



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPUS DO PANTANAL**



RAINNE FEITOZA DO NASCIMENTO

**O Projeto *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras* e a Paradiplomacia
Transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai**

CORUMBÁ – MS

2016

RAINNE FEITOZA DO NASCIMENTO

**O Projeto *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras* e a Paradiplomacia
Transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso de Sul, Campus do Pantanal, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa:
Desenvolvimento, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente

Orientador: Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira

CORUMBÁ – MS

2016

RAINNE FEITOZA DO NASCIMENTO

O Projeto *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras* e a Paradiplomacia Transfronteiriça entre Brasil, Bolívia e Paraguai

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso de Sul, Campus do Pantanal, como requisito para obtenção do título de Mestre. Aprovada em 30/09/2016.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Professor Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira

(Universidade Federal de Mato Grosso de Sul)

1º Avaliador: Professora Dra. Elisa Pinheiro de Freitas

(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

2º Avaliador: Professora Dra. Ynes da Silva Félix

(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

Dedico a minha sobrinha,

Gabriela.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela Sua infinita bondade e misericórdia que me cercam todos os dias. Sou realmente agraciada pela Sua doce companhia! És o meu tudo!

Agradeço a minha família pelo amor incondicional e por não medir esforços para que eu chegasse até aqui. Em especial, as minhas mães (Rozilene e Roseli) pelo amor, cuidado, conselhos e torcida!

Agradeço aos meus queridos pastores (Mauro e Aline Silva) e igreja pelas orações incessantes, pelos aconselhamentos, por me mostrarem um caminho mais excelente a ser seguido: o caminho da cruz!

Agradeço o entretenimento da “trupe”: Christian, Deliony, Fabrício, Línive, Vinny, Walberth e Wilquer. Fazem a minha jornada se tornar mais leve e com muito bom humor. Vocês são para sempre!

Agradeço ao meu noivo Fabrício pelo amor, cuidado e paciência! Obrigada por ver um potencial muito além do que vejo em mim! Por não me deixar desistir quando tudo parecia impossível. Obrigada por ser essa pessoa tão maravilhosa!

Agradeço aos professores do Mestrado da UFMS por me apresentarem novos horizontes do conhecimento a serem explorados. Especialmente, ao professor Tito por compartilhar seu amplo conhecimento sobre as fronteiras e pela parceria como orientador deste estudo. Certamente minha bagagem foi amplamente enriquecida graças a vocês!

Agradeço imensamente pela parceria dos amigos do Mestrado em Estudos Fronteiriços. Em especial, Norma e Rosa, amigas que andam comigo quantas milhas forem necessárias trilhar! Espero que eu consiga retribuir um dia todo esse carinho!

Agradeço também pelo imenso aprendizado recebido dos professores e da primeira turma de Relações Internacionais da UFGD. Em especial, aos professores Henrique Sartori e Márcio Scherman, por acreditarem no meu trabalho e pela parceria.

Agradeço ao Rodrigo Maia, Milton de Oliveira e René Salomón e Walquíria Capusso pelas valiosas informações fornecidas para realização deste estudo.

Realmente, o melhor da vida não são coisas! Um título, seja qual ele for, jamais teria um significado tão especial se fosse conquistado sem pessoas para abrilhantarem o árduo caminho até que ele pudesse ser alcançado. Portanto, compartilho esta vitória com todos vocês!

RESUMO

A fronteira é um espaço de interação entre uma multiplicidade de atores que exercem influência a partir de diferentes escalas/níveis de poder. Nesse ambiente, apresentam-se os governos subnacionais como atores promotores da paradiplomacia transfronteiriça, que é desenvolvida mediante relações de cooperação entre as localidades vizinhas, para a tratativa de problemas comuns ou impulsionamento das potencialidades locais. Posto isso, esta dissertação tem como objetivo discutir a realidade contemporânea e perspectivas para as atividades de paradiplomacia nas regiões de fronteira contempladas no projeto Mato Grosso do Sul (MS) Sem Fronteiras (Brasil, Bolívia e Paraguai). A investigação é de caráter documental, bibliográfico e qualitativo (neste pormenor, suportada, sobretudo, por pesquisa de campo). No primeiro capítulo, o estudo contempla uma análise do fenômeno paradiplomático nas relações internacionais (conceito, características e desdobramentos), com foco especial na condução das ações de paradiplomacia a partir do contexto latino-americano. No capítulo seguinte, discutem-se as peculiaridades da paradiplomacia realizada na fronteira, com atenção ao processo de *refronteirização* que tem impactado sobremaneira a dinâmica desses territórios. No terceiro e último capítulo, o estudo constata que a comunicação entre os atores locais durante o projeto aconteceu de uma forma muito aceitável em ambas as regiões de fronteira (considerando-se o histórico das relações de cooperação entre os vizinhos latinos). Conclusivamente, são apontadas recomendações para o fortalecimento das atividades de paradiplomacia nos territórios de fronteira (Puerto Quijarro/Puerto Suárez (BO) – Corumbá/Ladário (BR) e Ponta Porã (BR) – Pedro Juan Caballero (PY)), à luz da experiência vivida no projeto, com atenção à dinâmica operante em cada uma dessas regiões.

Palavras-chave: Fronteira. Paradiplomacia Transfronteiriça. *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras*

RESUMEN

La frontera es un espacio para la interacción entre una multiplicidad de actores con influencia de diferentes escalas/niveles de poder. En este entorno, se presentan los gobiernos subnacionales como actores que promueven la paradiplomacia transfronteriza, que se desarrolla a través de la cooperación entre localidades vecinas para tratar de los problemas comunes o impulsar las capacidades locales. Dicho esto, esta disertación tiene como objetivo discutir la realidad contemporánea y las perspectivas de las actividades de la paradiplomacia en las zonas fronterizas incluidas en el proyecto de “Mato Grosso do Sul (MS) Sem Fronteiras” (Brasil, Bolivia y Paraguay). La investigación es de carácter documental, bibliográfico y cualitativo (en este detalle, soportada, sobretudo, con una búsqueda de campo). En el primer capítulo, el estudio incluye un análisis del fenómeno paradiplomático en las relaciones internacionales (concepto, características y desdoblamientos), con enfoque especial en la conducción de acciones de la paradiplomacia en el contexto latinoamericano. En el capítulo siguiente, se discute acerca de las peculiaridades de la paradiplomacia celebradas en la frontera, con atención al proceso de fronterización que ha impactado en gran manera la dinámica de estos territorios. En el tercer y último capítulo, el estudio considera que la comunicación entre los actores locales durante el proyecto se llevó a cabo de una manera muy aceptable en ambas regiones fronterizas (teniéndose en cuenta la historia de las relaciones de cooperación entre los vecinos latinos). Al fin, se señalan recomendaciones para el fortalecimiento de las actividades de paradiplomacia en los territorios fronterizos (Puerto Quijarro / Puerto Suárez (BO) - Corumbá / Ladário (BR) y Ponta Porã (BR) - Pedro Juan Caballero (PY)), a la luz de la experiencia vivida en el proyecto, con atención a la dinámica de funcionamiento de cada una de estas regiones.

Palabras-clave: Frontera. Paradiplomacia Transfronteriza. *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras*.

ABSTRACT

The border is a space for interaction between a multiplicity of stakeholders with different scales of influence/levels of power. In this context, we present the subnational governments as stakeholder promoters of cross-border paradiplomacy, which is developed through the cooperation between neighbouring localities for the dealings of common problems or for the boosting of local capabilities. Having said that, this dissertation aims at discussing the contemporary reality and prospects for the activities of paradiplomacy in the border areas included in the “Mato Grosso do Sul (MS) Sem Fronteiras” project (Brazil, Bolivia and Paraguay). The investigation has a documentary, literary and qualitative character (this last detail, supported mainly by field research). In the first chapter, the study includes an analysis of the paradiplomatic phenomenon in international relations (concept, features and developments), with special focus on the conduct of paradiplomacy actions from the Latin American context. In the next chapter, peculiarities of paradiplomacy held at the border are discussed, with attention being given to the fronteirization process that has greatly impacted the dynamics of these territories. In the third chapter and the last one, the findings of the study are that communication between the local stakeholders during the project happened in a very acceptable manner in both border regions (considering the history of cooperation between Latin neighbours). Finally, in the light of the experience lived on the project, recommendations for strengthening paradiplomacy activities in border territories (Puerto Quijarro/Puerto Suárez (BO) - Corumbá/Ladário (BR) and Ponta Porã (BR) - Pedro Juan Caballero (PY)) are suggested, paying attention to the operating dynamics in each of these regions.

Keywords: Frontier. Transborder Paradiplomacy. *Mato Grosso do Sul Sem Fronteiras*.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AFEPA	Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BO	Bolívia
BR	Brasil
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CAINCO	<i>Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz – Bolivia</i>
CAN	Comunidade Andina
CD	Cooperação Descentralizada
CIRD	<i>Centro de Información y Recursos para el Desarrollo</i>
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPAN	Campus do Pantanal
CTR	Cooperação Triangular
DAS	<i>Dirección de Sanidad Agroalimentaria</i>
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FCCR	Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUMIN/BID	Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento
FT`S	Forças Transnacionais

FTE	<i>Fundacion Trabajo Empresa</i>
GTZ	Agência Alemã de Cooperação Técnica
HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
HIVOS	<i>Humanistisch Institutvoor Ontwikkelings Samenwerking</i>
IAGRO	Agência Estadual de Vigilância Sanitária Animal e Vegetal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPES	Micro e pequenas empresas
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OIG`s	Organizações Internacionais Governamentais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAIS	Produção Agroecológica Integrada Sustentável
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PJC	Pedro Juan Caballero
PLED	<i>Plan Estatal de Desarrollo</i>
PY	Paraguai
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
RO	Rondônia
RI	Relações Internacionais
SAF	Secretaria de Assuntos Federativos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEBRAE/MS	Sebrae/Mato Grosso do Sul
SEBRAE/NA	Sebrae/Nacional

SEC.	Século
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPROTUR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, de Indústria, de Comércio e Turismo
SIMPLED	<i>Sistema de Monitoreo de la familia de Proyectos de Promoción de la Competitividad Local</i>
UEL	Unidade Executora Local
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UGP	Unidade de Gestão do Programa
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. A PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ORIGENS, DETERMINANTES E DESDOBRAMENTOS	18
1.1. Breves apontamentos sobre a redistribuição de poder e a condução das atividades de paradiplomacia na América Latina.....	26
2. A FRONTEIRA E SUAS NUANCES NA PERSPECTIVA DA ATUAL CONJUNTURA INTERNACIONAL	36
2.1. A paradiplomacia na fronteira: um olhar sobre as relações entre Ponta Porã (BR) – Pedro Juan Caballero (PY) e Corumbá/Ladário (BR) – Puerto Quijarro/Puerto Suárez (BO).....	41
3. O PROJETO <i>MS SEM FRONTEIRAS</i>: UM CASO DE PARADIPLOMACIA NA REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE BRASIL – BOLÍVIA E BRASIL - PARAGUAI	52
3.1. O <i>MS Sem Fronteiras</i> e o fenômeno paradiplomático na execução do projeto.....	55
3.1.1. Dos ganhos.....	56
3.1.2. Dos desafios.....	60
3.2. Recomendações para as relações paradiplomáticas com base na experiência do <i>MS Sem Fronteiras</i>	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
BIBLIOGRAFIA	75

INTRODUÇÃO

A paradiplomacia, propriamente dita, tem como objeto de estudo os governos subnacionais (SALOMÓN, 2011). Isso implica na capacidade e competência desses atores revestidos de governança (GARCIA, 2014) para uma atuação externa com fins de projeção global. Desse modo, a paradiplomacia é utilizada com diversos objetivos, tais como, promoção da cultura e turismo local, internacionalização das empresas locais, projeção das autoridades locais, tratativa de problemas comuns, dentre vários outros intentos.

A paradiplomacia é vista, especialmente nos modelos constitucionais federativos (CASTELO BRANCO, 2009), na medida em que há prerrogativa de autonomia aos entes federados para busca dos interesses locais por meio de sua inserção internacional. No entanto, quando se trata em grande parte da realidade das regiões de fronteira, a paradiplomacia adquire características peculiares que se distanciam das práticas realizadas por atores cujas instituições são suficientemente sólidas e competentes para ganharem influência nas relações internacionais, tendo como exemplo a atuação externa das chamadas cidades globais. Nesse sentido, a paradiplomacia transfronteiriça (DUCHACEK, 2001) atende a necessidade local, *a priori*, utilizando as ações que visam suprir as lacunas do Estado pela falta de políticas públicas nessas regiões. Desse modo, as atividades de paradiplomacia tendem a acontecer sem o devido respaldo jurídico.

Ainda que em determinadas regiões as atividades de paradiplomacia possam ser parte do cotidiano dos atores locais, muitas vezes elas são realizadas por agentes que desconhecem ou entendem minimamente a respeito do tema. Soma-se a isso o fato de tais atividades serem conduzidas por atores cujas instituições ainda não estão em estágio de maturidade suficiente para o seu desenvolvimento, tendo em vista o histórico de distribuição de poder conferido às esferas subnacionais (com será visto no contexto latino-americano). Noutros casos, há o agravante das atividades de

paradiplomacia existirem sem quaisquer prerrogativas para o desenvolvimento das mesmas segundo o ordenamento jurídico pátrio.

