiriças, com o próprio país (governos municipal, estadual e federal), com a sub-região e também com os países vizinhos (paradiplomacia).

## 6. Referências bibliográficas

\_\_\_\_\_. A Paradiplomacia no Processo de Integração Regional: o caso do MERCOSUL. *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 21-22, pp. 103–123, Dez. 2013 – Mar. 2014, 2014.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (special edition), pp. 214–240, 2010.

AMORIM NETO, Octavio; MALAMUD, Andrés. What Determines Foreign Policy in Latin America Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. *Latin American Politics and Society*, v. 57, n. 4, pp. 1–27, 2015.

BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. *Revista Conjuntura Austral*, v. 6, n. 27–28, pp. 50–53, dez. 2014-mar. 2015.

BLAVOUKOS, Spyros; BOURANTONIS, Dimitris. Identifying parameters of foreign policy change: An eclectic approach. *Cooperation and Conflict*, v. 49, n. 4, pp. 483–500, 2014.



- BOITO, Armando; BERRINGER, Tatiana. Social Classes, Neodevelopmentalism, and Brazilian Foreign Policy under Presidents Lula and Dilma. *Latin American Perspectives*, Issue 198, v. 41, n. 5, pp. 94–109, sep. 2014.
- BORGES, Luís Maurício Martins. O Sentido da Integração da Política Pública do Brasil na América do Sul. *Texto para Discussão*, n. 1823, Ipea, Rio de Janeiro, 2013.
- BORGES, Fábio. As relações do Brasil com os países sul-americanos nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010): “hegemonia consensual” e seus limites. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 1, n. 2, pp. 96–117, jul./dez. 2012.
- BRASIL. *Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)*. NEVES, Alex Jorge das Neves; BAPTISTA, Gustavo Camilo; ENGEL, Cíntia Liara; MACHADO, Lia Osorio (Org.). Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Portaria nº 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 União (DOU), Brasília, DF, 24 mar. 2014, Seção 1, p. 45.
- \_\_\_\_\_. *Ações e políticas públicas para o desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira*. Apresentação da Ministra Carla Barroso Carneiro, Divisão da América Meridional IV. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, jul. 2013a.
- \_\_\_\_\_. *Políticas Públicas para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira*. Apresentação de Alexandre Peixoto, Secretaria de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração Nacional, jul. 2013b.
- \_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei*. Brasília: MP, 2011a.
- \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*. Sumário executivo. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011b.
- \_\_\_\_\_. *Decreto de 8 de setembro de 2010*. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira - CDIF. Brasília, DF, 8 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. *Faixa de Fronteira: Programa de Promoção da Faixa de Fronteira – PDFF*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- BRESSAN, Regiane Nitsch. Elites políticas, integração regional e política externa. *Revista Estudos Políticos*, v. 6, n. 1, pp. 228–253, dez. 2015.
- BUENO, Clodoaldo; VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Latin American Integration: A Brazilian View. In: RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés; BRICEÑO RUIZ, José (Orgs.). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: development and autonomy*. New York, NY: Palgrave Macmillan, pp. 207–231, 2013.
- BÜHRING, Marcia Andrea. (Re)Definição de Fronteira(s) e Cidades Gêmeas Brasil e Uruguai. *Revista de Direito de Família e Sucessão*, v. 1, n. 2, pp. 230–260, jul/dez 2015.
- CAMARGO, Sonia de. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 68, pp. 57–90, 2006.



CARRANZA, Mario E. Resilient or Declining Latin American Regional Economic Blocs in the Postneoliberal Era. *American Politics and Society*, v. 56, n. 3, pp. 163–172, 2014.

\_\_\_\_\_. Can Mercosur Survive Domestic and International Constraints on Mercosur? *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 2, pp. 67–103, 2003.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, pp. 117–140, mar. 2009.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, Brasília, v.4, n. 1, pp. 48–67, jan/jul. 2007.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era FHC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, pp. 5–35, 2002.

DABÈNE, Olivier. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. O Tortuoso Caminho da Cooperação entre Brasil e Argentina: de Itaipu ao MERCOSUL. *Revista Conjuntura Austral*, v. 4, n. 17, pp. 70–96, Abr./Mai. 2013

HONÓRIO, Karen dos Santos. O paradoxo do regionalismo à brasileira (2000-2010): notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América do Sul através da participação da IIRSA. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 2, n. 3, pp. 166–205, jan./jun. 2013.

HVEERN, Helge. Integration by Whom, for Whom, against Whom? On the relationship between neo-classical integration theory, processes of integration, and social structure. *Cooperation and Conflict*, IX, pp. 263–284, 1974.

KRAPHOL, Sebastian; MEISSNER, Katharina; MUNTSCHEK, Johannes. Regional Powers as Leaders or Rambos? The Ambivalent Behaviour of Brazil and South Africa in Regional Economic Integration. *Journal of Common Market Studies*, v. 52, n. 4, pp. 879–895, 2014.

LASWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19, pp. 78-88, 1959.

\_\_\_\_\_. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review* 39, pp. 517-526, 1979.

LUSTIG, Carola M. Soft or Hard Power? Discourse Patterns in Brazil's Foreign Policy toward South America. *Latin American Politics and Society*, v. 58, n. 4, pp. 103–125, 2016.

MALAMUD, Andrés. A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, pp. 1–24, 2011.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR., Haroldo. Structural Limitations of the Mercosur: An Analysis Based on the Brazilian Foreign Policy Positions. *The Latin Americanist*, v. 56, pp. 161–180, 2012.

MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MERCOSUL. Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. *Decisão que cria o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*,



2004. Disponível em: [http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal\\_status\\_message=Changes%20saved](http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved). Acessado em: 18 de junho de 2017.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, pp. 11–41, jan/jun 2013.
- MITRANY, David. The functional approach to world organization. *International Affairs*, v. 24, n. 3, pp.350–363, 1948.
- NYE, Joseph S. Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. *International Organization*, v. 22, n. 4, pp. 855–880, Aut. 1968.
- ONUJI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, pp. 145–155, nov. 2006.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, pp. 136–56, 2008.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. Regional Integration and Brazilian Foreign Policy: Strategies in the South American space. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, pp. 51–65, dez. 2013.
- PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa; KRÜGER, Caroline; NUNES, Maria; OLIVEIRA, Samara. *Fronteiras do Brasil: diagnóstico e agenda de pesquisa para política pública*. Brasília: Ipea/MI, volume 2, 2017.
- PENHA, Bruna; DESIDERÁ NETO, Walter Antonio; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *O Mercosul e as Regiões de Fronteira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- PIMENTA NETO, Marcílio Diniz. Faixa de Fronteira e o Domínio Público: Um estudo sobre a faixa de fronteira face o domínio público e o direito à propriedade. *Jusbrasil*, 2014. Disponível em: <https://marciliooberserk.jusbrasil.com.br/artigos/169553071/faixa-de-fronteira-e-o-dominio-publico>. Acesso em: 23/11/2017.
- PINHEIRO, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, pp. 14–24, 2009.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul*. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.
- \_\_\_\_\_. A cooperação descentralizada e transfronteiriça no MERCOSUL: a construção de um regime simbólico. In: ESPÓSITO NETO, Tomaz; ALMEIDA PRADO, Henrique Sartori de. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Íthala, pp. 55-82, 2015.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, pp. 427–460, 1988.
- \_\_\_\_\_. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- RICHARD, Yann. *Intégration régionale, régionalisation, régionalisme - Les mots et les choses*. *Confins*, n. 20. 2014.
- ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan 2000.





- ROSENAU, James N. Towards the study of national-international linkages. In: ROSENAU, James N. (ed.). *Linkage Politics*. New York: Free Press, pp. 339–380, 1969.
- SANTOS, Thauan; DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. MERCOSUL e Políticas Educacionais: a educação como vetor de promoção da integração regional. // *Encontro de Economia Política Internacional – II ENEPI*, UFRJ, 2017.
- SARAIVA, Miriam. Brazilian Foreign Policy Towards South America During the Lula Administration: Caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (special edition), pp. 151–168, 2010.
- SIMON, Herbert. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SNYDER, Robert S. Bridging the realist/constructivist divide: the case of the counterrevolution in Soviet foreign policy at the end of the cold war. *Foreign Policy Analysis*, v. 1, n. 1, pp. 55–71, 2005.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, pp. 265–303, 2000.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mónica. Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, pp. 21–40, 2006.
- SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 34–53, 1990.
- SPEKTOR, Matías. El regionalismo de Brasil. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (Eds.) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos, pp. 161–98, 2011.
- VAZ, Alcides Costa. *Brazilian Foreign Policy Under Lula: Change or Continuity?* Friedrich-Ebert-Stiftung Briefing Paper, 2004.
- VIGEVANI, Tullo. As dificuldades de fundo do Mercosul. *Boletim Meridiano* 47, v. 13, n. 134, pp. 28–31, nov-dez 2012.
- VIGENAVI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 1, pp. 125–155, 2011.
- VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JR., Haroldo; FAVARON, Gustavo; CORREIA, Rodrigo A. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n.1, pp. 5–27, 2008.
- VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.) *A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

Recebido em 19 de junho de 2017.  
Aprovado em 02 de outubro de 2017.



## **CROSS-BORDER PARADIPLOMACY IN MERCOSUR: A CRITICAL OVERVIEW**

**NAHUEL ODDONE**

Doutor em Estudos Internacionais pela Universidade do País Basco (UPV/EHU).  
Assessor regional de negocios da CENPROMYPE/SICA.

**GUSTAVO MATIUZZI DE SOUZA**

Doutorando em Ciências Sociais pela PUCRS e pela Université de Liège (Bélgica). Mestre em Estudos Globais pela Göteborg Universitet (Suécia).

**ABSTRACT:** This article aims at critically analyzing cross-border paradiplomacy in MERCOSUR. MERCOSUR's process constitutes a strategic sphere of projection for local, border governments with a certain level of capabilities in project design, management, and accountability. The process of integration of MERCOSUR has attempted to reflect the importance of cross-border integration. Nevertheless, the current Subgroup N. 18 on border integration could limit the expressions of cross-border paradiplomacy.

**KEYWORDS:** borders, paradiplomacy, MERCOSUR

## **PARADIPLOMACIA TRANSFRONTEIRIÇA NO MERCOSUL: UMA VISÃO CRÍTICA**

**RESUMO:** O presente artigo visa analisar criticamente a paradiplomacia transfronteiriça no Mercosul. O processo do Mercosul constitui uma esfera estratégica de projeção para os governos locais e fronteiriços com um certo nível de capacidades em desenho de projeto, gestão e prestação de contas. O processo de integração do Mercosul tem tentado refletir a importância da integração transfronteiriça. No entanto, o atual Subgrupo nº 18 sobre integração fronteiriça pode limitar as expressões da paradiplomacia transfronteiriça.

**PALAVRAS-CHAVE:** fronteiras, paradiplomacia, Mercosul

### **Introduction**

This article aims at critically analyzing cross-border paradiplomacy in MERCOSUR. It is understood that MERCOSUR constitutes a strategic sphere of projection for local, border governments with a certain level of capabilities in



project design, management, and accountability. Effective cross-border paradiplomacy combines a sound institutional space within regional organisms (through 'top-down' processes) and structural capacities of local governments and other actors (to implement 'bottom-up' strategies).

The 'beyond trade' institutional redesign of MERCOSUR, initiated in the early 2000s, sought to advance a social and economic development agenda, implementing alternative or autonomous political projects toward what was identified as post-hegemonic or post-neoliberal regionalism (RIGGIROZZI and TUSSIE, 2012). Among its many changes, the reinventive or resilient historical character of MERCOSUR (presented during the last fifteen years) begot an institutional opening to the participation of subnational actors (such as municipalities, provinces, departments, and federated states), which needed and demanded a more democratic arena to attempt reaching higher levels of economic and social development within cooperative or integrative projects.

The development and diffusion of cross-border paradiplomacy – understood as the strategic alliance between subnational players and contiguous territories to reinforce regional integration processes – have become a highly relevant challenge in MERCOSUR. Regional integration and cross-border governance enhance the role of paradiplomacy. Specialists resort to the term paradiplomacy when they need to analyze, theorize, and explain the new phenomenon of international participation of local authorities and other sub-state entities. Paradiplomacy can be thus understood as a kind of democratization of foreign policy, since it identifies needs and interests at distinct levels of nation-states (ODDONE and RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, 2015).

Within such a context, cross-border paradiplomacy gained relevance, as did the possible contributions to MERCOSUR as a relevant institutional sphere for local, border developments. Success in cross-border paradiplomacy in MERCOSUR will be tangible when the Southern Cone is able to create borders as nodes of functional development for the attainment of peace, a goal that can be materialized only if strategies of preventive paradiplomacy are followed (ODDONE and RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, 2015).

To advance our analysis, this article will be divided in four parts. First, we will analyze previous MERCOSUR's bodies and frameworks dedicated to the



exercise of paradiplomacy of border governments. Second, we will address the issue of structural requirements for the engendering of paradiplomacy by border actors. The third part will be dedicated to the critical analysis on how cross-border paradiplomacy can contribute to the 'resetting' of MERCOSUR. The last section will explore the latest proposition of the Merco-regions, developed within the scope of the Work Subgroup No. 18 on border integration. Concluding remarks will close this investigation.

## 1 MERCOSUR institutions for local, border governments

The early role played by the independent network of municipalities 'Red Mercociudades', created in 1995 in approximating subnational entities to Mercosur provided a place for dialogue among Mercosurian municipalities, highlighting their needs and roles *vis-à-vis* the process of regional cooperation and integration. This regional network, however, was not created within the institutional scope of MERCOSUR (VENTURA and FONSECA, 2012). Subnational entities and governments were, at that time, only at the margins of regional cooperation and integration processes, not being acknowledged as key actors within MERCOSUR and neither within their respective national frameworks. Higher was then the merit of Mercociudades in promoting institutional building able to connect local and regional within MERCOSUR (RHI-SAUSI and ODDONE, 2011).

The timid incorporation of paradiplomacy into internal discussions and institutional structures of MERCOSUR through the creation of the Border Integration *Ad Hoc* Group (BIAHG), in 2002, presented new opportunities and challenges for both the regional organization and local, border governments. Despite its difficulties in moving forward the agenda on local development of border regions, failing to resolve on the creation of a border statute, and the unsuitable top-down approach to the matter, excluding border municipalities of negotiations (MATIUZZI DE SOUZA, 2016), the BIAHG called attention to the role of MERCOSUR as a strategic sphere of projection for local, border governments. The Parties' recognition of the need to further formal cross-border



cooperation was a major step towards making MERCOSUR a relevant forum for reinforcing the international role of border communities and hence cross-border paradiplomacy. The mimetic, summit-like, intergovernmental character of the BIAHG did not, however, enable the group to establish a perennial confluence for subnational entities. On the contrary, it persisted in focusing on macro-perspectives to promote regional goods and thus was not able to apply another approach to the territorial dimension of the organization.

The demise of the BIAHG did not bury the project of bringing subnational entities into MERCOSUR's formal institutionality. The idea that it would be more effective to develop border regions together found great acceptance among its members, achieving the political convergence required for the establishment of the Advisory Forum of Municipalities, Federated States, Provinces, and Departments of Mercosur (FCCR). At the December 2004 Belo Horizonte Summit, the Common Market Council (CMC) decided to create the FCCR, constituted by representatives of the different local and regional instances designated by States Parties. The resolution had set forth that a Committee of Municipalities and a Committee of Federated States, Provinces and Departments would form the Consultative Forum<sup>1</sup>.

The Resolution 26/07 of the Common Market Group (GMC) approved the Internal Regulation of the FCCR on September 27, 2007. FCCR became the "representative body of the local governments of the MERCOSUR States Parties" (Article 1), constituted by "a Committee of the Municipalities and a Committee of the Federated States, Provinces and Departments" (Article 3). The FCCR, based on its Committees, and within the framework of integration, should then promote a shared vision on territorial development, by promoting balanced development, environmental sustainability and social cohesion, considering particularities of border areas.

---

<sup>1</sup> Its genesis Decision 41/04 set the FCCR's objective: "to stimulate dialogue and cooperation between municipal, state, provincial and departmental authorities, and two MERCOSUR States Parties". Article 4 of the document indicated its institutional capabilities: "it may propose measures aimed at coordinating policies to promote well-being and improve the quality of life of the inhabitants of the Municipalities, Federated States, Provinces and Departments of the region as well as make recommendations through the Common Market Group".



While the Municipalities Committee was not founded *ex nihilo*, but under incessant societal pressure by Mercociudades, the Federated Units Committee was lobbied for by the governments of Argentina and Brazil to incorporate their respective states and provinces without the revindication of such entities (SADECK *et al.*, 2017). The birth of the FCCR represented, in other words, the constant overlapping of interests and actors of Mercosurian members. Building a regional body to accommodate subnational governments that differ in juridical nature, scale, objectives, and perceptions of what factors to prioritize in the development of paradiplomacy could potentially hinder the projection of border municipalities and their agenda of cross-border cooperation.

Although with a rough framework to take in such a diverse set of perceptions of integration, cooperation, and consequently paradiplomacy, for the first time MERCOSUR formally included local actors into its integrative and cooperative processes, establishing fora that not only congregated the variety of governments of subnational units, but also, by the writing of recommendations to the Common Market Group (CMC), aimed at aligning their demands with the on-going inter-state projects. Without denying the importance of dialogue and of local public policies favouring cooperation and integration, the advisory nature of the FCCR neglected the possibility to implement the actual participation of subnational unites in the decision-making process of MERCOSUR.

Not surprisingly, the Border Integration Work Group (GTIF) created in the scope of the FCCR to develop a local-level perspective of MERCOSUR able to influence society towards promoting formal cross-border paradiplomacy has suffered numerous setbacks. GTIF managed to identify and define, in its first years, the main issues concerning border communities and the ones hindering cross-border paradiplomacy. Intra-MERCOSUR communication, however, posed a serious problem for linking centralized demands of border governments to higher levels of decision-making, even revealing the lack of exchange among the bodies of the regional organization (MATIUZZI DE SOUZA, 2016). Also, as Sadeck, Froio, and Medeiros (2017) pinpoint, the complex and confused structure of the FCCR, its attempt to give legitimate space for different subnational actors, and strong divergences related to project financing and legislation changes, complicated the execution of border integration plans. From



15 planned actions, only two were successfully executed, two are on the process of implementation, and the remaining 11 are inactive. Nonetheless, the relevance of the GTIF is found by its capacity to bring more visibility to the issues surrounding cross-border paradiplomacy as well as to the myriad of everyday matters affected by policymaking and by internalized decisions from MERCOSUR. Border and cross-border interactions gained more dimensions in the political processes of region-building. Cross-border paradiplomacy, in turn, has ceased to be in latent obliteration to become another aspect to examine in the construction of a regional project in MERCOSUR.

Within the scope of GTIF, the Spanish Agency for International Cooperation for Development (AECID) funded the 'Border Integration in MERCOSUR' project (IFM) (2008-2011). This project sought to define lines of action for the design and management of public policies for cross-border integration and cooperation, since it diagnosed and identified problems in the border territories, officiating as an input to the different institutional bodies of MERCOSUR and especially the FCCR. The specific objectives were, on the one hand, the systematization of the diagnoses and investigations of the problems of border integration; and on the other hand, the consultation of local actors for the preparation of proposals on border issues, with priority given to productive integration, social inclusion and the treatment of regional asymmetries (AECID-FCCR, 2008). The AECID's 'MERCOSUR Regional Program' continued to pay attention and to support border cooperation, implementing the 'Border Governance Project' within the IFM. The Border Governance Project - Strengthening the Capacities of MERCOSUR's Departmental and Local Governments (2011-2013) focused on the training of officials from MERCOSUR's twin towns and neighboring provinces, departments, and states (AECID-FCCR, 2011).

The articulation of the GTIF with the Work Group on Productive Integration (GTIP) within the FCCR framework has been however relatively weak. It would be interesting to consider the development of studies on productive complementarity, strategic alliances for access to markets, promotion of joint economic infrastructure, technical assistance to intermediary structures of entrepreneurial services, creation of new financial instruments, and strengthening



of decentralization processes, among other issues that could contribute to the construction of a new socio-economic-spatial vision of MERCOSUR that allows a cross-linking between border regions and productive sectors to stimulate the creation of cross-border value chains.

Within the first 2013-2014 Action Plan, approved by Decision CMC 54/12, MERCOSUR prioritized the following strategies: (1) to articulate cooperation actions between subnational and local border actors; (2) to support the development of border legislation and to encourage its implementation; (3) to reactivate the Border Integration Working Group; (4) to define the strategic agenda of the MERCOSUR Structural Convergence Fund (FOCEM) for border areas; (5) to accompany and validate the cooperation project on border governance with the AECID; and (6) to create opportunities for the integrated development of public policies for traditional and Afro-descendant communities in border areas (Dec. CMC 54/12).

Such strategies can be considered a top-down response, albeit incomplete, to some structural restrictions of cross-border paradiplomacy. The sluggishness of Action Plan's implementation processes due to international and national politico-economic instabilities are also a problem for the advance of a para-diplomatic agenda and for a sound configuration of MERCOSUR as a sphere of action for local, cross-border actors.

## **2 Structural requirements for cross-border paradiplomacy in MERCOSUR**

In the early days of the regional organization, Pebayle (1993, p. 224) had already recognized that the border regions of MERCOSUR were too distant "from the attractive and motivating megalopolis not to suffer from a process of peripheral underdevelopment". This condition had persisted along many phases of MERCOSUR due to the oblivion state in which border areas had been placed regarding the advance of public policies, particularly between its foundation (1991) until the early 2000s. The borders of MERCOSUR, in that period, were understood basically as obstacles to free trade and required to have integrated systems to lower transportation and customs costs (FERRARO, 2013). The reinvention of MERCOSUR, besides implementing alternative spaces (cf.





RIGGIROZZI and TUSSIE, 2012) – many of which acknowledging or furthering the exercise of paradiplomacy – also fostered a positive social agenda, particularly towards cooperative projects (MATIUZZI DE SOUZA and CULPI, 2016).

The confluence of an institutional sphere for action and political will of systemic actors meant, for local, border actors, an opportunity to engender cross-border paradiplomacy. But while institutional space is a key factor to the progression of paradiplomacy within regional organizations' frameworks, local actors are also required to have structural capabilities to implement paradiplomacy with efficacy and efficiency<sup>2</sup>. Considering the limited influence of subnational actors within the margins of the State (KEATING, 2000), cross-border paradiplomacy becomes even more dependent on the ability of local actors to furthering their agenda despite institutional constraints.

Rótulo and Damiani (2010, p. 26), by analyzing the institutional space for local, border actors within the scope of the New Agenda for Border Cooperation and Development bilateral cooperation framework engendered by Brazil and Uruguay, highlight the persisting necessity of suitable local institutional capacity to properly manage a para-diplomatic, cooperative agenda. The authors point out that neither local administrations nor private actors involved in the development of cross-border cooperation presented a satisfactory 'stock of capacities', particularly of human resources, work infrastructure, and financial capabilities.

Poverty is evident in Mercosurian border regions. Underdevelopment, low degree of public services institutionality, insufficient infrastructure of health, sanitation, education, and transportation are among the basic characteristics of all border regions of the organization's Parties. The meagerness in the delivery of public services characterizes both a hindrance to paradiplomacy and a feature to be utilized by local governments. Frequently, the inadequacy of paradiplomacy infrastructure (such as the lack of an international relations office) diverges with municipalities' interests in building relations with their neighboring town.

---

<sup>2</sup> Efficacy is here understood as the ability to achieve goals and objectives proposed. Efficiency refers to the ability of solving problems and surpassing obstacles on the way (cf. GRINDLE, 1997).



With high dependence on agricultural production and (trans-)local commerce, border regions rely on the financial aid of central governments as well as on social programs developed specifically for border communities. Apart from a few larger towns, such as Santana do Livramento (BR) and Riveira (UY), Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PR) and Puerto Iguazu (AR), Uruguiana (BR) and Passo de Los Libres (AR), human resources are scarce as are the possibilities of education. Hence, to engage capacitated personnel for engendering paradiplomacy, which usually requires knowledge on national and international administrative frameworks, on funding systems, on international law, and on many other related fields becomes highly problematic.

Considering all structural issues, it is not uncommon that cross-border paradiplomacy finds its way through the construction of informal channels of communication comprising of amicable and/or familial interactions, which are used to deal with specific, *ad hoc* questions emerging from the constant interrelation among border populations. The restrictions of this informalized *modus operandi* and the conspicuous structural limitations of border governments entail a more profound change in the cooperative and integrative processes of MERCOSUR, a change capable of reorganizing the framework of regional relations.

### **3 Possible contributions of cross-border paradiplomacy to MERCOSUR: resetting the process**

Despite the obvious structural limitations of border actors, cross-border paradiplomacy indeed offers an opportunity to alter functioning characteristics of MERCOSUR. By focusing on the objective of “resetting’, restarting, updating the paradigm of cross-border governance, advancing proposals on new institutions (formal and informal) that serve to build new agendas, which will allow us to better understand the European border territories in the first quarter of the 21st century”, as developed by Enrique Varela Álvarez (2015, p. 64), one can discuss possible contributions of cross-border paradiplomacy to MERCOSUR.

One of the novel ways in which the simultaneous processes of associativity and interterritorial competition has been manifested is formal or functional



conformation of regional joint development management schemes, in a bi-national or cross-border context (WONG-GONZÁLEZ, 2015). To be associated internationally, municipalities must be able to mobilize resources into achieving concrete objectives. Regional integration processes often provide specific motivations for involvement and international participation of subnational units, while concomitantly form specific areas for the exercise of paradiplomacy. As we have seen in the case of MERCOSUR, regional integration and the development of multi-level cross-border governance stimulated an increasing role of paradiplomacy.

According to Oddone, among the greatest risks for paradiplomacy, is the difficulty of identifying an “endogenous or endo-oriented paradiplomatic profile” (2016, p. 263). Border communities, through participatory processes, must build that endogenous profile based on their political economy and, above all, on their symbolic capacity, which will allow them to position themselves as a macro- or micro-region, depending on a scale that is easily identifiable, recognizable and cohesive as an indivisible territorial unit. To achieve this, it will be necessary, in most cases, to move from functional links to those of a more formal (or *de jure*) nature.

Non-central governments can contribute to the definition of a cross-border governance and development agenda within MERCOSUR. Cross-border paradiplomacy, enhanced by the respective national decentralization processes, seeks to avoid duplication on either side of the border. As Kramsh and Mamadouh (2003, p. 42) have pointed out, “borders and border regions are not going to be mere objects of the forces operating at high spatial scales, but will be active sites themselves for re-theorizing the fundamental aspects of political life, adding value across a range of geographic spaces”.

The development of processes of regional integration derives from the interaction of two complementary dimensions: (1) a dimension that starts ‘from above’, promoted by national institutions, especially at the highest level, presidents or heads of government; and (2) a dimension that starts ‘from below’, in which the main actors are subnational institutions, intermediate and local governments, and political, social and economic actors of the territories. The



consolidation of both dimensions enables the advancement of regional integration processes.

The local dimension is thus fundamental to governing processes of integration 'from below', as those that are verified daily in border areas. In such zones, the role of local and regional authorities is considered crucial and irreplaceable for several reasons. First, local authorities are endowed with strong democratic legitimacy. Municipalities are the basis of the democratic life of a region, where the direct election of intendants or mayors contributes to the local representation being legitimized through the created channels of participation. Hence, municipalities can adopt a creative role in the design of new public policy responses based on the intimate knowledge of local realities and needs. South American municipalities are called to enhance their role both as *civitas* and as *polis* (RHI-SAUSI and ODDONE, 2009). It is very likely thus that new constructions of citizenship may be derived in the long term from cross-border cooperation (see KRAMSH and MAMADOUH, 2003; FERRERA and MAINO, 2010; NADALUTTI, 2014).

Second, subnational authorities show more sensitivity regarding border integration, which derives from the demand of daily confrontation of the *limes effect* that characterizes their territories, considering that "each actor, each local scale, is the point of intersection between forces, and therefore a point of potential resistance to any way of acting or thinking, or a point of organization and promulgation of different or opposing programs" (ROSE and MILLER, 1992, p. 192). Although local and regional authorities are often characterized by low capacity for proposition, they represent an important force in channeling or eventually blocking ongoing processes. Cross-border cooperation processes sustain and support border integration and regional integration among national states when the latter recognize the autonomy of the sub-national units that form the main axes of the different dynamics of territorial cooperation. Consequently, their participation in initiatives on their territory is essential to ensure effectiveness, as proven by the experience of the European Union. The management of cross-border issues is probably one of the main European contributions to the institutional framework of integration (COLETTI, 2009).



#### **4 Work Subgroup No. 18 on border integration and the proposal of ‘Merco-regions’**

During the XLVI extraordinary meeting of the Common Market Group, MERCOSUR approved the creation of Work Subgroup No. 18 on Border Integration (SGT No. 18). In the framework of the Pro Tempore Presidency of Uruguay, the first regular meeting of Work Subgroup was held on May 19 and 20, 2016. SGT No. 18, in accordance with Resolution GMC No. 59/15, is to be coordinated by the Ministries of Foreign Affairs of the States Parties and constituted by a titular member and an alternate member (MERCOSUR, 2015).

Acknowledging the multidimensionality of the border agenda, the Subgroup will articulate other bodies and forums working on specific border-related issues coordinated by the Common Market Council (CMC). For instance, the Consultation and Political Concertation Forum (FCCP); The Meeting of Ministers of Agriculture (RMA); The Meeting of Ministers of Education (RME); The Meeting of Ministers of the Interior (RMI); and the Meeting of Ministers of Health (RMS). Likewise, it will also dialogue with other bodies coordinated by the GMC, such as the FCCR; SGT No. 1 (Communications); SGT No. 5 (Transportation); SGT No. 11 (Health); the Specialized Meeting of MERCOSUR Cooperatives; and the Economic-Social Consultative Forum and Technical Committee No. 2 (Customs Affairs), coordinated by the MERCOSUR Trade Commission (CCM). SGT No. 18 will also be able to establish commissions and sub-commissions, as it deems necessary for its operation (MERCOSUR, 2015).

The creation of this Work Subgroup once again opens an opportunity to reactivate the Brazilian proposal for an ‘Agreement for the Promotion of Border Integration’ that seeks to create regions of cross-border cooperation in MERCOSUR, called Merco-regions (MERCOSUR, 2015). The functions of the Merco-regions is to carry out joint actions with a view to improving the quality of public health services, education, social assistance, economic promotion and transit of people these services are rendered in the border localities (Article 2). Likewise, “each of the States Parties is committed to facilitate and to promote cross-border cooperation between communities and territorial authorities within its jurisdiction and the communities and territorial authorities over the jurisdiction of counterparts” (Article 3). This article presents a very important possibility of



innovation for MERCOSUR territorial cooperation, that of “each party will make the necessary efforts to promote the conclusion of agreements and conventions that are necessary to develop such services, with due attention to the different Constitutional provisions of each of the Parties”.

In Article 4 of the Agreement proposal, an understanding of cross-border cooperation is made explicit, which could be understood as an interpretation of cross-border cooperation for the whole of the regional organization. It affirms that “cross-border cooperation means any concerted action to strengthen and promote neighborly relations between communities or territorial authorities over the jurisdiction of two or more Parties and with the conclusion of any agreement or arrangement necessary for the attainment of such end”. In this sense, Article 4 supports formal conformation and not only functional articulation of Merco-regions. Article 5 clarifies that ‘communities or territorial authorities’ are understood as intendants, mayors, and governors serving both at local *and* regional functions, indirectly ratifying the function of cross-border paradiplomacy for the establishment of links that will sustain the Merco-regions.

Finally, Article 6 determines that Merco-regions will be established through international acts of States Parties with the participation of non-central governments located in the territory of each region. The international act of foundation recognized in the proposal is to be constituted through the formation of a public consortium formed by the subnational entities of each region – a group of the type of the border’s intermunicipal consortium (CIF)<sup>3</sup>. In case of

---

<sup>3</sup> The cross-border articulation of the Intermunicipal Frontier Consortia (CIF) was born within the scope of the Public Consortia Law No. 11.107 / 2005. The legal basis of the Public Consortia Law is directly linked to constitutional amendment No. 19/1998 which amended the wording of Art. 241 of the National Constitution in the following terms: “The Union, the States, the Federal District and the Municipalities shall be disciplined through the Public Consortia Law and the cooperation agreements between Federated Entities, authorizing the associated management of public services, either with the total or partial transfer of their responsibilities, services, personnel and goods essential for the continuity of the services transferred”. “The Public Consortia Law is, essentially, a new intergovernmental management tool that enables greater articulation of initiatives and public policies between different spheres of government”. This instrument still has some limitations that need to be mentioned since the protocols of intent for consortia must be approved by the respective legislative houses of each of the participating units, that is, law must ratify them. At the same time, this mechanism allows the obligations agreed upon by the signatory rulers to become legal obligations of the federal unit consortium. On the other hand, Brazilian legislation does not allow the participation of foreign consortia in public consortia, but from the outset, alternative schemes have been sought to be able to associate with their neighboring foreign counterparts. The first cross-border CIF appears in 2009 between the Brazilian municipalities of Barracão and Bom Jesus do Sul, in the State of Paraná, Dionísio Cerqueira in Santa Catarina and the municipality of Bernardo de Irigoyen, in the province of Misiones, Argentina (LOSADA and SADECK, 2015).



controversies, they should be subject to the dispute resolution mechanism of MERCOSUR (Article 7).

The agreement proposition does not clarify how Merco-regions would enable the construction of further cooperation arrangements. It only highlights the facilitation and promotion of cooperation by the States Parties (MATIUZZI DE SOUZA, 2016). Furthermore, by attempting to include the whole institutionality of MERCOSUR by means of articulation (which has shown to be a problematic role for Mercosurian bodies) and by not finding innovative ways to strengthen autonomy of local governments and to further social cohesion in such impoverished areas, SGT No. 18 could limit the expressions of cross-border paradiplomacy.

### **Concluding remarks**

For the most part of its existence, MERCOSUR rested on the expansion of the commercial economic axis to new centers of action for integration. Nevertheless, the regional organization still lacks a common understanding of cross-border paradiplomacy. Cross-border paradiplomacy policies are vitally important in addressing territorial dynamics and in alleviating regional imbalances and asymmetries by stimulating social cohesion and generating human capital in the most neglected areas of integration. As a result, cross-border cooperation and cross-border regions can “represent specific forms of innovation in relation to space, places and scales” (JESSOP, 2002, p. 37), which Grimson (2001) would call territoriality with generalized hybridization. Because of this experimental characteristic, it is understood that cross-border cooperation can also contribute to the process of the ‘mercosurization’ of public policies both at local and trans-local or transnational level.

The need to ‘mercosurize’ public policies of the States Parties to stimulate multilevel governance is a key issue in terms of identifying citizenship with the MERCOSUR’s regional integration process. The pending task is to identify and systematize issues on the agenda of local public management (demands in a sense of bottom up decentralization) which would allow the implementation of bottom-up development and integration processes capable of strengthening



municipal autonomy, division of powers, and the principle of subsidiarity, while at the same time creating new foundations and stimuli for the regional integration processes and their need to favor greater social cohesion and territorial cooperation. This activity also impels the importance of recognizing and promoting the improvement of existing institutional bodies and the creation of new spaces for 'the local' within MERCOSUR. The low level of incorporation of the MERCOSUR legislation by the national legislatures (transposition) can be relativized from a potentiation of the mercosurization process at the local level as has been demonstrated from the range of activities developed by Mercociudades (ODDONE, 2008).

One of the main objectives of 'reseting' MERCOSUR would be to build a common space for productive development and social welfare. However, the development of solidarity tools for the reduction of asymmetries has not been able to be fully based on technical and cohesive criteria that allow the generation of new development poles within countries, as well as between them in border areas. This question reflects, in some ways, the ever-present weight of the traditional intergovernmentalism in MERCOSUR. As Paikin and Vázquez (2008, p. 226) affirm, it is worth remembering that "MERCOSUR emerged as a safeguard of state centralism rather than as a solvent of that power, and even today, this scheme seems far from cracking".

The post-neoliberal cycle of MERCOSUR that has just ended permitted the visibility of the territorial agenda (and hence of borders) in MERCOSUR. Nevertheless, this visibility had not been translated into profound structural changes in the social and economic border environments, let alone in the possibility of 'resetting' regional integration. The construction of an agenda agreed upon by the public sector, private actors, and the epistemic community of MERCOSUR is synthesized in the discussion and support of a series of analytical perspectives on the disposition, concentration, and dispersion of productive factors in the bloc, the need for exclusive funds to reduce border asymmetries, the mercosurization of multilevel public policies, and the definition of border governance for MERCOSUR.





## References

Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) – Programa Regional MERCOSUR. *Integración Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, AECID y FCCR, 2008.

Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) – Programa Regional MERCOSUR. *Gobernanza Fronteriza. Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Departamentales y Locales del MERCOSUR*. Montevideo, AECID y FCCR, 2011.

COLETTI, R. La cooperazione transfrontaliera in Europa come strumento di governance multilivello delle aree di frontiera. In: Scarpelli, L. (Ed.). *Organizzazione del territorio e governance multilivello*. Bologna: Patrón, 2009.

FERRARO, D. *Políticas y iniciativas en Mercosur en el ámbito de la integración fronteriza*. XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y Caribe: Cooperación Regional en el Ámbito de la Integración Fronteriza. San Salvador, El Salvador: 1-13, 2013.

FERRERA, M.; MAINO, F. Towards a multi-level social citizenship space? a research project. *Italian Political Science*, v. 4, p. 9-18, 2010.

GRIMSON, A. Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur. In MATO, D. (Ed.). *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

GRINDLE, M. *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston: Harvard Institute for International Development, 1997.

JESSOP, B. The Political Economy of Scale. In: PEKERMANN, M.; NGAI-LING, S. (Eds.). *Globalization, Regionalization and Cross Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. p. 25-49.

KEATING, M. *Paradiplomacy and Regional Networking*. Forum of Federations: an International Federalism. Hanover: no pages, 2000.

KRAMSH, O.; MAMADOUH, V. Crossing borders of political governance and democracy. *Journal of Borderland Studies*, n. 1, p. 39-50, 2003.

LEMONS, B. D. O.; RÜCKERT, A. A. A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, p. 138-158, 2014.

MATIUZZI DE SOUZA, G. The institutionalization process of border integration in Mercosur (2003-2015): regional uncoordinated attempts toward social development. *Fédéralisme Régionalisme [En ligne]*, v. 16, 2016. Disponível em: < <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=1654> >.

MATIUZZI DE SOUZA, G.; CULPI, L. La réinvention du Mercosur à la lumière des synergies politico-idéologiques sud-américaines. In: SANTANDER, S. (Ed.).



*Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*. Bruxelles: Peter Lang, 2016. p. 101-114.

MERCOSUR. Decisión CMC Nº 41/04 - Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), 2004.

\_\_\_\_\_. Decisión CMC Nº45/04 – Creación de Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), 2004.

\_\_\_\_\_. Decisión CMC Nº 18/05 - Normas para su integración y funcionamiento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), 2005.

\_\_\_\_\_. Resolución GMC Nº 26/07 – Aprobación Reglamento Interno FCCR, 2007.

\_\_\_\_\_. VII FCCR-CN, Acta 01/08 - Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF), 2008.

\_\_\_\_\_. Decisión CMC Nº 54/12 – Aprobación Plan de Acción FCCR 2013-2014, 2012.

\_\_\_\_\_, FCCR-CN, Acta Nº 02/15 - Anexo IX: Acuerdo para la Promoción de la Integración Fronteriza, 2015.

\_\_\_\_\_. Resolución GMC Nº 59/15 – Creación de Subgrupo de Trabajo Nº 18 de Integración Fronteriza, 2015.

NADALUTTI, E. Cross-border cooperation in the Upper Adriatic: A new kind of citizenship? *European Urban and Regional Studies*, v. 21, n. 2, p. 175-190, 2014.

LOSADA, P. R.; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. In: PRADO, H. S. A.; ESPÓSITO NETO, T. (Orgs.). *Fronteiras e Relações Internacionais*. Curitiba: Íthala, 2015, p. 37-54.

ODDONE, N. *La Red de Mercociudades: globalización, integración regional y desarrollo local*. Valencia: Universidad Politécnica de Valencia, 2008.

ODDONE, N. *La paradiplomacia transfronteriza de los gobiernos locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tesis de Doctorado. Bilbao, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, 2016.

ODDONE, N.; RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, R. Cross-Border Paradiplomacy in Latin American”, *Latin American Policy*. Vol. 6, Num. 1, pp. 110–123, 2015.

PAIKIN, D.; VÁZQUEZ, M. ¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe - 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES, 2008.

PEBAYLE, R. As regiões fronteiriças e o projeto de integração do Mercosul. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 21, n. 2, p. 219-225, 1993.

RHI-SAUSI, J. L.; ODDONE, N. Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR; Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Ministerio de



Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Montevideo: Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID y FCCR, 2009.

RHI-SAUSI, J. L.; ODDONE, N. La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur. In: CERQUEIRA FILHO, G. (Ed.). *Sulamérica - comunidade imaginada: emancipação e integração*. Niterói (RJ): EdUFF, 2011. p. 203-217.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. London, New York: Springer, 2012.

ROSE, N.; MILLER, P. Political Power Beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*, v. 43, n. 2, p. 173-205, 1992.

RÓTULO, D.; DAMIANI, O. *Integración fronteriza en el Mercosur: el caso Uruguay Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2010.

SADECK, B.; FROIO, L. R.; MEDEIROS, M. D. A. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 8, n. 2, p. 139-151, 2017.

VARELA ÁLVAREZ, E. Reseteando la gobernanza transfronteriza: Explorando nuevos cleveages cooperativos formal-informal, material-inmaterial. In: BARAJAS, R.; WONG, P. and ODDONE, N. (coord.). *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana: El Colef, CIAD y Editorial JP, 2015. p. 49-70.

VENTURA, D.; FONSECA, M. G. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, v. 99, p. 55-73, 2012. ISSN 1133-6595.

WONG-GONZÁLEZ, P. La conformación de regiones asociativas transfronterizas: Los límites de la paradiplomacia regional. In: BARAJAS, R.; WONG, P. and ODDONE, N. (coord.). *Fronteras y procesos de integración. Estudios comparados entre América y Europa*. Tijuana: El Colef, CIAD y Editorial JP, 2015. p. 81-96.

**Recebido em 31 de agosto de 2017.  
Aprovado em 02 de novembro de 2017.**



## **LIMITES E FRONTEIRAS NA ÁFRICA AUSTRAL: MOÇAMBIQUE E PROCESSO DE DELIMITAÇÃO E DESAFIOS DA REAFIRMAÇÃO FRONTEIRIÇA NA REGIÃO**

**EMÍLIO JOVANDO ZECA**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais na UFRGS, Investigador do Departamento de Paz e Segurança do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais – CEEI/ISRI de Moçambique.

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo central refletir sobre o processo de delimitação dos limites e fronteiras de Moçambique, na região da África Austral bem como os desafios contemporâneos da necessidade de reafirmação das fronteiras enfrentados pelo país. Partindo de uma metodologia qualitativa assente na observação direta, método histórico e técnica documental, o estudo constata que não obstante ao fato de Moçambique ter alcançado sua independência em 1975, ainda existem vários pontos onde a delimitação de fronteira não é definitiva, abrindo espaço para conflitos e disputas fronteiriças com Estados vizinhos. Desta feita, o Estado tem que ter sempre presente as ambições e necessidades territoriais dos vizinhos, com vista a salvaguardar os limites e as fronteiras herdadas na época da independência. Portanto, há necessidade de reafirmação das fronteiras tendo em conta as orientações da União Africana.

**Palavras-Chave:** Limites; Fronteira; Delimitação de Fronteira; Reafirmação de Fronteira.

## **LIMITS AND BORDERS IN SOUTHERN AFRICA: MOZAMBIQUE AND THE CHALLENGES OF DELIMITATION AND REAFFIRMATION BORDER PROCESS IN THE REGION**

**ABSTRACT:** The present article reflects on the process of delimiting borders in Mozambique and Southern African region. Also it focuses in the contemporary challenges that Southern African countries face to reaffirm their borders. Based on a qualitative methodology, direct observation, historical method and documentary technical, the study notes that nevertheless Mozambique acquired its independence in 1975, there are still several points where border delimitation is not yet definitive, opening spaces for borders conflicts and disputes with neighboring states. Thus, Mozambique and other Southern Africa countries must be attentive with territorial ambitions of their neighbors to safeguarding its limits and as inherited frontiers of independence time. Therefore, it is necessary the reaffirmation of borders process according to the African Union guidelines.

**Keywords:** Limits; Border; Border Delimitation; Border Reaffirmation.



## Introdução

O presente trabalho faz uma análise dos contornos em volta do processo de delimitação de fronteiras na região da África Austral, com destaque para os limites e fronteiras de Moçambique. O estudo centra-se nos processos e conflitos por detrás da sua delimitação fronteiriça, no período colonial e os principais desafios atuais centrados, basicamente, na necessidade de reafirmação dos limites e fronteiras, tendo em conta as orientações da União Africana – princípio *utti possidetis, uti possidetis iuris* conhecido como intangibilidade das fronteiras – e as situações de deslocações de marcos fronteiriços, por motivos naturais ou ações antropomórficas deliberadas por parte dos Estados com ambições e necessidades de expansão territorial, com destaque para Malawi.

A fronteira é um fenómeno ligado ao Estado moderno que foi inventado, na Europa, entre os séculos XIII-XV, com a “função inicial de definir a distribuição de áreas entre Estados territoriais” (CARNEIRO, 2016, p. 20). Esta função foi alargada para outros domínios, com destaque para função legal – delimitação do território nacional onde prevalecem as instituições jurídicas que regem o Estado e a sociedade; função fiscal – defesa do mercado interno de uma unidade política; e função de controle – vigiar pessoas e bens que cruzam o território (GUICHONNET e RAFFESTIN, 1974, p. 224<sup>1</sup>, citados por CARNEIRO, 2016, p. 22).

Desta feita, trata-se de um mecanismos encontrados para demarcar o espaço e o território sobre o qual deveria ser exercício do poder de uma unidade política. Desta feita, a fronteira passou a ser um elemento de delimitação entre o espaço nacional e o exterior da referida unidade política, o que lhe dá um estatuto de demarcador de espaços de exercício de poder, que pode ser entendido como limite. Todavia, de acordo com Machado (1998), as fronteiras e limites são dois termos com sentidos e significados diferentes:

A fronteira está orientada “para fora” – forças centrífugas – enquanto os limites estão orientados “para dentro” – forças centrípetas. Enquanto a fronteira é considerada uma fonte de perigo ou ameaça, porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o limite jurídico do Estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo

---

<sup>1</sup> GUICHONNET, P. e RAFFESTIN, C. *Géographie des Frontières*. Paris : Presses Universitaires de France, 1974.



vida própria e nem mesmo existência material – é um polígono (MACHADO, 1998, p. 3).

Em termos práticos, pode-se depreender que o limite transmite a ideia de uma linha separadora, enquanto fronteira a de uma faixa, o que implica a existência de uma área. Todavia, existe um ponto de convergência entre fronteira e limite que é o fato dos dois fenômenos serem mecanismos de separação entre entidades, numa determinada extensão. Desta feita, como pontua Carneiro (2016, p. 21), “as faixas territoriais de cada lado do limite internacional [de cada Estado] compõem a zona de fronteira”<sup>2</sup>.

As fronteiras e os limites são elementos essenciais para a existência do Estado. Em relação a esse ponto, “o Estado não é concebível sem território e sem fronteiras” (RATZEL, 1983, p. 93). Na perspectiva do autor, o Estado não pode existir sem um solo, entendido como território. Desta feita, esse território, enquanto unidade política, tem limites e fronteiras. Portanto, os limites dessa unidade política serão as faixas territoriais de cada lado internacional, enquanto a fronteira tem que ver com a área territorial da unidade política e os limites com os outros Estados, que dá a ideia de delimitação territorial e política e que é equivalente à soberana, na tradicional teoria de Estado e direito.

Pala ilustrar os limites e fronteiras de Moçambique, foram produzidos dois mapas, com recurso ao Programa Informático ArcGis. A produção cartográfica foi levada a cabo no Laboratório de Sensoriamento Remoto Geológico do Centro Estadual de Pesquisas em Sensoriamento Remoto e Meteorologia, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, em Porto Alegre, com apoio e supervisão do Prof. Dr. Camilo Carneiro<sup>3</sup>, em Dezembro de 2016.

---

<sup>2</sup> Alguns países estipulam em lei a extensão de suas faixas de fronteira, que em alguns casos possuem uma regulação especial, diferente do restante do território nacional (CARNEIRO, 2016, p. 21).

<sup>3</sup> Autor da obra “*Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata*” (2016), Camilo Carneiro é Professor do Curso de Relações Internacionais na Escola Superior de Propaganda e Marketing – ESPM; Pós-doutorado e professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS – PPGEEI/UFRGS; pesquisador do grupo de pesquisa LABETER – Laboratório Estado e Território da UFRGS; Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Doutorado sanduíche pela Universidade Paris 1, Panthéon-Sorbonne; Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; possui graduação em Geografia e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e graduação em Bacharelato em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geografia Política e Cartografia.



Baseando-se numa metodologia qualitativa, assente no método histórico, observação direta e pesquisa bibliográfica, o trabalho está estruturado em quatro sessões, antecedidas da introdução e seguidos das considerações finais e referências bibliográficas. A primeira apresenta a situação dos limites e fronteiras na África Austral précolonial e colonial, desde as expansões bantu até a Conferência de Berlim de 1885. A segunda sessão sistematiza as principais disputas e acordos que culminaram com a delimitação de limites e fronteiras de Moçambique, com destaque para os acordos firmados entre Portugal e Inglaterra. A última sessão apresenta os desafios contemporâneos da reafirmação das fronteiras moçambicanas.

### **Limites e Fronteiras na Região da África Austral Pré-Colonial e Colonial**

A região da África Austral fica localizada na zona sul do continente africano e é composta por Estados que foram colônias europeias, desde o Século XV. O Império Colonial Português teve o controlo de Angola e Moçambique; o britânico da África do Sul, Lesotho, Suazilândia, Botswana, Malawi, Zâmbia e Zimbábue; o francês controlou a zona insular, com destaque para Madagáscar, Seychelles e Maurícias; o alemão a Tanzânia e Namíbia – Sudoeste Africano – e o holandês a Província do Cabo, na África do Sul. Todavia, as fronteiras pré-colonias, na região da África Austral, eram caracterizadas por, um lado, por uma continuidade em termos de grupo etnolinguístico – dominado pelos povos bantu – mas por outro, por uma descontinuidade étnica e sociocultural. Em relação às descontinuidades socioculturais, de acordo com Rosière (2007)<sup>4</sup> citado por Carneiro, (2016, p. 22)

As fronteiras socioculturais são descontinuidades maiores de natureza econômica ou étnica, às vezes no espaço – a paisagem – e geralmente sensíveis de um ponto de vista político. No entanto, os limites entre duas áreas socioculturais diferentes – de um ponto de vista linguístico, confessional ou socioeconômico – nem sempre é claro, sendo a evolução espacial dos idiomas um caso especial. As fronteiras linguísticas são objetos difíceis de entender, pois as línguas podem evoluir ou se sobrepor, haja vista que elas não são objetos claros, cujo falantes ocupam um território com a exclusão de qualquer outro (ROSIÈRE, 2007, p. 426).

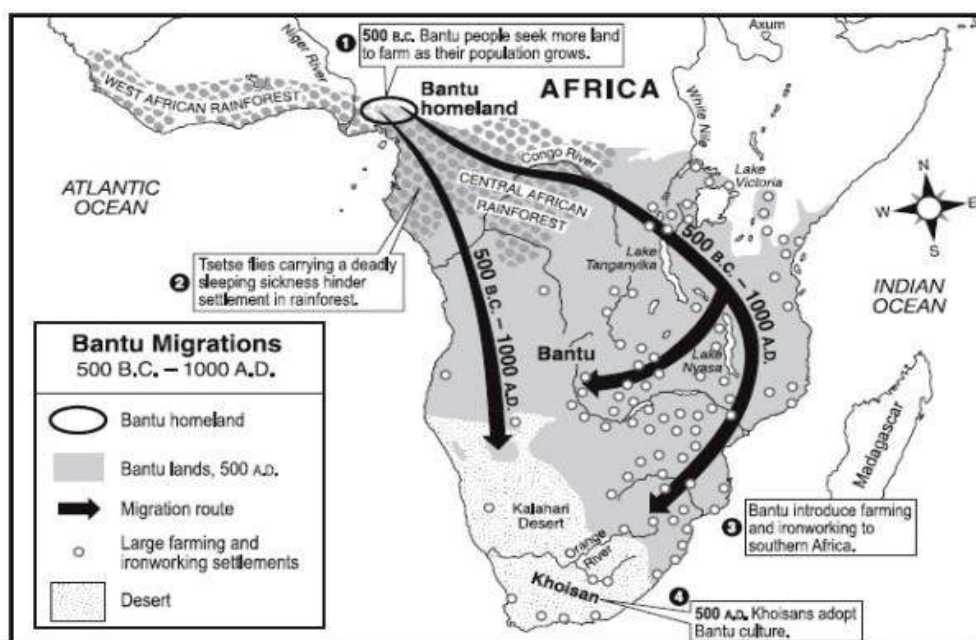
---

<sup>4</sup> ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie Politique et Géopolitique : Une Grammaire de L'Espace Politique*. Paris : Elipses, 2007.



O povo bantu, enquanto grupo etnolinguístico, é composto por mais de 400 grupos étnicos que possuem uma mesma raiz linguística materna. Enquanto a raiz linguística constitui um elemento de continuidade, as peculiaridades étnicas constituem elementos de descontinuidade, uma vez que há algumas especificidades na estrutura social, política e econômica de cada grupo. Há um ponto de convergência de que o povo bantu trata-se de um grupo com uma base etnolinguística comum – características fonológicas e morfológicas do conjunto de palavras – e que “cedo se tornou num termo aplicado indiscriminadamente a raça, cultura e língua” (HALL, 1987, p. 161).

**Mapa 1: Expansão do Povo Bantu**



Fonte: Jones (2012, p. 56)

O mapa 1, acima, ilustra o processo de expansão, através de processos migratórios contínuos e descontínuos do povo bantu que se instalaram na região austral de África, no período compreendido entre 400 a.C. e 1000 d.C. Eles povoaram a região austral de África, vindo da região dos Grandes Lagos<sup>5</sup> –

<sup>5</sup> A problemática da expansão dos bantus foi motivo de vários estudos, mas não há consenso entre a origem e dinâmica migratória, mas sim que instalaram-se na África Austral. Joseph Greenberg apresentou a ideia de que a migração se deu em direção ao sul, a partir da zona de fronteira entre os Camarões e Nigéria. Malcolm Guthrie defendeu a ideia de que o centro da expansão bantu foi a região de Luba, na Província de Shaba, no Congo. Roland Oliver defendeu que as duas posições assumidas por Greenberg e Guthrie são complementares, correspondendo a diversas fases diferentes. David Phillips on defendeu, mais tarde, que a





Florestas dos Camarões, Nigéria ou Luba na Província de Shaba – no Congo, por volta de 2000 a.C. A ocupação dos territórios pelo bantu, na região austral de África não seguiu critérios de limites e fronteiras do Estado Moderno, mas sim um processo de ocupação natural dos espaços, instalando-se de forma livre nesses territórios, onde passaram a desenvolver um conjunto de atividades relacionadas com “domesticação de plantas e animais e trabalho com cerâmica, ferro, agricultura e pastorícia” (HALL, 19987 p. 26-27), fruto de transformações nas relações sociais e climáticas, depois da sua instalação nestes territórios.

Depois da instalação dos povos bantu, na África Austral, os limites e fronteiras foram estabelecidas tendo em conta os grupos étnicos, numa clara alusão às fronteiras socioculturais de Rosière (2007, p. 426). Todavia, esse mapa fronteiriço muda drasticamente com a intervenção de potências colonizadoras, na região, sobretudo depois da Conferência de Berlim (1884-1985)<sup>6</sup>. Este evento instalou um novo modelo de limites e fronteiras, em África, trazendo o modelo europeu para o continente negro

A instalação do modelo europeu de limites interestatais rígidos remonta à “Conferência de Berlim” de 1885, quando as potências europeias e mais os Estados Unidos resolveram escolher critérios mínimos que fossem aceitos para todos os que disputavam “a partilha da África” (MARTINS, 1997, p. 79).

A partilha de África, na Conferência de Berlim, foi um momento de disputas das grandes potências, sobre quem ficaria com maiores porções do continente como suas zonas estratégicas e de influência. Todavia, o processo de delimitação de limites e fronteiras não seguiu as fronteiras socioculturais estabelecidas na região, não respeitando as etnias, tradições e culturas dos povos pré-estabelecidos. Devido aos interesses das potências europeias, “povos com a mesma identidade foram separados; etnias rivais foram reunidas; e linhas tradicionais de comércio foram interrompidas por barreiras aduaneiras”<sup>7</sup>

---

origem da expansão bantu, encontra-se nas Florestas dos Camarões, tendo havido dois movimentos: um que contornou a floresta em direção dos Lagos – a oriente – e outro que o seguiu atravessando a floresta em direção ao Congo e Angola. Christopher Ehret apoiou a posição de Greenberg, baseando o seu estudo na distribuição e características fonológicas e morfológicas das palavras nas línguas bantu (SOUTO, 1995, p. 26).

<sup>6</sup> “Quanto às fronteiras, a principal deliberação [da Conferência de Berlim] rezava que, a partir daquele momento, a ocupação da costa não seria mais considerada suficiente para a reivindicação do interior correspondente a menos que esse fosse ocupado de maneira efetiva” (MARTINS, 1997, p. 79-80).

<sup>7</sup> Apenas para citar alguns exemplos: fulanis entre Nigéria e Camarões; hausas entre Nigéria e Níger; iorubas entre Nigéria e Benim; mandingas entre Libéria, Guiné Bissau e Senegal; os bacongoe bulundá

(MARTINS, 1997, p. 80). As rivalidades inter-étnicas e tribais estiveram sempre ao serviço dos interesses europeus e foram por eles insentivados – princípio de dividir para reinar.

Como resultado deste processo, os limites e fronteiras, em África, resultaram de operações de “lapís, esquadro e compasso”, nas mesas de reuniões da Conferência de Berlim. Tratam-se de limites artificiais que não respeitaram os princípios étnicos, sociais e culturais dos povos da região. Todavia, como nem sempre era possível conciliar os interesses das potências europeias nesse domínio, surgiram conflitos de delimitação fronteiriça, por um lado, e as dificuldades de materializar o princípio de ocupação efectiva, por outro. Diante deste cenário, a mediação<sup>8</sup>, arbitragem<sup>9</sup> e assinatura de acordos e tratados de delimitação fronteiriça foram as saídas encontradas ou ameaça de uso da força. É neste contexto, que abaixo, se apresenta as principais disputas de delimitação de fronteiras e limites envolvendo Portugal e outras potências e que culminaram na atual configuração fronteiriça de Moçambique.

Com o alcance das independências de Estados africanos, na década de 1960, a Organização da Unidade Africana, organização antecessora da União Africana, no Artigo 3 da carta da sua constituição de 1963<sup>10</sup> estabeleceu como princípios a igualdade soberana entre todos os Estados membros; a não ingerência nos assuntos internos de outros Estados; respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado e o direito inalienável a existência; e a resolução pacífica de disputas pela negociação, mediação, conciliação e outros métodos. A defesa da integridade territorial dos Estados independentes nos moldes alcançados dos antigos colonizadores foi uma preocupação

---

estrasasaram as fronteiras do Congo e Angola; eritreus e somalis lutaram contra etíopes e como resultado, Etiópia perdeu o acesso ao mar; os ewe foram dispersos pelo Ghana, Togo e Benin; agudizaram as rivalidades entre malinkes e fulas, na Guiné; changanas foram separados entre África do Sul e Moçambique; Yaos entre Malawi, Moçambique e Tanzânia. Esta configuração proporcionou situações de reivindicações secessionistas: Katanga, Biafra, Cabinda, entre outros casos.

<sup>8</sup> A mediação é um processo de prevenção, gestão e resolução de conflitos no qual a Terceira Parte ajudar as partes em conflito a dialogar e cooperar para ultrapassar suas diferenças. Trata-se de um processo voluntário que depende da vontade política e cometimento das partes. O mediador deve ser uma figura pública, carismática, idónea, respeitada e de confiança das partes em conflito (ZECA, 2013, p. 48-49).

<sup>9</sup> A arbitragem é considerada a forma mais antiga e comum de resolução de conflitos através de uma terceira parte – árbitro – onde as partes escolhem um árbitro ou um tribunal com poder real e de facto para dirimir o caso. No processo de arbitragem, cada parte apresenta sua posição para o árbitro, que estabelece regras a respeito das questões – decisão do árbitro deve ser cumprida (ZECA, 2013, p. 50).

<sup>10</sup> O artigo 4 do Ato Constitutivo da União Africana (2000) reitera os princípios aqui apresentados.



fundamental. Pretendia-se com isso eliminar as condições para a eclosão de conflitos e posterior desintegração dos Estados, pois seriam muitos a reivindicarem territórios para integrá-los noutros, ou o aparecimento de vários pequenos Estados estabelecidos nos antigos reinos africanos, tais como os loruba, Congo, Império de Gaza, Zimbábue, entre outros, como foi referido, anteriormente. Vários povos tinham sido repartidos pelas potências europeias, como forma de facilitar o processo de colonização.

O problema multiétnico vem do tempo colonial, quando as fronteiras foram desenhadas artificialmente e a heterogeneidade tornou-se um padrão. O resultado desta situação é que nação homogénea ou Estado monoétnico, em África, tais como a maioria dos históricos Estados pré-coloniais que sobreviveram com as suas fronteiras originais mais ou menos intatas, tornaram-se numa exceção à regra” (BREYTENBCH, 2002, p. 87).

Os princípios de não ingerência nos assuntos internos de outros Estados e do respeito pela soberania e integridade territorial foram sempre violados, de forma sistemática, devido as ambições territoriais de muitos Estados africanos, consubstanciadas pelas ambições políticas de muitas lideranças políticas. A questão do respeito pela intangibilidade das fronteiras não foi respeitada em vários casos. Neste aspeto, a Organização da Unidade Africana e a sua sucessora União Africa, bem como as organizações de integração regional africanas mostraram-se incapazes de fazer valer as posições e princípios estruturantes da relação entre os Estados membros da organização. Na maioria dos casos, a posição do Estado mais forte política, económica e militarmente e as influências estrangeiras veio ao de cima, impedindo uma tomada de posição firme das organizações contra o Estado que levou a cabo a mudança de fronteiriças e limítrofes entre os Estados.

### **Disputas e Delimitação de Limites e Fronteiras de Moçambique**

As disputas para a configuração atual das fronteiras de Moçambique envolveu Portugal, Inglaterra e Alemanha, tendo como pano de fundo a necessidade da “ocupação efetiva” determinada pela Conferência de Berlim, no Século XIX, uma vez que esse princípio era a condição que legitimava a posse de territórios, em África. Tratou-se, basicamente, de contestações e disputas por áreas de influência entre Portugal e Inglaterra, depois de um conjunto de



expedições levadas a cabo por Portugal e o seu ambicioso projeto do Mapa Cor-de-Rosa<sup>11</sup>. Em 1887, O governo inglês do Lord Salisbury dirigiu uma nota ao governo português, onde referia que:

Está agora admitido por todas as partes, nos termos da Ata de Berlim, que o direito de soberania na África só pode ser mantido pela real ocupação do território reclamado. Queira fazer um protesto formal contra toda e qualquer pretensão não fundada na ocupação e dirá que o governo de Sua Majestade [britânica] não pode reconhecer a soberania portuguesa nos territórios não ocupados por ele com força suficiente para manter a ordem, proteger os estrangeiros e fiscalizar os indígenas (PARENTE, 2004, p. 268).

Como forma de materializar o princípio de ocupação efetiva, Portugal levou a cabo um conjunto de expedições militares<sup>12</sup>, como objetivo central de “alargar a área de influência portuguesa para o interior da costa moçambicana, tentando obter, dos chefes indígenas locais, atos de vassalagem à Coroa Portuguesa” (SOUTO, 1995, p. 269). Diante destas incursões, surgem competições por ocupação e conflitos em áreas de interesse britânico. Essas disputas são resolvidas, em 1891, com a assinatura do Tratado entre Portugal e Inglaterra que, de acordo com Liesegang

Foi a peça mais importante num conjunto de tratados que definem as fronteiras de Moçambique, apesar de terem existido, anteriormente a ele, outros tratados que definiram partes de fronteiras e outros, posteriores, que modificaram alguns aspetos de detalhe a ele inerentes (LIESEGANG, 1993, p. 2-4).

Em termos gerais, o Tratado luso-anglofóno de 1891 é a base para a compreensão do processo de delimitação de fronteiras, em Moçambique. Todavia, este processo seguiu várias fases, envolvendo as regiões sul, centro e norte, com suas dinâmicas próprias. Por exemplo, “as disputas fronteiriças relativas às regiões sul e sul-ocidental foram resolvidas de forma relativamente mais rápida em relação a outras regiões do país (SOUTO, 1995, p. 269). As questões relacionadas com a delimitação da fronteira sul foram resolvidas, em 1872, quando

---

<sup>11</sup> Foi um projeto da Coroa Portuguesa com objetivo de unir Angola a Moçambique – Oceano Atlântico ao Índico – apresentado durante a Conferencia de Berlim, em 1884, mas que foi contestado pela Inglaterra devido aos seus interesses na região.

<sup>12</sup> A Coroa Portuguesa organizou várias expedições militares: Expedição de Vitor Cordon à Machonalândia, em agosto de 1888 a fevereiro de 1889 e a nova expedição em junho e outubro de 1889; Expedição de Paiva de Andrada a Gaza, de outubro a dezembro de 1888, e a Manica e Rodésia, de fevereiro a novembro de 1889; Expedição de António Maria Cardoso, entre novembro de 1888 e março de 1889; Expedição de Serpa Pinto ao Shire e Niassa, em agosto de 1889 e que foi continuada por João de Azevedo Coutinho.



Portugal e Inglaterra concordaram em enviar à arbitragem do Presidente Francês a questão da posse de Lourenço Marques [atual Maputo – capital de Moçambique]. Esta arbitragem foi decidida pelo Presidente MacMahon, a 24 de Julho de 1875, a favor de Portugal. Em 1888, foi delimitada a fronteira, entre Moçambique e a Suazilândia, em relação à qual, a comissão formada chegou a um acordo com relativa facilidade, apesar dos protestos apresentados pelo Rei Swazi, contra a delimitação na cumeada dos Libombos (NEGÓCIOS EXTERNOS DE PORTUGAL, 1889, p. 56).

Este processo de mediação foi levado a cabo pela França e foi determinante para o estabelecimento da fronteira entre Moçambique e Suazilândia, a chamada Fronteira de Namaacha. Trata-se de uma fronteira que separa o extremo sudoeste de Moçambique e estende-se no sentido norte-sul por 105 km, entre duas fronteiras tríplices Suazilândia-Moçambique-África do Sul. A delimitação final da fronteira ocorreu na década de 1960, depois da proclamação da independência do Reino da Suazilândia, em 1968.

A tabela, abaixo, apresenta a sistematização dos principais tratados e acordos firmados entre as potências colonizadoras com territórios na região austral de África e que contribuíram para a firmação das fronteiras de Moçambique. Esses acordos permitiram a definição das linhas de fronteira da região sul, centro e norte, como se pode constatar no mapa cartográfico, abaixo.

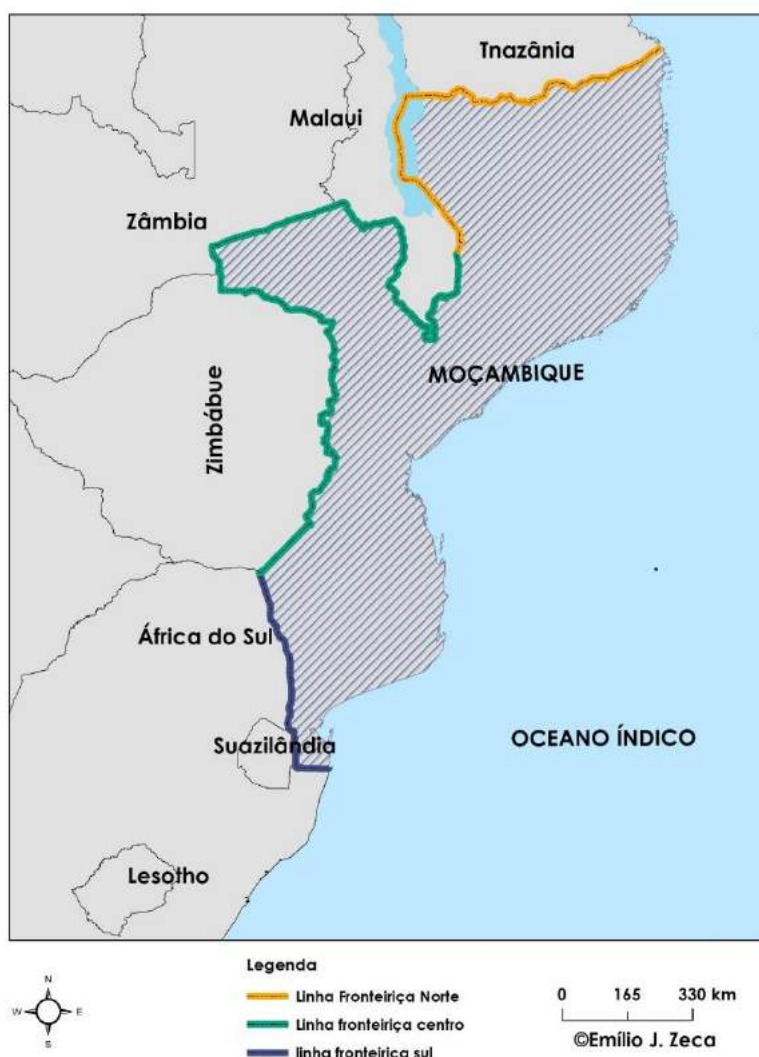
| <b>Tabela: 1 Principais Acordos e Tratados Estabelecidos Entre Portugal e Outras Potências Colonizadoras da África Austral</b> |  |   |
|--|--|---|
| <b>Ano</b>   | <b>Acordo e Tratado</b>  | <b>Fronteira Delimitada</b>                               |
| <b>1869</b>  | Assinatura do Tratado de Paz, Amizade e Limites Entre Portugal e o Transval – República da África Meridional.  | Processo de Delimitação da Fronteira Sul de Moçambique    |
| <b>1875</b>  | Arbitragem Favorável a Portugal do Presidente Francês Mac-Mahon na disputa fronteira entre Portugal e Inglaterra, onde Inglaterra passou a reconhecer as coordenadas fronteiriças de 1869. |   |
| <b>1888</b>  | Reconhecimento da delimitação da fronteira com Suazilândia, depois das reivindicações e protestos do Rei Umbandine da Suazilândia.   |   |
| <b>1891</b>  | Assinatura do Tratado entre Portugal e Inglaterra Para Estabelecimento de Fronteiras e esferas de influência entre os Territórios Portugueses e Britânicos na Região Centro de             | Processo de Delimitação da Fronteira Centro de Moçambique |

|             |  |  |
|-------------|--|--|
|             | Moçambique, onde Inglaterra reservou o hinterland produtivo.   |  |
| <b>1886</b> | Assinatura do Tratado entre Portugal e Alemanha para o estabelecimento do Rio Rovuma como a fronteira norte de Moçambique com Tanzânia | Processo de Delimitação da Fronteira Norte de Moçambique |

Fonte: Souto (1995) e Garcia (2001)

O mapa 2, abaixo, apresenta os limites fronteiriços de Moçambique que resultaram dos processos de negociação e arbitragem francesa entre Portugal e Inglaterra, durante o Século XIX. Nele são apresentados os limites fronteiriços das regiões sul, central e norte de Moçambique, bem como a fronteira lacustre, no Lago Niassa, com a República do Maláui.