De que forma, então, as ações pontuais e informais de cooperação transfronteiriça podem se desenvolver ou serem repensadas a partir de uma perspectiva estratégica para o desenvolvimento das regiões de fronteira? Como democratizar a fronteira (BALIBAR, 2005) utilizando-a a favor das populações envolvidas mediante a atuação proativa de seus atores locais? Tais indagações podem ser refletidas sob o viés das atividades de paradiplomacia transfronteiriça na medida em que:

- Viabilizam a comunicação entre as instâncias subnacionais;
- Constituem núcleos menores de decisão, possuindo maior efetividade e agilidade nos processos de concretização das políticas (ODONNE; VÁZQUEZ, 2015a);
- São articulações de “políticas de baixo”, que contemplam interesses locais, os quais dificilmente seriam articulados pelas linhas da política externa nacional;
- Compreendem relações de cooperação horizontal que instigam um engajamento de seus atores locais, entendidos como promotores do desenvolvimento dos territórios;
- São oportunas para aproveitar a convivência diária com a população do outro lado da fronteira permitindo que se vislumbrem facilidades/benefícios/problemas presentes em cada território que possam estimular os interesses de ambos os lados nos processos de cooperação transfronteiriça.

Diante das oportunidades vislumbradas na atuação externa dos atores locais (em especial, dos governos subnacionais) por meio da paradiplomacia transfronteiriça, este estudo tem como objetivo discutir sobre a realidade das atividades de paradiplomacia nas regiões de fronteira contempladas no projeto *MS Sem Fronteiras* (Brasil, Bolívia e Paraguai) apontando perspectivas de

atuação dos atores locais com base na experiência da cooperação técnica vivenciada no projeto.

A pesquisa de caráter documental e bibliográfica está contemplada dentro das Ciências Humanas (CNPq), linha de pesquisa: Desenvolvimento, Ordenamento Territorial e Meio ambiente – integração e cooperação fronteiriça do Mestrado em Estudos Fronteiriços (UFMS). A fim de contextualizar a paradiplomacia nas relações internacionais, o primeiro capítulo faz uma abordagem sobre as origens, implicações do conceito, os fenômenos e acontecimentos internacionais que impulsionaram a atuação dos governos subnacionais e demais atores no ambiente internacional. Em especial, o capítulo faz breves apontamentos sobre o contexto latino-americano no sentido de relacionar importantes acontecimentos históricos, dentre eles, os processos de redistribuição de poder ocorridos nos Estados latinos, e seus reflexos para o atual estado das práticas paradiplomáticas nessa conjuntura.

Certamente, a fronteira enquanto um construto humano carrega em si a concepção do inacabado. Ela, fronteira, é fruto de uma construção histórica que, ao mesmo tempo, absorve “o novo” conforme os rumos da humanidade. Por esse motivo, o segundo capítulo contempla uma análise sobre as nuances da fronteira ao discutir sobre os fatores que imperam nessas regiões, os quais a tornam um elemento uno e complexo de ser estudado. Sobretudo, este capítulo aborda os acontecimentos ocorridos, principalmente, a partir dos anos 2000, que impactaram significativamente as relações internacionais e, sobremaneira, os movimentos da fronteira com o processo de *refronteirização* (SANGUIN, 2015).

Ainda nesse capítulo, faz-se uma análise das peculiaridades da paradiplomacia realizada entre as vizinhanças na fronteira (ou paradiplomacia transfronteiriça), com foco especial para as relações de cooperação desenvolvidas pelos atores locais em Puerto Quijarro/Puerto Suárez (BO) – Corumbá/Ladário (BR) e Ponta Porã (BR) – Pedro Juan Caballero (PY) por meio de iniciativas paradiplomáticas. Para além, as dinâmicas operantes nas duas regiões de fronteira são evidenciadas reforçando o pensamento de que

cada fronteira é uma e deve ser analisada segundo as forças operantes na sua região.

Nesses ambientes fronteiriços ricos e assaz complexos, verdadeiros artesãos costuram um tecido de relações cotidianas que, de diversas formas e formatos, conformam intenções e interesses, competições empresariais construindo oportunidades alternativas de interação. Por conseguinte, existe um conjunto cada vez maior de atores que se engaja num emaranhado sistema de cooperação transfronteiriça que transcende e desconserta as diversas instâncias burocráticas, mediante uma perspectiva de desenvolvimento “*desde abajo*”.

A partir de tais considerações e com o intuito de analisar um estudo de caso a partir das relações transfronteiriças, o terceiro capítulo contempla o projeto *MS Sem Fronteiras* - uma iniciativa de cooperação técnica realizada na fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai, nas raias internacionais do estado de Mato Grosso do Sul (2010 a 2014). Para tanto, foram utilizadas informações disponibilizadas nas cartilhas publicadas pelo Sebrae/MS (2010) a respeito do projeto, bem como, informações retiradas de documentos oficiais (relatórios das atas de reuniões¹, relatório da pré auditoria realizada em 2015, dentre outros documentos disponibilizados pelo Sebrae/NA) e conversas informais com envolvidos no projeto (mediante pesquisa de campo com análise qualitativa), que relatassem os procedimentos realizados durante a execução das atividades, os atores envolvidos, os objetivos, as metas e fins alcançados.

Em especial, nessa etapa observaram-se algumas dificuldades ao longo da realização das pesquisas, dentre elas: o contato com as empresas participantes do projeto (as conversas foram realizadas somente com representantes das instituições envolvidas); a falta de objetividade e clareza nas informações fornecidas por relatórios oficiais. Além dessas, a inexistência (até o presente momento) de uma análise com mensuração dos resultados socioeconômicos gerais obtidos com as ações implantadas pelo projeto nas duas regiões de fronteira.

¹ Ao todo, foram 317 atas consultadas.

O estudo constatou que a comunicação entre os atores locais durante o projeto aconteceu de uma forma muito aceitável em ambas as regiões de fronteira, considerando-se o histórico das relações de cooperação entre os vizinhos latinos. Logo, são apontadas pertinentes considerações em forma de recomendações para a continuidade de tais ações nos territórios de fronteira, vislumbrando oportunidades de melhoria à luz da experiência vivida no *MS Sem Fronteiras*.

O desafio é pensar de que forma as práticas paradiplomáticas pontuais desenvolvidas nessas regiões de fronteira podem caminhar no sentido de aprofundarem suas relações de paradiplomacia transfronteiriça. Isto é, a democratização da fronteira com o engajamento dos atores locais na construção de projetos com processos mais maduros, por meio de alianças estratégicas (GALLICCHIO; CAMEJO, 2005). Como existe objetivo de continuidade e expansão do projeto por parte de seus idealizadores e atores locais envolvidos durante a execução do mesmo, o estudo tem a pretensão de contribuir nesse sentido ao disponibilizar à sociedade formas práticas de como poderão ser conduzidas as atividades de paradiplomacia, considerando todo o cenário contemplado neste estudo.

CAPÍTULO 1

A PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ORIGENS, DETERMINANTES E DESDOBRAMENTOS

O fenômeno da paradiplomacia nas relações internacionais encontra respaldo em outros fenômenos globais mais amplos. Embora seja impulsionada pelo crescente intercâmbio entre os assuntos domésticos e internacionais, tendo em vista o significativo aumento e intensidade dos fluxos internacionais nos últimos anos, observa-se que os primeiros registros de atividades de paradiplomacia podem ser vistos nas relações comerciais e identitárias realizadas por Quebec e Paris em 1882 (MICHELMANN; SOLDATOS, 2001). No entanto, o impulsionamento da atuação externa dos governos subnacionais por meio da paradiplomacia está intrinsecamente ligado ao avanço do processo de globalização no mundo logo no início da década de 1990.

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 Estados². 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,

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

²Por vezes, a paradiplomacia é confundida com a Cooperação Descentralizada (CD) que são “atividades, ações e programas de intercâmbio e cooperação que se estabeleçam entre – e sob a iniciativa de – atores subnacionais constituintes de dois ou mais diferentes estados nacionais” (BUENO, 2010, p. 347). Na verdade, a CD faz parte da paradiplomacia, porém esta última é mais ampla pois abrange outras modalidades de atuação (PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015).

privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais (CORNAGO PRIETO, 2004, p. 251).

O termo trazido por Cornago envolve inúmeros pontos relevantes que merecem discussão e, por isso, serão detalhados mais adiante. Num primeiro momento, porém, nos atentamos às determinantes que propiciaram o intenso contato (formal e informal) dos governos subnacionais para que este fenômeno ganhasse pujança no ambiente internacional. Deste modo,

No diálogo com a teoria da globalização, o estudo da paradiplomacia tende a reforçar a abordagem transformalista. Isso porque primeiramente, o crescente engajamento internacional de atores subnacionais é, *per se*, expressão de uma dessas muitas dimensões ou faces da globalização, isto é, a sua face política (BUENO, 2010, p.42).

Nesse trecho, Ironildes da Silva discute a respeito da abordagem transformalista da globalização e seus desdobramentos que contextualizam o estímulo às atividades de paradiplomacia. Sob a perspectiva dessa abordagem, a interdependência global permite que as mudanças numa região gerem impactos noutras partes do globo dificultando a mensuração dos resultados de perda e ganho. Isso significa que os acontecimentos numa localidade no mundo podem gerar efeitos recíprocos noutras partes do mesmo, graças à conectividade de emaranhadas redes de entrelaçamento constituídas pelas relações de indivíduos, empresas, governos, etc. Esses efeitos, por sua vez, impactam elementos de ordem econômica, cultural, social, militar, ecológica, política, etc. evidenciando o caráter multidimensional da globalização.

A dificuldade de assimilação do que é propriamente assunto interno ou externo nesse sistema heterogêneo e muito complexo tem gerado incertezas que colocam em cheque o poder do Estado, outrora entendido como único ator dentro do processo decisório internacional, como se verá adiante. Tal fato tem resultado na chamada reengenharia do poder (BUENO, 2010), que diz respeito às transformações das competências do poder nacional. Paquin (2004) atribui à chamada Paradiplomacia Comercial o advento da crise do Estado. Nessa tipologia discutida pelo autor, a liberalização do comércio em nível mundial, a abertura das economias dos Estados, a atuação das organizações

transnacionais e a nova divisão internacional do trabalho criaram um novo modelo de desenvolvimento econômico:

[...] la concurrence entre les États souverains pour l'acquisition de nouveaux territoires est aujourd'hui remplacée par la concurrence entre les États-subétatiques et les grands espaces métropolitains pour l'acquisition de parts de marchés mondiales (PAQUIN, 2004, p. 36).³

Como se percebe, a reconfiguração do poder global (CONSTANTINOU; DERIAN, 2010), ou melhor, a estratificação desse poder deu maior força ao surgimento de novos atores internacionais que se apresentam com formas inovadoras de interação entre si. Quando nos referimos aos atores internacionais,

[...] podemos identificar dois tipos de atores: os atores estatais e os não-estatais. Os atores estatais referem-se aos Estados, enquanto os não-estatais são os que não possuem características de Estado, como soberania e autonomia. Os não-estatais se subdividem em outros dois grupos: Organizações Internacionais Governamentais ou Intergovernamentais (OIG's) e nas Forças Transnacionais (FT's) (PRADO, 2013, p. 58).

Sob a perspectiva de atuação dos atores estatais, os novos arranjos de cooperação têm gerado um repensar do poder do Estado, justamente porque as demandas de suas esferas têm ganhado fôlego para inserção internacional. Podemos afirmar que corresponde à iniciativa ou proatividade dessas instâncias menores que surgem a partir dos Estados (logo, são atores subnacionais) para ganhos de competitividade. As motivações são diversas e muito associadas aos interesses de seus atores; por isso, a paradiplomacia adquire um caráter multifacetado, assim como a globalização.

A paradiplomacia, propriamente dita, é uma ferramenta que os governos subnacionais utilizam para obterem influência global (SALOMÓN, 2011). Existem iniciativas paradiplomáticas ambiciosas para a projeção externa dos entes subnacionais baseadas em estratégias inovadoras, como a região de Flandres (Bélgica), cujo objetivo das práticas paradiplomáticas está voltado para a atração de investimentos estrangeiros e aumento significativo de suas

³ A concorrência entre os Estados soberanos para aquisição de novos territórios foi substituída, no presente, pela competição entre as subestatais e as grandes regiões metropolitanas para busca de participação no mercado mundial (PAQUIN, 2004, p. 36) (TRADUÇÃO LIVRE).

exportações. Ainda 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) (SASSEN, 2005). A cidade de São Paulo também se destaca pela paradiplomacia municipal graças a sua importante atuação internacional, compreendendo um dos estados brasileiros com maior arrecadação por meio de negócios internacionais (BUENO, 2010), além de possuir uma estrutura altamente especializada em assuntos internacionais (criação da Secretaria de Relações Internacionais do município de São Paulo no ano de 2011), quando comparada aos demais entes subnacionais brasileiros (RIBEIRO, 2009). Em consonância com os eixos centrais da política externa brasileira, os acordos de cooperação técnica e a divulgação de políticas públicas aumentam a visibilidade dessa cidade no ambiente internacional (ONU; OLIVEIRA, 2003). A atuação de São Paulo orienta-se para os seguintes eixos:

Participação nas redes de cidades, projetos para organizações multilaterais, intercâmbio de políticas públicas e acordos de cooperação entre São Paulo e outras cidades, parceria com empresas multinacionais, e experiências exitosas de gestões públicas” (ONU; OLIVEIRA, 2003, p. 14).

A propósito, esse é um bom exemplo de como surgem as assimetrias entre as regiões de um mesmo território no Estado, reforçando a impossibilidade do ator estatal em promover o desenvolvimento de suas localidades de forma equânime e sustentável. Nesse caso, a paradiplomacia também pode ser utilizada como ferramenta para suprir tais lacunas. Os níveis de investimentos desproporcionais dos governos centrais, isto é, a maior concentração dos investimentos para os grandes centros urbanos em relação ao restante do território⁴, especialmente nas regiões de fronteira, também

⁴ Les régions ou les villes agissent comme centre d'innovation. Elles se concurrencent pour gagner les investissements privés et la localisation des centres de décisions. Cette concurrence créatrice encourage l'innovation, l'efficacité, la mobilisation collective, mais aussi les conflits entre les régions et les villes d'un même pays (PAQUIN, 2004, p.39). Ou: as regiões ou cidades atuam como centro de inovação. Elas concorrem entre si em busca de investimentos privados e para tornarem-se centros de tomada de decisão. Essa competição criativa estimula a

tornam a utilização dos mecanismos paradiplomáticos oportuna para a busca dos interesses locais das regiões menos favorecidas.