**Mapa 2: Linhas Fronteiriças de Moçambique**



Fonte: Autor (2017).



Em 1869, foi assinado o Tratado de Pretória, entre Portugal e a República Independente do Transvaal<sup>13</sup>, República da África Meridional – na atual África do Sul. Este tratado foi o primeiro a estabelecer os limites territoriais entre Moçambique e aquela república. O tratado estipulava o seguinte:

O limite sul da Baía de Lourenço Marques atingia a latitude 26°30' de latitude, isto é, compreendia toda a Baía e continuava para o Oeste, até atingir os montes Libombos e seguindo a cadeia destes montes [a delimitação de fronteiras acordada, em 1891, seguiu este tracejado] (SOUTO, 1995, p. 269).

A atual delimitação de fronteira entre Moçambique e África do Sul compreende dois trechos separados, num total de 491 Km de extensão a leste da África do Sul. Estes marcos de fronteira têm um intervalo que comporta o território da Suazilândia, Estado que se situa entre Moçambique e África do Sul. A área norte desta fronteira inicia na tríplice fronteira África do Sul-Moçambique-Zimbábue e vai para o sul até a tríplice fronteira África do Sul – Suazilândia – Moçambique, abarcado as províncias sulafricanas de Limpopo, a norte, e Mpumalanga, a sul, bem como a província de Gaza, em Moçambique. Uma parte da fronteira abarca o curso do Oceano Índico que segue ao norte do paralelo 27°S, separando as províncias de KwaZulu-Natal, na África do Sul, e Maputo, em Moçambique.

Na região centro de Moçambique – Província de Manica – e no Lago Niassa, “a questão de delimitação de fronteiras apresentou-se extremamente difícil e complexa” (SOUTO, 1995, p. 270). Tratou-se de uma zona de grandes disputas e conflitos, devido aos interesses conflitantes entre portugueses e ingleses. Portugal tinha desde cedo o seu plano do Mapa Cor-de-Rosa, mas os ingleses tinham a *Bristh African Company – BSAC*<sup>14</sup> cujo plano era atuar em grande

<sup>13</sup> No século XIX, Transvaal representava os territórios da República Bôer – República Sulafricana, denominada de República do Transvaal. Era um território que ocupava a área Norte da atual África do Sul, entre a zona montante do Rio Vaal e o Rio Limpopo. Em 1902, a região foi anexada pelos britânicos e, em 1910, tornou-se numa das províncias da África do Sul independente, juntando-se à Colônia do Cabo, formando assim a União Sulafricana.

<sup>14</sup> Foi uma Companhia Britânica criada por Cecil Rhodes, em 1889, fundindo a *Central Gold Search Association* e a *Exploring Company, Ltd.* para atuar na África Austral, nos moldes da Companhia Britânica das Índias Orientais. A companhia foi aprovada pela Cora Britânica e tinha privilégios majestáticos. O objetivo central da mesma era de operacionalizar o processo de colonização britânica, através da exploração económica da região – sobretudo o Zimbabwe – dentro dos princípios da ocupação efetiva emanado da Conferência de Berlim, procurando unir as operações coloniais britânica do Cairo ao Cabo. A Companhia cessou as suas funções depois de ser absorvida, em 1965, pelo Complexo Mineral Industrial chamado *Anglo American PLC* (BURNHAM, 1926 e RASMUSSEN e RUBERT, 1990).



parte desta área, sobretudo a região de Manica e Zimbábue. Esse conflito atingiu a sua escalada, em 1988, quando começaram as expedições militares portuguesas para ocupação de territórios no interior de Moçambique, como fora referido, anteriormente. A expedição de Serpa Pinto a região do Shire e ao Niassa, em agosto de 1889, proporcionou uma reação militar da Inglaterra que apresentou um Ultimato, no dia 11 de Janeiro de 1890<sup>15</sup>, insentivando de forma pereemptória o governo português a chamar de imediato todas as suas tropas militares que se encontravam na região de Shire, Makololo<sup>16</sup> e Mashona.

Diante do ultimato militar britânico, Portugal tinha duas alternativas: “ou recuava para o sul do Rio Ruo, ou se dava a ratura e estalava-se o conflito armado entre os dois Estados” (SOUTO, 1995, p. 270) que eram aliados, desde as velhas guerras na Europa. Todavia, diante do poderio militar inglês, Portugal foi obrigado a ceder e retirou as suas tropas. O ultimato inglês abalou as pretensões ocupacionistas de Portugal, na região, e pressionou a Cora Portuguesa a iniciar conversações com Inglaterra, para a delimitação de fronteiras no Niassa e Manica.

No dia 20 de Agosto de 1890, foi assinado um acordo entre Portugal e Inglaterra onde

As cedências portuguesas eram grandes, porque além da delimitação das fronteiras, Portugal fazia concessões a nível de completa liberdade de comércio; livre navegação nos lagos, rios e portos; isenção de impostos aduaneiros nas zonas de livre comércio; isenção de taxas de trânsito de mercadorias e pessoas, entre outros (AXELSON, 1967, p. 259).

Quando os termos do acordo foram divulgados, a imprensa portuguesa reagiu apontando que Portugal tinha sido humilhado pela Inglaterra com o acordo

---

<sup>15</sup> O Governo de Sua Majestade [Inglaterra] dirigido pelo Lord Salisbury dirigiu uma nota ao seu ministro em Lisboa para ser transmitida ao governo português o seguinte: “que se enviem ao Governador de Moçambique instruções telegráficas imediatas para que todas e quaisquer forças militares portuguesas atualmente no Shire e nos países dos Macololos e Machonas se retirem. O Governo de Sua Majestade [britânica] entende que sem isto as seguranças dadas pelo Governo Português são ilusórias. Mr. Petre ver-se-á obrigado, à vista das suas instruções, a deixar imediatamente Lisboa com todos os membros da sua delegação, se uma resposta satisfatória à precedente intimação não for por ele recebida esta tarde; e o navio de Sua Majestade Enchantress (britânica) estará em Vigo, esperando as suas ordens” (PARENTE, 2004, p. 270).

<sup>16</sup> Era uma das tribos da região do Alto Zambeze que pertenciam ao grupo dos sotho da África do Sul e com semelhanças dos basotho do Lesoto. Esta tribo foi obrigada a deixar a região e migrar-se em direção ao Vale do Zambeze e Malauí, devido a expansão do Reino de Tshaka Zulu, durante o período do Mfecane (PHIRI, 2005, p. 851- 852 e GANN e DUGNAN, 1999, p. 413-414).





e com o ultimato militar. Alguns textos da época chegaram mesmo a afirmar que era melhor que “Portugal tivesse vendido Moçambique inteiro [a Inglaterra], a conservá-lo sob tão vergonhosas condições” (AXELSON, 1967, p. 318). Diante desta situação, a Corte Portuguesa recursou ratificar o tratado, criando outras situações de animosidade, tensão e crise entre os dois Estados.

Com a decisão, acima referida, Portugal cometeu um erro estratégico, porque, primeiro não tinha capacidades militares para fazer face ao exército britânico, em situação de confronto militar e, segundo, a não ratificação do acordo dava uma espécie de carta-branca as forças militares de Cecil Rhodes para invadir a região de Manica. Apercebendo-se do erro estratégico, Portugal pôs que Inglaterra assinasse um “*Modus Vivendi*” que “iria vigorar durante as discussões de um novo tratado” (SOUTO, 1995, p. 271). Tratava-se de uma forma de estabelecer uma situação de coexistência pacífica e não invasão de territórios. Esta proposta de Portugal foi aceite e, no dia 14 de Novembro de 1890, foi assinado o “*Modus Vivendi*” que reconhecia, provisoriamente, as fronteiras estabelecidas no Tratado de 20 de Agosto de 1890 e que o mesmo iria vigorar durante seis meses.

As negociações do novo acordo entre Portugal e Inglaterra foram difíceis e longas, porque Portugal encontrava-se numa situação de desvantagem. No dia 28 de Maio de 1891, foi assinado o Projeto de Convenção que

Cedia a Portugal mais territórios a Norte do Rio Zambeze do que fora pedido, mas a sul do Zambeze, a linha corria ao longo da parte superior do declive oriental do Planalto de Manica, em direção ao sul até ao Save [retirando assim mais território a Moçambique que o tratado de 1891] (SOUTO, 1995, p. 271).

Diante deste novo *status quo*, Portugal perdeu território em detrimento da Inglaterra, para a região que atualmente é o Zimbábue. O tratado foi ratificado no dia 11 de Junho de 1891 e criou condições para a estabilidade nas relações entre Portugal e Inglaterra, durante toda a metade do Século XX. Importa referir que o processo de delimitação fronteiriça com Malawi somente foi selado no dia 18 de Novembro de 1954, depois da firmação do último acordo de fronteiras entre Portugal e a Federação das Rodésias – atual Zâmbia e Zimbábue – e Niassalândia – atual Malawi, e Inglaterra, sobre a fronteira entre Moçambique e o atual Malawi, onde foi definido que a mesma passaria pelo meio do Lago



Niassa. Portanto, durante estes acordos, recorreu-se à mediações e arbitragens para definir as fronteiras com Zimbábue<sup>17</sup>, Zâmbia<sup>18</sup>, Malawi e Tanzânia<sup>19</sup>.

### Desafios da Reafirmação das Fronteiras

Com a proclamação da sua independência nacional, em Junho de 1975, Moçambique passou a conviver no sistema internacional com uma nova configuração dos seus limites e fronteiras que tomaram contornos de um Estado independente. Não obstante aos esforços de celebrar acordos com Estados vizinhos para a confirmação das fronteiras coloniais e seguir o princípio da União Africana de intangibilidade das fronteiras coloniais, nem sempre isso foi pacífico, porque “quando existe interesses econômicos [recursos ou posição estratégica] e geopolíticos [expansão territorial], a definição clara dos limites e fronteiras impõe-se e a falta ou excesso de zelo por questões de fronteiras é fonte de muitos conflitos e dissabores” (MARTIN, 1997, p. 83).

Moçambique é um Estado que partilha por volta de 4212 quilómetros de fronteiras, onde 2685 quilómetros são terrestre, 1203 quilómetro de fronteira fluvial e 322 quilómetros de fronteira lacustre. Para além disso, o Estado possui

---

<sup>17</sup> A atual fronteira entre Moçambique e o Zimbábue é de 1231 km de extensão, indo do norte do Zimbábue para o leste de Moçambique, e daí para o sul. No norte, há uma tríplice fronteira Zimbábue-Moçambique-Zâmbia, por onde passa o Rio Zambeze e no sul, outra tríplice fronteira entre África do Sul – Moçambique e Zimbábue, com uma parte da linha limítrofe a seguir Paralelo 16° S. A fronteira separa as províncias zimbábuenas de Mashonaland Central, Mashonaland Este, Manicaland, Masvingo e as de Tete, Sofala, Manica e Gaza, em Moçambique. Esta fronteira foi firmada, em 1951, quando Moçambique tornou-se uma Província do Ultramar de Portugal.

<sup>18</sup> A atual fronteira entre Moçambique e Zâmbia é de 419 km de extensão, no sentido Leste-Oeste, com a Província de Tete separando o leste do sul de Zâmbia e Moçambique. Neste ponto, a leste, há uma tríplice fronteira Moçambique-Zâmbia-Malawi e outra tríplice fronteira a oeste, onde passa o Rio Zambeze, entre Moçambique-Malawi-Zâmbia. A oficialização desta fronteira ocorreu com a proclamação da independência de Moçambique, em 1975. A atual fronteira entre Malawi e Moçambique é de 1569 km e começa na tríplice fronteira Moçambique-Malawi-Zâmbia, no Planalto de Angónia e segue muito irregular para sul e sudeste, onde faz uma inflexão para norte, passando por Milange, margem oriental do Lago Chilwa e do Lago Chinta. A fronteira termina à margem oriental do Lago Niassa, onde termina. O Lago Niassa possui uma área de cerca de 31 mil Km quadrados, dos quais 6.400 fazem parte do território moçambicano, de acordo com o Acordo de 18 de Novembro de 1954, entre Portugal, Federação das Rodésias e Niassalândia e Inglaterra.

<sup>19</sup> A atual temos a fronteira com Tanzânia que é de 756 Km. Esta fronteira começa às margens do Lago Niassa e segue em direção Oeste-Leste, passando pelas Montanhas Livingstone, seguindo o curso do Rio Rovuma até terminar no Oceano Índico, a Norte da Província de Cabo Delgado. Trata-se de “uma das fronteiras mais antigas” (NEWITT, 1995, p. 167) definida no período da Capitania de Mombaça – Colônia Alemã de Tanganica – em 1593, que fazia limite com a Capitania de Sofala – Colônia Português de Moçambique – através de Cabo Delgado. Essa é a base dos limites fronteiriços atuais, na região norte de Moçambique.



uma costa marítima com cerca de 2700 quilómetros de extensão, onde partilha fronteira com “Ilhas Comores, Tanzânia, Ilhas da França e África do Sul”. (JAMINE, 2007, p. 24). Dentre estes Estados, somente Tanzânia tem um acordo que define a fronteira marítima comum com Moçambique. Desde 1975, em vários pontos, os limites e fronteiras moçambicanas continuam indefinidas, porque muitos marcos fronteiros foram movimentados ou destruídos por ação da natureza ou antropomórficas mesmo. Isso acontece, porque “as fronteiras tem um caráter resistente, mas não imutável” (MARTIN, 1997, p. 82).

Para lidar com estas questões de fronteiras, através do Decreto 18/2001 de 3 de junho, foi extinta a então Comissão Interministerial de Fronteiras, criada em 1997, e foi criado o Instituto Nacional de Mar e Fronteiras, subordinado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, com o objetivo central de auxiliar o Estado em questões relacionadas com as questões fronteiriças e direito do mar. Esta instituição surge num contexto importante, porque há ainda muitas situações de falta de delimitação definitiva ou reafirmação de fronteira, sobretudo com Zimbábue e Malawi – fronteiras terrestres – com Comores, África do Sul, Madagáscar Tanzânia e França – fronteiras marítimas.

As fronteiras marítimas moçambicanas – com Madagáscar, África do Sul, Comores e França “não estão ainda delimitadas, porque não aconteceu o mesmo que aconteceu com as fronteiras continentais que foram delimitadas pelas potências coloniais” (CHISSANO, 2008), na Conferência de Berlim e outros tratados de fronteira subsequentes que foram apresentados no início deste estudo. Neste contexto, as principais disputas de fronteiras tanto terrestres quanto marítimas e fluviais das quais Moçambique está envolvido, recentemente, tem que ver com a questão de ocorrência de recursos marinhos e estratégicos como gás natural e petróleo. Para as fronteiras marítimas, as disputas centra-se na questão da expansão das plataformas continentais e atividades de pesca.

Para o caso da fronteira com Malawi<sup>20</sup>, a disputa centra-se, sobretudo, no Lago Niassa onde este Estado ocupa ilhas que a luz do acordo luso-britânico de

---

<sup>20</sup> Malawi é o Estado que mais problema apresenta e desafia a delimitação, reafirmação ou fiscalização de fronteiras para Moçambique. Sempre apresentou divergências na interpretação dos acordos e pouca disponibilidade apresentou na alocação de recursos humanos e materiais para levar a cabo o processo, como indica a União Africana. Em contra partida, o processo de reafirmação da fronteira com Zâmbia, Zimbábue e Tanzânia correu bem desde 2012 (AIM, 2012).



11 de junho de 1891, fazem parte de Moçambique. Neste lago, também, está em causa algumas ilhas e locais onde há potencial para ocorrência de recursos estratégicos – petróleo e gás natural. Na parte da fronteira terrestre, está em causa as pretensões de expansão territorial daquele Estado. Estas disputas tem como pano de fundo “a ausência ou a fraca gestão da gestão, delimitação, demarcação e caracterização das fronteiras entre os Estados” (CHISSANO, 2008), o que faz com que os limites fronteiriços sejam aleatórios ou de acordo com as necessidades e interesses em jogo.

Portanto, diante deste quadro, para fazer face à esta situação, uma das alternativas é o recurso à gestão dos limites e fronteiras por meio de comissões conjuntas de especialistas em questões de fronteira. Estas comissões e especialistas devem garantir a monitoria e aplicação dos acordos já firmados, bem como levar a cabo processos de delimitação de limites e fronteiras ainda não estabelecidos. Em todo esse processo, o recurso a situações de mediação e arbitragem deve ser a via recomendada como forma de solução de eventuais problemas fronteiriços de difícil interpretação e solução pacífica.

### **Considerações Finais**

Os conflitos de delimitação, reafirmação e fiscalização de fronteira tem como base central interesses económicos na região, expansão territorial e das plataformas continentais. Tendo em conta os princípios das organizações internacionais das quais Moçambique faz parte, a resolução destas disputas somente pode ser feita por via pacífica com recurso, por um lado das comissões de trabalho conjunto para delimitação e reafirmação das fronteiras ou, por outro, através da mediação e arbitragem juntos dos tribunais fronteiriços internacionais, uma vez que os processos de delimitação de fronteiras e resolução de disputas fronteiriças envolve situações diplomáticas.

O processo de delimitação de limites e fronteiras nacionais moçambicana tem suas origens no período colonial. Não obstante ao fato do Estado moçambicano ter alcançado sua independência em 1975, ainda existem vários pontos onde a delimitação fronteiriça ainda não é definitiva, abrindo espaço para conflitos e disputas com os Estados vizinhos. Sabe-se que os limites e fronteiras de um Estado têm relação direta com o seu exercício político e soberano. Desta



feita, os problemas de delimitação de fronteiras fragilizam a soberania do Estado moçambicano. Desta feita, é importante que se leve a cabo o processo de delimitação, reafirmação e fiscalização de limites e fronteiras, com os Estados fronteiriços, apesar de ser uma questão sensível e que exigem sempre negociação.

A defesa da integridade territorial alcançada nos moldes dos antigos colonizadores tem que ser mantida. Desta feita, há que ter em conta a tentativas de ingerências dos Estado que fazem fronteira com Moçambique, com vista a que o respeito pela soberania e integridade territorial seja respeitado, porque as grandes ambições e os interesses destes estão sempre lá sempre presentes. Portanto, Moçambique tem que continuar com a abordagem de que o processo de delimitação, reafirmação e fiscalização de fronteira não deve ser levado a cabo de forma unilateral, uma vez que exige colaboração dos Estados e sua vontade explícita. Todavia, nem sempre é possível devido a fatores como interesses em jogo, capacidades, recursos, especialistas, entre outros.

### Referências Bibliográficas

- AIM – Agência de Informação de Moçambique. *Mocambique e Malawi Acertam Detalhes Sobre Fronteiras*. Maputo: AIM, 13 de Junho de 2012.
- AXELSON, Eric. *Portugal and the Scramble for Africa 1875-1891*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 1976.
- BREYTENBACH, Willie. Democracy in the SADC Region: Comparative Overview. Institute for Security Studies. *Africa Security Review*. Volume 11, Number 4, PP: 87-102. Pretoria: ISS, 2002.
- BURNHAM, Frederick Russell. *Scouting on Two Continents*. First Edition. Garden City N.Y: Doubleday Page & company, 1926.
- CARNEIRO, Camilo Pereira. *Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Editora Ideograf, 2016.
- CHISSANO, Miguel. *Fronteira Mal Gerida é Porta Aberta a Conflitos*. Entrevistas do Diretor do Instituto do Mar e Fronteira de Moçambique ao Jornal de Notícias. Maputo: Sociedade de Notícias de Moçambique, Segunda-Feira, 21 de janeiro de 2008.
- GANN, Lewis H. e DUIGNAN, Peter. *Africa and the World: An Introduction to the History of Sub-Saharan Africa from Antiquity to 1840*. Lanham e Maryland: University Press of America, 1999.
- JAMINE, ELÍSIO. *Delimitation of the Mozambique Maritime Boundaries with Neighboring States (Including the Extended Continental Shelf) and the Management of Ocean Issues*. United Nation Nippon Fellowship Programmed 2006-2007. Division for Ocean Affair and Law of the Sea. United Nations: New York, 2007.
- JONES, Herff. *Atlas of World History*. Second Edition. Herff Jones Nystrom: Indianapolis, 2012.



- LIESEGANG, Gerhard. *História do Niassa 1600-1900: Estado, Política e Economia no Período Précolonial e a Conquista Colonial*. Maputo: AHM, 1993.
- MACHADO, Lia. *Limites, Fronteiras e Redes*. In *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB, 1998.
- MARTIN, André. *Fronteiras e Nações*. 2ª Edição. São Paulo: Contexto, 1997.
- NEGÓCIOS EXTERNOS DE PORTUGAL. *Limites Entre o Distrito de Lourenço Marques e o Território do Mussuete*. Documentos Apresentados às Cortes na Sessão Legislativa de 1889 pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros. Lisboa: Imprensa Nacional e AHM, 1889.
- NEWITT, M. D. D. *A History of Mozambique*. Indiana: Indiana University Press, 1995.
- ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA – OUA. *Carta da Organização da Unidade Africana*. Addis Ababa: OAU, 1963.
- PARENTE, Regina da Conceição Alves. *A Narrativa na Aula de História: Um Estudo com Alunos do 3º Ciclo do Ensino Básico*. Dissertação de Mestrado em Educação; Minho: Universidade do Minho, 2004.
- PHIRI, Bizeck J. Lozi Kingdom and the Kololo. In: Shillington, Kevin. *Encyclopedia of African History*. Volume II. New York: Routledge, 2005.
- RASMUSSEN, R. K. e RUBERT, S. C. *A Historical Dictionary of Zimbabwe*. Metuchen. New Jersey: Scarecrow Press, 1990.
- RATZEL, Friederich. O Solo, a Sociedade e o Estado. *Revista do Departamento de Geografia da USP*, Vol. 02, p. 93-101, 1983.
- ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie Politique et Géopolitique : Une Grammaire de L'Espace Politique*. Paris: Elipses, 2007.
- SOUTO, Amélia Neves. *Guia Bibliográfico Para Estudantes de História de Moçambique*. Coleção Nosso Chão Nº 06. Maputo: Centro de Estudos Africanos, 1995.
- UNIÃO AFRICANA – UA. *Ato Constitutivo da União Africana*. Lomé – Togo: UA, 2000.
- ZECA, Emílio Jovando. *Relações Internacionais: Natureza, Paradigmas e Assuntos Transversais*. Maputo: Plural Editores, 2013.

**Recebido em 18 de agosto de 2017.  
Aprovado em 09 de dezembro de 2017.**



## **A CONTRIBUIÇÃO DA PARADIPLOMACIA MUNICIPAL SUL-AMERICANA PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL EM ZONAS DE FRONTEIRA: A REDE MERCOCIDADES E A INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO ÂMBITO DO MERCOSUL**

**JOSÉLI FIORIN GOMES**

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professora Adjunta do Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

**RESUMO:** O cenário atual das relações internacionais apresenta dois fenômenos relevantes, a integração regional e a paradiplomacia. Estes elementos, no âmbito sul-americano, encontram-se interligados, manifestando-se na Rede Mercocidades. Esta é organização de municípios sul-americanos, a qual foi formada, inicialmente, para promover a participação de governos locais junto ao MERCOSUL. Em face disso, devido à crescente relevância adquirida pelas cidades no âmbito internacional, vislumbra-se possibilidade de a Rede contribuir para aprofundar a agenda de integração na região, explorando a questão premente da integração fronteiriça. Nesse contexto, o trabalho visa a examinar a atuação da Rede junto ao MERCOSUL. Com isso, objetiva-se averiguar o papel da Rede para desenvolver a questão fronteiriça no âmbito do bloco.

**PALAVRAS-CHAVE:** Integração fronteiriça; MERCOSUL; Mercocidades.

## **THE CONTRIBUTION OF SOUTH AMERICAN MUNICIPAL PARADIPLOMACY FOR REGIONAL INTEGRATION IN BORDER ZONES: MERCOCIDADES NETWORK AND BORDER INTEGRATION WITHIN MERCOSUR**

**ABSTRACT:** The current scenario of international relations presents two relevant phenomena, regional integration and paradiplomacy. These elements, in the South American context, are interconnected, manifesting themselves in the Mercocidades Network. This is an organization of South American municipalities, which was initially formed to promote the participation of local governments in MERCOSUR. Due to the increasing importance of cities in the international arena, one glimpses the possibility for the Network to contribute to deepening the integration agenda in the region, exploring the pressing issue of border integration. In this context, the work aims at examining the Network's activities with MERCOSUR. Therefore, it aims to investigate the role of the Network to develop the border issue within the bloc.

**KEYWORDS:** Border Integration; MERCOSUR; Mercocidades.

## **LA CONTRIBUCIÓN DE LA PARADIPLOMACÍA MUNICIPALISTA SUDAMERICANA PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LAS ZONAS DE FRONTERA: LA RED DE MERCOCIDADES E LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN MERCOSUR**



**RESUMEN:** El escenario actual de las relaciones internacionales presenta dos fenómenos relevantes, la integración regional y la paradiplomacia. Estos elementos, en el ámbito sudamericano, se encuentran interconectados, manifestándose en la Red de Mercociudades. Esta es una organización de municipios sudamericanos, la cual fue formada inicialmente para promover la participación de gobiernos locales junto al MERCOSUR. En vista de ello, debido a la creciente relevancia adquirida por las ciudades en el ámbito internacional, se vislumbra la posibilidad de que la Red contribuya a profundizar la agenda de integración en la región, explorando la cuestión urgente de la integración fronteriza. En este contexto, el trabajo busca examinar la actuación de la Red junto al MERCOSUR. Con ello, se pretende averiguar el papel de la Red para desarrollar la cuestión fronteriza en el ámbito del bloque.

**PALABRAS-CLAVE:** Integración Fronteriza; MERCOSUR; Mercociudades.

## Introdução

Pela crescente urbanização mundial, é nas cidades que demandas compartilhadas globalmente são apresentadas. Frente a isso, e pelas decisões tomadas no âmbito da Terceira Conferência das Nações Unidas (ONU) sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, ocorrida em 2016, os governos locais têm papel essencial para atingir as metas para os próximos anos.

Com isso, as cidades tiveram de ampliar seus horizontes de ação, pela busca de investimentos e de qualificação de sua gestão, tornando-se novos e essenciais atores das relações internacionais. Isto, então, tem provocado o repensar da diplomacia tradicional, a partir do conceito de paradiplomacia, cunhado para explicar a atuação internacional dos entes subnacionais. Nesse viés, a inserção internacional das cidades, seu envolvimento nas relações internacionais, assume um papel de extrema relevância para a integração regional.

No panorama atual das relações internacionais, a integração regional apresenta-se como parte essencial das agendas de política externa de diferentes países. Na América do Sul, a integração regional, nas últimas décadas, apresentou ampliação de sua agenda, ultrapassando o viés puramente econômico, para inserir preocupações relativas a aspectos políticos, sociais e culturais. Nestes aspectos, insere-se a questão, ainda pouco explorada, da integração fronteiriça, referente às ações coordenadas entre os países envolvidos para abarcar demandas das populações fronteiriças. Nesse sentido,





é tema que concerne aos governos locais, responsáveis pelas cidades nas quais estas habitam.

Em face disso, apresenta-se como ator de destaque neste cenário a Rede Mercocidades, formada para buscar a participação dos governos locais na integração mercosulina. A importância da participação de governos subnacionais na integração regional se dá pelo fato de estarem mais próximos às demandas dos cidadãos do que os governos nacionais, parecendo mais aptos a atendê-los. A Rede visa a que os governos municipais tornem-se protagonistas deste processo, adquirindo voz e espaço de atuação.

Nesse passo, o trabalho examina duas questões. A primeira perquire sobre a atuação da Rede Mercocidades, identificando sua relação com o MERCOSUL. A partir disso, a segunda questão refere-se a averiguar o papel da Rede em termos de desenvolvimento da temática da integração fronteiriça junto ao MERCOSUL.

### **A paradiplomacia na integração regional sul-americana: a Rede Mercocidades e suas relações com o MERCOSUL**

A constante interação entre os diferentes âmbitos da vida em sociedade é sentida cotidianamente nas cidades, lançando-as às relações internacionais. A diplomacia, então, tem que se adaptar aos novos tempos, já que a ideia de que as relações internacionais apenas são realizadas pelo e para os governos nacionais centrais tornou-se obsoleta (TAVARES, 2013).

Em função disso, surge o fenômeno da paradiplomacia<sup>1</sup>, a qual se trata de processo de atuação de entes subnacionais<sup>2</sup> em que interesses e demandas regionais ou locais são estabelecidos de modo global, trazendo-lhes maior legitimidade e novos parceiros no âmbito internacional (PRIETO, 2004, p. 252).

---

<sup>1</sup> Atividades de inserção internacional das unidades subnacionais, complementares, paralelas e, até, conflitantes à diplomacia central (FRONZAGLIA, 2004, p. 50). Segundo Duchacek, envolve apenas assuntos de *low politics*, identificando-se como microdiplomacia (1990, p. 18). Rodrigues refere-se ao fenômeno como "política externa federativa" (RODRIGUES, 2004).

<sup>2</sup> O termo é utilizado pela literatura especializada de modo majoritário. No entanto, há aqueles, como Castelo Branco e Prazeres, que entendem que se deveria utilizar o termo "subestatais", para respeitar a distinção entre Estado e Nação (CASTELO BRANCO, 2007, p. 56; PRAZERES, 2004, p. 283).



Nesse viés, a inserção internacional das cidades tem papel relevante para a concretização da integração regional.

Esta objetiva fortalecer os países, mediante cooperação econômica, política, social e cultural, ao promover o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das suas populações. Parece ser este o caso do MERCOSUL. Para que as decisões tomadas no bloco pudessem ser influenciadas pelos governos locais, criou-se, em 1995, a Rede Mercocidades.

A Rede Mercocidades é uma organização de cooperação descentralizada<sup>3</sup>, formada pelos governos locais da região sul-americana, sendo, atualmente, composta por 303 (trezentas e três) cidades da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, países membros do MERCOSUL, e de Chile, Colômbia e Peru, países associados ao bloco. A Rede visa a fomentar o desenvolvimento de ações, programas e projetos de interesse intermunicipal que se relacionem ao processo de integração (MERCOCIUDADES, 2016). Portanto, trata-se de exemplo do fenômeno da paradiplomacia na integração regional sul-americana.

Diante disso, a Rede é organizada em estrutura com diversos órgãos. O principal é a Assembleia Geral, para deliberação e direção da Rede, constituída pelos chefes de governo das cidades, a qual se reúne anualmente. Para auxiliá-la há o Conselho, integrado por oito cidades dos países membros do MERCOSUL e quatro cidades dos países associados. Para representar a Rede, há a Presidência, que colabora com os demais órgãos, convocando e presidindo as suas reuniões. Até novembro de 2016, este órgão era denominado Secretaria Executiva. No entanto, por alteração institucional promovida no seio do Estatuto da Rede, aprovado durante a sua XX Cúpula, realizada em São Paulo, Brasil, passou a ser denominada de Presidência, atribuindo-se a esta instância maior relevância política. A Presidência foi exercida, até novembro de 2016, pela cidade de São Paulo, Brasil, passando, então, no biênio 2016/2017, para Santa Fé, Argentina. (MERCOCIUDADES, 2016). Junto deste órgão atua a Direção

---

<sup>3</sup> Cooperação horizontal ou descentralizada trata-se da relação substancial colaborativa entre governos subnacionais de diferentes países, com vistas ao desenvolvimento local sustentável, o que implica em algumas formas de trocas e suportes conduzidas por estas instituições ou outros atores locais entre si. (ANDRADE E BARROS, 2010, p. 6-10; HAFTECK, 2003, p. 336).



Executiva, para definir a política geral e as estratégias de atuação. Este órgão é formado pela Presidência, Vice-Presidências Temáticas, Comissão Diretiva e (a)Secretário(a) Executivo(a). (MERCOCIUDADES, 2016).

Às Vice-Presidências Temáticas compete promover o tema pelo qual são responsáveis junto aos governos locais da região. Há cinco Vice-Presidências Temáticas: a de Relações Institucionais, a de Desenvolvimento Urbano Sustentável e Mudança Climática, a de Integração Social, a de Economia Urbana e a de Integração Fronteiriça. Em 2016, primeiro ano de funcionamento destas instâncias, em razão da alteração institucional estatutária supramencionada, elas foram exercidas, respectivamente, pelos municípios de Canoas (Brasil), Rosario (Argentina), Lo Prado (Chile), Montevidéo (Uruguai) e Porto Alegre (Brasil). Atualmente, são exercidas, respectivamente, pelas cidades de Assunção (Paraguai), Rosario (Argentina), Puerto Montt (Chile), Montevidéo (Uruguai) e, em conjunto, por La Paz (Bolívia) e Porto Alegre (Brasil) (MERCOCIUDADES, 2016).

Por sua vez, a Comissão Diretiva presta apoio nas atividades de coordenação da Rede. É composta por três cidades, a que exerce a Presidência, a que a exerceu no período anterior e a que será a próxima a exercê-la. Atualmente, é composta pelas cidades de São Paulo (Brasil), Santa Fé (Argentina) e Córdoba (Argentina). O(A) Secretário(a) Executivo(a) é responsável pela gestão da Rede e por auxiliar seus trabalhos, segundo orientação da Diretoria Executiva. É designado(a) pela Presidência da Rede. Atualmente, o cargo é exercido por Simón González, diretor executivo da Agencia de Cooperación, Inversiones y Comercio Exterior, de Santa Fé (Argentina) (MERCOCIUDADES, 2016).

Como órgão auxiliar da Direção Executiva, há, ainda, a Secretaria Técnica Permanente, com sede em Montevidéo, Uruguai. Objetiva desenvolver a memória institucional da Rede, apoiar e assessorar o trabalho técnico e administrativo da Rede e manter o contato com a Secretaria do MERCOSUL, sendo em função desta última atribuição o fato de ser localizada em Montevidéo, Uruguai, local também sede do MERCOSUL. (MERCOCIUDADES, 2016).

Ademais, dentre os órgãos da Rede, deve-se destacar suas 15 (quinze) Unidades Temáticas (UT). As Unidades Temáticas dedicam-se aos seguintes



temas: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Participação; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Cooperação internacional; Cultura; Desenvolvimento Econômico Local; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Educação; Gênero e Município; Juventude; Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã; Turismo e Integração Fronteiriça. No âmbito de algumas destas, há, ainda, 6 (seis) grupos e comissões de trabalho. Os grupos de trabalho são os de Cooperação Descentralizada (junto à UT de Cooperação Internacional), Cultura do Esporte, Atividade Física e Recreação (junto à UT de Cultura), e de Descapacidade e Inclusão (junto à UT de Desenvolvimento Social), enquanto as Comissões são de Economia Social e Solidária e de Fomento de Negócios (junto à UT de Desenvolvimento Econômico Local) e de Direitos Humanos (junto à UT de Desenvolvimento Social). Há, além disso, o Grupo de Comunicação, que atua junto à Comissão Diretiva e à Secretaria Técnica Permanente, o qual visa a avançar na implementação do Plano Estratégico de Comunicação da Rede em seus diversos âmbitos comunicacionais (interno, interinstitucional e externo), para melhorar a comunicação entre as suas instâncias e com outras instituições. (MERCOCIUDADES, 2016).

Estes órgãos discutem temas e realizam ações de interesse local e repercussão internacional. Permitem a troca de experiências entre as cidades, para ampliar o seu desenvolvimento econômico e social. Contam com a Coordenação de uma das cidades sócias e a subcoordenação de outras destas, realizando reuniões periódicas e atividades pertinentes às suas temáticas. (MERCOCIUDADES, 2016).

Atualmente, as UTs são coordenadas e subcoordenadas pelas cidades listadas no Quadro 1. E, os grupos de trabalho e comissões são coordenados e subcoordenados pelos municípios contidos no Quadro 2.



Quadro 1 -  
 Coordenações e Subcoordenações UTs 2016/2017  
 Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Rede  
 Mercocidades (MERCOCIUDADES, 2016)

| UT  | Coordenação   | Subcoordenação  |
|---|---|---|
| Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável | Córdoba (Argentina)   | Esteban Echeverría (Argentina), Rosario (Argentina), Santa Fe (Argentina), Santa Lucía (Peru)         |
| Autonomia, Gestão e Participação            | Zárate (Argentina)  | Puerto Montt (Chile) e Córdoba (Argentina)  |
| Ciência, Tecnologia e Capacitação           | Montevidéu (Uruguai)  | Zárate (Argentina), La Plata (Argentina), Pilar (Argentina) e Rafaela (Argentina)                     |
| Cooperação Internacional                    | Comissão Diretiva e Secretaria Técnica Permanente [respectivamente, São Paulo (Brasil), Santa Fé (Argentina), Córdoba (Argentina) e Montevidéu (Uruguai)] | Lavalleja (Uruguai), La Paz (Bolívia) e Perrugorria (Argentina)                                       |
| Cultura                                     | La Paz (Bolívia)  | Rosario (Argentina), Valparaíso (Chile), San José (Uruguai)   |
| Desenvolvimento Econômico Local             | Canelones (Uruguai)   | Jaboatão dos Guararapes (Brasil), Perrugorria (Argentina), Santa Fé (Argentina), Quilpué (Chile), Itá |



|   |                                  |  |
|---|----------------------------------|--|
|   |                                  | (Paraguai) e Pimentel (Peru)   |
| Desenvolvimento Social                          | Esteban Echeverría (Argentina)   | Venado Tuerto (Argentina)  |
| Desenvolvimento Urbano                          | San Antonio de Areco (Argentina) | Belo Horizonte (Brasil), Puerto Montt (Chile), Zárate (Argentina) e Perrugoría (Argentina)   |
| Educação  | Santa Fé (Argentina)             | Córdoba (Argentina)  |
| Gênero e Município                              | Montevideu (Uruguai)             | Santa Fé (Argentina), Quilmes (Argentina) e Rosario (Argentina)  |
| Juventudes                                      | Córdoba (Argentina)              | Santa Fé (Argentina) e Porto Alegre (Brasil)   |
| Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas | Buenos Aires (Argentina)         | Esteban Echeverría (Argentina), Puerto Montt (Chile), Canelones (Uruguai), Assunção (Paraguai), Pilar (Argentina) e Perrugoría (Argentina) |
| Segurança Cidadã                                | Tandil (Argentina)               | Lavalleja (Uruguai), Puerto Montt (Chile), Córdoba (Argentina), Medellín (Colômbia) e Ocucaje (Peru)                                       |
| Turismo   | Tandil (Argentina)               | Puerto Montt (Chile), Córdoba (Argentina), San Antonio de Areco (Argentina), Perrugoría (Argentina), Buenos Aires (Argentina),             |



|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
|                        |   | Lavalleja (Uruguai),<br>Florida (Uruguai), Santa<br>Fé (Argentina) e<br>Ocucaje (Peru) |
| Integração Fronteiriça | Barra do Quaraí (Brasil)<br>e Presidência [Santa Fé<br>(Argentina)] | Porto Alegre (Brasil) e<br>Santana do Livramento<br>(Brasil)                           |

Quadro 2 -  
Coordenações e Subcoordenações Grupos de Trabalho 2016/2017  
Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da Rede  
Mercocidades (MERCOCIUDADES, 2016)

| Grupo/Comissão de Trabalho                       | Coordenação   | Subcoordenação   |
|--|---|--|
| Cooperação Descentralizada                       | Comissão Diretiva e Secretaria Técnica Permanente [respectivamente, São Paulo (Brasil), Santa Fé (Argentina), Córdoba (Argentina) e Montevideú (Uruguai)] | —  |
| Cultura do Esporte, Atividade Física e Recreação | Parcona (Peru)  | Porto Alegre (Brasil), Montevideú (Uruguai), Pergamino (Argentina), Copacabana (Bolívia), Nuevo Chimbote (Peru) e Santa Fé (Argentina) |
| Economia Social e Solidária                      | Perrugoría (Argentina)  | —  |
| Fomento de Negócios                              | Santana do Parnaíba (Brasil)  | —  |



|                          |   |  |
|--------------------------|---|--|
| Direitos Humanos         | Montevidéu (Uruguai)  | Rosario (Argentina) e Córdoba (Argentina)  |
| Descapacidade e Inclusão | Montevidéu (Uruguai)  | Villa Carlos Paz (Argentina), Rosario (Argentina), Santa Fé (Argentina) e São Paulo (Brasil) |
| Comunicação              | Comissão Diretiva e Secretaria Técnica Permanente [respectivamente, São Paulo (Brasil), Santa Fé (Argentina), Córdoba (Argentina) e Montevidéu (Uruguai)] | —  |

Ao possuir órgãos especializados para expressar os interesses e demandas municipais, a Rede necessitava ter representação em estrutura jurídico-administrativa no MERCOSUL. Com isso, apresentou demanda em face ao bloco para criação de instância institucional para representação dos governos locais e regionais. Para tanto, estabeleceu-se, em 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR) (MERCOSUL, 2014). Este órgão consultivo foi criado pela Decisão n. 41/2004 do Conselho Mercado Comum (CMC) (MERCOSUL, 2014), estando atrelado ao Grupo Mercado Comum (GMC). Sua finalidade é estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades locais, tendo competência para propor medidas de coordenação de políticas para a promoção do bem-estar dos habitantes da região e formular recomendações ao GMC.

Este órgão é formado pelo Comitê de Municípios (COMUM) e pelo Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos (CEFPD), bem como por uma Coordenação Geral, composta por Coordenadores Nacionais dos países do bloco (MERCOSUL, 2004). Conta, ainda, com uma Secretaria Técnica





Permanente, também de representantes nacionais (MERCOSUL; FCCR, 2014). O COMUM, por disposição transitória do Regimento Interno do FCCR, é presidido pela então Secretaria Executiva, hoje Presidência da Mercocidades.<sup>4</sup>

Desse modo, é ali que a Rede estabelece diálogo com o MERCOSUL, enviando-lhe recomendações. Por um lado, isto legitima a Rede como ator no processo de integração (DE MATOS, STEFFEN, 2012, p. 37). Por outro, o caráter ainda consultivo deste órgão não garante que as recomendações enviadas serão adotadas pelos órgãos decisórios do bloco e, assim, transformadas em normativa deste, o que dificulta um maior impacto da atuação da rede para a tomada de decisões do bloco regional.

Mas esta participação traz outras oportunidades para que a Rede tenha influência na integração regional junto às suas cidades sócias. Uma delas é a possibilidade de o FCCR, como órgão do MERCOSUL, apresentar projetos de desenvolvimento regional junto ao Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)<sup>5</sup>, os quais podem ser originados de propostas trazidas pela Rede no comando do COMUM. Para tanto, é preciso reforçar a sua influência política no FCCR, para impulsionar as propostas das cidades.

Ainda, oportunidades de participação relevante para a Rede junto ao MERCOSUL se referem a laços estabelecidos com outros órgãos do bloco. Exemplo disso é o Convênio firmado entre a Rede e o Instituto Social do MERCOSUL (ISM)<sup>6</sup>, que visa à cooperação em pesquisas, análise, promoção e difusão de processos e políticas de fortalecimento da integração, pela redução de assimetrias entre os Estados membros do bloco e pelo desenvolvimento humano integral, com articulação das políticas sociais. Também é exemplo disso

---

<sup>4</sup> Segundo o art. 27, do Regimento Interno do FCCR, “até dezembro de 2008, a Coordenação do Comitê de Municípios estará a cargo do governo local que exerça a Secretaria Executiva da Rede de Mercocidades”. Contudo, até a finalizar-se o artigo, não havia se concretizado revisão ou reforma do referido Regimento para estabelecer, definitivamente, a representação municipal, mantendo-se a Secretaria Executiva da Rede, ainda temporariamente, no cargo. (MERCOSUL; FCCR, 2014).

<sup>5</sup> Criado pela Decisão CMC Nº 45/04, financia programas, promove a convergência estrutural, desenvolve a competitividade, promover a coesão social e apoia o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL; FOCEM, 2014).

<sup>6</sup> O Instituto Social do MERCOSUL (ISM) é um órgão técnico-político, estabelecido em 2007 (CMC/DEC Nº 03/07), como resultado da iniciativa da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS). Efetua pesquisas sobre políticas sociais e implementação de linhas e estratégias para consolidar a dimensão social do bloco e realiza iniciativas que contribuam à redução das assimetrias sociais entre os Estados Partes e para promoção do desenvolvimento humano integral. (MERCOSUL; ISM, 2014).



a aproximação entre a Rede e a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), órgão do bloco que busca fortalecer os mecanismos de participação social em sua estrutura. A Rede e a UPS, em 2014, assinaram convênio, que aguarda aprovação do Grupo Mercado Comum do MERCOSUL para ser, então, aprovado pelas instâncias da Rede. (MERCOCIUDADES, 2015).

Frente a isso, a Rede tem encontrado espaços institucionais junto ao MERCOSUL para tentar inserir demandas municipais na condução das atividades do bloco. Contudo, estes espaços, sem competência decisória e normativa junto ao bloco, ainda muito atrelado às presidências e chancelarias dos Estados-partes e associados, possuem impactos reduzidos para a tomada de decisões do MERCOSUL. É preciso, portanto, fortalecer politicamente tais espaços, para que se garanta papel mais relevante aos governos locais.

Isto é especialmente importante no que tange a um dos temas que tem sido discutido no MERCOSUL nos últimos anos, qual seja a questão da integração fronteiriça. Segundo Sausi e Oddone (2015, p. 3), a integração regional não coloca fim às fronteiras nem às interações nestas ocorridas, mas as redimensiona, trazendo-lhes maior visibilidade. Nesse sentido, é preciso verificar como a questão transfronteiriça vem sendo tratada no âmbito do MERCOSUL, a fim de compreender que papel podem exercer as cidades para sua realização, e, com isso, apontar no que pode a Rede Mercocidades, como representante dos municípios junto ao bloco, contribuir. É o que segue.

### **A integração fronteiriça no seio do MERCOSUL: a mediação viável para o desenvolvimento da temática por parte da Rede Mercocidades**

O MERCOSUL, enquanto processo de integração regional, refere-se intrinsecamente à questão transfronteiriça. Isso se deve, segundo Losada e Sadeck, ao fato de as fronteiras apresentarem um papel essencial no cenário globalizado, pois representam os *loci* naturais para a realização de programas e projetos de cooperação, seja bi ou multilateral, e de integração, para aproximação de países. (LOSADA; SADECK, 2015, p. 41).



Isto é visível em razão de que, a partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, a agenda da integração regional sul-americana passou a abarcar novas questões, em decorrência do “novo ciclo político” (BERMUDEZ TORRES, 2011, p. 121), que promoveu a renovação política e ideológica dos governos nacionais sul-americanos. Nesse viés, houve o relançamento do MERCOSUL<sup>7</sup>, o qual passou a abarcar agendas de cooperação em temas como democracia, direitos humanos, educação, cultura, fronteiras, entre outras. Então, o MERCOSUL, ao orientar-se pela proposta de maior aproximação, através de interesses convergentes entre seus membros, passa a buscar a construção de um espaço de interdependência entre estes, permitindo a inclusão de outras discussões no seio de suas instâncias decisórias (ALMEIDA PRADO, 2015, p. 56, 63).

Com isso, segundo Almeida Prado, houve “...a criação de grupos de trabalho e instituição de órgãos distintos para atender à crescente demanda de diálogo intrabloco nos mais variados temas” (ALMEIDA PRADO, 2015, p. 63). Dentre estes temas, inseriu-se a questão fronteiriça. Foi nessa conjuntura que se criou, em 2002, pela Decisão CMC n. 05/2002, o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), para propiciar a melhoria da qualidade de vida das populações, pela elaboração de propostas de normas para facilitar as relações entre as comunidades transfronteiriças, tanto em aspectos comerciais como em assuntos ligados à saúde, educação, segurança, migração, trabalho, transporte, dentre outros, para impulsionar a integração entre elas. (MERCOSUL, 2014).

Conforme Sausi e Oddone (2015, p. 5), a constituição do GAHIF resultou de negociação frustrada solicitada pelo Brasil para assegurar a livre circulação de pessoas nas regiões fronteiriças. Primariamente, buscava-se que elaborasse um “Estatuto das Fronteiras do MERCOSUL”. Ainda, o Brasil propôs, igualmente, a extensão da qualidade de “natural fronteiriço”, que aplicava ao Uruguai com base no “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho dos

---

<sup>7</sup> Em 2000, os Estados membros do bloco reuniram-se em Buenos Aires e acordaram sobre uma série de medidas visando revigorá-lo e redirecioná-lo, com ênfase na consolidação da união aduaneira, com vistas ao avanço ao mercado comum, no desenvolvimento das relações externas do bloco na região e, principalmente, esforços de maior coordenação nos planos político e social. (VAZ, 2000.p. 3-4).



Nacionais Fronteiriços” a outras regiões do MERCOSUL. Contudo, os negociadores – em especial os paraguaios – preferiram optar por vias bilaterais de articulação.

Nesse passo, o GAHIF aparentou apresentar pouca efetividade no momento de sua instalação no bloco. Mas, segundo Almeida Prado,

Apesar de pouco dinamismo inicial, alguns temas relevantes ao aprofundamento do processo de integração foram debatidos no grupo. Exemplo disso é o Anteprojeto de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, 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. (ALMEIDA PRADO, 2015, p. 64).

A despeito deste exemplo, entretanto, o GAHIF, ainda existente, apresentou, ao longo de seus treze anos de vigência, poucos avanços (ALMEIDA PRADO, 2015, p. 64). De acordo com Sausi e Oddone (2015, p. 5), as poucas reuniões realizadas ocorreram na ausência de qualquer representação das populações fronteiriças, pois somente os governos nacionais participaram, sem consultar ou chamar a participar quaisquer governos subnacionais, tratando a cooperação fronteiriça mediante a lógica típica do bloco, em caráter “...absolutamente *top-down*”. Isso ocorre porque as deliberações ocorrem de modo “vertical e hierarquizado” (ALMEIDA PRADO, 2015, p. 65), centrado na diplomacia tradicional.

Os entes subnacionais possuem, todavia, um espaço de representação junto ao bloco, o já mencionado FCCR. Neste, a integração fronteiriça faz parte do espectro de discussões. Em face disso, estabeleceu-se em seu âmbito o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), em 2008, para promover estudos e seminários sobre o tema e envolver os membros no debate das questões fronteiriças, sob a perspectiva subnacional (MERCOSUL; FCCR, 2015; ALMEIDA PRADO, 2015, p. 64-65). Ademais, a integração fronteiriça foi eleita como um dos eixos de seu plano de ação atual (MERCOSUL; FCCR, 2015).

No entanto, a eficácia do FCCR para a determinação das políticas adotadas é pequena, em função de seu caráter meramente consultivo, como visto na seção anterior. Com isso, também o impacto do GTIF foi reduzido, restando este, até bem pouco tempo, inerte. O grupo apenas foi reativado recentemente, durante a 45ª Reunião dos Coordenadores Nacionais do FCCR,



realizada no seio da Cúpula do MERCOSUL, ocorrida em Brasília, em 15 de julho de 2015, para construir uma agenda integrada para o fortalecimento e desenvolvimento desses territórios. (BRASIL; PORTAL FEDERATIVO, 2015). Em face disso, é necessário buscar o fortalecimento político do GTIF e do FCCR, a fim de que os trabalhos ali realizados e as recomendações disto resultantes venham a ser realmente acatadas pelo GMC e pelo CMC.

Para tanto, a Rede Mercocidades pode exercer um papel relevante. Isso porque a inserção de cidades dos países membros e associados do bloco em uma Rede, tal qual a Mercocidades, permite-lhes maior aproximação e, com isso, capacitação para a cooperação descentralizada regional e promoção de melhores e mais visíveis oportunidades de realiza-la. Ou seja, uma Rede organizada de relações, ao conectar as cidades, promove maior articulação entre seus governos, gerando possibilidades maiores de gestão compartilhada e de cooperação entre elas, bem como melhores condições expor suas demandas aos governos centrais responsáveis pela condução do bloco regional. Com isso, a Rede oferece-lhes a via adequada para concretizar a integração fronteiriça, pois fortalece os laços políticos e viabiliza ações reais de desenvolvimento dos territórios vizinhos. Assim,

É através da criação de redes de cooperação entre governos locais que os municípios vêm implementando ações de complementaridade entre as cidades de ambos os lados da fronteira, eliminando barreiras alfandegárias e migratórias, com o objetivo de promover, com suas práticas, a verdadeira integração de zonas e regiões fronteiriças [...]. Para que se possa avançar cada vez mais, há que se promover a eliminação de obstáculos, estabelecendo a cooperação transfronteiriça em todos os aspectos necessário para o desenvolvimento destas áreas, buscando-se implantar um novo conceito de fronteira, dentro de um processo de integração que fortaleça o desenvolvimento e ultrapassem as restrições impostas pelas regras jurídicas vigentes. (GARCIA, 2013/2014, p. 23)

A fim de estimular maiores diálogo e ações entre os municípios sócios, bem como para atrair a participação de novos membros, por entender-se pela extrema relevância da questão fronteiriça para a integração regional e de seu parco desenvolvimento no seio mercosulino na atualidade, a Rede criou, em 2013, durante a sua XVIII Cúpula, realizada em Porto Alegre, a UT de Integração Fronteiriça, coordenada, naquele momento, pela cidade de Bagé, uma cidade fronteiriça, em conjunto com a Secretaria Executiva da Rede



(MERCOCIUDADES, 2014). Esta UT vem funcionando como espaço de discussão dos problemas das cidades de fronteira, visando a ampliar a repercussão das demandas locais nos mais diversos aspectos, como saúde, educação, infraestrutura, transporte, esgotos, etc., envolvendo governos e sociedades civis locais, buscando a articulação com órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e nacionais, para debate coletivo de projetos para estas regiões, relativos a arranjos produtivos, qualificação profissional, capacitação para gestão e empreendedorismo, orientação quanto à obtenção de recursos, valorização e divulgação da cultura local, integração das ações de saúde e ensino bilíngue, entre outras questões (GARCIA, 2013/2014, p. 23).

Nesse passo, durante 2014, a UT, mediante sua coordenação e por outras cidades sócias da Rede que dela participam, esteve presente, promovendo discussões e ações de cooperação, em diversos eventos importantes relativos à temática da integração fronteiriça. Por exemplo, participou da reunião do Comitê Binacional de Intendentes, Prefeitos e Alcaldes da Fronteira Brasil-Uruguai e do 2º Encontro das Cidades da Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, bem como realizou oficina da Rede durante o Seminário Internacional de Regiões de Fronteiras, ocorrido em Foz do Iguaçu, organizado pela Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República brasileira, que objetivou debater a integração sul-americana, com ênfase no MERCOSUL (GARCIA, 2013/2014, p. 23-24). Com isso, a Rede, pela UT, propôs eixos de atuação para a integração fronteiriça, envolvendo cooperação e gestão conjunta de projetos para desenvolvimento socioeconômico e qualificação da prestação de serviços públicos, para tratar de acessibilidade, território, ambiente e prevenção de riscos de catástrofes, e a assistência técnica para capacitação em elaboração de projetos e acesso a financiamentos internacionais para implementação. (GARCIA, 2013/2014, p. 24-25).

Ademais, a UT, com o FCCR e o GTIF do MERCOSUL, realizou, em Porto Alegre, entre 24 e 25 de setembro de 2015, a primeira reunião do referido Grupo de Trabalho. Neste apresentou-se proposta para a criação das chamadas “MERCORREGIÕES”, como espaços de cooperação transfronteiriça, referente ao estabelecimento de ações coordenadas entre autoridades subnacionais



(locais e regionais), com apoio dos governos nacionais, para melhoria de serviços públicos mediante consórcios públicos. A proposta será enviada, como sugestão de nova legislação mercosulina, pelo FCCR ao Conselho Mercado Comum (CMC), órgão decisório do MERCOSUL. (MERCOSUL; FCCR, 2015).

Além destas ações, a Rede Mercocidades, durante a gestão de Porto Alegre em sua Presidência, em 2014, apresentou à *Global Taskforce of Local and Regional Governments for Post-2015 Agenda towards Habitat III*<sup>8</sup> um documento de referência com as contribuições sugeridas pelas cidades sul-americanas para as discussões durante a Conferência Habitat III da ONU em 2016 e suas atividades preparatórias em 2015. Neste documento, a Rede defende que, pela necessidade de fortalecimento dos governos locais e da participação cidadã para o desenvolvimento urbano global, no caso de cidades inseridas em processos de integração regional, deve se considerar evidente que esta somente pode se dar pela redefinição do conceito de fronteiras. A Rede sustenta ser preciso colocar em prática ações de aproximação das cidades vizinhas, colocando-as como caminhos para a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais nos Estados participantes destes processos. (MERCOCIUDADES, 2014).

Nesse passo, a Rede defende serem os governos locais responsáveis por afirmar junto aos governos nacionais uma nova ideia de fronteira, não mais calcada na simples limitação do território e na garantia da segurança nacional. Ou seja, a Rede sustenta que as fronteiras devam ser entendidas como caminhos de abertura à integração regional e à interconexão entre este espaço

---

<sup>8</sup> Esta Força-Tarefa foi formada a convite do Sr. Kadir Topbas, Prefeito de Istambul, Presidente da organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU/UCLG), em função de este ter sido convocado como membro do Painel de Alto Nível (PAL/HPL) do Secretário Geral das Nações Unidas de pessoas eminentes na Agenda de Desenvolvimento Pós-2015. A Força-Tarefa reúne líderes de governos locais e regionais e organizações globais pertinentes. A sua finalidade é a construção conjunta de estratégia para contribuir com os debates de política internacional realizados no âmbito da Agenda Pós-2015, o acompanhamento das decisões tomadas na Conferência Rio+20 e delineamentos direcionados à Conferência Habitat III. Nesse sentido, destaca a ação dos governos locais e regionais nas questões de Prestação de Serviços Básicos (educação básica, saneamento, água, planejamento urbano e territorial, proteção ambiental, entre outros), que são essenciais para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza, e de Coesão Territorial (que trata dos problemas de expansão decorrentes do aumento da urbanização), os quais não podem ser enfrentados de modo eficaz por organismos internacionais e governos centrais, distanciados do cotidiano das populações. Tendo em vista isso, a Rede Mercocidades foi chamada a fazer parte desta Força-Tarefa, juntamente com outras organizações representativas de governos locais e regionais. (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016).



com os cenários local/nacional e global, em que se dê o estabelecimento de cooperação em políticas públicas que atendam a demandas da população envolvida. E isto deve focar especialmente o que toca à concretização do direito à saúde e ao combate à pobreza, gerando uma governança multinível para o estabelecimento de medidas aptas a proporcionar o desenvolvimento solidário e igualitário entre centro e periferias. Em função disso, é prioridade para a Rede, bem como deve ser elevado a eixo fundamental de todos os países membros e associados a processos regionalistas, e a processos maiores de inserção global, a integração fronteiriça. É preciso sublinhar a importância da integração regional como elemento fundamental no processo de internacionalização das cidades, como referência para a implementar políticas tendentes de desenvolvimento. (MERCOCIUDADES, 2014).

E, a Rede vem reforçando este posicionamento, mediante a recém-criada Vice-Presidência de Integração Fronteiriça, exercida justamente pela cidade de Porto Alegre, coordenadora do trabalho que resultou no referido documento. Esta Vice-Presidência, em conjunto com a UT de mesmo tema, vem congregando as cidades fronteiriças membros da Rede para envidarem esforços em concretizar esta tarefa. (MERCOCIUDADES, 2016).

Diante disso, percebe-se que se iniciaram alguns passos para fomentar a integração fronteiriça, podendo-se realizar muitos outros, sendo importante a promoção de mais ações conjuntas pelos governos locais para seus projetos comuns, constituindo-se a Rede Mercocidades, com sua UT específica, adequado e viável instrumento para as cidades de fronteira qualificarem suas iniciativas nesta temática (GARCIA, 2013/2014, p. 25). A Rede, ao estar conectada a diversas esferas institucionais do MERCOSUL, pode proporcionar maior visibilidade e alcance às demandas fronteiriças, a fim de consolidar sua presença na pauta de discussões e decisões do bloco definitivamente.

Nesse diapasão, ao inserir-se na Rede, as cidades dispõem de um facilitador para o debate e cooperação em matéria transfronteiriça. Isto lhes permite construir mecanismos mais solidamente capacitados para coordenar suas atividades de cooperação descentraliza, concretizando parcerias estratégicas para o desenvolvimento local, por ações colaborativas nos espaços de fronteira (ALMEIDA PRADO, 2015, p. 77). Podem, assim, via participação na





Rede, encontrar maior unidade e, com isso, maior força para garantir à sua participação no FCCR e no MERCOSUL mais efetividade, realizando concretamente projetos de melhoria das condições de vida das populações de fronteiras e, conseqüentemente, de toda a região.

### **Considerações Finais**

A tendência hodierna de os atores subnacionais assumirem maior autonomia nas relações internacionais serve de alerta para os organismos internacionais. Eles demandam espaço de inserção, e os processos de integração regional se mostram aptos a acolhê-los.

A Rede Mercocidades, como um desses atores, aproximou-se do MERCOSUL, operando junto a este. Nesse passo, examinou-se como se dá esta relação, encontrando-se no bloco espaço institucionalizado para participação da Rede, o FCCR. Contudo, como se trata de órgão meramente consultivo, isto dificulta os reflexos da atuação da Rede em termos de influência nas decisões tomadas pelo bloco. Apesar disso, a Rede pode utilizar-se da participação no órgão, para direcionar suas decisões com relação a projetos de desenvolvimento regional via FOCEM.

Além disso, a Rede tem envidado esforços no sentido de garantir articulação com outros órgãos do MERCOSUL, que trabalhem com temas comuns aos seus, como é o caso do ISM e da UPS, com os quais a Rede possui convênio de cooperação. Assim, a Rede tem encontrado espaços institucionais junto ao MERCOSUL para tentar, pela sua atuação, incluir demandas municipais na condução das atividades do bloco, ainda que tais espaços precisem de reforço político para ter um maior e efetivo impacto.

Nesse sentido, tendo em vista o caráter ainda centralizador da tomada de decisões do bloco, a Rede, ao se articular com outros espaços institucionais deste, incrementa as chances de que as demandas dos governos locais possam influenciar a adoção de políticas integracionistas. Isto é de extrema relevância no que tange à ampliação dos esforços para o desenvolvimento da questão fronteiriça.



Como visto, o bloco dispõe, em sua institucionalidade, de poucos órgãos dedicados ao tema, o GAHIF e o GTIF, os quais apresentaram impacto reduzido e parca atuação desde seu estabelecimento. Para que os municípios possam adquirir maior influência na determinação de políticas de integração fronteiriça, auxiliando a desenvolvê-las no âmbito mercosulino, uma via importante e adequada parece ser o reforço da atuação da Rede Mercocidades. Esta, como foro de cooperação entre as cidades sul-americanas, pode dar maior visibilidade e coesão à atuação do FCCR e dos demais órgãos dedicados à temática transfronteiriça, pela adesão e participação de cada vez mais municípios em suas reuniões, projetos e programas. Isto fará com que, por estarem mais e melhor articulados, os governos locais passem a apresentar uma voz uníssona e mais forte, proporcionando condições mais adequadas de negociação e influência nas relações com os governos centrais que comandam o bloco.

Assim, a Rede pode contribuir ao reforço político do espaço institucional destinado aos entes subnacionais no MERCOSUL. Pode, portanto, auxiliar, pelas ações realizadas mediante sua UT especificamente dedicada à questão, a ampliar e aprofundar as discussões sobre o tema transfronteiriço no bloco, bem como a estabelecer projetos e ações concretas para o desenvolvimento das cidades de fronteira e da região como um todo.

## Referências

- ANDRADE E BARROS, Marinana. *Atuação internacional dos governos subnacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BERMUDEZ TORRES, César Augusto. MERCOSUR Y UNASUR: Una mirada a la integración regional a comienzos del siglo XXI. *Análisis Político*, Bogotá, v.24, n. 72, p. 115-131, mai/ago. 2011.
- BRASIL; PORTAL FEDERATIVO. *Governos locais do Mercosul reativam Grupo de Trabalho de integração fronteiriça*. 15/07/2015. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/governos-locais-do-mercossul-reativam-grupo-de-trabalho-de-integracao-fronteirica-1>. Acesso em: 01 ago. 2015.
- CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. *Prismas: Dir., Pol.Pub. e Mundial.*, Brasília, v.4, n, 1, p. 48-67, jan/jul. 2007.
- DE MATOS, Giovanna Arjonilla; STEFFEN, Nathalie Padovani. A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v.9, n. 5, p. 31 - 39, 2o sem. 2012.
- DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J; SOLDATOS, P. *Federalism and*



- international relations: the role of subnational units*. Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 16-27.
- FRONZAGLIA, M. L. *Unidades Subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Campinas. Campinas, 2005.
- GARCIA, Ronaldo. Mercocidades e a Integração Fronteira. *Diálogo – Protagonismo Cidadão e Identidade Regional*, 30ª Edição, p. 23-25, 2014.
- GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. *About Us*. Disponível em: <http://www.gtf2016.org/#!/about-us/c1qv7>. Acesso em 22 mar. 2016.
- HAFTECK, Pierre. *An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping*. Public Administration and Development, n. 4, p. 333-345, Out./2003.
- KLEIMAN, Alberto. Processo de Institucionalização de Mercocidades. Da REMI ao FCCR. In: MERCOCIDADES. *15 Años de Mercociudades*. Rosario: Aquatint, 2010, p. 61-64.
- LOSADA, Paula Ravanelli; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal de fronteira. In: ESPÓSITO NETO, Tomaz; ALMEIDA PRADO, Henrique Sartori de. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Íthala, 2015, p. 37-53.
- MERCOCIDADES. *Estatuto y Reglamento de Mercociudades*. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2273>. Acesso em: 22 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Autoridades. Consejo. Disponível em: http://www.mercociudades.org/node/2275#consejo*. Acesso em: 22 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Unidades Temáticas. Disponível em: http://www.mercociudades.org/node/2286*. Acesso em: 22 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Avanços e Proposta de Trabalho da Unidade de Participação Social do MERCOSUL*. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/pt-br/node/4666>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_; ISM. *Convênio Marco de Cooperação entre o Instituto Social do MERCOSUL e a Rede Mercociudades. Disponível em: http://mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Convenio%20de%20Cooperaci%C3%B3n\_Mercociudades\_ISM\_firmado%205%20nov\_2012.pdf*. Acesso em: 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva e Secretaria Técnica Permanente de Mercociudades – Período 2013/2014. Disponível em: http://www.mercociudades.org/node/2108*. Acesso em: 20 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Ata da XVIII Cúpula das Mercociudades, realizada em Porto Alegre no ano de 2013*. Disponível em: <http://www.mercociudades.org/node/2131>. Acesso em: 20 dez. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Documento de Referência da Rede Mercociudades para Global Taskforce e Habitat III (ONU/Habitat)*. Porto Alegre, 2014.
- MERCOSUL. *CMC/Decisão n. 41/2004. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones\_2004*. Acesso em: 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. *CMC/Decisão n. 05/2002. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/580/1/secretaria/decisiones\_2002*. Acesso em: 22 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_. *Em poucas palavras. Disponível em: http://www.mercosur.int/t\_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2*. Acesso em: 22 ago. 2014b.
- \_\_\_\_\_; FCCR. *Regimento Interno do FCCR. Disponível em: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/regimento\_fccr\_port.pdf*. Acesso em: 22 ago. 2014.



\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Ata n. 01/2008 - VII Reunião de Coordenadores Nacionais do FCRR*. Disponível em: <http://www.fccrmercursosur.org/web/vii-reunion-de-coordenadores-del-fccr-17-mar-2008/>. Acesso em: 01 ago. 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Plano de Ação 2013-2014*. Disponível em: <http://www.fccrmercursosur.org/web/plan-de-accion/>. Acesso em: 01 ago. 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Ata da Primeira Reunião do Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça*. Porto Alegre, 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *FOCEM. O que é o FOCEM?* Disponível em: <http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=que-es-el-focem>. Acesso em: 22 ago. 2014.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *ISM. Institucional*. Disponível em: <http://ismercosur.org/pt-br/institucional/>. Acesso em: 22 ago. 2014.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A cooperação descentralizada e transfronteiriça no MERCOSUL: a construção de um regime simbólico. In: ESPÓSITO NETO, Tomaz; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Íthala, 2015, p. 55-82.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileira. In: VIGEVANI, Tullio (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Unesp, 2004, p. 283-312.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Política Externa Federativa*. Análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros. Tese de doutorado. PUC-SP. São Paulo, 2004.

SAUSI, José Luis Rhi; ODDONE, Nahuel. *A cooperação transfronteiriça entre as unidades sub-nacionais do MERCOSUL*. Tradução de Thauan Santos. Disponível em: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/31b47f3b39a610539b7531841e5f2795doc1port.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

TAVARES, Rodrigo. Foreign Policy goes Local. *Foreign Affairs*, 09/10/2013. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local>. Acesso em: 10 out. 2013.

VAZ, Alcides Costa. O Relançamento do MERCOSUL. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, n. 1, p. 3-4, jul. 2000.

**Recebido em 10 de agosto de 2017.  
Aprovado em 03 de novembro de 2017.**



## **UNIVERSITIES AS PARADIPLOMATIC ACTORS IN THE BORDER REGIONS: A CASE STUDY ON THE BORDERS BETWEEN BRAZIL AND THE GUIANA REGION**

**PAULO GUSTAVO PELLEGRINO CORREA**

PhD in Political Science. Professor of the International Relations course of the Federal University of Amapá - UNIFAP and of the Postgraduate Program in Border Studies of UNIFAP (PPGEF) and of the Postgraduate Program in Development of the Amazon of the Federal University of Roraima (PPGDRA). This researcher received support from the Pro-Defense (Edict 031-2013). Researcher of the Guiana Plateau Frontier Observatory – OBFRO

**TIAGO LUEDY SILVA**

Specialist in International Relations. Professor of the International Relations course of the Federal University of Amapá - UNIFAP. Researcher of the International Relations and Geopolitics Laboratory – LABRIGEO

**ABSTRACT:** This paper aims to discuss the role of Brazilian universities in the border region as paradiplomatic actors. It will be given a brief account of the concept of paradiplomacy, and then it will be discussed the limits, possibilities and potentialities of the international articulation of universities, mapping other important actors in this process. Finally, the discussion will be driven to a case study in northern Brazil: the Federal University of Amapá and the region of the Guianas.

**KEYWORDS:** Paradiplomacia; University; Region of Guyana.

## **AS UNIVERSIDADES COMO ATORES PARADIPLOMÁTICOS NAS REGIÕES FRONTEIRIÇAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE AS FRONTEIRAS ENTRE O BRASIL E A REGIÃO DAS GUIANAS**

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo discutir o papel das universidades brasileiras nas regiões de fronteira como atores paradiplomáticos. Será feita uma breve exposição do conceito de paradiplomacia e em seguida serão discutidos os limites, as possibilidades e as potencialidades da articulação internacional das universidades, mapeando outros atores importantes nesse processo. Finalmente, a discussão será recortada para um estudo de caso no extremo norte do Brasil: a Universidade Federal do Amapá e região das Guianas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Paradiplomacia; Universidade; Região das Guianas.



## INTRODUCTION

The international relations, as a rule, are conducted by the central power of the States. Ministries of foreign affairs, embassies, heads of state and diplomatic services form a fundamental part of the classical structure of the relationship between states and, in general, subnational agents are subordinated to the central government. However, since the end of the Cold War, when the international system came to be characterized by two non-antagonistic phenomena, globalization and regionalization, this reality of subordination has been altered.

Globalization, in general terms, is characterized by the great global flow of capital, people, ideas and values that overflow national borders. The importance of recognition of transnational entities, intergovernmental organizations and new international actors, in general, is a characteristic part of its premises. Regionalization, on the other hand, is a continuous cooperation on institutional bases between different actors in a given region in pursuit of mutual benefits in a context of deepening the interdependence between them. The practice of international relations in this context in which the international system presents itself as globalized and regionalized at the same time has undergone some transformations, notably in relation to the actors and the role they play in the global scene.

In these contemporary processes the borders have been re-signified and new actors have played an important role in international relations. It is not to say that the countries' foreign policy has ceased to have centrality. The change is in the possibility of subnational actors performing external actions with other international actors, including other subnational entities, in matters directly related to their respective interests.

One may think that the role played by subnational entities in international relations is a historical novelty. It is not. Panayotis Soldatos (1990) said that this phenomenon is not new, but that since the 1960s and 1970s, and especially in the last few decades, it has become possible to perceive a growing and increasingly intense participation of subnational actors in international relations.



It is not only the globalization-regionalism binomial and the resulting political and economic impacts that serve to underpin the transformations mentioned above. Michael Keating (1997, p.31) argues that other features of the new world order such as multilateralism and the adoption of international regimes have shaped this new world reality that has diluted the distinction between internal and external affairs and has also re-defined the division of state and subnational actors responsibilities in the international and domestic context.

The roles and responsibilities acquired by subnational entities have been proved important in defining the strategic local interests that marked the external action on the region. Thinking the region and the locality from the region / locality itself was a powerful factor in transforming reality, since waiting for the central government to solve particularities did not always work.

This reality of “forgetting” local demands by central power was even more recurrent in the border regions. Despite the fact that the boundary between the national and the international is at the border, it is not necessarily there that the relationship between “us” and “them” is materialized. At least not until the emergence of the possibility of non-central actors, such as non-governmental organizations, companies and universities (besides states and municipalities) participating in international relations through an external action that became to be known as paradiplomacy.

## PARADIPLMACY

Guy Lachapelle and Stéphane Paquin (2005, p.9) argue that the neologism paradiplomacy emerged in the academic literature in the 1980s to describe the international activities of the Canadian and American federal states in the context of the early modern globalization. About that, Maria Clotilde Ribeiro (2009, p.73) specifies that the term arose with the work of Panayotis Soldatos at the University of Montreal as opposed to an earlier concept, microdiplomacy, coined by Ivo Duchacek at the University of New York.

Duchacek’s concept of microdiplomacy (1990) was associated with the idea of “regional microdiplomacy”, which was what he called the cross-border regional relations that took place between the United States and Canada and



between the United States and Mexico in cities alongside the borders between these countries. After the terminological attack placed by Soldatos, Duchacek decided to use the term paradiplomacy to represent the international activities of subnational entities.

Duchacek's contribution to the development of the discussions around the term paradiplomacy, now accepted and used by both, was the distinction of two main categories of paradiplomacy: global and regional. The first one, global paradiplomacy, was the one in which the subnational actors turned to themes of the international scene; the other one, regional paradiplomacy, was the one in which the subjects had regional scope and interested to the actors of a certain region.

It was only in the late 1980s that the term paradiplomacy went on to encompass other possibilities beyond that of Soldatos and Duchacek dealt with. According to Farias (2000 apud RIBEIRO, 2009, p.74), it was Der Derian's ideas that broadened the use of the term paradiplomacy to any kind of international non-governmental activity conducted by non-state actors, including NGOs, transnational corporations, Scientific associations (in which the Universities are included) and even religious communities, among others.

Working on the concept of paradiplomacy in his book *Foreign Relations and Federal States*, Brian Hocking (1993, p.15) says that each author presents a description of paradiplomatic phenomena in a spectrum ranging from “a pale imitation of true and single diplomacy” (that one led by the States) to a low-intensity phenomenon which he called “second-order foreign policy”.

Whether through subnational actors or other non-governmental actors, paradiplomacy has been an increasingly used practice in Brazil, but it is much more common in places such as Europe and North America, where many subnational actors (governmental or not) has its actions in international relations already established in a programmed way in its political agendas.

José Vicente da Silva Lessa points out that “*paradiplomacy is explained as a deliberate policy of delegation of responsibilities in face of the increasing complexity of issues affecting border regions and the specificities of local interests*” (LESSA, 2002, p.26). It happens, he says, because “*central*





*governments have often facing insufficient resources, knowledge and flexibility to account for those realities”.*

In his book “*Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*”<sup>1</sup>, Lessa emphasizes that the fields where paradiplomatic agreements in Brazil take place are: trade, industry, infrastructure, energy, shipbuilding, free trade areas, agro-industry, tourism, services, environment, public administration, legislative and electoral process, social policies, public finance, education, sports and culture, health and sanitation, science and technology and regional integration (LESSA, 2007, p.113) .

However, despite the wide range of themes covered by paradiplomacy, it is important to emphasize that none of them are part of the so-called high politics, that is, the structuring themes of the national political agenda (sovereignty, national security, macroeconomics, etc.).

It is clear that subnational governments cannot have a foreign policy in the sense of high politics, but this does not prevent them, to a greater or lesser extent, according to the political system of which they are part of, to have a more or less articulated external action, that on certain occasions enters in the field of what is usually understood by foreign policy (SALAMÓN & NUNES, 2007, p.103)<sup>2</sup>.

The authors of the paper in which the quote above was extracted from emphasize two concepts by James Rosenau in “*Turbulence in World Politics*” (1990) that helps to understand these actors: 1. Sovereignty-bound actors who are constrained by their sovereign responsibilities to a global agenda; 2. Sovereignty-free actors who present less dispersed charges and seek to achieve more limited and concrete goals.

This second typology of actor linked to the subnational and paradiplomatic level in the external action helps us to understand the performance of the subject of this paper, the Universities. Even considering the fact that the Universities report directly to the central government, they have substantial autonomy to accomplish their more specific and concrete goals through international action,

---

<sup>1</sup> The book, not yet translated, can have its title understood as “*Paradiplomacy in Brazil and in the world: the non-central government’s power to enter into treaties*”. (Paper authors free translation to the book’s title).

<sup>2</sup> Own translation.



and in most cases they have these goals particularly related to their specificities and localities.

As seen earlier, although the main references in the study on paradiplomacy point out subnational governments usually as paradiplomatic agents, a broader approach on who are the subnational agents leads to the understanding that foreign affairs and their conduction through paradiplomacy need not be restricted only to government actors. Non-governmental organizations, political groups, political parties, educational and research institutions are also important actors in international relations and act - and may act - paradiplomatically.

The institutional organization of these actors is often structured over exclusive sectors for international action such as advisories, departments or deputy vice-chancellor offices of international affairs. The building of such specific structures of international relations in the administrative apparatus, emphasizes Salomón & Nunes (2007, p.105), shows the intensification of international action and also that they are willing to act in a more organized way.

### **DIVERSIFICATION OF THE FOREIGN POLICY AGENDA: EDUCATION AND THE UNIVERSITIES**

The expansion of the international relations agenda is strengthened with the intensification of the globalization process. Classic themes such as economy and international security have kept a lot of space. However, new topics have begun to shape the relations between different actors in this new international scenario: social issues, environment, human rights, ethnic and religious conflicts, human trafficking, drugs, culture and education.

Concomitant with the expansion of the agenda, another important change in international relations was that with the end of bipolarity in the organization of world relations, the international system was decentralized, which strengthened the regional argument.

Generally the process of regionalization is associated with economic issues from regional integration and free trade agreements. However, the concept of regionalism in the last three decades has considerably expanded its



scope, transcending the economy and comprising historical, political and cultural elements. Thus, education as a theme and universities as actors have an increasingly growth of participation in international relations, especially in regional relations (including as an instrument for strengthening integration).

During both terms of Lula da Silva's administration (2003-2010) and the first term of Dilma Rousseff's administration (2011-2014) in Brazil, the themes related to education, universities and foreign policy appeared in different ways. The Lula period strengthened Brazilian foreign policy in general, with emphasis on the surrounding geographical area. The actions towards Mercosur and Unasur are some of the initiatives that illustrate well this Brazilian focus in South America that have strengthened regionalism. In this process, education was, even if still timidly, part of the agenda. Initiatives such as bilingual education in schools in border regions, the creation of the Latin American University (UNILA) and the promotion of regional geography and history teaching were instruments that sought to strengthen regionalism through education.

During Dilma Rousseff's administration, for its turn, there was a retraction of the Brazilian international performance that could be perceived by the importance given to the Ministry of Foreign Affairs and especially to its budget. Nevertheless, it was during Rousseff administration that almost paradoxically began the largest educational internationalization program in Brazilian history, perhaps one of the largest in the world, Science Without Borders (SWB). In four years of SWB more than 100 thousand Brazilian students have been into universities of the five continents. Institutions that received few Brazilian students started to have hundreds or thousands of Brazilians in their facilities, having this group as a reality of their daily university life.

This process strengthened the internationalization of Brazilian education with distinct movements and to some degree universities as actors. In both administrations, Lula and Dilma, education linked to a foreign policy agenda had the strong presence of the Ministry of Education (MEC) in the development of programs. This Ministry, even with a limited degree of autonomy in foreign policy, has demonstrated the substantive impact of its presence on the content of politics (PINHEIRO & BESHARA, 2012, p.154).



It is important to add the impact on cooperation processes, since the internationalization of education, or more specifically the internationalization of the universities, strengthens this possibility. Alessandro Candéas preliminarily points out five different levels of agenda densities and institutionalization of educational cooperation: 1. High level of institutionalization, with a considerable exchange in post graduation; 2. Intermediate level of institutionalization, with the expansion of interchange at various levels and a dense and complex agenda that demands increasing institutionalization; 3. Initial level of institutionalization, with strong potential for expansion and reciprocal interest; 4. Lower level of institutionalization, which deserves more attention, given its academic and scientific potential.

At these levels universities are pillar-like actors. However, it is fundamentally important to emphasize that when we deal with international action in the educational sector, we will be able to find within the subnational actors other sectors engaged in international action. And if we look more closely at the international action of local education actors in border regions, the focus of the case study of this paper, we can point out some important agents and sectors in paradiplomatic action.

With no pretension to present an exhaustively and conclusively list, it is listed below some agents and sectors related to education in the border region that play an essential role in international relations.

1. Teaching Institutions: schools, technical centers, colleges and universities in the closest region to the borders. The distance can range from none to some, which means being right on the border (in a twin city, for example) or located in cities close to the borders.

2. Consulates (Cons.): border regions usually have consulates of neighboring countries, especially in the larger cities, but in some federal states these consulates are in the capital city and not in a border town.

3. Embassies (Emb.): embassies are often related to the themes mentioned as high politics, leaving the everyday affairs to the consulates (even though they have little autonomy) – but their support can guarantee process fluency.



4. Consuls: those responsible for consulates may have a direct involvement in actions in the border region. Despite their low decision-making autonomy, these actors are the direct link between the region with the embassies and central governments.

5. Ambassadors: those responsible for embassies are as important as their structure. They are responsible for several major decisions and the very fact of knowing about the action in progress can generate an important direct support to the action or an indirect support to the consulates.

6. Cultural Centers (CC): many embassies have the so-called “Cultural Centers”. Brazil has approximately 20 Brazilian Cultural Centers (CCBs) around the world. Centers respond to the embassies and their activities are directly linked to education and culture.

7. Department of International Relations (SRI): many cities already have a sector to establish international actions. In some places these sectors are built as secretariats, but in some cases they can also be built as international advisory offices.

8. Department of Education (SE): educational actions not linked to higher education always go through their local department/secretariats. Schools have low decision-making autonomy, especially international decision-making. In this sense, local departments are fundamental agents in the actions.

9. Non-Governmental Organizations (ONG<sup>3</sup>): Many NGOs are linked to educational and cultural issues. The autonomy of these agents is one of their big advantages, and their flexibility for international action places them as important agents in the borders.

10. Development Agencies (AF): many national development agencies are somehow linked to funding research and they are also interested with the internationalization of higher education institutions. Thus, it is frequent to have public edicts promoting coordinate actions among international actors.

11. Research Institutions (IP): geographical proximity makes many research institutions to have similar themes of interest. This contributes for joint

---

<sup>3</sup> For the graphic image presenting the list of agents and sectors related to education in the border region that play an essential role in international relations, NGO's will be used in the Portuguese form: “ONG”.

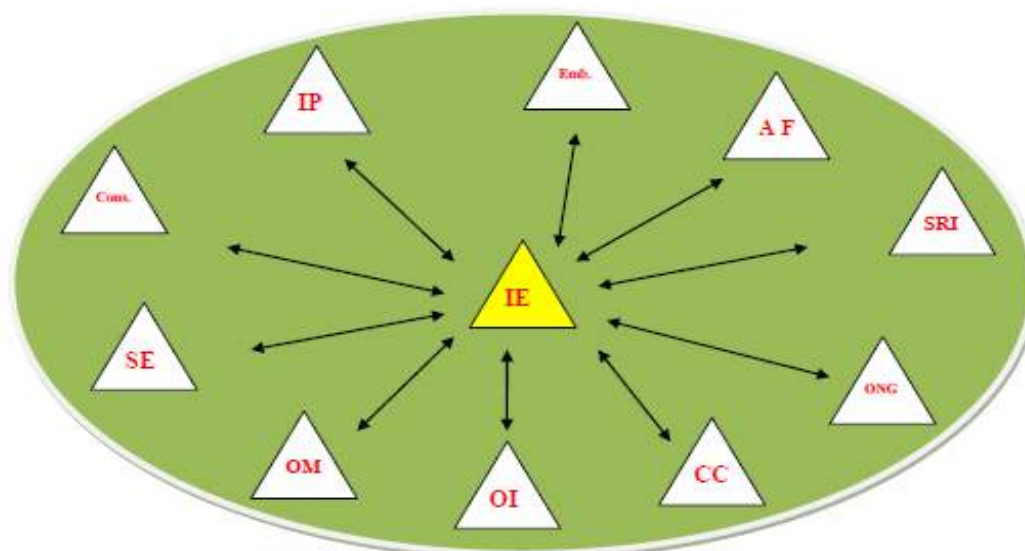


actions to be developed by research institutions funded by development agencies.

12. International Organizations (OI): international organizations can be seen as some sort of “international public space” that brings different actors together. Some of their various fields of interest are focused in education or related areas.

13. Migration-related organizations (OM): cross-border migration is part of the reality of the border regions. Its shapes vary widely, as well as the relationship established between the migratory group and the host society. It is quite common to find organizations that deal directly with migrant groups and they can be sometimes strong allies in projects related to education.

**Figure 1: Agents linked to education in the border region**



Source: CORREA & ALVES, 2016, p.108.

**CASE STUDY: UNIFAP AND THE GUIANAS**

This case study is about the Federal University of Amapá (UNIFAP), which is located in the northern Amazon, in a state that is limited internationally through the municipalities of Oiapoque and Laranjal do Jari with French Guiana (a French Ultramarine Unit) and Suriname, respectively.

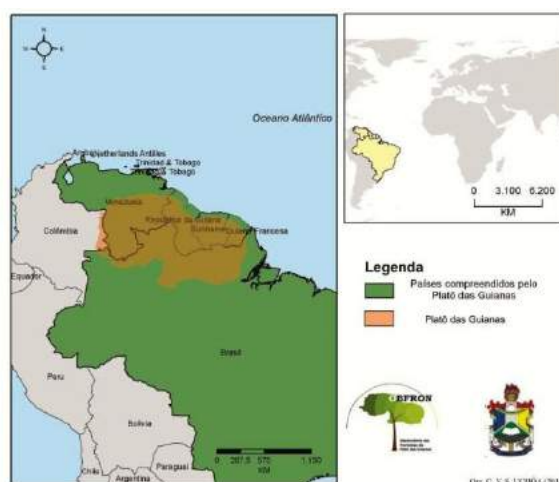
Amapá is the only Brazilian state without land connection with any other national state. In its geographical location there is a triple frontier in which the tri-border area is characterized by low interconnectivity. The only terrestrial path for



leaving Amapá is precisely towards French Guiana, which gives the region an internationalized characteristic since the beginning.

The places covered by UNIFAP's regular activities are marked by a peripheral location in relation to Brazil's the major centers, weakened by the aforementioned lack of land connection with the rest of the country. Nonetheless, Amapá is also characterized, at the same time, by its strategic condition due to its abundant natural resources and for being the path of Brazilian integration with northern South America and the Caribbean (as shown in the map below).

**Map 1: Guianas Plateau**



Source: CORREA, 2014.

Despite the local ethnic condition<sup>4</sup> of Amapá, its historical and geographical backgrounds place internationality as an intrinsic element for the region and the internationalization of UNIFAP – as one of the main actors of human capital development in the state – as a strategic border project between the countries that make up the Guiana region (Brazil, France, Suriname, Guyana, and Venezuela). Therefore, UNIFAP is placed in an important scenario that brings to teaching, research and extension a great development, both in local/regional and international aspects.

<sup>4</sup> Ethnically speaking, Amapá is a state with a population composed by the strong presence of caboclos (mixed race between a white and an indian person) river communities and indigenous peoples of 5 different groups.



The internationalization of a Higher Education Institution is the process of integrating an international and intercultural dimension into the teaching, research and extension functions. It should be a strategy of institutional change that leads to the development of a new culture where international, intercultural and interdisciplinary approaches are valued, thus enabling the promotion and support of initiatives for international interaction, cooperation and exchange programs.

Internally, the internationalization of a university is aimed at improving the quality, relevance and effectiveness of its teaching, research and extension. Externally, it is aimed at promoting its teaching and research potential, which is ultimately a key factor for the institution to participate in international higher education networks.

The mobility of students, teachers and managers substantially strengthens transnational ties, establishing connections and creating universal knowledge networks. These networks bring together academic communities from different parts of the world, reinforcing the premise that it is within the university that great scientific and technological advances must occur. It gives certain authority to scientific communities in the field of transnational contact because it is intrinsic in the academic life the international dimension that it should have.

UNIFAP is a young institution, but not so much, since it was created in the early 1990s. However, only recently through the process of the expansion of the university, in the last decade or so, and by means of a solid institutional project of internationalization, in the last few years, that this institution has become a university *de facto*.

Until 2014, the year that settles the beginning of the current management, UNIFAP had a low level of internationalization. Regarding international mobility, the number of international students within our institution was quite low, since there was only one systematic program of foreigner reception. The number of UNIFAP students in foreign institutions was also not very significant, even within the Science Without Borders Program (and these numbers did not become more significant regarding teaching exchange).

The lack of systematic offers of courses in other languages, the absence of a structure for receiving international students and teachers, and the





insufficient institutional promotion of international mobility are some of the elements that made up a poor internationalization. Among the obstacles that were found in UNIFAP for its international action, it is possible to find:

- Ignorance of the idea of internationalization and the university as a possible paradiplomatic actor;
- Low importance attributed to international teaching and studying actions;
- Low number of bilingual students and teachers;
- Lack of an international culture at the university;
- Low number of international students in campus;
- Low institutional incentives for acting proactively in the international arena, especially in the surrounding geographical area.

To overcome this situation in order to become an international actor, UNIFAP has built an internationalization strategy. The attempt of rapprochement with the world's major research centers has been a constant action of the internationalization process in the last two years. The excellence centers are fundamental spaces for the academic community – technicians, students and teachers – to seek constant improvement. In that sense, the great universities were and are an intrinsic part of the international action of UNIFAP.

As a specific strategy it was highlighted the so-called Guiana Region as a major focus. The region differs from other parts of South America, among other reasons, for its linguistic diversity: besides the many spoken languages by traditional societies, we have in the same geographical space Portuguese (Brazil), Spanish (Venezuela), English (Guyana), Dutch (Suriname) and French (French Guiana) as well as the Creole languages. This diversity reflects the rich history of the region and its cultural multiplicity still to be explored by Brazilian universities. This has been an important factor that brought a great deal of difference to UNIFAP's international actions.

Integration projects such as the Initiative for the Regional Infrastructure Integration in South America (IIRSA), launched in 2000 aiming to connect the South American subcontinent – and present in the Guyana Plateau through a specific axis of integration and development – boost regional development. This process requires the participation of different development agents and the Universities are important actors to that end. In that sense, the very fact that



UNIFAP focused its internationalization process in the Guianas region meant that it became a key actor in the region.

With the exception of Venezuela, all these territories are completely inserted within the Transnational Amazon and they are the natural path that links Brazil to the Caribbean, an area of great interest in contemporary Brazilian foreign policy, but still a “frontier” to explore. The relationship with the Caribbean Amazon can be the projection platform that Brazil needs to reach further to the Caribbean. In this way, it was understood that the relationship with this surrounding geographical environment had a great potential for constructing a proffering and differentiated international action for UNIFAP, which enables it to build itself as a paradiplomatic agent.

Another factor that have strongly collaborated to the regional acting of UNIFAP was the creation of a new campus in the city of Oiapoque. From 1999 to 2009, two programs were developed in the countryside of the state of Amapá aiming to train technicians and teachers from the state and municipal education structure. In 2007 a Full Degree in Indigenous School Education started. In 2013, seven undergraduation courses were opened in addition to the existing Indigenous Intercultural Degree.

The very name of the campus, Binational Campus of Oiapoque, sought to project an intrinsic internationality to it. However, the difficult local reality and the absence of a central government policies that actually would overcome the challenges meant that the campus would be “Binacional” only in the term. Even the proximity with the French Guiana (the city of Oiapoque is across the border to Saint-Georges, the municipality on the French side) was not enough to bring this international, or at least binational, character to the campus in its first years. But despite the long list of challenges that the Binational Campus in Oiapoque faces since it was created, it is a key element in the internationalization of UNIFAP.

### **THE DEVELOPMENT OF THE INTERNATIONALIZATION PROJECT**

In order to build the international action of UNIFAP, the first measure was to strengthen the sector dedicated to cooperation and interinstitutional relations, the Deputy Vice-Chancellor Office of Cooperation and International Relations



(PROCRI) through budget allocation, staff and institutional support in general. The next step was to map the agents and sectors related to education in the surrounding area, including the region border, that played a key role in international relations such as educational institutions, consulates, embassies, cultural centers, etc.

Once these agents were mapped the direct actions towards them had been initiated. At first with *in loco* missions of the Deputy Vice-Chancellor Officer as some sort of “university diplomat” through dozens of meetings in Guyana, Suriname and French Guiana. Later on, the actions were carried out by groups of teachers from different areas of knowledge, some kind of Committee, deepening the analysis on where the possibilities of cooperation would be.

This process resulted in the rapprochement of key players in UNIFAP's internationalization process. Down below a list of them:

- *Université de Guyane* (UG-GF);
- L'association D.A.A.C. Guyane<sup>5</sup> (DAAC);
- Brazilian Consulate in Cayenne (CBC);
- French Consulate in Macapá (CFM) and French Embassy in Brazil (EFM);
- *Observatoire Hommes-Milieus “Oyapock”* (OHM);
- National Center for Scientific Research / *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS);
- Research Institute for Development / *Institut de la Recherche pour le Développement* (IRD);
- Cayenne Prison Center (CPC);
- Representative of Brazilians in French Guiana (RBGF);
- Brazilian Embassy in Suriname (EBS);
- *Anton de Kom University of Suriname* (US);
- Brazil-Suriname Cultural Center (CCBS);
- SURIBRAS Foundation (SURIBRAS);
- Ministry of Education of Suriname (MES);

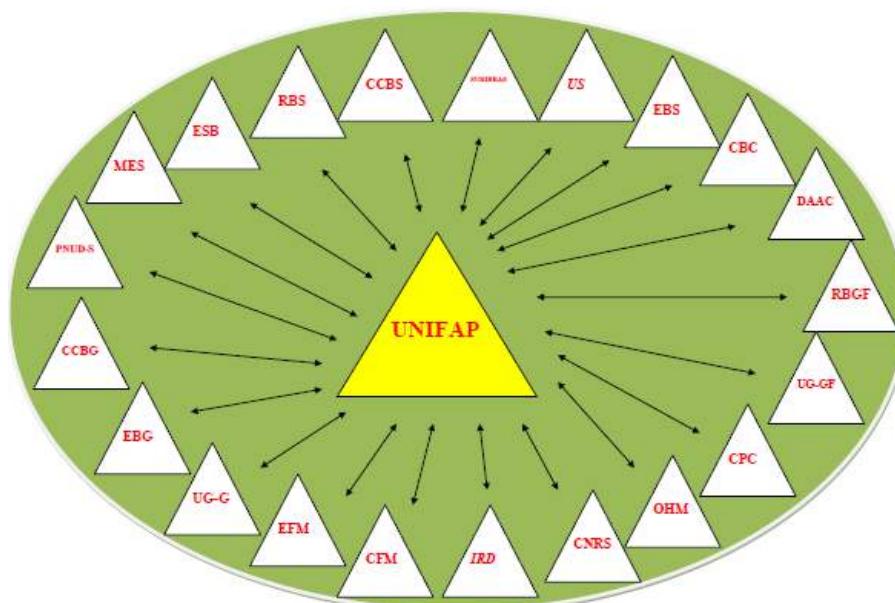
---

<sup>5</sup> D.A.A.C. stands for *Développement, Accompagnement, Animation, Coopération*, which means Development, Accompaniment, Animation and Cooperation.



- UNDP-Suriname (PNUD-S);
- Representative of the Brazilians in Suriname (RBS);
- Surinamese Embassy in Brazil (ESB);
- University of Guyana (UG-G);
- Brazilian Embassy in Guyana (EBG);
- Cultural Center Brazil-Guyana (CCBG).

**Figure 2: Actors that make up the current framework of international action of UNIFAP**



Source: own elaboration

In this set of agents the constant articulation is fundamental for the construction of a lasting relation. For that reason, Memoranda of Understanding (MOU) were signed with some institutions, mainly universities. However, the signing of these memoranda that could easily be shelved would not be enough, and thus the UNIFAP's strategy was and continues to be the promotion of internal edicts that fosters the relationship among regional international agents – and the idea is that these edicts would not be just a management policy, but also institutional programs that come to characterize the international action of UNIFAP. Down below some key edicts:

1. Call for researcher assistance for cross-border projects;
2. Call for student international mobility assistance;



3. Call for researcher international mobility assistance;
4. Call for national academic mobility in Brazilian border regions assistance;
5. Call for mobility in Brazilian border regions assistance – Oiapoque;
6. Call for activities in the Brazil-Guyana Cultural Center assistance;
7. Call for researcher assistance for international mobility in the Guianas region;
8. Call for teachers technical committee selection (French Guiana and Suriname).

The promotion of these edicts gave the possibility for dozens of teachers and students to make some kind of academic mobility. From the resulting relations that were established between both parties a number of other projects were originated. Another very important factor that those edicts brought together with them was to give some place for the Guianas region in the imaginary of the academic community.

Not all this process is done without big challenges. The current national economic situation, the dollar exchange rate, and cuts in university budgets directly affect the internationalization project (of all Brazilian universities as a whole), even more in the smaller universities. Nevertheless, the minimal maintenance of edicts and the already established partnerships tend to keep the internationalization project sustained until better times for its deepening.

All these efforts in promoting the internationalization of the University brought results translated into regional and national recognition. In 2015 UNIFAP was invited to be part of the Brazil-France Joint Cross-Border Cooperation Meeting for discussing education<sup>6</sup>. The invitation to participate in the “Nutrition for Growth Program” carried out by the Brazilian Ministry of Foreign Affairs was due not only to the proximity to the Caribbean but also because the role that UNIFAP has been playing in the region. Although those actions are still in an embryonic

---

<sup>6</sup> This participation in the Brazil-France Joint Cross-Border Cooperation Meeting led to another meeting of the Higher Education Institutions of Amapá in which a Forum of Academic Internationalization (to bring teaching institutions closer to each other in order to discuss their internationalization programs and projects) was created under UNIFAP leadership.



phase they seem to demonstrate consistent possibilities to achieve very good results in the near future.

## CONCLUSION

The dynamism of contemporary international relations in which emerged non-state actor in the international arena does not make a country's diplomacy to cease of being led by its central government, since themes of high politics are still the prerogative of the national State. Foreign relations, however, are not limited to these so-called high politics issues – thus, new actors have some space to play its roles.

Often the daily affairs of the cities and subnational states, especially the ones located in the border regions, make up an agenda that affects more directly the life of these communities than the foreign policy of the high state bureaucracy. In this sense, new local actors gain prominence in the construction of foreign relations in the most diverse subjects. As it was pointed out in the paper, there are several types of such agents, including universities.

Brazil is a country with thousands of miles of borders and marked socio-economic-cultural diversity – a scenario where the universities close to the borders can take advantage to convert themselves into important paradiplomatic agents. In that case, these actors will be able to project their internationalization upon themes of their geographic surroundings and base their relations primarily with alike institutions resulting in a strengthened tripod of teaching, research and extension.

The case study presented about the Federal University of Amapá (UNIFAP) and the Guianas region indicates that systematic actions and projects can project the university as a paradiplomatic actor. This internationalization process that UNIFAP have been through in the last years is still in consolidation, but it has already presented some practical results such as a paradigmatic change in the local academic culture.



## REFERENCES

- CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. *As iniciativas de integração e segurança dos países amazônicos e o papel do Brasil neste contexto*. 2014. 182 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.
- CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino & ALVES, Mariana Janaina dos Santos. *A Universidade Federal do Amapá em Oiapoque: Realidade, Potencialidades e Desafios da Educação na Fronteira Brasil-Guiana Francesa*. Revista GeoPantanal, v. 11, p. 105-115, 2016.
- DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. & SOLDATOS, P. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990.
- HOCKING, Brian. *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press, 1993.
- KEATING, Michael. Regiones y Asuntos Internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, F. & KEATING, M. (orgs.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- LACHAPPELLE, Guy & PAQUIN, Stéphane. *Mastering globalization: new sub-states' governance and strategies*. London: Routledge, 2005.
- LESSA, J. V. S. *A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa – MG: Editora UFV, 2007.
- SALOMÓN, M. & NUNES, C. *A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos*. Contexto Internacional, v. 29, p. 83-131, 2007.
- SOLDATOS, Panayotis. *La Nouvelle Génération de Villes Internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'État-nation*. Bruxelas: Bruylant, 1990.
- RIBEIRO, Maria Clotilde. *Globalização e Novos Atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- ROSENAU, James. *Turbulence in world politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- PINHEIRO, L. & BESHARA, G. L. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos Roberto Sanchez (Orgs.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política da prática*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012, p. 149-180.

Recebido em 22 de agosto de 2017.  
Aprovado em 16 de janeiro de 2018.



## ACCOUNTABILITY E A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

**DANILO GARNICA SIMINI**

Doutorando em Ciências Humanas e Sociais (UFABC), Mestre em Direito (UNESP), Bacharel em Direito (PUC-CAMPINAS). Professor no curso de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto/SP (UNAERP).

**RESUMO:** A atuação internacional de municípios constitui atualmente no Brasil uma importante alternativa em termos de formulação e implementação de políticas públicas, sendo o município de São Paulo um dos pioneiros neste tipo de atuação. Sendo assim, dada a relevância deste tipo de prática, deve-se questionar se há o controle sobre esta atuação, especificamente, no que se refere à efetivação do dever de prestação de contas por parte dos governantes, bem como em relação à sua responsabilização, principalmente em decorrência da prática de possíveis atos irregulares. Portanto, o trabalho visa investigar se houve, entre os anos de 2013 e 2016, a prática de *accountability* da atuação internacional do município de São Paulo, implementada através de sua Secretaria de Relações Internacionais e Federativas, por parte do Poder Legislativo, através de sua "Comissão Extraordinária Permanente de Defesa de Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais". A pesquisa foi realizada através de duas fases em termos metodológicos, quais sejam, revisão bibliográfica e coleta de dados oriundos do Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** *accountability*; Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo; Poder Legislativo; controle.

## ACCOUNTABILITY AND INTERNATIONAL ACTION OF THE CITY OF SÃO PAULO

**ABSTRACT:** The international action of municipalities is currently an important alternative in Brazil in terms of formulation and implementation of public policies, and the municipality of São Paulo is one of the pioneers in this type of activity. Therefore, given the relevance of this type of practice, one must question whether there is control over this performance, specifically, regarding the effectiveness of the accountability of the government, as well as its accountability, mainly due to the practice of possible irregular acts. Therefore, the study aims to investigate whether, between 2013 and 2016, the practice of accountability of the international performance of the city of São Paulo, implemented through its Secretariat of International and Federative Relations, by the Legislative Branch, through its "Permanent Extraordinary Commission for the Defense of Human Rights, Citizenship and International Relations". The research was carried out through two phases in methodological terms, namely, bibliographic review and data collection from the Legislative Branch.

**Keywords:** *accountability*; Municipal Secretary of International and Federative Relations of São Paulo; Legislative power; control.





## INTRODUÇÃO

A intensidade do processo de urbanização no Brasil trouxe consequências imediatas na vida daqueles que passaram a residir nas cidades como, por exemplo, a marginalização de parte da população urbana e a falta de qualidade em diversos serviços públicos. Neste contexto, o Município emerge como um importante agente indutor de políticas públicas, assumindo tarefas em diversas áreas relevantes, tais como educação e saúde (MOHN, 2006), assumindo um novo papel na organização nacional. No entanto, deve-se considerar que a atribuição de novas responsabilidades não foi acompanhada da existência de recursos suficientes para que as demandas públicas da população fossem atendidas de modo satisfatório, o que levou a uma certa sobrecarga em relação aos municípios brasileiros, decorrente desta delegação de responsabilidades.

Concomitantemente à atribuição de novas responsabilidades, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios brasileiros status de ente federativo. Consequentemente, a Constituição Federal assegurou-lhes autonomia na área política, administrativa, financeira e legislativa. Este contexto de assunção de novas responsabilidades e de autonomia político-jurídica acabou estimulando os municípios brasileiros a atuar internacionalmente como forma de buscar soluções para as dificuldades enfrentadas.

O município de São Paulo é considerado um dos pioneiros em termos de atuação internacional. Este ente subnacional deu início a sua atuação durante o governo Luiza Erundina (PT), com a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais, ligada à Secretaria de Negócios Extraordinários. Posteriormente, no ano de 2001, houve por meio da Lei nº 13.165, a criação da Secretaria de Relações Internacionais. Desde o ano de 2013, com o início da administração Fernando Haddad (PT) e a promulgação da Lei Municipal nº 15.764/2013, o órgão passou a se chamar Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas.

A atuação internacional constitui uma importante alternativa em termos de formulação e implementação de políticas públicas. Sendo assim, dada a sua relevância, deve-se questionar se há o controle sobre esta atuação, especificamente no que se refere à efetivação do dever de prestação de contas



por parte dos governantes, bem como em relação à sua responsabilização, principalmente em decorrência da prática de possíveis atos irregulares.

Este controle é comumente definido pelos autores de língua inglesa como *accountability*, termo também adotado no Brasil. A chamada *accountability* pode ser exercida de diversas formas, seja através dos próprios cidadãos durante o processo eleitoral em relação à administração pública (*accountability* vertical) ou por meio de instituições e agências que realizam o controle intraestatal da atuação (*accountability* horizontal), conforme a clássica divisão estabelecida por Guillermo O'Donnell (1998). No contexto em estudo, a fiscalização das atividades do Poder Executivo municipal é exercida, dentre outras maneiras, através do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (artigo 31 da Constituição Federal de 1988).

Em relação ao município de São Paulo, particularmente, no que diz respeito à atuação internacional, deve-se destacar, no âmbito do Poder Legislativo, a existência da chamada “Comissão Extraordinária Permanente de Defesa de Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais”, que possui entre suas atribuições acompanhar, sugerir e fiscalizar, junto ao Executivo, o desenvolvimento, a elaboração e a execução de convênios e projetos de cooperação internacional.

Portanto, o trabalho visa investigar se houve, entre os anos de 2013 e 2016, a prática de *accountability* da atuação internacional do município de São Paulo, implementada através de sua Secretaria de Relações Internacionais e Federativas, por parte do Poder Legislativo, através de sua “Comissão Extraordinária Permanente de Defesa de Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais”. A pesquisa foi realizada através de duas fases em termos metodológicos, quais sejam, revisão bibliográfica e coleta de dados oriundos do próprio Poder Legislativo, obtidos por meio do “Serviço de Informação ao Cidadão” da Câmara Municipal da capital paulista, que possam evidenciar a existência da *accountability* desta atuação no período selecionado.

## A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE MUNICÍPIOS NO BRASIL



Mônica Salomón (2011) afirma que a redemocratização e a descentralização ocorridas nos anos 1980 na América Latina favoreceram atividades internacionais por parte de governos não centrais. Neste período, sustenta a autora, houve o surgimento de estruturas institucionais de gestão das relações internacionais nos governos subnacionais brasileiros, fazendo com que nos dias atuais parte de governos estaduais e diversas prefeituras realizem ações internacionais.

Dois fatores foram importantes para o surgimento da atuação internacional de municípios na América Latina, quais sejam, o fim das ditaduras militares que governavam boa parte dos países no continente e a alteração do modelo econômico de substituição de importações para o modelo neoliberal (JAKOBSEN, 2009). Assim, o “processo de redemocratização foi articulado com a transição de modelo econômico e propôs um papel político e de gestor mais relevante para os governos locais ao mesmo tempo em que reduziu a capacidade financeira para que pudessem executá-lo.” (JAKOBSEN, 2009, p. 24). Neste contexto, de acordo com o autor, este paradoxo leva provavelmente à seguinte consequência:

A inserção internacional das cidades latino-americanas a partir dos anos 1990 guarda fortes aspectos solidários e cooperativos e foi impulsionada por vários fatores. É provável que o paradoxo mencionado tenha sido um dos determinantes para estimular os governos locais a desenvolver ou ampliar as relações internacionais municipais como forma de encontrar recursos e soluções técnicas para enfrentar a crise da transição do modelo de desenvolvimento e as consequências negativas da globalização. (JAKOBSEN, 2009, p. 25).

No Brasil de um modo geral pode-se dizer que a atuação internacional de municípios ganha força devido a uma série de fatores, entre eles o processo de redemocratização dos anos 1980, a descentralização política, a participação do país em processos de integração regional, bem como em razão dos processos de abertura e estabilidade econômica que marcaram os anos 1990 (FONSECA, 2013).

Wagner de Melo Romão (2009) ao analisar o contexto brasileiro realça o paradoxo dos governos locais. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 concede aos municípios o “status” de ente federado e ao mesmo tempo lhe delega novas e importantes responsabilidades em termos de políticas públicas,



tais como educação e saúde. Esta situação complexa fez com que vários governos locais enviassem projetos de empréstimos ao exterior, especialmente, para o Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Contudo, a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil também ganha força por outras questões, além da busca por financiamento externo, tal como adverte Wagner Romão:

Entretanto, há muito mais na ação externa de cidades que a busca por financiamento direto. Para além da imposição de agendas no modo de execução das políticas públicas, as cidades têm se organizado para atuar firmemente nos processos de integração regional. As redes de cidades se transformaram, nos anos 1990 e na década atual, em ambientes irradiadores de poder, em que os governos locais buscam articular-se para pressionar os governos nacionais por uma maior e mais rápida integração. (ROMÃO, 2009, p. 51).

Na história brasileira encontramos alguns indícios de atuação internacional de entes subnacionais em situações pontuais, tais como nas questões migratórias durante o Império e em questões relacionadas à obtenção de financiamentos e investimentos pelos estados durante a República Velha (CASTELO BRANCO, 2008). As primeiras experiências institucionais em termos de atuação internacional de entes subnacionais só ocorreram no Brasil com a criação de escritórios de relações internacionais pelos estados do Rio de Janeiro em 1983 e do Rio Grande do Sul em 1987, além da criação de uma pasta governamental específica na cidade do Rio de Janeiro também em 1987, primeiro município brasileiro a institucionalizar a atividade internacional.

Contudo, a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil é anterior à sua institucionalização, já que a prática era exercida de maneira dispersa e não articulada pelos entes subnacionais, seja através de promoção comercial ou de cooperação por meio de acordos de cidades-irmãs (SALOMÓN, 2011). Estas atividades tiveram início em período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, porém não se pode negar sua importância enquanto fator estimulador da atividade no Brasil.

A partir do ano de 2003, há significativo crescimento da institucionalização da atuação internacional com a criação de novas estruturas de gestão das relações internacionais nos governos subnacionais, especialmente, nas regiões Norte e Nordeste, período que coincide com a chegada do Partido dos



Trabalhadores (PT) ao governo federal (SALOMÓN, 2011). A autora também destaca o fato de que os prefeitos das cidades pioneiras em termos de atuação internacional eram ou ainda são filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), o que está longe de ser apenas uma coincidência.

Os entes subnacionais brasileiros atuam internacionalmente em razão de diversas motivações, entre elas necessidades administrativas, políticas de desenvolvimento, interesses de grupos empresariais ou sociais e o fortalecimento da própria posição no cenário interno (VIGEVANI; PRADO, 2010). Ademais, os autores afirmam que estas motivações não constituem contraposições com as políticas feitas pelo Estado nacional. Assim, pode-se dizer que “[...] as unidades subnacionais brasileiras atuam externamente através do estabelecimento de acordos informais voltados para propósitos de promoção econômica, de desenvolvimento local, intercâmbio e cooperação internacional.” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 28).

Deve-se ressaltar que a atuação internacional é realizada de forma desvinculada da atuação direta do governo federal, tendo por objetivo o fortalecimento do desenvolvimento dos entes subnacionais sem prejudicar os fundamentos da política externa do Estado brasileiro (VIGEVANI; PRADO, 2010). A prática no Brasil ainda encontra-se em baixos níveis de institucionalidade, o que contribui para a sua limitação. Essa situação de baixa institucionalidade pode ser explicada pela ausência de reconhecimento da atuação na esfera jurídica, bem como devido à ausência ou pequena formalização de estruturas garantidoras da continuidade desta atuação internacional.

Estes mesmo autores (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 31) afirmam que os impedimentos relacionados à institucionalização da atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil estão presentes em duas importantes esferas: no plano doméstico, onde a participação desses atores “[...] é regulada pelas Constituições Nacionais e na esfera internacional pelo não reconhecimento, no campo do direito internacional público, da personalidade jurídica dos governos subnacionais.” Por fim, concluem que no Brasil há uma relação entre as atividades desenvolvidas internacionalmente pelos governos locais e o modo pelo qual o partido político do governante enfrenta a questão internacional.



No Brasil há forte atuação internacional dos entes subnacionais em temas como turismo, cooperação técnica, investimentos, convênios tecnológicos, empréstimos, entre outros. Não há registro de atuação relacionada à temas que não guardem relação com questões locais. Por isso, pode-se dizer que na realidade brasileira não houve, até o presente momento, conflitos entre as esferas de governo nas questões de política exterior de competência do Estado nacional (VIGEVANI, 2006). Portanto, a atuação internacional dos entes subnacionais no Brasil não se encontra ligada à chamada protodiplomacia, que pode ser definida como a atuação internacional com viés separatista.

De qualquer forma, pode-se concluir que a atuação internacional dos entes subnacionais encontra-se em transformação. Inicialmente, houve um período de forte criação de secretarias e assessorias de relações internacionais nos municípios brasileiros, o que se explicaria em boa parte como uma resposta às novidades da área, tais como a Rede Mercocidades e o Programa URB-AL. Posteriormente, em um segundo período, a temática perde espaço na agenda política dos governos subnacionais brasileiros. Mesmo assim, “[...] a experiência acumulada, apesar de pequena, garantiu a criação de uma pequena burocracia de gestores locais especializados, que fazem com que temas internacionais sejam conduzidos com maior profissionalismo.” (KLEIMAN; CEZÁRIO, 2011, p. 314). Esse profissionalismo, por sua vez, faz com que o tema da atuação internacional ganhe paulatinamente espaço na agenda política municipal brasileira.

Uma das possíveis formas de institucionalização desta atuação nos municípios é a criação de Secretarias de Relações Internacionais, sendo que a cidade de São Paulo pode ser considerado um município pioneiro nesse contexto, razão pela qual mostra-se de fundamental importante a apresentação de algumas considerações acerca da atuação internacional da capital paulista, especialmente, através de sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas.

## **A SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS DE SÃO PAULO**



Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve a promulgação da Lei Orgânica da capital paulista, sendo que nela há previsão para a prática da atuação internacional em seu artigo 4º, cuja redação enuncia que “[...] o Município, respeitados os princípios do art. 4º da Constituição da República, manterá relações internacionais, através de convênios e outras formas de cooperação.” (SÃO PAULO, 1989, grifo nosso). A inserção deste dispositivo na Lei Orgânica de São Paulo foi feita através do então vereador Pedro Dallari, hoje docente do curso de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). De acordo com José Blanes Sala e Clara Maria Faria Santos (2009, p. 143), “[...] não existe no Brasil dispositivo similar apto a garantir com a mesma eficácia jurídica a atuação internacional dos poderes municipais.”

A primeira experiência internacional em termos institucionais ocorreu na administração Luiza Erundina (PT) entre os anos de 1989 a 1992 com a criação da Coordenadoria de Relações Internacionais vinculada à Secretaria de Negócios Extraordinários. A pasta ficou sob a responsabilidade de Ladislau Dowbor. Nas administrações seguintes, especificamente, nas de Paulo Maluf (PDS) e Celso Pitta (PPB) houve a extinção da citada Coordenadoria, o que fez com que cada Secretaria Municipal desenvolvesse por conta própria projetos na esfera internacional. De qualquer forma, pode-se afirmar que “[...] nas duas gestões as questões relacionadas à interseção internacional centraram-se na busca de evidenciar o perfil empreendedor da cidade visando a promoção em busca do investimento privado internacional.” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 45).

Posteriormente, no ano de 2001, com o início da administração Marta Suplicy (PT) houve, por meio da Lei nº 13.165/2001 (SÃO PAULO, 2001), a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI-SP), pasta com orçamento e estrutura próprios. Neste governo a Secretaria Municipal de Relações Internacionais teve como secretários Jorge Mattoso e Kjeld Jakobsen. A SMRI-SP, conforme artigo 1º da Lei 13.165/2001, tinha por objetivo primordial, no momento de sua criação, “coordenar convênios e projetos de cooperação internacional que envolvam a cidade de São Paulo, inserindo-a de forma ativa no cenário mundial, em razão de sua dimensão econômica, social e cultural.”

De acordo com a Lei nº 13.165/2001, a SMRI-SP foi criada com as seguintes atribuições: 1) assessorar o Chefe do Executivo em contatos



internacionais com Governos e entidades públicas ou privadas; 2) estabelecer e manter relações e parcerias com organismos internacionais multilaterais, cidades-irmãs do Município de São Paulo, entidades voltadas à organização de cidades, organizações não governamentais internacionais, representantes diplomáticos de Governos, representantes de trabalhadores e de empresários internacionais, empresas internacionais estabelecidas ou não no Município de São Paulo e outras entidades afins; 3) fornecer suporte técnico aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo em contatos internacionais, bem como no desenvolvimento e elaboração de convênios e projetos de cooperação internacional. No momento de sua criação a SMRI-SP era composta pelo Gabinete do Secretário, integrado por Coordenadores Gerais, para gerenciar os projetos e convênios internacionais, Assessores Técnicos e Assistência Administrativa (artigo 3º da Lei nº 13.165/2001).

No ano de 2005, José Serra (PSDB) assume a Prefeitura de São Paulo adotando um discurso de contenção de gastos e despesas, o que previa, inclusive, a redução ou eliminação de algumas secretarias. A SMRI-SP seria uma das pastas governamentais a ser extinta pela administração. Esse fato fez com que o ex-secretário Kjeld Jakobsen escrevesse um artigo onde defendeu a importância da SMRI-SP, elencando todos os projetos já realizados. Então, José Serra (PSDB) acabou por manter a SMRI-SP, designando como secretária a diplomata Helena Maria Gasparian, além de ter criado a função de secretário-adjunto, ocupado inicialmente por Christian Lohbauer em 2005 e Adriano Zerbini em 2006. No final de 2006, José Serra se candidata ao cargo de governador de São Paulo, tendo sido eleito. Gilberto Kassab (DEM) assume a Prefeitura de São Paulo, nomeando como Secretário Municipal de Relações Internacionais Alfredo Cotait Neto, cargo que ocupou até o término do segundo mandato de Gilberto Kassab em 2012.

Desde o ano de 2013, com o início da administração Fernando Haddad (PT) e a promulgação da Lei Municipal nº 15.764/2013 (SÃO PAULO, 2013), o órgão passou a se chamar Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF-SP), tendo inicialmente como secretário Leonardo Osvaldo Barchini Rosa e, a partir de 2015, Vicente Trevas. Consta do artigo 223 da Lei 15.764/2013 que a pasta possui por objetivo principal a promoção e coordenação





de “[...] ações conjuntas e de cooperação com a União, os Estados, os Municípios, em especial, os da Região Metropolitana da Grande São Paulo e entes e organizações internacionais e estrangeiros.” (SÃO PAULO, 2013, grifo nosso). Ademais, de acordo com o artigo 224 da Lei 15.764/2013, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo deve assessorar o Prefeito e os órgãos da administração direta e indireta do município em diversos outros casos:

Art. 224. Compete à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas assessorar o Prefeito e os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município:

I – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com os demais entes da Federação;

II – nos assuntos relacionados à Região Metropolitana da Grande São Paulo e seus órgãos de gestão;

III – nas relações de cooperação com instituições e centros de estudos sobre federalismo;

IV – nas relações com associações e entidades de representação de Municípios;

V – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com governos estrangeiros e seus representantes diplomáticos e consulares;

VI – nas relações e no desenvolvimento de ações conjuntas e de cooperação com entidades públicas e privadas de caráter internacional;

VII – nas relações e parcerias com organismos e fóruns internacionais multilaterais, em especial, com redes de cidades, cidades-irmãs do Município de São Paulo e no âmbito do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL e a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos – CELAC;

VIII – na organização e coordenação de eventos de relevância nacional e internacional;

IX – na identificação de projetos, ações e boas práticas nacionais e internacionais de interesse do Município. (SÃO PAULO, 2013).

Atualmente a estrutura administrativa da Secretaria é composta pelo Gabinete do Secretário, Assessoria Especial de Relações Metropolitanas, Coordenadoria de Relações Federativas, Assessoria Especial para Assuntos Internacionais, Coordenação de Cooperação Internacional e Rede de Cidades, Coordenação de Projetos Especiais, Coordenadoria de Assessoria Internacional e Cooperação Bilateral e Supervisão de Administração e Finanças. Por fim, a Lei nº 15.764/2013 enuncia que a Secretaria poderá, no exercício de suas atribuições, manter escritório permanente no Distrito Federal.

A atuação da SMRIF-SP se dá por meio de acordos de cooperação bilateral e multilateral, participação em redes de cidades e em eventos internacionais. Os



acordos de cooperação bilateral são firmados “[...] *quando há interesse de ambas as partes em estreitar laços políticos e culturais, a fim de viabilizar projetos e iniciativas em parceria.*” (SÃO PAULO, [2015], grifo nosso). De acordo com o *site* da SMRIF-SP foram firmados até o presente momento quinze acordos de cooperação bilateral envolvendo nove países (Argentina, China, Cuba, França, Inglaterra, Itália, Países Baixos, Suíça e Estados Unidos).

Há também na categoria dos acordos de cooperação bilateral os chamados acordos bilaterais de Cidades-Irmãs, que “[...] *podem propiciar troca de conhecimentos sobre políticas públicas e projetos em diversas áreas como programas de saúde, políticas culturais, e outros temas de interesse mútuo das cidades.*” (SÃO PAULO, [2015], grifo nosso). De acordo com a própria Secretaria de Relações Internacionais, estes representam “*o substrato formal e legal para o estabelecimento de eventuais acordos de cooperação técnica, programas de intercâmbio e desenvolvimento econômico, e atendimento à comunidade descendente do país ou região da cidade irmã.*” (SÃO PAULO, [2015], grifo nosso). Os acordos bilaterais de Cidades-Irmãs estão consolidados juridicamente por meio da Lei Municipal nº 14.471/2007 (SÃO PAULO, 2007). De acordo com o ex-secretário da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo Leonardo Barchini, o grande desafio do órgão “[...] é o de avaliar os acordos já existentes e recuperar agendas com as cidades com as quais se busca maior aproximação, fazendo uso de acordos bilaterais mais específicos e pautados em ações concretas.” (ROSA, 2014, p. 63).

Os acordos de cooperação multilateral são instrumentos firmados no âmbito de organizações internacionais. No caso do município de São Paulo já foram firmados acordos com a Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Há ainda a participação internacional por meio das chamadas “redes de cidades”, tendo o município de São Paulo participado da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), Mercocidades, Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), Grupo C40 de Grandes Cidades para a Liderança Climática,



Associação Mundial de Grandes Metrôpoles (Metropolis) e a União de Cidades Capitais Iberoamericanas (UCCI).

A atuação da SMRIF-SP se dá também por meio de missões institucionais e técnicas. As missões institucionais realizadas pela Secretaria de Relações Internacionais “[...] têm como objetivo fazer a representação da cidade em eventos e fóruns internacionais, buscando reposicioná-la no cenário internacional e imprimir uma nova narrativa sobre a cidade de São Paulo junto aos interlocutores externos.” (ROSA, 2014, p. 64). As chamadas missões técnicas, por sua vez, “[...] têm como principal função o reconhecimento de melhores práticas urbanas, a fim de requalificar a gestão pública municipal.” (ROSA, 2014, p. 64). Por fim, ainda no que diz respeito às missões técnicas, também deve ser observado que estas são realizadas de maneira articulada com os demais órgãos da administração pública municipal.

Como se vê, a cidade de São Paulo pode ser considerada pioneira e referência em termos de atuação internacional. Portanto, tendo em vista que a atuação internacional constitui uma importante alternativa em termos de formulação e implementação de políticas públicas, deve-se investigar se há algum tipo de controle ou fiscalização no que diz respeito à esta atuação. Tal controle é comumente definido como *accountability*, conceito apresentado nas linhas abaixo.

## REVISITANDO O CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

O debate atual da *accountability* remete aos acontecimentos ocorridos a partir da década de noventa, especificamente, a chamada Terceira Onda de democratização e as reflexões teóricas relacionadas à consolidação da democracia (MOTA, 2006). No que se refere à América Latina muitos países após anos de domínio de governos autoritários passaram a realizar eleições livres, evidenciando a preocupação com a consolidação de instituições representativas estáveis em jovens democracias.

A década de 1990 na América Latina foi palco do surgimento de novos referenciais teóricos que visavam analisar a relação entre sociedade civil e Estado, dando-se ênfase à participação do cidadão nos processos políticos.



Houve nestas circunstâncias uma grande preocupação em relação aos mecanismos colocados à disposição do cidadão para participar de modo mais efetivo do processo político, gerando demandas em termos de transparência da atuação pública. É exatamente neste contexto que se situa a discussão relacionada à *accountability*.

Guillermo O'Donnell (1998) pode ser considerado um dos autores pioneiros e mais influentes no debate da *accountability*. O autor apresenta uma distinção entre duas espécies de *accountability*: a vertical e a horizontal. A primeira seria implementada, fundamentalmente, através das eleições, onde os eleitores realizam o controle da atuação pública através de seus votos, “premiando” aqueles que exerceram corretamente sua função e “punindo” os que agiram em sentido contrário. A chamada *accountability* horizontal, por sua vez, traduz a ideia da existência de órgãos estatais que detém poder e capacidade para “realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

O interesse pelo tema da *accountability* horizontal por parte de Guillermo O'Donnell surge em razão da sua suposta ausência, especificamente, em países da América Latina, conforme ressaltado pelo próprio autor. De qualquer forma, a efetividade dos mecanismos de controle intraestatal exige que as instituições responsáveis pela *accountability* horizontal não atuem isoladamente, mas sim por meio de redes de agências e instituições correlatas. No pensamento de Guillermo O'Donnell, a ideia básica em termos de *accountability* horizontal é a de prevenção, além de punição caso seja necessário. O autor também ressalta a importância da autonomia por parte das agências responsáveis pelo controle intraestatal, sendo que essa autonomia pressupõe o estabelecimento de fronteiras quanto à atuação, além de reconhecimento e respeito por parte de outros atores relevantes.

Outra questão importante apresentada por O'Donnell consiste na, por ele assim denominada, violação da *accountability* horizontal, que pode ocorrer em duas situações: quando há usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra e quando uma autoridade pública obtém, para si ou para



outros membros da agência, vantagens ilícitas. A primeira situação é denominada por O'Donnell de usurpação e a segunda de corrupção. O autor assevera que a usurpação se mostra mais perigosa do que a própria corrupção, já que a primeira simplesmente liquidaria a poliarquia e a segunda, não obstante ocasionar a sua deterioração, não necessariamente a eliminaria. O objetivo principal da *accountability* seria, portanto, evitar ou minimizar os resultados decorrentes de ações e omissões consideradas delituosas.

Outros autores da literatura estrangeira também apresentaram considerações importantes acerca da *accountability*, inclusive tecendo críticas ao pensamento de Guillermo O'Donnell. Neste sentido, podemos citar Adam Przeworski (1999) e Schedler (1999).

Przeworski (1999) rebate a afirmação de O'Donnell de que a *accountability* horizontal seria inexistente nas democracias latino-americanas, pois em muitos países da América Latina encontramos diversas instituições (Poder Legislativo, agências de fiscalização, promotorias públicas, etc) em plena atuação no que se refere ao controle sobre a atuação do Poder Executivo.

Schedler (1999), por sua vez, apresenta críticas à classificação de O'Donnell (*accountability* horizontal e vertical), pois a vertical supostamente descreveria uma relação estabelecida entre desiguais, onde um ator dotado de maior poder manteria outro menos poderoso submetido à *accountability*. Em relação à *accountability* horizontal, Schedler afirma que esta concepção introduzida por O'Donnell traduz a ideia de que os sujeitos envolvidos possuiriam o mesmo nível de poder, sendo que a mensuração deste poder nas circunstâncias reais se mostra impossível. Além das críticas em relação à classificação proposta por O'Donnell, Schedler também aborda as chamadas dimensões da *accountability*, pois trata-se de um conceito pluridimensional. Assim, a *accountability* apresenta três dimensões: informação, justificação e punição. Essas dimensões estão intimamente ligadas às características que constituem a *accountability*, quais sejam, *answerability* (representa a necessidade de se dar explicações) e *enforcement* (poder de coação legal).

No Brasil a discussão referente à *accountability* ganha força com a publicação do trabalho de Ana Maria Campos (1990). O artigo apesar de publicado no ano de 1990 foi escrito em 1987, um ano antes da promulgação da



Constituição Federal. Logo, o contexto existente na época da confecção do trabalho ainda era o de transição de um governo autoritário para o regime democrático. De qualquer forma, Ana Maria Campos questiona se seria possível a tradução do termo *accountability* para o português, ressaltando que tradução não seria apenas a inexistência de uma palavra correspondente em nossa língua, mas também se seria possível a incorporação de valores relativos à *accountability* no Brasil. De acordo com Ana Maria Campos, no momento em que foi escrito o artigo, notava-se na dimensão horizontal da *accountability* uma certa supremacia do Poder Executivo em relação aos demais poderes, fruto de anos de autoritarismo político, sendo que no Poder Legislativo os parlamentares “parecem só preocupados com seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos.” (CAMPOS, 1990, p.10). Ademais, o Poder Judiciário se mostrava ainda dependente do Poder Executivo, inclusive no que diz respeito aos recursos financeiros, além de inexistir uma sólida organização por parte da sociedade civil, fazendo com que pouco espaço houvesse para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de instituições de *accountability* horizontal.

Ana Maria Campos ao afirmar que as circunstâncias brasileiras da época não eram favoráveis a criação de uma administração pública transparente e compatível com as expectativas políticas formula alguns requisitos para o desenvolvimento da *accountability* no Brasil, quais sejam, organização da sociedade civil, descentralização do aparato governamental visando a diluição da concentração de poder como forma de se possibilitar a atuação das agências de *accountability* horizontal e o surgimento de novos valores sociais em substituição aos tradicionais (CAMPOS, 1990, p. 18).

Posteriormente, José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento (2009) retomam as análises de Ana Maria Campos ao discutirem possíveis mudanças no contexto brasileiro em direção à *accountability*. Os autores sustentam que a mera reformulação de instituições visando a ampliação dos mecanismos de controle político não é suficiente para o fortalecimento de uma cultura de *accountability* na América Latina. É necessário o surgimento de novos valores sociais para tanto, como forma de se combater antigas práticas relacionadas com as tradições oligárquicas da história latinoamericana.



Os autores além de ressaltarem a importância do surgimento de novos valores também dão ênfase ao surgimento de novas organizações, tais como Instituto Ethos e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Pinho e Sacramento (2009) também apontam o caráter inovador da Constituição Federal de 1988 que reconhece o município enquanto ente federativo. De acordo com os autores, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 várias atribuições foram transferidas ao poder local, transferência de responsabilidades que possibilita um maior contato do cidadão com as instâncias decisórias e o processo político de um modo geral, gerando o fortalecimento do regime democrático e a maior visibilidade do representante em relação ao representado.

Na literatura brasileira também encontramos outros relevantes trabalhos que tratam da *accountability*. A título de exemplo, podemos citar a tese de doutorado de Ana Carolina Yoshida de Andrade Mota (2006) que abordou a utilização da denominada ação popular como instrumento de *accountability*. A tese de doutorado mostra-se de fundamental importância no que se refere à revisão da bibliografia sobre *accountability*, fazendo com que a autora contribua com as pesquisas já produzidas ao apresentar o que seria um conceito mínimo de *accountability*:

Trata-se de um mecanismo de controle de poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional objetiva extra-contratual (isto é, legal) que coage os agentes encarregados da administração de interesses públicos (basta que o agente tenha múnus público) a explicar seus atos discricionários, tomando públicas as suas motivações, quando provocados institucionalmente, sob pena punição legal (previsão de punição=sanção em estado potencial). (MOTA, 2006, p. 58).

No contexto em estudo, conforme afirmado anteriormente, a fiscalização das atividades do Poder Executivo municipal é exercida, dentre outras maneiras, através do Poder Legislativo. Em relação ao município de São Paulo, particularmente, no que diz respeito à atuação internacional, há, no âmbito do Poder Legislativo, a chamada “Comissão Extraordinária Permanente de Defesa de Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais”, que possui entre suas atribuições acompanhar, sugerir e fiscalizar, junto ao Executivo, o desenvolvimento, a elaboração e a execução de convênios e projetos de cooperação internacional. No próximo tópico será investigado tal mecanismo de



*accountability* no contexto da atuação internacional do município de São Paulo através de sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas.

## **A (IN)EXISTÊNCIA DE ACCOUNTABILITY DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

A atuação da Câmara Municipal de São Paulo se dá de diversas formas, entre elas, por meio das Comissões. De acordo com o artigo 38 do Regimento Interno as Comissões são classificadas em permanentes, extraordinárias e temporárias. As primeiras têm caráter técnico-legislativo e possuem como finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame, bem como exercer as demais atribuições previstas na Lei Orgânica do Município. As comissões extraordinárias também apresentam caráter técnico-legislativo e têm a competência de promover estudos e debates, avaliar e promover políticas públicas nas respectivas áreas de atuação. Por fim, as comissões temporárias são as criadas para assunto específico, que se extinguem quando atingida a sua finalidade ou expirado seu prazo de duração (SÃO PAULO, 1991).

O artigo 46 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo apresenta as competências genéricas das comissões, apresentando um extenso rol. Dentre tais competências pode-se destacar as seguintes: estudar proposições e outras matérias submetidas ao seu exame; promover estudos, pesquisas e investigações sobre assuntos de interesse público; realizar audiências públicas; convocar os Secretários Municipais, os responsáveis pela administração direta ou indireta e os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município, para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de associações e entidades comunitárias ou de qualquer pessoa contra atos e omissões de autoridades municipais ou entidades públicas; solicitar ao Prefeito informações sobre assuntos inerentes à administração, dentro da competência da Comissão; fiscalizar, inclusive efetuando diligências, vistorias e levantamentos "in loco", os atos da administração direta e indireta, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificar a regularidade, a eficiência e a eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais,





recorrendo ao auxílio do Tribunal de Contas do Município, sempre que necessário; solicitar informações ou depoimentos de autoridades ou cidadãos; requisitar dos responsáveis a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários (SÃO PAULO, 1991).

Atualmente, a Câmara Municipal de São Paulo apresenta sete comissões permanentes: Comissão de Constituição e Justiça e Legislação Participativa; Comissão de Finanças e Orçamento; Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; Comissão de Administração Pública; Comissão de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia; Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Lazer; Comissão de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher. Em relação às comissões extraordinárias permanentes são atualmente cinco: Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais; Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude; Comissão Extraordinária Permanente do Idoso e da Assistência Social; Comissão Extraordinária Permanente de Segurança Pública e a Comissão Extraordinária Permanente de Meio Ambiente. Por fim, as comissões temporárias são as denominadas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e as Comissões de Estudo (SÃO PAULO, 1991).

De acordo com o artigo 38, parágrafo 2º, do Regimento Interno a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais apresentam nove membros, bem como possuem as seguintes competências específicas elencadas no artigo 47, inciso VIII, também do Regimento Interno: receber, avaliar e proceder à investigação de denúncias relativas às ameaças ou violações de direitos humanos; fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos; colaborar com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos; pesquisar e estudar a situação da cidadania e dos direitos humanos no Município de São Paulo; estabelecer e manter relações e parcerias com organismos multilaterais, organizações não governamentais internacionais, fundações, representantes diplomáticos, empresas internacionais, cidades-irmãs do Município de São Paulo e outras entidades afins; acompanhar, sugerir e fiscalizar, junto ao Executivo, o desenvolvimento, a



elaboração e a execução de convênios e projetos de cooperação internacional e assessorar a Câmara Municipal e contatos internacionais com Governos, entidades públicas ou privadas, bem como nos contatos com as delegações estrangeiras (SÃO PAULO, 1991).

No ano de 2013 compuseram a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais os seguintes vereadores: Juliana Cardoso (Presidente da Comissão), Laércio Benko (Vice-Presidente da Comissão), Coronel Camilo, Alfredinho, Ari Friedenbach, Patrícia Bezerra, Rubens Calvo, Ricardo Young e Orlando Silva. No ano de 2014 a Comissão apresentou a seguinte composição: Ari Friedenbach (Presidente da Comissão), Juliana Cardoso (Vice-Presidente da Comissão), Jair Tatto, Coronel Camilo e Rubens Calvo. Posteriormente, no ano de 2015, a Comissão apresentou a seguinte composição: Laércio Benko (Presidente da Comissão), Netinho de Paula (Vice-Presidente da Comissão), Ari Friedenbach, Alfredinho, José Police Neto, Juliana Cardoso, Rubens Calvo e Patrícia Bezerra. Por fim, no último ano da legislatura, em 2016, a Comissão foi composta pelos vereadores Juliana Cardoso (Presidente da Comissão), Patrícia Bezerra (Vice-Presidente da Comissão), Ari Friedenbach, Alfredinho, José Police Neto, Jamil Murad, Rubens Calvo e Rodolfo Despachante (protocolo e-SIC 17225).

No que diz respeito às reuniões da Comissão no ano de 2013 foram designados quinze encontros divididos da seguinte forma: uma sessão de instalação, quatro sessões ordinárias, cinco reuniões de trabalho, uma sessão extraordinária, uma conferência e três audiências públicas. Dos quinze encontros designados para o ano de 2013 nenhum apresentava a atuação internacional de São Paulo como tema, conforme constata-se da tabela abaixo (protocolo e-SIC 18427).



## DANILO GARNICA SIMINI

| Comissão de Direitos Humanos - Pautas 2013 |            |   |
|--|------------|---|
| REUNIÃO                                    | DATA       | PAUTA   |
| Instalação                                 | 09/05/2013 | Eleição de presidente e vice  |
| Ordinária                                  | 23/05/2013 | Deliberação dos temas das próximas reuniões da Comissão de Direitos Humanos   |
| Trabalho                                   | 06/06/2013 | Operação Inverno e Moradores em Situação de Rua   |
| Ordinária                                  | 20/06/2013 | Oitiva do Representante do Sindicato dos Jornalistas, Jornalistas e Repórteres Fotográficos, Movimento Passe Livre e Representante da Polícia Militar do Estado de São Paulo, sobre as agressões sofridas pelos manifestantes e profissionais de jornalismo, no exercício regular de suas funções, ocorridas no dia 13 de junho na Manifestação para Redução da Tarifa dos Transportes Públicos |
| Audiência Pública                          | 26/06/2013 | Discutir a polêmica a respeito da Redução da Maioridade Penal   |
| Ordinária                                  | 29/08/2013 | Aprovação de Novos Requerimentos; Agendamento das Visitas Externas: CAPE (Central de Atendimento Permanente e de Emergência) e Centro de Acolhida   |
| Ordinária                                  | 12/09/2013 | Atuação da Fundação Casa no Município de São Paulo  |
| Trabalho                                   | 26/09/2013 | Aprovação de Requerimentos e outras Deliberações  |
| Trabalho                                   | 10/10/2013 | Apuração de Denúncias de Agressão contra os Moradores de Rua  |
| Trabalho                                   | 24/10/2013 | Apuração de Denúncias de Agressão contra os Moradores de Rua  |
| Audiência Pública                          | 29/10/2013 | Comissão de Direitos Humanos. Violência Institucional contra a Juventude Negra, Pobre e Periférica Paulistana   |
| Extraordinária                             | 14/11/2013 | Aprovação de Requerimentos e Diálogos e Perspectivas das Ações da Coordenação de Políticas LGBT   |
| Trabalho                                   | 05/12/2013 | Apresentação das atividades desenvolvidas em 2013 pelos membros no que diz respeito ao tema da Comissão   |
| Conferência                                | 11/12/2013 | Conferência Municipal de Direitos Humanos   |
| Audiência Pública                          | 12/12/2013 | Conjunta com Comissão de Educação: Debater o projeto Território Funk, recentemente entregue ao Prefeito pela Liga do Funk, que além de propor ações de apoio à manifestação cultural, propõe a criação de oficinas, palestras e ações sociais, usando o estilo musical como mote  |

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (protocolo e-SIC 18427)

A Comissão no ano de 2014 designou sete encontros, sendo uma sessão de instalação, cinco reuniões de trabalho e uma sessão extraordinária (29 de outubro), não sendo realizada nenhuma audiência pública nesse período. Dos sete encontros designados para o ano de 2014 nenhum deles apresentava a atuação internacional de São Paulo como tema, conforme tabela abaixo (protocolo e-SIC 18427).

| Comissão de Direitos Humanos - Pautas 2014 |            |  |
|--|------------|--|
| REUNIÃO                                    | DATA       | PAUTA  |
| Instalação                                 | 24/04/2014 | Eleição do presidente e vice-presidente  |
| Trabalho                                   | 15/05/2014 | Apresentação da programação para o primeiro semestre e avaliação de documentos recebidos |
| Trabalho                                   | 22/05/2014 | Explicação da situação dos haitianos no município de São Paulo                           |
| Trabalho                                   | 09/06/2014 | Violação dos Direitos Humanos dos Moradores de Rua durante a Copa do Mundo               |
| Trabalho                                   | 11/09/2014 | Elaboração da pauta para as reuniões do 2º semestre                                      |
| Extraordinária                             | 29/10/2014 | Apoio e fiscalização do governo municipal às ONGs que atuam com população carente        |
| Trabalho                                   | 10/12/2014 | Atendimento a mulheres vítimas de violência sexual                                       |

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (protocolo e-SIC 18427)

No ano de 2015 a Comissão designou treze encontros divididos da seguinte forma: uma sessão de instalação, nove reuniões de trabalho, três sessões ordinárias e uma audiência pública. Novamente nenhuma das reuniões designadas apresentou como temática a atuação internacional do município de São Paulo, conforme constata-se através da tabela abaixo (protocolo e-SIC 18427).