Desse modo, apesar da paradiplomacia possuir, em grande parte, objetivos econômicos⁵, os entes não-centrais (estados-membros, municípios, províncias, departamentos, regiões, *Länder*, etc.) também utilizam a paradiplomacia para outros fins. Dentre eles estão: 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, etc. Essas são algumas das motivações que alimentam a utilização dos instrumentos paradiplomáticos.

Em especial, veremos de forma mais detalhada que a paradiplomacia adquire características peculiares adaptadas à realidade da fronteira que não são, *a priori*, direcionadas para a conquista de importância global reforçando a ideia de que a paradiplomacia apresenta especificidades segundo a região em que é praticada.

Ainda no interior da estrutura estatal, as próprias competências constitucionais podem suscitar a competitividade intergovernamental (CASTELO BRANCO, 2009), o que confere aos entes federativos certa autonomia devido à responsabilidade na promoção do desenvolvimento das localidades. A liberalização econômica no início da década de 1990 (com a implantação do Consenso de Washington⁶ no contexto latino-americano) também constitui uma vertente do processo de globalização que tornou o

inovação, a eficiência, a mobilização coletiva, mas também incita conflitos entre regiões e cidades de um mesmo país (PAQUIN, 2004, p.39) (TRADUÇÃO LIVRE).

⁵Bons 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. Além das relações comerciais entre Quebec e Paris realizadas desde 1889 (DUCHACEK, 2001; RIBEIRO, 2009).

⁶O Consenso de Washington consistiu num conjunto de medidas neoliberais implantadas na Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia para solucionar o problema da dívida externa. As dez propostas de reforma econômica consistiam em: disciplina fiscal; mudanças das prioridades no gasto público; reforma tributária; taxas de juros positivas; taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; liberalização do comércio; fim das restrições aos investimentos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação das atividades econômicas; garantia dos direitos de propriedade (BANDEIRA, 2002).

território nacional ainda mais suscetível às oscilações do mercado internacional contribuindo para maior influência das forças externas na dinâmica interna do Estado e vice-versa.

A paradiplomacia também não está restrita ao setor público, pelo contrário, pode ir além deste. Comumente, constrói parcerias que embaralham interesses públicos e privados. As possibilidades de articulação entre empresas, governos e demais segmentos dentro desta modalidade de cooperação internacional revelam novas estratégias de atuação possíveis em que a paradiplomacia tende a ser oportuna para o desenvolvimento das localidades.

Nesse sentido, apresenta Senhoras (2010) outros formatos de paradiplomacia elucidando intensos processos de transnacionalização e internacionalização de uma multiplicidade de atores nas relações internacionais. Keating reforça ainda que “la paradiplomacia también se caracteriza por um alto grado de participación por parte de la sociedade civil y del sector privado, com variaciones que dependen de factores políticos e institucionales” (KEATING, 2000, p.23).⁷

Senhoras (2010) explora a paradiplomacia para além da atuação dos governos subnacionais nos seguintes formatos: por meio da chamada paradiplomacia empresarial, eclesiástica, epistêmica e ministerial. A paradiplomacia empresarial representa a atuação das empresas transnacionais nas relações internacionais, principalmente a partir dos anos de 1960 e 1970. Por sua vez, a paradiplomacia eclesiástica apresenta-se com a difusão de grandes redes religiosas por meio da mobilidade de missionários e estabelecimento de igrejas em diferentes países.

Já a paradiplomacia epistêmica ocorre com a ascensão de movimentos de caráter sócio-político-ambientais, a saber: as organizações não-governamentais, movimentos sindicais que estão desvinculados das ações dos ministérios de relações exteriores. E, por fim, a paradiplomacia ministerial, que acontece pela inserção de outros ministérios no ambiente internacional (comércio, turismo, etc.) os quais se despertam para uma atuação externa,

⁷ A paradiplomacia também se caracteriza por um alto grau de participação da sociedade civil e do setor privado, com variações que dependem de fatores políticos e institucionais (KEATING, 2000, p. 23) (TRADUÇÃO LIVRE).

tendo em vista possuírem aspirações próprias que, em alguns casos, se divergem da linha de conduta do Ministério de Relações Exteriores do Estado pátrio.

Como se percebe, a mobilização dos atores locais depende, em certo grau, do poder conferido aos mesmos para iniciativas dessa envergadura. Boisier (autor que discute o desenvolvimento local; tema que, por sua vez, dialoga com a discussão a respeito da paradiplomacia em certa medida) afirma que se faz necessário haver poder e consenso entre os atores locais para efetivação das políticas e criação ou reorganização de instituições (BOISIER, 1999). O poder, porque sem autonomia é impossível criar estruturas e políticas que se convertam em ações de fato, a fim de que se alcance os resultados esperados. O consenso, porque a articulação entre os atores de forma integrada e ativa possibilita um conhecimento sistêmico das localidades onde estão envolvidos. Nesse sentido, a paradiplomacia, com seu viés político, pode ser utilizada para mobilização de esforços conjuntos dentro da competência que lhe é conferida para a promoção das localidades.

Outra vertente que culmina na intensificação da atuação de novos atores nas relações internacionais, em especial dos entes subnacionais, são os processos de democratização dentro da perspectiva de descentralização do poder político, os quais permitem que a paradiplomacia alcance níveis intensos de atividade (RIBEIRO, 2009) (MICHELMANN; SOLDATOS, 2001). Observa-se que nos governos com características centralizadoras ou nos Estados totalitários dificilmente são desenvolvidas atividades dessa natureza. Logo, o grau de autonomia conferido aos entes subnacionais varia de acordo com a constituição regente em cada Estado (PRAZERES, 2004). Na medida em que as reformas no ordenamento jurídico acontecem e o poder passa a ser redistribuído às instâncias subnacionais, a paradiplomacia tende a ser uma das principais ferramentas para o amplo exercício de sua autonomia.

A estratificação do poder atingiu não apenas o interior do Estado, mas no seu próprio posicionamento perante seus pares. O desmantelamento da bipolaridade cedeu à redistribuição do poder nas relações internacionais. A quebra da rigidez do poder concentrado em dois pólos (EUA e URSS) em fins da década de 1980 culminou na regionalização do poder aumentando as possibilidades de ascensão de novos arranjos e modalidades de cooperação

internacional (DUPAS; LAFER, 2008). Nesse sentido, existem vários exemplos de iniciativas que surgem a partir desse período, a saber: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), Cooperação Sul-Sul, Mercado Comum do Sul (Mercosul), Comunidade Andina (CAN), Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IRSA), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), dentre outros.

Sob o viés dos processos de integração regional, a paradiplomacia é vislumbrada como uma etapa de aprofundamento das relações de cooperação. Oddone e Vázquez (*In*: PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015b) 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 fim, observa-se que o estreitamento temporal e geográfico facilitado pelo avanço das comunicações, tecnologia e redes de transportes (MARIANO; MARIANO, 2005) tem promovido essa “globalização do local” (DUCHACEK, 2001) favorecendo a atuação externa de novos atores:

Un conjunto de **actores** (empresarios, instituciones públicas, sindicatos, asociaciones privadas con fines diversos...) com capacidad de decisión, que se identifican com esse espacio y son capaces de tomar decisiones y abordar proyectos de futuro (MÉNDEZ, 2001, p. 39).⁸

Como visto, a comunicação tem sido o elemento imprescindível entre os atores para a construção de redes de conectividade. O desafio desses agentes está na capacidade de compreender e traduzir as informações provenientes de diferentes partes do globo de forma a incorporar nas dinâmicas do território para que o conhecimento adquirido tenha sua operacionalidade prática. E isso ocorre por meio de uma interação dos atores, que se impõe não apenas aos governos subnacionais, mas também a um governante, a uma empresa ou a qualquer indivíduo que seja (BOISIER, 2001b).

⁸ Um conjunto de atores (empresários, instituições públicas, sindicatos, associações privadas com fins diversos...) com capacidade de decisão, que se identificam com esse espaço e são capazes de tomar decisões e conduzir projetos de futuro (MÉNDEZ, 2001, p. 39) (TRADUÇÃO LIVRE).

1.1. Breves apontamentos sobre a redistribuição de poder e a condução das atividades de paradiplomacia na América Latina

O processo de redistribuição do poder nas relações internacionais no fim do século XX trouxe profundas transformações no papel e atuação dos Estados latinos. A extensão do debate sobre os assuntos internacionais passou a incluir a participação de novos atores, ainda que o ator estatal não tenha deixado seu *status* de soberano ou principal agente das relações internacionais. Antes de iniciar a discussão sobre o desenvolvimento da paradiplomacia, é interessante observar alguns pontos característicos da realidade latina que influenciaram no atual estado das práticas paradiplomáticas nesse contexto.

Em primeiro lugar, o processo de reformulação do poder político ocorrido na América Latina produziu modelos descentralizados com fortes características centralizadoras. Se a criação dos Estados Unidos da América (1776) ocorreu pela aproximação de unidades autônomas, significa que a constituição do modelo federativo surgiu a partir de instâncias que já desfrutavam de competência e poder para gerirem seus territórios. Por outro lado, a implantação do modelo federativo no contexto latino ocorreu dentro de uma perspectiva inversa: as forças centrífugas, tendentes à centralização, cederam para que o poder fosse redistribuído para as demais instâncias governamentais, muito despreparadas para o exercício da autonomia (CASTELO BRANCO, 2009).

Nesse sentido, a América Latina também foi marcada por modelos com decisões unitárias, cuja ortodoxia, seja de direita ou de esquerda, deixou rastros de uma incompatibilidade de articulação entre Estado e mercado. O ator estatal foi manipulado de forma patrimonialista pela classe que o controlava, resultando num largo apartamento dos interesses gerais da população com as políticas públicas. E tais ações desconciliadas aprofundaram as assimetrias sociais.

A liberalização econômica ocorrida pela adoção de políticas neoliberais implantadas com o Consenso de Washington nos anos de 1990 requereu uma atenção maior dos estados latinos com investimentos na segurança, no capital humano e na geração de estabilidade em escala macroeconômica em seu território. A instituição de novas Constituições na década de 1980 trouxe maior autonomia política aos entes federados, porém reduziram o repasse de recursos financeiros aos governos subnacionais, tal como a nova Constituição instaurada em 1988 no Brasil, o que instigou a atuação externa dos governos subnacionais para a busca dos interesses locais. Ao mesmo tempo, aos Estados imputava-lhes a responsabilidade de promover o desenvolvimento de seu território para não estar à mercê do mercado externo, evitando, assim, uma relação de dependência com o mesmo. Essa tarefa, por sua vez, continua sendo um desafio para grande parte dos Estados latino-americanos que veem sua economia cada vez mais globalizada e uma estrutura interna frágil.

A partir disso, por meio da cooperação internacional em suas diversas modalidades, os Estados buscaram estratégias para fortalecimento no ambiente internacional, bem como para tratativa de problemas compartilhados na fronteira com os Estados vizinhos. Em especial, dentre as estratégias para driblar as assimetrias sociais existentes no território sul-americano vê-se que:

[...] bilateralism seems to be the most important strategy that South American countries have chosen. Chile has been an associate member of the Common Market of the South (Mercosur) since 1996. It is known that the bilateral arrangement with Argentina has been fundamental for strengthening cross-border relations between the two countries. Another interesting example is that of Ecuador and Peru. Some examples in the Mercosur are include the recent presidential agreements on cross-border cooperation between Argentina and Brazil and between Argentina and Uruguay. This reinforced bilateral cooperation also appears to be the guideline in Peruvian-Brazilian cross-border relations (ODONNE; VÁZQUEZ *in* PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015a, p. 92 e 93).⁹

⁹ O bilateralismo parece ser a estratégia mais importante adotada pelos países da América do Sul. Chile é um membro associado ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) desde 1996. Sabe-se que o acordo bilateral com a Argentina tem sido fundamental para o fortalecimento das relações transfronteiriças entre os dois países. Outro exemplo interessante é o do Equador e Peru. Alguns exemplos no Mercosul são os recentes acordos presidenciais sobre cooperação transfronteiriça entre Argentina - Brasil e Argentina - Uruguai. Essa cooperação bilateral também parece orientar as relações transfronteiriças peruano-brasileiras.

Além das relações bilaterais, no contexto mercosulino foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) em 2004 para promover o diálogo entre as unidades subnacionais dos Estados partes. Antes disso, a Rede Mercocidades (criada em 1995) havia sido fundada para estimular a cooperação entre as cidades dos membros e associados do bloco. Apesar do amparo institucional do Mercosul para a realização das práticas paradiplomáticas, o ordenamento jurídico de seus membros delegara níveis de autonomia diferentes aos seus atores subnacionais; para alguns deles ainda não existem quaisquer prerrogativas para o estímulo destas práticas, se observados os próprios modelos constitutivos de Estado, como o Paraguai, por exemplo.

É nesse contexto que a atuação externa dos governos subnacionais é estimulada por meio da paradiplomacia, apresentando uma proposta que foge do aparato do Estado com o intuito de suprir o histórico de lacunas deixadas pelo mesmo, ou ainda, complementar/intensificar sua política externa. Logo, a paradiplomacia deve ser entendida como a atuação do ente subnacional para contribuir com a realização dos objetivos do ator estatal por estar dentro de um sistema mais amplo e ter seus limites circunscritos pelo mesmo (PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015).

Podemos nos reportar à condução das atividades paradiplomáticas no Brasil. O extenso território brasileiro composto por 5.570 municípios (segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), além de sua faixa de fronteira de até 150 quilômetros de largura ao longo de 15.719 quilômetros do seu território, gera uma diversidade de interesses de cada ente federativo que dificilmente são contemplados pela sua política externa (CASTELO BRANCO, 2009). Isso reforça a importância da tratativa deste tema no país para a promoção dos interesses locais com base em ações de cooperação internacional, especialmente atividades paradiplomáticas.

Ainda no Brasil, a Constituição de 1988 outorgou responsabilidades aos entes federados – incluindo não apenas os estados-membros, como também os municípios – para a promoção de seus territórios, o que acabou gerando disputas entre os mesmos para maior visibilidade dessas localidades. Em

1995, o termo “diplomacia federativa” passou a ser empregado pelo governo central para caracterizar as atividades de paradiplomacia realizadas pelos seus governos subnacionais. Os próximos anos evidenciarão as intenções do Itamaraty em dialogar com os entes federados a fim de assessorar e monitorar suas ações. Para tanto, foram criadas instituições, tais como a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares¹⁰ (AFEPA). E no ano de 2003, houve a criação da Secretaria de Assuntos Federativos¹¹ (SAF) além das parcerias realizadas com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Esse período de intensas atividades externas realizadas pelos entes federados foi resultante dos incentivos da gestão do governo em vigor.

Como já dito, nos governos com características centralizadoras ou nos Estados totalitários, dificilmente são desenvolvidas atividades dessa natureza. Na medida em que as reformas acontecem e o poder passa a ser redistribuído às instâncias subnacionais, a paradiplomacia tende a ser uma das principais ferramentas para o amplo exercício de sua autonomia, como ocorrido na Bolívia, cujas reformas na Constituição em 2009 estenderam oportunidades de participação de suas comunidades no ambiente internacional. A nova condição de Estado plurinacional delega autonomia às comunidades indígenas, significando um passo importante para o desenvolvimento de novas formas de articulação com base em atividades de paradiplomacia:

La idea de autogobierno que subyace a la plurinacionalidad tiene muchas simplificaciones: un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, el pluralismo jurídico, nuevos criterios de gestión pública, de participación ciudadana, de servicio y de servidores públicos y, al mismo tiempo, el reconocimiento de la plurinacionalidad significa otro proyecto de país, otros fines de la acción estatal y otros tipos de relación entre el Estado y la sociedad [...] (MEZA, 2015, p.619).¹²

¹⁰ Decreto 07304. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2010/Decreto/D7304.htm>.

¹¹ Decreto 4607 de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4607.htm>.

¹² A ideia de autogoverno subentendido na plurinacionalidade tem muitas simplificações: um novo tipo de institucionalidade estatal, uma nova organização territorial, o pluralismo jurídico, novos critérios de gestão pública, de participação cidadã, de serviço e de gestores públicos e, ao mesmo tempo, o reconhecimento da plurinacionalidade significa outro projeto de país, outros fins da ação estatal e outros tipos de relação entre o Estado e a sociedade [...] (MEZA, 2015, p.619) (TRADUÇÃO LIVRE).

Percebe-se que a paradiplomacia não garante *status* de soberania aos governos subnacionais, mas sim, autonomia com base no ordenamento jurídico pátrio. Já a chamada *protodiplomacia* com finalidades expressamente separatistas, é uma prática condenada e, dificilmente, será assimilada às ações paradiplomáticas propriamente ditas. Aliás,

[...] como ressalta Deborah Barros Leal Farias, o acirramento de conflitos internos ou o desmembramento do país é, sem dúvida, o tipo de consequência menos provável. A simples atuação internacional de um ente subnacional, por si só, não leva à conclusão internacional de uma estratégia separatista. Na verdade, caso um desmembramento venha a ocorrer, já deveriam existir sérios problemas internos anteriores à participação na arena internacional. Dificilmente, tal participação internacional poderia ser o causador ou mesmo elemento inicial e decisivo desse processo (CASTELO BRANCO, 2009, p.59).

Logo, a paradiplomacia não corresponde uma ameaça para o Estado. Reforçamos que no ambiente internacional, a atividade paradiplomática ainda está restrita pela incapacidade de realizar tratados, acordos internacionais e práticas que possam ferir a ordem e soberania nacional, tendo em vista não possuírem uma personalidade jurídica internacional.

A institucionalização da paradiplomacia na Argentina é um exemplo de que as atividades desta natureza não significaram uma ameaça ao Estado. Pelo contrário, as políticas públicas promovidas pelas relações entre as províncias argentinas (*Chubut, Santa Cruz e Tierra del Fuego*) e as regiões chilenas (*Magallanes e Antártica Chilena, de Aysén e de General Carlos Ibanéz del Campo*) promoveram o turismo na região da Patagônia representando significativos benefícios para os governos centrais (CASTELO BRANCO, 2009). Aliás, a Argentina constitui um dos poucos modelos no mundo em que paradiplomacia é uma atividade institucionalizada. As reformas constitucionais no país no ano de 1994 tiveram objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico e social com base na cooperação das diferentes esferas de poder e, por esse motivo, é considerado um exemplo para os vizinhos latinos nesse quesito.

Dentro da cooperação internacional, também é válido mencionar, e será melhor detalhada posteriormente neste estudo, a existência de uma modalidade específica, denominada Cooperação Triangular (CTR) (GALÁN; PINO, 2011) (PINO, 2013) que é baseada na barganha entre países

demandantes de cooperação (doadores tradicionais), sócios estratégicos (países de desenvolvimento intermediário) e os países receptores de cooperação. Ela pode envolver diversas associações, pois “dentro de este esquema de trabajo pueden encontrarse diferentes tipos de planteamientos, básicamente asociaciones Norte-Sur-Sur, Sur-Sur-Sur y Norte-Norte-Sur”.¹³ (GALÁN, M. G.; PINO, B. A.; CALVO, M. A., 2011, p.14).

Existem experiências de cooperação triangular na América do Sul, a exemplo do Chile, México, Argentina e Brasil que são importantes sócios emergentes na Cooperação Triangular (GALÁN; PINO; 2011). Em especial,

La experiencia brasileña en cooperación triangular es probablemente, junto a la chilena y, en menor medida, la mexicana una de las más ricas en el conjunto latinoamericano. Integra en sus proyectos a socios bilaterales del Norte (Noruega, Canadá, Japón, Alemania, Francia, España, Estados Unidos e Italia, entre otros), socios del Sur (la India, Sudáfrica, Argentina) e instituciones multilaterales (Banco Mundial, Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA -, OIT) (GALÁN; PINO, 2011, p. 36).¹⁴

A esse respeito, a CTR apresenta-se como uma modalidade mais eficiente – em relação à cooperação tradicional Norte-Sul - no que diz respeito à alocação dos recursos, principalmente econômicos e humanos. Justamente porque os projetos financiados pelos doadores de cooperação (nesse caso, pode ser um país ou um organismo internacional com competência para financiar tais iniciativas) são destinados para suporte na mobilização da cooperação entre o país intermediário e o receptor de cooperação.

Desse modo, a triangulação permite que haja investimentos dos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), e de organismos

¹³Dentro deste esquema de trabalho podem ser encontradas diferentes tipos de abordagens, basicamente associações Norte-Sul-Sul, Sul-Sul-Sul e Norte-Norte-Sul (GALÁN, M. G.; PINO, B. A.; CALVO, M. A., 2011, p.14) (TRADUÇÃO LIVRE).

¹⁴ A experiência brasileira em cooperação triangular é provavelmente, ao lado da experiência chilena e, em menor medida, da mexicana, uma das mais ricas no conjunto latino-americano. Em seus projetos estão integrados sócios bilaterais do Norte (Noruega, Canadá, Japão, Alemanha, França, Espanha, Estados Unidos e Itália, entre outros), sócios do Sul (Índia, África do Sul, Argentina) e instituições multilaterais (Banco Mundial, Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA -, OIT) (GALÁN; PINO, 2011, p. 36) (TRADUÇÃO LIVRE).

internacionais, Fundo Monetário Internacional (FMI), Bancos de Desenvolvimento Regional, Banco Mundial, entres outros. Como declarado, os sócios estratégicos ou emergentes são países com capacidade de mobilizar recursos com base no compartilhamento de experiências bem-sucedidas em determinadas áreas – tais quais as políticas de urbanização -, ações para minimizar impactos ambientais, redução dos índices de mortalidade e analfabetismo, entre outros (GALÁN; PINO; 2011).

Para o sócio emergente, há oportunidade de transição da posição de receptor para doador de cooperação, além de estimular as relações bilaterais no âmbito da cooperação regional. Em grande medida, há possibilidade de amenizar os impactos da desigualdade social e econômica que acabam perpassando as fronteiras (caso haja vizinhança entre o sócio emergente e o receptor de cooperação).

O sócio receptor de cooperação também é estimulado a participar ativamente no projeto devido às políticas de decisão tripartite. A mobilização de recursos humanos e a transferência de técnicas inovadoras de países estratégicos aos receptores de cooperação com maiores similaridades pelas condições linguísticas e culturais permitem que as ações alcancem resultados mais eficazes. Logo, essa prática visa otimizar tempo e recursos tendo em vista a maior proximidade geográfica existente entre as partes aproveitando possíveis proximidades culturais e linguísticas existentes.

Além disso, as ações da Cooperação Triangular permitem o envolvimento de diversos setores da sociedade de forma conjunta (setores públicos, organizações da sociedade civil e setor empresarial) na medida em que necessita de equipe técnica e *expertise* para áreas demandantes de ajuda internacional.

Percebe-se, então, que no contexto sul-americano a atuação dos governos subnacionais por meio do fenômeno paradiplomático é uma ferramenta acessível para ser utilizada em prol do desenvolvimento dos territórios em que atuam. A paradiplomacia tem suas vantagens, pois permite que um leque de temas sejam tratados dentro de um escopo local ou regional; temas pelos quais dificilmente receberiam tratativa dentro da agenda da política

externa do Estado. Sua flexibilidade amplia o espaço de discussão e tomada de decisão, além de suprir lacunas deixadas pelo ator estatal, como já dito.

Além disso, o núcleo decisório composto por uma escala menor de atores envolvidos facilita uma atuação mais ágil, eficiente e que não se esbarre nas mais altas instâncias burocráticas. Baseada no princípio da horizontalidade, a paradiplomacia também confere uma cooperação com participação ativa e engajada dos atores envolvidos e que, principalmente, desfrutam de autonomia numa escala assimilável entre as partes. Lembrando que a mobilização de esforços em prol do desenvolvimento do território na perspectiva de relações de horizontalidade só se converte em ações, de fato, se os agentes envolvidos possuem poder para tal. Reforça-se novamente que, além do poder, o consenso entre os envolvidos é outro elemento indispensável nesse processo. A atuação dos governos subnacionais torna-se, pois, estratégica pelo grau de autonomia que lhe é conferido para cumprir suas responsabilidades de desenvolvimento do território.

Se por um lado existe um viés latente de oportunidades apresentado pela atividade paradiplomática na América Latina, por outro, ainda existem muitos desafios e cuidados que merecem a devida atenção no processo de redistribuição do poder aos entes subnacionais para uma atuação externa. É sabido que a descentralização do poder¹⁵ corresponde, necessariamente, à redistribuição deste poder a novos atores. Isso significa que, para alcançar resultados satisfatórios, a paradiplomacia precisa ser implantada não somente num ambiente democrático, mas principalmente executado por instâncias cujas estruturas não apresentem grandes debilidades institucionais. Logo, este deve ser um processo progressivo e ordenado. Caso contrário, a redistribuição de poder torna-se perigosa, pois está propícia a gerar duas situações em condições desfavoráveis: um ambiente “poroso” onde as instituições e seus gestores não possuem capacidade de utilizar o poder para empregar esforços

¹⁵ En cualquier caso, descentralizar siempre implica una redistribución de poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propia (BOISIER, 2001a, p. 15). Ou: Em qualquer caso, descentralizar sempre implica uma redistribuição de poder e normalmente significa criar instituições que possuam como características básicas, uma personalidade jurídica independente de outras figuras jurídicas (como o Estado), com recursos ou pressupostos próprios e com normas de funcionamento próprias (BOISIER, 2001a, p. 15) (TRADUÇÃO LIVRE).

em prol dos interesses locais. Ou ainda, um espaço cujo poder é utilizado, ou melhor, usurpado por agentes para atender objetivos próprios ou esteja restrito ao atendimento das demandas de apenas uma parcela de atores.

A atuação externa de qualquer governo subnacional implica, então, necessariamente, em governança para que haja capacidade de planejamento estratégico e mobilização dos demais atores em prol dos interesses locais:

La gouvernance correspond au besoin de planification stratégique des villes intégrées, inclusives et participatives, laquelle se base sur des politiques de collaboration, d'alliances, mais aussi de renforcement et d'ouverture à la société civile, en privilégiant des enjeux tels que l'environnement, le développement durable, les interactions avec la société civile, les liens avec les autres acteurs internationaux que ce soit sur des sujets comme l'intégration productive régionale, l'intégration et la citoyenneté régionale, ou sur des problématiques transversales (GARCIA, 2014, p.55).¹⁶

Como se observa, a paradiplomacia depende da vontade política. Eis um dos maiores desafios para o fortalecimento de tais práticas no contexto da América do Sul. Logo, as alternâncias de governo podem ou não priorizar os assuntos internacionais na sua agenda. Outro ponto que merece atenção: a importância da qualificação dos gestores com aptidões desenvolvidas para dialogarem neste espaço (nacional e internacional) a fim de gerar ganhos com base em novas perspectivas de cooperação internacional (PRADO; NASCIMENTO, 2013).