## DANILO GARNICA SIMINI

| <i>Comissão de Direitos Humanos - Pautas 2015</i> |            |   |
|---|------------|---|
| REUNIÃO   | DATA       | PAUTA   |
| Instalação  | 31/03/2015 | Eleição de presidente e vice  |
| Trabalho  | 16/04/2015 | Planejamento para 2015  |
| Ordinária   | 30/04/2015 | Eleição para nova Presidência   |
| Trabalho  | 14/05/2016 | Definição de audiências públicas para tratar de temas referentes às religiões de matriz africanas   |
| Trabalho  | 28/05/2015 | Discussão sobre a reintegração de posse da área indígena do Jaraguá; discussão de problemas e soluções da comunidade LGBT - com a presença do Coordenador de Políticas para LGBT, o Sr. |
| Trabalho  | 11/06/2015 | Definição de temas para as próximas reuniões  |
| Trabalho  | 25/06/2015 | Pessoas Desaparecidas   |
| Trabalho  | 06/08/2015 | programação para o segundo semestre   |
| Trabalho  | 20/08/2015 | programação para o segundo semestre   |
| Ordinária   | 17/09/2015 | Redução da maioria penal  |
| Trabalho  | 26/11/2015 | Atentados na França não podem reforçar intolerância religiosa   |
| Audiência Pública                                 | 30/11/2015 | PL 409/2014 – Instituição do hip hop como manifestação cultural na cidade de São Paulo  |
| Ordinária   | 10/12/2015 | Comemoração do Dia Internacional dos Direitos Humanos   |

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (protocolo e-SIC 18427)

Por fim, no ano de 2016, último da legislatura em estudo, a Comissão designou cinco encontros divididos da seguinte forma: quatro reuniões de trabalho e uma sessão ordinária. Nesse período apenas uma reunião (24 de março) tratou de assunto correlato à atuação internacional de São Paulo, qual seja, a relação da capital paulista com a comunidade chinesa (protocolo e-SIC 18427).

| <i>Comissão de Direitos Humanos - Pautas 2016</i> |            |   |
|---|------------|---|
| REUNIÃO   | DATA       | PAUTA   |
| Trabalho  | 18/02/2016 | liberdade de culto                                      |
| Trabalho  | 24/03/2016 | relação da cidade de São Paulo com a comunidade chinesa |
| Trabalho  | 05/05/2016 | Condições da população indígena na Cidade de São Paulo  |
| Trabalho  | 02/06/2016 | Mães e pais na luta pela educação                       |
| Ordinária   | 16/11/2016 | Eleição do Presidente e Vice-presidente                 |

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo (protocolo e-SIC 18427)

Portanto, na legislatura 2013-2016 a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais da Câmara Municipal de São Paulo designou quarenta e um encontros, sendo estes divididos da seguinte forma: três sessões de instalação, oito sessões ordinárias, vinte e três reuniões de trabalho, duas sessões extraordinárias, quatro audiências públicas e uma conferência. Destas quarenta e uma atividades apenas uma apresentou relação com a atividade internacional de São Paulo ao tratar do relacionamento da capital paulista com a comunidade chinesa (protocolo e-SIC 18427).

No período estudado a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais recebeu treze



ofícios, sendo que nenhum deles tratava de assuntos relacionados à atuação internacional de São Paulo. Ademais, a mesma Comissão, também na mesma legislatura 2013 a 2016, encaminhou cento e dezoito ofícios, sendo que cem deles constituem convites para autoridades e personalidades participarem de reuniões e audiências públicas. Não foram encaminhados nesse período ofícios à Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo solicitando informações ou esclarecimentos a respeito das políticas públicas desenvolvidas por meio da cooperação internacional (protocolo e-SIC 18427).

Em relação à atuação internacional de São Paulo foram encontrados sete ofícios (números 01/2015, 02/2015, 03/2015, 04/2015, 05/2015, 06/2015 e 07/2015) enviados ao Vice-Cônsul Geral da República Popular da China em São Paulo, ao Presidente do Conselho Fiscal da Associação Chinesa do Brasil, ao Presidente da Câmara de Comércio Brasil-China, ao Vice-Presidente da Câmara de Comércio Brasil-China, ao Secretário Geral da Câmara de Comércio Brasil-China, ao Presidente do Conselho Fiscal da Associação Chinesa Wenzhou do Brasil e ao Presidente da Associação Geral Minnan da América do Sul, todos estes ofícios tinha como objetivo convidar as autoridades e personalidades indicadas para a reunião que trataria da relação da cidade de São Paulo com a comunidade chinesa em 24 de março de 2016, sendo que o Secretário Municipal de Relações Internacionais de São Paulo não foi convidado para tal reunião (protocolo e-SIC 18427).

Finalmente, no que diz respeito à atuação da Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais no período de 2013 a 2016, a própria Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo informou que na legislatura em estudo não recebeu nenhuma visita por parte dos membros da Comissão, bem como confirmou que não recebeu qualquer ofício oriundo da mesma Comissão (protocolo e-SIC 20187).

Portanto, os dados obtidos junto ao Poder Público evidenciam que entre os anos de 2013 e 2016 a Comissão Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Relações Internacionais não realizou qualquer controle sobre a atuação internacional da capital paulista, não obstante ser esta



uma de suas atribuições previstas no próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação internacional dos municípios no Brasil hoje é uma realidade, ainda que restrita às cidades de grande e médio porte. A Constituição Federal de 1988 fez com que o município se tornasse um importante agente indutor e executor de políticas públicas, fazendo com que muitos passassem a atuar internacional como forma de suprir suas demandas, já que por diversas vezes os problemas sociais exigem soluções criativas e diversificadas em seu enfrentamento, especialmente, em razão de graves problemas financeiros que acometem os municípios no Brasil.

O município de São Paulo é considerado pioneiro em termos de atuação internacional, pois encontramos registros desta prática no governo Luiza Erundina. A atuação internacional na capital paulista se institucionalizou no governo Marta Suplicy em 2001 com a criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, órgão existente até os dias atuais, só que desde 2013 denominado de Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. Trata-se de uma importante pasta na administração pública municipal que atua de diversas formas, estabelecendo parcerias com outros municípios no exterior e também atuando de forma articulada com os demais órgãos da administração pública municipal, inclusive, no que diz respeito à captação de recursos financeiros.

É justamente esse contexto de atuação internacional de municípios enquanto instrumento de formulação e implementação de políticas públicas que se mostra necessária a investigação da existência ou não de controle por parte dos órgãos legitimados para tanto. No município de São Paulo, particularmente, tal fiscalização deveria ser feita pela Comissão de Relações Internacionais da Câmara Municipal de São Paulo.

Contudo, consultando-se as informações encaminhadas pela Câmara Municipal de São Paulo não foram encontrados elementos concretos indicando a existência de *accountability* da atuação internacional do município de São



Paulo. Na legislatura 2013 a 2016 a Comissão não realizou qualquer audiência pública referente à atuação internacional da capital paulista, bem como não fez qualquer visita à Secretaria, além de não ter encaminhado à pasta qualquer ofício cobrando informações. De qualquer forma, o trabalho apontou para um dado interessante, qual seja, o pouco interesse dos vereadores de São Paulo quanto à atuação internacional, não obstante a inexistência de *accountability* da prática ser uma realidade preocupante, tendo em vista que o controle de todo o tipo de atuação pública ser fundamental em um regime democrático.

## REFERÊNCIAS

BLANES SALA, José; SANTOS, Clara Maria Faria. O fundamento jurídico para a ação internacional do Município de São Paulo. In: BLANES SALA, José (Org.). *O município e as relações internacionais: aspectos jurídicos*. São Paulo: Educ, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 03 de ago. de 2016.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas *Paradiplomacia e entes não centrais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2008.

FONSECA, Marcela Garcia. *Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional*. 2013. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

JAKOBSEN, Kjeld. Poder local e relações internacionais. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

KLEIMAN, Alberto; CEZARIO, Gustavo de Lima. Um olhar sobre a atuação internacional dos governos subnacionais. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S (Org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2011.

MOHN, Paulo Fernando. Autonomia municipal, centralização e liberdade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 171, p. 199-209, jul/set. 2006.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Revista Lua Nova*, nº 44, 1998.



PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista Administração Pública*, v. 43, n. 6, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, p. 123-145, 1999.

ROMÃO, Wagner de Melo. O novo contexto das relações internacionais e a ação externa das cidades brasileiras. In: RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). *Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras*. São Paulo: Desatino, 2009.

ROSA, Leonardo Barchini. A Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Org.). *Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014.

SALOMÓN, Monica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S (Org.). *Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). *Lei 9.167 de 03 de dezembro de 1980*. Dispõe sobre a reorganização, competência, jurisdição e funcionamento do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em [http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/Lei\\_n9167.pdf](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/Lei_n9167.pdf) Acesso em: 03 de ago. de 2016, 1980.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. Disponível em <<http://www.camara.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/regimento-interno-2013-RC291C.pdf>> Acesso em 17 de mar. de 2017, 1991.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei 13.165 de 05 de julho de 2001. Cria a Secretaria Municipal de Relações Internacionais – SMRI e dá outras providências. Disponível em <<http://camaramunicipal.sp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/leis/L13165.pdf>> Acesso em 03 de ago. de 2016, 2001.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica. Disponível <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_jr\\_idicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_jr_idicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000)> Acesso em 03 de ago. de 2016, 2013.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO) Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo. *Assuntos internacionais: acordos de cooperação bilateral*. São Paulo, [2015], Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes\\_internacionais/assuntos\\_internacionais/index.php?p=146131](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=146131)>. Acesso em: 11 set. 2016.





SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F (Eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-169, 2006.

\_\_\_\_\_.; PRADO, Débora Figueiredo B. Ações e problemas da paradiplomacia no Brasil. In: BLANES SALA, José; GASPAROTO, Ana Lúcia (Org.) *Relações internacionais: polaridade e novos/velhos temas emergentes*. Marília: Educ: Ed. UNESP: Oficina Universitária, 2010.

**Recebido em 24 de julho de 2017.  
Aprovado em 09 de dezembro de 2017.**



## **O FEDERALISMO E A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ARGENTINA E BRASIL**

**ARTHUR PINHEIRO DE AZEVEDO BANZATTO**

Professor Substituto dos cursos de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) com bolsa da CAPES.

**DEBORAH SILVA DO MONTE**

Doutoranda e Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG).

**RESUMO:** Este artigo analisa comparativamente a normatização da inserção internacional das unidades federadas da Argentina e do Brasil e orienta-se pela seguinte pergunta de investigação: *como a atuação internacional das unidades federadas se insere nos arranjos normativos e institucionais da Argentina e do Brasil?* Para respondê-la, abordam-se, primeiramente, as contribuições teóricas que informam as mudanças do federalismo ante aos fenômenos do sistema internacional contemporâneo, assinalando os efeitos sobre a normatização da atuação internacional dos governos subnacionais pelos Estados. A análise comparativa entre Argentina e Brasil demonstra que as variações em relação à normatização constitucional da matéria influenciam na produção de efeitos legais dos acordos internacionais firmados pelos governos subnacionais de ambos os países.

**Palavras-Chave:** Federalismo; Paradiplomacia; Constituição.

## **FEDERALISM AND REGULATION OF THE INTERNATIONAL ENGAGEMENT OF THE FEDERAL UNITS: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN ARGENTINA AND BRAZIL.**

**ABSTRACT:** This paper compares the regulation of the international engagement of the federal units and it is guided by the following inquiry: *how is the international engagement of the federal units inserted into the normative and institutional arrangement of Argentina and Brazil?* To answer it, we first approach the theoretical contributions about the changes in federalism towards some phenomena in the contemporary international system, emphasizing the effects on the regulation of the international engagement of the subnational governments by the State. The comparison between Argentina and Brazil shows that the variations regarding the constitutional treatment of the subject influence on the production of legal effects of the international acts firm by subnational governments of both countries.

**Keywords:** Federalism; Paradiplomacy; Constitution.



## INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar como a atuação internacional das unidades federadas tem sido normatizada por Estados Federais, especificamente Argentina e Brasil, e apresentar as principais consequências das variações institucionais em relação ao tratamento da matéria.

A escolha dos países analisados justifica-se pelas semelhanças e diferenças por eles compartilhadas: Dentre as similitudes, considera-se que: a) ambos possuem o Federalismo como forma de organização administrativo-burocrática do Estado; b) os processos de redemocratização e liberalização econômica na Argentina e no Brasil aconteceram no mesmo período; e c) os dois Estados protagonizaram, no final da década de 1980 e início da década de 1990, a criação de um dos processos integrativos mais importantes da América do Sul (o Mercosul). Em relação às diferenças, considera-se: a) o processo de formação do Estado Federal (centrífugo/centrípeto); b) o tipo de federalismo (centralizado/descentralizado); c) o tipo de unidade federada (federalismo dual ou em três níveis); e d) o grau de autonomia dos entes federados. Diante de tais características, busca-se responder à seguinte pergunta de investigação: *como a atuação internacional das unidades federadas se insere nos arranjos normativos e institucionais de Argentina e Brasil?*

O artigo organiza-se da seguinte forma: na primeira seção aborda-se a relação entre o federalismo, os fenômenos internacionais (como a interdependência, a globalização e a integração regional) e a normatização da atuação internacional dos governos subnacionais pelos Estados. Na segunda e terceira seções apresentam-se os aspectos normativos e institucionais que regulam a inserção internacional dos entes federados de Argentina e Brasil, respectivamente, seguidos pelas considerações finais – que organiza os resultados de maneira comparada. Os principais achados mostram que o tratamento constitucional da matéria, que varia entre os dois países, influencia na produção de efeitos legais dos acordos internacionais firmados pelas unidades federadas dos dois países em tela.



## 1. O FEDERALISMO DIANTE DAS MUDANÇAS DO SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

O federalismo surgiu com a Constituição dos Estados Unidos da América (1787), que transformou a até então confederação em uma federação, em que as partes tiveram que renunciar sua soberania e unir-se para construir um Estado Federal. A partir de então, o governo da União coexiste com os governos das unidades federadas, havendo duas categorias de ordenamento jurídico que se relacionam com, pelo menos, duas esferas distintas de poder: a federal e a estadual.

A partir da experiência estadunidense, outros Estados passaram a se organizar sob a forma federativa. O federalismo é apontado como o mais adequado para países dotados de grandes heterogeneidades e dimensões territoriais, sendo que sete dos oito maiores países do mundo, em extensão, são federações<sup>1</sup>. A autonomia político-administrativa concedida às unidades federadas – cujo grau varia conforme o país – favorece uma administração estatal mais harmônica, capaz de garantir uma distribuição de poder estável, legítima e democrática, ainda que nem sempre isso ocorra na prática.

Segundo Elazar (1987), o federalismo consiste na melhor combinação entre *unidade* e *diversidade*, com respeito à autonomia local. Nessa perspectiva, um arranjo federal é regulado por um pacto federativo, fundamentado pelo “[...] reconhecimento mútuo da integridade de cada parte e [pelo] esforço de favorecer uma unidade especial entre elas” (ELAZAR, 1987, p.5, tradução nossa)<sup>2</sup>.

Em relação às vantagens atribuídas ao federalismo, destaca-se a organização e a distribuição do poder ante aos eventuais benefícios econômicos. Ademais, trata-se da forma de organização estatal mais adequada para assegurar, em um regime político democrático cujo contexto social é de múltiplas clivagens a estabilidade política dos governos (KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 163). A busca por uma unidade nacional em tal contexto faz com que o

---

<sup>1</sup> Rússia, Canadá, China, Estados Unidos, Brasil, Austrália e Argentina. A China, terceiro maior país em termos de extensão territorial, apesar de possuir alguns territórios autônomos, não constitui formalmente uma federação (LESSA, 2007).

<sup>2</sup> “[...] based on a mutual recognition of the integrity of each partner and the attempt to foster a special unity among them”.



federalismo se guie pelos princípios da descentralização, da autonomia, da cooperação e do equilíbrio entre os entes federados. Assim, a federação se apresenta como uma forma intermediária entre o Estado unitário, dotado de um poder altamente centralizado que concentra as decisões políticas, e a confederação, em que o ente central apenas coordena as unidades que o compõem, sendo mantida a soberania das partes.

Nas federações, a soberania pertence única e exclusivamente ao Estado Federal enquanto representante da nação, sendo suas unidades dotadas apenas de autonomia, isto é: um poder limitado que lhes garante a capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e legislação própria com base no que é previsto pela Constituição de cada país.

Ademais, relaciona-se o federalismo à concepção pluralista de democracia, em que diferentes níveis de governo possuem poder político e administram seus respectivos territórios de maneira autônoma, ainda que existam interconexões entre as jurisdições (DUCHACEK, 1990). Lijphart (2003) associa o modelo consensual de democracia, que é caracterizado pela dispersão de poder e promoção do consenso entre os atores políticos, à vigência de um arranjo federativo. Destaca-se, contudo, que federalismo e democracia, ainda que aproximados e relacionados, são conceitos que se referem a diferentes categorias analíticas: o primeiro diz respeito à organização político-espacial do Estado e o segundo as instituições formais (regime político) de um país. De maneira combinada, eles abordam a organização da convivência de forma a desconcentrar poder e garantir a expressão política das minorias (ELAZAR, 1987; LIJPHART, 2003), e fundamentam-se em princípios democráticos (BONAVIDES, 1980, p. 117).

Apesar da distribuição de competências variar com a Constituição de cada Estado Federal, as atribuições em política externa e defesa permanecem restritas à União, segundo a teoria federalista clássica (DUCHACEK, 1970). O monopólio da União nesta matéria é considerado como uma característica fundamental de uma federação, fazendo com que ela se diferencie de uma confederação. Sendo assim, enquanto os membros de uma confederação são soberanos e, portanto, Estados em sentido pleno; os membros de uma federação são apenas autônomos, não possuindo capacidade para relacionar-se com



outros Estados, já que este ato é uma prerrogativa da soberania plena (PRAZERES, 2004). Nesse sentido, destacam-se as contribuições de Duchacek (1970)<sup>3</sup>, que afirma que:

Em uma federação é o governo nacional (federal) que mantém o controle final sobre os principais temas em política externa e a condução das relações internacionais pacíficas ou violentas. As atribuições do corpo diplomático e das forças armadas refletem as preocupações, interesses e objetivos da federação em vez daqueles das unidades subnacionais (DUCHACEK, 1970, p. 208, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Ressalta-se que, no contexto relativo à passagem acima, Duchacek (1970) analisa os conceitos de política externa e relações internacionais sob a perspectiva restrita da *high politics*. Os temas econômicos e sociais, considerados como *low politics*, ainda estavam ofuscados por assuntos relativos à segurança e à defesa que dominavam a agenda internacional. Destaca-se, ainda, que o monopólio da União em assuntos internacionais não representa uma característica inexorável das federações, sujeitando-se, assim como outras competências políticas, às peculiaridades de cada Estado e também às transformações políticas, econômicas e sociais do sistema internacional (DUCHACEK, 1970, p. 6). Considera-se, assim, a necessidade das federações de constante aperfeiçoamento e adaptação diante das mudanças políticas, econômicas e sociais.

Entende-se que fenômenos internacionais – como a interdependência, a globalização e a integração regional – impulsionaram pressões contraditórias sobre as relações exteriores das Federações. Tal influência enfraquece, em alguma medida, a tradicional divisão entre o local, o nacional e o global. Sobre este novo contexto, Soldatos (1990), Duchacek (1990), Kincaid (1990) e Michelmann (1990) abordam a descentralização da política externa, de modo a garantir uma harmonia entre o engajamento internacional das unidades federadas e a política externa nacional.

---

<sup>3</sup> Esta opinião do autor foi reformada com o passar do tempo.

<sup>4</sup> In a federation, then, it is the national (federal) government in whose hands lie the ultimate control over the major issues in foreign policy and the conduct of peaceful or violent international relations. The tasks of both diplomatic service and the armed forces mirror the preoccupation, interests, and goals of the federal nation rather than those of the nation's territorial components.



Nas Federações, coexistem interesses locais distintos, que não podem ser plenamente contemplados pelo governo central. Desta forma, os governos subnacionais, por estarem mais próximos dos cidadãos e mais permeáveis a manifestação de suas preferências, necessidades e problemas, estariam também mais aptos a atendê-los e resolvê-los.

Entende-se que, assim como o conceito de soberania estatal passou por um processo de reconfiguração, o monopólio do Estado na condução das relações internacionais também é relativizado diante da atuação dos governos não centrais nesta esfera (VIGEVANI, 1999, p. 47-48). Em um cenário internacional marcado pela interpenetração crescente entre questões domésticas e internacionais, questiona-se o monopólio das relações exteriores pelos governos centrais evidenciando, em certa medida, um relativo descompasso com as novas dinâmicas e atores do sistema internacional contemporâneo (MEDEIROS, 2007).

O fato de a maioria das Constituições Federais ainda estabelecer o monopólio dos governos centrais na condução da política externa encontra-se em consonância com o contexto em que estas Constituições foram promulgadas (Séculos XVIII e XIX), Entendia-se, predominantemente, que os Estados soberanos eram os únicos atores do sistema internacional, possuindo uma única voz legítima detentora do “interesse nacional”: a do governo central (DUCHACEK, 1990).

Cedendo às pressões internas e externas, algumas federações como Argentina, Alemanha, Áustria, Bélgica e Suíça, relativizaram o monopólio do governo central na condução das relações internacionais. Rompeu-se, assim, com a premissa do federalismo clássico e promoveram-se novas concepções a respeito do Estado Federal e as diferentes possibilidades de inserção internacional de seus entes.

Destaca-se, nessa perspectiva, a ideia de um *federalismo social*, em que a autoridade política descentralizada é dotada de maiores competências – inclusive internacionais – por ser compreendida como mais eficiente para a satisfação de demandas locais (SARAIVA, 2004). Considera-se, assim, que o federalismo contemporâneo, em contraposição ao federalismo tradicional, caminha no sentido de romper com o monopólio dos governos centrais nas



relações internacionais, uma vez que este não se mostra mais eficiente e adequado à dinâmica do sistema internacional contemporâneo. Diante de uma atuação internacional cada vez maior dos governos não centrais através da *paradiplomacia* – isto é, uma inserção internacional autônoma e direta, sem a mediação do governo federal (DUCHACEK, 1990) – e da *diplomacia federativa* – uma inserção internacional indireta das unidades federadas na formulação da política externa através de mecanismos informais ou formais (DUCHACEK, 1990) –, é de grande importância que estas práticas sejam acompanhadas por marcos jurídicos e arranjos institucionais destinados a regulamentá-las, evitando o surgimento de conflitos políticos entre os diferentes níveis de governo (MAIA, 2012, p. 141).

A permissão jurídica para a atuação internacional dos governos não centrais varia em relação a cada país. De maneira geral, ela se apresenta sob a forma de dispositivos constitucionais que preveem possibilidades de ação externa de suas unidades federadas. Destaca-se, dentre elas, a capacidade para pactuar direitos e obrigações no âmbito internacional através de um acordo, convênio ou outro instrumento jurídico previsto legalmente.

A existência ou não de um marco jurídico com este objetivo implica em importantes consequências no âmbito da responsabilidade internacional, especialmente diante da hipótese de descumprimento dos acordos internacionais estabelecidos pelas unidades federadas. Embora este seja um tema ausente nos tratados de Direito Internacional Público, busca-se suprir esta lacuna através de análise da doutrina, da jurisprudência internacional e de documentos oficiais (BARROS, 2009). Nos casos que envolvem a responsabilização por descumprimento de acordo internacional celebrado por unidade federada autorizada legalmente a atuar no âmbito internacional, a doutrina apresenta algumas divergências.

Rezek (1984) defende que a responsabilidade recai sobre o Estado Federal enquanto garantidor dos compromissos celebrados por suas unidades federadas. Contrariamente, Crawford (2005) argumenta que a responsabilidade pertence à própria unidade federada que descumpriu o acordo pactuado, desde que a contraparte concorde com isto. Shaw (2003), por sua vez, reconhece a





existência das duas possibilidades, alegando que cabe à legislação interna de cada Estado definir esta questão.

Ainda que no plano empírico os governos não centrais sejam reconhecidos como atores internacionais, este reconhecimento não foi plenamente garantido no plano jurídico. Por não possuírem personalidade jurídica internacional, as unidades federadas não são contempladas, segundo a doutrina tradicional do Direito Internacional Público, como signatárias de tratados internacionais (BRANCO, 2009).

Neste sentido, Azambuja (1997, p. 368) argumenta que, ao contrário do que ocorre nas confederações, a ausência de soberania por parte dos membros da federação faz com que esta possua natureza jurídica de “Estado simples” no âmbito do Direito Internacional Público. As competências – como o direito de representação ativa e passiva e o direito de celebrar tratados – seriam restritos à União enquanto único ente soberano. Accioly (1986, p. 18), semelhantemente, defende que as competências de representação internacional e de defesa pertencem exclusivamente ao Governo Federal, característica presente em sua própria definição conceitual de Estado Federal.

Considerando os tratados internacionais<sup>5</sup> como os principais mecanismos de criação de direitos, deveres e compromissos entre atores internacionais, a ausência de personalidade jurídica resulta em severas consequências dentro de um contexto internacional cada vez mais interdependente e globalizado, marcado pela atuação de atores não estatais na política internacional.

O Projeto da Convenção de Viena, de 1969, apresentava, em seu art. 5º, uma disposição sobre a possibilidade de estados-membros de federações concluírem tratados internacionais, desde que esta prática fosse autorizada por sua respectiva Constituição. Por razões diversas, contudo, esta norma não prevaleceu no texto final da Convenção aprovada.

Mesmo assim, o poder conferido ao Estado soberano para determinar, no seu plano jurídico interno, quais entes possuem capacidade jurídica para

---

<sup>5</sup> A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986<sup>5</sup> estabelece em seu art. 2º que um tratado é um “acordo internacional regido pelo direito internacional e celebrado por escrito entre um ou vários Estados e uma ou várias organizações internacionais ou entre organizações internacionais”.



celebrar tratados permite interpretações de que é possível que as unidades federadas o façam sem violar o direito internacional (REZEK, 2011; PAIKIN, 2010; VARELA, 2010). Concebe-se, assim, que a responsabilidade da União como garantidora do compromisso firmado por sua unidade federada no âmbito do Direito Internacional Público é vista como análoga a responsabilidade dos representantes dos agentes que possuem capacidade contratual relativa no âmbito do Direito Civil (REZEK, 1984). Uma análise posterior indica que o respeito ao princípio do consentimento do Estado soberano e a existência de algum tipo de previsão legal no ordenamento jurídico interno, possibilitam que os governos não centrais celebrem compromissos internacionais dotados de validade jurídica. Caso estes dois requisitos não sejam cumpridos, estes compromissos representariam mera expressão de intenções sem vinculação legal, criando direitos e deveres de caráter apenas moral (LESSA, 2007).

Em suma, entende-se que, mesmo não estando prevista expressamente pelo Direito Internacional Público, a formalização de compromissos internacionais assumidos por governos não centrais tampouco é vedada *a priori*, cabendo ao Estado nacional, enquanto ente soberano, atribuir ou não este tipo de competência.

A análise de como esta questão aparece em algumas federações – no caso deste artigo, Argentina e Brasil – demonstra que os Estados concedem diferentes graus de autonomia para suas unidades federadas se envolverem diretamente em assuntos internacionais e de legitimidade para eles participarem dos processos decisórios em política externa. Seitenfus e Ventura (2006, p. 39) defendem que a restrição jurídica à atuação dos governos não centrais em tal matéria, apesar de não estar em consonância com o contexto internacional contemporâneo, ainda prevalece na ampla maioria das federações, havendo poucas exceções a esta regra<sup>6</sup>. Diante desta situação, o autor sugere que as federações adotem o princípio da subsidiariedade, de modo que a União atue apenas nos domínios em que ela estiver em melhores condições que as autoridades regionais.

---

<sup>6</sup> O autor cita como exceção apenas os casos da Áustria, da Alemanha e da Bélgica, apesar de a literatura sobre o tema apontar outros países cuja Constituição Federal autoriza algum tipo de atuação internacional por parte de suas unidades federadas, como a Argentina e a Suíça.



Segundo Lessa (2007, p. 82-83), as diferentes formas pelas quais os governos não centrais atuam no plano internacional, inclusive através da celebração de acordos, não representa uma violação à soberania nacional. Nos dois países analisados comparativamente a seguir (Brasil e Argentina), a atuação internacional das unidades federadas se restringe a questões socioeconômicas – consideradas como de *low politics* – que afetam diretamente seus interesses locais, resguardando assim a capacidade dos seus governos centrais em conduzir suas políticas externas. Não se considera, portanto, uma substituição ou contestação da política externa e da diplomacia tradicional desenvolvida na esfera interestatal, mas sim em iniciativas pontuais que buscam complementá-la (IGLESIAS, 2008; MAIA, 2015).

## 2. A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS ARGENTINAS.

O principal avanço promovido pela reforma constitucional argentina (1994)<sup>7</sup>, em relação à normatização da atuação internacional das unidades federadas da Argentina foi a inclusão do art. 124 com a seguinte redação:

Artículo 124o.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto (ARGENTINA, 1994).

Ao prever expressamente a possibilidade das províncias argentinas celebrarem convênios internacionais, o referido dispositivo introduziu um importante marco jurídico para a paradiplomacia, tornando a Argentina o único país da América do Sul (e um dos únicos do mundo) a ter normatizado

---

<sup>7</sup> A trajetória em direção à democracia na Argentina foi marcada por retrocessos - períodos de ditaduras militares e civis - e crises políticas. O último golpe contra o governo civil ocorreu em 1976. No ano de 1983 foi eleito Raúl Alfonsín, primeiro presidente civil desta etapa democrática da Argentina, pela *Unión Cívica Radical*. Diferentemente do caso brasileiro – em que se promulgou uma nova constituição – a Argentina realizou, em 1994, uma reforma sistemática da Constituição de 1853, marcando o atual período democrático.



constitucionalmente esta prática.

Entende-se que este avanço institucional aumentou e aperfeiçoou as práticas paradiplomáticas e fomentaram o desenvolvimento regional e a cooperação descentralizada na Argentina (BRANCO, 2009, p. 69; BARROS, 2009, p. 111). Mariano e Mariano (2002) apontam a reforma constitucional argentina como uma importante forma de contrabalancear a vulnerabilidade dos governos não centrais diante dos processos de integração regional e das dificuldades de interlocução com o governo federal para se compensar eventuais prejuízos. Paikin (2010), por sua vez, destaca que as competências atribuídas às províncias pelo art. 124 da Constituição Argentina obriga as partes signatárias da mesma forma que os tratados internacionais celebrados por Estados Nacionais, ainda que haja divergências doutrinárias com relação a quem recai a responsabilidade internacional nestas situações.

Considerando a discussão existente no âmbito do Direito Internacional Público, Varela (2010) e Dalla Via (1999) defendem que a responsabilidade internacional recai sobre o Estado Federal argentino, uma vez que as províncias não são regidas pelo Direito Internacional e, portanto, não possuem personalidade jurídica internacional.

Apesar de garantir os interesses provinciais, o art. 124 resguardou-se para que a prática de celebrar tais convênios internacionais não fosse abusiva, garantindo, também, os interesses do governo central ao impor requisitos como: (i) a não incompatibilidade com a política externa da Nação; (ii) a não afetação das faculdades delegadas ao governo federal; (iii) a não afetação ao crédito público nacional; e (iv) a necessidade de conhecimento do Congresso Nacional.

O primeiro requisito (i) se baseia na premissa de que a atuação internacional das províncias não deve invadir a competência do governo federal. Muito embora as províncias tenham legitimidade para celebrar convênios internacionais, isto não quer dizer que elas possam desenvolver uma política externa, no sentido estrito do termo (VARELA, 2010; CARBAJALES; GASOL, 2008). Entende-se que estes convênios devem ser limitados a assuntos econômicos e sociais como empréstimos internacionais, financiamento de obras e transferência de tecnologia (EKMEKDJIAN, 1999). Com relação aos critérios que determinam se um convênio é ou não compatível com a política externa



argentina, Pakin (2010) aponta a existência de uma lacuna jurídica, sendo necessária uma norma regulamentadora do referido artigo de modo a definir indicadores mais precisos sobre esta questão da compatibilidade.

O segundo requisito (*ii*) relaciona-se diretamente com o anterior, ao considerar que os poderes delegados exclusivamente ao governo federal se encontram previstos nos arts. 75, 99, 100 e 116 da Constituição (CARBAJALES; GASOL, 2008). O art. 125 complementa este requisito, estabelecendo as matérias que podem ser pactuadas pelas províncias, como se demonstra a seguir:

Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios (ARGENTINA, 1994).

O terceiro requisito (*iii*), por fim, significa, na visão de que Ekmekdjian (1999), que os convênios financeiros celebrados pelas províncias com contrapartes estrangeiras não devem comprometer o governo federal como fiador ou avalista. Por outro lado, Paikin (2010, p. 44) alega que o papel de avalista do Estado se faz necessário diante das normas de Direito Internacional.

Na prática, o governo federal exerce o papel de avalista nos casos de financiamentos ou empréstimos contratados pelas províncias. No entanto, isto não ocorre de forma automática, uma vez que existe a necessidade de aprovação prévia destas operações. Esta condição faz com que o Governo Federal regule este procedimento através de leis federais e agências nacionais, impondo requisitos adicionais e limites ao endividamento provincial que variam diante das circunstâncias políticas e econômicas de cada contexto (IGLESIAS, 2008).

Com relação aos empréstimos diretos contratados pelas províncias argentinas junto a organismos financeiros internacionais, Iglesias (2008) argumenta que é o Estado que se obriga como avalista na medida em são impostos regulações e procedimentos necessários à contratação destes empréstimos. Por este motivo, a autora afirma que esta prática não contradiz o



requisito estabelecido no art. 124. Complementarmente, Carbajales e Gasol (2008, p. 62-63) defendem que a função de avalista do governo federal relaciona-se diretamente com o fato de ele possuir responsabilidade internacional sobre os atos cometidos por suas províncias, a exemplo do que ocorreria em casos de inadimplência.

Finalmente, o último requisito (conhecimento do Congresso Nacional) é o mais polêmico, havendo divergências sobre o significado exato do termo “conhecimento”. Para Campos (1997), Sola (1997) e Dalla Via (2004), ele representaria a necessidade de aprovação, possibilitando ao Congresso exercer um controle preventivo sobre os convênios. Outros autores (EKMEKDJIAN, 1999; DROMI E MENEM, 1994), em contrapartida, defendem que o conhecimento implicaria em uma mera notificação, de modo a resguardar a autonomia das províncias e evitar que elas fiquem em uma situação de dependência do Congresso. Segundo Paikin (2010, p. 43) e Lessa (2007, p. 44), a jurisprudência argentina adota a ideia de que o conhecimento não implica na necessidade de aprovação por parte do Congresso, havendo apenas a exigência de que ele seja notificado pela província, quando esta celebra algum convênio internacional.

Outra questão aborda a natureza jurídica destes convênios internacionais, isto é: se eles se equiparam ou não aos tratados internacionais previstos pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Tal impasse suscita algumas divergências doutrinárias: de um lado, autores como Lavie *et al* (2009) e Varela (2010, p. 15), afirmam que a escolha do termo “convênio” para descrever os acordos internacionais celebrados pelas províncias argentinas foi proposital, com o intuito de destacar o seu alcance jurídico mais limitado em relação aos tratados celebrados pelo governo central.

De outro lado, Sánchez (2004) e Dalla Via (2004) defendem que a diferença entre tratado e convênio é apenas terminológica, não havendo elementos que os distinguem no âmbito do Direito Constitucional argentino ou do Direito Internacional Público. Ao analisar a questão específica dos convênios celebrados pelas províncias argentinas, Sánchez (2004) faz uma ressalva, reconhecendo que estes não possuem os mesmos atributos dos tratados celebrados pelo governo central argentino. Dentre as consequências práticas



desta distinção, ressalta-se que, ao contrário dos tratados, os convênios não possuem hierarquia superior às leis nacionais argentinas<sup>8</sup>.

Em suma, Dalla Via (2004), Carbajales e Gasol (2008), Varela (2010) e Paikin (2010) destacam a necessidade de regulamentação do art. 124 para suprir as lacunas e as divergências doutrinárias apresentadas. Feitas todas estas considerações, entende-se que o art. 124 da Constituição Argentina representa um importante avanço ao legitimar juridicamente uma atuação externa formal por parte de suas províncias, procedimento que até hoje não foi feito no Brasil. Os requisitos estabelecidos pelo próprio artigo, longe de representarem uma limitação substancial à autonomia das províncias, garantem a soberania nacional e o pacto federativo, demonstrando que é possível normatizar a paradiplomacia ao mesmo tempo em que se preserva a integridade da política externa tradicional, de competência do governo central. Ainda assim, destaca-se que tal instrumento não garante plena segurança jurídica aos convênios deste tipo natureza, evidenciada pelas divergências doutrinárias a respeito de sua natureza, alcance, responsabilidade internacional e da forma com que seus requisitos devem ser interpretados. Tais incongruências apontam para a necessidade de regulamentação do referido artigo, de modo a estabelecer critérios mais objetivos a respeito dos elementos apontados, já que a sua redação atual se mostra vaga.

### **3. A NORMATIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS UNIDADES FEDERADAS BRASILEIRAS.**

A Constituição Federal de 1988 estabelece a forma federativa de Estado já em seu primeiro artigo<sup>9</sup>, que é complementado pelo Art. 18<sup>10</sup>. Ao acrescentar os municípios como uma nova espécie de entes federados autônomos aos já

---

<sup>8</sup> Segundo o art. 99, inc. 11 da Constituição, a celebração de tratados internacionais celebrados com nações estrangeiras ou organizações internacionais é de competência do Presidente, cabendo ao Congresso aprová-los ou rejeitá-los (art. 75, inc. 22). Uma vez aprovados estes tratados passam a ter hierarquia superior às leis, o que não ocorre com os convênios internacionais celebrados pelas províncias argentinas.

<sup>9</sup> “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...”

<sup>10</sup> “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”.



existentes entes federados típicos (União e estados-membros), a Constituição brasileira apresenta uma inovação ao federalismo clássico dualista, que possui apenas dois níveis de poder político: o central e o regional. Desta forma, o federalismo brasileiro é composto por três esferas de poder (União, estados-membros e municípios) ao invés de apenas duas como é o padrão das federações<sup>11</sup>. Além dos municípios, a Constituição de 1988 instituiu, também, o Distrito Federal<sup>12</sup>, um ente federado *sui generis* que possui competências tanto municipais quanto estaduais. O caráter autônomo de cada ente da federação significa que não há hierarquia entre eles, havendo apenas uma repartição de competências que são previstas ao longo do texto constitucional.

Outras características comuns à maioria das federações são previstas constitucionalmente como a inexistência do direito de secessão; a auto-organização dos Estados-membros<sup>13</sup>; a existência de um órgão representativo dos Estados-membros (Senado Federal, SF)<sup>14</sup>; e a indissolubilidade do vínculo federativo<sup>15</sup>. Assim como na Constituição Argentina de 1994, nossa Carta Magna também estabelece o princípio da subsidiariedade em seu art. 25<sup>16</sup>. Apesar de a análise deste artigo indicar, a princípio, um alto grau de descentralização por parte do federalismo brasileiro, as competências exclusivas (art. 21) e privativas (art. 22)<sup>17</sup> da União são tantas que o poder residual dos estados torna-se bastante limitado. Costa (2005) afirma que a União concentra um total de 54 competências privativas. A título de comparação, Patroni (2005) aponta que na Argentina este número é de apenas 28. Desta forma, alguns autores classificam o federalismo brasileiro como tradicional e assimétrico, em que o governo central

---

11 A Bélgica também possui um pacto federativo tripartite.

12 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; Segundo o art. 32, § 1º: “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

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

14 Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

15 Art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;

16 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.

17 As competências exclusivas do art. 21 são aquelas que não podem ser delegadas a nenhum outro ente da federação, cabendo somente à União executá-las, ao passo que as competências privativas do art. 22 podem ser delegadas aos estados e municípios (LENZA, 2009).





concentra vários poderes e prerrogativas (BASTOS, 1999; LESSA, 2007; BRANCO, 2009).

No tocante as competências internacionais, destaca-se que, enquanto os entes da federação são autônomos entre si, a República Federativa do Brasil é soberana no plano internacional, sendo representada pela União em suas relações internacionais. Isso faz com que a União possua uma espécie de “dupla personalidade”, que atua internamente como uma pessoa jurídica de direito público – dotada de autonomia financeira, administrativa e política – e que atua internacionalmente em nome de toda a federação enquanto representante da República Federativa do Brasil (LENZA, 2009, p. 300).

Ao contrário da Argentina, onde as ações externas dos governos não centrais são constitucionalmente reconhecidas, a paradiplomacia no Brasil não possui previsão constitucional expressa, sendo que a Constituição de 1988 atribui somente à União a competência para relacionar-se com Estados estrangeiros<sup>18</sup>. Desta forma, compete ao Presidente da República acreditar seus representantes diplomáticos e celebrar os tratados, convenções e atos internacionais<sup>19</sup>, que deverão ser referendados no plano interno pelo Congresso Nacional<sup>20</sup>. A leitura do texto constitucional nos permite apontar que, embora a soberania nacional pertença à República Federativa do Brasil, formada pela União, Estados, Distrito Federal de Municípios<sup>21</sup>, é a União o ente responsável por representá-la no plano externo.

Tanto a orientação majoritária da doutrina constitucionalista quanto o Itamaraty, através de sua Consultoria Jurídica, defendem que não compete às unidades federativas brasileiras celebrarem acordos que acarretem compromissos no plano internacional, pois tal ato é de competência exclusiva da União, que é quem possui personalidade jurídica internacional (PRAZERES,

---

18 Art. 21. Compete à União: I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

19 Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]; VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; [...].

20 Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...].

21 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.



2004). Destaca-se, nesta perspectiva, o Parecer MRE/CJ n. 13/1999, que afirma que Estados, Municípios e o Distrito Federal não possuem nenhuma competência para a condução das relações exteriores<sup>22</sup>.

A única possibilidade de atuação internacional dada pela Constituição aos estados e municípios consiste na capacidade de firmar acordos financeiros externos, desde que com o aval do Senado Federal, conforme art. 52, inc. V<sup>23</sup>. Tal situação se restringe a contratos de empréstimo junto a organismos financeiros internacionais, sendo a autorização do Senado um elemento imprescindível para a legitimação e validade destes contratos. Em relação a esta matéria, Rodrigues (2008) afirma que desde os anos 1990 os estados e municípios brasileiros mantêm negociações diretas com organismos econômicos internacionais, a exemplo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Desta forma, considera-se que mesmo diante da ausência de uma norma capaz de legitimar a atuação internacional formal das unidades federadas brasileiras em sua totalidade, a *paradiplomacia financeira* encontra-se inserida dentro de um marco jurídico. Além de estar prevista constitucionalmente, esta modalidade de paradiplomacia ganha elevada importância a partir do aumento das responsabilidades das unidades federadas no atendimento às demandas socioeconômicas de suas populações.

Retoma-se que a redefinição do pacto federativo brasileiro, apesar de representar um grande avanço com relação ao período da ditatorial, não consolidou um federalismo plenamente descentralizado no Brasil. Deste modo, o aumento das responsabilidades dos estados e municípios em relação à implementação de políticas públicas não foi acompanhado da descentralização tributária adequada que garantisse os recursos financeiros necessários para tal. Diante de certas limitações orçamentárias, os estados e municípios passaram a buscar alternativas para cumprir com suas novas responsabilidades, recorrendo

---

<sup>22</sup> [...] a ordem constitucional pátria é categórica ao conceder expressamente à União competência para conduzir as relações exteriores. Não faz nenhuma concessão às unidades federadas, sejam Estados, Municípios ou o Distrito Federal. (Parecer MRE/CJ n. 13/1999).

<sup>23</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...]; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; [...].



muitas vezes ao cenário internacional (BARROS, 2009).

Neste contexto, a paradiplomacia financeira desponta como importante iniciativa para corrigir o descompasso existente entre responsabilidades e recursos. Através da negociação e contratação direta de recursos externos oferecidos por organismos internacionais, oficiais ou privados, e/ou governamentais estrangeiros, as unidades federadas brasileiras passam a obter as seguintes novas possibilidades: a) financiar projetos de investimento público; b) obter recursos a custos menores e com prazos maiores de amortização que no mercado interno; c) complementar seu orçamento restrito; d) ter acesso a melhores práticas para a formulação de políticas e a gestão de projetos a partir da cooperação técnica e financeira dos organismos internacionais. Tais ações permitem que os governos subnacionais do Brasil se projetem no cenário internacional como um parceiro credível e confiável, atraindo investimentos privados estrangeiros (MAIA, 2012).

A intervenção do governo federal através do controle do endividamento subnacional realizado pelo Senado deve-se ao fato de os estados e municípios não possuírem soberania nem personalidade jurídica internacional, necessitando da atuação da União enquanto garantidora contra eventual risco de inadimplência junto ao credor internacional. Ou seja, a União exerce nestes casos o papel de fiadora, respondendo subsidiariamente pelo exato cumprimento das obrigações assumidas por sua unidade federada (REZEK, 2011).

Mesmo com a ingerência do governo federal através da regulamentação, do controle, do monitoramento e da aprovação destes empréstimos, há uma fase prévia ao processo formal em que os estados e municípios candidatos a mutuário negociam diretamente com o agente financiador os termos do acordo a ser celebrado (MAIA, 2012).

Observa-se, assim, que mesmo não sendo uma forma completamente autônoma de atuação externa por parte dos governos não centrais brasileiros, a paradiplomacia financeira representa uma importante plataforma de atuação internacional destes atores. Além dos acordos celebrados nesta esfera, o Ministério das Relações Exteriores propõe a celebração de ajustes



complementares<sup>24</sup> entre as partes de um tratado internacional em vigor, que poderiam complementar a matéria de interesse de uma unidade federada e até mesmo indicá-la como entidade executora do referido ajuste (PRAZERES, 2004). Neste sentido, destaca-se a crescente quantidade de convênios de cooperação técnica entre municípios e estados brasileiros e contrapartes estatais estrangeiras, com o objetivo de implementar políticas públicas com base em tratados ou documentos internacionais (RODRIGUES, 2008). Segundo Soldatos (1990, p. 38), no entanto, a atuação internacional das unidades federadas brasileiras com base nestes acordos-quadro<sup>25</sup>, também chamados de acordos “guarda-chuva” (*umbrella agreement*), não se enquadraria dentro da paradiplomacia em sentido estrito, estando mais vinculada à diplomacia federativa pelo fato de implicar em uma ação coordenada pelo Governo Federal.

No âmbito das relações bilaterais, destacam-se três importantes instrumentos normativos que permitiram a atuação internacional das unidades federadas brasileiras. O primeiro deles foi o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23 do Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Brasil e Argentina (1988) que estabeleceu os objetivos para uma maior integração física, econômica e cultural entre os estados brasileiros do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná e as províncias argentinas de *Corrientes*, *Chaco*, *Entre Rios*, *Formosa*, *Misiones* e *Santa Fé*.

Posteriormente, o Brasil celebrou outros dois importantes Protocolos Adicionais sobre Cooperação Descentralizada com base em Acordos-Quadro de Cooperação Bilateral com a Itália (2007)<sup>26</sup> e com a França (2008)<sup>27</sup>, ressaltando

---

24 “Ato que normatiza a execução de outro, anterior – em muitos casos, um Acordo-Quadro ou um Acordo Básico. Detalha áreas de entendimento específicas e formas de implementação. Este formato tem sido particularmente utilizado para dar forma às crescentes atividades de cooperação técnica no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Tendo em vista sua evolução para um caráter cada vez mais técnico-administrativo – no sentido de definir a produção de projetos de cooperação – e menos jurídico-formal, os Ajustes Complementares tendem cada vez mais a assumir a forma de Programas Executivos” (MRE, 2010, p. 7).

25 “Também conhecidos como “guarda-chuva”, estabelecem marco geral de cooperação, devendo ser complementados por instrumentos posteriores, como os Ajustes Complementares ou os Programas Executivos, que implementam seus amplos dispositivos no plano concreto. Esses tipos de acordos definem o arcabouço institucional que passará a orientar a execução da cooperação” (MRE, 2010, p. 7).

26 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7400.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7400.htm)>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

27 Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-293-22-setembro-2011-611497-publicacaooriginal-133683-pl.html>>. Acesso em 19 de agosto de 2015.



a importância e as vantagens desta modalidade de cooperação. Nestes acordos, as partes reconhecem aos respectivos governos não centrais a possibilidade de estabelecer entre si acordos de cooperação restritos às matérias cuja competência lhes seja atribuída pela legislação interna em questões de interesse local e regional, resguardada as competências constitucionais do governo central.

Além de contemplar os interesses estaduais e municipais nos assuntos externos, esta forma de atuação é desenvolvida com a assistência do governo federal e dentro dos parâmetros constitucionais, o que garante a formalidade dos instrumentos normativos celebrados. Apesar de constituir uma importante solução para superar a informalidade da ampla maioria das iniciativas internacionais desenvolvidas pelos estados e municípios brasileiros, Lessa (2007) faz a ressalva de que a necessidade de um acordo prévio celebrado no âmbito interestatal implica em uma ingerência muitas vezes desnecessária por parte da União em temas vinculados a interesses e competências tipicamente estaduais e/ou municipais. Semelhantemente, Barros (2009) critica esta ingerência da União, uma vez que nestes casos ela é responsável por estabelecer todos os termos, sujeitos, diretrizes e limites dos acordos a serem celebrados pelas unidades federadas, restringindo substancialmente sua autonomia.

Ao realizar um importante estudo que mapeia a inserção internacional dos governos não centrais brasileiros, Lessa (2007) identifica as seguintes características: (i) a não extrapolação dos temas de competência estadual e municipal; (ii) a duplicidade de ação entre o Estado brasileiro e suas unidades federadas; (iii) a presunção de legalidade; e (iv) o caráter informal dos atos.

A não extrapolação dos temas de competência estadual e municipal (i) *significa* que as unidades federadas brasileiras, ao celebrarem atos internacionais, não costumam invadir temas que a Constituição estabelece como de competência exclusiva (art. 21) ou privativa (art. 22) da União. Em geral, os atos celebrados versam sobre: cooperação e intercâmbio comercial, tecnológico e cultural; turismo; investimentos; meio ambiente; compartilhamento de informações; educação e capacitação profissional. Mesmo nos raros casos de não observância destas competências, não foram registrados desdobramentos



envolvendo a implementação do ato, nem conflitos de qualquer espécie com o governo federal, uma vez que tais atos não chegaram nem sequer a produzir efeitos legais (LESSA, 2007).

A duplicidade de ação entre o Estado brasileiro e suas unidades federadas (ii) diz respeito à ampla convergência entre os temas de interesse nacional e estadual/municipal. Observou-se que muitos objetivos e áreas de interesse dos atos celebrados por uma unidade federada com algum ente de outro país eram bastante similares àqueles celebrados pelo governo central brasileiro com o governo central do mesmo país. Diante desta situação, Lessa (2007) aponta que grande parte destes atos poderia ter sido formalizada junto aos acordos feitos pela União sob a forma de um ato executivo que seria negociado pelas unidades federadas, mas firmado pelo governo federal, que as designaria como entidades executoras. Isso não ocorre devido ao fato de o governo central não dispor de meios para divulgar sistematicamente as informações a respeito dos acordos que ele possui com outros Estados e das formalidades necessárias para o estabelecimento de parcerias internacionais entre unidades federadas.

A presunção da legalidade implica na falsa percepção, por parte de agentes públicos que atuam na área da paradiplomacia, de que os atos internacionais celebrados por eles se resumem a um ato de vontade, não necessitando de uma moldura jurídica que os sustente. Partindo da equivocada ideia de que a simples assinatura é suficiente para gerar efeitos legais, os atos celebrados costumam conferir poderes e faculdades às partes como se estivessem realizando um contrato no âmbito do Direito Privado. Alguns atos chegam ainda a conter dispositivos de “solução de controvérsias”, estabelecendo a legislação e o foro que serão utilizados em caso de descumprimento dos compromissos pactuados. Na prática, no entanto, as controvérsias advindas destes atos nem sequer chegariam a ser reconhecidas por um tribunal, seja ele nacional ou internacional.

Retoma-se que a ausência de um marco jurídico amplo faz com que os acordos internacionais celebrados pelas unidades federadas brasileiras não produzam efeitos jurídicos capazes de gerar direitos e obrigações entre as partes. O caráter informal destes acordos provoca algumas consequências que



são apontadas por Lessa (2007, p. 126) como “carências”. Dentre elas destacamos as seguintes:

- 1) *Dispersão de objetivos*: Ao invés de apresentar um objetivo concreto, muitos acordos buscam abranger o maior número de temas e ações possíveis, o que resulta na perda de foco e na dificuldade em executá-los de forma eficaz;
- 2) *Personalismo*: O caráter informal dos acordos faz com que sua execução dependa quase que exclusivamente do compromisso pessoal de um líder local;
- 3) *Descontinuidade*: Diretamente associada ao personalismo, a descontinuidade na execução dos acordos ocorre porque eles carecem de institucionalidade e, portanto, dependem da vontade política das partes para serem cumpridos. As constantes mudanças de governo fazem com que os novos políticos não tenham interesse em cumprir com os acordos firmados pela gestão anterior, dificultando o estabelecimento de parcerias duradouras.

Diante das limitações legais e institucionais existentes, é cada vez mais forte a demanda das unidades federadas brasileiras por uma atuação internacional mais formalizada. Percebe-se um forte descompasso entre o plano normativo, estabelecido pela nossa Constituição Federal, e o plano empírico, no qual as unidades federadas desempenham uma série de iniciativas externas. Este cenário faz com que autores como Prazeres (2004), Kugelmas e Branco (2005), Lessa (2007), Rodrigues (2008), Branco (2009) e Barros (2009) defendam algum tipo de reforma constitucional que normatize o instituto da paradiplomacia no Brasil, viabilizando a atuação externa direta dos governos subestatais pátrios, a exemplo do que foi feito em países como a Alemanha, a Bélgica, a Áustria e a Argentina.

Buscando proporcionar mais autonomia à inserção internacional dos governos não centrais brasileiros, bem como formalizar suas ações no plano externo, uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) (n. 475/05) <sup>28</sup> foi apresentada ao Congresso pelo Deputado Federal André Costa (PDT, RJ), pela qual se acrescentaria um parágrafo ao art. 23 da Constituição o seguinte texto: “Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas

---

<sup>28</sup> Documento disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=305376>>. Acesso em 7 de agosto de 2014.



*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”.*

André Costa – que é também diplomata de carreira – justificou a importância da PEC alegando que o Brasil é uma federação trina que contém, além do Distrito Federal, 26 Estados e mais de 5.000 Municípios autônomos que interagem globalmente através de diversas iniciativas como viagens internacionais de prefeitos e governadores, celebração de acordos de cooperação, estabelecimento de parcerias em diversas áreas, entre outras. Ademais, o congressista defendeu que tal alteração constitucional promoveria o desenvolvimento econômico e comercial das unidades federadas, como também fortaleceria o federalismo, diminuiria as desigualdades regionais, constituindo, assim, e constituir um avanço na própria consolidação da democracia brasileira (COSTA, 2005).

O projeto – que ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia” – não foi aprovado, pois o Deputado Federal Ney Lopes (PFL, RN), relator na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), alegou que no ordenamento jurídico brasileiro não havia nada que impedisse os as unidades federadas de celebrarem atos internacionais<sup>29</sup>.

Entende-se, de acordo com Prazeres (2004), que tal parecer contradiz a orientação majoritária da doutrina constitucionalista brasileira e a consultoria jurídica do Itamaraty. Ademais, desconsiderou-se o fato de o princípio da legalidade possuir aplicação mais rigorosa para a administração pública do que para os particulares. Sendo assim, para que determinado ato seja legal, não basta que a lei não proíba a sua realização, ela deve expressamente autorizar a administração pública a fazê-lo. Diante do parecer negativo feito pela CCJ, órgão responsável por exercer o controle de constitucionalidade no processo legislativo, a PEC foi arquivada em janeiro de 2007.

Outra tentativa de normatizar a atuação internacional das unidades federadas brasileiras ocorreu em 2006, através de um Projeto de Lei

---

<sup>29</sup> Parecer do relator disponível em:

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=388392&filename=PRL+1+CJC+%3D%3E+PEC+475/2005](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=388392&filename=PRL+1+CJC+%3D%3E+PEC+475/2005)>. Acesso em 7 de novembro de 2014.





Complementar (PLS) (n. 98/2006)<sup>30</sup> apresentado pelo Senador Antero Paes de Barros (PSDB, MT). O objetivo desta proposição era regulamentar a aplicação de normas internacionais por unidades federadas do Brasil, como também o procedimento envolvendo a celebração, a execução, a eficácia, a aplicabilidade, a interpretação e a vigência dos tratados internacionais no país.

Durante a sua tramitação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), o relator do Arthur Virgílio (PSDB, AM) manifestou-se favorável à aprovação do projeto, sugerindo um ajuste no texto de modo a incluir a expressa possibilidade de as unidades federadas brasileiras celebrarem acordos internacionais, desde que mediante prévia autorização do MRE, através dos artigos 12<sup>31</sup> e 13<sup>32</sup> (RODRIGUES, 2011; BRANCO, 2009; BARROS, 2009). Este projeto, no entanto, foi rejeitado por unanimidade pela CCJ em maio de 2010, sob a alegação de inconstitucionalidade da matéria, sendo encaminhado para arquivamento<sup>33</sup>.

Apesar de considerar este requisito como uma importante forma de assegurar a compatibilidade dos convênios com o ordenamento jurídico e com a política externa, Branco (2009) alerta para a impossibilidade prática de o MRE apreciar a totalidade dos convênios assinados por todos os estados e municípios brasileiros. Rodrigues (2011), semelhantemente, considera positivo o fato de ele abarcar todos os entes federados, contudo, critica a necessidade de prévia autorização do MRE, considerado como restritivo e limitador das ações internacionais destes entes. Além disso, o autor considera que o PLS foi omissivo em não contemplar o direito de consulta ou participação das unidades federadas

---

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=45693&tp=1>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.

<sup>31</sup> Artigo 12 - Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão, no âmbito de suas competências constitucionais, negociar e celebrar convênios com subunidades políticas ou administrativas estrangeiras mediante prévia autorização do Ministério das Relações Exteriores. § 1º Os convênios internacionais mencionados no caput deste artigo não serão considerados tratados internacionais. § 2º As obrigações que possam decorrer de um convênio internacional serão reguladas pela lei do Estado, Município ou Distrito Federal que o tenha firmado.

<sup>32</sup> Artigo 13 - Convênio internacional negociado e celebrado por entes da Federação brasileira não pode contrariar acordo-quadro do qual o Brasil seja parte. § 1º Se houver acordo-quadro pertinente, o ato negociado como objeto de convênio internacional deve constituir ajuste complementar àquele. § 2º Se não houver acordo-quadro pertinente, mas o objeto de convênio internacional conflitar com competências federais, o ato negociado deve constituir tratado.

<sup>33</sup> Parecer do relator disponível em:

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=77030&tp=1>>. Acesso em 25 de outubro de 2015.



no processo de celebração de tratados quando estes afetarem seus interesses particulares e competências exclusivas ou comuns.

Mesmo diante da ausência de êxito das propostas apresentadas, o debate sobre a normatização da atuação internacional das unidades federadas brasileiras encontra-se longe de seu esgotamento. Atualmente, este tema é discutido nos encontros promovidos pela Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Presidência da República (PR) – órgão destinado a promover a interlocução entre o Governo Federal e os Estados e Municípios.

Um primeiro grande marco desta discussão consistiu na realização do evento intitulado “COLÓQUIO FEDERATIVO – Cooperação Internacional Federativa: Marco legal e mecanismos institucionais”, sediado em Brasília, em Outubro de 2011. Tal iniciativa contou com a participação de assessores internacionais de Estados, Municípios e do Governo Federal, e também de acadêmicos nacionais e internacionais e associações municipalistas. Neste evento, debateram-se propostas sobre os avanços jurídicos e institucionais para ação internacional dos governos subnacionais.

Com objetivo de atender a esta demanda, a SAF apresentou, na III Reunião da Cooperação Descentralizada ocorrida no dia 21 de agosto de 2013 em Brasília, uma proposta de minuta de decreto visando estabelecer procedimentos para as ações decorrentes de um ato federal, além da proposta de criar um Fórum de Gestores (FOCID).

Após discutir em alguns encontros os termos da minuta de decreto com as unidades federadas e demais instituições interessadas ali presentes<sup>34</sup>, consentiu-se em torno da proposta durante a V Reunião da Cooperação Descentralizada, ocorrida no dia 25 de março de 2014 em Recife. Assim, houve encaminhamento formal do texto final da minuta às áreas jurídicas do MRE e da Casa Civil da Presidência da República para análise.

Enquanto a questão não avança no plano jurídico, as unidades federadas brasileiras seguem desempenhando uma série de iniciativas internacionais, sem que haja conflito com a Constituição Federal. Dentre elas podemos citar: o

---

<sup>34</sup> Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), entre outras.



estabelecimento de escritórios permanentes ou centros de comércio no exterior; a hospedagem de representações de unidades federadas de outros países; a realização de viagens ao exterior para participar de missões, feiras ou eventos internacionais; a criação de zonas de cooperação sub-regional<sup>35</sup>; a participação de representantes municipais e estaduais em conferências, organizações internacionais, representações diplomáticas em capitais estrangeiras e até mesmo nas missões oficiais do governo brasileiro a países estrangeiros. Tais ações evidenciam o descompasso existente entre o plano jurídico-formal, que limita a atuação internacional das unidades federadas, e o plano empírico, no qual as unidades federadas se relacionam com o exterior de diversas formas (PRAZERES, 2004).

A respeito da cooperação internacional descentralizada, Rodrigues (2011) informa que, mesmo predominando no Brasil o entendimento jurisprudencial e doutrinário de que as relações exteriores são uma competência exclusiva da União, a própria União criou, ao longo dos últimos anos, espaços institucionais destinados ao desenvolvimento desta modalidade de cooperação envolvendo os governos não centrais, dentre eles: a Subchefia de Assuntos Federativos do Ministério de Relações Institucionais da Presidência da República (SAF), a Assessoria de Relações Federativas e Parlamentares (AFEPA) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), estas duas últimas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Entende-se, assim, que a União passa a adotar uma mudança de postura, deixando de se opor às ações internacionais dos seus estados e municípios, o que aponta para o seu gradativo reconhecimento. Similarmente, Nunes (2005) alega que a posição do governo federal diante da atuação internacional das unidades federadas se alterou bastante ao longo dos anos, passando de uma postura de desconforto em face às experiências pioneiras do Rio de Janeiro (1983) e do Rio Grande do Sul (1987) até uma postura de aceitação e reconhecimento que predomina atualmente. Tal reconhecimento, no entanto, se dá apenas no plano político. No plano jurídico,

---

<sup>35</sup> A exemplo do acordo envolvendo o Codesul e a Crecenea, do qual participam províncias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones e Santa Fé) e estados brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)



os compromissos celebrados ainda carecem de legalidade e segurança jurídica, o que apontaria para a necessidade da normatização.

Relativamente à discussão sobre a criação de um marco jurídico ser ou não imprescindível para a Cooperação Internacional Descentralizada<sup>36</sup>, Rodrigues (2011) apresenta duas respostas distintas com base na realidade do federalismo brasileiro. A primeira delas considera que o marco jurídico não é imprescindível, uma vez que os eventuais conflitos de competência entre a União e suas unidades federadas podem ser resolvidos na esfera política, através da diplomacia federativa promovida pela PR e pelo MRE. Segundo o autor, a experiência brasileira tem caminhado neste sentido, com o fortalecimento de órgãos que fomentam a interlocução e a coordenação entre os diferentes níveis da federação, a exemplo da SAF e da AFEPA. A segunda perspectiva, contrariamente, argumenta que um marco jurídico é imprescindível, uma vez que os agentes públicos que praticam a cooperação internacional descentralizada se pautariam pelo princípio da legalidade. Neste sentido, a falta de um marco jurídico gera insegurança e impede que várias ações sejam desempenhadas.

Em relação aos efeitos práticos desta lacuna normativa, alguns estados e municípios brasileiros costumam prestar contas à União somente após os atos já terem sido celebrados (LESSA, 2007). Além disso, nota-se que algumas unidades federadas brasileiras enfrentam dificuldades para justificar suas ações internacionais perante o Ministério Público (MP), os Tribunais de Justiça (TJs) e os Tribunais de Contas (TCs), que, ocasionalmente, questionam sua legitimidade (BARROS, 2009).

Diante destas questões, parte da academia e de agentes públicos vinculados a governos não centrais brasileiros defendem algum tipo de normatização (constitucional ou infraconstitucional) da paradiplomacia, como forma de institucionalizar esta prática, aumentando a sua autonomia para atuar na esfera internacional, evitando eventuais entraves com a União e conferindo segurança jurídica aos compromissos internacionais celebrados. Por outro lado,

---

<sup>36</sup> Embora a cooperação descentralizada seja apenas uma das áreas de atuação internacional das unidades federadas brasileiras, entende-se que a sua regulamentação é prioritária pelo destaque que ela possui na agenda política dos estados e municípios e também porque a paradiplomacia financeira já se encontra prevista na Constituição Federal (artigo 52, V).



destaca-se a consecução destes objetivos depende muito da forma como esta normatização será feita. Há, neste sentido, a possibilidade que tal medida restrinja ainda mais a paradiplomacia, tornando sua execução mais burocrática ao estabelecer, por exemplo, que todo e qualquer acordo internacional deva ser submetido à aprovação do MRE ou do Congresso (BARROS, 2009).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise sobre os ordenamentos jurídicos e institucionais argentino e brasileiro em relação às possibilidades de atuação internacional de suas unidades federadas, apontam-se algumas conclusões, organizadas no Quadro 1:

**Quadro 1. Federalismo e atuação internacional das unidades federadas na Argentina e no Brasil**

| <b>Estado</b>   | <b>Argentina</b>   | <b>Brasil</b>  |
|---|--|--|
| <b>Categoria</b>  |  |  |
| <b>Unidades Federadas</b>   | Províncias e Cidade autônoma de Buenos Aires                           | Estados, municípios e Distrito Federal.  |
| <b>Grau de autonomia dos entes federados</b>                            | Federalismo descentralizado  | Federalismo centralizado.  |
| <b>Normatização da inserção internacional dos governos subnacionais</b> | Art. 124 (celebração de acordos e convênios).                          | Art. 52, inciso V (paradiplomacia financeira).   |
| <b>Órgãos envolvidos no processo decisório (Nível Federal)</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Congresso Nacional</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Congresso Nacional (Senado Federal);</li> <li>• MRE (Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares/ AFEPA)</li> <li>• Presidência da República (Subchefia de Assuntos Federativos/SAFI)</li> </ul> |



|   |  |   |
|---|--|---|
| <p style="text-align: center;"><b>Principais<br/>desdobramentos</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permissão jurídica da paradiplomacia</li> <li>• Produção de efeitos legais dos convênios celebrados</li> <li>• Divergências quanto à interpretação dos requisitos do art. 124, especialmente em relação ao “conhecimento do Congresso Nacional”.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permissão política por parte do governo brasileiro para atuação internacional das unidades federadas.</li> <li>• Criação de instituições para promoção da diplomacia federativa (AFEPA e SAFI)</li> <li>• Restrições à celebração de acordos formais no âmbito da paradiplomacia</li> <li>• Ausência de efeitos jurídicos dos acordos celebrados.</li> </ul> |
|---|--|---|

Fonte: os autores.

Primeiramente, aponta-se que, no caso argentino, a existência de uma norma constitucional que autoriza expressamente a celebração de convênios internacionais pelas províncias resultou de fortes pressões em prol de um federalismo descentralizado. A inclusão do art. 124 na Reforma Constitucional de 1994 foi fruto do histórico embate político entre as forças centralizadoras e descentralizadoras do país, prevalecendo estas últimas no contexto da redemocratização. Neste sentido, as assimetrias entre Buenos Aires, província dotada de elevado poder de influência junto ao governo central, e as províncias do interior fizeram com que a possibilidade de atuação internacional formal e autônoma representasse uma importante demanda das últimas durante os trabalhos preparatórios da reforma. No Brasil, não foram encontradas informações acerca de pressões similares durante a elaboração da Constituição de 1988, de modo que esta discussão só passou a ganhar destaque a partir dos anos 2000, com o surgimento da PEC da Paradiplomacia e de outras tentativas de normatizar a atuação internacional dos estados e municípios.

Observa-se, ainda, que as relações internacionais representam apenas uma das esferas em que o federalismo brasileiro se apresenta como mais centralizado que o federalismo argentino. As diferenças entre os processos



históricos envolvendo a formação de cada federação resultaram em importantes consequências no grau de autonomia concedido as suas unidades federadas.

A Argentina, enquanto exemplo de federação centrípeta formada a partir da união de províncias até então soberanas, buscou conservar ao máximo a autonomia destas províncias, ainda que forças centralizadoras tenham prevalecido durante os regimes autoritários. Já o Brasil, enquanto exemplo de federação centrífuga formada através de um processo no qual o Estado unitário imperial foi descentralizado com a proclamação da República, apresentou uma tendência histórica de concentração de poderes e competências na União, um vício de origem que persistiu mesmo após os avanços promovidos pela Constituição de 1988, dentre os quais se destaca inclusão dos municípios como unidades federadas.

Outro achado é que, embora não exista no ordenamento jurídico brasileiro uma norma geral capaz de regulamentar todas as modalidades de atuação internacional de suas unidades federadas, algumas iniciativas já possuem respaldo legal. Destaca-se a paradiplomacia financeira, prevista no art. 52, inc. V da Constituição e regulamentada por outros instrumentos normativos, e a cooperação descentralizada desenvolvida com base em acordos-quadro celebrados entre o Brasil e Estados estrangeiros.

Com relação à normatização promovida pela Argentina, o fato de o art. 124 da Constituição versar sobre “convênios internacionais” de forma genérica faz com que haja um respaldo legal mais amplo, não se limitando a uma ou outra modalidade de convênio. Embora tal artigo represente um importante marco jurídico para a paradiplomacia argentina, sua redação provoca diversas divergências interpretativas, principalmente com relação aos requisitos necessários para a celebração dos atos internacionais.

Enquanto estas divergências não são solucionadas através de uma regulamentação, não é possível afirmar que o modelo argentino garanta uma segurança jurídica plena aos compromissos firmados pelas províncias no plano internacional. Diante da incerteza a respeito do significado exato da expressão “dar conhecimento ao Congresso nacional”, também não é possível afirmar de forma absoluta que as províncias argentinas exerçam uma atuação internacional mais autônoma que os estados-membros brasileiros, uma vez que existe uma



corrente doutrinária que interpreta a referida expressão no sentido de haver uma necessidade de estes convênios serem aprovados pelo Congresso, o que representaria uma forte ingerência por parte da União.

Por fim, considera-se que, apesar de não impedir na prática o exercício da paradiplomacia no Brasil, a ausência de uma norma geral expressa limita as possibilidades formais de atuação internacional das unidades federadas brasileiras, já que a ampla maioria dos acordos internacionais celebrados por estes atores não possuem força jurídica, restringindo-se ao âmbito da obrigação moral.

### Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. 11ª edição. Editora Saraiva: São Paulo, 1986.

ARGENTINA. Constitución de la nación Argentina: 1994. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em 10 de maio de 2015.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 37 ed. São Paulo: Globo, 1997.

BARROS, Mariana Andrade. Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito Público). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – MG): Belo Horizonte, 2009.

BONAVIDES, Paulo. O Caminho para um Federalismo das Regiões. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, 17, n. 65, jan-mar, 1980

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional. Curitiba: Juruá, 2008

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 15 de julho de 2014.

CARBAJAL, Juan José; GASOL, Claudia. La gestión internacional de las provincias argentinas en el marco del sistema federal argentino a la luz de sus propias constituciones. In: Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.

COSTA, André. Prefácio. In: BRIGAGÃO, Clóvis. Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.





CRAWFORD, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility - Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005

DALLA VÍA, Alberto Ricardo. *Derecho constitucional económico*. Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 1999.

DROMI, Roberto; MENEM, Eduardo. *La Constitución reformada*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires: 1994

DUCHACEK, Ivo. *Comparative federalism: the territorial dimensions of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970

DUCHACEK, Ivo. *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Pana Y. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. New York: Oxford University Press, 1990.