De qualquer modo, guardadas as devidas proporções, ou melhor, as limitações de atuação externa dos governos locais, este estudo reforça que a paradiplomacia deve acontecer ainda que não haja respaldo suficiente dos governos centrais tendo em vista que as práticas antecedem as normas (e, necessariamente, os governos subnacionais precisam fazê-lo para conquistarem seu espaço e garantirem exercício de sua autonomia):

Examining transborder regional paradiplomacy and summitry, one is constantly struck by the importance of informal inter-élite networks

¹⁶A governança corresponde à necessidade de planejamento estratégico de cidades integradas, inclusivas e participativas, baseadas em políticas de cooperação, alianças, bem como, para o fortalecimento da sociedade civil, com foco em questões ambientais, desenvolvimento sustentável, interação com a sociedade civil, diálogo com outros atores internacionais seja em temas como integração produtiva regional, integração regional e cidadania, ou questões transversais (GARCIA, 2014, p.55) (TRADUÇÃO LIVRE).

that do without any formal institutions yet perform their daily transborder tasks of co-ordination and adaptation of national policies to borderland realities quite effectively (DUCHACEK, 2001, p.20).¹⁷

Se a paradiplomacia tem adquirido pujança nas relações internacionais, e a paradiplomacia veio para ficar – emprestando as palavras de Oddone (*in* PRADO; ESPÓSITO NETO, 2015b), resta aos Estados latinos adotar uma postura que defina as condutas, normas e procedimentos que determinem o grau de autonomia de suas instâncias para inserção internacional e criar condições para o estímulo de tais práticas dentro de uma estrutura institucionalizada para tal.

¹⁷Ao examinar a paradiplomacia transfronteiriça regional, vê-se que está fortemente marcada pela importância da constituição de redes informais entre atores os quais, sem qualquer respaldo de instituições formais, realizam diariamente as atividades transfronteiriças de coordenação e adaptação das políticas nacionais para a realidade das regiões de fronteira de forma bastante eficaz. (DUCHACEK, 2001, p.20) (TRADUÇÃO LIVRE).

CAPÍTULO 2

A FRONTEIRA E SUAS NUANCES NA PERSPECTIVA DA ATUAL CONJUNTURA INTERNACIONAL

O território fronteiro carrega em si uma complexidade sistêmica que está atrelada tanto as suas raízes históricas, quanto às dinâmicas da conjuntura das relações internacionais no contexto em que se encontra. Logo, à fronteira é atribuída uma concepção de transformações constantes (OLIVEIRA, 2015a). Por esse motivo, necessitamos lançar um olhar sob diferentes perspectivas como um exercício a fim de que se alcance um conhecimento mais holístico da região de fronteira em foco.

Não é sem razão que afirmam que cada fronteira é uma e deva ser estudada evidenciando suas peculiaridades, pois esses territórios apresentam significativas discrepâncias entre si, ou ainda, a mesma fronteira pode passar por significativas reconfigurações que modifiquem as atribuições conferidas outrora.

Desse modo, podemos apresentar determinantes que não têm a pretensão de produzir modelos estáticos, mas sim, que influenciam em maior ou menor medida no comportamento, ou melhor, nos “movimentos” das fronteiras. A seguir, faremos esse exercício com um olhar sobre a realidade das fronteiras na atual perspectiva das relações internacionais, majoritariamente, os acontecimentos após os anos 2000 que influenciaram sobremaneira na dinâmica das fronteiras no mundo.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o termo “fronteira” remete à concepção de uma atuação de forças centrífugas (fluxos que se originam do interior e expandem-se para fora), enquanto o conceito de limite ou linha territorial (expressão utilizada pelos governos centrais dos Estados) está atrelado a sua performance no sentido centrípeto; nesse caso, tendente à centralização do poder:

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 vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono. O chamado “marco de fronteira” é na verdade um símbolo visível do limite. Visto desta forma, o limite não está ligado à presença de gente, sendo uma abstração, generalizada na lei nacional, sujeita às leis internacionais, mas distante, frequentemente, dos desejos e aspirações dos habitantes da fronteira. Por isso mesmo, a fronteira é objeto permanente da preocupação dos Estados no sentido de controle e vinculação. Por outro lado, enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais (MACHADO, p. 42, 1998).

A dualidade dos termos (limite e fronteira) se materializa no jogo de forças operantes nessa região. Conforme evidências, enquanto as políticas públicas cumprem o papel de controle principalmente em questões de defesa e segurança da soberania do Estado; por outro, existem forças operantes na fronteira conduzidas por outros atores internacionais que exercem influência significativa no *modus operandi* das relações fronteiriças.

Este estudo põe em voga o desempenho de tais atores na região de fronteira presumindo uma intenção de comunicação, interação com atores do outro lado da fronteira caracterizando uma atuação de forças centrífugas. Diante disso, como a fronteira pode ser pensada dentro da perspectiva de democratização, ou melhor:

¿cómo hacer, en el mundo de hoy, para democratizar la institución de la frontera, es decir, para ponerla al servicio de los hombres y someterla al control colectivo, hacerla uno de los objetos de su soberanía, en lugar de que ella sirva esencialmente a sujetarlos a los poderes sobre los cuales los hombres no tienen ningún control, cuando no están pura y simplemente para reprimirlos? (BALIBAR, 2005, p.92).¹⁸

Sem dúvida, a fronteira é um espaço onde uma multiplicidade de atores exerce influência a partir de diferentes escalas/níveis de poder. A esse

¹⁸Como fazer, no mundo de hoje, para democratizar a instituição da fronteira, isto é, para colocá-la ao serviço dos homens e submeter-la ao controle coletivo, torná-la um dos objetos de sua soberania, em vez de servir essencialmente para sujeitá-los [os homens] aos poderes sobre os quais os homens não têm controle algum, quando não estão pura e simplesmente para reprimir-los? (BALIBAR, 2005, p.92) (TRADUÇÃO LIVRE).

respeito, Oliveira (2015a) apresenta uma tipologia para classificação das fronteiras segundo as esferas de poder atuantes no espaço fronteiro baseadas nas relações de troca que podem ser funcionais e formais. Enquanto as primeiras estão associadas às ações de governos locais, associações comunitárias e câmaras empresariais, as últimas possuem aparato em acordos jurídicos, como os acordos bilaterais, de importações e exportações, bem como, os processos de integração regional.

Posto isso, as fronteiras com baixa integração formal e funcional são consideradas fronteiras mortas pela falta de interesse mútuo em aproximação com o território vizinho, tanto dos atores locais quanto dos governos centrais. Por outro lado, o território perigoso é marcado pela baixa integração formal e alta integração funcional, pois há forte tendência para descontrole da ilegalidade devido à informalidade excessiva (Oliveira, 2015a).

Ao contrário desse último, são as fronteiras burocráticas com forte presença de relações formais e baixo grau de interações culturais na fronteira. Além disso, existe o modelo considerado mais apropriado para as relações fronteiriças, denominado fronteiras vivas, pois existe maior equilíbrio nas relações formais e funcionais. O excesso de funcionalidade encontra limites nas relações formais. Em contraponto, a presença da funcionalidade permite que sejam superadas as barreiras de separação política (Oliveira, 2015a).

Em especial, tais categorias supracitadas impactam, sobremaneira, no nível de autonomia dos atores locais em suas relações paradiplomáticas. As fronteiras com maior equilíbrio entre as relações formais e funcionais apresentam um ambiente mais propício às atividades paradiplomáticas. Justamente porque a paradiplomacia tem o seu viés político; dessa forma, o ideal é que se tenha uma congruência das políticas locais com aquelas delineadas pelos governos centrais. A intensificação das práticas paradiplomáticas na fronteira não coíbe as relações funcionais; pelo contrário, por meios dessas atividades os governos subnacionais de ambos os lados têm perspectivas de atuação proativa no tratamento de assuntos que envolvem a fronteira em foco, incluindo a participação de outros segmentos da sociedade. Nesse cenário, as relações entre os atores locais na fronteira tornam-se

complementares com as relações formais e indicam nível de aprofundamento das relações entre os governos centrais pela iniciativa de aproximação das instâncias governamentais menores.

Para além, deve-se considerar outras facetas que permeiam o território fronteiriço que influenciam na sua dinâmica. O funcionamento do espaço geográfico está carregado de imprecisões, isto é, as nuances de continuidades e descontinuidades presentes nas relações sociais da fronteira. Sanguin desenvolve esse debate sob a seguinte ótica:

As paisagens de fronteira são o produto de um conjunto de interações e processos de origem política, econômica e cultural que ocorre no espaço. São espaços específicos na forma de áreas ou limites, espaços esses que podem unir ou separar (SANGUIN, 2015, p. 390).

As diferentes paisagens pressupõem que a fronteira tenha vida própria na medida em que delineaia seus ditames segundo o seu construto cultural. Para além das ações do atores locais e dos próprios governos centrais, a dinâmica da fronteira também é impactada pelas oscilações da conjuntura internacional. Nesse sentido, o autor afirma que “a fronteira cria a sua própria região distinta” (SANGUIN, 2015, p. 390). Logo, esta pode apresentar: “Por um lado, o recente movimento em direção ao retorno de muros como uma forma de paisagem de fronteira; por outro, a estética de fronteira como um tópico de geografia cultural; finalmente, a paisagem de fronteira como uma ferramenta para a cooperação entre os países transfronteiriços” (SANGUIN, 2015, p. 405).

Algumas paisagens de fronteira conseguem colocar em cheque certos ditames que se apresentam como um dos fenômenos que atingem uma magnitude global: a globalização. As barreiras naturais, construídas, físicas e, como tal, visíveis (ROSIÈRE, 2015), e invisíveis - culturais, administrativas - caracterizam essas regiões com as chamadas linhas em que há falhas da globalização.

Para Rosière, os recentes eventos – *11 de setembro*, fluxos migratórios e propagação do terrorismo pelos fundamentalistas – têm redirecionado as políticas dos Estados para um processo de *refronteirização* na Europa e nos Estados Unidos (SANGUIN, 2015). Vale acrescentar outros temas relevantes, especialmente presentes nas fronteiras latino-americanas, a saber: o

narcotráfico, o tráfico de pessoas e o contrabando ou comércio ilegal. A criação de “barreiras fronteiriças são sobretudo filtros – e não obstruções – cuja finalidade é a redução máxima dos riscos inerentes aos fluxos transnacionais” (ROSIÈRE, 2015, p. 376).

Sob tal perspectiva, a fronteira passa a ser um ambiente vigiado, administrado por meio da implementação de políticas fundamentadas na construção de muros (teicopolíticas) (ROSIÈRE, 2015). Um caso emblemático na América de fronteiras agressivas e hostis (ROCHEFORT, 2002) é a fronteira localizada ao norte do México, cuja extensa área cercada de arames e constantemente vigiada é justificada pelos estadunidenses como medida para conter/impedir o fluxo migratório ilegal, além do tráfico de drogas e o terrorismo.

Há também aquelas paisagens de fronteira que foram reestruturadas estrategicamente como atrativos turísticos reforçando os lastros históricos. A paisagem de fronteira no norte da Irlanda foi reformulada após os acordos de paz de Belfast (1998) na região de fronteira após os históricos de segregação entre irlandeses e unionistas. E por fim, a paisagem de fronteira utilizada em prol do desenvolvimento local e regional por meio do comprometimento nas relações de cooperação transfronteiriça, como reforça o acordo dos estados europeus na *European Landscape Convention* (anos 2000).

As nuances do território fronteiriço reforçam o pensamento de que a fronteira não é um modelo estático, alheio às transformações ao longo da história. Dentro de uma mesma região de fronteira pode ainda haver uma dupla condição, como afirma Costa:

As classificações sociais e os processos de reconhecimento identitários nas regiões de fronteira estão condicionados, em grande medida, à sua dupla condição: ora como “barreira” (zona fortificada) e limite (alfândegas, passaportes, muros etc.); ora como “passagem” (zona de interação), como área aberta, porosa, permeável e como um local de interação social (trocas simbólicas e econômicas) (DA COSTA, 2010, p. 84).

Essa dinâmica é influenciada pelos processos de apropriação e formação de novas fronteiras de acordo com os níveis de influência dos atores

que operam segundo seus interesses na região, atribuindo à fronteira a ideia de movimento. Devido à complexidade desse tema e partindo da singularidade de cada fronteira, apresenta-se a seguir o estudo de duas regiões de fronteira distintas com um olhar para as interações de seus atores locais e a influência da dinâmica internacional sobre o comportamento das mesmas, com foco para as relações de paradiplomacia desenvolvidas em cada território.

2.1. A paradiplomacia na fronteira: um olhar sobre as relações entre Ponta Porã (BR) – Pedro Juan Caballero (PY) e Corumbá/Ladário (BR) – Puerto Quijarro/Puerto Suárez (BO)

Uma das principais características da paradiplomacia é seu caráter diverso quanto aos objetivos. Em vista das peculiaridades apresentadas pelos territórios fronteiriços, a paradiplomacia é um recurso bastante viável a ser utilizado para solucionar/amenizar problemas ou impulsionar capacidades numa perspectiva de atuação internacional.

Em se tratando de fronteira, os interesses locais dificilmente conseguiriam ser atendidos pela iniciativa de agente(s) de apenas um dos lados da fronteira; portanto, é imprescindível a comunicação entre atores nacionais e estrangeiros, de forma que a região de fronteira compartilhada possa alcançar os resultados de desenvolvimento almejados. A fronteira apresenta características que se assemelham com o *locus* de atuação paradiplomática, tendo em vista que as forças centrífugas (MACHADO, 1998) que atuam no objeto (a fronteira) e fenômeno (a paradiplomacia) impulsionam a interação entre o local e o global.