EKMEKDJIAN, Miguel. *Tratado de derecho constitucional (Tomo V)*. Ediciones Depalma: Buenos Aires, 1999.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

IGLESIAS, Valeria. *La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino*.

In: IGLESIAS, Eduardo (director) et al. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. 1ª ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

KINCAID, John. *Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation*. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, p. 54-74, 1990.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. *Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo*. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, p. 161-188, 2005.

LAVIÉ, Humberto Quiroga; BENEDETTI, Miguel Ángel; CENICACELAYA, María de las Nieves. *Derecho Constitucional Argentino*. 2ª edición actualizada por Humberto Quiroga Lavié. Santa Fé: Rubinzal – Culzoni Editores, 2009

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. 13ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LESSA, José Vicente da Silva. *Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais*. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

LJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.



MAIA, José Nelson Bessa. Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas. Tese Doutorado. Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso*, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-69, 2002.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. Prefácio. In: LESSA, José Vicente da Silva. Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. Viçosa: Ed. UFV, 2007.

MICHELMANN, Hans J. Conclusion. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. Federalism and International Relations: the role of subnational units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53

NUNES, Carmen Juçara da Silva. A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2005.

PAIKIN, Damián. Integración Regional y Nuevos pactos Federales: El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR (Tese de Doutorado). Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://www.ceurconicet.gov.ar/imagenes/IntegraciOnRegional.pdf>>. Acesso em 30 de junho de 2014.

PATRONI, Viviana. Argentina. In: GRIFFITHS, Ann L. Handbook of Federal Countries. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al (org.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru: EDUSC, 2004, p. 283-312.

REZEK, José Francisco. Direito dos Tratados. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

REZEK, José Francisco. Direito internacional público: curso elementar. 13ª edição revisada e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações internacionais federativas no Brasil. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008

SARAIVA, José Flávio Sombra. A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int*, v. 47, n. 2, p. 131-162, 2004

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. Direito Internacional Público. 4ª edição revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.



SHAW, Malcolm N. *International Law*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

VARELA, Claudia Gabriela Gasol. *Gobiernos Locales y gestión internacional. Aspectos constitucionales e ius internacionalistas aplicados al caso argentino*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 2010. Disponível em: [http://www.cari.org.ar/pdf/presentacion\\_claudia\\_varela.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/presentacion_claudia_varela.pdf). Acesso em: 25 de abril de 2014

VIGEVANI, Tullo. Ciclos Longos e Cenários Contemporâneos da Sociedade Internacional. *Revista Lua Nova*, n. 46, 1999.

**Recebido em 14 de agosto de 2017.  
Aprovado em 25 de novembro de 2017.**



## **“ESTAGNAÇÃO SUBNACIONAL” NO MERCOSUL? UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS MERCOCIDADES E DO FCCR**

**CAIRO GABRIEL BORGES JUNQUEIRA**

Doutorando – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Bolsista – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professor de Relações Internacionais - Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP).

**KARINA LILIA PASQUARIELLO MARIANO**

Professora Doutora – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisadora – Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

**RESUMO:** Na década de 1990, blocos regionais e atores subnacionais aumentaram qualitativa e quantitativamente suas proeminências nas relações internacionais por meio da divisão de demandas que antes eram prerrogativas dos Estados. O desenvolvimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) estabeleceu novos processos, porque, em comunhão com outras questões, no decorrer da última década, tal organização abriu margem de participação subnacional em sua estrutura institucional. Todavia, esse envolvimento é limitado e consultivo, fato que impossibilita a angariação de poderes decisórios aos atores subnacionais. O artigo indaga até que ponto o bloco regional estabeleceu estruturas institucionais em consonância com os interesses subnacionais. Assim, objetiva-se analisar as Mercocidades e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) identificando suas agendas, históricos e desdobramentos recentes. Na primeira seção examina-se o Mercosul sob a ótica da literatura institucionalista das Relações Internacionais. Posteriormente, apresentam-se as Mercocidades e o FCCR tendo como foco documentos primários e entrevistas realizadas com acadêmicos, autoridades governamentais e gestores públicos. Enfim, são retratadas observações sobre a atual conjuntura de “estagnação subnacional” no Mercosul considerando iniciativas de atores subnacionais brasileiros e argentinos no âmbito de ambas instâncias enfatizando-se um maior nível de eficácia das Mercocidades em comparação ao FCCR.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atores Subnacionais; Instituições Subnacionais; Mercosul.

## **“SUBNATIONAL STAGNATION” IN MERCOSUR? AN INSTITUTIONAL ANALYSIS OF MERCOCITIES AND CCRM**

**Abstract:** In the 1990s, regional blocs and subnational actors increased their qualitative and quantitative prominence in international relations through the partition of demands that were primarily duties of States. The development of the Southern Common Market (Mercosur) established new processes, because, in addition to other issues, over the course of the last decade, such organization opened subnational participation in its institutional frameworks. However, such involvement is limited and advisory, what disable subnational attempting to drum up decision-making powers. Considering this statement, this article inquires how far the regional bloc managed to establish institutional structures in line with subnational interests. Therefore, it



aims to analyze the Mercocities and the Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments of Mercosur (CCRM) with the intend to verify their agendas, backgrounds and recent developments. In the first section, it examines Mercosur through a literature revision of institutions in the debate of International Relations. Then points out and presents Mercocities and CCRM focusing on primary documents and interviews. Finally, there are some remarks about current conjuncture of "subnational stagnation" in Mercosur considering Brazilian and Argentinean subnational actors initiatives within both institutions emphasizing a greater level of effectiveness on the part of Mercocities compared to CCRM.

**KEYWORDS:** Subnational Actors; Subnational Institutions; Mercosur.

## Introdução

As duas últimas décadas do século XX foram palco de mudanças significativas no comportamento dos Estados. As transformações no modo de produção e o advento de novas tecnologias impulsionaram o fenômeno da globalização, tornando as fronteiras mais permeáveis e limitando as capacidades estatais de controle. Ao mesmo tempo, o desmonte do bloco comunista e a onda de democratização que o acompanhou, foram contemporâneos da ascensão do pensamento neoliberal que promoveu mudanças significativas na estruturação e organização dos Estados.

Essas mudanças impactaram não só os Estados, enquanto atores centrais das relações internacionais, mas o próprio sistema como um todo. O surgimento de novos atores trouxe um forte questionamento sobre a centralidade dos Estados, especialmente se levarmos em consideração que alguns destes atores (como as empresas multinacionais) possuem poder econômico superior que muitos países e que seus comportamentos são capazes de desestabilizar economias nacionais. Estes novos atores também afetaram a agenda internacional, destacando temas que aos poucos ganharam maior relevância na agenda internacional, como no caso do meio ambiente, e fortaleceram a proliferação de novas instituições e consolidação daquelas existentes.

Esse momento de redefinição da ordem internacional representou um novo desafio aos países, pois estes deviam pensar novas estratégias para sua inserção internacional nesse contexto de mudanças, no qual novas regras e lógicas de comportamento estavam sendo implementadas. Diante desse cenário, muitos governos optaram pela promoção ou relançamento de processos



de integração regional, como forma de buscar uma melhor adequação aos desafios colocados.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bom exemplo desse comportamento. Este bloco tem suas origens no processo de aproximação bilateral entre Argentina e Brasil – e que continua a ser o eixo estratégico até hoje – e na articulação dos países do Cone Sul em busca de construir um instrumento de promoção do desenvolvimento e para melhor inserção no mercado internacional.

É importante apontar que esses objetivos geraram uma dicotomia desde o início no bloco. De um lado, o modelo de integração bem-sucedido economicamente é o caso europeu que conseguiu promover o desenvolvimento regional e garantir uma proeminência da região no sistema internacional. No entanto, o sucesso europeu está associado a uma estrutura institucional e capacidade decisória com autonomia em relação aos governos dos Estados membros, o que não era bem visto pelos países do Mercosul.

A saída para o Mercosul foi estabelecer como objetivo de longo prazo a construção de um mercado comum que pressupunha maior concessão de soberania para o bloco – objetivo este que na atual conjuntura mostra-se totalmente descartado – e estabelecer uma institucionalidade intergovernamental, na qual o processo decisório está concentrado nos governos nacionais e que seria complementada à medida que o processo de integração fosse se aprofundando.

Este artigo analisa justamente esse processo de ampliação, levando em consideração a participação de um novo ator do cenário internacional que são os governos subnacionais ou não-centrais. Estes atores já vinham se mobilizando desde os anos 1980 para uma maior participação no sistema internacional, sendo reconhecidos como uma instância estatal importante num contexto globalizado, já que essa globalização se materializa no âmbito local. No caso do Mercosul, o surgimento de um bloco integracionista estimulou na região uma articulação dessas instâncias governamentais locais visando uma participação mais ativa no processo.

Essa demanda por participação acabou sendo incorporada na estrutura institucional do Mercosul. A questão que este artigo levanta é: em que medida



esse bloco estabeleceu estruturas institucionais em consonância com os interesses subnacionais? A hipótese defendida neste artigo é que apesar dos diferentes momentos pelos quais passou a integração no Cone Sul e das mudanças institucionais ocorridas na participação dos governos subnacionais, a agenda subnacional não foi incorporada no processo integracionista porque a estrutura institucional deste não possui permeabilidade para essas mudanças.

Para demonstrar nossa hipótese dividimos este artigo em duas partes. Na primeira apresentamos como a estrutura institucional do Mercosul funciona, destacando como a agenda desse bloco é estabelecida e como se dá o processo decisório. Levamos em consideração nesta parte tanto o debate teórico institucionalista, como a discussão sobre os distintos momentos ou fases pelos quais passou a integração do Cone Sul.

Na segunda parte do artigo focamos na análise sobre dois atores que representam esses governos subnacionais no âmbito do Mercosul: a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). A primeira é uma instância constituída de forma autônoma e fora da estrutura institucional do bloco, enquanto o Foro é o resultado de um processo de institucionalização formal dessa participação dos governos subnacionais dentro da estrutura do Mercosul.

Além da apresentação desses atores e de suas atividades, essa parte da análise destaca a percepção que os membros dessas duas instâncias apresentam sobre a participação desses governos subnacionais no Mercosul, percepção esta construída a partir de entrevistas realizadas e questionários aplicados a esses representantes. Ao final do artigo apresentamos nossas conclusões e algumas reflexões sobre a atual conjuntura política na América do Sul e suas possíveis implicações para a participação dos governos subnacionais na integração regional.



## Mercosul e a Agenda Subnacional

A reconstrução analítica do Mercosul pode ser realizada sob distintas perspectivas: o desempenho comercial do bloco, a evolução institucional, as articulações políticas entre seus membros, as negociações de acordos externos, e assim por diante. No entanto, um aspecto se mostra recorrente em todas essas perspectivas que é a questão das sucessivas crises pelas quais este processo passou.

Podemos afirmar que essas crises modelaram o desenvolvimento do Mercosul e foram importantes na determinação de sua agenda e estrutura organizacional. Contudo, estas não foram o elemento causal. Isto é, as crises forçaram os governos a redefinir agendas e a alterar a estrutura do processo integracionista, a incorporação de novas instâncias trouxe maior complexidade organizacional. Porém, o que definiu de fato as características e desdobramentos da integração foi a opção inicial de estabelecer – e manter - uma institucionalidade estritamente intergovernamental.

Originalmente o bloco apresentava uma estrutura bastante enxuta: duas instâncias decisórias que são o CMC (Conselho do Mercado Comum) e o GMC (Grupo Mercado Comum); a Secretaria do Mercosul (SAM) como a instância administrativa; as instâncias de apoio constituídas pelos 11 subgrupos de trabalho encarregados de discutir e encaminhar propostas aos órgãos decisórios (aos quais estavam subordinados), pelas reuniões de ministros e as reuniões especializadas, e pelos Grupos Ad Hoc; e, finalmente, um órgão consultivo que era a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC).

Essa estrutura ainda permanece na sua grande maioria com algumas mudanças e muitas complementações. A principal mudança se deu no caso da CPC que foi transformada em Parlamento do Mercosul (Parlasul), o qual segundo o Protocolo fundacional (e adicionais) deverá até 2020 ter seus membros escolhidos por meio de eleições diretas. Também foram ampliados os subgrupos de trabalho de 11 para 15. No âmbito decisório, este foi ampliado a partir de 1995 com a incorporação da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) à estrutura decisória do bloco, juntamente com o CMC e o GMC.





Enquanto no aspecto decisório a ampliação ficou restrita à CCM, verifica-se que a estrutura organizacional foi significativamente ampliada com a incorporação de novas instâncias como: Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), Tribunal Permanente de Revisão (TPR), Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), Instituto Social do Mercosul (ISM), Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), Comissão Sócio Laboral, Foro de Consulta e Concertação Política, Comitês e Comitês Técnicos da CCM, Instituto Mercosul de Formação, Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul (OMTM), Tribunal Administrativo-trabalhista do Mercosul (TAL), Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), entre outros.

A complexidade atual do Mercosul é uma evidência de como o processo se ampliou para além das questões comerciais, refletindo uma agenda de temas abordados bastante ampla e a necessidade de incorporação ao processo de novos atores tanto sociais como estatais (como é o caso do FCCR, por exemplo). Muitas dessas alterações e complementações foram feitas como resposta às crises enfrentadas pela integração, nos chamados momentos de relançamento do bloco, tendo sido o principal deles o ocorrido a partir de 2004, quando houve uma convergência política entre os países da região em torno de uma agenda crítica à lógica neoliberal adotada na última década do século XX e favorável a uma intensificação nas relações entre os países sul-americanos.

Apesar dessa intensificação na integração do Cone Sul e na ampliação do processo revelada na sua estrutura organizacional, o Mercosul continuou condicionado aos interesses políticos dos governos de ocasião. Ou seja, o grau de autonomia desse bloco permaneceu exatamente o mesmo de seu momento de criação, o qual é quase nulo porque o processo decisório ainda está concentrado nos governos nacionais.

Para além dos problemas práticos que essa centralização decisória gera numa estrutura organizacional tão complexa como a do Mercosul, enfrenta-se neste caso um problema político importante porque os rumos da integração ficam condicionados às mudanças políticas nacionais, o que no caso do Mercosul têm gerado instabilidades e retrocessos, especialmente pelas expectativas negativas muitas vezes associadas ao bloco. Essa constatação, em princípio, conflita com



a lógica das análises institucionalistas que em linhas gerais entendem as instituições como mecanismos que diminuem os custos da negociação, facilitando a troca de informação e reduzindo as incertezas (KEOHANE, 1993).

Contudo, esse conflito não é real. O problema está na relação entre a natureza e as características da instituição analisada. O Mercosul é um processo de integração regional e como tal, procura por meio de políticas governamentais reduzir/remover barreiras ao intercâmbio de bens, serviços, capital e pessoas entre os países participantes (HURRELL, 2000), dentro de uma lógica de etapas, tal como apresentadas por Balassa (1980): área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica.

Cada etapa da integração regional pressupõe um nível de institucionalização e diferentes necessidades de cessão de soberania. Neste sentido, a articulação intergovernamental mostra-se plenamente adequada às finalidades propostas pelo Mercosul de manter-se como uma união aduaneira, pois é a partir da institucionalização do mercado comum que há uma maior necessidade de articulação e harmonização de políticas, tendo em vista a livre-circulação de bens, serviços e pessoas. Nesta etapa, a literatura é convergente sobre a necessidade de se estabelecer instituições regionais com certo grau de autonomia para gerenciar o mercado comum.

Depois de mais de um quarto de século de existência, o Mercosul não se restringe a uma união aduaneira, embora a posição dos governos tenha se mostrado em manter o processo restrito a essa etapa. O fato é que ocorreu o que Haas (2004) denominou de *spillover*. O processo extrapolou os seus limites iniciais, envolvendo novos atores e setores, o que por sua vez significou a necessidade de adequação de sua institucionalidade e a ampliação da agenda.

A contradição no caso do Mercosul surge desse conflito: de um lado, governos que se comportam visando restringir o processo a uma união aduaneira controlada por instituições estritamente intergovernamentais; de outro a dinâmica social real que extrapola esses limites impostos pelos governos, mas que não consegue se estabilizar porque para tal necessita de instituições com alguma capacidade de ação e decisão.

Este último aspecto é muito importante especialmente quando tratamos de instâncias voltadas para a inclusão e participação de novos atores dentro do



Mercosul, pois como apontamos anteriormente, o bloco acompanhou essa ampliação de agenda e participação, com a institucionalização de várias instâncias. Mas, estas não possuem um papel relevante no processo decisório da integração, mantendo-se excluídas das decisões e sem capacidade de intervir ou influenciar, o que acaba esvaziando o seu papel dentro do Mercosul.

O melhor exemplo dessa contradição é o caso do Parlasul, que em princípio seria uma instância supranacional de representação, pois teria autonomia em relação aos Estados nacionais e legitimidade conferida pela escolha de seus membros a partir de eleições diretas, mas que na prática mostra-se um órgão sem capacidade de exercer de fato o seu papel, funcionando de maneira desarticulada em relação às instâncias decisórias do Mercosul (DRI, 2009; 2010; DRI e PAVA, 2012; LUCIANO, MARIANO e BRESSAN, 2014; MARIANO e LUCIANO, 2012)

Carlos Malamud (2009) aponta que a crise da integração na América do Sul está relacionada, entre outras coisas, ao tipo de instituições implementadas nos processos e à falta de uma definição mais clara sobre o próprio projeto de integração, quanto aos seus limites e objetivos. Discordamos deste último aspecto, a análise do Mercosul demonstra que os objetivos e propósitos do projeto estão claros para os governos, o problema está em que estes mudam conforme ocorrem as mudanças governamentais, ou quando alterações no cenário político interno promovem reorientações nas estratégias governamentais.

Portanto, a ausência de instituições com autonomia é que produzem as instabilidades, inconstâncias e, conseqüentemente, as crises. A ideia de autonomia institucional na integração não deve ser confundida com supranacionalidade, embora exista uma relação estreita entre ambos os conceitos. A supranacionalidade pressupõe autonomia, mas aliada a uma parcela de soberania para o tratamento de algumas questões, ou seja, as decisões tomadas por um órgão supranacional são de obediência obrigatória para os governos nacionais que reconhecem nessa instância a legitimidade decisória sobre o assunto.

Quando trabalhamos aqui o conceito de autonomia estamos nos referindo à uma capacidade de estabelecer uma agenda de negociação e ação



independente dos governos. O órgão regional teria autonomia para estabelecer objetivos, temas e chegar a decisões sobre como tratá-los de forma independente dos governos nacionais, mas que permanecendo subordinado à supervisão nacional e devendo negociar com estes governos a internalização das normas que eventualmente sejam produzidas pela integração. É a mesma dinâmica que encontramos em outras instituições internacionais, como no caso da OMC (Organização Mundial do Comércio), por exemplo.

A predominância do princípio intergovernamental no caso do Mercosul impede essa dissociação entre as estruturas regionais e os governos nacionais, submetendo as primeiras aos redirecionamentos destes últimos. Acrescentamos a este problema, o fato de que essas mudanças de estratégias governamentais e suas propostas não surgem de um amadurecimento de ideias, mas de impulsos momentâneos, voltados para interesses de curto prazo e eleitoreiros (MALAMUD, 2009).

No caso do Mercosul, podemos dizer que o principal redirecionamento ocorrido se deu com a convergência dos governos de esquerda no início do século XXI, durante a chamada Onda Rosa. A integração regional tornou-se o centro da estratégia internacional do governos – especialmente no caso brasileiro – que assumiram um discurso enfático sobre a necessidade de maior aproximação e cooperação entre os países sul-americanos. Essa retórica integracionista impulsionou tanto a criação de novos processos como a ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos) e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), como alterações no próprio Mercosul.

Neste último caso, a retórica governamental buscou reverter a estagnação pela qual passava esse processo de integração, por meio de uma ampliação: da agenda de negociações, da participação de novos atores e das instituições regionais. Os discursos enfatizavam que a convergência ideológica entre os governos permitiria, finalmente, promover o aprofundamento da integração.

Na próxima seção analisamos como essa estratégia de aprofundamento se deu na prática, expondo como um novo ator e agenda foi incorporado à estrutura institucional do Mercosul. A análise concentra-se no caso da atuação de governos subnacionais que inicialmente se articularam fora da estrutura



institucional do Mercosul, por meio da Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades), e na sua incorporação formal à integração.

### **Mercocidades e FCCR: os articuladores subnacionais do Mercosul**

Desde já cumpre afirmar que os atores subnacionais mercosulinos – cidades, estados federados, províncias e departamentos – possuem um extenso rol de canais de influência no âmbito regional, indo desde formação de associações interregionais, articulação de *lobbies* e criação de Secretarias Municipais de Relações Internacionais (JUNQUEIRA, 2014). Todavia, o intuito da presente seção é abordar as duas principais instâncias de articulação representadas pela Mercocidades e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR).

Embora ambas apresentem um trabalho mútuo e conjunto, cada uma delas será exposta separadamente com vistas a identificar suas agendas, históricos e desdobramentos conjunturais. Além da análise bibliográfica, a construção do texto teve como base documentos primários, questionários e entrevistas. Em relação aos documentos, foi examinado o balanço dos Informes de Gestão das Secretaria Executiva (SE) e Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM) desde 1995 até 2016, bem como as atas de Reuniões Plenárias, Ordinárias e de Coordenadores do FCCR desde 2007 até 2017.<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas sobretudo com acadêmicos, autoridades governamentais e gestores públicos do Brasil, da Argentina e do Uruguai – este último por possuir a sede do Mercosul em Montevidéu – ligados diretamente ao debate subnacional na região.

#### ***Mercocidades: a Rede autônoma de poder local***

Formalizada em novembro de 1995 na I Cúpula ocorrida em Assunção, no Paraguai, as Mercocidades deram início ao processo de articulação e

---

<sup>1</sup> Os Informes de Gestão da SE e STPM do Mercosul podem ser encontrados diretamente no site oficial da Rede: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2108>>. Já as atas do FCCR estão disponibilizadas no acervo de documentos digitais do Mercosul: <<https://gestorweb.mercosur.int/>>.



participação dos atores locais no Mercosul através da cooperação entre cidades voltada ao intercâmbio de projetos e boas práticas governamentais. A década de 1990 foi pautada tanto pela intensificação da globalização quanto pela emergência do movimento municipalista e as Mercocidades ganharam êxito por ser uma instância autônoma e regional de cidades (MERCOCIDADES, 1996), algo que denota sua linha de ação até os dias atuais por ser um canal extra institucional de articulação subnacional, não constando formalmente no organograma mercosulino. As Mercocidades surgiram pelo estímulo do Mercosul e não por vontade própria de seus Estados membros. Assim: “As Mercocidades não serviram apenas como um foco de resistência e *locus* de nascimento para outro modelo de integração, mas como uma rede e espaço público em que seus membros poderiam usar ensinamentos e alianças em outros níveis das políticas regionais” (KLEIMAN, 2008, p. 05, tradução nossa).

As modificações estruturais das Mercocidades foram ocorrendo com o tempo, sendo que o Organograma mostrado na Figura 1 foi formalmente consolidado em 2016, trazendo como novidade as vice-presidências fixas e transitórias.

**Figura 1 – Organograma Oficial das Mercocidades**



Fonte: Site oficial das Mercocidades (2017)



Sabendo que o poder local representa a capacidade do município se autotransformar em matéria econômica e social (DOWBOR, 2016, p. 13), as Mercocidades surgiram por vontade de algumas prefeituras com caráter mais progressista em comparação à ótica de regionalismo liberal e aberto sustentado em uma economia mais aberta voltada à articulação entre países do bloco e terceiros (SARAVA, 2012). Assim, Rosário, Assunção, Florianópolis, Porto Alegre, La Plata, Curitiba, Rio de Janeiro, Brasília, Córdoba, Salvador e Montevideu juntaram esforços para sua criação. Para Mariano Larisgoitia, ex Diretor de Relações Internacionais e Cooperação do Município de Morón, na Argentina, as Mercocidades:

[...] nascem em 1995...foi algo muito natural, os governos locais queriam atuar em linha horizontal e não precisavam da verticalidade dos Estados soberanos para tomar decisões de ação internacional. [...] Seu objetivo era gerar um espaço institucional no Mercosul...ela nasceu para isso...com um objetivo político. Tinha um claro objetivo político que era levar a voz dos prefeitos ao nível regional. [...] Mercocidades reuniram os governos de centro-esquerda...renovando os laboratórios de políticas públicas [...] Queriam um 'Mercosul Alternativo' com uma visão social [...] (informação verbal)<sup>2</sup>

Esse “Mercosul Alternativo” seria um bloco mais próximo dos cidadãos e, claramente, dos próprios atores subnacionais. A atividade política e de pressão junto aos governos centrais representa uma outra grande marca histórica da Rede, sendo, “[...] antes de tudo, um ato contra a naturalidade perversa dos processos de integração que tendem a sustentar-se nas burocracias centrais e nos grandes grupos oligopolistas e esquecem as comunidades” (MERCOCIDADES, 1997). Essas constantes luta e barganha por maior respaldo junto à estrutura institucional do Mercosul sempre foi uma reivindicação das cidades, as quais foram efetivadas em partes com o FCCR, conforme será visto posteriormente.

Além da perspectiva política de atuação, uma outra marca que perpassa todo o histórico da Rede é o caráter técnico para maior articulação organizacional e informacional interna. Essa questão transcorre os Informes de Gestão da Rede praticamente em sua totalidade, sendo que duas marcas devem aqui ser destacadas e verificadas na Figura 1. Em primeiro lugar, logo nos primeiros anos

<sup>2</sup> Entrevista concedida no dia 24 de novembro de 2016 em Buenos Aires, Argentina. Áudio original em espanhol disponível.



de funcionamento objetivou-se criar as Unidades Temáticas (UTs), nas quais são articulados as iniciativas e os projetos de impacto local das Mercocidades (MERCOCIDADES, 1997). Já em segundo, a própria geração da STPM com o objetivo de gerir as informações da instituição ficando à cargo de Montevideu desde seus primórdios (MERCOCIDADES, 2003).

As UTs somam 15 instâncias, às quais se unem sete comissões e grupos de trabalho, e se apresentam por meio de diversas agendas, dentre as quais mencionam-se as mais ativas em 2015 e 2016: Turismo; Cultura; Esportes; Planejamento Estratégico; Segurança Cidadã; Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (MERCOCIDADES, 2015; 2016). São elas que representam o “núcleo” de atividade das Mercocidades, sendo interessante pontuar a fala de Fernando Santomauro, Coordenador de Relações Internacionais da Prefeitura Municipal de Guarulhos (2009-2016) e ex Presidente do Fórum Nacional de Gestores e Dirigentes Municipais de Relações Internacionais (FONARI):

[...] a grande riqueza das Mercocidades são as Unidades Temáticas (UTs) e com o tempo fui vendo que é verdade mesmo. Por mais que outras coisas aconteçam, são nas UTs que as coisas concretas que trazem algum reflexo nas cidades acontecem de maneira mais natural e mais fácil. Um secretário vai lá e vê o que outro secretário está fazendo [...] Isso tem um impacto e faz sentido na Rede. [...] Mercocidades não depende dos países, não depende dos foros [...] (informação verbal)<sup>3</sup>

Com o tempo as UTs ganharam peso institucional também em virtude de concentrarem a própria agenda das Mercocidades. Se em 1995 havia apenas 11 cidades que se juntaram para oficializá-la, em 2016 a Rede já contava com mais de 300 membros, o que, em partes, dificulta a formação de uma agenda coesa e única. Mesmo assim, ao longo dos anos algumas temáticas foram prioritárias para a instituição, sendo pontuados abaixo um breve histórico e suas atualizações:

- 1) Plano de Trabalho de 2003 e 2004: pela primeira vez esboçou-se um plano de atividades focado em inclusão social e integração produtiva, fortalecimento institucional, visibilidade da rede e relacionamento externo (MERCOCIDADES, 2004);

<sup>3</sup> Entrevista concedida no dia 17 de fevereiro de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.





- 2) Plano de Trabalho de 2004 e 2005: Dimensão Política (política de fortalecimento da Rede, políticas estratégicas de desenvolvimento local e políticas de abertura da Rede à sociedade), Dimensão Operativa (funcionamento e comunicação da Rede), Financiamento (vinculação com o Mercosul, cooperação e interação com outras instituições) (MERCOCIDADES, 2005);
- 3) Continuação dos trabalhos em 2008 e 2009: na XIII Cúpula das Mercocidades realizada em Canelones, Argentina, em 2007 decidiu-se trabalhar com os eixos de construção da cidadania regional (protagonismo das cidades para aproximar o bloco regional das pessoas), reforço da institucionalidade da Rede e posicionamento da mesma como ator protagonista focando em comunicação interna (MERCOCIDADES, 2009);
- 4) Retrospecto da agenda das Mercocidades até 2010:

As temáticas da agenda das Mercocidades nos últimos anos focaram-se em impulsionar a participação dos governos locais no desenvolvimento de políticas promotoras da integração produtiva regional e do desenvolvimento econômico local, da cidadania regional, dos direitos humanos, da integração fronteiriça, da inclusão social e da luta contra a pobreza, da igualdade de gênero, da cooperação descentralizada, dos ODM's [Objetivos de Desenvolvimento do Milênio], das mudanças climáticas e do desenvolvimento sustentável, da mobilidade urbana e segurança pública, da juventude e educação, assim como do esporte e recreação, da descentralização e participação cidadã, entre outras. Todavia, as temáticas de maior atenção e desenvolvimento foram aquelas reconhecidas como prioritárias pelas Mercocidades, foram lideradas por governos locais, os quais desde sua gestão das políticas locais lograram obter uma projeção e uma incidência na agenda regional. São elas: capacitação, direitos humanos, igualdade de gênero, ambiente e desenvolvimento sustentável, integração produtiva regional, cidadania regional, cultura e desenvolvimento econômico local (MERCOCIDADES, 2010, p. 51, tradução nossa)

- 5) No primeiro Informe Conjunto entre a Secretaria Executiva (SE) e a STPM, a agenda de Belo Horizonte caracterizou-se pelos seguintes pontos: a) saúde financeira da Rede, vis a vis um trabalho pormenorizado de acompanhamento do pagamento das anuidades, e um compromisso criterioso de utilização dos recursos; b) planejamento estratégico da Rede, talvez esta a principal contribuição, já que os desafios principais estão relacionados a foco, governança e monitoramento dos resultados obtidos e; c) Relação da Rede com o FCCR, na qualidade de Coordenadora do Comitê de Municípios (COMUM), no intuito de



- migrar a agenda do Fórum excessivamente declaratória, para uma agenda de conteúdo e trabalho (MERCOCIDADES, 2011);
- 6) Formação de uma “Planificação Estratégica” em 2011: fortalecimento da Rede (gestão, personalidade jurídica e atualização dos membros), aprofundamento do espaço consolidando êxitos para o futuro e ampliação das Mercocidades alcançando diferentes níveis de governo da região. Também na Planificação e no mesmo ano, destaca-se que a Rede passou a pautar sua agenda em torno dos temas de integração produtiva (economia solidária, cooperativismo, foco nas pequenas e médias empresas, competitividade e inovação), integração fronteira (livre circulação nas áreas fronteiriças, cooperação em serviços básicos de saúde) e cidadania regional (garantia de direitos sociais) (MERCOCIDADES, 2011; 2012). Essa representa as temáticas também desenvolvidas no FCCR, sendo possível afirmar que houve convergência nos moldes de trabalho de ambas instituições;
  - 7) Novos temas do momento: com as futuras realizações da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 21/UNFCCC) e da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, em 2015 tais temas foram pautados na agenda das Mercocidades (2015).

Para os anos de 2015 e 2016, a Rede manteve o foco em cinco eixos primordiais, alguns já citados anteriormente: integração produtiva, sustentabilidade, inclusão social, cidadania regional e cooperação internacional/comunicação (MERCOCIDADES, 2016). Conclui-se que os temas são extremamente variados, mas vão ao encontro de uma perspectiva sempre defendida pela instituição, qual seja acobertar uma integração para além da esfera estritamente comercial e econômica. No quesito cooperação e comunicação, ela buscou estabelecer parcerias com instituições externas, mormente da Europa, podendo ser incluídos o Comitê de Regiões e as Eurocidades, bem como com instâncias do próprio Mercosul, dentre as quais podemos citar o Parlasul, as Cúpulas Sociais, o FCCR, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) e o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos.



Tal pluralidade pode ser justificada pelo grau de autonomia de trabalho desenvolvida pela Rede ao longo do seu histórico, pautando seu próprio debate, realizando as cúpulas e estimulando a cooperação descentralizada pública entre as cidades, representando um conjunto de relações mútuas realizadas por governos locais e regionais (MALÉ, 2006, p. 03). De fato, essa é uma marca da Rede que deve aqui ser registrada, conforme afirma Gilberto Rodrigues, professor de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC):

Mercocidades é um balão de oxigênio permanente para o Mercosul. Mesmo que um chanceler decreta que o Mercosul morreu, ele nunca vai morrer por conta das Mercocidades. [...] Por conta da Rede ter entrado em uma agenda... isso se dá completamente à margem do Mercosul e do FCCR...você não vê o bloco falando sobre segurança cidadã. Enquanto que as Mercocidades incorporaram uma agenda muito forte do BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento], do Banco Mundial e da própria OEA [Organização dos Estados Americanos]. [...] As Mercocidades se sentem autônomas, porque elas vão continuar existindo. (informação verbal)<sup>4</sup>

Uma possível explicação dessa relativa desvinculação formal da Rede para com as esferas centrais advém de Graziela Vital (2016), autora que pauta a premissa do perfil de atuação do gestor local enquanto variável para descobrir o nível do que denomina de “relação externa subnacional”. Dito de outro modo e com um estudo de caso realizado na Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo (SMRIF/SP), observou-se que governos de centro-esquerda priorizam a integração regional, enquanto gestores públicos de direita privilegiam o desenvolvimento econômico local. Como as Mercocidades foram criadas em 1995 com a ideia de se contrapor à ótica da época e aglutinando políticas progressistas, essa parece ser uma constante em seu histórico de defesa e de busca por identidade regional. A Rede questionou a agenda do Mercosul e surgiu como esfera política capaz de influenciar os governos nacionais da região (DESSOTTI, 2011).

Ainda tratando sobre o aparato institucional e de movimento histórico da Rede, Jorge Rodriguez, Coordenador da STPM, nos diz:

Em 1995 se cria o Escritório de Relações Internacionais em Montevideu... e nesse mesmo ano em novembro se funda a Rede Mercocidades. Ela tem uma peculiaridade: não tem burocracia própria. Toda a burocracia da Rede é burocracia dos governos locais e a Prefeitura de Montevideu tem a responsabilidade de cuidar de algumas

<sup>4</sup> Entrevista concedida no dia 07 de agosto de 2017 em São Bernardo, Brasil. Áudio original disponível.



instâncias da Rede, incluindo a Secretaria Técnica. [...] Ter um olhar sobre o Mercosul implica debates e contemplar o olhar de todos e ter um consenso mínimo custa trabalho, mas [a Secretaria Técnica] tenta manter uma certa identidade regional com valores compartilhados. [...] A Rede é uma associação voluntária de governos locais com 317 membros... Quando se cria a Rede, todos os governos locais eram de signos políticos distintos dos governos nacionais, era um espaço de integração regional com incidência política e visibilidade... Os governos locais tinham visão integracionista como destino comum da região. (informação verbal)<sup>5</sup>

Com base nas informações adquiridas nas entrevistas supramencionadas, vê-se que as Mercocidades conseguiram defender uma cultura democrática regional, favorecer a participação dos municípios na escala do bloco e estabelecer políticas cooperativas com viés social (VENTURA; FONSECA, 2012). Como ponto a ser destacado, tanto em termos de agenda quanto de histórico, as Mercocidades se diferenciam em partes da própria construção do Mercosul. É nítido a busca por uma cultura política subnacional pautada no poder local sem a interferência ou participação direta de outros níveis governamentais, seja na busca pelo desenvolvimento de temáticas mais próximas aos cidadãos – perspectiva social – ou seja pelas reiteradas tentativas de ganhar respaldo institucional via região, mas sem perder sua marca de autonomia decisória e desburocratização.

Entretanto, não há como analisar os desdobramentos da Rede sem avaliar o contexto internacional, algo que inclusive é esboçado nos Informes de Gestão da SE e da STPM. No último desses documentos publicado em 2016, período em que São Paulo assumiu a gestão, contextualiza-se o Mercosul como momento de “encruzilhada”, uma vez que o bloco entrou em estado de inatividade ou paralisia institucional (MERCOCIDADES, 2016). Direta ou indiretamente isso acaba influenciando o trabalho das Mercocidades, algo que é corroborado pelas palavras de Daniel Rosano, Ex Diretor Geral de Integração Regional do Município de Quilmes e ex Secretário Alternado da Representação Argentina no FCCR:

Atitude. Havia uma ‘atitude pró Mercosul’ e ‘pró-integração’ [nas décadas de 1990 e 2000]. Atitude é uma palavra que eu não vejo muito agora depois das mudanças políticas na Argentina, no Brasil... [...]. A vontade política tem que ser expressa em atos protocolares, formais,

<sup>5</sup> Entrevista concedida no dia 01 de dezembro de 2016 em Montevideu, Uruguai. Áudio original em espanhol disponível.



solenes. Atos. Você não vê isso também no aniversário de 25 anos do Mercosul. [...] É a realidade. (informação verbal)<sup>6</sup>

Os fatores de ordem externa e internacional, bem como regionais, devem aqui ser considerados como impactantes da atuação subnacional no Mercosul. Conforme aponta Mercedes Botto (2017), o bloco atravessa sua crise mais aguda pela falta de complementação política entre os países, ausência de supranacionalidade e resistência governamental em delegar determinadas funções a outras instâncias regionais. Podemos incluir nessa miríade também as instâncias locais, que, mesmo buscando e promovendo uma inteiração mais direta e autônoma, acabam sofrendo impactos adjacentes.

Sabendo dos desdobramentos históricos políticos e da agenda das Mercocidades pautados sobremaneira nos movimentos mais progressistas e nas agendas sociais, o atual panorama da região não gera perspectivas frutíferas a elas. Isso porque o discurso de “relançar o Mercosul” ou “repensar uma zona de livre comércio” (BOTTO, 2017, p. 172) vai de encontro com a dinâmica de “institucionalização social” (MENDICOA, 2016) colocada em voga na década de 2000. O relativo retrocesso nos pontos que caracterizavam essa década – reforma institucional; complementação produtiva intersetorial e desenvolvimento de projeto de infraestrutura; e articulação educacional, programas sociais e trabalhistas – impacta os diversos atores do Cone Sul, incluindo as cidades.

Por fim e não menos importante, salientamos que as Mercocidades possuem problemas graves de ordem interna que estão sendo dirimidos com o passar do tempo. A título de ilustração, mesmo com um balanço financeiro positivo nos anos recentes e com um aumento escalonar no número de membros participantes, a porcentagem de cidades que realizam o pagamento anual das cotas para despesas da Rede é considerada baixa e muitas vezes não alcança o patamar de 30% estipulado como satisfatório pela instituição, conforme ilustrado na Figura 2:

---

<sup>6</sup> Entrevista concedida no dia 14 de novembro de 2016 em Quilmes, Argentina. Áudio original disponível.

**Figura 2 – Quadro de prestações e cotas**

| Período   | SE             | Prestações | Membros  | Cobrança |
|-----------|----------------|------------|----------|----------|
| 1995-1996 | Assunção       |            | 12       | 0 %      |
| 1996-1997 | Porto Alegre   |            | 21       | 0 %      |
| 1997-1998 | Córdoba        | 16         | 33       | 48 %     |
| 1998-1999 | Montevideu     | 9          | 46       | 20 %     |
| 1999-2000 | Belo Horizonte | 19         | 65       | 29 %     |
| 2000-2001 | Rosário        | 27         | 78       | 35 %     |
| 2001-2002 | Valparaíso     | 19         | 85       | 22 %     |
| 2002-2003 | Assunção       | 30         | 97       | 31 %     |
| 2003-2004 | Montevideu     | 38         | 123      | 31 %     |
| 2004-2005 | Buenos Aires   | 51         | 138      | 37 %     |
| 2005-2006 | Santo André    | 65         | 161      | 40 %     |
| 2006-2007 | Morón          | 61         | 181      | 34 %     |
| 2008-2009 | Canelones      | 72         | 196      | 37 %     |
| 2009-2010 | Rosário        | 38         | 213      | 18 %     |
| 2010-2011 | Belo Horizonte | 48         | 230      | 21 %     |
| 2011-2012 | Montevideu     | 13         | 261      | 5 %      |
| 2012-2013 | Quilmes        | 35         | 272      | 13 %     |
| 2013-2014 | Porto Alegre   | 36         | 283      | 13 %     |
| 2014-2015 | Rosário        | 28         | 293      | 10 %     |
|           | Presidência    |            |          |          |
| 2015-2016 | São Paulo      | 37         | 303      | 12 %     |
|           |                | 36         | Promédio | 25 %     |

Fonte: Mercocidades (2016, p. 156)

Isso abre margem para outras análises de cunho analítico, como verificar a participação dos municípios da Rede de acordo com o pagamento das cotas e seus orçamentos, que podem ser abrangidos em estudos futuros para verificar divergências hierárquicas em uma instituição que, em tese, preza pela horizontalidade. O foco aqui foi demonstrar como as Mercocidades vêm pautando seus interesses políticos e temáticos ao longo dos anos e como a atual conjuntura pode gerar certos revezes. A “estagnação subnacional” será retomada quando do debate nas considerações finais, passando agora à análise do FCCR.

### ***FCCR: o Foro de diálogo (e participação) subnacional do Mercosul***

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), também conhecido por Foro Consultivo de Cidades e Regiões, foi formalmente criado através da Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2004 (MERCOSUL, 2004), mas só foi instalado e passou a funcionar em 2007 quando, em janeiro na XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, firmou-se a “Carta do Rio”, na qual



representantes governamentais locais e nacionais estabeleceram o compromisso de trabalhar pela consolidação do bloco através da ação conjunta entre governos locais, nacionais e regional.

Coube formalmente ao Foro ser o órgão de representação dos governos locais dos Estados membros do Mercosul, adquirindo *status* de instituição plena no ano supracitado, algo que já denota diferença frente às Mercocidades. Como estímulos para sua criação, podemos mencionar dois: as próprias Mercocidades, que pautaram muitos debates em torno da presença institucional subnacional no entorno regional, e/ou o governo brasileiro na figura da Presidência da República. Os trechos abaixo de Kjeld Jakobsen, Secretário de Relações Internacionais da Prefeitura de São Paulo (2003-2004) e Secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores (1994-2003), e de Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (2003-2007) e Coordenador brasileiro do FCCR (2005-2007), demonstram respectivamente tais visões distintas:

Quem reivindicou a criação do FCCR foi a Rede Mercocidades encabeçada por Buenos Aires, Montevideu, Belo Horizonte...os grandes protagonistas foram Rosário, esse núcleo. Quem colocou obstáculos, por incrível que pareça, para o Foro ser criado foi o governo brasileiro. Porque a Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) insistia que deveria ser um Foro de Estados e Municípios. [...] Houve uma pressão muito grande no sentido de segurar a criação por parte da SAF enquanto não se fizesse algo conjunto... As cidades defendiam a criação do Foro. (informação verbal)<sup>7</sup>

O FCCR foi uma iniciativa brasileira através da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR) no momento em que exerci a função de subchefe... quando o presidente Lula foi eleito em janeiro de 2003 há um redesenho da Presidência da República, os assuntos parlamentares e federativos ficam na Casa Civil [...] Em 2004, no início das minhas funções, assumi o cargo de coordenação brasileiro da REMI [Reunião Especializada de Municípios e Intendências]... Quando cheguei na SAF/PR já tinha uma militância na matéria, nos cinco anos anteriores exerci cargo no Partido dos Trabalhadores [PT] e acompanhei os governos no sentido de sistematizar nossas políticas públicas e desenvolver novas frentes, dentre as quais havia a cooperação internacional... Eu já tinha intimidade com a agenda internacional subnacional [...] (informação verbal)<sup>8</sup>

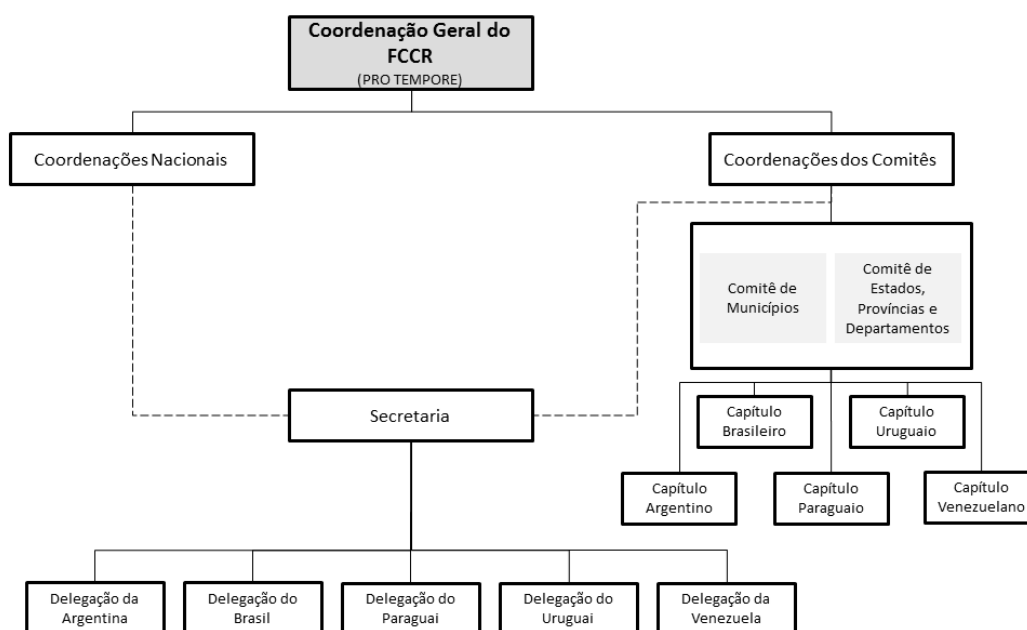
<sup>7</sup> Entrevista concedida no dia 27 de maio de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.

<sup>8</sup> Entrevista concedida no dia 19 de maio de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.



No período de sua criação houve um imbróglio a respeito de quais níveis de governo o FCCR representaria, ora sendo defendido somente a participação de cidades, ora sendo reivindicado a inclusão de estados, províncias e departamentos. Deste modo: “O processo de constituição do FCCR [...] foi marcado tanto pela reivindicação municipalista da Mercocidades quanto pelo empenho dos governos centrais da Argentina e do Brasil em inserir os estados e províncias no Foro.” (MEDEIROS; FROIO; SADECK, 2017 p. 143). Ao final concluiu-se que ele funcionaria com base em dois comitês diferenciando tais entidades, além das Coordenações Nacionais, conforme pode ser observado na Figura 3:

**Figura 3 – Organograma do FCCR**



Fonte: Junqueira (2014, p. 168)

Considerando o histórico de atuação dos seus dez anos de funcionamento, o Comitê de Municípios (COMUM) apresenta uma atividade bem mais efetiva se comparado com o Comitê de Governadores, sendo a principal explicação o fato das Mercocidades serem as coordenadoras daquele. De fato, uma marca registrada na atuação subnacional mercosulina é o trabalho conjunto e mútuo entre os dois órgãos, embora com institucionalizações diferenciadas.





No que tange à agenda do FCCR, também observamos divergências quanto à sua formação. Para Nicolás Canessa (2016), por exemplo, seus temas correspondem à agenda do Mercosul, o que gera dificuldades considerando a rotação semestral das presidências, sendo opinião generalizada tal agenda não ser correspondente aos interesses dos governos locais. Já Nahuel Oddone, ex Consultor de Projetos da União Ibero-americana de Municipalistas (UIM) e ex Diretor de Cooperação Internacional do Município de Monte Caseros na Província de Corrientes, Argentina, nos diz que:

Creio que a primeira área natural de projeção paradiplomática é a região, sempre. O espaço regional é onde começam as atividades dos governos locais. [...] Ainda estamos subestimando a paradiplomacia, ela não é um fim, mas sim um meio para os atores subnacionais alcançarem fins. É um instrumento. [...] A integração regional deve basear-se nos múltiplos níveis... No geral quando participei de alguma reunião, havia bastante acordo sobre a agenda e a proposta havia surgido do âmbito subnacional, a exemplo, salvo engano, da integração fronteiriça. Havia um respeito às propostas subnacionais. (informação verbal)<sup>9</sup>

Assim, similarmente às Mercocidades, as temáticas do FCCR foram se baseando em eixos centrais de ação ao redor de três Planos de Ação elaborados ao longo do tempo para os biênios 2013-2014, 2015-2016 e 2017-2018. No caso do primeiro finalizado em dezembro de 2012 (FCCR, 2012), havendo manutenção dos temas nos posteriores, temos o seguinte:

- 1. Relacionamento e Cooperação:** Promover a articulação e a celebração de acordos e convênios entre as cidades e os governos estaduais/provinciais dos países do MERCOSUL, em diversos aspectos como: político, econômico, infraestrutura e acadêmico-científico, visando o fortalecimento institucional do FCCR
- 2. Cidadania Regional:** Valorizar a identidade regional, ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social de cidadãos (ãs) do Mercosul por meio da elaboração de políticas públicas comuns de Saúde, Educação, Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Segurança Cidadã e Promoção da Equidade.
- 3. 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.
- 4. Integração Fronteiriça:** Fortalecer a integração regional na zona fronteiriça por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais.

<sup>9</sup> Entrevista concedida no dia 14 de dezembro de 2016 em Buenos Aires, Argentina. Áudio original em espanhol disponível.



O FCCR trouxe ao debate temas que tentavam convergir tanto os interesses nacionais, principalmente do Brasil e da Argentina, quanto dos atores subnacionais, mormente presentes nas Mercocidades. Ele conseguiu, de certa forma, consolidar uma agenda unitária, mas com baixíssima efetividade. Ao longo de dez anos e considerando as atas de reuniões, destacam-se a elaboração do Projeto “Governança Fronteiriça: fortalecimento das capacidades dos governos departamentais e locais do Mercosul” com a Agência Espanhola para Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID) e as articulações com os Subgrupos de Trabalho 14 e 18 do Mercosul correspondentes à integração produtiva e integração fronteiriça, respectivamente (FCCR, 2010, 2017).

Retomando a questão da baixa efetividade, o recente estudo de Marcelo Medeiros, Liliana Fróio e Bruno Sadeck (2017) demonstra em números essa afirmação. Considerando ações planejadas, executadas, em execução e paralisadas desde a criação do primeiro Plano de Ação do órgão, é possível afirmar, a partir dos dados, que foram delineadas 52 ações, sendo que 35 encontravam-se estagnadas, resultando somente em 33% de efetivação de propostas e projetos. Ainda assim, nunca houve apreciação por parte do Grupo Mercado Comum (GMC) das recomendações do FCCR, sendo debatidas nas reuniões, mas não sabendo ao certo se realmente foram encaminhadas às instâncias superiores.

Um dos grandes debates em torno do FCCR é sobre sua posição institucional consultiva, ou seja, sem poderes decisórios. Por isso, ao longo dos anos, o Foro foi se concretizando muito mais como arena de diálogo do que efetivamente de participação subnacional no Mercosul. De ponto positivo vale dizer que ele substituiu a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) criada em 2001, que atuou de maneira burocrática sem articulação prática. Por parte dos governos subnacionais, esperava-se um maior respaldo do FCCR perante o processo decisório mercosulino. Entretanto, a lógica intergovernamental angariada na centralização política, fiscal e de recursos por parte dos governos nacionais acabou por ser a regra também nessa dimensão. Mesmo com descentralizações crescentes, as competências subnacionais



continuaram a ser limitadas e de baixa autonomia (GASOL VARELA; IGLESIAS, 2010).

Tendo em vista tais limitações, é importante verificar o patamar atual de existência do FCCR. Como estímulos ao debate, as falas de Maria Claudia Pantoja, ex Assessora da Subsecretaria de Relações Institucionais do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina (SUINS/MRECIC) denotam a esfera conjuntural:

O FCCR está desarmado, é um tema muito complexo e delicado sobretudo nesse momento atual. Este ano [2016] não houve nenhuma atividade dele, nem revisão do Plano de Ação. Na prática não houve reunião. [...] Isso acontece na Argentina, mas creio que nos outros países também. Não houve comunicação oficial do Mercosul sobre isso, não sei quem são os atuais coordenadores [do FCCR]. A integração não está morta, há uma crise com base na conjuntura política da região e vai passar. O mais importante do Foro foi criar consciência entre os atores subnacionais de que a internacionalização é importante. (informação verbal)<sup>10</sup>

De fato 2016 foi um ano atípico para o Mercosul e o FCCR, em particular, tendo realizado somente uma reunião em Montevideu, no Uruguai, no início do ano (FCCR, 2016). Recentemente, em junho de 2017, a instância voltou a se reunir, desta vez em Buenos Aires, na Argentina, e a agenda da reunião pareceu seguir os antigos rumos do Foro, ora debatendo-se mudanças climáticas, acompanhando os trabalhos dos Subgrupos de Trabalho 14 e 18 e ora esboçando um novo Plano de Ação para 2017 e 2018 (FCCR, 2017).

É evidente verificar que as mudanças de ordem regional afetam o funcionamento do Foro, mas sua letargia já é verificada nos últimos anos pelo relativo esvaziamento da instituição. Isso é explicado por alguns pontos:

- 1) Os Capítulos Nacionais – e não Subnacionais – do FCCR são coordenados por diferentes níveis de governo do Poder Executivo de cada país (ODDONE, 2012). Nos casos do Brasil e da Argentina são a SAF/PR e a SUINS/MRECIC, por exemplo, demonstrando certa hierarquia e controle das ações;

<sup>10</sup> Entrevista concedida no dia 15 de dezembro de 2016 em Buenos Aires, Argentina. Áudio original em espanhol disponível.



- 2) As proposições do FCCR têm “caráter não-vinculativo” (YAHN FILHO, 2009), ou seja, o GMC não tem nem mesmo a obrigação de consultar a organização antes de propor políticas destinadas aos atores locais;
- 3) Os membros de cada Capítulo Nacional do FCCR são eleitos localmente, mas selecionados pelos governos centrais (OROÑO, 2009). Nesse caso, por exemplo, as Mercocidades não podem escolher ou indicar possíveis cidades membros;
- 4) O Foro possui apenas dois comitês, um de municípios (COMUM) e outro de governadores. Este último, no caso, nunca se organizou plenamente e nem estruturou atividades permanentes via FCCR;
- 5) As reuniões do Foro demandam por vezes um alto custo financeiro e, conseqüentemente, político para determinados atores subnacionais que precisam justificar a utilização de gastos públicos orçamentários para despesas com diárias e deslocamentos de gestores e técnicos;
- 6) O Foro não conseguiu alavancar seu reconhecimento, difundir e gerir suas informações internas pela carência de uma instância técnica em seu organograma. Se por um lado as Mercocidades possuem a STPM, o FCCR desconhece tal iniciativa na prática;
- 7) Desde o início das atividades do FCCR em 2007 vê-se uma presença mais ativa por parte do Brasil e da Argentina nas reuniões. Por serem “sócios menores”, Paraguai e Uruguai, por exemplo, não conseguiram levar adiante a agenda da instituição e, atrelado à periodicidade curta de apenas seis meses da presidência pro-tempore mercosulina, projetos e ações práticas não conseguem ser efetivados em sua grande maioria.

De mais emblemático podemos afirmar que, mesmo sendo uma organização de representação subnacional, o FCCR tem servido somente como uma área legítima de debate e não de eficácia de projetos empíricos. Deve-se salientar que ele representa uma iniciativa incipiente, ainda recém pensada em nossa região e o fato de ser um ambiente de voz perante as instâncias centrais é um ponto positivo a ser levado em consideração. Contudo, se colocarmos em uma balança os prós e contras, até o presente momento verificaremos que o FCCR apresenta problemas de grandes dimensões. Para ilustrar, Rodrigo Perpétuo, Secretário Municipal de Relações Internacionais da Prefeitura de Belo



Horizonte (2005-2015), Chefe da Assessoria de Relações Internacionais do Governo de Minas Gerais (2015-2016), Secretário Executivo para a América Latina do ICLEI (Governos Locais pela Sustentabilidade), afirma o seguinte:

O Foro nasce com as coordenações nacionais, então é um fórum de prefeitos e governadores coordenado pela burocracia nacional, a não ser no Uruguai com o Congresso de Intendentes. [...] Não eram os prefeitos e os governadores que pautavam aquele espaço... A instância de governança prevê um capítulo nacional, mas também dois comitês em pé de igualdade que não tiveram o reconhecimento devido. Na hora que você ia na reunião não tinha nem placa do Coordenador de Municípios. [...] Houve a tentativa do governo brasileiro de tentar fazer um planejamento estratégico do Foro talvez em uma miopia tremenda em relação à natureza da Foro... a partir disso ele começou a definhir porque não fez sentido, foi um negócio meio forçado...a rotatividade é muito alta [da presidência pró-tempore do Mercosul]... era uma agenda que vinha com vigor no Brasil e depois perdia força. Ficou um Foro errático, sem bandeira, sem agenda, com reuniões acontecendo a cada seis meses levando a lugar nenhum. (informação verbal)<sup>11</sup>

A explicação para os sucessivos insucessos do FCCR é, em realidade, um conjunto de fatores. Por parte dos governos nacionais, há uma visão de controle político e de relativa secundarização da agenda subnacional, algo muito evidente e peculiar considerando o histórico político dos países da região. Do outro, os atores subnacionais – e aqui incluem-se todos, desde cidades até estados, províncias e departamentos – precisam entender que o Foro é um espaço que precisa ser construído, demanda esforço político e não termina em si mesmo. Reitera-se o papel primordial que a Rede Mercocidades teve e tem nesse sentido, trabalhando junto à coordenação do COMUM. Todavia, em definitivo, sendo o FCCR uma instância atrelada formalmente ao Mercosul, acabará sofrendo os impactos negativos da esfera regional. Se hoje fala-se em “crise do Mercosul”, resulta desse processo a “estagnação subnacional” no bloco.

## CONCLUSÕES

A análise do FCCR e de sua atuação na integração expôs de forma clara muitos dos aspectos apontados na primeira parte deste artigo, quando discutimos a institucionalização do Mercosul. A proposta governamental de incorporar a agenda dos governos subnacionais no projeto integracionista e de

<sup>11</sup> Entrevista concedida no dia 18 de abril de 2017 em São Paulo, Brasil. Áudio original disponível.



formalizar a sua participação estava vinculada ao projeto de relançamento de todo o processo, dentro de uma nova perspectiva que enfatizava nos seus discursos a defesa do aprofundamento, da ampliação e da democratização da integração como objetivos centrais da política externa dos países.

Contudo, esse redirecionamento da integração não foi acompanhado por uma mudança nos princípios que caracterizam esse processo, não modificando a lógica estritamente intergovernamental do Mercosul e nem ampliando a participação nos processos decisórios da integração. Desta forma, apesar da ampliação institucional promovida, o projeto continuou subordinado aos interesses governamentais nacionais.

Dentro de uma perspectiva construtivista, esta continuidade da lógica intergovernamental impossibilita que o processo de integração se consolide porque isso exigiria alterações nos comportamentos e interesses dos atores, deslocando-se de lógicas nacionais para as regionais. Para que esses interesses regionais possam emergir é preciso que os atores desenvolvam expectativas positivas em relação ao processo de integração e que possam identificar neste as competências necessárias para atendê-las (WENDT, 1992; HAAS, 2004).

Além disso, as experiências concretas são importantes para reforçar essas expectativas e internalizar novos valores ou significados coletivos (WENDT, 1992), uma vez que as estruturas que orientam a formação dessas novas identidades é uma construção intersubjetiva, que segue uma lógica cíclica de ação, interpretação e reação. Essa perspectiva baseia-se na ideia de que a emergência de novos comportamentos e interesses pressupõe mudanças nas práticas.

No caso do Mercosul, demonstramos que essas mudanças não ocorreram de fato. As alterações realizadas foram no sentido de ampliação, mas não de aprofundamento. Permitir uma maior participação na integração foi um passo importante, inclusive para mobilizar setores da sociedade e do Estado que se encontravam à margem do processo. Mas a falta de capacidade de intervir nas decisões mostrou-se um elemento de desestímulo a essa participação, algo que evidencia em muitos casos a maior eficácia das Mercocidades em comparação ao próprio FCCR.



Finalmente, chamamos a atenção para o fato de que a falta de autonomia do Mercosul é um impedimento importante para a consolidação e o aprofundamento desde processo de integração. A dependência da vontade política dos governos de ocasião provoca instabilidade e crises, aumentando expectativas negativas nos participantes. Essa questão mostra-se particularmente verdadeira na atualidade, quando mudanças políticas na Argentina e Brasil apontam para um retrocesso no processo de integração, com o desmonte e esvaziamento de estruturas criadas durante o período anterior.

Nesta nova conjuntura política, os espaços para a participação dos governos subnacionais na integração parecem mais restritos e desinteressantes, pois verifica-se que os espaços mais adequados para apresentar suas demandas e pressionar as decisões são os nacionais. Isso não representa o fim das articulações regionais, mas poderá impulsionar um maior desinteresse pela agenda regional.

## REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. *Teoría de la Integración Económica*. Hispano-Americano, Ciudad de México, 1980.

BOTTO, Mercedes. El Mercosur y su crisis: análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración regional sudamericana. *Estado & Comunes*, n. 5, v. 2, julio-diciembre, Quito-Ecuador, pp. 155-176, 2017.

CANESSA, Nicolás. *Resumen del Foro Consultivo de Ciudades, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR)*. Informe de la Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación (U.RR.II.CI) del Congreso de Intendentes. Montevideo, Uruguay, 2016.

DESSOTTI, Fabiana Rita. *Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades*. 2011. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2011.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local? Imperatriz*, MA: Ed. Ética, 2016.

DRI, Clarissa. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: Quais perspectivas para o Mercosul? *Novos Estudos Jurídicos*, v.14, n.1. 2009, p. 169-184.

\_\_\_\_\_. "Limits of Institutional Mimesis of the European Union: The case of the Mercosur Parliament". *Latin American Policy*, 1, no.1. 2010, p. 52-74.

\_\_\_\_\_; PAIVA, Maria Eduarda. "Parlasul, um novo ator no processo decisório do Mercosul?" *Anais da 36ª ANPOCS*. Outubro, 2012.

FCCR – FORO CONSULTIVO DE MUNICÍPIOS, ESTADOS FEDERADOS, PROVÍNCIAS E DEPARTAMENTOS DO MERCOSUL (FCCR). *Ata da XXI Reunião*



*Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 02 de agosto de 2010.* San Juan, Argentina, 2010.

\_\_\_\_\_. *Ata da XLVIII Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 04 de fevereiro de 2016.* Montevideu, Uruguai, 2016.

\_\_\_\_\_. *Ata da XLIX Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada no dia 21 de junho de 2017.* Buenos Aires, Argentina, 2017.

\_\_\_\_\_. *Plano de Ação 2013/2014 para o Desenvolvimento das Atividades do FCCR. Ata da XXXIV Reunião Ordinária de Coordenadores Nacionais realizada nos dias 31 de outubro e 01 de novembro de 2012.* Porto Alegre, Brasil.

GASOL VARELA, Claudia Gabriela; IGLESIAS, Eduardo. *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional.* Reflexiones sobre el caso del Foro Consultivo de Municipalidades, Estados, Provincias y Departamentos del Mercosur 1 ed. Buenos Aires: Victor P. de Zavalia, 2010.

HURRELL, Andrew. "Regionalism in Theoretical Perspective". In: FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew. (eds.) *Regionalism in World Politics. Regional organization and international order.* Oxford: Oxford University Press, 2000. (p. 37 – 73)

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 Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

KEOHANE, Robert O. "Institutional Theory and the realist challenge after the Cold War" in BALDWIN, David A. (ed.) *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate.* New York: Columbia University Press, 1993.

KLEIMAN, Alberto. The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American sub-national governments. *Forum of Federations*, 2008. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kleiman.pdf>> Acesso em: 09 ago. 2017.

LUCIANO, Bruno T., MARIANO, Karina L. P., BRESSAN, Regiane N.. "Los parlamentos Regionales en la Integración de América del Sur: análisis de la percepción popular". *Revista Trimestral de Estudios Economía Latinoamericanos* 17, Taiwan: 2014, p 1-15.

MALAMUD, Carlos. "La crisis de la integración se juega en casa" *Nueva Sociedad*, n. 219. Jan/Fev, 2009, p. 97 – 112.

MALÉ, Jean-Pierre. *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Atores, Contenidos y Modelos.* In: 1ª Conferência Anual do Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatório de Cooperación Descentralizada, 2006.

MARIANO, Karina L. P.; LUCIANO, Bruno T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas para o Parlamento do Mercosul. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 42. Araraquara: UNESP, 2012, p. 41-77.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, v. 8 (2), 2017, pp. 139-151.

MENDICOA, Gloria Edel (Comp.). *Hacia una epistemología del sur.* La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración. Ensayos. 1 ed. Cidade Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial, 2016.





MERCOCIDADES. *Informe da Secretaria Executiva*. Período 1996-1997, Gestão de Porto Alegre, 1997.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva*. Período 2003-2004, Gestão de Montevideú, 2004.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva*. Período 2004-2005, Gestão de Buenos Aires, 2005.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2010-2011, Gestão de Belo Horizonte, 2011.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2011-2012, Gestão de Montevideú, 2012.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2014-2015, Gestão de Rosário, 2015.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2015-2016. Gestão de São Paulo, 2016.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2002-2003, Gestão de Assunção, 2003.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2008-2009, Gestão de Canelones, 2009.

\_\_\_\_\_. *Informe da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades*. Período 2009-2010, Gestão de Rosário, 2010.

\_\_\_\_\_. *Informe Público da II Cúpula das Mercocidades*. Período 1995-1996. Gestão de Assunção, 1996.

\_\_\_\_\_. *Organograma das Mercocidades*. Disponível em: <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2278>>. Acesso em: 07 ago. 2017.

MERCOSUL. Conselho do Mercado Comum. Decisão 41/04. *Criação do FCCR*. 2004.

ODDONE, Nahuel. Cooperación Transfronteriza en el Mercosur: una agenda que apenas empieza a construirse desde lo subnacional. *Eixo Atlântico – Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, n. 19, 2012, pp. 133-146.

OROÑO, Abel. La cuestión local en el Mercosur: Estado de situación, desafíos y temas para una nueva agenda. In: CAETANO, Gerardo (Coord.). *La reforma institucional del Mercosur*. Uruguai: Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. *Encontros e Desencontros*. O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*. Año1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 39-54.

VITAL, Graziela Cristina, *A institucionalização das relações externas subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto*. Tese de Doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

WENDT, Alexander. "Anarchy is what States make of it: The social construction of power politics" in *International Organization*, 46: 2. Cambridge: MIT Press, 1992. (p. 391 – 425)



YAHN FILHO, Armando Gallo. Integração regional e governos subnacionais: a construção de uma agenda para o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. *RECRIE*, v. 1, 2009, pp. 01-24.

**Recebido em 18 de agosto de 2017.  
Aprovado em 30 de novembro de 2017.**



## **A DIMENSÃO SOCIAL DA INTEGRAÇÃO MERCOSULINA: UMA ANÁLISE SOBRE O PROJETO MERCOSUL SOCIAL**

**ELIAS DAVID MORALES MARTINEZ**

Professor do Bacharelado em Relações Internacionais - Universidade Federal do ABC – UFABC e Doutor em Integração Regional pelo PROLAM/USP.

**JESSICA GOMES MACHADO**

Mestre em Relações Internacionais - Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.  
Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas - Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

**RESUMO:** O Mercado do Cone Sul (MERCOSUL) foi criado em 1991 como um acordo de base comercial, mas ultimamente tem evoluído para uma maior integração de cunho social. O presente artigo faz um balanço do Projeto Mercosul Social e avalia as conquistas que nessa área tem sido alcançadas. Assim, se evidencia a existência do aparato institucional do Mercosul Social apresentando quatro iniciativas devidamente analisadas: o “Programa Somos Mercosul”, as “Cúpulas Sociais”, o “Instituto do Mercosul” e o “Programa Mercosul Social e Participativo”. O estudo pretende afirmar que o projeto do Mercosul Social representa um amadurecimento da integração regional, indo além das questões meramente comerciais e, portanto, ele deve ser aprimorado, pois a participação social tem se tornado um instrumento de aproximação entre o bloco e a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Dimensão social, Projeto Mercosul Social, Sociedade Civil, Mercosul, Integração regional.

## **THE SOCIAL DIMENSION OF THE MERCOSUR INTEGRATION: AN ANALYSIS ABOUT THE MERCOSUR SOCIAL PROJECT**

**ABSTRACT:** The Common Market of the South (MERCOSUR) was created in 1991 as a commercial basis agreement, but recently evolved to a agreement focused in social coverage integration. This article affords an analysis of the Mercosur Social Project and evaluates the achievements in this area. Therefore, the existence of the institutional apparatus of the Mercosur Social is evinced by presenting four initiatives properly analyzed: “Somos Mercosul”, “Cúpulas Sociais”, “Instituto social do Mercosul” and “Programa Mercosul Social e Participativo”. This research claims to assert that the Mercosur Social Project represents a maturation of regional integration, overcoming the purely commercial issues, so yet that should be improved, because social participation has become a way of access between the bloc and the civil society.

**Keywords:** Social dimension, Social Mercosur Project, Civil Society, Mercosur, Regional Integration.



## LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN MERCOSURINA: UN ANÁLISIS DEL PROYECTO MERCOSUR SOCIAL

**RESUMEN:** El Mercado del Cono Sur (MERCOSUR) fue creado en 1991 como un acuerdo de base comercial, sin embargo, últimamente ha evolucionado hacia una mayor integración de cuño social. El presente artículo hace un balance del Proyecto Mercosur Social y evalúa las conquistas que en esa área han sido alcanzadas. Así, se evidencia la existencia del aparato institucional del Mercosur Social presentando cuatro iniciativas debidamente analizadas: el "Programa Somos Mercosur", las "Cumbres Sociales", el "Instituto del Mercosur" y el "Programa Mercosur Social y Participativo". El estudio pretende afirmar que el Proyecto Mercosur Social representa una madurez de la integración regional, más allá de las cuestiones meramente comerciales y, por lo tanto, debe ser mejorado, pues la participación social se ha convertido en un instrumento de acercamiento entre el bloque y la sociedad civil.

**Palabras clave:** Dimensión Social; Proyecto Mercosur Social; Sociedad Civil, Mercosur, Integración Regional

## LA DIMENSION SOCIALE DU MERCOSUR : UNE ANALYSE SUR LE PROJET MERCOSUR SOCIAL

**RESUME:** Le Marché Commun du Cône Sud (MERCOSUR) a été créé en 1991 sur la base d'un accord à but commercial, mais il a récemment évolué vers une plus grande intégration du domaine social. Le présent article fait un bilan du Projet Mercosur Social et évalue les conquêtes obtenues dans ce domaine. Ainsi, il met en exergue l'existence d'un cadre institutionnel du Mercosur Social en présentant quatre initiatives dûment analysées: Le "Programme Nous Sommes Mercosur", les "Sommets Sociaux", "L'Institut du Mercosur" et le "Programme Mercosur Social et Participatif". Cette étude prétend affirmer que le projet Mercosur Social représente une maturation de l'intégration régionale, qui va bien au-delà des sujets purement commerciaux et, de ce fait, il doit être amélioré, car la participation sociale devient un moyen de favoriser le rapprochement entre le Mercosur et la société civile.

**Mots-Clés :** Dimension Sociale, Mercosur Social et Participatif, Société Civile, Mercosur, l'intégration régionale

## INTRODUÇÃO

A integração sul-americana registrou importantes avanços nos últimos anos, e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) têm contribuído de forma decisiva para que tais progressos ocorram. Nesse sentido, é fundamental demonstrar as conquistas que advém em áreas não tradicionais e que vão além das questões comerciais e econômicas. Como prova disso, nos últimos anos, o Mercosul vem implementando uma intensa agenda na área social com o intuito de superar o déficit de participação popular existente no bloco.



O Mercosul tem se destacado atualmente pelo fato de se desempenhar como elemento importante na disseminação de programas e iniciativas baseadas no caráter social e participativo. Através destes empreendimentos, a sociedade civil ganha cada vez mais espaço na medida em que se torna ator relevante nos novos mecanismos de participação que surgem para equilibrar a baixa representatividade social.

As iniciativas sociais do Mercosul são fundamentais, pois, de um lado constroem uma nova agenda regional, focada na integração das políticas sociais, e de outro, adotam um método distinto de condução de políticas mais transparentes e de forma participativa. Assim sendo, este bloco, pretende cada vez mais estreitar a relação da sociedade civil na formulação dos seus interesses, abrindo espaço para políticas de cunho social e de forte impacto. Portanto, o Mercosul vai além dos acordos de comércio e pretende estabelecer um compromisso democrático baseado em iniciativas que abrem caminho para que a sociedade civil tenha voz direta na decisões regionais que tangem aos países que integram o grupo.

O Projeto do Mercosul Social e Participativo é a articulação política entre os governos, organizações e movimentos sociais interessados na abertura do bloco à democracia participativa. Nesse sentido, pretende-se através deste artigo, fazer um balanço desse empreendimento, através de uma sistematização das informações relevantes sobre as diversas iniciativas, e, assim, avaliar a situação das conquistas sociais do bloco. Interessante destacar que, a partir do ano 2001, começa uma percepção ao interior do bloco, apoiada pela vontade política dos governos progressistas, em lançar estratégias para interligar a parte comercial com a integração social do grupo.

Assim sendo, pretende-se discutir as iniciativas implementadas pelo bloco, como o “Somos Mercosul”, “Instituto Social do Mercosul”, “Cúpulas Sociais” e o “Programa Mercosul Social e Participativo”. Igualmente, busca-se esclarecer alguns pontos relevantes acerca do funcionamento destes órgãos de participação social, tendo em conta, além do funcionamento e efetividade, os objetivos com os quais foram desenhados atentando aos contextos em que tais programas emergiram.



## 1. UMA ANÁLISE SOBRE O ASPECTO SOCIAL NO MERCOSUL

O Mercosul foi criado logo no início da década de 1990 como um acordo de complementação comercial entre os países membros. No entanto, recentemente o bloco tem evoluído com mais força para uma integração econômica, política e social de forma equilibrada. Isto significa que os países da região tem decidido enfrentar os desafios que a globalização atual representa, através de uma maior aproximação entre os diferentes membros do processo integrador, mas com uma estratégia de implementação social (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007).

O Projeto do Mercosul Social<sup>1</sup> tem suas origens em 2001 a partir da Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social do Mercosul e Estados Associados (RAMDS). Considerada como espaço institucional para o intercâmbio de experiências e de coordenação política de desenvolvimento social entre os países membros e associados, esta reunião teve como objetivo fortalecer a incidência social na busca do combate à pobreza na América do Sul, como também, estabelecer uma estratégia para coordenar políticas sociais voltadas para a região na área de saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, e igualdade de gênero entre outros (*Idem*, p. 24).

Estas questões de cunho social foram inseridas no Mercosul desde a formação do Foro Consultivo Econômico Social, âmbito no qual ocorreu durante a década de 1990, se tornou o espaço de representação da sociedade civil no bloco. Mas é a partir de 2003, quando foram desenvolvidos programas de incidência nacional, tais como o “Somos Mercosul” que veio fortalecer a participação de organizações sociais nos diferentes encontros do processo integrador mercosulino.

Tendo em vista a necessidade da incorporação de temas para além do comercial, em 2006, em Brasília, os chefes dos Estados-Membros do bloco realizaram a primeira Cúpula Social, essas cúpulas são espaços de discussão e formulação de propostas de políticas públicas, onde há participação de

---

<sup>1</sup> Trata-se do aspecto eminentemente social do processo integrador mercosulino.



movimentos sociais (MARTINS, *et al.* 2011). Assim, o bloco multiplicou as discussões e reuniões voltadas para as temáticas sociais, aumentando suas políticas de alcance regional nas áreas de educação, saúde, cultura e outros assuntos relacionados com a sociedade civil.

Na medida em que eram incorporados os debates de cunho social, o bloco percebeu a necessidade de se preocupar com a criação de espaços institucionais para a participação popular. O Foro Consultivo Econômico e Social, por exemplo, faz parte da primeira geração de participação social do bloco, a segunda geração corresponde ao programa Somos Mercosul e as Cúpulas Sociais do Mercosul, que abriram passo para políticas públicas em áreas socialmente sensíveis, assim, o “déficit de participação social que caracterizou o Mercosul durante a primeira década da integração começou a ser superado” (MARTINS, *et al.* 2011, p. 138).

Foi assim que a agenda do Mercosul se voltou cada vez mais em direção a temas de desenvolvimento social, consolidando a emergência do programa ou projeto de tornar o Mercosul cada vez mais social e participativo (o que seria conhecido como o “Mercosul Social Participativo”). O lançamento da plataforma Somos Mercosul, a implementação das Cúpulas Sociais, o empreendimento do Instituto Social do Mercosul e o Programa Mercosul Social e Participativo foram as instancias institucionais que estruturaram o enfoque social que o processo de integração mercosulina tinha estabelecido para diversificar suas áreas de atuação para além da comercial.

Desde a criação desses mecanismos, o déficit da participação social começou ser superado, através da participação de movimentos sociais, de organizações de mulheres, de imigrantes, de programas de juventude, de trabalhadores, de pequenos empresários, de políticas de economia solidária. Essa aproximação entre Estado e sociedade civil produziu efeitos positivos para que os temas sociais ganhassem importância iniciando assim, um novo capítulo da integração regional como o surgimento do Mercosul Social e Participativo. (MARTINS, *et al.* 2011).

Dessa forma, percebe-se que o Mercosul deixa de ser um bloco meramente comercial e passa a colocar um progressivo protagonismo para a sociedade civil, se tornando a grande beneficiada do processo. Assim, a integração do Cone Sul



também demonstra uma gradual preocupação em afirmar um compromisso mais sólido na promoção dos Direitos Humanos. A proteção dos direitos fundamentais se vê fortalecida no surgimento de estratégias de cooperação contra a violência, discriminação sexual, racial e étnica e na defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Outras temáticas, também abordadas pelo Mercosul, são referentes à agricultura familiar, ao cooperativismo e à economia solidária. A saúde e o meio ambiente, igualmente são considerados temas de extrema importância. Outrossim, são contemplados, em relativa importância, a diversidade cultural, a comunicação social e as políticas locais de desenvolvimento, prezando pelo fortalecimento das políticas regionais que valorizem e respeitem a diversidade racial, étnica e de gênero, contribuindo assim, com um maior intercâmbio de experiências e de comunicação entre os países (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2008).

Interessante observar que no Tratado de Assunção que deu origem ao Mercosul, já existia um esboço para a criação de um espaço de diálogo com a sociedade civil. Apesar do Tratado não prever uma instância especificamente voltada para o desenvolvimento da dimensão social, podemos encontrar nele, uma breve referência ao aspecto social, logo no início do seu preâmbulo:

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes". Considerando **que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração, constitui condição fundamental para acelerar os seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social [...]** (TRATADO DE ASSUNÇÃO, 1991, p. 1)

Posteriormente, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto, foi possível uma flexibilização participativa dentro do bloco, criando os primeiros espaços institucionais de participação extra-executiva, como a Comissão Parlamentar Conjunta e como o Foro Consultivo Econômico Social, que pode ser definido como o órgão de representação dos setores econômicos e sociais (VÁZQUEZ, 2007).

Com o intuito de diminuir o déficit social do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico Social foi instituído no ano de 1995, tendo por objetivo inserir a





sociedade civil no processo integrador. Entretanto, o Foro se constituía apenas por um órgão consultivo e não dispunha de recursos humanos, materiais e econômicos para realizar trabalhos e reuniões (FREITAS, 2009, p. 236-240). Ainda, no mesmo ano, ocorreu a formação e articulação da Rede Mercocidades, tornando-se uma ferramenta social que aproximou o governo local aos órgãos decisórios do bloco. A principal função desta rede foi a de buscar uma maior inserção dos governos locais nas políticas do Mercosul, tornando a integração mais democrática, facilitando assim, que as demandas locais fossem mais rapidamente conhecidas (RANZAN, 2011).

Conforme visto, no início da experiência mercosulina, a dimensão social não desempenhava lugar de destaque. Algum tempo depois, foi repensando um esquema integracionista agregando a questão social. Draibe (2006) explicita que a partir de 2000, foram inseridos compromissos de justiça e igualdade na agenda do Mercosul, havendo um alargamento e utilização da complexidade dos objetivos da integração social.

Nessa mesma linha, em 2000, os presidentes dos Estados-partes do Mercosul, mais a Bolívia e o Chile, assinaram a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul, instruindo a:

**[...] Fortalecer o trabalho conjunto entre os seis países, assim como o intercâmbio de experiências e informações, a fim de contribuir para a superação de problemas sociais mais agudos que os afetam e para definir os temas ou áreas onde seja viável uma ação coordenada ou complementar para solucioná-los** (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007, p. 25).

Sendo assim, o documento deixa claro a necessidade de promoção e desenvolvimento de políticas em favor de uma melhor condição de vida para os cidadãos dos países do Mercosul. Essa Carta abriu o caminho para a institucionalização da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS), constituindo desse modo, um espaço com a função de proporcionar medidas para orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e gerar ações conjuntas para o fortalecimento social dos Estados Parte.



Iniciou-se, ao redor da RMADS, um ambiente de debates na busca de consensos e estratégias para lidar com o problema social do bloco. O conjunto de tais medidas adotadas foi chamado de Mercosul Social. A partir disso, e juntamente com outros órgãos do bloco, foram impulsionadas as ações fundamentais para atender o olhar social do Mercosul, tais como o “Programa Somos Mercosul”, as “Cúpulas Sociais”, o “Instituto Social do Mercosul” e o “Programa Mercosul Social e Participativo”, como pode ser observado no quadro 1 a seguir:

**Quadro 1 – Mecanismos Sociais do Mercosul**

| INICIATIVA                          | PAIS SEDE  | ANO  | ENFOQUE  | OBJETIVO   |
|-------------------------------------|--|------|--|--|
| <b>Programa Somos Mercosul</b>      | Uruguai  | 2005 | Superar o déficit de participação popular existente no Mercosul        | Desenvolver a cidadania no processo de integração regional, gerando espaços de debate para a sociedade civil e os governos |
| <b>Cúpula Social do Mercosul</b>    | Realizada no país que está sob a Presidência Pro Tempore do Mercosul | 2006 | Estimular a participação da sociedade civil                            | Construir uma agenda social e adotar métodos de decisões transparentes, participativas, legítimas e democráticas           |
| <b>Instituto Social do Mercosul</b> | Paraguai   | 2007 | Instância técnica permanente de pesquisa na área das políticas sociais | Promover o desenvolvimento humano integral, através de estratégias com o intuito de reforçar a dimensão social do bloco.   |



|   |        |      |  |  |
|---|--------|------|--|--|
| <b>Programa Mercosul Social e Participativo</b> | Brasil | 2008 | Diálogo entre o governo e a sociedade civil em torno da integração regional. | Promover a interlocução entre os Governos e as organizações da sociedade civil sobre políticas públicas para o Mercado do Cone Sul |
|---|--------|------|--|--|

Fonte: Elaboração própria com base em: Alemani, C. e Leandro, B. (2006); Mercosul, *et al.* (2012).

## 2. O PROGRAMA SOMOS MERCOSUL

O Programa Somos Mercosul foi lançado em 2005 pela presidência pró-tempore do Uruguai, antecedendo a I Cúpula Social do bloco. Essa iniciativa corresponde a um processo de criação de uma esfera pública regional, resultado do amadurecimento da cultura democrática dentro do processo mercosulino, com o intuito de superar o déficit de participação social que, até então, caracterizava a integração regional (MARTINS, *et al.* 2011).

Este programa nasceu com o objetivo de envolver a cidadania na integração regional, e favorecer a criação de espaços onde a sociedade civil e os governos possam debater a formulação de demandas e, participar dos processos decisórios do bloco. Os fundamentos que norteiam essa iniciativa são: 1) Democratização; 2) Esfera pública; 3) Transparência; 4) Controle social e 5) Supranacionalidade (*idem*, p. 139).

A iniciativa consiste em um conjunto de atividades e reuniões organizados, conjuntamente, pela presidência pro tempore e a sociedade civil. Igualmente, a iniciativa tem como preocupação a integração das cadeias produtivas, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas sociais, contando sempre com a participação proativa da sociedade civil (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007, p. 15).

Os objetivos deste programa foram divididos em três eixos principais: 1) fortalecer a sociedade civil do Mercosul e gerar cidadania; 2) ampliar a



democratização do Mercosul; 3) enfatizar os passos positivos do Mercosul. Portanto, através destes três eixos, o Estado mantém a posição central no processo de integração regional, mas visaria articular as posições entre os setores do poder executivo e parlamentar, com os movimentos sociais, nacionais e regionais, em prol de uma agenda positiva para a integração. Esta estratégia busca consolidar uma aliança entre os setores progressistas e os respectivos governos, na qual, se pretende fortalecer a política de democratizar o Mercosul, criando espaços para a sociedade civil e lideranças locais.

Na cidade de Córdoba, Argentina, em 2006 ocorreu o I Encontro por um Mercosul Produtivo e Social, no qual, as organizações sociais reuniram-se pela primeira vez nos marcos de um encontro presidencial e formularam as bases do programa. Através do apoio da Secretaria Geral da presidência da República do Brasil, durante a fase de preparação do evento, as organizações da sociedade tiveram acesso a informações de órgãos do governo federal que atuam no Mercosul, permitindo assim, uma dinâmica participativa, e de reflexão na cultura democrática e nos debates políticos (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007). Esse precedente também foi importante para que, em dezembro do mesmo ano, fosse convocada a I Cúpula Social do Mercosul, através do programa “Somos Mercosul”, que demonstrou ter capacidade de construir ferramentas de participação social e um acompanhamento mais abrangente e democrático nos processos de integração desenvolvidos pelo Mercosul.

### **3. CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL – CSM**

No intuito de suprir a necessidade de uma maior participação social nos mecanismos do Mercosul, foi criada a Cúpula Social do Mercosul em 2006. Interessante observar que a CSM foi vinculada à Cúpula de Chefes de Estado para que ambas cúpulas acontecessem paralelamente e estivessem diretamente



sob a coordenação do Estado-membro em função da presidência pro-tempore que acontece rotativamente entre os países partes (MARTINS, *et. al.* 2011).

As Cúpulas Sociais tem se inspirado nas experiências de participação social que já foram desenvolvidas, como por exemplo, o Orçamento Participativo e o Fórum Social Mundial. Sendo assim, boa parte desse conhecimento está focalizado na ideia comum de governabilidade social, que é o entendimento de que os movimentos sociais têm um papel presente na gestão, implementação e acompanhamento das políticas públicas.

Na primeira reunião da Cúpula, foi estabelecido em sua Declaração Final que os governos apoiassem e estimulassem a participação direta das organizações da sociedade civil em todos os subgrupos de trabalho e nas reuniões especializadas do Mercosul. Igualmente, para fortalecer a institucionalização e diálogo social dentro do Mercosul, foi incentivado a que os governos criassem mecanismos para incorporar tais organizações como observadoras nas reuniões do Grupo do Mercado Comum (GMC)<sup>2</sup> e do Conselho do Mercado Comum<sup>3</sup> (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007, p. 16).

Atualmente, setores como a organização da agricultura familiar, cooperativas, mulheres, pequenos e médios empresários, entre outros, contribuem para a elaboração das Cúpulas Sociais que são realizadas para regular a agenda oficial do bloco e representam um avanço na construção da agenda social e na adoção de um método de decisões mais transparentes, participativas e legítimas.

De acordo com Martins *et. al.* (2011), essas Cúpulas têm se transformado em espaços supranacionais de discussões e propostas de políticas públicas, nas quais se consolida a participação ativa dos representantes dos movimentos sociais, dos governos e dos diferentes órgãos do Mercosul. Estas Cúpulas tratam

---

<sup>2</sup> Órgão executivo cuja função é a de assistir o Conselho nas decisões de natureza executiva, adotando resoluções. Informações disponíveis em: <<http://www.urutagua.uem.br/03almeida.htm>> Acesso em 12 de maio de 2017.

<sup>3</sup> Órgão supremo do processo de integração, composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia, adota decisões. Informações disponíveis em: <<http://www.urutagua.uem.br/03almeida.htm>> Acesso em 12 de maio 2017.



temas regionais, valorizam a cidadania ativa e legitimadora do processo de integração, dão maior transparência ao processo decisório, e conferem maior influência da esfera pública regional na definição de estratégias que consolidam uma cultura democrática da integração.

Algumas políticas de integração são elaboradas através das atividades de discussão realizadas pelas Cúpulas Sociais do Mercosul, nas quais, os grupos da sociedade civil se organizam para dialogar com os governantes com o intuito de apresentar as reivindicações sociais que favoreçam a promoção de políticas públicas regionais. A ideia é demonstrar a importância que os movimentos sociais possuem no acompanhamento de políticas públicas, reafirmando assim, a democracia participativa e solidificando a democracia representativa.

A primeira Cúpula Social foi sob a presidência Pro tempore brasileira, e nessa oportunidade se reuniram mais de 500 representantes de organizações da sociedade civil dos países integrantes do Mercosul. No encontro foram apresentadas sugestões dos movimentos sociais para serem implantadas no Mercosul, que foram entregues em 2007 para os presidentes dos países membros e associados. Posteriormente, as Cúpulas foram realizadas em várias cidades da região, primeiramente em Córdoba e Brasília (2006), e nos anos seguintes, em Montevideu (2007), em Tucumã e em Salvador (2008), em Assunção e em Montevideu (2009), por fim, em Isla Del Cerrito e em Foz do Iguaçu (2010), entre outros (SGPR, s/d, s/p).

Interessante observar que nestas Cúpulas têm participado não somente as organizações sociais dos Estados Partes, como também os representantes de organizações de Estados Associados, como Chile, Bolívia, Equador e Peru; e os países da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Também têm participado as organizações regionais e sub-regionais, como a Aliança Social Continental, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, a Confederação de Produtores da Agricultura Familiar do Mercosul e a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento. Ainda, dentre os setores representados, é expressiva a participação de organizações ligadas à educação, cultura, cidadania, agricultura familiar e ao movimento sindical (MARTINS, *et. al.* 2011).



Os resultados dos debates realizados nas Cúpulas Sociais são apresentados nas Cúpulas de Chefes de Estado, para apreciação pelos presidentes do bloco mercosulino, garantindo assim maior interação com os movimentos e organizações sociais da região. Nesse sentido, levando em consideração o trabalho das Cúpulas Sociais e todos esses critérios elencados, é fundamental considerar sua importância e influência nos processos de integração. Os temas que foram priorizados pela instância máxima decisória do Mercosul, são bem próximos aos aprovados nas declarações das Cúpulas Sociais, demonstrando o impacto das organizações que compõe o Mercosul Social e Participativo da agenda institucional do bloco (MESQUITA, 2012).

Tendo em vista os resultados das Cúpulas Sociais, em 2006 foi proposto um Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), discutido pela primeira vez, e depois incorporado à agenda do bloco. Em decorrência disso, em 2008 foi encaminhada ao Grupo do Mercado Comum (GMC) uma proposta de diretrizes, contendo vários aspectos a serem considerados como eixos de trabalho, tais como a erradicação da fome, o combate à pobreza e às desigualdades sociais; o fortalecimento da ajuda humanitária, dos Direitos humanos, da participação social, da circulação de pessoas e da diversidade; fomento à saúde, educação e cultura; maior integração produtiva, fortalecimento da agricultura familiar, da economia solidária e das cooperativas (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007).

As Cúpulas Sociais são organizadas com o apoio dos Programas 'Somos Mercosul' e 'Mercosul Social e Participativo' (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2012, p. 6). Estas Cúpulas podem agregar eventos paralelos, como ocorreu em 2012, com a realização do Seminário Internacional "Desafios da Construção da Democracia no Mercosul". O interesse do Seminário era o de compreender e dar visibilidade as especificidades da democracia na América do Sul, analisando os desafios da relação Estado-Sociedade no contexto dos governos democráticos, e o papel dos movimentos sociais. O ponto mais debatido nesse Seminário foi a participação Social no Mercosul, evidenciando várias questões entre as quais se destacaram a resistência que essa participação sempre enfrentou na região; a dificuldade constante de diálogo



entre Estado e sociedade civil; a diferenciação entre a democracia representativa e a democracia participativa; a necessidade de cooperação entre sociedade civil e Governo, e a necessidade de a sociedade civil ser vista como protagonista dos espaços de participação (IDDH, 2012, p. 26).

O desafio consiste em afirmar que essas iniciativas se tornem efetivamente um espaço para negociação entre os atores sociais na elaboração de políticas públicas para o bloco, pois caso contrário, serão apenas mais fóruns para debates sem nenhum resultado efetivo, como é questionado por Pereira (2011), até que ponto os fóruns e mecanismos podem introduzir alguma democratização no Mercosul.

#### **4. INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL – ISM**

Em 2007 criou-se o Instituto Social do Mercosul (ISM), localizado em Assunção, Paraguai. No mesmo ano também foi aprovada a Declaração de Princípios do Mercosul Social que propõe a construção de um espaço onde convirjam demandas de uma cidadania participativa, conscientes de direitos, deveres e obrigações. A criação do ISM foi estabelecida através da decisão do Conselho do Mercado Comum - CMC nº 03/07, no âmbito da Reunião de Ministros e Autoridades do Mercosul (RMAM). O Instituto foi criado com o propósito de fortalecer o processo de integração mercosulino e promover o desenvolvimento humano integral entre os países membros.

Assim mesmo, o ISM é decorrente da necessidade de melhorar a elaboração e implementação de políticas e programas regionais. O Instituto fundamentou-se como instância técnica permanente de pesquisa na área das políticas sociais, objetivando padronizar a coleta de dados e a pesquisa social nos países integrantes do bloco. Dentre seus eixos de atuação estão a articulação de políticas sociais no Mercosul por meio da análise e da promoção de iniciativas nacionais a serem desenvolvidas em programas sociais em nível regional. Portanto, estas iniciativas tem como objetivo fundamental combater a pobreza e a exclusão social, dando prioridade aos setores mais vulneráveis das populações afim de suprir as necessidades da região. Também, as iniciativas





contemplam, de conformidade com os Objetivos do Milênio, estabelecer um sistema de informação para conciliar indicadores de mensuração da pobreza, da desigualdade e das oportunidades de inclusão social, através de programas de capacitação e de assistência técnica e promover assim, a cooperação horizontal a partir de uma maior inserção e participação da sociedade civil (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2007).

Por outro lado, o ISM possui um corpo técnico que trabalha no campo das políticas sociais implementando estratégias para reforçar a dimensão social do bloco. Desde 2011, foi iniciado um novo ciclo de funcionamento do instituto com a incorporação de funcionários que constituem a equipe técnica sob a liderança de um diretor responsável. O instituto é dividido em quatro departamentos: Investigação e Gestão da Informação; Promoção e Intercambio de Políticas Sociais Regionais; Comunicação; e Administração e Finanças. Cada departamento do ISM está representado por um Estado Parte do Mercosul.

No primeiro boletim do ISM foram dadas as diretrizes para que o Instituto construísse uma ponte interinstitucional com as cúpulas sociais, fazendo com que fosse possível elevar os níveis de informação, articulação e conteúdo das políticas sociais entre os órgãos do Mercosul e a sociedade. No entanto, é necessário ressaltar as dificuldades que tal iniciativa apresenta. Conforme a Decisão do Conselho de Mercado Comum -CMC nº 8/11 a divisão das contribuições dos Estados Parte foi distribuída de forma gradual e proporcional. Brasil assumiu a responsabilidade de colaborar com 39%, Argentina com 24%, Uruguai com 13% e Paraguai com 14%. Entretanto, essa contribuição vinda dos Estados é custosa, o que pode ocasionar uma fragilidade no funcionamento do instituto, pois sem recursos, não existe a possibilidade de ser implementado um trabalho efetivo e materializar os objetivos e funções pelos quais o Instituto foi estabelecido.

Interessante observar que o Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP), apresenta finalidades semelhantes às aquelas desenvolvidas pelo ISM, o qual, tem se consolidado na região como um órgão técnico-político, assessorando os governos na construção de políticas sociais regionais. O ISM cada vez mais se fortalece e através de iniciativas e programas regionais de



cunho social, vem inserindo estratégias que levam a uma maior participação social no desenvolvimento da integração mercosulina nos últimos anos.

## 5. PROGRAMA MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO – PMSP

O Programa Mercosul Social e Participativo (PMSP) foi instituído pelo governo brasileiro e visa ampliar ainda mais as oportunidades de participação da sociedade civil no Bloco, sendo conformado por representante dos Ministérios e lideranças de organizações sociais (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO, 2008). O PMSP foi instituído visando ampliar as oportunidades de participação da sociedade civil em todos os países que conformam o Mercosul. No caso brasileiro, o Governo Federal, através do Decreto nº 6.594 de 6 de outubro de 2008, estabeleceu as diretrizes de implementação do referido Programa no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores. Já no primeiro artigo do Decreto, fica claro o propósito do Programa tendo como objetivo “[...] promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre políticas públicas para o Mercado Comum do Sul –Mercosul” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008, s/p)

O Decreto consolidou um conjunto de ações voltadas para a ampliação da participação popular na condução do Mercosul, e entre elas, o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo que tem como finalidade a divulgação das iniciativas do governo relacionados com os programas da integração social do Mercosul. São alguns dos seus principais objetivos:

- Divulgar as políticas, as prioridades, as propostas em negociação e outras iniciativas do governo brasileiro relacionadas ao MERCOSUL.
- Fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao MERCOSUL.
- Encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL. (MARTINS, *et. al.* 2011, p. 153).

O funcionamento do Conselho vem possibilitando o compartilhamento das informações e o debate de alto nível a respeito de temas prioritários na agenda



do Mercosul. A implantação do mesmo foi resultado do amadurecimento do bloco, através das experiências do Programa Somos Mercosul e das Cúpulas Sociais. Participam do Conselho, representantes de centrais sindicais, confederações da agricultura familiar, pastorais sociais, movimento negro, cooperativas, organizações de pequenos e médios, mulheres, juventude, meio ambiente, educação e cultura, entre outros. As reuniões do Conselho contam com a presença de autoridades do governo federal e técnicos das Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros, Comissões e Subgrupos de Trabalho do Mercosul, e ocorrem quatro vezes ao ano, sempre antecedendo as reuniões do Grupo do Mercado Comum – GMC (MARTINS, *et. al.* 2011, p.151-152).

Igualmente, o Conselho contribuiu para a proposta de projeto do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento (Focem) em 2009. Da mesma forma o Conselho recomendou estabelecer o intercâmbio com o Instituto Social do Mercosul, e aprofundar as discussões sobre os acordos extra-regionais do Mercosul, com representantes do Ministério das Relações Exteriores. Por fim, o Conselho sugeriu que o bloco priorizasse temas relacionados à educação, micro, pequena e média empresa e migrações, sem detrimento de outros temas que venham a ser incorporados (MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: CONSTRUINDO O MERCOSUL DOS POVOS COM DEMOCRACIA E CIDADANIA, 2010).

Assim como o Conselho, o Programa Mercosul Social e Participativo, desde a sua criação, tem buscado promover um debate efetivo com as organizações da sociedade sobre políticas públicas de implementação e negociação no âmbito do bloco. Na reunião do Programa Mercosul Social e Participativo de 2012, foi empreendido um programa de ações executado pelo governo. O elemento de destaque desta reunião foi de que além dos representantes governamentais, participaram desse encontro diversas organizações da sociedade civil tais como: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais; Associação Latino Americana de Micro, Pequenas e Médias Empresas; Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Confederação das Mulheres do Brasil; Conectas/Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa; Conselho Nacional de Juventude; Coordenação Nacional de Entidades



Negras; Espaço sem Fronteiras; Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar; Federação Democrática Internacional de Mulheres; Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul; Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Instituto de Desenvolvimento da Cooperação e Relações Institucionais; Instituto de Desenvolvimento e de Direitos Humanos; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Instituto Pólis; Programa Mercosul Social e Solidário; Rede Brasileira pela Integração dos Povos; e Serviço Pastoral do Migrante (SGPR, 2012).

Dessa forma, percebe-se que, contrário ao fundamento inicial do bloco de instituir apenas a integração econômica para a liberalização do comércio entre os países membros, verificasse uma abertura da agenda para o desenvolvimento da proteção dos direitos fundamentais da sociedade mercosulina significando o avanço da integração regional. O bloco atua levando em conta as decisões dos cidadãos, que iniciam uma jornada de conscientização da importância dessa integração para melhorar as suas condições sociais e culturais, atuando com os Estados Membros para facilitar o acesso das demandas locais aos respectivos governos e, assim, acrescentar o Mercosul Social e Participativo como modelo de política pública a ser usada tanto no âmbito interno quanto regional (CABRAL, *et. al.* 2013).

## **6. BALANÇO DAS EXPERIÊNCIAS SOCIAIS DO MERCOSUL**

O Mercosul tem pretendido fortalecer os canais de diálogo entre os diferentes setores sociais, favorecendo uma maior participação dos movimentos sociais na elaboração de políticas comuns aos países do bloco. Ao estabelecer novas agendas políticas e sociais, este bloco deixa de ser eminentemente comercial para pensar a política de integração regional de cunho social. Isto permite estabelecer novas agendas políticas entre os governos, possibilitando um diálogo mais amplo com os setores sociais.

Por isso, mecanismos como estes de participação cidadã no Mercosul, direcionam uma nova integração, não somente física e produtiva, mas também um novo processo que permita reduzir as assimetrias regionais através da



integração cidadã e do incremento da participação social. Assim, conforme argumentam Lima e Coutinho sobre a experiência do Mercosul na primeira década do século XXI:

[...] os anos 2000 passam a se caracterizar por uma mudança de paradigmas do regionalismo aberto para a integração física e produtiva, e de um modelo do tipo *rule-driven* (dirigido por regras) para outro do tipo *policy-driven* (dirigido por políticas), no qual ideias de territorialidade, identidade e construção concreta de um espaço regional vêm à tona, inclusive com o retorno do Estado para o centro do palco, atuando como indutor – agora em maior parceria com a iniciativa privada – de um projeto de integração permanente [...] (LIMA, M.; COUTINHO, M. 2006, p. 14).

Esse *policy-driving* que vem sendo implementado ao interior do Mercosul tem favorecido a participação gradual e constante da sociedade civil nas decisões governamentais da integração, permitindo que alguns setores como redes de agricultura familiar, pastorais sociais, cooperativas diversas, pequenos e médios empresários, assumam um peso maior nas discussões sobre os destinos do Mercosul.

Nesse mesmo intuito, o bloco passa agora a ser pensado como uma rede dialógica de discurso entre os diferentes setores da sociedade civil e os governos. Por isso, conforme explicam Martins e Silva (2011), dentro do Mercosul se constitui uma nova esfera pública regional com ações positivas em áreas distintas, acompanhadas de resultados evidentes que beneficiam aos cidadãos mercosulinos. Os autores exemplificam o nível de aprofundamento de tal esfera, através de diversos casos de políticas comunitárias de integração regional para além da comercial:

O Acordo Multilateral da Seguridade Social dos Estados Partes permite, desde 2006, o acesso a direitos previdenciários no bloco; o atendimento médico em cidades de fronteira e a adoção de critérios comuns de saúde pública; a harmonização de currículos do ensino superior e das políticas públicas de educação; a promoção de ações conjuntas para o enfrentamento da violência contra a mulher; e a construção e negociação do Plano Estratégico de Ação Social configuram uma inédita base para o avanço da integração social. [...] Também se destaca a criação de mecanismos de financiamento e crédito para as atividades de interesse social, como o Fundo Mercosul de Garantias para as Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo de Agricultura Familiar do Mercosul. O objetivo é priorizar as principais



fontes de geração de empregos e garantir a segurança alimentar regional (MARTINS e SILVA, 2011, s/p).

Por outro lado, no relacionado com o aprofundamento da democracia na região através do processo de integração, é importante estabelecer que para lograr tal fim, se torna necessário garantir os direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos. Assim, a dimensão social da integração mercosulina se configura como um espaço inclusivo ao fortalecer os direitos dos cidadãos e, por conseguinte, fomentar a permanência e continuidade democrática no bloco.

Por sua vez, em 2012, o Brasil assumiu a presidência Pro-Tempore do Mercosul, fato que significou ao país o ápice de um processo de reflexão e diálogo social sobre a integração regional e a participação social no Bloco. O governo brasileiro tem contribuído de forma positiva em relação aos programas sociais, através de uma agenda ampliada com a adoção de políticas inclusivas e de acesso geral a bens públicos básicos como saúde, educação, habitação, entre outros.

Na XIX Cúpula, realizada em Brasília em 2012 foi aprovado o “Plano de Ação 2013-2014” do ‘Fórum Consultivo de Município, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul’ (SECRETARIA EXECUTIVA DE MERCOCIDADES 2012-2013; SECRETARIA TECNICA PERMANENTE DE MERCOCIDADES (2013), p. 22). Nessa oportunidade foram realizadas oficinas temáticas, cada uma discutindo assuntos previamente selecionados pela sociedade civil, e foi concluída a Declaração de Brasília. Ao final foram produzidas um total de vinte propostas, nas quais podem ser destacadas:

[..] a harmonização das legislações migratórias, o livre trânsito dos produtos e serviços da economia social, solidária e popular, o ensino de disciplinas como Culturas Latino-Americanas e Direitos Humanos e das línguas portuguesa e espanhola, leis que democratizem a comunicação e políticas que expandam o acesso a internet, além da ampliação do escopo dos fundos de financiamento do Mercosul para abarcar projetos sociais (CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL, 2012, s/p).

Em dezembro 17 de 2014, o Brasil assumiu novamente a presidência Pro Tempore do Mercosul, com efeito a partir de 2015. A presidenta Dilma Rousseff ressaltou, em seu discurso, a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos



sociais do Mercosul, como também a renovação do FOCEM voltado para diminuição das assimetrias entre os países do bloco. Com relação ao aspecto social, foi de destaque pela presidenta, o fato de que os mecanismos e modelos de desenvolvimento para inclusão social, adotado no Mercosul, tenham contribuído com a diminuição dos efeitos colaterais da crise econômica mundial que se arrasta desde 2008 (PORTAL BRASIL, 2014).

É importante salientar que na medida em que projeto do Mercosul Social se constitui como um espaço de abertura da burocracia institucional do processo de integração do Mercosul às necessidades da sociedade civil, tal espaço ainda é considerado muito delimitado para a participação da população. Existem momentos previamente definidos em que a cidadania organizada é convidada a assistir e se envolver nos encontros e reuniões institucionais. Dessa forma, por vezes a iniciativa pertence a organismos dos Estados Partes, e eles são os que definem quem vai participar nos temas que serão debatidos (PEREIRA, 2011).

Nesse aspecto, podem ser levantadas algumas falhas na elaboração dessa política participativa, pois, delimitam o espaço participativo do bloco somente a momentos bem definidos e específicos, restringindo a possibilidade de desenvolvimento de uma cidadania supranacional. Assim, o Mercosul Social e Participativo passa a ser visto como uma iniciativa com participação restrita, percebido mais como um fórum de debates.

Alemany e Leandro (2006) argumentam que existe uma série de debilidades que fragilizam a participação social no Mercosul. Tais debilidades estão focalizadas na representação exercida pelos membros, no funcionamento do regulamento interno dos programas sociais da integração, na articulação dos grupos sociais que participam dos encontros, e na incidência que os grupos têm para implementar e supervisionar as políticas acordadas para os níveis regionais e locais. Dessa forma, para que seja construído um bloco de integração social fortalecido, deverá ser feito um esforço para democratizar a informação e redesenhar a participação cidadã.

É notório que essas políticas sociais ainda são consideradas insuficientes, pois se desenvolvem lentamente e não contam plenamente com espaços institucionais adequados. Entretanto, isso não significa que não houve nenhuma mudança, pois cada vez mais é explícita a transição de um Mercosul,



inicialmente comercial, para um bloco mais social e participativo. Anteriormente, o processo de integração mercosulina era unicamente pensado para resolver os problemas econômicos e industriais, atualmente conta como uma instituição regional voltada para participação efetiva de parcelas da sociedade civil.

Essas iniciativas que foram apresentadas ainda são recentes para conseguirmos avaliar os efeitos que poderão provocar rumo à consolidação da integração social do Mercosul. No entanto, as políticas de harmonização social, apesar de só conquistar notoriedade nos últimos anos, refletem uma crescente conscientização, “tanto da parte dos governos, quanto da parte das sociedades, de que o Mercosul já não prescinde da integração social e da participação da sociedade civil para continuar avançando” (MARTINS, *et. al.* 2011, p. 160). Assim, é fundamental a ampliação do Mercosul Social e Participativo, para que seja construída efetivamente uma democracia regional, refletindo positivamente no processo integracionista e correspondendo aos anseios da sociedade civil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho objetivou estudar a dimensão social do processo integracionista do Mercosul. Na análise feita, constatou-se que existe a necessidade de que em tal processo sejam contemplados os demais níveis da sociedade além do comercial. Para tal objetivo, foram criadas diversas iniciativas dentro do Mercosul com o intuito de captar o interesse da sociedade civil dos Estados-membros, para facilitar o envolvimento da participação social. No decorrer do artigo, foram explanadas diversas iniciativas que o bloco vem promovendo e reafirmando a importância dessas ações para a consolidação democrática intra-bloco, levando em conta a participação da sociedade civil no processo mercosulino.

Esse novo padrão de políticas geradas dentro do Mercosul demonstram a importância que as demandas sociais adquiriram nos últimos anos. Mesmo que o processo de integração do Cone Sul tenha sido criado, inicialmente, com fins comerciais e tenha sido pensado como solução para os problemas econômicos,





atualmente, o processo oferece novas funções, nas quais, a participação efetiva da sociedade civil organizada permite com que os cidadãos se aparelhem em redes de incidência pública regional. Nesse sentido, a integração regional passa a envolver, discutir e implementar temas distintos daqueles propostos inicialmente, e assim se vislumbra a possibilidade gradual de que o Mercosul contemple o potencial da sociedade civil no fortalecimento e amadurecimento da democracia regional.

Observou-se que, nos últimos anos, o envolvimento de atores sociais nesse processo de integração sul-americano cresceu de maneira relevante. No Mercosul encontramos canais de participação para a atuação, como os programas Mercosul Social e Participativo, que consiste num processo de fortalecimento cidadão através da representação das demandas sociais. Esses fatores tem resultado positivo na integração regional, pois proporcionam espaços para discussão e consolidação de soluções a problemas comunitários. Assim, a democracia se constitui como um pilar importante e a participação social se torna imprescindível no aprofundamento do processo da integração regional.

O surgimento das iniciativas 'Somos Mercosul', das Cúpulas Sociais, do Instituto Social do Mercosul, e do Programa Mercosul Social e Participativo, representa passos importantes para a efetivação das políticas sociais do bloco. Essas conquistas tornaram-se possíveis através das mudanças políticas, econômicas e sociais decorrentes da inserção das questões sociais nos interesses comunitários da integração regional. As experiências derivadas desses programas devem ter continuidade para complementar a transição do Mercosul Social no aprofundamento da integração regional.

Importante destacar que Mercosul pode ser cada vez mais democrático na medida em que os processos integracionistas sejam entendidos como projetos de coesão econômico social, capazes de diminuir as disparidades regionais e sociais dentro do bloco de conformidade com interesses dos cidadãos. Dessa maneira, a integração deve avançar de modo que influencie o cotidiano das populações envolvidas, criando condições para a mobilização delas em prol do interesse da sociedade civil.

Igualmente, a integração deve promover a participação dos atores sociais e gerar equidade dentro dos países do Mercosul, aumentando a participação



popular e visando garantir a representação dos interesses de forma igualitária. As Cúpulas Sociais, por exemplo, tem o objetivo de incorporar os setores que queiram contribuir com a integração.

No entanto, deve-se reconhecer que as ações que estão sendo realizadas se desenvolvem lentamente e muitas vezes elas não contam com os ambientes de interação pertinentes para serem aprimoradas. Porém, apesar desses empecilhos, podemos observar que houveram avanços através da ampliação da esfera pública regional em muitas áreas do bloco, como a social, a educação e a saúde, revelando que o Mercosul reverteu a lógica unicamente comercial da sua primeira fase (MARTINS, *et. al.* 2011).

Em meio às observações apresentadas, é possível concluir que o bloco precisa enfrentar desafios como a ampliação da participação social, pois a interação e presença da sociedade, em relação ao esperado, ainda é limitada. Entretanto, o Mercosul está avançando em relação aos demais blocos de integração sul-americanos no quesito de participação civil. O processo mercosulino conta com espaços que promovem um maior diálogo com os movimentos sociais que, através das diferentes organizações comunitárias, fortalecem os princípios democráticos na tomada de decisões políticas de alcance regional.

A consolidação do Mercosul Social depende da articulação das organizações sociais, como também a decisão política de abrir cada vez mais o caminho para a participação social. Por todo o exposto, confirma-se que o Mercosul Social e Participativo promove uma efetiva inserção da sociedade na integração, instituindo-se como um espaço para manifestação de propostas a serem apresentadas na busca de soluções aos problemas enfrentados pelo conjunto das comunidades locais e regionais.

## REFERÊNCIAS

ALEMANY, Cecilia; LEANDRO, Beatriz. *Análisis y Propuestas para La Participación Ciudadana en el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung Fesur, 2006.

CABRAL, Cristiane; ANDRADE, Mayra; JUNIOR, Bruno. A Integração que deu Certo: O Mercosul Social e a Efetivação dos Direitos Fundamentais. *Revista FSA*. Faculdade



Santo Agostinho. Teresina, Vol. 10, No. 4, Art. 7, Out./Dez. 2013. Disponível em: <<http://www4.fsanet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/202/126>> Acessado em: 12 de maio de 2017.

CONSELHO DO MERCADO COMUM –CMC. Decisão nº 03/07. Instituto Social do Mercosul. 2007. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>> Acessado em 12 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Decisão nº 8/11. Contribuições para o Orçamento do Instituto Social do Mercosul. 2011. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/decisao-cmc-no-8-11-contribuicoes-para-o-orcamento-do-instituto-social-do-mercosul/>> Acessado em 16 de setembro de 2017.

CÚPULA SOCIAL DO MERCOSUL 2012. Declaração de Brasília. 2012. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/declaracao-de-brasilia>> Acessado em 02 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. 20 Propostas para a Democracia Sul Americana. 2014. Disponível em: <<http://socialmercosul.org/20-propostas-para-a-democracia-sul-americana/>> Acessado em 16 de outubro de 2017.

DRAIBE, Sônia. América na encruzilhada: Estaria emergindo um novo Estado desenvolvimentista de Bem Estar? Observações sobre a proteção social e a integração regional. *Caderno de Pesquisa* No. 78. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas–NEPP. Campinas: Editora Unicamp. 2006. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/pdfs/caderno78.pdf>> Acessado em 04 de outubro de 2017.

FREITAS, Valter. *A Circulação do Trabalho no Mercosul e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS - IDDH. Relatório Direitos Humanos e Participação Social no Mercosul 2012– Documento Paralelo Relato das Reuniões. 2012. Disponível em: <<http://www.iddh.org.br/v2//upload/282e25a4dac24e36cf84ac2f3be819b9.pdf>> Acessado em 02 de outubro de 2017.

LIMA, Maria; COUTINHO, Marcelo. (2006). Integração Moderna. *Análise de Conjuntura OPISA*, Observatório Político Sul-Americano. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM. No. 1; Janeiro de 2006. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22207.pdf>> Acessado em 13 de maio de 2017.

MARTINS, José; SILVA, Carolina. Políticas Sociais e Participação Social: A constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA. n. 05, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2612:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2612:catid=28&Itemid=23)> Acessado em 30 de outubro de 2017.

MARTINS, José; ALBUQUERQUE, Carolina; GOMENSORO, Federico. MERCOSUL Social e Participativo: a ampliação da esfera pública regional. In: CAETANO, Gerardo (org.). *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR. 2011.

MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO. Presidência Pro Tempore Brasil. 2008. Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/arquivos/mercosulsocialeparticipativo>> Acessado em 10 de setembro de 2017.

MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO: *Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania*. Brasília: Ibraes. 2007. Disponível em:



<<http://www.spm.gov.br/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/mercotelviro-mercotelviro-social-participativo.pdf>> Acessado em 10 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Brasília: Ibraes, 2010. Disponível em: <[http://ismercotelviro.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Mercotelviro\\_Social-e-Participativo-2010.pdf](http://ismercotelviro.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/Mercotelviro_Social-e-Participativo-2010.pdf)> Acessado em 10 de setembro de 2017.

MERCOSUL; REUNIÃO DE MINISTROS E DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (RMADS); INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. *A Dimensão Social do Mercotelviro: Marco Conceitual*. Assunção: Produção Editorial Tekoha, 2012.

MESQUITA, Lucas. Para além do Estado: A Agência no Mercotelviro Social e Participativo. *Conjuntura Internacional*, vol. 10, n. 1, p. 40 - 50, 1º sem. de 2013. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/viewFile/5260/5224>> Acessado em 20 de outubro de 2017.

PEREIRA, Fabrício. Democratização Supranacional? O caso do Mercotelviro. *Revista Orbis Latina*, vol. 1. 2011. Disponível em: <[http://issuu.com/gilsonoliveira/docs/orbis\\_latina](http://issuu.com/gilsonoliveira/docs/orbis_latina)> Acessado em 20 de outubro de 2017.

PORTAL BRASIL. Dilma assume presidência do Mercotelviro. Governo. 2014. Informação disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/12/dilma-assume-presidencia-do-mercotelviro>> Acessado em 16 de outubro de 2017.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA - Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto 6.594 de 6 de Outubro de 2008. Institui o Programa Mercotelviro Social e Participativo. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6594.htm)> Acessado em 12 de maio de 2017.

RANZAN, Eduardo. *O Mercotelviro no século XXI: Combatendo assimetrias e ampliando o diálogo*. Monografia para curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/40272/000826880.pdf?sequence=1>> Acessado em: 04 de setembro de 2017

SECRETARIA EXECUTIVA DE MERCOCIDADES 2012-2013; SECRETARIA TÉCNICA PERMANENTE DE MERCOCIDADES. *Informe da Secretaria Executiva e Secretaria Técnica Permanente de MERCOCIDADES Período 2012-2013*. Quilmes e Montevideo: Multiformas SRL 2013. Disponível em: <[http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/InformeAnualPort\\_2012\\_2013.pdf](http://portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/Publicaciones/InformeAnualPort_2012_2013.pdf)> Acessado em 12 de maio de 2017.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SGPR. Cúpula Social do Mercotelviro. s/d. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/internacional/mercotelviro-social-e-participativo/textofinal>> Acessado em 12 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. Programa Mercotelviro Social e Participativo define ações para Presidência Pro Tempore Brasileira do Bloco. 2012. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2012/03/13-03-2012-programa-mercotelviro-social-e-participativo-define-acoes-para-presidencia-pro-tempore-brasileira-do-bloco>> Acessado em 02 de outubro de 2017.

STUART, Ana. Regionalismo e democracia: uma construção possível. Tese do Centro Brasileiro de Relações Internacionais CEBRI, s/d. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7060\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7060_Cached.pdf)> Acessado em 10 de setembro de 2017.



TRATADO DE ASSUNÇÃO. 1991. Disponível em:  
<[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/Tratado\\_de\\_Assuncao\\_pt.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf)> Acessado em  
02 de setembro de 2017.

VÁZQUEZ, Mariana. Los escenarios de participación social en el Mercosur. In: 1º.  
CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES - 50 AÑOS DE FLACSO,  
Quito: FLACSO, 2007. Disponível em:  
<[http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215191993.los\\_escenarios\\_de\\_participacion\\_por\\_mariana\\_vazquez\\_3.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1215191993.los_escenarios_de_participacion_por_mariana_vazquez_3.pdf)> Acessado em 20 de agosto de  
2017.

**Recebido em 06 de setembro de 2017.  
Aprovado em 09 de dezembro de 2017.**



## **O PARAGUAI NA AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: A RENEGOCIAÇÃO DO TRATADO DE ITAIPU NO GOVERNO LUGO**

**SARA BASILIO TOLEDO**

Socióloga, mestre e doutoranda em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Pesquisadora NEAI-UNESP.

**RESUMO:** Este artigo visa a apontar, analisar e explicar os elementos determinantes para os avanços da renegociação que modificou o anexo C das bases financeiras do Tratado de Itaipu, em 2009. A chegada de Fernando Lugo à presidência da república paraguaia em 2008, fez-se a partir de uma ampla plataforma de campanha que colocava a questão da renegociação do Tratado de Itaipu como elemento central. Ao mesmo tempo, o apoio de Lula a Lugo fora fundamental para a viabilização das bases negociadoras. Desta maneira, buscou-se, através de uma análise histórico-sociológica, compreender o papel histórico de Itaipu no redimensionamento das relações entre os dois países, assim como apreender a ascensão de Fernando Lugo no contexto das lutas políticas paraguaias, entendendo o significado e a importância de Itaipu na agenda política do ex-bispo. Por fim, buscou-se apreender os determinantes da política externa brasileira durante os governos Lula e as motivações que viabilizaram a renegociação, assim como apreender o papel de Itaipu na agenda de política externa brasileira. Buscou-se responder a tais questões por meio de extensa revisão bibliográfica e no que toca o processo negociador, além da bibliografia, utilizamos documentos oficiais e, sobretudo, entrevistas realizadas pela autora, com atores fundamentais neste processo, integrantes das Comissões de negociação.

**Palavras-chave:** Itaipu. Política Externa. Brasil. Paraguai.

## **PARAGUAY ON THE FOREIGN POLICY AGENDA OF THE LULA GOVERNMENT: THE RENEGOTIATION OF THE ITAIPU TREATY IN THE LUGO GOVERNMENT**

**ABSTRACT:** This article aims to identify, analyze and explain the determinants of the progress of the renegotiation that modified Annex C of the financial bases of the Itaipu Treaty in 2009. The arrival of Fernando Lugo to the presidency of the Paraguayan Republic in 2008, Was based on a broad campaign platform that raised the issue of the renegotiation of the Itaipu Treaty as a central element. At the same time, the support of Lula to Lugo was fundamental for the viabilization of the negotiating bases. In this way, a historical-sociological analysis was sought to understand the historical role of Itaipu in resizing relations between the two countries, as well as to understand the rise of Fernando Lugo in the context of the Paraguayan political struggles, understanding the meaning and the importance of Itaipu in the political agenda of the former bishop. Finally, we sought to understand the determinants of Brazilian foreign policy during the Lula administrations and the motivations that enabled the renegotiation, as well as apprehend Itaipu's role in the Brazilian foreign policy agenda. We sought to answer such questions through an extensive bibliographical review and in the negotiation process, besides the bibliography, we used official documents and, above all, interviews conducted by the author, with key actors in this process, members of the Negotiation Committees.

**Keywords:** Itaipu. Foreign policy. Brazil. Paraguay.



## 1. Introdução

Em julho 2009, os presidentes Lula e Lugo assinavam o documento denominado “Uma nova etapa nas relações bilaterais”, em que “ os Presidentes destacaram os novos tempos vividos em ambos os países, que facilitam uma convergência de visões e compromissos entre os dois governos.”, chamando a atenção para a “ necessidade de dinamizar as relações bilaterais, com o propósito de fortalecer os tradicionais laços de amizade e de cooperação, que permitam superar gradualmente as assimetrias entre os dois países”. O documento incluía a questão de Itaipu e ia muito além. As relações bilaterais construídas durante os governos Lula-Lugo não tiveram como único destaque a renegociação, mas também abrangeu outras esferas econômicas. Ocorre que, em termos de projeção e importância, a renegociação, sem dúvida, alcançou patamar superior. Os Ministérios responsáveis por viabilizarem o acordo foram o MRE e o Ministério de Minas e Energia, com exceção de um ponto somente, que deveria passar pelo Congresso Nacional brasileiro: o ajuste brasileiro às taxas relativas às bases financeiras do Tratado de Itaipu, inseridos no Anexo C, aprovados pelo senado em 2011 e através do qual o Brasil comprometia-se a apagar o triplo pelos custos de sessão de energia comprados do lado paraguaio, motivo de polêmicos embates políticos dentro e fora do Congresso, que se acentuaram com o processo de polarização política assistidos durante o período em voga e deram combustível para as acusações de partidização da política externa pela oposição ao governo petista.

Em 2008 o ex-bispo paraguaio, Fernando Lugo, ascendia à presidência da República rompendo com um período de mais de sessenta anos de poder do Partido Colorado. As perspectivas que sinalizavam novos horizontes na vida social e política do país guarani, cristalizavam-se na esperança de inserção social de parcelas marginalizadas pelo apoio da esmagadora maioria dos movimentos sociais. Contudo, a aliança composta para a eleição de Lugo pela reunião de uma miríade de partidos políticos distintos, entre eles o PLRA, que lhe garantiu maior sustentação eleitoral, fragilizaria a permanência dele no poder, que em 2012 é impedido de exercer suas funções como presidente. Se por um lado, as circunstâncias histórico-sociais viabilizaram a ascensão do ex-



bispo, por outro a particularidade da história político-social paraguaia deu fôlego à emergência de atores capazes de apontar para mudanças e romper com décadas do monopólio político Colorado.

Acompanhando um amplo discurso difundido por governos progressistas da região, dentre eles o do presidente Lula, no Brasil, Lugo chegava ao poder com um discurso de defesa das parcelas marginalizadas e de amplos benefícios sociais. As afinidades ideológicas entre Lula e Lugo pareciam bastante próximas. Neste novo contexto, as negociações sobre Itaipu sinalizavam-se como mais viáveis. As conversas informais entre Lula e Lugo seguiram-se antes mesmo deste conquistar a vitória nas eleições e ganhariam corpo no decorrer de ambos os governos. O apoio do presidente brasileiro fez-se fundamental para a vitória do ex-bispo e também para sustentar sua vitória em um Congresso cada vez mais hostil a ele.

Itaipu aparece na história das relações entre os dois países como um elo determinante, cordão umbilical que os uniriam por séculos. Ainda assim, a própria natureza geográfica e econômica em que se inserem os dois países configurar-se-ia como a espinha dorsal dessa relação. Com um território, população e economia extremamente menor que o brasileiro, o país guarani estabeleceu como constante em suas relações com o gigantesco vizinho, o poder de barganha na política exterior. Situado entre os dois gigantes sul-americanos, Argentina e Brasil, o Paraguai procurou tirar vantagens, historicamente, da rivalidade que marcou as relações bilaterais entre estes dois países. Contudo, com Itaipu, o Brasil acabou por trazer o Paraguai para órbita de influência brasileira, no contexto das amplas disputas com o principal rival, Argentina, na Bacia do Prata. Aproveitando-se da dependência energética do país vizinho, o Paraguai buscou tirar vantagens de tal situação. Esta lógica de barganha, que passa pelo fio condutor de Itaipu, constitui-se uma constante na política externa paraguaia desde então. Soma-se ao relacionamento bilateral, o processo de integração regional inaugurado no fim dos anos 1980 e a chegada de Lula, com uma ênfase declarada nas relações com a América do Sul, estreitamento entre os dois países fora claramente se intensificando.





A política externa brasileira na era Lula (2003-2010) intensificou o paradigma da *cordialidade oficial*<sup>1</sup>, consagrando um padrão de relacionamento com os países vizinhos demarcados pela solidariedade, sinalizado por meio dos resultados de contenciosos com a Bolívia (2006), as negociações com a Argentina, na esfera comercial (2005), e, finalmente, com a renegociação do Tratado de Itaipu, em 2009. Pode-se também salientar o ideário de paciência estratégica ou de hegemonia consensual (BURGES, 2008), em que o Brasil buscou construir a liderança regional através da procura de consensos entre os países vizinhos. Tal postura brasileira funcionou como combustível às disputas políticas no cenário doméstico, acentuando, por um lado, a polarização política e, por outro, intensificando a politização<sup>2</sup> da política externa. Ambos os movimentos atuaram de maneira reverberante, à medida que a politização da política externa aprofundava os embates políticos internos, cuja especificidade de um governo considerado pela oposição como de esquerda, alimentou a polarização política, sinalizada pela disputa PT *versus* PSDB e suas coligações.

É, pois, considerando tais fatores, que o presente trabalho buscou compreender de que maneira se construíram as relações entre Brasil e Paraguai durante os governos Lula-Lugo, na tentativa de apreender os determinantes dessa relação e suas especificidades, tendo como foco a renegociação do Tratado de Itaipu. Dada as circunstâncias sociopolíticas de cada país, questionamos até que ponto houve mudanças nas relações bilaterais ou apenas deu-se continuidade ao padrão de relacionamento tradicional, colocando em

---

<sup>1</sup> O Paradigma da *Cordialidade Oficial* foi um termo cunhado por Cervo (1998) para descrever um comportamento de continuidade na política externa brasileira com o entorno regional. Este paradigma, de maneira geral, expressa-se pelo bom relacionamento com os vizinhos, visando assegurar os interesses brasileiros na região, cujo histórico dos países se distinguem significativamente do Brasil, a começar pela geografia, língua e pelo regime político pós-independência. Tradicionalmente, a chancelaria brasileira adotaria uma política que visa a atenuar conflitos, atuando de maneira cordial com os vizinhos.

<sup>2</sup> O termo, à primeira vista, parece redundante, haja vista que, como toda política, a externa também constitui-se como “política”. No entanto, nos últimos anos, particularmente após a redemocratização brasileira, constatou-se um processo de “politização da política externa”, no sentido de que esta esfera da política começou a ganhar gradualmente espaço na opinião pública, ao mesmo tempo em que se constatou um “desencapsulamento” do Itamaraty, na medida em que este demonstrou-se cada vez menos insulado, contrastando com o período anterior, em que a política externa alocava-se muito mais dissociada da sociedade, de maneira geral. Ao processo de ampliação do diálogo do Itamaraty com outros atores governamentais, assim como o maior peso da política externa entre a opinião pública, é que alguns autores cunharam o termo (PINHEIRO e MILANI, 2012; LIMA, 2013). Este processo de politização da política externa elevaria a política externa à esfera de política pública. Ao longo do trabalho, desenvolveremos melhor esta ideia.



questão o caráter conjuntural ou estrutural da postura brasileira diante do acordo em questão.

A metodologia empregada abrange a análise qualitativa, através de análises de discursos, entrevistas e documentos oficiais, além de extensa revisão bibliográfica. Adicionalmente, buscou-se analisar o objeto a partir do referencial teórico do jogo de dois níveis, de Putnan (2005), na medida em que consideramos as preferências políticas domésticas, as coalizões e estratégias negociadoras como fundamentais na confecção do projeto de política internacional de ambos os países em questão.

## **2. Itaipu no contexto geopolítico da Bacia do Prata: o redimensionamento das relações brasileiro-paraguaias.**

Pode-se afirmar que o processo de aproximação entre o Brasil e o Paraguai inaugurou um marco fundamental com a construção de Itaipu, potencializando a interdependência e favorecendo um quadro de maior intercâmbio entre os países. A construção da “gigante de pedra” viria não somente a inserir definitivamente o Paraguai na órbita de influência brasileira, atenuando a influência que a Argentina exercia sobre o país guaraní e alocando-o sob a lógica dos interesses brasileiros (DORATIOTTO, 2014). A rivalidade que marcara toda a história das relações internacionais do Brasil e da Argentina mediante as diversas disputas em torno do desenho geopolítico na Bacia do Prata característico do século XIX foi sendo resolvida gradualmente a partir dos Acordos que antecederam o Tratado de Itaipu. (BETIOL, 2008; YAHN FILHO, 2005). Neste sentido, é que ao analisar as relações de aproximação entre Brasil e Paraguai deve-se ter como pressuposto a rivalidade e as disputas geopolíticas na Bacia do Prata que tinha como fio condutor, o Brasil e a Argentina (DORATIOTTO, 2014; ITUASSÚ, 1997; BETIOL, 2008).

O Tratado de Itaipu se constitui como o primeiro tratado internacional de integração energética na América do Sul. Firmado em 1973, entre os governos militares brasileiro e paraguaio, desperta até hoje muitos questionamentos e problematizações em diversas esferas, seja pelos governos, partidos políticos, mídia e diversos setores acadêmicos. Da Engenharia ao Direito, da História às



Relações Internacionais, o tratado é alvo de críticas e elogios. Desde a data das negociações para a assinatura do acordo, já ressoavam, no Paraguai, diversas vozes bastante hesitantes quanto ao real benefício dele, mostrando-se, ao mesmo tempo, temerosas sobre a ameaça “imperialista” brasileira, tal como amplamente compreendido e advogado pelos mais distintos setores sociais e políticos no país guaraní.

O Tratado configura-se, até a atualidade, como objeto de muitas análises e interpretações. Há, pelo lado brasileiro, defensores da ideia de que ele demonstrou extrema habilidade do Brasil em lidar com a questão da integração política e de desenvolvimento econômico, por meio de um arranjo jurídico original, o qual beneficiou ambos os países pelo fato de o tratado viabilizar o desenvolvimento econômico de ambas as partes.

O Paraguai, com suas características geográficas, cercado pelos dois vizinhos gigantes, necessariamente, teve sua história atrelada aos interesses desses dois países e historicamente, buscou utilizar-se de tais interesses para alcançar alguns objetivos do ponto de vista da política doméstica. Um momento em que essa lógica ficou muito clara ocorreu durante o regime de Stroessner e sua política pendular (ROLON, 2010). Para Oliveiros Ferreira (2013) o Paraguai sabe que “quando nada se tem, tudo se pode e nada se perde (...) país algum, por maior que seja, pode dar-se ao luxo de querer ditar regras àqueles com quem tem fronteiras e de cujo mercado depende, ainda que pouco”. Do ponto de vista geopolítico, o país guaraní pode ser visto como o “Heartland”<sup>3</sup> ou “Estado Tampão”.

Entre os analistas, não há consenso entre os ganhos do empreendimento realizado entre o Brasil e o Paraguai com a construção de Itaipu. Seja no próprio Brasil ou no Paraguai, especialistas se dividem quanto a forma de avaliar as relações entre os dois países, passando via de regra, por Itaipu. Independente de quaisquer interpretações acerca da postura brasileira em relação ao Paraguai, o fato é que estas divergências tem alimentado embates políticos e

---

<sup>3</sup> Conceito geopolítico desenvolvido pelo geógrafo estadunidense Halford Mackinder . O Heartland é um espaço estratégico a partir do qual o controle configura-se necessário para a expansão de um ou mais Estados.



comprometem as relações bilaterais, como ficou demonstrado com a campanha de Lugo à presidência.

De modo geral, as relações entre os dois países após a redemocratização fora marcada por aproximações, marcada fundamentalmente pela mudança de regimes de ambos os países, com os processos de redemocratizações. Tal aproximação possui como fio condutor alguns elementos, são eles: (i) o comércio: o fluxo comercial ultrapassou os U\$ 4 bilhões, o que vale dizer que houve um aumento de cerca de 592% de 1989 a 2012 (MDIC, 2014), com uma balança comercial superavitária para o Brasil desde 1990 (BRASIL,2014a). Dentre os principais produtos exportados pelo Brasil estão o óleo diesel, fumo e a grande maioria de industrializados para servir o agronegócio, como adubos e fertilizantes. Do lado paraguaio, estão a soja, a carne o milho e o arroz e seus derivados (BRASIL,2014a). (ii) A existência de significativos fluxos migratórios, com os chamados brasiguaios representando na atualidade mais de 400 mil, e, mais de 30 mil paraguaios vivendo no Brasil. (iii) O combate ao tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro (FIGUEIRA, 2010); (iv) o Paraguai é um dos maiores receptores de projetos de cooperação do Brasil (IPEA,2010).(v) a interdependência energética, com Itaipu, a qual abastece o Brasil com cerca de 17% de toda a hidroeletricidade e o Paraguai com 75% (ITAIPU, 2014).

Todos estes elementos adensaram as relações bilaterais, criando uma relação incontestável de interdependência: o Brasil na atualidade é o segundo maior investidor do Paraguai, com uma participação de 19% a 30% do PIB paraguaio. No entanto, o Paraguai é um dos países mais pobres da América do Sul, na frente apenas do Suriname e da Guiana. Na atualidade, o país conta com um PIB um pouco superior a U\$S 60 milhões, considerando que nos últimos anos o crescimento econômico alcançou aumentos sem precedentes, com um aumento de cerca de 14% em 2013 (CARMO, 2013), graças ao aumento da agroexportação, sobretudo de soja (CADEP, 2010).

Inserida numa atmosfera de diversos embates entre chancelarias, governos e opinião pública, Itaipu constitui-se até a atualidade como símbolo de discussões. O fato é que a decisão acerca de sua construção e de seu caráter jurídico, binacional, inaugurou uma nova fase nas relações bilaterais entre os



dois países, diante da qual os governos posteriores de ambos os países teriam, necessariamente, que lidar.

A história do Paraguai possui íntima ligação com seus dois grandes vizinhos, Brasil e Argentina, “principais pólos do subsistema de relações internacionais na região do Prata” (DORATIOTTO, 2002, p.23). As disputas geopolíticas que envolvem a região acabaram por formatar as relações entre o Paraguai e estes dois países, que alcançam um ponto de extrema tensão a partir de 1860, com a atuação mais ativa de Solano López nos acontecimentos platinos, entrando em choque com seus principais vizinhos.

O fim catastrófico da Guerra do Paraguai, gerou marcas profundas ao país guaraní, que se viu obrigado a ceder cerca de 60 mil km de seu território ao Brasil com a assinatura do Tratado de Paz, em 1872, fragilizando ainda mais a posição do país, entre o Brasil e a Argentina. A rivalidade destes dois países era vista por Spkyman, em plena guerra mundial, como um dos grandes focos de conflitos sul-americano, exatamente na Bacia do Prata:

Mais importante entretanto para o futuro da América do Sul e a luta de poder entabulada na outra zona de conflito do continente meridional: a bacia do rio da Prata. Aqui os protagonistas são os dois Estados mais poderosos da América Latina e a recompensa seria a caudilhagem e o império do continente sul. De um lado está a Argentina, quase toda em zona temperada, com as mais ricas terras agrícolas do continente e uma população branca, enérgica, dinâmica e com sonhos imperiais; do outro lado está o Brasil, o maior Estado da América Latina, com uma população superior em mais de três vezes a do vizinho sul, mais rica também em recursos minerais. Esta rivalidade tem para a constelação política do continente sul a mesma importância e sentido que a rivalidade Franco-Alemanha na Europa Ocidental ou a antiga rivalidade Áustria-Russa na Europa Oriental. ” (apud ITAUSSU, p. 337).

A análise de Leonel Itaussu é bastante original e de deveras importância para a análise das relações bilaterais Brasil-Paraguai, na medida em que contextualiza os conflitos na Bacia do Prata a partir de uma ótica geopolítica dos militares. Para tanto, resgata a importância desta Bacia, do ponto de vista estratégico, segundo a visão de uma vertente do pensamento geopolítico brasileiro dos anos 30 (particularmente de Mario Travassos), demonstrando como esta vertente influenciou a política na Bacia do Prata após 1964, visando estabelecer a hegemonia brasileira na região. A visão estratégica brasileira parece ter oferecido resultados satisfatórios, na medida em que altera o equilíbrio



regional nos anos 70, com o deslocamento dos pequenos países platinos – Bolívia, Paraguai e Uruguai – para a esfera de influência do Brasil. Para o General Golbery O Brasil deveria efetuar uma aliança com os EUA, no interior de uma estratégia de contenção e, por meio da qual, poderia reivindicar para si uma posição de “barganha leal”, devido às características geoeconômicas do país, ocupando, assim, a posição de aliado preferencial dos EUA, como forma de assegurar a defesa no Atlântico Sul e no continente. Das características geoeconômicas brasileiras, distintas e superiores frente aos vizinhos, o militar brasileiro deduzia e defendia a ideia de um Destino Manifesto brasileiro.

Assim, duas visões se destacam na historiografia brasileira ao analisar a importância e o dimensionamento de Itaipu nas relações com o Brasil. A primeira já destacada acima, eminentemente geopolítica, e uma segunda, de vertente liberal semelhante ao conceito de interdependência complexa, tal como fundamentado nos conceitos de Keohane e Nye em “Poder e Interdependência” (1977), em que o Brasil teria optado pelo condomínio com o Paraguai em torno da energia, como uma forma de garantir os interesses de expansão da crescente indústria brasileira, de modo que esta questão passa a ser preponderante sobre a análise geopolítica. Desta forma, os interesses de cada país acabariam por gerar uma situação de cooperação mútua, ao invés de conflitos. Este processo de cooperação poderia ser observado a partir da sequência de tratados e conversações estabelecidas entre os países da Bacia do Prata. (BETIOL, 2008; YAHN FILHO, 2005). Ainda assim, a situação de confronto característica até os anos 1970 passa a ser revertida para uma relação de cooperação, que alcança o ápice com a assinatura do Tratado de Itaipu. (YAHN FILHO, 2005; BETIOL, 2008).

De maneira geral, a compreensão dos elementos determinantes ou influenciadores na construção de Itaipu envolve variáveis internas e externas que podem ser resumidas, respectivamente, nos seguintes pontos: política econômica desenvolvimentista; projeto geopolítico de hegemonia regional; rivalidade com a Argentina em face das disputas de expansão na Bacia do Prata e, portanto, tentativa brasileira de isolamento do país portenho. Deste modo, é possível afirmar que considerar unilateralmente um único aspecto como subsídio analítico para a justificativa da construção de Itaipu pode ser perigoso, pois, a



hidrelétrica abrange uma miríade de interesses do Estado brasileiro, colocados diante de circunstâncias internacionais e regionais específicas.

Para Tomás Espósito (2012a), embora com muitas discórdias de ambos os lados, Itaipu atendia aos interesses da diplomacia brasileira de três maneiras: 1 – a resolução da questão fronteiriça; 2- o interesse de aproximar-se do Paraguai, em detrimento do afastamento da Argentina, de modo a criar um “desenvolvimento associado” entre os países; 3- a promoção do desenvolvimento econômico brasileiro (ESPÓSITO, 2012b). Segundo este mesmo autor, do ponto de vista paraguaio, Itaipu respondia ao interesse de crescimento econômico durante sua construção e, ao mesmo tempo, ao fôlego dado à região fronteiriça, a partir de um novo polo econômico; ao rendimento obtido com a venda da energia ao Brasil e à diminuição da dependência argentina, a partir do estabelecimento de compromissos duradouros com o Brasil. De fato, Itaipu veio a atender aos interesses geopolíticos, econômicos e diplomáticos brasileiros (PECEQUILLO e HAGE, 2007).