Duchacek (2001) aborda três diferentes *locus* de relações paradiplomáticas sob a perspectiva de dimensões geopolíticas. Tais dimensões variam entre si e distinguem-se uma das outras quanto ao desenho, constância, magnitude e fins dessas práticas. Para tanto, o autor classifica a paradiplomacia em: paradiplomacia transregional; paradiplomacia global e paradiplomacia transfronteiriça. Em especial, essa última - *transborder regional*

paradiplomacy - costuma ser utilizada para atender os objetivos de suprir a falta/insuficiência de políticas públicas:

Currently, transborder regional paradiplomacy manifests itself by various co-operative contacts across a national boundary crossing by migrants and immigrants; the legal movement of manufactured goods; prevention of smuggling: shipments of stolen goods, drug traffic and excessive purchases across the border [...]; the management of water resources; problems of pollution (acid rain, Mediterranean fly, etc.) energy transfers (gas and hydroelectric power as between Quebec, New York, and New England states); civil defence; sewage; prevention of natural disasters, such as fires in border forests or twins cities, and flooding; various transfrontier manufacturing and/or ecological ventures such as the co-operative framework [...] All these formal and informal arrangements have clearly resulted from and now reflect the ever-increasing permeability of intersovereign national boundaries (DUCHACEK, 2001, p.20).¹⁹

A paradiplomacia transfronteiriça ocorre entre os governos subnacionais de localidades vizinhas; logo, possuem proximidade geográfica para tratativa de problemas que são puramente locais e impactam especificamente aquela região de fronteira (DUCHACEK, 2001). No entanto, a vizinhança, por si só, não traz consigo a harmonia das políticas entre os atores locais da fronteira, como uma realidade dada ou fatídica: “It would be wrong, of course, automatically to credit any neighbourhood with inherent harmony: closeness between individuals, regions, and nations sometimes does invite trust and co-operation, but at other times distrust and competition” (DUCHACEK, 2001, p.22).

¹⁹ 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 (Duchacek, 2001, p.20) (TRADUÇÃO LIVRE).

Justamente porque sobre as fronteiras incide um comportamento transversal, versátil, poroso, com deslizamentos, cuja relação com o “outro” é tanto de alteridade quanto de acolhimento. Portanto, as fronteiras possuem incongruentes mutações. É plausível, por assim se constituir, que o território fronteiriço e a paradiplomacia possuam capilaridades intrínsecas com *designs* apropriados para estabelecerem práticas e experiências evidenciadas com retalhada avaliação *ex-post*.

De maneira geral, é possível observar que sobre as fronteiras existem três condicionamentos que, diferentemente de outros lugares, interferem na dinâmica de suas relações setoriais. Tais fatores (ou condicionamentos) reforçam o pensamento de que a vizinhança por si só não deve ser caracterizada como elemento que une as populações dos dois lados da fronteira (DUCHACEK, 2001).

O primeiro é a sobreposição de uma *ordem mundial* que dita a velocidade e o *quantum* dos fluxos globais de capitais sobre as fronteiras. Sendo essas últimas os pontos nodais de materialização dos 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. O que interfere diretamente na dimensão produtiva do território fronteiriço. A aposição derivada dos fluxos mercadológicos desta ordem dá-se mediante a combinação de legislações previamente acordadas.

Após o início deste século, especialmente depois dos acontecimentos “do dia 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 RÜCKERT; CAMPOS; SUPERTI; PORTO, 2014).

Essa condição tem prestigiado determinadas lindas – como Uruguaiana-Pasos de los Libres e Corumbá²⁰ com Puerto Quijarro – enfraquecendo um conjunto de outras cidades fronteiriças. Uma espécie de *rebordering* (fechamento) vem se fortalecendo e reverberando para outros territórios fronteiriços.

Em especial, 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 bastante 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 que, por sua vez, são constituintes da dimensão sociocultural e política do território. Vale lembrar que:

En lo que concierne a América Latina, cerca de 27% de la longitud de sus fronteras – 11 860 kms – ha surgido de esta circunstancia [resultado das guerras], ya sea directamente, por el hecho de la victoria de una de las partes, o indirectamente, como producto de tentativas militares indecisas (ROCHEFORT, 2002, p. 18).²¹

Tal conformação impacta decisivamente sobre os fatos 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 de o Paraguai ser grande produtor de *cannabis sativa*. Da mesma forma, a fronteira de Corumbá com Puerto Suárez e Puerto Quijarro respondem pela

²⁰O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) subdivide a extensa região de fronteira brasileira em três subcategorias ou arcos (Central, Sul e Norte), sendo que o Mato Grosso do Sul (MS), estado onde está situada a cidade de Corumbá, está inserido no Arco Central, juntamente com os estados do Mato Grosso (MT) e de Rondônia (RO) (BRASIL, 2010).

²¹No que diz respeito à América Latina, cerca de 27% do comprimento de suas fronteiras - 11.860 quilômetros - surgiram a partir desta circunstância [resultado das guerras], seja diretamente, pela vitória de uma das partes, ou indiretamente, como resultado de tentativas militares hesitantes (Rochefort, 2002, p. 18) (TRADUÇÃO LIVRE).

condição da Bolívia ser um estado plurinacional, e também pelo fato desta nação ser o terceiro maior produtor de cocaína do planeta. No âmbito dessas sensíveis relações se alargam os horizontes diplomáticos, e a paradiplomacia também acha terra fértil para interações amiúdes, embora apareçam com menor ímpeto.

Além disso, é sabido que 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 (sem considerar as importações de gás realizadas pelo lado brasileiro). 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. Em ambos os casos, estas redes econômicas desdobram-se no território em formato de enclaves e exclaves econômicos específicos, robustamente decorrentes do nível e do grau de interferência dos fluxos de capitais dados pela dinâmica (externalidades variantes) daqueles corredores e que diretamente se reportam ao comportamento da lógica mundial.

Considerando as determinantes advindas da atual conjuntura brasileira (crise política e econômica), é sabido que a reexportação está em baixa e as exportações favoráveis; desta feita, a fronteira de Corumbá com a Bolívia, sob estes termos, se beneficia 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 fato da Bolívia ser um “Estado Plurinacional” (de direito e de fato) anima um conjunto de etnias com comportamento cultural e linguístico muito diversificado que povoa 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 ambiente desconcertante de atributos inverídicos, pobreza midiática e preconceitos.

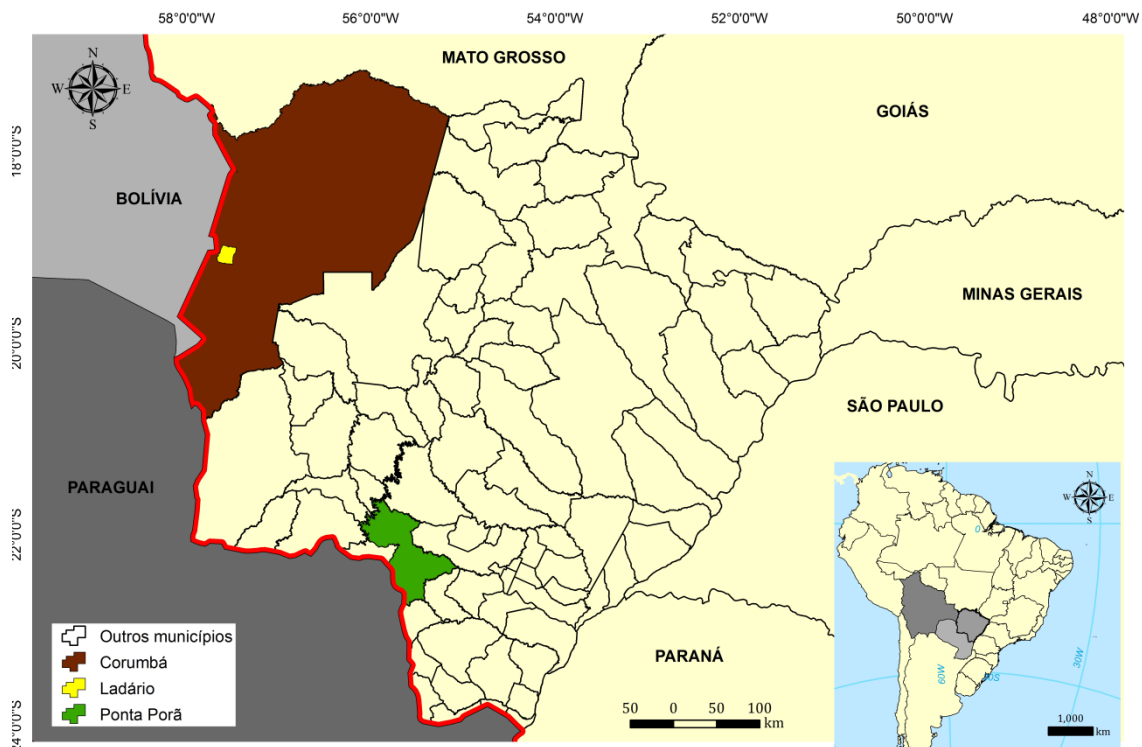
Na fronteira Brasil-Paraguai, ao mesmo tempo, existem, também, grandes hiatos entre o comportamento dos pontaporanenses e dos pedrojuanuninos. Contudo, há que se lembrar a presença de ambos submetidos à exploração da economia ervateira até a metade do século passado. Tal fato forçou-os à construção de pontes de aproximações e entrelaçamentos, facilitando na atualidade alguns propósitos de ajuntamento programático; sendo assim, uma grande vantagem. Porém, o Paraguai é o maior produtor de *canabis*²² e o maior fornecedor de cigarros para o contrabando da América do Sul, tornando toda fronteira sul do Mato Grosso do Sul submetida às diversas formas constrangedoras de descaminhos, contrabando, controle e vigilância. Como efeito, tais fatos comprometem a imagem daquele território.

Cada um desses 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 às continuidades dos processos de articulação. Essas “deseconomias” e externalidades rebatidas nessas fronteiras são impossíveis de se desconsiderá-las na consecução de projetos de qualquer natureza, inclusive de projetos de paradiplomacia transfronteiriça²³.

²² Produção maior entre os Departamentos de Canindeyu e Amambay, ambos na fronteira com Mato Grosso do Sul.

²³Possivelmente, o Projeto *MS Sem Fronteiras*, embora não esteja documentalmente escrito, tenha sido pensado na probabilidade de se constituir em um “elemento reparador” dessa realidade.

Mapa de localização da fronteira entre o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil), Bolívia e Paraguai



Fonte: Laboratório de Geografia/UFMS (Elaboração: Elias Rodrigues da Cunha, 2014).

E, por fim, um processo de refrenteirização 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 “interdependência”, “coexistência” e “integração” – emprestando as categorias de Martínez (1994). Ou ainda, quando sai da posição de “distante” ou “protocolar” para a posição de “vibrante” conforme categorias de Oliveira (2015a).

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

Esse 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 o processo de

fronteirização que consolida na fronteira - conurbada ou semi-conurbada, casos das fronteiras aqui estudadas - a condição de que haverá um dos lados como agente dinâmico, propulsor do desenvolvimento, enquanto o outro lado se posiciona como agente consorciado.

Por mais que haja uma crise que abarque as duas nações das cidades fronteiriças, ou mesmo, ainda que o crescimento esteja posto às nações simultaneamente, as assimetrias e o processo de fronteirização do lugar 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 conjuntural²⁴.

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 condição²⁵.

A minimização/solução dos problemas da fronteira ou o desenvolvimento de suas potencialidades são incapazes de serem promovidos 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 impulsionem o desenvolvimento da região. Nessa perspectiva, a paradiplomacia apresenta-se como ferramenta a serviço da cooperação transfronteiriça, 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.

Como já dito, nas regiões de fronteira, a paradiplomacia costuma ser utilizada para atender objetivos típicos de uma região carregada de

²⁴Enquanto 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 que 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.

²⁵“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).

contradições, geralmente marcada pela insuficiência ou ineficácia das políticas públicas.

O fato de existirem relações paradiplomáticas na fronteira, em maior ou menor medida, também podem indicar que tais práticas sejam utilizadas como um instrumento para intensificar as externalidades de proximidade (Cf. TORRE, 2003), ou estabelecer parâmetros associativos de convivência. À guisa de exemplo, acordos paradiplomáticos foram aplicados com algum êxito nas fronteiras estudadas, como: o “Acordo Fronteira Limpa”²⁶; o “Projeto Revitalização da Linha Internacional”²⁷. E mais: o Programa de Preservação das Águas Internacionais do Rio Apa²⁸; as negociações para constituição de acordos de segurança sanitária²⁹ entre o estado de Mato Grosso do Sul (BR) e o departamento de Santa Cruz de La Sierra (BO); a realização de cerimônias não-protocolares³⁰ entre Corumbá (BR), Ladário (BR) e Puerto Suárez (BO), Puerto Quijarro (BO); reuniões entre representantes bolivianos e brasileiros para discussão de assuntos voltados para a cooperação transfronteiriça³¹. Além de acordos de cooperação entre as instituições fazendárias (para desembaraço aduaneiro) e pactos estabelecidos entre as forças de segurança

²⁶Entre a Prefeitura de Corumbá e a Alcaldia 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.

²⁷Projeto da Prefeitura de Ponta Porã com a Intendência de Pedro Juan Caballero (PJC), financiado pela União Europeia que possibilitou uma nova arquitetura para abrigar camelôs e casilleros na linha que divide as duas cidades.

²⁸Projeto 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).

²⁹O objetivo do projeto foi trocar experiências entre bolivianos e brasileiros a respeito de ações contra a febre aftosa e projetos que envolviam a segurança cidadã de forma geral. A cooperação técnica mobilizou os setores da Dirección de Sanidad Agroalimentaria (DSA), Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal (IAGRO) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, de Indústria, de Comércio e de Turismo (SEPROTUR) para criar um cordão de sanidade animal na fronteira entre Santa Cruz de La Sierra e Mato Grosso do Sul.

³⁰As festividades populares compartilhadas pela população e autoridades locais de ambos os lados da fronteira (aniversário das cidades, carnaval, Dia da Independência dos Estados, etc.)

³¹As quatro pautas das atas criadas nas reuniões do ano de 2014 estiveram relacionadas às discussões sobre segurança – furto e roubo de veículos; transporte e trânsito; segurança pública (crime organizado, delinquência comum, trato e tráfico de pessoas, narcotráfico) e controle migratório.

e defesa para compartilhamento de informações e ações programadas, entre outras³².

Ainda, dois fatos interessantes, embora pontuais, devem ser lembrados. Primeiro, a realização de uma espécie de consórcio nos anos 2000 entres as prefeituras de Ponta Porã e Pedro Juan, em que esta destinou pedras para a construção de bens públicos daquela e, em troca, a população pedrojuanina pode receber atendimentos médicos pelo lado brasileiro. Segundo, a conduta da prefeitura de Ponta Porã com o emplacamento das motocicletas de origem paraguaia realizado sem qualquer respaldo dos governos centrais do Paraguai ou do Brasil para esta prática. Muitos compromissos são firmados na fronteira, embora, majoritariamente, esses contratos firmados entre os atores locais sejam passíveis de contestações. Tais fatos reforçam a ideia de que as necessidades cotidianas na fronteira fazem com que esta assuma uma dinâmica própria que foge aos moldes de seus governos centrais.

Sem dúvida, existem ainda muitos obstáculos desafiadores ao 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 falta de uma estrutura especializada em assuntos internacionais com gestores capacitados para este fim também reflete na ausência de uma política que perdure às alternâncias de governo, além da escassez de informações a respeito das experiências paradiplomáticas praticadas na fronteira que poderiam ser compartilhadas. Há, ainda, receios com possíveis ilegalidades por parte dos agentes locais, dificultando o acompanhamento e monitoramento para análise mais crítica dos resultados alcançados por essas iniciativas.

O próprio histórico de 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, em geral,

³²Cabe ainda lembrar as ações chanceladas pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (HABITAT) 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 (PJC).

possuem “fôlego curto”, dimensões restritas e aplicabilidade condicionada³³. Embora ambos os lados desfrutem do processo de fronteirização - o qual permite a um lado ter natural interesse na melhoria das condições socioeconômicas do outro e 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, muitas vezes, observado com desconfiança, receio e dúvida por ambos.

Vale ressaltar que, por serem atividades informais realizadas nessa região, a dificuldade também está em mensurar os impactos dessas relações esporádicas devido à insuficiência de informações por meio de fontes seguras a respeito das relações de cooperação fronteiriça nessa região. Isso contribui para que as ações continuem sem objetivos de cooperação bem definidos com propósito de que se avance no aprofundamento das relações transfronteiriças. Portanto, é necessário que as relações de cooperação na fronteira tenham objetivos de reduzir cada vez mais o ônus deixado para a sociedade pela insuficiência de políticas públicas para o desenvolvimento da região de fronteira, e que tais iniciativas perpassem pela mensuração constante dos resultados socioeconômicos gerados.

³³As cooperações paradiplomáticas, no geral, se dão mediante assunto específico, pontual e em condições extremamente pragmáticas.

CAPÍTULO 3

O PROJETO *MS SEM FRONTEIRAS*: UM CASO DE PARADIPLOMACIA NA REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE BRASIL – BOLÍVIA E BRASIL – PARAGUAI

O projeto *MS Sem Fronteiras* surgiu a partir da iniciativa do Conselho Deliberativo do Sebrae (composto por 11 instituições) em prospectar novas atuações para o setor empresarial dentro da realidade do estado do Mato Grosso do Sul. Para tanto, foram reunidas as lideranças regionais por meio da oficina “Portadores de Futuro”, promovida pelo Conselho, com objetivo de fomentar o surgimento de novos projetos que tivessem objetivo de alavancar o desenvolvimento nessa região, com base na utilização das potencialidades regionais.

Dentre as propostas em pauta, esteve em voga a discussão dos seguintes temas: Bioma Pantanal, Fronteira e Arranjos Produtivos Locais. Por fim, optou-se em explorar a temática da fronteira do MS por meio de acordo de cooperação internacional pela ampla capacidade de mobilizar uma variedade de recursos (técnicos, humanos, tecnológicos, internacionais, financeiros), e possibilidade de fortalecer e expandir as cadeias produtivas estrategicamente numa perspectiva transfronteiriça que se estendesse sobre os solos paraguaio e boliviano.

Como os recursos do Sebrae se restringem ao atendimento de micro e pequenas empresas em solo brasileiro, a paradiplomacia foi utilizada como ferramenta para promover essa iniciativa numa perspectiva de cooperação triangular na fronteira. Desse modo, a fim de captar recursos por meio do financiamento de um sócio doador, a proposta inicial elaborada foi apresentada para um rol de organismos multilaterais como a agência alemã de cooperação internacional (GTZ), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Houve um processo de reestruturação da proposta para adequá-la segundo as exigências determinadas pelos organismos internacionais. Nesse sentido, a

etapa de elaboração consistiu no refinamento do tema com a incorporação de conceitos, tais como: Complexo Sistêmico Territorial, PLED e SIMPLEd. Mesmo as normas do Sebrae foram adaptadas segundo as especificidades das pequenas empresas localizadas na fronteira. Vale ainda mencionar que um dos requisitos apontados para o financiamento do projeto era a necessidade de mobilizar outros parceiros locais, principalmente, as prefeituras dessas localidades com intuito de criar e desenvolver as capacidades locais por meio da criação de redes de cooperação com os demais atores.

A fase de captação de parceiros para financiamento dos recursos e a elaboração da versão final do projeto perdurou, no mínimo, dois anos. E, por fim, o Centro de Excelência de Desenvolvimento de Fornecedores - versão inicial do projeto - torna-se o projeto *MS Sem Fronteiras*, uma iniciativa com objetivos e alcance mais amplos que a ideia original, financiado pelo Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (FUMIN/BID).

Assim, o projeto “Integração Competitiva de Micro e Pequenas Empresas em Ambiente de Fronteira – Bolívia, Brasil e Paraguai – *MS Sem Fronteiras*” (2010/2014), sob coordenação do Sebrae³⁴, nasce com o envolvimento de agentes públicos e privados nacionais e estrangeiros. Como dito, o objetivo central do *MS Sem Fronteiras* é fomentar a competitividade das micro e pequenas empresas (MPEs) localizadas nos territórios fronteiriços em foco, visando fortalecer a cadeia produtiva de setores estratégicos para ambos os lados da fronteira.

Dessa forma, o projeto promoveu a cooperação em ambos os lados da fronteira e, como ponto de partida, aproveitou a práxis de aproximação e convivência entre as cidades de Ponta Porã³⁵ com Pedro Juan Caballero³⁶ na

³⁴Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas é uma entidade privada com missão de promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo para fortalecer a economia nacional.

³⁵Cidade a 330 km de Campo Grande (capital do Mato Grosso do Sul) com 77 mil habitantes, pautada no comércio e no agronegócio.

³⁶Capital 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 *maquillas*.

fronteira Brasil-Paraguai e Corumbá³⁷, Ladário³⁸ com Puerto Quijarro³⁹, Puerto Suárez⁴⁰ na fronteira Brasil-Bolívia.

O projeto em tela compreendeu uma cooperação técnica e torna-se passível de se equiparar à modalidade de Cooperação Triangular (CTR) sendo: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como sócio doador; Paraguai e Bolívia como sócios receptores de cooperação; e o Brasil, por meio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e parceiros, como sócio emergente estratégico. Logo, a iniciativa nasce para promover a cooperação entre países diferentes nas áreas de interesses, *a priori*, comuns, ao mesmo tempo em que sua trajetória se pauta pela construção de diálogos horizontais com fixação de procedimentos entre os atores envolvidos, como será visto adiante.

O desenho do *MS Sem Fronteiras* foi elaborado no seguinte formato: para a etapa de planejamento e execução, a equipe foi formada pelo Conselho Diretor – composto pelos representantes do Sebrae/MS, Sebrae/Na, 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 de Gestores Locais. Responsável pelo papel principal dentro do projeto, ao Conselho foi delegada a função de definição do planejamento estratégico, aprovação do plano anual, balanço, orçamento e, ainda, monitoramento e avaliação dos resultados das ações previstas.

Através da Unidade de Gestão do Programa (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. Essas últimas, por sua vez, foram

³⁷Cidade a 420 km de Campo Grande, com cerca de 100 mil habitantes, pautada no comércio *de export-import* e fronteiriço, pecuária, mineração e turismo.

³⁸Cidade com cerca de 20 mil habitantes, conurbada com Corumbá.

³⁹Possivelmente, a mais dinâmica cidade fronteiriça da Bolívia, pertence à Província de German Busch e Departamento de Santa Cruz, com cerca de 25 mil habitantes. Está a 560 km de Santa Cruz de La Sierra, com economia pautada no comércio *export-import* e fronteiriço, localizando-se a três quilômetros de Corumbá.

⁴⁰Capital da Província German Busch, com 25 mil habitantes, às margens da laguna Cáceres e a 11 km da fronteira.

compostas por representantes públicos e privados de cada Estado, os quais além de apoiarem as UGP, tinham responsabilidade de execução das atividades dentro de sua área de atuação. De forma integrada, essas equipes trabalharam de acordo com cinco objetivos estabelecidos pelo Projeto, conforme exposto pelo Sebrae, (s.d p. 5):

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 das cadeias produtivas a serem atendidas pelo Programa, com a inclusão de setores com maior fragilidade por meio da realização de cursos profissionalizantes 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 contribuam 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 (2010-14) 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 investimento 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).

3.1. O MS Sem Fronteiras e o fenômeno paradiplomático na execução do projeto

3.1.1. Dos ganhos

Após discorrer a respeito da criação e do seu escopo, observaremos o projeto na perspectiva do arcabouço teórico relacionando aos relatórios, atas, auditorias produzidos pelo Sebrae/MS e Sebrae/NA, além de concertantes conversas com envolvidos no projeto.

Quanto aos Objetivos 2 e 3 descritos pelo projeto para acesso aos serviços empresariais e fomento a iniciativas inovadoras, percebeu-se que nos territórios boliviano e paraguaio as ações implantadas compreenderam, de fato, atividades inovadoras segundo a metodologia utilizada pela instituição Sebrae aplicada às pequenas empresas.

É importante mencionar que o requisito mínimo para se considerar uma inovação em uma pequena empresa é a identificação da mudança ocorrida, seja nos seus produtos, processos, marketing ou organizacional, mesmo que esta ação inovadora já tenha sido implementada por outras empresas. Nesse sentido, a inovação aplica-se à empresa. Caso a inovação seja nova para a empresa e para as demais da região ou do mundo, esta inovação aplica-se para o mercado, para o mundo (OCDE, 2005). Desse modo, ainda que na modalidade de cooperação técnica haja transferência de *expertise* e, conseqüentemente, não seja considerada uma inovação radical e propriamente nova no mercado, as mudanças ocorridas nas MPEs envolvidas no projeto são qualificadas enquanto inovações e, nesse caso, caracterizadas como incrementais⁴¹.

Os serviços empresariais disponibilizados tinham, pois, objetivo de fomentar a atividade inovadora. Logo, os investimentos foram aplicados em orientação técnica, palestras, oficinas, seminários, cursos e consultorias (nomenclaturas utilizadas segundo a metodologia do Sebrae).

Quanto à criação de bens públicos (Objetivo 4) para melhorar as condições locais ao desenvolvimento das atividades produtivas, percebeu-se que na Bolívia houve iniciativas que permaneceram e se expandiram por meio

⁴¹Uma inovação radical corresponde ao lançamento de novo produto ou significativamente aprimorado no mercado. Majoritariamente, os setores que demandam alta tecnologia detêm tais inovações as quais são essencialmente baseadas em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Os demais setores que realizam inovações do tipo incremental adotam essa tecnologia e conhecimento adaptando determinadas mudanças incrementais para inovarem nos produtos, processos mais eficientes, marketing, ou no aspecto organizacional (OCDE, 1997).

do emprego de esforços conjuntos dos atores locais - sociedade, empresas e instituições políticas -, sem necessitarem da mobilização de um ator externo para promover a comunicação entre as partes. Para tanto, no período pós-projeto foi criado um Comitê Impulsor da Fronteira, do qual participam atualmente muitas instituições bolivianas para colocar em voga os interesses da Bolívia, mantendo as relações com os parceiros brasileiros.

Há, então, maior tendência de se perpetuarem e intensificarem as ações desenvolvidas pelo projeto na Bolívia. Isso também se deve aos atores que atualmente conduzem as ações nessas duas regiões de fronteira. Embora haja fragilidades institucionais, as instituições políticas e organizações empresariais possuem trâmites burocráticos inerentes à sua rotina que tendem a facilitar o registro das atividades pela responsabilidade de prestação de contas das atividades desenvolvidas.

Nesse sentido, o conhecimento adquirido encontra maiores condições de se perpetuar caso haja vontade de seus gestores para tal. Em especial, os governos subnacionais possuem responsabilidades no desenvolvimento de seus territórios e podem utilizar essa autonomia para conduzir iniciativas de cooperação transfronteiriça e busca de parceiros para conversão de esforços em prol do desenvolvimento na região.

Certamente, as redes de comunicação podem ser consideradas os grandes motores que alimentam as atividades desenvolvidas na Bolívia. A comunicação permite não só a perpetuação das práticas, mas também, a intensificação das mesmas com o vislumbre de novas oportunidades de atuação. Conforme o exemplo observável pela elaboração do mapa de oportunidades de Puerto Quijarro e Puerto Suárez durante o projeto, o que, posteriormente, despertou o interesse dos bolivianos para a criação de um mapa de oportunidades do município de Carmen Rivero Torrez mesmo com o término das atividades do *MS Sem Fronteiras*. E, também, os acordos de cooperação entre parceiros bolivianos e brasileiros na promoção do turismo, com a criação de oportunidade de renda para as populações de ambos os lados da fronteira.