### **3. Itaipu na plataforma política e na agenda de política externa de Fernando Lugo**

A chegada de Fernando Lugo ao poder presidencial paraguaio apontou para a inédita perda do monopólio do Partido Colorado, que de 1947 a 2008 manteve-se intacto em todas as dimensões político-institucionais paraguaias. Neste período, nem mesmo o Partido Liberal, principal opositor do Partido Colorado conseguiu configurar-se como contraponto. Nestas circunstâncias, compreender a ascensão de Fernando Lugo passa por uma profunda análise histórico-sociológica que leve em conta o processo de fragilização do Partido Colorado e insira o exame das lutas sociais que antecederam a chegada do ex-bispo. Neste sentido, a questão sobre até que ponto a transição democrática alterou a dinâmica socioeconômica e política do país vizinho também se destaca. Isso porque o quadro político do Paraguai com a destituição do presidente Fernando Lugo, em 2012, demonstrou o caráter frágil, debilitário e incompleto da democracia paraguaia. Acusado pelo Brasil e pelos países componentes do Mercosul de antidemocrática, a destituição de Lugo resultou na suspensão do



Paraguai do Mercosul, exigindo-se, pois, novas eleições como critério de volta do país guarani ao bloco, o que ocorreu em 2013. Muito embora a mudança no regime político tenha ocorrido com a transição, deflagrada pela emergência de instituições democráticas, a consolidação da democracia apresenta-se frágil e instável, representando preponderantemente os interesses de uma tradicional elite econômica, detentora dos poderes políticos. O que leva Brites e Caballero (2010), a ressaltarem os limites de uma democracia sustentada na isenção da alternância de poder, condição necessária para “falar de democracia com propriedade”.

Assim, a análise da trajetória que viabilizou a ascensão de Lugo e as circunstâncias que demarcaram sua emergência tangenciam a questão do déficit democrático paraguaio e, neste sentido, chama atenção para a problemática acerca da consolidação da democracia no Paraguai, a qual, sem dúvida, configura-se demasiada complexa quando se analisa o histórico político pós-Stroessner e o período que ficou conhecido como “transição democrática”, datada a partir de 1989. Para muitos analistas (GOIRIS, 2000; ROETT e SACKS, 1991; GARBARINO, 2013; LAMBERT e NICKSON, 1997), tal problemática é posta nos seguintes termos: embora a mudança no regime político tenha ocorrido, mesmo com a emergência de instituições democráticas, a consolidação da democracia ainda apresentar-se-ia como frágil e instável, devido a problemas de ordem socioeconômica e de uma tradição política patrimonialista, a qual assenta-se em práticas de loteamento partidário das estruturas democráticas (RIVAROLA, 2007).

A eleição de Lugo à presidência da República marcou não somente uma nova fase da política externa paraguaia, mas um novo período da política doméstica, ainda que com muitos resquícios e obstáculos decorrentes do acumulado histórico patrimonialista do Estado guarani. A particularidade de Fernando Lugo, para Lambert (2011a), deve-se a três motivos essenciais: (i) ex-bispo presidente; (ii) rompeu com 61 anos de poder do Partido Colorado; (iii) pela primeira vez ocorreu uma transição pacífica de governo para outro partido.

A chave da campanha eleitoral de Lugo fundamentava-se em uma base de amplas reformas vinculadas a necessidade de justiça social e distribuição de





renda, combatendo a pobreza e as desigualdades. Vinculou-se tais reformas a uma questão externa: a renegociação do Tratado de Itaipu, o que geraria recursos relevantes para o investimento em capital social. Somou-se a este argumento a ideia de resgate da soberania nacional e controle dos recursos naturais, fundamentais para dar fôlego ao processo de mudança prometido pelo ex-bispo (CANESE, *in* CODAS, 2008). Deste modo, desde o início de campanha de Lugo a política externa já se fazia comprometida com o sucesso do governo dele (LAMBERT, 2011a; ESPÓSITO NETO, 2011).

É pertinente observar que a questão da insatisfação com os termos do Tratado de Itaipu não se configurou como inédita durante a campanha de Lugo, assim como a gestão da hidrelétrica binacional. Desde antes da assinatura do Tratado, em 1973, diversos embates no interior do Paraguai – assim como no Brasil – já se opunham contra a assinatura (BALMELLI, 2011). O que ocorreu é que o contexto político da assinatura, sob a ditadura de Stroessner, calou toda a possibilidade real de oposição ao acordo. Com a redemocratização, a insatisfação em torno do tratado foi potencializada, alcançando um momento peculiar sob a gestão de Lugo, que inteligentemente soube captar as insatisfações nacionais por meio de uma bandeira comum: Itaipu.

Paralelamente ao esforço pela renegociação, Lugo buscou dar fôlego à profissionalização do Ministério das Relações Exteriores, ainda assim, teve três ministros das Relações Exteriores, o que indica que o diálogo com o ministério não foi tão sereno. Logo quando assumiu a presidência, nomeou Alejandro Hamed Franco (2008-2009), em seguida Héctor Lacognata (2009-2011) e, posteriormente, Jorge Lara Castro (2011-jun 2012). A redefinição de um papel mais objetivo de política externa foi latente durante a gestão de Lugo. Neste sentido, no contexto de dependência e vulnerabilidade paraguaio, Lacognata identificou três princípios que norteariam a política externa (PARAGUAI, 2008): (i) a recuperação e defesa da soberania nacional; (ii) independência de tomada de decisão e (iii) a recuperação de recursos estratégicos.

Assim, o projeto político de Lugo alinhava-se firmemente aos objetivos de política externa, demandando um papel proeminente desta. Novamente, ressalta-se a vinculação do resgate da soberania nacional com a renegociação



do Tratado de Itaipu. A hidrelétrica é amplamente vista no Paraguai como representação do poder brasileiro.

O trabalho de Lambert (2011a) chama atenção para uma forte dimensão ideológica em torno da necessidade da renegociação. A retórica da soberania nacional desenhada por Lacognata refletia o programa de governo de Lugo e carregava um elemento ideológico que buscava unir diversas demandas em torno de um elemento: Itaipu. Ao mesmo tempo, o autor salienta o diálogo entre tal ideologia e o pragmatismo, na medida em que a renegociação traria mais ganhos para o país, pelos quais se investiria em aportes sociais.

Ainda que relutante no início das discussões acerca da renegociação”<sup>4</sup>, no dia 25 de julho de 2009, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Fernando Lugo assinaram em Assunção o acordo “Construindo uma Nova Etapa na Relação Bilateral”, que traz inovações significativas no que diz respeito ao tratado. O acordo foi visto no Paraguai como uma grande vitória e, em 2010, foi aprovado no Senado paraguaio e, em 2011, pelo Senado brasileiro. Para Lambert (2011a), o acordo revela um número importante de elementos em termos de relações internacionais paraguaias, os quais marcaram a gestão de Lugo, dentre elas: o papel do Executivo brasileiro, cristalizado na figura do então presidente Lula, que seria motivado pelo “seu desejo de ajudar e dar impulso ao apoio político doméstico a Lugo” (LAMBERT, 2011a); o pragmatismo do acordo, mesmo que sob um prisma ideológico de solidariedade, justiça e soberania, já que o Paraguai necessitava de um aumento no fluxo de renda, e o Brasil, por outro, buscava atenuar qualquer foco de conflito, dada a preocupação acerca da instabilidade política e as consequências desta sob a segurança na fronteira leste com o Paraguai.

---

<sup>4</sup> A afirmação do presidente Lula comprova a afirmação: “Em Itaipu, temos um tratado e vamos mantê-lo. Um tratado não se modifica”. Publicada pela agência EFE, em 22 de abril de 2008.



### 3.1 Os principais pontos de discórdia do lado paraguaio

Jorge Lara Castro<sup>5</sup>, ao prefaciар o livro de Ricardo Canese, afirma que ao em vez de Itaipu viabilizar o progresso da sociedade paraguaia, o que ocorreu foi o impulsionamento de um “modelo econômico típico de uma estrutura colonial” (CANESE, 2011, p. 12). Ex-ministro das Relações Exteriores do governo Lugo e um dos integrantes da Comissão Negociadora, ocorrida em 2009, Castro, acreditava que as reivindicações a favor da soberania paraguaia, frente aos recursos de poder energético, adquiriria dimensão histórica, chamando atenção para a importância do livro de Canese, *La recuperación de la soberania hidroeléctrica del Paraguay* (2011)<sup>6</sup>, neste processo. De fato, o livro de Canese cumpriu papel de fundamental importância, já que

A primeira edição do livro, apresentada por Fernando Lugo no Comitê de Igrejas Para Ajuda de Emergências (CIPAE), foi o principal instrumento para lançar, em primeiro lugar, a campanha de recuperação da soberania hidrelétrica em Dezembro de 2006, também pela coordenação de Fernando Lugo. Esta campanha culminou momentaneamente com uma manifestação e ato em frente à Itaipu Binacional em Abril de 2007. Logo, foi retomada a campanha com maior ímpeto, como um dos seis pontos fundamentais do programa da APC. Foi, sem dúvida, o principal tema de discussão da campanha eleitoral de abril de 2008, que culminou com o triunfo da APC e a eleição de Fernando Lugo (...). Todo o país tomou partido a favor da necessidade de recuperar a soberania hidroeléctrica nacional. (CANESE, 2011, p. 23).

Assim, a obra de Canese, além de pautar as linhas programáticas do elemento central da campanha de Lugo, isto é, a defesa pela soberania energética, também pautou o próprio acordo de 2009. Revela-se, portanto, de extrema importância destacarmos alguns elementos centrais na obra de Canese, seja no livro supracitado, seja no ensaio publicado em forma de capítulo no livro de Gustavo Cudas, “O direito do Paraguai à soberania”, de 2008. Em ambos, Canese objetiva subsidiar o debate acerca de uma definição sobre quais são as políticas de Estado, em termos de energia, mais proveitosas ao Paraguai, independentemente dos governos, isto é, busca estabelecer as bases de uma

<sup>5</sup> Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lugo (2011-jun 2012). Durante a renegociação com o Brasil, em 2009, cumpriu papel importante, pois ocupava o cargo de vice-ministro das Relações Exteriores. O ex-ministro também foi entrevistado pela autora.

<sup>6</sup> *La recuperación de la soberania hidroeléctrica del Paraguay*, teve a sua primeira edição em 2006, sendo ampliada e reeditada em 2011, ou seja, após a vitória de Lugo. Neste sentido, é interessante notar como o autor reconhece os avanços ganhos com a renegociação de 2009.



política energética de Estado. Reconhece, contudo, as dificuldades neste processo, pois, as elites governamentais paraguaias trocaram “de forma perversa a soberania hidrelétrica nacional por concessões e apoios políticos fornecidos pelas elites dominantes de nossos vizinhos mais poderosos” (CODAS, 2008, p. 25).

Por meio de uma análise histórica sintética, o engenheiro demonstra de que maneira a atual sociedade de consumo gradualmente demanda por mais fontes de energia, ao mesmo tempo que as matrizes energéticas da maioria dos países industrializados estariam assentadas em fontes de energia não renováveis e poluentes, sobretudo dependentes do petróleo. Em face de tais limitações, o Paraguai deveria utilizar de maneira estratégica o potencial hidroenergético do país, sobretudo com as nações vizinhas, cumprindo papel preponderante no processo de integração energética regional. Internamente, o Paraguai teve interrompido o processo de desenvolvimento e industrialização iniciado com López (1840-1870), submetendo-se aos mandos das “submetrópoles” Buenos Aires e Rio de Janeiro. Ainda na atualidade, o Paraguai estaria submetido aos interesses do que o autor considera uma grande metrópole (no sentido de domínio) no Mercosul: o Brasil.

Assim como o mundo está governado por um império – que impões seus interesses pela força da pressão econômica ou militar para o resto da humanidade – no Mercosul existe uma clara metrópole dominante, que é o pólo mais industrializado do Brasil. Esse país, por meio do Itamaraty – uma das chancelarias mais consolidadas em todo o mundo – é quem impõem sua vontade na região. Buenos Aires, a segunda metrópole, exerce um rol parecido ao da Europa com os EUA da América. (CODAS, 2008, p. 54).

Neste contexto de aumentos por demandas energéticas, o Paraguai seria o único país no Mercosul com excedentes hidrelétricos, produzindo cerca de 52 mil GWh/ano (a maioria de Itaipu) e com uma demanda elétrica em torno de 7 mil GWh/ano, ou seja, somente cerca de 1/7 da produção nacional de hidroeletricidade (CODAS, p. 89). A Bolívia, por exemplo, país pobre, porém com maior disponibilidade de gás natural, deveria se aliar ao Paraguai, que também necessita de gás natural da matriz energética boliviana, para tirar vantagens das situações, articulando, inclusive, no interior do Mercosul, a partir de entidades



como Urubapol<sup>7</sup>, como alternativa para equilibrar os interesses no interior do Mercosul. Canese utiliza o exemplo da vitória boliviana sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos, em 2006, como referência à possibilidade do Paraguai também obter sucesso nas renegociações com o Brasil: “devemos festejar como êxito próprio a nacionalização das jazidas de hidrocarbonetos da Bolívia, assim como o aumento de seu preço unitário de exportação para Argentina e Brasil.” (CODAS, 2008, p. 87).

Das três principais usinas hidrelétricas paraguaias, Itaipu, Yacyretá e Acaray, as duas primeiras e maiores produtoras de energia seriam entidades binacionais, firmadas durante a ditadura de Stroessner. Este argumento é também bastante fundamental para entender as reivindicações paraguaias, pois é a partir dele que há a defesa da revisão de ambos os tratados. A consequência por ter firmado tratados internacionais, mediante os quais se concedeu a construção das usinas, seriam nefastas, pois: “ambos os tratados nos obrigam a ceder os direitos de compra aos países associados, caso o Paraguai não utilize sua parte.” (CODAS, 2008, p. 91). Equivale, portanto, a dizer, que a soberania sobre o potencial hidrelétrico paraguaio seria usurpada pelas causas do Tratado de Itaipu, impostas no Anexo C, que estabelece que o excedente gerado no lado paraguaio deve ser vendido exclusivamente a preço de custo ao Brasil. Por isso, utiliza-se o termo “ceder”, em vez de vender, pois não haveria direito de escolha, mas sim obediência ao acordo. Como consequência, o Paraguai é prejudicado, pois enquanto aumentam os preços internacionais de energia, o país continua “cedendo” energia não pelo preço de custo e de mercado, beneficiando, assim, as elites industriais brasileiras.

Para Canese, “o tratado é um texto ambíguo que põe em dúvida as conquistas da Ata de Foz do Iguaçu, porém aonde não se pode ler uma expressa renúncia à soberania hidroelétrica paraguaia” (CANESE, 2011, p. 157). Como exemplo, utiliza o artigo mais polêmico, o XIII, já citado, o qual estabelece que a metade da energia não utilizada deveria ser utilizada pelo outro país, para seu próprio consumo. Para o autor, o trecho em que é citado que “a energia será

---

<sup>7</sup> O Urubapol é um bloco de integração regional, criado em 1963, formado pelo Paraguai, Uruguai e Bolívia, mas que não avançou. As discussões em torno dele foram retomadas durante os governos de Lugo, Mujica e Morales, respectivamente.



dividida em partes iguais”, reafirma a soberania hidrelétrica paraguaia; no entanto,

a parte negativa é que já não se fala do ‘direito de preferência para a aquisição’, tal como dizia a Ata de Iguazu, senão do ‘direito de aquisição’ da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo. Ao desaparecer o termo “preferência”, que estava na Ata de Iguazu, o Brasil tem interpretado, a partir de 1973, que o Paraguai está obrigado a lhe entregar toda ‘a energia que não seja utilizada...para seu próprio consumo (CANESE, 2011, p. 157)

Este ponto encabeça as críticas pelo lado paraguaio e fez-se constitutivo no acordo de 2009. De modo geral, segundo Canese, o Tratado de Itaipu configurou-se um retrocesso, se comparado com os termos dispostos na Ata de Iguazu, muito embora não tenha chegado a negar a soberania paraguaia. Dito de outro modo, Canese não afirma que o tratado tenha privado o Paraguai do exercício da soberania sobre a energia elétrica de Itaipu; no entanto, compreende que o acordo apresenta pontos ambíguos, uma vez que a leitura, por parte do Brasil, restringiu a soberania guarani. Caberia, portanto, readequar as necessidades paraguayas aos termos do tratado, o que, segundo o autor, foi impossível de ser feito até 2008, já que o Itamaraty se negava veementemente a discutir. Baseada em uma série de críticas aos termos do tratado, a Federação dos Trabalhadores do Setor Energético (Fetrasep), com a coordenação do então bispo Fernando Lugo e de Ricardo Canese, lança, no dia 6 de dezembro de 2006, uma campanha nacional pela soberania hidrelétrica de Itaipu, a qual culminou com uma concentração em frente a sede de Itaipu Binacional, em Assunção. Ou seja, antes mesmo de Lugo lançar-se à presidência, o que ocorreria somente em 25 de dezembro do mesmo ano, o ex-bispo já estava envolvido com a questão da luta pela soberania energética. Há 18 dias das eleições, Lula encontra-se como Lugo e, segundo Canese, promete sentar-se à mesa de negociação para compreender as reivindicações paraguayas e buscar uma saída para a questão. Canese (2011) descreve a atitude de Lula como um “feito histórico em que o Brasil aceitava sentar-se com o Paraguai na mesa de negociações sobre Itaipu, pela primeira vez e sem condições, 35 anos depois de firmado o tratado” (CANESE, 2011, p. 230, nota 73). Até então, o engenheiro afirma que o Itamaraty e os representantes de Estado do Brasil apenas argumentavam em torno da ideia que rege os tratados



internacionais, cristalizada no *pacta sunt servanda* (os tratados devem ser cumpridos), a qual é criticada por Canese pelo fato deste argumento não compreender às mudanças de circunstâncias. Assim, o autor defende o princípio do *rebus sic stantibus*, pelo qual um tratado pode ser alterado, considerando mudanças circunstanciais quanto à assinatura do acordo. Como já visto, o principal argumento que rege as críticas do lado paraguaio, no tocante à revisão do tratado, é o mesmo que foi firmado durante as ditaduras militares.

Com a vitória de Lugo, Canese foi convocado pelo presidente paraguaio para desenvolver o programa de soberania energética. Desta forma, a partir das críticas ao acordo brasil-paraguaio, o engenheiro desenvolveu os seis pontos de reivindicação, os quais sintetizam as principais insatisfações quanto ao Tratado de Itaipu:

- 1- Soberania hidrelétrica. Livre disponibilidade de energia paraguaia para a venda a outros países.
- 2- Preço justo pela energia
- 3- Eliminação da parte ilegítima da dívida de Itaipu
- 4- Cogestão plena em Itaipu
- 5- Controle e transparência
- 6- Execução de obras faltantes

Tais pontos foram entregues a Marco Aurélio Garcia, que visitava Assunção, em 1 de agosto de 2008, pouco antes de Lugo assumir a presidência.

#### **4. O acordo de 2009 e a PEB do governo Lula**

A diplomacia do governo Lula pautou-se pela busca por maior protagonismo internacional, passando primeiramente pela esfera regional, o que definiu o padrão do relacionamento com os países vizinhos. Neste sentido, a necessidade de liderar a região configurou-se como um imperativo e, como consequência, as reações diante da postura de liderança brasileira na esfera regional esboçaram embates polêmicos nos planos políticos doméstico e regional. É importante destacar que tal problemática demonstrou que as polêmicas geradas a partir da dinâmica das relações com os países vizinhos, seja na esfera bilateral ou multilateral, resultaram em embates calorosos entre



defensores e opositores da política externa da era Lula, intensificando o debate e também polarizando-o.

Ao longo da história, observa-se uma continuidade na postura brasileira, em atender às reivindicações do lado paraguaio, com a intenção de atenuar supostos conflitos, no contexto do que Cerro (2008) denomina de “Cordialidade Oficial”. No entanto, é necessário verificar a particularidade do acordo firmado em 2009, levando em consideração os elementos motivadores da renegociação de ambos os lados, questionando-se, por um lado, até que ponto ela convergiu com as políticas externas do Brasil e do Paraguai e se as afinidades político-ideológicas entre os chefes de Estado, Lula e Lugo, foram relevantes para a negociação ou o que levou o Brasil a aceitar a renegociação foi a necessidade de alcançar os interesses da projeção brasileira no Cone Sul, na esteira da política externa do governo Lula, pautada na ideia de solidariedade. Sem dúvida, as afinidades ideológicas de ambos os governos, somadas ao interesse brasileiro de influência na região, foram imperativas para a renegociação.

Em termos da renegociação, buscamos expor o processo negociador abaixo, considerando ambos os lados.

Logo após sua vitória, o presidente Lugo instituiu a criação de um grupo de estudo energético, instalado em 8 de Maio de 2008. Este grupo foi composto por técnicos, através de quatro comissões, comandadas por Ricardo Canese. O objetivo da criação dos grupos era o de analisar junto com o governo brasileiro, a necessidade de revisão do Tratado de Itaipu, seus anexos e notas reversais, assim como a gestão conjunta da entidade Binacional. A partir dos estudos de cada comissão, foi criado um memorando de agenda temática a ser entregue à Marco Aurélio Garcia, em visita a Assunção em 1 de Agosto de 2008, especialmente para receber tal documento, a fim de oficializar as negociações e demarcar, sobretudo, os principais pontos a serem acordados.

Como resultado do memorando, os governos de ambos os países decidiram criar uma Comissão Negociadora designada a discutir os seis pontos reivindicados pelo Paraguai.






---

**Comissão Paraguai**

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Jorge Lara Castro</b>     | Vice-ministro das relações exteriores              |
| <b>Samuel González</b>       | Vice-ministro das obras públicas e comunicações    |
| <b>Efraín Enríquez Gamón</b> | Conselheiro de Itaipu Binacional                   |
| <b>Hugo Ruiz Díaz</b>        | Assessor jurídico da Presidência da República      |
| <b>Jorge Rolón Luna</b>      | Representante da chancelaria do Conselho de Itaipu |
| <b>Ricardo Canese</b>        | Coordenador da Mesa Negociadora                    |
| <b>Gustavo Cotas</b>         | Assessor para temas energéticos da chancelaria     |

---

**Comissão Brasileira**

|   |  |
|---|--|
| <b>Marcio Pereira Zimmerman</b>               | Ministro Interino de Minas e Energia               |
| <b>Enio Cordeiro</b>                          | Sub-Secretário Geral da América do Sul (Itamaraty) |
| <b>Luiz Eduardo Melía de Carvalho e Silva</b> | Chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda           |
| <b>Jorge Miguel Samek</b>                     | Diretor Geral Brasileiro de Itaipu                 |
| <b>Valter Luiz Cardeal de Souza</b>           | Diretor de engenharia da Eletrobrás S.A            |
| <b>João Bonifácio Cabral Junior</b>           | Diretor jurídico de Itaipu                         |
| <b>Antônio Oteló Cardozo</b>                  | Diretor técnico executivo de Itaipu                |
| <b>Renato Soares Sacramento</b>               | Eletrobrás   |
| <b>Marisete Fátima Daldad Pereira</b>         | Tesouro Nacional Brasileiro                        |
| <b>Hailton Madureira de Almeida</b>           | Tesouro Nacional Brasileiro                        |

Fonte: Elaborado pela autora.

O processo de negociação que se iniciou formalmente em 2008, culminou no documento “Construindo uma nova etapa nas relações bilaterais”, firmado em 25 de Julho de 2009 em Assunção e, finalmente, com a aprovação pelos Congressos Nacionais de ambos os países: no Paraguai, em Julho de 2009 e, no Brasil, em Maio de 2011. Contudo, o processo negociador ultrapassou as formalidades, contando com alguns encontros informais que, sem dúvida, configuraram-se de extrema relevância para o desenrolar da renegociação. Os encontros formais foram mediados em suas diversas etapas pelas Comissões



negociadoras, contudo, os chefes de Estado também participaram de algumas reuniões.

Apresentamos abaixo as principais fases neste processo, envolvendo os encontros formais e informais:

**2 de Abril de 2008** (encontro informal): Lugo visita Brasília, em reunião com a Executiva Nacional do PT e o presidente Lula, em que o PT oficializa o apoio à candidatura de Lugo. Na ocasião, Marco Aurélio Garcia declara não haver “agenda tabu” com o Paraguai.

**1 de Agosto 2008** : Lula envia Marco Aurélio Garcia e o embaixador Enio Cordeiro para receber oficialmente a agenda paraguaia sobre os seis pontos reivindicados.

**17 de Setembro de 2008**: Os presidentes Lula e Lugo se encontram em Brasília. Lugo pela manhã, participou de uma reunião junto à FIESP, e, mais tarde, se encontrou com Lula para discutir as relações bilaterais. Embora a Revista Resenha de Política Exterior do Brasil (RPEB, 2008) não descrevesse que a visita tinha como objetivo oficializar o pedido de negociação, Gustavo Codas (CODAS, 2014b) afirma que a intenção do encontro foi exatamente esta.

**29 de Setembro de 2008**: Na hidrelétrica de Itaipu, ocorre a primeira reunião entre as Comissões Negociadoras. Os temas abordados foram os mesmos seis pontos apresentados à Marco Aurélio Garcia, em 1º de Agosto. Segundo Gustavo Codas, os avanços se deram entre os pontos menos polêmicos, a saber, 4, 5 e 6, respectivamente referentes a cogestão plena; transparência e controle público das contas de Itaipu e à execução das obras faltantes dispostas no Tratado. As auditorias foram aceitas por parte das respectivas direções gerais de Itaipu. Os pontos 1, 2 e 3 foram integrados em um só, e, ambas as partes decidiram pela constituição de Subcomissões, destinadas a estudar tais pontos e apresentar resultados dentro um mês. Para Efraín Gómez, a conclusão desta primeira reunião foi exitosa. Além do mais, os respectivos ministérios de cada país negociariam as obras inconclusas, já citadas acima.

**27 de Outubro de 2008**: As Comissões Negociadoras se reuniram na Central Hidrelétrica de Itaipu e, dentre os diversos temas, Enio Cordeiro trouxe à discussão questões relativas aos três primeiros pontos, a saber: a livre



disponibilidade, o preço justo e a questão da dívida. A parte brasileira assinalou que, embora as Subcomissões tenham apresentado dados relevantes, “não foram apresentados dados novos que sirvam de base para um aprofundamento do tema”, além de não verem “possibilidade de exportar energia a terceiros países, já que Itaipu se constitui da relação estrita entre Brasil e Paraguai” (GAMÓN, 2012, p. 48).

O Paraguai retrucou, afirmando que a venda a terceiros não se restringe necessariamente a outros países, mas dentro do próprio Brasil, mediante novas formas de comercialização direta<sup>8</sup>. Segundo o lado brasileiro, a integração energética só poderia ser feita no âmbito da UNASUL e, além do mais, a Comissão Negociadora não teria legitimidade para renegociar um Tratado, além de que a própria renegociação possivelmente não seria aceita pelo Congresso brasileiro. Em contrapartida, ofereceu uma ajuda de 1 milhão de dólares para diversos projetos em diversas esferas como linhas de crédito, construção de pontes, etc, a qual o Paraguai não rechaçou, porém advertiu que deveria ser discutida em outra esfera, e que nada tinha a ver com Itaipu.

Os argumentos paraguaios, feitos por Efraín Gómez, direcionaram-se no sentido de ressaltar os benefícios sociais necessários para o Paraguai, da anulação ou a redução máxima da dívida, de modo que “os custos financeiros não sacrifiquem a disponibilidade dos recursos existentes”, obrigando o Paraguai a dedicar grande parte dos recursos e esforços complementares para favorecer compromissos financeiros que formam a “cadeia de ‘círculo vicioso’ da pobreza e não para o melhoramento do nível de vida de seu povo, como se estabeleceu na Ata de Foz do Iguaçu e no espírito da própria letra do Tratado” (GAMÓN, 2012, p. 52). Os entraves quanto aos três primeiros pontos continuaram em aberto, e, se estabeleceu que a delegação brasileira apresentasse na próxima reunião suas contrapropostas em relação a estes pontos.

Quanto aos pontos 4, 5 e 6, estabeleceu-se que o Conselho de Administração da entidade encontrariam mecanismos para solucionar a

---

<sup>8</sup> A venda do excedente energético do lado paraguaio ao Brasil, é feita exclusivamente à Eletrobrás. O Paraguai defende que poderia vender a outras empresas de energia, mesmo que só restritamente ao Brasil, já que o Brasil se colocou veementemente contra a venda da energia do lado paraguaio a terceiros países.



efetivação da cogestão administrativa e, uma forma conjunta de estabelecer um relacionamento entre ambas as controladorias “para unificar critérios e realizar auditorias complementares e jurisdicionais que correspondam a cada país” (GAMÓN, 2012, p. 53).

Por fim, o lado brasileiro argumentou, no sentido de que Itaipu representava cerca de 19% do abastecimento de energia elétrica brasileira, e, que o país também conta com outras formas de energia. O lado paraguaio respondeu com a alegação de que 19% não se constitui irrisório para um país da dimensão do Brasil e, sobretudo, que o “coração financeiro e turístico do país”, São Paulo e Rio de Janeiro, dependiam em mais de 90% da energia de Itaipu. Segundo Lara Castro (CASTRO, 2014), a questão da segurança energética configurou-se como uma das questões mais proeminentes no processo negociador pelo lado brasileiro. Ainda assim, os pontos 1, 2 e 3 ficariam para a próxima reunião.

**19 de Dezembro de 2008:** Na Central Hidrelétrica de Itaipu, reuniram-se mais uma vez as Comissões Negociadoras, além do Ministro de Minas e Energia, Edson Lobão, e o diretor geral da Eletrobrás, além de uma equipe técnica de apoio. Contudo, a reunião foi a mais breve, durando cerca de 3 horas (13-16h). A delegação brasileira afirmou que as conversas a nível técnico afetaram, a princípio o tratamento formal dos pontos originais e que, portanto, os pontos 1, 2 e 3 seriam “elevados a consideração da decisão política dos governos, em seu mais alto nível”, (GAMÓN, 2012, p. 58), sendo formalizadas por ambas as chancelarias. A delegação brasileira jogava nas mãos do Presidente a decisão pela renegociação. Daí a diante, as reuniões seriam feitas entre Lula e Lugo diretamente.

**30 de Janeiro de 2009:** Lula e Lugo se encontram em reunião informal no Fórum Social Mundial em Belém (PA). Este encontro, segundo todos os entrevistados<sup>9</sup>, foi o mais importante para o desenrolar da renegociação. Segundo Gustavo Codas, o presidente Lula identificou um “problema político” que estaria obstruindo o processo de negociação e pede à Dilma Rousseff para

---

<sup>9</sup> Os entrevistados foram Gustavo Codas, Jorge Lara Castro e Ricardo Canese, entre os dias 27 e 30 de Outubro de 2014.



que com uma equipe, separadamente, estabeleça um balanço do que já foi negociado e das possibilidades de avanço. Haja vista que a decisão de colocar nas mãos de Dilma fora informal, não encontramos nenhuma documentação relativa a o que Dilma e sua equipe concluiu, restando-nos somente os relatos dos entrevistados que acompanharam mais proximamente o encontro.

**7 de Maio de 2009:** Lula e Lugo se encontram em Brasília e decidem assumir diretamente as negociações, acompanhado das respectivas chancelarias e das Comissões Negociadoras. No entanto, a estas últimas não caberia chegar a nenhuma conclusão, mas apenas identificar divergências e convergências. O canal direto entre os presidentes, portanto, é que determinaria a renegociação.

**25 de Julho de 2009:** Em Assunção, Lula e Lugo assinam o a Declaração Conjunta “Construindo uma nova etapa na relação bilateral”. O documento conta com 31 pontos<sup>10</sup>.

**22 de Outubro de 2009:** O acordo foi aprovado no Congresso Paraguai

**Maio de 2011:** Acordo aprovado no Congresso brasileiro. A votação na Câmara ocorreu no dia 07 de Abril e no Senado, no dia 12 de Maio.

#### **4.1 O Acordo sobre as Bases Financeiras do Anexo C do Tratado de Itaipu**

Diversos foram os compromissos expressos na Declaração Conjunta apontada acima. No entanto, todos, com exceção de um ponto apenas, foi encaminhado ao Congresso. O restante ficou sob a responsabilidade do MRE e dos Ministérios supracitados. O ponto levado ao Congresso brasileiro, por se tratar de uma questão que indiretamente altera os valores predispostos inicialmente na base financeira estabelecida no Anexo C do Tratado, foi a alteração em relação ao pagamento que o Brasil faz ao Paraguai, pela cessão de energia não-utilizada pelo Paraguai, que é comprada pelo Brasil, tal como expressa no Tratado:

---

<sup>10</sup> O documento completo encontra-se no site do MRE. Disponível em: < [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b\\_6393/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2009/b_6393/)>.



## Artigo XIII

A energia produzida pelo aproveitamento hidrelétrico a que se refere o Artigo I será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de aquisição, na forma estabelecida no Artigo XIV, da energia que não seja utilizada pelo outro país para seu próprio consumo.

Em primeiro lugar, importa destacar que diversas Notas Reversais foram trocadas ao longo de diversos governos, acerca de mudanças quanto aos valores pagos à parte da energia comprada pelo Brasil, que corresponde ao excedente paraguaio, o qual corresponde na atualidade a cerca de 5% de todo os 50% que cabe a parte paraguaia. Como destacou o relator do texto para a aprovação no Congresso, deputado Doutor Rosinha (PT-PR), “desde a assinatura do Tratado de Itaipu as Partes firmaram nada menos que 23 acordos por trocas de notas sobre assuntos bastante variados”. (BRASIL, 2011).

De fato, várias foram as notas reversais que aumentaram o montante pago ao Paraguai pela compra do excedente, pelo aumento do fator multiplicador por sessão de energia. Foram trocadas três notas reversais, contando com a de 2009, acerca do fator multiplicador: a primeira foi estabelecida em 1985 e contava com uma evolução gradual do fator multiplicador, indo de 3,5 em 1985 até 4,0 em 1992, prazo final do aumento. A segunda nota data do governo Lula, firmada mediante Notas trocadas entre os Ministro das Relações Exteriores dos respectivos países, Celso Amorim e Leila Rachid, em 2005, passando a vigorar em 1º de Janeiro de 2006. A única nota que passou pelo Congresso brasileiro foi a de 2009, que aprovada, passou a vigorar em Maio de 2011. Portanto, embora por três vezes as notas reversais viabilizaram o aumento do fator multiplicador, constata-se que houve um aumento gradual de 10 diferentes fatores multiplicadores, já que a nota de 1986 previa 7 aumentos consecutivos, de 1985 até 1992. Além disso, a Nota Reversal de 1986 alterava a indexação dos juros da dívida, para 7,5% ao ano, somados à inflação americana no período. A dívida foi corrigida em 2007 novamente, pela Medida Provisória n. 357: “A correção adicional pela inflação americana foi mantida, mas a maior parcela (63%) passou a ser reajustada também com juros de 7,5% ao ano, e o restante



de 4,5%” (CARDOSO, 2010, p. 145).<sup>11</sup>. Segundo Paula (2014), desde o governo de Nicanor Duarte Frutos, o Brasil buscava criar estímulos para que o Paraguai utilize sua parte correspondente, pois, “a partir do momento em que o Paraguai utilizar a energia que lhe é de direito não haverá foco em reivindicações sobre o valor a ser pago por sua energia” (PAULA, 2014, p.112). A questão acerca da dívida é ainda bastante debatida. Em 2013, o Paraguai encomendou um estudo especializado à Universidade de Columbia. Segundo o estudo, a dívida paraguaia de Itaipu já deveria ter sido quitada, por conta dos encargos sobre os juros indevidos cobrados ao longo dos anos. O estudo considerou alguns problemas centrais, dentre os quais, as altas taxas de juros, que deveriam ser de 5% ao ano. O estudo ficou conhecido como “Relatório Sachs”. (COLUMBIA, 2013, p.76 *apud* PAULA, 2014). Ainda assim, há uma grande polêmica em torno da dívida. Em resposta ao estudo, o embaixador Rubens Barbosa, em artigo no jornal O Estado de S. Paulo, no dia 23.07.2013, apontava que o estudo apresentava equívocos e “meias verdades”, pois, o valor da venda de energia seria determinado pelos custos de manutenção e produção da usina dividida pela potência instalada, o que significa que até 2023, quando a dívida for totalmente quitada, o valor da energia não deve tomar como parâmetro o valor de mercado. Barbosa alegava que as taxas de juros acordadas no Tratado e as revisões feitas em 1997 e 2007 eram taxas praticadas no mercado da época e que “o relatório Sachs não considerou os benefícios que o Paraguai recebe como *royalties*, valor pago pela cessão de energia e os “fundos sociais” de Itaipu” (*apud* PAULA, 2014, p. 106).

---

<sup>11</sup> Itaipu foi financiada a partir de empréstimos internacionais com lastro na taxa de juros dos EUA, que passa de 11,2% para 21,5% em 1981. Desta maneira, a dívida de Itaipu aumentou de maneira exorbitante. Inicialmente, Itaipu fora calculada em cerca de U\$S 10 bilhões, no entanto, posteriormente, devido aos juros iniciais, este valor subiu para U\$S 17 bilhões. Mais à frente, foram captados mais recursos, os quais, devido à crise dos anos 80, como já referido, incidiram sobre o aumento galopante da dívida. Estes empréstimos somados chegaram aos U\$S 27 bilhões e foram remunerados a partir de dois referenciais: uma taxa de juros fixa de 7,5 % e um fator de ajuste calculado com base na média ponderada de dois indicadores que medem a inflação estadunidense. As reivindicações paraguaias quanto a dívida de Itaipu, considerada “espúria”, vão no sentido de defender que devido a tais empréstimos (os quais foram captados pelos brasileiros), sob altas taxas de juros, a correção do saldo devedor superou os pagamentos efetuados, aumentando injustamente, a dívida. (Entrevista com Gustavo Codas). Segundo Enio Cardoso, o pagamento total já efetuado ultrapassa os U\$S 49 bilhões, embora o saldo devedor ainda seja de U\$S 19 bilhões.



## 4.2 Um balanço da renegociação

O exame do processo negociador nos remete a algumas conclusões importantes: o papel dos executivos de ambos os países como atores preponderantes na tomada de decisão. Uma vez que no Paraguai, homogeneamente defendia-se o acordo, o papel mais importante neste processo, sem dúvida, veio do presidente Lula (CARDOSO, 2010), na medida em que enfrentou a oposição e, contrastando com argumentos das Comissões técnicas, percebeu que o problema para a efetivação do acordo constituía-se, sobretudo, político e que, portanto, a saída a ser dada deveria ser política também. Isto ficou muito claro no encontro que os dois presidentes tiveram no Fórum Social Mundial em 30 de Janeiro de 2009: na ocasião, Lula afirmou se tratar de um problema político, e, depois de separadamente conversar com Lugo, decidiu que Dilma deveria rever a questão a fim de viabilizá-la. Ademais, é pertinente notar que antes mesmo das eleições, Lugo recebe a aprovação da direção do PT quanto a sua candidatura, mesmo sabendo que a principal plataforma de campanha de Lugo era a renegociação.

Percebe-se, desta maneira, que as afinidades ideológicas e as relações Lula-Lugo foram determinantes para a concretização do acordo, pois, a Comissão Negociadora brasileira não aceitou os argumentos paraguaios, rebatendo-os dentro do princípio de respeito aos termos do Tratado, além de questões técnicas específicas. Ao não se chegar a nenhum consenso, decidiu-se que a questão seria decidida nas mais altas instâncias do poder Executivo.

As entrevistas realizadas durante a pesquisa, com os atores importantes do lado paraguaio, foram fundamentais para clarificar o processo negociador e a importância do papel do presidente Lula neste processo. Os diversos Ministérios envolvidos parecem ter se adequado à perspectiva do presidente. Isso talvez seja explicado pela própria estrutura do poder Executivo baseada em nomeações, dificultando a oposição dos diversos Ministros diante do presidente da república (FIGUEIRA, 2009). Haja vista as diversas questões do ponto de vista técnico, de inviabilidade do acordo, a negociação aparece como eminentemente política, tal como destaca Sales:

O Ministério de Minas e Energia e os dirigentes brasileiros de Itaipu, em várias ocasiões, opuseram-se a qualquer alteração do Tratado de





Itaipu. O lado brasileiro de Itaipu, fartamente munido de números, provou o quão descabidas eram as propostas paraguaias. Mas tanto o MME quanto a margem esquerda de Itaipu foram vezes isoladas e, como em ocasiões anteriores, outros ministérios, “tratoraram” a argumentação técnica, sacramentando a suspeita inicial de que os interesses políticos eram mais importantes (apud CARDOSO, 2010, p. 168).

Ainda que o acordo se destaque pelas afinidades políticas entre os dois governos, o histórico das relações bilaterais entre Brasil e Paraguai denota que o Brasil sempre buscou atender aos interesses do país vizinho, seguindo uma linha tradicional da chancelaria brasileira de manutenção da *cordialidade oficial*, como denomina Cervo (1998), e assim, garantir a manutenção de uma convivência positiva com o entorno regional. No entanto, o paradigma da *cordialidade oficial* elaborado por Cervo (1998) salienta que os ganhos obtidos com as concessões devem ser benéficos para o Brasil; isto é, perde-se para ganhar. Neste sentido, até que ponto o acordo fora benéfico ao Brasil? O discurso da chancelaria do governo Lula aponta que no contexto da política externa deste governo, de busca pela liderança regional e intensificação dos laços de integração regional, o acordo fora um sucesso (AMORIM, 2013). A oposição, por sua vez, apontou que o preço a ser pago pelo apoio paraguaio onerava o tesouro nacional, e, portanto, o cidadão brasileiro, numa lógica de perde-se para perder. Mas o Brasil, considerando sua superioridade econômica, não ganhou com o apoio paraguaio? . A resposta para tais questões parece-nos delicada, e, não buscamos aqui respondê-las, mas apenas apontá-las e problematizá-las.

É importante considerarmos a premissa de que estruturalmente o Brasil sempre buscou atender às reivindicações paraguaias visando manter este país em sua órbita de influência. Este elemento, de fato, aparece em todos os discursos dos atores estatais brasileiros favoráveis ao acordo: o Paraguai deveria ser atendido, haja vista as assimetrias. Assim, houve um encontro entre os interesses paraguaios e brasileiros, e, o Paraguai soube tirar proveitos circunstanciais. Portanto, parece-nos que além de acompanhar um traço estrutural da chancelaria brasileira, a renegociação de 2009 apresentou uma particularidade, que é a afinidade política entre os Executivos de ambos os países e a proeminência do presidente Lula nas negociações, cumprindo um



papel determinante. Além disso, os embates no legislativo demonstraram acentuada polarização, que se desdobra, inclusive, na forma como a oposição vê a inserção internacional e regional brasileira. Diferentemente das alterações do fator multiplicador de 1986 e 2006, o acordo de 2009 via inicialmente Notas Reversais passou pelo Congresso, visando ganhar maior legitimidade e abafar qualquer tipo de oposição. Adicionalmente, o apoio dos Ministérios, divulgando notas com seus respectivos pareceres, demonstrou a adequação dos propósitos do presidente Lula com os demais ministérios, inclusive o Itamaraty.

Quanto à juridicidade do acordo, a questão parece ainda ficar em aberto, e, de fato manifesta-se deveras polêmica. Para a chancelaria brasileira, assim como para Cardoso (2010), o fato de a alteração ter sido feita em um Anexo do Tratado, não altera o Tratado, substancialmente:

Com a assinatura da Declaração Conjunta, o Estado brasileiro conseguiu evitar uma alteração no Tratado de Itaipu. As medidas adotadas implicam a revisão de índices de correção que estão em anexos. Dessa forma, foi mantida uma tradição da diplomacia brasileira, que historicamente, desde os tempos do Barão do Rio Branco afirma o princípio de *pacta sunt servanda* (os tratados têm de ser respeitados), ou seja, o que foi negociado não se pode mudar unilateralmente.(CARDOSO, 2010, p. 165).

No Paraguai, por outro lado, oposição e governo convergiram com a positividade do acordo e, de maneira geral, a renegociação foi vista como um grande sucesso. Dizia-se que pela primeira vez o Brasil aceitou sentar-se na mesa de negociação com o Paraguai sobre Itaipu, de modo que o feito fora considerado histórico<sup>12</sup>. Atribui-se à política externa brasileira de então, fundamentada no aprofundamento dos laços regionais através do aprofundamento da integração regional e, sobretudo, ao próprio presidente Lula e sua aproximação com a esquerda paraguaia, encabeçada por Lugo, a explicação para o sucesso das negociações. De fato, com o acordo, o Paraguai acabou por receber uma quantia equivalente a 2% de seu PIB: U\$S 240 milhões ao cumprir com uma promessa tão importante de campanha, acabou ganhando respeito de alguns setores duvidosos quanto ao acordo, dentre eles, os próprios

---

<sup>12</sup> Gustavo Codas, Jorge Lara Castro e Ricardo Canese manifestaram admiração e satisfação quanto ao acordo e à postura brasileira. Para eles, pela primeira vez o Brasil aceitou sentar na mesa de negociações com o Paraguai sobre Itaipu, graças à política externa do governo Lula e, especialmente, à figura do próprio Lula.



liberais, embora não fora suficiente para sua sustentação no poder (LAMBERT, 2011b). Embora a renegociação tenha sido encarada positivamente, agregando capital político, é pertinente considerar que, se mesmo com o acordo o ex-bispo sofrera um *impeachment*, é bem possível que caso não tivesse conseguido sucesso nas negociações com o Brasil, o juízo político que sofrera poderia ter ocorrido mais cedo.

Cabe lembrar que o discurso acerca da necessidade da renegociação, por parte de Lugo e dos setores que lhe apoiavam, sempre fora o de que seria necessário canalizar os recursos decorrentes do acordo, aos setores sociais mais carentes. Ou seja, os recursos seriam capital social. No entanto, não houve garantias por parte do governo brasileiro a respeito do que seria feito com o dinheiro. Ademais, nenhum dos entrevistados soube dizer para onde os recursos foram canalizados, sugerindo-nos que procurássemos o Ministério da Fazenda.

## 5. Considerações Finais

É em um quadro complexo de uma democracia fragilizada que ocorre a ascensão de Fernando Lugo, reflexo, das contradições da própria estrutura sociopolítica paraguaia. O formato de alianças políticas, combinando elementos diametralmente opostos, como a dependência do apoio liberal e promessas de amplas reformas sociais, tocando nos interesses dos grandes proprietários, acabou por desestabilizar o governo de Lugo, expondo, assim, as bases arcaicas de uma democracia que se constituiu limitada, de maneira que, gradualmente, o ex-bispo foi perdendo o apoio do Congresso e isolando-se politicamente. Ainda que o acordo com o Brasil, em 2009, tenha conferido maior fôlego à permanência dele, tal fato não se demonstrou suficiente para viabilizar o término do seu mandato, de acordo com Lambert (2011b), demonstrando, por um lado, que as forças políticas tradicionais cristalizadas no Partido Colorado ainda exercem relativo domínio sobre as esferas das classes dirigentes e nas disputas de classe no Paraguai e, por outro, que as relações com o Brasil configuram-se fundamentais para a dinâmica política paraguaia.



A política externa do governo Lugo acabou por sintetizar as diversas contradições da fragilidade estrutural do Estado paraguaio, ao mesmo tempo em que também foi capaz de utilizar algumas debilidades decorrentes da própria natureza geopolítica do país guarani, como recursos de poder, sobretudo, no cenário regional. O principal fator que ilustra tal reflexão, sem dúvida, projeta-se na renegociação do Tratado de Itaipu, em 2009, na qual, utilizando os interesses do Estado brasileiro no contexto regional e internacional, o ex-bispo soube trabalhar com tais interesses a seu favor.

Itaipu configurou-se, ao longo de toda a sua história, como elemento de dissenso do lado paraguaio. O país soube aproveitar as assimetrias com o Brasil para conquistar ganhos significativos em diversos momentos, alcançando seu ápice com o acordo, em 2009, pelo qual foi triplicado o fator multiplicador pela cessão de energia, alterando, assim, as bases financeiras do Anexo C, do Tratado de Itaipu.

Do lado brasileiro, o acordo gerou polêmicas, cristalizadas, sobretudo, nos embates entre oposição e governo, acentuando as posturas polarizadas em torno das propostas de política externa e deflagrando diversas críticas ao modelo de inserção internacional e regional preconizados pelo governo Lula. Críticas em torno do caráter partidarizado da política externa, sob a influência do PT, e supostos devaneios românticos ao redor de uma liderança regional fundamentada no preceito de solidariedade, lideraram os argumentos da oposição, encabeçada pelo PSDB, nas sessões pela aprovação da renegociação, estabelecidas no Congresso brasileiro, em 2011.

Diversas análises geopolíticas demonstram que Itaipu foi, sobretudo, uma decisão política de trazer o Paraguai definitivamente para a órbita de interesse e influência brasileiras, no contexto da rivalidade da Bacia do Prata, o que remonta a própria formação dos Estados Nacionais na região, conforme acentuou Doratioto, (2014; 2012). A estratégia geopolítica brasileira de assegurar fronteiras e garantir a hegemonia na região encabeçava o desenho geopolítico do projeto dos governos militares, segundo demonstrou Itaussu (1997). Contudo, ao buscar aproximação definitiva com o Paraguai, criava-se uma relação de interdependência mútua e inaugurava-se um trajeto de discussões inacabáveis entre Brasil e Paraguai.



Observou-se que, historicamente, a chancelaria brasileira seguiu uma linha constante de concessões ao Paraguai, não somente com Itaipu, mas em todos os âmbitos das relações bilaterais. Este traço potencializou-se com o modelo de política externa adotada pelo governo Lula, fundamentado no princípio de solidariedade regional. Soma-se a isso a ascensão de Fernando Lugo e a particularidade de sua campanha, diretamente dependente de promessas relacionadas ao Brasil. Assim, a própria sustentação do ex-bispo dependia das negociações com o país vizinho. A peculiaridade deste contexto convergiu para a viabilidade das negociações, que teve como principal vetor a afinidade ideológica entre os presidentes Lula-Lugo. Portanto, embora a chancelaria brasileira siga uma linha de aproximação, diálogo e, muitas vezes, concessões aos interesses paraguaios, o acordo de 2009 foi potencializado por tal peculiaridade: o casamento entre as linhas gerais da política externa do governo Lula e os interesses do governo Lugo, fortemente relacionados com a dinâmica política doméstica paraguaia e a necessidade de sustentação do ex-bispo no poder.

A análise do processo de negociação, em relação ao acordo de 2009, demonstrou a proeminência do presidente Lula neste processo e o acomodamento de outros setores do Executivo Nacional aos interesses deste chefe de Estado. A figura de Lula foi determinante para a efetividade do acordo. Ainda assim, diante dos questionamentos acerca da impossibilidade de alteração do Tratado de Itaipu, o discurso oficial foi o de que este não foi alterado, na medida em que apenas mexeu-se em pontos referentes a um anexo. Manteve-se, assim, a prevalência da defesa do princípio *pacta sunt servanta*, muito embora tal premissa seja questionável mediante a observação de que, na prática, a ideia de alteração de um anexo, constitutivo do corpo de um tratado, altera, necessariamente, o próprio acordo.

Por fim, se do lado brasileiro o acordo foi motivo de diversos questionamentos, do lado paraguaio, foi recebido com grande alarde e encarado como feito histórico, na medida em que, pela primeira vez, um presidente brasileiro aceitou sentar-se na mesa de negociações para discutir diretamente o Tratado de Itaipu.



Ainda que com o argumento de reverter os recursos obtidos com a negociação em capital social, o lado paraguaio não ofereceu nenhuma garantia neste sentido e, em contrapartida, o governo brasileiro também nada exigiu, o que revela que Itaipu é também um problema referente à política doméstica paraguaia, pois depende da vontade política de efetivar reformas na administração dos recursos de Itaipu, os quais, em sua esmagadora maioria, são repassados para o Tesouro, assim como os ganhos de Itaipu são destinados aos benefícios sociais. Este ponto, sem dúvida, parece-nos imperativo quanto ao real benefício do acordo.

### Referências bibliográficas

AMORIM, Celso. Palestra dada no Memorial da América Latina, no IV Simpósio de Relações Internacionais do PPGRI San Tiago Dantas, em São Paulo, no dia. Disponível em: < [www.blogaci.unesp.br/santiagodantas](http://www.blogaci.unesp.br/santiagodantas). 2013.

BALMELLI, Carlos Mateo. *Itaipú: Una reflexión ético-política sobre el poder*. Ed. Aguilar. 2011

BRASIL. MDIC.2014. Ministério do desenvolvimento, indústria e comércio: Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081> Acesso em:: 03.01.2015

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. 2008a. *Manual de práticas diplomáticas brasileira de atos internacionais*, 2008. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXI%20CAD/Direito/MANUAL%20de%20procedimentos%20-%20atos%20internacionais.pdf>>. Acesso em:: 22.01.2014.

BRASIL. Anais do Senado Federal. *Atas das sessões 69 e 70 da 1ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura*. Maio. 2011.

BETIOL, Lércio F. *Itaipu: Modelo Avançado de Cooperação Internacional na Bacia do Prata*. Rio de Janeiro. Ed. Getúlio Vargas, 1983

\_\_\_\_\_ O entorno geográfico na diplomacia brasileira dos séculos XX-XXI. *Revista Política Externa*. Vol.19. 2010

BRITEZ, Edwin e CABALLERO, Javier Numan. *El Paraguay Actual. 2ª parte. 1998-2010*. Ed. El Lector. Assunção. 2010

BURGESS, Sean. Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. *International Relations*. V.22, n. 65. Pp.65-84. 2008.

CADEP. *Setor Rural Paraguayo: una visión general para um diálogo informado*. No. 10. 2010



CARDOSO, Guilherme Rios. A Energia dos Vizinhos: uma análise da política externa do governo Lula na “nacionalização” do gás boliviano e nas alterações do Tratado de Itaipu. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. PUC-RJ. 2010

CARMO, Maria. Paraguai descola do Brasil e tem 3º maior crescimento do mundo em 2013. BBC Brasil. Jan. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/01/140119\\_paraguai\\_economia\\_pai\\_mc](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/01/140119_paraguai_economia_pai_mc)>. Acesso em: 05.02.2015.

CASTRO, Jorge Lara. Entrevista concedida à autora, em Assunção- Paraguai, em 28.10.2014.

CODAS, Gustavo. O direito do Paraguai à Soberania. 1ª Edição. São Paulo. Ed. Expressão Popular, 2008

\_\_\_\_\_. El Acuerdo Lugo-Lula del 25 de Julio de 2009 y la nueva realción bilateral Paraguay-Brasil. Curso para diplomatas Sul-Americanos. 4 a 15 de abril de 2011. Rio de Janeiro. Palácio Itamaraty. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/IX\\_Curso.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/IX_Curso.pdf)

CERVO, Amado Luiz. Eixos conceituais da política exterior do Brasil, RBPI, ano 41. 1998

\_\_\_\_\_. Inserção Internacional: a formação dos paradigmas brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

ESPÓSITO NETO, Tomás. Os eixos da política externa do Paraguai: de 1954 a 1989. *Boletim Meridiano* 47. Vol. 13, no. 134.

\_\_\_\_\_. As Possibilidades e os Limites do 'Realismo Periférico': A política externa do Paraguai de 1954-89. Artigo apresentado à ABRI. 2011

\_\_\_\_\_. As Relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva: *Conjuntura Austral*, v. 3, p. 17-33, 2012b.

\_\_\_\_\_. Itaipu e as relações brasileiro-paraguaias de 1962 a 1979: fronteira, energia e poder. Tese de doutoramento em ciências sociais. PUC-SP. 2012a.

\_\_\_\_\_. PAULA, Fernandes. Um balanço das relações brasileiro-paraguaias nos governos Lula/Dilma (2003-2012). 2014. Disponível em: <[http://www.grupoparaguay.org/P\\_NetoYDePaula\\_2014.pdf](http://www.grupoparaguay.org/P_NetoYDePaula_2014.pdf)> . Acesso em: 11.02.2015.

CANESE, Ricardo. La recuperación de la soberanía hidroeléctrica del Paraguay. Assunción. 2011.

\_\_\_\_\_. Fisenge. Entrevista dada ao site. Junho. 2008. Disponível em: < <http://fisenge.org.br/2008/07/30/entrevista-engenheiro-ricardo-canese-deve-assumir-negociacoes-de-itaipu/>>. Último acesso em: 26/09/2014b.

DORATIOTO, Francisco: RELAÇÕES BRASIL-PARAGUAI: Afastamento, tensões e reaproximação. (1889-1954). Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai. Companhia das Letras. São Paulo. 2002

\_\_\_\_\_. O Brasil no Rio da Prata (1822-1994). Ed. FUNAG. 2014

FIGUEIRA, Ariane. Processo decisório em Política Externa no Brasil. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. USP. 2009.

GAMÓN, Efraín Enríquez. Em uma nueva simensión histórica: breve resumen de una gestión patriótica. 2011?. Ed. ??.



\_\_\_\_\_, Itaipu, águas que valen ouro. 2007. Ed. ABC Collor. Assunção, Paraguai.

GARBARINO, Alberto Costa: "A Crise no Paraguai: de onde vem e para onde vai". In: Revista Política Externa. Volume 21.2013

GOIRIS, Fabio A. J. Autoritarismo e Democracia no Paraguai Contemporâneo. 2000. Ed. UFPR.

ITAUSSU, Leonel. A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata. Ed. Da Universidade de Manaus. 1997

IPEA: Evolução recente do comércio exterior brasileiro com outros países do Mercosul. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1466.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1466.pdf)>. Acesso em: 03.01.2014>.

ITAIPIU. Presidente paraguaio inaugura obras na subestação da margem direita. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/presidente-paraguaio-inaugura-obras-na-subestacao-da-margem-direita>. Acesso em: 20.02.2014.

ITAIPIU: Informações gerais sobre a usina. Disponível em <http://itaipu.gov.br>. Acesso em: 01.01.2014.

ITAIPIU: Utilização de energia de Itaipu referente a cada país. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>>. Acesso em: 03.01.2014

ITAIPIU b: A história de Itaipu. Disponível em: <http://www.itaipu.gov.br/nossa-historia>. Acesso em: 03.01.2014.

LAMBERT, Peter. a Dancing between superpowers: pragmatism and the limits of idealism in Paraguayan foreign policy. In: Gardini, G. L. and Lambert, P. W., eds. Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism. New York: Palgrave Macmillan.

\_\_\_\_\_ b Undermining the new dawn: opposition to Lugo in Paraguay. In: Dominguez, F. Lievesley, G and Ludlam, S. Eds. *Right-wing politics in the new Latin America: reaction and revolt*. 2011. London, Zed Press.

\_\_\_\_\_ e NICKSON, Andrew: The transition to democracy in Paraguay. Martin's Press. 1997

PARAGUAI. Ministério das Relações Exteriores, 2008: Informe de los primeros cien días de gestión. Disponível em: Ministerio de RREE Assunción.

PECEQUILO, Cristina Soreanu e HAGE, José Alexandre Altahyde. Dilemas Sul Americanos: O Brasil, o Paraguai e Itaipu. Revista Meridiano. 2007. Vol. 84.

PAULA, Orlando F. O Paraguai na agenda externa brasileira e a temática de Itaipu: 2003-2012. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNCAMP-PUC-SP). 2013

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Revista de Sociologia e Política V.18 n. 36 pp. 147-174. Junho 2010.

RIVAROLA, Milda. Paraguai: Estado patrimonial e clientelismo. Revista Diplomacia Estratégia Política- DEP. No.6. 2007

ROETT, Riordan and SACKS, Richard Scott. Paraguay: The Personalist Legacy. Westview Press. 1991.

ROLON, José Aparecido: Paraguai: transição democrática e política externa. Tese de Doutorado. FFLCH, USP. 2010





\_\_\_\_\_. O Paraguai no Mercosul: Limites e Possibilidades. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da USP. 2000

TOLEDO, Sara B. Mudança Política no Paraguai e as relações com o Brasil: a renegociação do Tratado de Itaipu. Dissertação de mestrado apresentado ao PPGR San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). 2015.

YAHN FILHO, Armando Gallo. Conflito e cooperação na Bacia do Prata em relação aos cursos d'águas internacionais. (1966-1992). Dissertação de mestrado. PPGR San Tiago Dantas. São Paulo, 2005.

**Recebido em 04 de setembro de 2017.  
Aprovado em 05 de janeiro de 2018.**



## **RESENHA: ESPAÇOS TRANSFRONTEIRIÇOS E INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DE “REPENSAR LAS FRONTEIRAS, LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL TERRITÓRIO”**

ACOSTA, Willy (org).. Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio', Costa Rica/Buenos Aires: IDESPO/CLACSO, 352 pgs., 2017.

### **MARCOS ANTONIO DA SILVA**

Professor do curso de Ciências Sociais e do programa de pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do LIAL/UFGD (Laboratório Interdisciplinar de Estudos sobre América Latina).

“Yo no quiero un cuchillo en manos de la patria. Ni un cuchillo ni un rifle para nadie: la tierra es para todos, como el aire”.

“Creo que los países serán un solo sitio de amor para los hombres, a pesar de los pactos, a pesar de los límites, los cónsules, a pesar de los libres que se dan por esclavos”. (Jorge Debravo, pg. 11 e 16).

A temática das fronteiras se constituiu num dos temas fundamentais das ciências sociais e das relações internacionais e adquire uma relevância crescente no mundo contemporâneo, por envolver uma série de elementos e desafios que compõem a nova ordem mundial como a persistência dos conflitos bélicos, a migração internacional e os refugiados, os efeitos do desenvolvimento desigual e das tensões Norte-Sul, as consequências do aquecimento global, a ocupação forçada de territórios e o aprofundamento dos processos de Integração Regional, dentre outros. Tal processo (e seus desafios) afeta todas as regiões do planeta e, especialmente, a América Latina, pois sua dinâmica e seus efeitos incidem sobre as relações regionais e a persistente dívida econômica e social que afeta os estados latino-americanos. Sendo assim, pode-se constatar a necessidade de produção e divulgação de pesquisas e reflexões sobre a intrincada relação entre fronteiras, territórios e integração regional, que se constitui no objetivo fundamental desta obra e a torna extremamente relevante.



Para tanto, a obra parte da constatação de que tal temática se insere na dinâmica de construção dos Estados Nacionais e continua presente no mundo globalizado, estando sua análise relacionada a duas abordagens distintas, como aponta Zidaine Zeraoui, na apresentação: “El tema de la frontera, y en particular de los estudios fronterizos, han sido una preocupación constante en los medios académicos internacionales y latinoamericanos. Las tesis van desde el irredentismo nacionalista hasta la idea de un gobierno universal, de un mundo sin fronteras, un “estado-universal-internacional”, pero eurocéntrico e imponente, como lo denominó Emmanuel Kant” (pg. 17).

A partir disto, se pode observar que a fronteira é uma construção humana e social, portanto dinâmica e em permanente (re) construção, e se relaciona aos processos contemporâneos, vivenciados de forma específica na América Latina, associados à crise do Estado-nação, às migrações internacionais, ao regionalismo e a integração regional, ao protagonismo indígena e de novas perspectivas que fizeram emergir a noção de ‘espaço transfronteiriço’, como algo que não pertence a um ou outro estado, a uma ou outra cultura, constituindo-se num espaço de troca (para além do comercial) e impulsionador dos processos de integração regional.

A obra se inscreve nos marcos de atuação dos grupos que compõem o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e, especificamente, como parte do projeto de pesquisa “El fenómeno de la integración regional en Relaciones Internacionales: una contribución teórica a la disciplina a partir de la crítica a la colonialidad del poder y el cosmopolitismo”, da escola de Relações Internacionais da Universidade de Costa Rica.

Sendo assim, um dos elementos fundamentais de tal obra refere-se a sua inserção na perspectiva decolonial, procurando tratar de ‘velhos temas’ com uma ‘nova mirada’ ou de temas locais e emergentes para superar o eurocentrismo de tal temática e a colonialidade do saber que isto implica. Tal abordagem é evidenciada no enfoque geral, na escolha de determinadas temáticas e na composição destas e, finalmente, na análise e no tratamento de questões relacionadas a Ciências Sociais, Estado, Território e Espaço.

Neste sentido, emerge uma obra que procura pensar a região com um olhar próprio e contribuir para a construção de conceitos adaptados a tal



realidade, como o de lugar, indicado na introdução: “En este contexto de formación de espacios transnacionales, el lugar no es más que un espacio de producción de la vida que se define por su objetividad geográfica; es también un espacio simbólico que revela la complejidad de las dinámicas intersubjetivas y transnacionales... Por el término lugar se entienden, en la crítica poscolonial y antiutilitarista, las formas de experiencias vividas y enraizadas que permiten la organización de conocimientos específicos y plurales, articulados en la vivencia cultural y práctica” (pg. 23).

A obra possui, além disto, uma abordagem multidisciplinar, incorporando conceitos e abordagens de diferentes disciplinas das ciências humanas e está organizada, além dos elementos introdutórios, da seguinte forma.

A primeira parte, intitulada de ‘Historia y Teoría en el estudio de lo (trans)fronterizo’, é composta por dois trabalhos que procuram discutir a construção do Estado Nacional e das nacionalidades na América Latina, nos séculos XVII e XIX, sua relação com a cidadania (e a constituição dos direitos a ela associados) e como a noção de coesão social pode ser importante para o estudo das fronteiras. Neste sentido, vale destacar o trabalho de Federico M. Barragán (‘Cohesión territorial: un marco de referencia para el estudio de las fronteras’) que propõe uma releitura da coesão social para a compreensão das fronteiras, adaptando-o à realidade e as condições latino-americanas, e indicando a necessidade de uma análise ampla do universo territorial determinado que possa orientar a construção de políticas públicas mais eficazes e, principalmente, incidir sobre a governança transfronteiriça, a partir da interação entre os mecanismos institucionais e os atores locais. Neste sentido, o autor aponta que: “La pertinencia del concepto cohesión territorial, como eje articulador de un marco general para el estudio de las fronteras, obedece, por una parte, a su alcance, pues está inserto en el debate mundial en torno a pensar y construir el desarrollo desde una perspectiva explícitamente territorial, la cual contempla múltiples actores, dimensiones y escalas. En segundo lugar, dicho concepto ofrece una formulación sintética que expresa el propósito y manifestación del paradigma del desarrollo territorial: hay desarrollo en los territorios, en tanto mejoran sus condiciones de cohesión” (pg. 52).



A segunda parte, intitulada 'Fronteras y geopolíticas regionales' analisa a interação entre as fronteiras em duas regiões (Tríplice Fronteira na América do Sul e as fronteiras Centro-Americanas) e suas múltiplas implicações (comerciais, políticas, culturais, ...) para a geopolítica e os processos de integração regional. Nesta se destaca o trabalho de Juan Agulló ('Una revisión geopolítica de la Triple Frontera del Paraná') que, ao discutir a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, indica que sua especificidade "radica en el carácter intermodal de un espacio estratégico, que gracias a la explotación intensiva de algunos de sus recursos (incluyendo su posición geográfica) se ha convertido en un eslabón clave de diversas cadenas internacionales" (pg. 59).

Desta forma, tal situação implica numa redefinição de tal concepção pois tal região se constitui num espaço estratégico, único e dinâmico, que transcende ao aspecto administrativo. Sendo assim, o autor considera que sua dinâmica futura estará associada à manutenção de sua condição de área administrativa, hegemônica pelos interesses brasileiros e voltada ao desenvolvimento econômico da região Centro-Sul do país, ou se, pelo contrário, será capaz de adquirir uma relativa autonomia e uma integração intensiva, em termos regionais, constituindo-se num corredor comercial integrado aos interesses globais, que pode desnacionalizar, modernizar ou unificar tal zona, aprofundando seu caráter excepcional.

A terceira parte, denominada de 'Fronteras y nuevos regionalismos', se propõe a realizar um balanço do regionalismo e compreender a inserção, da América Central, nos novos arranjos integracionistas que estão emergindo neste novo século (a Aliança do Pacífico, principalmente). Nesta, pode ser destacado, além do balanço da política externa brasileira recente e sua atuação ativa e global, o trabalho de Gustavo M. de Souza ('Integração ou regionalismo? Estudando fronteiras da América Latina') que procura analisar os arranjos transfronteiriços a partir das dinâmicas regionais, fundamentando-se na perspectiva dos novos regionalismos.

Para tanto, discute os conceitos de integração e fronteiras, procurando definir uma agenda que possa captar os novos processos e que se fundamenta no conceito de 'Regionalismo Transfronteiriço' definido como: "O chamado regionalismo transfronteiriço, em comparação com o macrorregionalismo, deve



ser visto como uma série de processos mais espontâneos e endógenos, levados a cabo por agentes da sociedade civil, do mercado e do Estado, que organizam redes – ora formais, ora informais – de ação conjunta ou de cooperação. Em outras palavras, são processos que vão além da simples demanda por mais regionalismo (que, na teoria da integração, seria introduzida apenas pelas elites); são também respostas e reações ao regionalismo de maior escala e, por isso, podem ser categorizados como dinâmicas de regionalização, ou seja, de construção regional (region-building)” (pg. 129).

A parte seguinte, intitulada ‘Política Internacional y nuevas modalidades de Integración Regional’, analisa os mais recentes acordos internacionais de integração, a construção da agenda internacional para 2030 (a partir dos conflitos Norte-Sul) e, principalmente, a inserção brasileiras nestes novos processos e a tentativa de construção de uma liderança regional e global. Neste sentido, merece destaque o trabalho de Roberto G. Menezes e Karina L. P. Mariano (‘O Brasil e a trajetória recente da Integração Sul-americana 2008-2015: liderança, competição e novos rumos’) que discute a atuação brasileira na América do Sul e seus impactos para sua projeção regional e global, bem como os desafios para sua continuidade.

Além deste, também se destaca o trabalho de Shiguenoli Miyamoto (‘O Brasil como ator global: expectativas e dificuldades’) que, ao analisar as expectativas e potenciais (limitados) e as condições e dificuldades (amplas), apesar do dinamismo recente, que poderiam tornar o Brasil uma potência global conclui que: “Em conjunto, tais fatos têm contribuído para aumentar o descrédito da capacidade brasileira em atuar no grande jogo das Relações Internacionais, como parceiro capaz de ajudar a definir e decidir os rumos do mundo. O Brasil não é, certamente, um anão diplomático, mas encontra-se bem distante da categoria de potência com responsabilidades globais. Pode-se afirmar que, mesmo em termos de seu entorno regional, nos últimos anos o Brasil tem perdido espaço considerável como grande país que sempre se considerou” (pg. 183).

A quinta parte, denominada de ‘Etnias, gênero, juventudes, migraciones y espacios transfronterizos’, discute como os processos associados às categorias acima tem impactado os espaços transfronteiriços na região. Desta forma, introduz uma série de novos elementos que nos permitem compreender tal



dinâmica e interação, incorporando elementos do feminismo e da migração afrodescendente e juvenil e, principalmente, destacando a emergência da temática indígena, considerando o processo de empoderamento ocorridos em Bolívia e Equador, dentre outros, e sua relação com a integração regional.

Neste sentido, três trabalhos analisam a inserção indígena, discutindo sua resistência, sua interação na zona entre Brasil e Venezuela e sua mobilização diante dos processos de iniciativas energéticas na Mesoamérica, destacando que: “En ese sentido, es necesario emprender una transformación que inicie con un verdadero reconocimiento y concesión plena, así como facultar a las poblaciones indígenas para auto determinarse libremente en lo económico, político y social, pero con una base que garantice el respeto de sus derechos humanos” (pg. 220).

A última parte, intitulada ‘Cambio climático, turismo y espacios transfronterizos’, analisa como estas duas temáticas (mudança climática e turismo) incidem sobre tais espaços, discutindo algumas experiências na bacia do Rio Oiapoque e na zona fronteira entre Panamá e Costa Rica. Os trabalhos desta seção demonstram a necessidade de compreender as debilidades e potencialidades locais para o desenvolvimento de políticas territoriais associadas ao turismo e a experiência de um espaço transfronteiriço para se adaptar as mudanças climáticas, através do desenvolvimento de inúmeros mecanismos, dentre eles a captação e a utilização apropriada de águas pluviais (SCALL).

Como se pode observar, a obra se destaca pela abrangência, diversidade e pertinência das temáticas discutidas. Além disto, os trabalhos possuem uma análise multidimensional e multidisciplinar e apresentam um fio condutor fundamentado na abordagem decolonial. Ainda, tais trabalhos se interagem ao combinar, em maior ou menor medida, o tratamento histórico dos temas mencionados (Estado, Fronteiras, Integração, dentre outros) com a incorporação de análises e abordagens contemporâneas, além de realçar as temáticas emergentes para a compreensão dos espaços transfronteiriços. Finalmente, a obra possibilita uma efetiva aproximação e maior conhecimento dos principais processos de interação em tais espaços, tanto na América do Sul como na América Central, permitindo a construção de uma perspectiva latino-americana para a análise apropriada da realidade regional e local.



Apesar disto, algumas temáticas ou elementos poderiam ser aprofundados. Neste sentido, há uma relativa ausência de regiões e processos da América do Sul, relacionados a outros espaços transfronteiriços, a descontinuidade de algumas experiências e aos conflitos derivados do compartilhamento de bens comuns, como na instalação de uma indústria de celulose entre Uruguai e Argentina. Associado a isto, pode-se apontar a ausência de reflexões relacionadas aos conflitos que emergem em tais zonas, aos enfrentamentos geopolíticos ou desafios importantes como o desenvolvimento de políticas públicas conjuntas, a expansão da violência e do tráfico de drogas. Finalmente, considerando o contexto mais recente e a ascensão de governos conservadores, convém destacar que os limites estruturais dos processos de integração na região, perceptíveis nas diversas experiências do século passado, poderiam ser aprofundados, bem como os impactos da crescente presença chinesa em tais processos.

Em suma, trata-se de uma obra importante que demonstra a necessidade de continuidade de pesquisas e reflexões sobre os espaços transfronteiriços, indicando que a emergência de uma perspectiva e unidade latino-americana, neste novo século, é fundamental para a continuidade dos processos de integração regional, superando a desconfiança, o desinteresse e a competição dos nacionalismos retrógrados.

**Recebido em 14 de junho de 2017.  
Aprovado em 13 de outubro de 2017.**





## **RESENHA: IMAGINÁRIOS GEOGRÁFICOS, PRÁCTICAS Y DISCURSO DE FRONTERA AISÉN-PATAGONIA DESDE EL TEXTO DE LA NACIÓN**

Andrés Núñez, Enrique Aliste, Alvaro Bello, Mauricio Osorio editores (2017) *Imaginaris geográficos, prácticas y discursos de frontera Aisén-Patagonia desde el texto de la nación*. GEOlibros, Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile. Nire Negro Santiago, Chile. 330 pp.

**BRÍGIDA BAEZA**

Instituto de Estudios Sociales e Políticos da Patagonia (IESyPPAT), profesora da Universidad Nacional da Patagonia San Juan Bosco. Investigadora adjunta del CONICET/Argentina.

La obra editada bajo el título “*Imaginaris geográficos, prácticas y discursos de frontera Aisén-<sup>1</sup>Patagonia desde el texto de la nación*”, está organizada en tres ejes que reúnen grupos de trabajos de investigación articulados en torno a una serie de problemáticas vinculadas a los estudios fronterizos en Patagonia, las cuales resultan de crucial tratamiento para las ciencias sociales, invitando al diálogo, reflexión y debate interdisciplinario. Es un libro que admite la lectura conjunta e individual de cada capítulo, sin perder riqueza en el análisis dado que en cada capítulo es posible observar la preocupación por la rigurosidad teórica-metodológica enmarcados en los debates actuales de los estudios de fronteras a nivel internacional y regional. Aquí la frontera no sólo es el escenario donde transcurren historias que poseen cambios y continuidades, sino también posibilidades tanto desde las concepciones nacionalistas de los modelos decimonónicos, como los conservacionistas ambientales que también reflejan la complejidad que adquiere el análisis del espacio fronterizo en la actualidad.

El hecho de que la obra esté dedicada a quien dejara un vasto legado historiográfico en el análisis de la frontera: el historiador argentino Pedro Navarro

---

<sup>1</sup> En la obra aparece indistintamente Aysén o Aisén, por lo cual también en la reseña aparecerá de modo similar.



Floria, es una de las muestras de reconocimiento y diálogo con académicos que desde Argentina consideran la frontera chileno-argentino como una unidad de análisis que es necesario abordar en conjunto más allá de los límites estatales. Tal como se proyecta en todos los artículos aquí presentes, donde también se derriban las fronteras internas de Chile, apostando a la colaboración con académicos de Aisén, y la edición conjunta con Niñe Negro, una editorial regional con trayectoria en publicaciones regionales.

El primer eje se denomina: Textos/ Contextos/ Pretextos, y reúne los aportes de Alvaro Bello Maldonado Exploración, conocimiento geográfico y nación: La “creación” de la Patagonia Occidental y Aysén a fines del siglo XIX, Paulina Zúñiga Becerra - Andrés Núñez González: “Dibujando los márgenes de la nación: relatos y discursos de los viajeros-exploradores de Patagonia-Aysén entre los siglos XIX-XX. y Esteban Soler Escalona - Andrés Núñez Gonzáles: La chilenización de Aysén: Claves para comprender su incorporación al territorio nacional desde la escuela en el siglo XX.

Es interesante el modo en que este grupo de investigadores analizan la toponimia regional, considerando las marcas que sobre el territorio dejaron plasmados en nombres, catalogaciones y denominaciones los denominados viajeros-exploradores. El grupo de autores nos ofrece un tratamiento de la geopolítica nacional como una prolongación de la colonial del siglo XVIII, pero que se distingue de épocas pasadas por poner en valor la naturaleza que representa Aisén para Chile, como territorio potencialmente productivo. Esta mirada modernista va acompañada de la generación de mitos fundantes de la Patagonia como la inmensidad y el carácter atávico de la propia naturaleza, tal como la magia del calafate que hace regresar a quien lo pruebe. Sin embargo, estos imaginarios acerca de Aisén, fueron canonizados a través del carácter pedagógico que supieron tener las imágenes que desde los textos escolares se difundieron con claro propósito territorializador que en términos de disputas por la hegemonía debate con el centro capitalino de Chile. Cabe destacar que las ilustraciones, cartografía y fotografías que acompañan al Eje I y al resto de la obra, proporcionan un seguimiento ameno de la lectura, además de constituirse en un modo de aprendizaje en sí mismo, adquiriendo mayor valor aún por ser imágenes o cartografía propia.



El Eje II articula una serie de artículos en torno al análisis de las Identidades/Cotidianidades/ Movilidades, y cuenta con el aporte de Gonzalo Saavedra Gallo: El litoral de Aysén. Itinerarios translocales del mar y del lugar, Catalina Amigo Jorquera. “No estamos lejos, allá están lejos”. Perspectivas locales sobre aislamiento en Aysén: imaginario estatal y aislamiento como territorialidad y el de Patricia Carrasco Urrutia Relatos Orales, Rastros de la Identidad de la Patagonia Aysén.

En este grupo de artículos se destaca la capacidad de incorporar espacialidades escasamente analizadas por la historiografía, tal como el litoral de Aisén. Recuperando etnográficamente la cultura del bordemar, donde temporalidades de composición diferente y contrapuestas, tales como la indígena y la de origen racional-moderna, se tensionan y solapan en la vida cotidiana. Y se reflejan en movilidades y diásporas por el continente, que al contrario de lo que puede pensarse como desconexión generan vínculos y redes entre el aquí y el allí. Sin duda, en este eje se discuten mitos patagónicos como el desarraigo, el aislamiento y la soledad. A partir de los aportes del grupo de autores, nos generan ciertos interrogantes, tales como: ¿De qué modo participan en estas construcciones afirmando o discutiendo estas mitografías, tanto el estado nacional, como las agencias regionales?. A lo largo de la historia de Aisén, estos temas cruciales para el estado y que se ha constituido en uno de los pilares de políticas estatales que traducen en mediciones cuestiones que no siempre poseen su corolario para quienes son objeto estudios y programas. Estas situaciones nos conducen a reflexionar en términos de centro/periferia, de modo invertido, a seguir pensando en qué sentidos se prolonga el colonialismo interno hasta la actualidad, el centralismo, y tantos otros temas que a lo largo de la historia de Aisén han llevado a proyectar y consolidar imaginarios territoriales alejados de la realidad regional. Aquí se aporta a la necesidad de contextualizar y reflexionar acerca de las distintas escalas que intervienen al momento de proyectar políticas de integración territorial. Considerando las distintas narrativas que se presentan al momento de definir el significado del habitar en territorio aisenino. Resulta interesante el modo en que aquí se recuperan las oralidades para poder analizar el modo en que tal como expresa Carrasco Urrutia: “Estos valores, que se transmiten en torno a los primeros hombres y mujeres que



habitaron Aysén a principios de 1900, parecen también haber tamizado esta espacialidad” (2017: 151). Las investigaciones de este grupo adquieren valor al retratar etnográficamente el modo en que naturaleza y temporalidad se imbrican de modo constante en la cotidianeidad aysenina, y el modo en que prácticas campesinas de organizar espacialmente el territorio se ven minadas por las lógicas capitalistas de propiedad privada de la tierra y de explotación de los recursos naturales. Entonces el conservacionismo mentado a nivel mundial como el proyecto que “salvará al planeta”, aquí destruye modos de vida que han respetado el ciclo de la naturaleza generación tras generación, quitándoles la posibilidad de seguir resignificando al bosque desde la magia y el recurso que otrora supo tener para estos grupos de campesinos que en torno a la madera, a sus plantas y animales han construido no sólo su sustento diario, sino también su representación del mundo desde Aisén.

En el Tercer eje de análisis se agrupan los trabajos que se organizan en torno a los Discursivos/ Prácticas/ Procesos. Aquí el grupo de autores, recupera el proceso por el cual estos territorios se fronterizaron a partir de materializaciones concretas, tal como la denominada Carretera Austral, de la última dictadura militar chilena. Dado que además de “integrar” se resignifica desde parámetros de reconocimiento estatal del territorio, y por sobre todo la chilenización a partir de la ampliación de la frontera interior. Sin duda, la carretera ofició de nexo y valorización de Aisén, pero que actualmente adquiere un modo particular de resignificación, a partir de una puesta en valor de carácter neocolonial. Tal como sostienen Romero Toledo y Sambolin el conservacionismo de la naturaleza, en algunos casos “termina por naturalizar un largo proceso de desposesión, y donde la construcción de una geografía neocolonial persiste, mediante discursos y prácticas sobre el medioambiente y sus habitantes” (2017: 208). Resulta sumamente interesante, el modo en que los autores reparan en la complejidad del movimiento ambientalista, a partir de la aparición de la interrelación con problemáticas como reclamos que se fueron haciendo visibles, tales como la mejora de calidad de vida en Aisén. Este grupo de trabajos sin duda aporte al análisis de los estudios sociales, a partir de considerar la unidad espacio-tiempo, de modo que una unidad de estudio como puede ser la propiedad de la tierra en el Valle Exploradores, permite observar el



modo en que el capitalismo global genera una serie de modificaciones que alteran la vida cotidiana y comprometen a las generaciones futuras a la subordinación frente a nuevas formas de acumulación del capitalismo. Frente a estas nuevas producciones del espacio, los autores apuestan a la mirada multiescalar, a la observación micro y macro de procesos que ya no se explican solamente considerando lo regional y lo nacional. Y la frontera se convierte en centro. Sin embargo, estos nuevos planteos nos obligan a pensar si alguna vez no lo fue?. Quizás discursivamente se construyó como periferia, sin embargo, el carácter de centralidad de las relaciones transfronterizas, nos conduce una vez más a repensar las miradas y lo que podemos decir de la frontera.

En este sentido, tanto este último Eje de análisis del libro, como todos los capítulos nos aportan un enriquecimiento singular para pensar las relaciones fronterizas, el adentro y el afuera, lo interno y lo externo, las diferencias y las similitudes, las persistencias y continuidades, los cambios y rupturas, pero por sobre todo la necesidad de unirnos interdisciplinariamente y desde distintos lugares para la comprensión de la complejidad de la frontera, es en torno a ella que nos seguimos reuniendo, metodológica y teóricamente, entre académicos y no-académicos, entre nacionales y latinoamericanos. Ese es el desafío al cual nos invita la obra *“Imaginario geográfico, prácticas y discursos de frontera Aisén-Patagonia desde el texto de la nación”*.

**Recebido em 03 de outubro de 2017.  
Aprovado em 06 de janeiro de 2018.**



## **A INTERDISCIPLINARIDADE NOS ESTUDOS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: A CONTRIBUIÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL AOS ESTUDOS SOBRE MÍDIA E POLÍTICA EXTERNA**

**PABLO FONTES**

Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IR/PUC-RIO).

**CRISTINAREGO MONTEIRO DALUZ**

Doutora em Comunicação e Cultura pela Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ).

**DANIELLE COSTA DA SILVA**

Pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGR/UERJ).

**ALANA CAMOÇA**

Doutoranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ).

**TAÍSA REZENDE**

Mestra em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ).

**RESUMO:** O presente artigo propõe um exame sobre a interdisciplinaridade entre as áreas das Relações Internacionais e da Comunicação Social a partir da experiência docente da disciplina/curso de extensão “Política Externa, Mídia e Opinião Pública”, na ECO-UFRJ, durante os anos de 2015 e 2016. Objetiva-se demonstrar a proximidade das duas áreas de conhecimento, o quanto elas se integram e sua importância enquanto campo de análise de estudo acadêmico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa, Mídia, opinião pública, interdisciplinaridade, docência.

## **INTERDISCIPLINARITY IN STUDIES OF INTERNATIONAL RELATIONS: THE CONTRIBUTION OF SOCIAL COMMUNICATION TO STUDIES ON MEDIA AND FOREIGN POLICY**

**ABSTRACT:** This article reflects about the interdisciplinary that exists between the fields of International Relations and Social Communication through the teaching experience of the discipline /extension course “Foreign Policy, Media and Public Opinion”, at ECO-UFRJ, during the years 2015 and 2016. It aims to demonstrate the proximity of the two areas of knowledge, how they are integrated and their importance as a field of analysis of academic study.

**KEYWORDS:** Foreign Policy, Media, Public Opinion, Interdisciplinary, Teaching.



## INTRODUÇÃO

O campo de estudos das Relações Internacionais enquanto disciplina autônoma ainda é recente, principalmente quando pensamos nas universidades brasileiras. Existem muitos espaços a serem explorados, sobretudo no que diz respeito à interação com o papel global da mídia. Mais do que isso, a ausência dessa abordagem levanta questões estratégicas nos núcleos da ação política através da comunicação, seja ela jornalística ou na área do entretenimento. A existência dessa lacuna nos cursos de Relações Internacionais (RI's) no Brasil compromete a compreensão de como, e quanto, a mídia tem influenciado e servido de instrumento de análise para os mais diversos debates internacionais. Foi a partir dessa lacuna que surgiu o interesse na criação do curso de extensão “Política Externa, Mídia e Opinião pública”, realizado pela Escola de Comunicação Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)<sup>1</sup>.

A disciplina de Relações Internacionais surge pela primeira vez na Universidade do País de Gales, na Grã Bretanha, com a criação da cátedra Wodrow Wilson em 1919, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). As justificativas para tal proposta são evidentes, visto que os impactos da guerra no mundo e a dimensão internacional do conflito demonstraram a necessidade de um campo de estudo específico para a análise de problemas mundiais, onde pudessem ser abordados temas políticos, sociais, comerciais e bélicos, em conjunto. Assim, a área de Relações Internacionais surge com caráter e referências multi e interdisciplinares. Com a ascensão na contemporaneidade dos estudos de Análise de Política Externa (APE), surge também a preocupação de observar academicamente como diversos atores, além do Estado, atuam no campo da política externa.

Inserida nesse contexto, a mídia conquista cada vez mais espaço como ator político, exercendo pressão e funcionando como um *Watch Dog*<sup>2</sup>, ou quarto

<sup>1</sup> Posteriormente, o curso foi disponibilizado como disciplina eletiva durante os anos de 2015 e 2016.

<sup>2</sup> Houve um tempo em que a imprensa era vista como demagoga, fanática, ou simplesmente feita por escritores de terceira categoria. Durante o século XIX, no ano de 1828, ainda sob o impacto da Revolução Francesa a expressão “Quarto Poder” era associada aos *états* (o termo francês para estado) às classes sociais da época (nobreza, clero, burgueses e o povo). No entanto, a partir de um novo enquadramento associado à democracia, com o princípio de poder controlando poder, a imprensa seria o quarto poder em relação aos outros três: o poder executivo, legislativo e o judiciário. Neste cenário descrito é que a imprensa, o



poder, “vigiando” a agenda da política externa. Ela consegue, a partir do enquadramento de seus noticiários, produzir registros e reportagens que imprimem no cidadão brasileiro e internacional a construção de um imaginário que, em muitos aspectos, chega a não condizer com a realidade. Abre-se, desse nodo, um campo de estudos sobre mídia na área de Relações Internacionais. Seja por meio dos discursos (jornalismo diário, documentários, cinema), das imagens (fotografia), ou da análise das articulações institucionais como, por exemplo, no âmbito da diplomacia pública, onde a mídia funciona como instrumento de propaganda para vender uma imagem ou um discurso político entre os Estados e instituições mundiais. Compreendem-se então os meios de comunicação de massa como possíveis influenciadores no processo de significação do mundo frente ao público, no papel de construtor social da realidade, ao lado de outros tantos processos de interação e edificação social. Com isso, a mídia pode ser identificada como um dos fatores de grande influência no estímulo ao debate público, favorável ou não a alguns discursos, incidindo nos comportamentos sociais, estruturando visões de mundo e gerando percepções de impacto na opinião pública<sup>3</sup>.

Logo, através de um estudo de todos esses elementos e pontos, o artigo objetiva: demonstrar a importância dos estudos de análise de política externa compreendendo-a como política pública e entendendo a mídia como um ator formador de opinião pública; entender o desenvolvimento do curso de relações internacionais no Brasil, particularmente, da subárea Análise de Política Externa (APE), pontuando uma breve análise histórica do campo e a carência que existe da participação da mídia como elemento, não apenas, de construção de narrativas, de conteúdo de discurso, mas também como formador da opinião pública; e exemplificar a importância da interdisciplinaridade entre as Relações Internacionais e a Comunicação Social a partir da observação participante do Laboratório de Extensão universitária “Política Externa, Mídia e Opinião Pública”, da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

jornalismo em si, necessitou de uma legitimidade para tranquilizar os receios e ao mesmo tempo justificar o seu crescente lugar na sociedade dando cobertura a um negócio rentável (Traquina, 2005, p.45-47).

<sup>3</sup>Ainda que essa opinião pública não se molde exclusivamente pela ação da mídia, também se admite aqui que fatores como contextos social, econômico e político sejam ambientes que contribuem na moldura que formará a opinião pública.





(ECO/UFRJ). Os dois primeiros tópicos a serem trabalhados, o entendimento da política externa como sendo política pública, onde a mídia é entendida como sendo um importante ator, e o levantamento histórico da APE, centrado no tópico da mídia como objeto de pesquisa, são etapas secundárias, porém necessárias, para explicar a interdisciplinaridade existente entre as Relações Internacionais e a Comunicação Social e as contribuições dos estudos midiáticos no campo da APE, principal objetivo do presente artigo e o princípio motivador da experiência docente aqui relatada.

### **POLÍTICA EXTERNA É POLÍTICA PÚBLICA: A MÍDIA COMO ATOR**

Para entender a Mídia como ator nas relações internacionais, o estudo da Análise de Política Externa (APE) é fundamental, visto que a APE pode ser caracterizada como sendo o estudo dos tomadores de decisão, que agem individualmente ou em grupo, consistindo em uma análise aberta, conceitual, interdisciplinar que procura ir além das fronteiras entre o doméstico e o externo. Devido às diversas mudanças globais, nos campos social, econômico e político, dentre os impactos resultantes sobre as políticas doméstica e externa dos países estão o entrelaçamento entre o nível doméstico e o internacional e a questão do pluralismo da agência<sup>4</sup> (Hill, 2003). Por meio da compreensão de que o comportamento externo de um país é determinado por fatores e atores domésticos, torna-se vital analisar o impacto de tais atores domésticos, estatais e não estatais (por exemplo, da mídia), na formulação da política externa de um Estado, se contrapondo à visão realista estadocêntrica<sup>5</sup> ainda predominante na política externa e nas relações internacionais. Milner (1997) argumenta que a política doméstica e as relações internacionais estão intrinsecamente relacionadas: a posição internacional de um país exerce um impacto importante nos seus assuntos de política interna, como na sua agenda econômica, assim

---

4Por *agência* deve-se entender a capacidade de agir; aqueles dotados de agência são os *agentes*, entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.

5Fundamentada na noção do Estado como sendo o ator unitário das relações internacionais e da política externa, a perspectiva realista alega a separação entre o campo doméstico e internacional. Segundo Waltz (1996), a função da política externa seria buscar, utilizando a teoria da política internacional, como Estados similares atuam de forma diferente, tendo a preocupação de observar os padrões de comportamento para explicar o que causa tais padrões.



também o inverso se faz valer, ou seja, a situação interna dos Estados pode moldar seu comportamento nas relações exteriores.

A inter-relação entre o nível doméstico e o nível externo introduz um tópico essencial à nossa reflexão: a pluralização dos agentes, pois o foco da análise da política externa passou a ir além dos Estados, considerando também outros atores tais como os tomadores de decisão, legisladores e demais grupos domésticos e internacionais como sendo agentes da política externa. Essa questão conta com o emblemático estudo comparativo de Margaret G. Hermann e Charles F. Hermann (1989) sobre os diferentes setores de governo<sup>6</sup> que influenciam na formulação da política externa, o qual propõe as possíveis condições que afetariam a forma como a decisão é tomada no âmbito da política externa e, por fim, assinala a dinamicidade desse processo, visto que a unidade decisória pode variar de acordo com a natureza do problema tratado. Por sua vez, Hill (2003), considerando a emergência de novos atores na política externa, observa que os atores políticos envolvidos são todos indivíduos humanos dotados (em graus diferentes) de agência, e, portanto, responsáveis pela tomada de decisão (*decision making*) e pela implementação das políticas. Transpondo a reflexão da pluralidade de atores para o âmbito digital, Castells (2013), analisando o surgimento dos movimentos sociais na internet, em relação às repercussões de postagens nas plataformas digitais, crê que será necessário reinventar a política, já que ela não está suprimindo as necessidades básicas da população, mas servindo a ela mesma. Dessa forma, ascende, na prática e nas reflexões teóricas, a de que diversos atores internacionais, transnacionais e domésticos são capazes de representar interesses na escolha e implementação de decisões da política externa.

Nesse quadro, surgem subáreas de conhecimento que contribuem com um aprofundamento do estudo a respeito da dimensão política da internet, como por exemplo, as áreas vinculadas à abordagem antropológica. Ainda pouco absorvido pelas RI's, o olhar antropológico traz elementos que auxiliam a evitar

---

<sup>6</sup> Os autores apontam três unidades de decisão possíveis de serem aplicadas, dependendo do problema em questão: o líder predominante (um indivíduo sozinho com o poder de escolha), o grupo independente (conjunto de indivíduos de um determinado grupo) e múltiplos atores autônomos (presença de múltiplos atores, individuais e coletivos).



um dos possíveis equívocos gerados pela segmentação de áreas de conhecimento depois da chegada da grande rede na sociedade contemporânea: a crença de que o virtual e o real estão se fundindo em um único domínio (Boelsttroff, 2011). A Antropologia Digital contribui para uma visão mais clara da natureza da inserção cultural de fluxos e bloqueios de circulação de dados, opiniões e ações conectadas. Aborda, sob o ângulo de interesse das R's, desde aspectos de *e-government* (o uso das tecnologias de informação para prestação de serviços públicos), e do *m-government* (uso do *mobile* e da inserção da participação das redes sociais em mobilizações que ganham representatividade na Esfera Pública - tratada aqui menos como o conceito relacionado por Habermas a uma fase da história europeia e mais como uma instância ampla de conexão global), até os importantes processos políticos e suas dimensões digitais. Como diz John Postill (2012), "*the devil is in the technopolitical details*"<sup>7</sup>.

Uma área negligenciada de grande potencial para futuras pesquisas antropológicas é o Estudo de virais políticos - conteúdos digitais de natureza política que se propagam como epidemia através de plataformas on-line, dispositivos móveis e configurações de face-a-face. O estudo de Política Digital e Engajamento Político (...) foi até agora deixado em grande parte para profissionais de marketing e novos gurus da mídia. E, no entanto, virais são um pilar dos ambientes de mídia contemporânea (Postill, 2012; Wasik 2009; Heather; Miller, 2012).

Assim sendo, enquanto algumas interpretações clássicas de Política Externa<sup>8</sup> trazem somente a figura do Estado como ator unitário nas decisões internacionais, existem outras interpretações que entendem a política externa como sendo uma política construída por meio de um conjunto fundamental de contribuições e influências de atores diversos. Segundo Milani e Pinheiro (2013):

Empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, por exemplo, passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas

<sup>7</sup> "O diabo está nos detalhes tecnopolíticos". Tradução nossa.

<sup>8</sup> Compreendemos que existe uma literatura anterior, ao conceito de Política Externa como Política Pública, que não aceita e/ou concorda com esta visão conceitual, aplicada à realidade brasileira. No entanto, adotamos esta literatura tendo em vista as modificações que ocorreram, sobretudo, nos últimos mandatos presidenciais que possibilitaram que novas agendas e atores tivessem maior participação e atuação na Política Externa.



políticas das mais diversas. Disso tudo resulta o reconhecimento da inegável conexão entre problemas internacionais e temas domésticos. As crises financeiras globais afetam o cotidiano dos cidadãos, a difusão midiática do aquecimento planetário influencia comportamentos no âmbito local, a defesa dos direitos humanos em países distantes mobiliza pessoas de inúmeras nacionalidades (Milani e Pinheiro, 2013, p.5).

Quando a política externa segue a lógica de ser apenas uma política de Estado, assumindo uma interpretação mais ortodoxa do texto constitucional, ela fortalece o insulamento burocrático, no caso brasileiro, do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Todavia, quando a política externa é tratada como política pública, permite abrir portas, realizar diálogos. Sendo então uma política pública, a política externa está sensível ao processo de *politização*<sup>9</sup>, a qual é própria da democracia. Portanto, a presença de vários e distintos atores, cujos poderes de agência diferem em termos de acesso às informações, nível de participação na formulação da política e capacidade legal ou constitucional de agir, colabora para tornar a política externa mais plural e democrática, agregando outros valores, ideias, interesses e demandas.

Reconhece-se, então, a política externa brasileira como política pública ao trazê-la para o terreno da *politics* por meio do reconhecimento de que sua formulação e implementação estão inseridas na dinâmica das escolhas de governo e da crescente politização de sua agenda, devido não só à presença de diversos atores não estatais, como da ruptura com o insulamento burocrático do MRE. De fato, autores como Milani e Pinheiro (2013) compreendem, através dos seus estudos, uma nova configuração na política externa brasileira a partir de parâmetros que possam trazer novas formas de atuação de atores presentes, buscando mecanismos de maior participação e interação. Assim sendo, é necessário abrir a caixa preta, ou seja, fazer com que a política externa deixe de se apresentar como uma área isolada das demais, percebendo que fatores domésticos influenciam e refletem na forma de conduzir uma determinada ação. Isto é, desvincular a política externa para fins Realista ou Neorealista.

---

<sup>9</sup>Entende-se por *politização* a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também de disputas inter e intraburocráticas, e debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas, o que insere a política externa na arena do embate político (Milani; Pinheiro 2013, p. 29-30).



É nesse sentido que o MRE, num mundo cada vez mais conectado e globalizado, utiliza ferramentas como *Twitter* e *Facebook* como forma de diálogo e maior interação com a sociedade civil diante do tema da política externa brasileira. Isto é, os meios de comunicação passam a ser significativos em assuntos onde o interesse estatal esteja presente, levando os pesquisadores a compreender os reais efeitos da mídia junto à política externa, à opinião pública e à própria realidade internacional. Na visão de Nye (2002; 2004), compreende-se que a mídia como *Soft Power*<sup>10</sup> somada ao *Hard Power* gera o *Smart Power*<sup>11</sup>, ou seja, as duas vertentes unidas e sinérgicas reverberam em um mecanismo de estruturação no sistema internacional.

De acordo com Gilboa (2001) e Valente (2007), a diplomacia pública é um mecanismo que traz novas regras e uma infinidade de implicações entre os governos e o grande público. Para tanto, a diplomacia, segundo o autor, é segregada em três postulados: a diplomacia pública, a diplomacia na mídia e a diplomacia pela mídia. Segundo Gilboa (2001), existe na atualidade um novo tipo de diplomacia que difere da pública, a chamada diplomacia midiática, cuja sociedade de informação age de modo que as influências de conglomerados comunicacionais atuem nas negociações internacionais. Assim, não se pode relegar, seja no âmbito pragmático da política externa quanto no seu estudo acadêmico, que a mídia consiste de fato em um importante ator da política externa.

---

<sup>10</sup>Joseph Nye cunhou o termo "poder brando" no final de 1980. Agora, é usado com frequência e muitas vezes de forma incorreta pelos líderes políticos, editorialistas e acadêmicos de todo o mundo. *Soft power* reside na capacidade de atrair e convencer, influenciando indiretamente o comportamento de outros Estados através dos meios culturais e ideológicos, conquistando seu objetivo através dos meios diplomáticos, culturais e ideológicos.

<sup>11</sup>*Smart Power* (Poder inteligente) é um termo nas Relações Internacionais definido por Joseph Nye como sendo "a capacidade de combinar *Hard* e *Soft power* em uma estratégia vencedora". De acordo com Crocker, Hampson e Aall (2007), o *smartpower* "envolve o uso estratégico da diplomacia, persuasão, capacitação, projeção de poder e influência de modo que seja rentável e legítima como políticas sociais".



## ESTUDOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E MÍDIA NO BRASIL

É importante dizer que os estudos de Relações Internacionais no Brasil são muito recentes, principalmente a título de graduação e de pós-graduação (*stritu sensu*). Como apontam Faria (2011) e Vigevani, Thomáz e Leite (2014), as primeiras pesquisas na área de Relações Internacionais, em termos mundiais, iniciaram suas atividades em 1919 no Departamento de Política Internacional na Universidade de Aberystwyth seguindo pela a London School of Economics (1928). Com relação ao Brasil, o primeiro curso de graduação iniciou suas atividades em 1974 na Universidade de Brasília (UnB), tendo a criação de seu respectivo mestrado em 1984.

O segundo curso de graduação foi o da Universidade Católica de Brasília (UCB), criando somente em 1995. Em 1987, o Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) deu início ao curso de mestrado. Já os estudos de análise de política externa, como pontua Herz (2002), foram desenvolvidos a partir de meados da década de 50 do século XX, e havia naquela época uma busca pela compreensão de aspectos domésticos, como elementos decisórios, cognitivos individuais e coletivos. Nas palavras da autora, “a partir da década de 80, observa-se uma tendência à superação dessa dicotomia, tendo diversos autores buscando trabalhar com a interação entre processos políticos domésticos e internacionais” (Herz, 2002, p.11).

No que concerne à Análise de Política Externa como subárea das Relações Internacionais, é recente o desenvolvimento deste estudo, como apontam Faria (2011), Salomón e Pinheiro (2013), tendo sido um campo polêmico mesmo em países como EUA que apresentam hegemonia no campo das Relações Internacionais. Segundo Faria (2008), a APE apresenta especificidades em relação às Relações Internacionais *mainstream*, ou seja, apresenta metodologia, temática e teoria específica para o estudo de modo aprofundado.

Para Hudson (2007), Faria (2011), Salomón e Pinheiro (2013), a APE exige demarcações metodológicas e teóricas como mecanismos facilitadores.



Nesse sentido, três elementos se destacam: (1) a explicação do processo decisório como multifatorial (examinar variáveis de mais de um nível de análise); (2) multinível e (3) a multi ou interdisciplinaridade. Na perspectiva de Salomón e Pinheiro (2013), quando se trata do estudo de análise de política externa no Brasil, o processo ainda encontra-se em consolidação, por exemplo, no campo instrumental teórico que, segundo as autoras, é cada vez mais usado na pesquisa acadêmica em vários cursos de graduação e programa de pós-graduação em Relações Internacionais.

Na atualidade, cada vez mais vem se constituindo a compreensão de que a política externa é política pública, ou seja, fatores domésticos interferem no externo e vice-versa, como também o entendimento de que existem outros atores (mídia, empresariado, movimentos sociais, ONGs) que exercem pressão e influência nos *policymakers* ou tomadores de decisão. Ainda de acordo com Faria (2011), Salomón e Pinheiro (2013) há no Brasil uma dificuldade por parte da área de discutir a influência da opinião pública na formulação e conteúdo da política externa brasileira, diferentemente dos EUA, onde a política externa americana é atrelada direta e indiretamente à opinião pública. Esse foi um dos motivos que nos fez trazer textos acadêmicos de cunho nacional e internacional para o programa do curso de extensão. Como afirma Badie (2010), “a opinião pública internacional torna-se um importante intruso nesse mundo de frios, que são condenados a acomodar-se e, alternadamente, a trapacear, manipular, mas também adaptar-se, às vezes ser flexível e, frequentemente, negociar” (Badie, 2010, p.214).

Por opinião pública compreendemos uma relação dinâmica entre a individualidade e a conjunção de fatores externos (como as condições sociais, econômicas e culturais). Fatores estes que transfiguram essa individualidade em grupos sociais. Opinião pública abarca a capacidade e a liberdade de mudar nossa opinião a qualquer momento a partir da relação que constituímos com o social e as dinâmicas que nele habitam. Isto se deve, por sua vez, ao acesso a maior ou menor conteúdo informacional que cada indivíduo em seu grupo social tenha, possibilitando refletir sobre um determinado tema e construir uma análise própria. Ou seja, a opinião pública é dinâmica e volátil. Dependendo do contexto, do tema a ser analisado, podemos identificar a opinião pública como propositiva



e/ou reativa. Ela é propositiva quando propõe algo que acredite ser fundamental para uma determinada pauta, geralmente, essas pessoas que propõe algo são indivíduos que apresentam um maior nível de conhecimento e sabedoria. Já a opinião pública reativa é justamente o oposto, ou seja, ela reage seja através de críticas, análises que julga mais contundente.

No que concerne à opinião publicada, é tudo aquilo que vem oriundo dos meios de comunicação em diferentes plataformas tecnológicas escolhidas. Como já dizia Maffesoli (2010), a opinião publicada não deixa de ser opinião, mas pretende ser um saber, uma competência, até mesmo uma ciência. Para o autor, a opinião publicada continua a repetir exaustivamente algumas ideias convencionais, lugares comuns com base nos “bons sentimentos”, sendo, portanto, muito convincente para a midiocracia que se acomoda de modo generalizado (Maffesoli, 2010, p.21).

É possível perceber que existe uma ausência dos estudos sobre mídia e relações internacionais, assim como de mídia e política externa. Muitos autores como Miyamoto (1999), Lessa (2005) e Vizentini (2005) apontam que tanto o ensino em nível de graduação como de pós-graduação na área de Relações Internacionais, cuja característica é a multidisciplinaridade, vieram oriundas da História, da Ciência Política, da Economia e do Direito, as quais, de algum modo, realizaram dentro dos seus programas de ensino a abertura para a área das Relações Internacionais.

É importante mencionar que instituições federais, como a Universidade do Estado da Paraíba (UEPB)<sup>12</sup>, vem desenvolvendo estudos atrelados a mídia e relações internacionais, e mídia e política externa em nível de graduação e pós-graduação (*stritu senso*). Em termos de pós-graduação, o Programa de Pós Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGR/UERJ) possui entre suas linhas de pesquisa uma disciplina chamada “Cultura e Relações

---

<sup>12</sup> Grupos de pesquisa: A Construção Estratégica de Imagens do Brasil no Exterior: Comunicação Internacional e Política Externa na ótica da SECOM/Presidência da República (Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvia Garcia Nogueira); A construção estratégica de imagens do Brasil no exterior: comunicação internacional e política externa na ótica da Secom/Presidência da República (PIBIC cota 2011-2012); Telesur, um estudo antropológico sobre as práticas e os ideais integracionistas da rede latino-americana de comunicação. Link:<http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/projetos-de-pesquisa/>.





Internacionais”, que corrobora para a participação da mídia como ator tanto no âmbito da política externa quanto no segmento das relações internacionais.

Ao tratarmos do caso brasileiro, onde vigora o patrimonialismo midiático<sup>13</sup> de modo assertivo, torna-se vital para estudantes e pesquisadores compreender a interface entre a mídia e as relações internacionais. Já dizia Raymundo Faoro (2001, p.500) que o Patrimonialismo consiste numa ordem burocrática cujo soberano se encontra sobreposto ao cidadão na qualidade de chefe para com o funcionário. Segundo o autor, o patrimonialismo é uma organização política básica marcada pela burocracia, porém a burocracia não pode ser vista no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas como apropriação do cargo (Faoro, 2001, p.101). O patrimonialismo se molda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia (Faoro, 2001, p.871).

Outra característica existente na mídia brasileira é o coronelismo eletrônico. De acordo com Santos (2008), o coronelismo eletrônico é o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, mas sim, uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos de nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa (Santos, 2008, p.224).

---

<sup>13</sup> É importante destacarmos que a América Latina é caracterizada pelo patrimonialismo e pelo clientelismo. Grande parte das emissoras surgiram das iniciativas do governo e das instituições vinculadas ao aparato estatal marcadas pela não independência editorial, financeira e submetidos a mecanismos de transparência e *accountability*. Segundo Esch; Del Bianco; Moreira (2012), os sistemas de TV e rádio tiveram origem a partir de duas lógicas de sistema público. Uma lógica que teve início em 1920/1930 cujo sistema público estava associado aos atores educativos e culturais. O segundo sistema público surgiu em 1940 cujo vínculo estava vinculado agenda governamental e estatal. A programação deste sistema é articulada a partir de programas culturais e musicais. Os noticiários estavam vinculados ao Estado, contudo ao longo do tempo o conteúdo passou a ser convertido como porta vozes do governo (Esch, Del Bianco e Moreira, 2012; Fontes, 2017, p.69).



Nesse sentido, o coronelismo eletrônico é visto como um sistema organizacional da recente estrutura brasileira de comunicações, baseado na reciprocidade entre o poder nacional e o poder local tendo como configuração uma rede complexa de influências entre poder público e o poder privado dos chefes locais, proprietários dos meios de comunicação (Santos, 2008, p.224). Devemos ter atenção quando se menciona o conceito de coronelismo eletrônico tendo em vista que, por vezes, o conceito é tratado e/ou confundido com o antigo modelo de coronelismo da época da República Velha. O coronelismo dos dias atuais não subsiste no antigo sistema coronelista que envolvia os três níveis de governo. Assim sendo, não derruba governadores, não apresenta seu poder baseado na posse da terra e no controle da população.

Segundo Santos (2008, p.235), há uma ausência de expressividade econômica diante do crescimento de elites comerciais e industriais impedindo o coronel a valorizar seu poder político. A globalização, as novas tecnologias da comunicação e da informação e a democratização da sociedade podem desarticular e romper com o coronelismo, especialmente o eletrônico. É este o medo dos coronéis. Portanto, buscam alianças com empresários nacionais para receber conteúdos de qualidade oferecendo uma barreira aos grupos internacionais. Como nos evidencia Enrique Saraiva (2008), a liberdade de opinião pode atacar o sistema democrático ou defender o totalitarismo, ou o racismo e outras formas de discriminação social, sexual e religioso. Esse é, portanto, o poder político da mídia.

### **INTERDISCIPLINARIDADE: LABORATÓRIO DE EXTENSÃO POLÍTICA EXTERNA, MÍDIA E OPINIÃO PÚBLICA.**

Como sinal da necessidade de buscar uma coesão entre a análise de política externa, principalmente no caso brasileiro, com a participação da mídia como um ator político importante, nasceu a proposta do Laboratório de Extensão “Política Externa, mídia e opinião pública”. O conceito da interdisciplinaridade é de fundamental importância nessa proposta, pois se entende a interdisciplinaridade como sendo uma condição fundamental do ensino e pesquisa na sociedade contemporânea.



A interdisciplinaridade parte de um ponto de cruzamento entre atividades (disciplinares e interdisciplinares) com lógicas diferentes. A dificuldade em fazer esta atividade, segundo Leis (2007), está na busca por um equilíbrio entre a análise fragmentada e a síntese simplificadora, havendo, ainda segundo Leis (2007), uma espécie de “*entrincheirem*”, ou seja, especialistas e subespecialistas tendem a compartilhar o conhecimento apenas entre seus pares. Contudo, a pesquisa social “é uma jornada colaborativa que une várias pessoas com diferentes combinações de ideias e evidências e também de diferentes representações” (Ragin, 1994, p.164), ou seja, a pluralidade típica das Ciências Sociais não a torna fragmentada ou entrincheirada, pois todas as maneiras de realização da pesquisa social têm o mesmo objetivo em prol da ciência social pela qual trabalham: prover interpretações sobre a realidade social na qual as pessoas vivem. De acordo com Japiassu e Marcondes (2001):

(...) a interdisciplinaridade é um método de pesquisa e de ensino suscetível de fazer com que duas ou mais disciplinas interajam entre si, esta interação podendo ir da simples comunicação das ideias até a interação mútua dos conceitos, da epistemologia, da terminologia, da metodologia, dos procedimentos, dos dados e da organização da pesquisa. (...). (Japiassu; Marcondes, 2001, p.107).

Seguindo um raciocínio próximo, Teixeira (2007, p.59) compreende que “a interdisciplinaridade (...) pode significar uma estratégia de flexibilização e integração das disciplinas, nos domínios do ensino e da produção de conhecimentos novos, da pesquisa”. Através da busca de ampliação de conhecimento, a interdisciplinaridade torna-se fundamental para desenvolver uma ciência capaz de unificar diversos pensamentos e permitir ao estudante uma visão ampliada dos fatos científicos e corriqueiros. Para demonstrar a relevância da interdisciplinaridade na atualidade, o autor apresenta o exemplo de um seminário de Interdisciplinaridade em 1970, realizado na Universidade de Nice, onde foi consenso entre os participantes, nas palavras dos mesmos, que “a crescente complexidade dos problemas enfrentados pelas sociedades modernas” e um fluxo acelerado de mudanças “exigem políticas científicas que fomentem o trabalho e a pesquisa interdisciplinar” (Teixeira, 2007, p.58).

Nesse sentido, um dos motivos da realização do curso de extensão foi integrar e ampliar o conhecimento dos alunos nas áreas de política externa, mídia e opinião pública, possibilitando que houvesse uma forma de pensar capaz



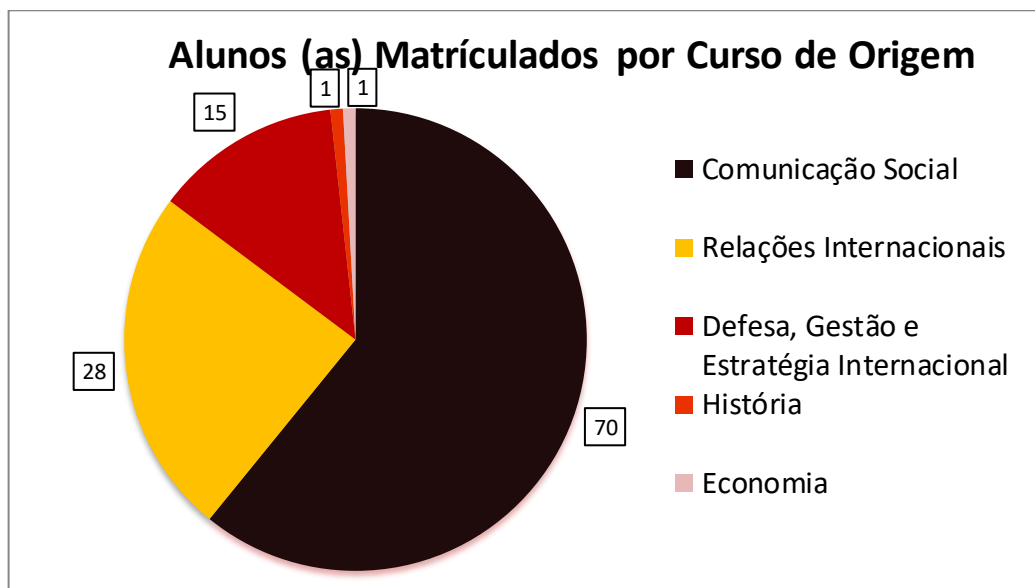
de entender e analisar a realidade atual desses campos. Nota-se que essa questão fora anteriormente apresentada na década de 1970, o que demonstra a importância da interdisciplinaridade, tanto na questão da ampliação do conhecimento, como em decorrência dos fenômenos atuais de globalização e explosão de tecnologias comunicacionais.

Interdisciplinaridade, no entanto, não deve ser confundida com transdisciplinaridade. Segundo Pinto (2005), a transdisciplinaridade é uma tentativa articulada de enfrentar a complexidade gerada pelo grande número de novas disciplinas, que a cada momento são acrescentadas ao conjunto do saber contemporâneo. É importante afirmar que o Laboratório de Extensão “Política Externa, Mídia e Opinião Pública” passou por algumas dificuldades na sua gênese, por haver referências das duas áreas do conhecimento, ou seja, Relações Internacionais e Comunicação Social, com poucas referências bibliográficas produzidas nesse ponto de encontro entre ambos os campos. A diversidade de objetivos da pesquisa social e de maneiras de produzir representações da vida social de ambos os campos têm como resultado diferentes estudos que iluminam distintos aspectos da sociedade humana. Dessa maneira a interdisciplinaridade entre duas áreas auxilia na complementaridade dos conhecimentos e na produção de análises mais produtivas.

Ao longo dos cursos (4 semestres – 2015/1, 2015/2, 2016/1 e 2016/2), apresentaram-se voluntariamente 115 alunos(as) de diversas áreas e com graus de escolaridade variados (a disciplina não era obrigatória). Assim, foi necessária a articulação de diversas bases teóricas de conhecimentos oriundos das múltiplas formações dos alunos. Igualmente, havia certo desequilíbrio de graus de conhecimento sobre as temáticas abordadas pelo curso entre os alunos, identificando-se desde aqueles que não tinham conhecimento algum, seja de uma área ou outra, até aqueles que tinham um conhecimento profícuo em uma das áreas que o Laboratório/Disciplina abordava.

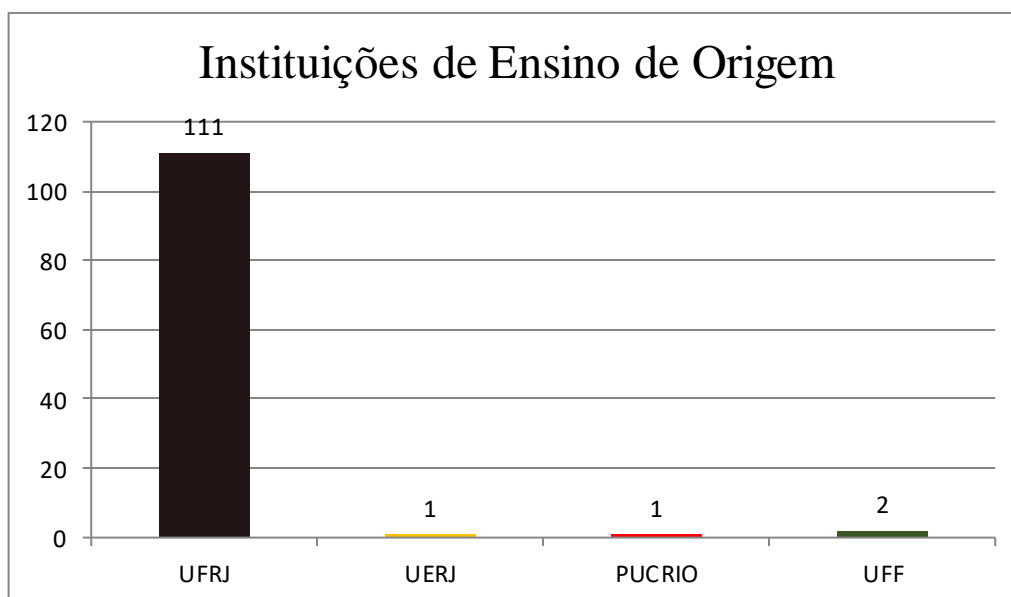


Gráfico 1.



Fonte: Elaboração própria.

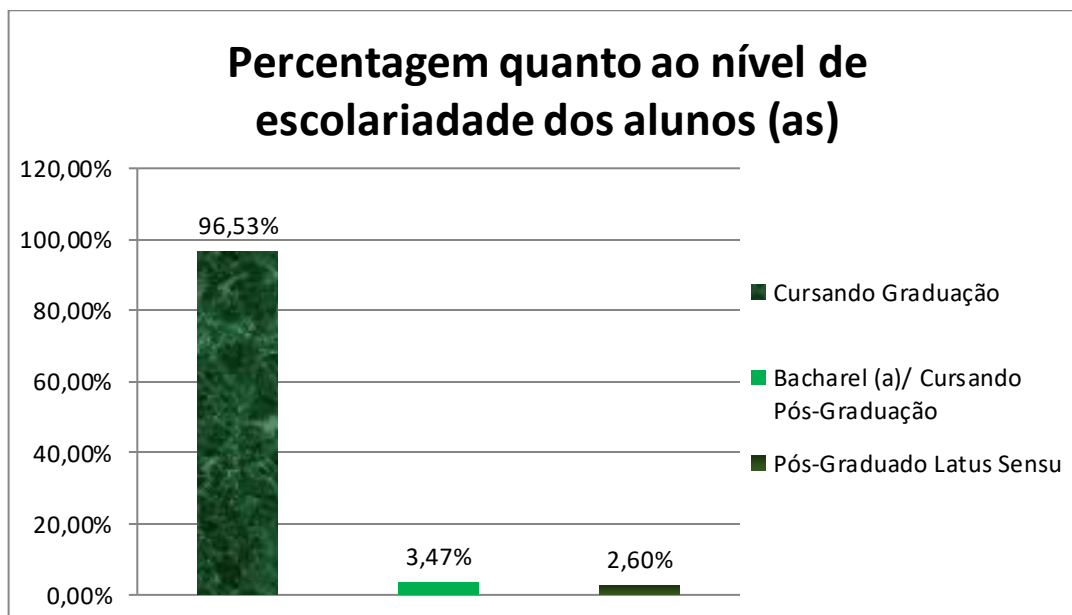
Gráfico 2.



Fonte: Elaboração própria.



Gráfico 3.



Fonte: Elaboração própria.

Logo, podemos observar que o perfil dos estudantes é misto, tendo em vista que 58% são mulheres, sendo uma turma equilibrada que abrange perfis de diversas áreas de conhecimento e níveis de ensino. Ainda assim, é importante registrar que todos os estudantes são oriundos de instituições no Estado do Rio de Janeiro, sendo elas públicas ou privadas. É importante ponderar que entendemos o conceito de extensão universitária, do mesmo modo que Serrano (2011), ou seja, a extensão como uma proposta que marca a história das universidades brasileiras, principalmente a das públicas, que passam por vários matizes e diretrizes conceituais. Da extensão em cursos à extensão através de serviços, à extensão assistencial, à extensão “redentora da função social da Universidade”, à extensão como mão dupla entre universidade e sociedade, à extensão cidadã, podemos identificar uma resignificação da *extensão* nas relações internas com os outros fazeres acadêmicos e na sua relação com a comunidade em que está inserida.

O Laboratório/Disciplina buscou compreender as mudanças observadas nas agendas da Política Externa Brasileira, pós-redemocratização, mais particularmente no que diz respeito aos atores domésticos e ao redimensionamento do papel do Ministério das Relações Exteriores. Nesse



sentido, o projeto analisou, mais particularmente, a mídia como um novo ator da Política Externa Brasileira, entendendo seus repertórios, discursos e interesses, buscando para isso um arcabouço teórico com referências aos autores que estudam a relação entre a mídia e a Política Externa Brasileira (e a política externa em geral).

Do mesmo modo, o Laboratório/Disciplina propôs analisar as relações entre política externa e democracia tanto no plano internacional quanto no âmbito doméstico, com ênfase no debate normativo e na análise dos diferentes atores nas agendas, sendo o debate principal da disciplina o tratamento da política externa e o papel da mídia na cobertura de temas de política externa. Visando o papel da mídia nas agendas da política externa no Brasil e em perspectiva comparada de outros países, foi estimulado que os estudantes apresentassem análises sobre como a mídia poderia ser considerada um agente da política externa e sobre como os temas de política externa são tratados na imprensa (em diferentes plataformas).

As aulas ministradas pelos monitores, pós-graduandos de áreas correlacionadas à Análise de Política Externa, com a permanente participação e supervisão de uma professora responsável, pesquisadora da área da Comunicação Social, como guia para manter a perspectiva da mídia e da comunicação social em pauta, objetivaram os estudos entre as áreas da Política Internacional e da Comunicação Social. Os temas trabalhados foram: Política Externa como Política Pública, Novos Atores e Agenda: a mídia como novo ator; Mídia e Agenda; Opinião Pública e Política Externa; Diplomacia Pública, Midiática e Cultural; Mídia, e Integração Cultural; Globalização, Mídia e Relações Internacionais; Política Externa, Mídia e Análise de Conteúdo de Discurso e Análise de Discurso<sup>14</sup>.

As aulas ministradas contavam não apenas com arcabouço teórico, mas também com mecanismos de interação a partir do uso de recursos tecnológico. Durante as aulas foram utilizados filmes, documentários, reportagens a partir de telejornais tanto de amplitude nacional como internacional. Foi criado também,

---

<sup>14</sup> Desde o início do laboratório/disciplina, as abordagens não foram restritas ao pensamento apenas positivista. Análises pós-positivistas a partir de literaturas construtivistas, pós-estruturais e/ou pós-modernas foram inseridas nos estudos de modo a democratizar as mais variadas análises.



por meio do *Facebook*<sup>15</sup>, um espaço virtual do Laboratório/Disciplina como mecanismo de maior e melhor interação entre docentes e discentes. Por meio deste espaço foi possível construir junto aos alunos um *corpus* comum, em perspectiva de mão dupla, por meio de compartilhamento de informações incluindo fotos, vídeos, conteúdos jornalísticos, artigos científicos que envolveram temas das disciplinas.

Foram compartilhados 148 arquivos de conteúdos programáticos (textos complementares, textos analíticos e eventualmente suporte para o aluno com um maior interesse temático). Também foram compartilhadas 136 fotos referentes a palestras, eventos, simpósios, congressos relativos à proposta do Laboratório/Disciplina. Além disso, cerca de 800 matérias de jornais impressos, telejornais, web jornalismo, documentários, filmes, entrevistas, propagandas vinculadas no cotidiano que trouxessem de algum modo, temas que seriam tratados em sala de aula.

Do mesmo modo, o grupo, que recebeu o mesmo nome da disciplina, pôde ser utilizado como mecanismo de compartilhamento e envio do conteúdo programático da disciplina, aliado ao *Dropbox*<sup>16</sup> e de um e-mail criado especialmente para a disciplina. Uma das primeiras mudanças importantes detectadas pela comunicação mediada por computador nas relações sociais é a transformação da noção de localidade geográfica das relações sociais, embora a internet não tenha sido a primeira responsável por esta transformação iniciada com o surgimento dos meios de transporte e de comunicação. O início da aldeia global é também o início da desterritorialização dos laços sociais (Recuero, 2009, p.135). Assim, a relação professor-aluno pode ser transportada da sala de aula para um ambiente virtual, possibilitando uma interação social digital e o prolongamento dos conteúdos trabalhados nas aulas.

---

15 A noção de redes se apresenta articulada às tecnologias da informação cujo debate vem sendo travado em vários campos do conhecimento. Segundo os autores Colonomos (1995) e Acioli (2007), a rede é um conjunto de relações sociais entre atores com pouca institucionalização, reunindo grupos numa espécie de associação cujos limites são variáveis e sujeitos a vários tipos de interpretações.

16 *Dropbox* é, sem dúvida alguma, uma das principais ferramentas da tecnologia de computação em nuvem ou *cloud computing*. Criada pela empresa homônima, *Dropbox Inc.*, tem sede no estado da Califórnia, em São Francisco, EUA. Tanto pode armazenar quanto compartilhar dados e arquivos. Esse armazenamento de dados é feito em computadores da própria empresa, que, a partir do momento em que faz a cópia, torna-os acessíveis a qualquer usuário que tenha conexão com a internet. Link: <http://www.scriptbrasil.com.br/informatica/armazenamento/dropbox.html>.





O conteúdo ministrado foi abordado a partir de um rodízio entre os monitores com a coordenação da professora responsável, nas aulas oferecidas nas dependências da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ECO/UFRJ), uma vez por semana, apresentando-se aproximadamente três horas de conteúdo programático por vez. Os alunos que se matricularam no curso, em sua maioria, foram motivados pela ausência de matérias que tratam da ligação entre a política externa e mídia em seus cursos. Juntamente com a ativa participação dos discentes ao longo do curso, através de debates e reflexões sobre os temas abordados, a identificação dessa lacuna temática corroborou para a importância desse curso interdisciplinar e também para as pesquisas a respeito da mídia e da opinião pública na política externa.

Por meio da vinculação entre as leituras bibliográficas, as quais constituíram o fundamento teórico da disciplina, com casos empíricos atuais e históricos, foi possível demonstrar a relevância da temática do curso e como a mesma ainda é um campo fértil para futuras pesquisas acadêmicas, principalmente nos tópicos referentes à mídia como ator, ao impacto da opinião pública, ao papel dos jornalistas e à comunicação social em geral como instrumento de formulação e fiscalização da política externa, brasileira ou de outros países.

Inicialmente inserida na grade curricular como um Laboratório experimental, a disciplina teve grande aceitação nos cursos de origem dos estudantes inscritos, levando a uma mudança de categoria de inserção e tornando-se uma disciplina eletiva, sob critérios e orientação da professora pesquisadora responsável. Destacamos também que o Laboratório/Disciplina serviu para alguns alunos como uma forma de mobilizá-los nas áreas acadêmicas de relações internacionais e mídia, promovendo a interdisciplinaridade na prática.

Alguns alunos, além de engajarem seus trabalhos de conclusão de curso em questões que envolvessem Mídia e Relações Internacionais, Política Externa e Mídia, também desenvolveram trabalhos sobre “Oriente Médio e Mídia”, “Cinematografia e Criança-Soldado”, Terrorismo e Internet. Outros alunos também se empenharam para criar, práticas que envolvessem a interdisciplinaridade entre mídia, política externa e opinião pública,



desenvolvendo o Laboratório de Jogos de Simulação da ONU dentro e fora da Escola de Comunicação na UFRJ. Portanto, o interesse pela interdisciplinaridade ultrapassou as barreiras do Laboratório, transformando-se em objetos de pesquisas.

**Tabela 1: Alunos que seguiram com trabalhos e/ou áreas acadêmicas após o fim do Laboratório/Disciplina**

| Área de Origem                           | Trabalhos Acadêmicos | Trabalhos de Conclusão de Curso | Ingresso na Pós-Graduação (Strictu-Sensu e Lato-Sensu) <sup>1</sup> |
|--|----------------------|---------------------------------|---|
| Comunicação                              | 4                    | 1                               | 4 <sup>2</sup>  |
| Relações Internacionais                  | 0                    | 4                               | 2   |
| Defesa Gestão e Estratégia Internacional | 1                    | 2                               | 0   |
| Economia                                 | 2                    | 0                               | 1   |

<sup>1</sup> Alunos (as) que ou concluíram a Pós Graduação (Especialização ou Mestrado) ou que passaram em seleção.

<sup>2</sup> Um aluno foi contabilizado de forma duplicada, visto que o trabalho abordou a interdisciplinaridade proposta na disciplina e foi aprovado no Mestrado.

Fonte: Elaboração própria.

Uma parte também destes alunos conseguiram publicar seus respectivos artigos produzidos em revistas acadêmicas do campo das Relações Internacionais. Também destacamos que alguns destes alunos participaram de seminários interdisciplinares no âmbito da UFRJ e nos encontros nacionais da área de Comunicação, das Relações Internacionais e da Ciência Política (Intercom, ABRI, Politicom, ABCP, FBCP). Além disso, informamos também, que foi aberto junto ao CNPq, um laboratório interdisciplinar (Laboratório de Estudos sobre Mídia e Relações Internacionais - LEMRI) com a participação de estudantes de graduação, pós-graduação e doutores (as) de diversas instituições/unidades (UFRJ, UERJ, UNIRIO, PUCRIO) e de diversas áreas (Comunicação Social, Relações Internacionais, Ciência Política, Ciências Sociais e Economia Política Internacional) reafirmando o trabalho com o ensino, a pesquisa e a extensão.



O Laboratório/Disciplina também proporcionou que outras temáticas, antes não exploradas, pudessem ser ampliadas. Em 2017, uma nova disciplina (eletiva) surgiu cujo enfoque deu-se no campo dos estudos midiáticos, relações internacionais e questões humanitárias. Análises pós-estruturais, construtivistas, pós-coloniais e estudos sobre gênero (Teoria feminista e Teoria Queer) novamente foram mobilizadas nos debates. Estudos sobre fotografia humanitária, virada estética, cinematografia puderam ser discutidos em sala de aula. Estudantes de publicidade e propaganda, cinema e produção editorial passaram a compor com maior número de estudantes interessados na interdisciplinaridade. Em média 80 alunos se inscreveram, sendo a maioria do sexo feminino.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste artigo foi provocar reflexões a partir da compreensão da política externa como política pública e consolidar a interdisciplinaridade existente entre Comunicação Social e Relações Internacionais como uma área efetiva e importante de pesquisa. Nesse sentido, a mídia é vista como um dos atores que imprimem, através dos seus veículos de comunicação, desde as plataformas impressas às mídias eletrônicas e digitais, a partir das notícias sobre a conjuntura internacional e a política externa, uma pressão na agenda da política externa e internacional brasileira. Não obstante, o artigo mostrou, a partir de reflexões bibliográficas de recentes estudos e da difusão dos conteúdos atrelados às relações internacionais no Brasil, a ausência do tema da mídia, progressivamente complexo, na formação dos cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais.

Quando tal relação aparece, ela se faz presente a partir de disciplinas eletivas, também chamadas de optativas. É importante ponderar que o artigo também buscou, a partir da observação participante do lecionamento do curso, retratar a interdisciplinaridade entre as relações internacionais, a subárea análise de política externa, a mídia (em diversas variáveis de atuação) e a opinião pública. Nesse sentido, o curso de extensão “Política Externa, Mídia e Opinião Pública”, criado em fevereiro de 2015, propiciou não apenas um mecanismo de



debate, mas também um ato de reflexão sobre a relação destas duas áreas, que cada vez mais apresentam uma tendência de conexão, além da existência do interesse pela temática entre os alunos que vivem as influências e as consequências dos processos políticos tanto na academia quanto em suas experiências comunicacionais diárias.

O que buscamos neste artigo é começar a destacar não apenas a partir dos estudos e de reflexões teóricas sobre a relação entre mídia e relações internacionais, mas também enfatizar a importância destas áreas. É evidente que não pretendemos esgotar este tema, pelo contrário, este é apenas um passo inicial objetivando registrar e aprofundar, em longo prazo, os estudos sobre a interdisciplinaridade das duas áreas, identificando bibliografia, gráficos, tabelas e pesquisas em geral.

Sobretudo a partir das últimas décadas do século XX, onde se observou o vertiginoso desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação, marcado pelo surgimento de novas mídias, como a internet, o celular e o IPTV, e, por conseguinte, pela transformação do status e do consumo da informação, as novas estratégias passaram a ser organizadas para a sobrevivência do ameaçado controle do *establishment* sobre a informação. Da mesma maneira, para a sobrevivência dos conglomerados que constituem a tradicional imprensa escrita e televisiva, eles passaram a concorrer com uma infinidade de blogs, sites, redes de sociabilidades e IPTVs que reconfiguraram a produção e o consumo da informação.

Como previu McLuhan (1971), a revolução tecnológica dos meios de comunicação, iniciada com a televisão, transformou o mundo em uma “aldeia global”. Deste modo, o público, cada vez mais amplo, busca se inteirar sobre as questões internacionais, antes circunscritas aos círculos dos especialistas do mundo político, econômico e dos governos. É a “cultura da mídia e o triunfo do espetáculo” (Kellner apud Lessa 2011) que transforma eventos esportivos, fatos diversos ou fenômenos políticos marcantes em “mega espetáculos políticos” agora mais do que nunca abertos ao cidadão tecnologicamente empoderado, que se faz presente na “Esfera Pública” por meio digital. Daí, a justificativa de se entender a importância política exercida pelos conglomerados comunicacionais nas relações internacionais.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acioli, Sônia. “Redes Sociais e Teoria Social: revendo os fundamentos do conceito”. *Revista Informação & Informação*, vol.12, número especial(2007): 8-19.
- Badie, Bertrand. “A opinião à conquista do internacional”. In *Relações Internacionais: perspectivas francesas*, organizado por Carlos R. S. Milani, Salvador: EDUFBA, 2010.
- Bull, Hedley. *Sociedade Anárquica*. Brasília: UNB, 1977.
- Boellstorff, T. 2011. Placing the Virtual Body: Avatar, Chora, Cypherg. In *A Companion to the Anthropology of the Body and Embodiment*, ed. F. E. Mascia-Lees, 504–20. New York: Wiley-Blackwell.
- Castells, Manoel. “Redes de indignação e esperança. Movimentos sociais na era da internet.” Rio de Janeiro: Ed Zahar, 2013.
- Cheibub, Zairo (1985). “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados*, vol. 28, n. 1 (1985): 113-131.
- Colonomos, Ariel. “Emergence d'un objet et perspectives internationalistes”. In *Sociologie des réseaux transnationaux: communautés, entreprises et individus – lien social et système international*. Paris: Editions L'Harmattan, 1995.
- Crocker, Chester A., Hampson, Fen Osler e Aall, Pamela R. *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2007.
- Esch, Carlos Eduardo, Del Bianco, Nelia Rodrigues e Moreira, Sonia Virgínia. “Radiodifusão Pública: um desafio conceitual na América Latina”. *Revista FSA*, v. 10, nº. 4, (2013): 67-86.
- Faoro, Raymundo. *Os Donos do Poder: A Formação do Patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº51 (2008): 80-97.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. “O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil”. Trabalho apresentado no III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), São Paulo: USP, 20 a 22 de julho de 2011.
- Fontes, Pablo. *Mídia e Relações Internacionais: A criação e existência da TeleSUR durante a Era Chávez (1999-2013)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), 2017.
- Formiga, Fábio de Oliveira Nobrec. “A Evolução da Hipótese de Agenda-Setting”. Brasília: Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UNB), 2006.
- Gilboa, Eytan. “Diplomacy in the media age. Three models of uses and effects”. *Diplomacy & Statecraft*, vol.12, nº.2 (2001): 1-28.
- Hermann, Margaret G.; Hermann, Charles F. “Who Makes Foreign Policy and How: an Empirical Inquiry”. *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº44, 1989.
- Herz, Mônica. “O crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil”. *Revista Contexto Internacional*, PUC-RIO, vol.24, nº1 (2002): 7-40.
- Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova York: PalgraveMacmillan, 2003.
- Horst, Heather A; Miller, Daniel. *Digital Anthropology*. London: BERG, 2012.
- Hudson, Valerie. “Foreign Policy Analysis: Actor – Specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, issues 1 (2005): 1–30.
- Japiassu, Hilton e Marcondes, Danilo. *Dicionário Básico de Filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.



- Leis, Héctor Ricardo (2008). "Sobre o Conceito de Interdisciplinaridade". *Cadernos de pesquisa interdisciplinar em ciências humanas*, nº 73 (2008): 2-23.
- Lessa, Antônio Carlos. "O ensino de relações internacionais no Brasil". In *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*, organizado por Amado Cervo e José Flávio Sombra Saraiva. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.
- Lessa, Mônica Leite. "Bens e Serviços Culturais: O Lugar do Brasil na Cena Internacional (2001-2006)". In *A quarta dimensão das relações internacionais: a dimensão cultural*, organizado por Hugo Rogelio Suppo e Mônica Leite Lessa. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa, 2012.
- Lévy, Pierre. *A Máquina Universo*. Tradução Bruno Charles Magne. Porto Alegre: ArtMed, 1998.
- Lemos, André (coord.). *Cidade, tecnologias e interfaces. Análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica*. Revista Fronteiras. Estudos Midiáticos. Vol. VI, nº2 p.117-136. São Leopoldo, 2004.
- Lowi, Theodore. "Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy". In *Domestic Sources of Foreign Policy*, editado por James Rosenau, 295-332, Nova York: Free Press, 1966.
- Maffesoli, Michel. *Saturação*. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2010.
- Mcluhan, Marshall e Fiore, Quentin. *Guerra e paz na aldeia global*. Rio de Janeiro: Record, 1971.
- Matsuda, Toshito Celso. *Governo eletrônico, a reforma democrática do Estado-Nação: a prefeitura da cidade de São Paulo*: ECA-USP, 2006, Tese de doutorado.
- Milani, Carlos R. S e Pinheiro, Leticia. "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". *Contexto Internacional*, vol. 35, nº1 (2013): 11-41.
- Milner, Helen V. *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- Miyamoto, Shiguenoli (1999). "O estudo de relações internacionais no Brasil: O estado da arte". *Revista de Sociologia e Política*, nº 12, (1999): 83-98.
- Nye, Joseph S. *Power in the global information age*. New York: Routledge, 2014.
- Oliveira, Rafael de. *A mídia como ator emergente das relações internacionais: seu protagonismo no uso do soft Power frente aos desafios das mudanças climáticas*. Santa Catarina: Tese de Doutorado em Direito, 2010.
- Pinheiro, Leticia (2000). "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea". *Contexto Internacional*, vol.22, nº 2 (2000): 305-335.
- Pinheiro, Leticia e Milani, Carlos R. S. (org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- Pinto, Paulo Roberto Margutti. "A lógica contemporânea e a transdisciplinaridade". *Conhecimento e transdisciplinaridade II*, organizado por Ivan Domingues, 137-168. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- Postil, John. *Digital Politics and Political Engagement*. In Horst, Heather A; Miller, Daniel. *Digital Anthropology*. London: BERG, 2012.
- Putnam, Robert D. "Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, (2010): 147-174.
- Ragin, Charles C. *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.
- Recuero, Raquel. *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2009.
- Salomón, Mónica, Pinheiro, Leticia. (2013). "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, nº 1(2013): 40-59.
- Santos, Suzy dos. "Os prazos de validade dos coronelismos: transição no coronelismo e no coronelismo eletrônico". In *Democracia e Regulação: dos meios de comunicação*



- de massa*, organizado por Enrique Saraiva, Paulo Emílio Matos Martins e Octavio Penna Pieranti. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- Serrano, Rossana Maria Souto Maior. *Conceitos de extensão universitária: um diálogo com Paulo Freire*. S/A. 2011.
- Teixeira, Evilázio F. B. “Emergência da Inter e da Transdisciplinaridade na Universidade”. In *Inovação e Interdisciplinaridade na universidade*, organizado por Jorge L.N. Audy e Marília Costa Morosini, 58-80. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2007.
- Traquina, Nelson. *Teoria do Jornalismo: Porque as notícias são o que são*. Volume I (1ª edição) Insular, 2005.
- Valente, Leonardo. *Política Externa na Era da Informação*. Rio de Janeiro: Editora Revan/UFF, 2007.
- Vigevani, Túlio, Thomaz, Lais Forti e Leite, Lucas Batista. “As Relações Internacionais no Brasil: notas sobre o início de sua institucionalização”. *Revista InterRelações*, ano 14, nº40 (2014): 5-11.
- Vizentini, Paulo Fagundes. “A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil”. In *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*, organizado por Amado Cervo e José Flávio Sombra Saraiva. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.
- Waltz, Kenneth N. (1996). “International Politics is not Foreign Policy”. *Security Studies*, vol. 6, nº1, (1996): 54-57.
- Wasik, B. *And Then There’s This: How Stories Live and Die in Viral Culture*. New York: Viking Press, 2009.

**Recebido em 03 de abril de 2017.  
Aprovado em 21 de julho de 2017.**