Além disso, durante o projeto, houve articulação entre o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e a Universidade Gabriel Moreno com a realização de cursos técnicos profissionalizantes de pedreiro,

marceneiro, eletricitista, entre outros. Para tanto, as empresas locais bolivianas captaram os recursos por meio da *Fundacion Trabajo Empresa (FTE)* junto ao Grupo Votorantim no Brasil, e a cooperação holandesa *Hivos. Iacuisis*, localizada próximo à Puerto Suárez, foi beneficiada com a instalação da base do Grupo Votorantim na cidade. E há perspectiva de novas parcerias com a inclusão de mais cinco países em projetos de cooperação internacional promovidos pelos atores locais.

Vale lembrar que a certificação do Senai não era válida no território boliviano. Diante disso, o corpo docente da universidade acompanhou os treinamentos se responsabilizando pela emissão dos certificados dos cursos ministrados pela equipe técnica do Senai. Nesse episódio, a paradiplomacia trouxe agilidade na resolução dessa demanda do lado boliviano, possibilitando oportunidade de interação entre as instituições com apoio dos governos locais.

Nesse período também foi instalada uma unidade de Produção Agroecológica Integrada Sustentável (PAIS), pois a maioria das famílias dependiam da força de trabalho dos jovens que participaram dos cursos profissionalizantes para ajudarem na produção agrícola familiar. Ressalte-se que, durante o projeto, já haviam sido instaladas quatro unidades PAIS em solo boliviano. Com a implantação de um sistema de produção agrícola mais eficiente, o qual não necessita de grande quantidade de mão de obra, os jovens tiveram possibilidade de se especializarem numa nova profissão e as famílias ganharam uma nova fonte de renda por meio de uma produção especializada, segundo apontou um entrevistado. E ainda, os produtos poderiam ser comercializados no Brasil com a certificação da horta orgânica pelo Embrapa. Hoje, vislumbra-se oportunidade de articulação entre as associações de produtores brasileiros e bolivianos por meio da parceria realizada entre Embrapa e *FTE*.

Atualmente, observa-se que as instituições bolivianas mantêm os vínculos que foram criados no *MS Sem Fronteiras* por meio dos encontros institucionais e rodadas de negócio. O objetivo é promover o mútuo conhecimento do papel dos atores envolvidos, a fim de identificar novas oportunidades de parceria.

A iniciativa *MS Sem Fronteiras* também promoveu a primeira aproximação das lideranças políticas locais em vigor naquele período com o

governo central da Bolívia. Um dos entrevistados relatou que havia um esquecimento da fronteira por parte do governo central boliviano. Os ministros e secretário da presidência participaram de eventos como o Fórum Binacional de Turismo de Fronteira. Ocasões como essa, possibilitaram a articulação entre governos locais e nacionais tanto de brasileiros, paraguaios como bolivianos para o vislumbre de novas oportunidades de gerar negócios e emprego para a população fronteiriça.

As atividades do projeto suscitaram também o interesse dos atores locais de Puerto Quijarro e Puerto Suárez para investirem no turismo religioso. A partir disso, criou-se o mapa de turismo da Bolívia. Outras iniciativas, como Aprender para Crescer, que inicialmente contemplaram as populações de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, estão se expandindo para outros pontos de Santa Cruz de La Sierra. O projeto “Mulheres Empreendedoras” foi uma iniciativa que também surgiu para gerar maior valor agregado à produção das mulheres bolivianas, a fim de aumentar a renda por meio do sistema de plantação mandala⁴².

No Paraguai, o *Black Friday*⁴³ e o *Convention e Visitors Bureau*⁴⁴ foram iniciativas do projeto que perduram mesmo com o término das atividades do *MS Sem Fronteiras*. Além disso, as associações comerciais de Pedro Juan e Ponta Porã criaram uma associação binacional com engajamento dos empresários locais, mantendo o diálogo na fronteira para a promoção de atividades voltadas para o fortalecimento das empresas locais. E ainda durante o período de execução das ações do projeto, a Metaforme (Sebrae) e Copins (Sebrae) financiaram novos projetos nessas regiões de fronteira, o que evidencia os estímulos criados a partir do projeto com a atração de novos outros.

Nesse sentido, percebe-se que o projeto alcançou, em certa medida, os propósitos relacionados à constituição de redes de comunicação entre atores dos diferentes territórios para caminhar passos adiante no que diz respeito ao

⁴² Sistema de agricultura sustentável com formato de círculo.

⁴³ Termo que significa “Sexta-Feira Negra” foi criado pelo varejo para nomear a ação de vendas com oferecimento de descontos para os clientes.

⁴⁴ No ano de 2012 nasce o “Ponta Porã Sem Fronteiras *Convention & Visitors Bureau*” com objetivo de promover as potencialidades turísticas nessa região de fronteira.

desenvolvimento. Houve uma aceitação convincente desenvolvida pelas relações de cooperação entre os atores envolvidos nas ações do projeto.

É passível constatar ante o conjunto de ações realizadas que a desconfiança ainda é um elemento cultural presente nas duas regiões de fronteira sendo um dos maiores desafios para condução de projetos de cooperação transfronteiriça por meio dos instrumentos paradiplomáticos. De acordo com um dos entrevistados, ainda que não houvesse nenhuma manifestação expressa do lado boliviano, especialmente, ou atitude de impugnação, seja na etapa de realização do acordo ou na fase de execução das atividades do projeto, os agentes da Bolívia inicialmente manifestaram sinais de desconfiança a respeito das pretensões brasileiras no acordo de cooperação.

No entanto, a continuidade da parceria no pós-projeto entre as instituições brasileiras e bolivianas, por meio de acordos paradiplomáticos, compreende umas das maiores evidências de avanço da cooperação nas relações fronteiriças. Tal fato indica que a iniciativa conseguiu apresentar instrumentos robustos capazes de produzir conhecimento tácito e instituir relações de confiança entre atores, bem como subsidiar a consecução de um desenvolvimento para o território envolvido, quebrando resistências institucionais e suscitando uma aproximação ensejada aos atores econômicos e políticos.

Logo, a paradiplomacia continua sendo um dos principais instrumentos que regem essas fronteiras. Dificilmente, os governos centrais conduziram esforços voltados para as questões empresariais em relações de cooperação na fronteira. A esse respeito, ressaltou um dos entrevistados que “deve haver uma articulação dos governos locais e nacionais para tentar um acordo de mútua cooperação, porque a lei visa o grande ou o macro, mas não visa o efeito micro”.

3.1.2. Dos desafios

A etapa inicial de sensibilização dos atores locais (Objetivo 1 do projeto) consistiu numa prévia avaliação do Banco para o recrutamento e seleção das instituições parceiras dos três lados da fronteira. Logo, as instituições

selecionadas como parceiras foram avaliadas com base na metodologia utilizada pelo Sebrae Paraná (Brasil), que considerou a capacidade de contrapartida, capacidade de execução, transparência, entre outros aspectos.

Nesse momento, constatou-se que as instituições políticas apresentaram inúmeras fragilidades. Debilidades que, por sua vez, refletiram ao longo da execução do projeto. Os parceiros do lado boliviano e paraguaio foram caracterizados como consorciados. Segundo um dos entrevistados, não houve qualquer tipo de impedimento dos atores locais envolvidos que pudesse comprometer o andamento das atividades; embora no início do projeto não demonstrassem uma atuação proativa e engajada nas atividades. Quanto à assinatura dos documentos, ainda que informais⁴⁵, os gestores não apresentaram empecilhos para autorização da transição de um lado para o outro da fronteira, tanto em Pedro Juan – Ponta Porã como em Corumbá/Ladário – Puerto Quijarro/PuertoSuárez.

Tal fato fora de extrema importância para o desenvolvimento das atividades, pois todos os eventos, tanto na Bolívia, quanto no Paraguai ou no Brasil deveriam contar, necessariamente, com a participação dos respectivos representantes envolvidos no projeto de cada território. Entretanto, os gestores não tinham aptidão para executar o plano de ação - com detalhes das informações a respeito do cronograma previsto para início e fim da ação, recursos necessários, ordem de execução das subações, agentes envolvidos em cada etapa do processo, etc. - necessitando da mobilização de outros parceiros para auxílio na realização das atividades previstas.

Ainda na fase de sensibilização e mobilização dos atores para a constituição das redes de cooperação (Objetivo 1), um dos entrevistados alegou que havia notória diferença no comportamento entre as autoridades brasileiras e bolivianas. Justamente porque no lado boliviano houve necessidade de maior sensibilização, haja vista o desconhecimento dos processos inerentes à espécie de parceria a ser realizada, diferentemente do

⁴⁵Todos os procedimentos relacionados à execução das atividades, como o deslocamento de pessoal, foram realizados sem qualquer espécie de acordo prévio realizado em nível nacional por parte dos três Estados envolvidos, tendo em vista a morosidade na tomada de decisão proveniente dessas instâncias maiores. Logo, os documentos informais assinados pelos representantes locais para autorização de circulação de equipe técnica e demais pessoas envolvidas não seriam suficientes, de fato, para impedirem que a polícia federal averiguasse a validade de tais acordos e bloqueasse a mobilidade.

lado brasileiro, que já tinha maior familiaridade com as práticas desenvolvidas pelo Sebrae.

Além disso, outro ponto que gerou morosidade na etapa inicial do projeto foi o processo de eleições pelo qual passava a Bolívia naquele período. Logo, houve necessidade de um tempo de espera para dialogar com as autoridades em nível subregional (como o subgovernador) e, posteriormente, com o governo central, e firmar os acordos com os parceiros no projeto.

As instituições econômicas selecionadas (associações comerciais, câmaras empresariais) demonstraram serem parceiras com maior engajamento quando comparadas às instituições políticas por usufruírem diretamente dos resultados do projeto atendendo seus objetivos e interesses. De fato, as instituições econômicas buscam formas de otimizar recursos, fomentarem a obtenção de lucros do setor empresarial local com as vantagens vislumbradas do outro lado da fronteira – o que traz a ideia da fronteira concebida como território de interação.

Ainda assim, elas apresentaram fragilidades que tornavam notórias as assimetrias na fronteira principalmente no lado receptor da cooperação. Observou-se que no Paraguai e na Bolívia não havia infraestrutura e organização de equipe profissional para organização de eventos empresariais que permitissem o diálogo e a constituição de redes de comunicação entre o empresariado local, ou mesmo, do outro lado da fronteira.

Por último, a fase de monitoramento e mensuração dos resultados (Objetivo 5) foi realizada por meio de pré-auditoria no ano de 2015. Ademais, o registro das atividades foi realizado por meio de atas com fotos, lista de presença dos participantes e breve descrição do evento realizado. Para o BID, os impactos do projeto nos territórios são mensurados entre três e cinco anos com o término do projeto. Essa auditoria está prevista para ser realizada em 2017.

Com base nas informações disponibilizadas pela primeira auditoria (com foco para os resultados dos demonstrativos financeiros), não foram apresentadas quaisquer discrepâncias relevantes que pudessem comprometer a veracidade das informações obtidas por meio do controle interno realizado durante o projeto. Contudo, ainda não foi possível identificar nessa primeira auditoria realizada quais foram os critérios utilizados para a mensuração dos

resultados obtidos relativos aos ganhos e oportunidades de melhoria nessa experiência.

Nesse contexto, as entrevistas foram utilizadas como uma amostra para o levantamento dessas informações. Cabe, assim, como objeto de investigação analisar os indicadores que foram utilizados para melhor averiguação da mensuração dos resultados. Até o momento, a divulgação da experiência do projeto tem sido realizada mediante a apresentação do número de empresas envolvidas nas atividades, que correspondem às metas de atendimento, e relatos das experiências bem sucedidas. Logo, é válido questionar, especialmente após a auditoria do BID em 2017, se as metas numéricas de atendimento do projeto confundem-se com os resultados socioeconômicos esperados.

A partir da análise do comportamento das duas regiões de fronteira em foco, os relatos das entrevistas evidenciaram que houve maior interrupção das atividades implantadas pelo projeto no Paraguai, quando comparadas às ações desenvolvidas na Bolívia. Notou-se uma diferença na atuação dos atores locais nas duas regiões de fronteira em foco, pois na Bolívia as instituições locais, empresariais e políticas, têm sido, atualmente, as grandes promotoras das atividades no período pós-projeto, enquanto no Paraguai, a condução das ações que foram implantadas no *MS Sem Fronteiras* têm sido realizadas pelos pequenos empresários locais. A logo do projeto permanece nos eventos e projetos promovidos pelas instituições bolivianas como forma de menção ao legado deixado pelo *MS Sem Fronteiras*.

A esse respeito, faz-se necessário o registro de algumas constatações a seguir. Enquanto a fronteira paraguaia padece com o recrudescimento da reexportação, a fronteira de Corumbá com a Bolívia sobrevive 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.

E mais: quando se trata da atuação liderada pelo pequeno empresariado local em projetos dessa envergadura, como ocorreu na fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero no pós-projeto, existe o grande desafio da

implantação e, sobretudo, da incorporação da inovação à rotina empresarial para perpetuação ou aprofundamento das relações de cooperação com base nas ações desenvolvidas dentro do projeto. Isso está intrinsecamente atrelado à eficiência da gestão empresarial que precisa ser feita por meio de processos documentados para registro e transferência do conhecimento adquirido, para que não esteja à mercê da rotatividade do quadro de funcionários. Muitas vezes, tais condições não correspondem à realidade da gestão dos negócios da pequena empresa, pois se deve levar em consideração o perfil de seus dirigentes, os quais, na maioria dos casos, vislumbram a abertura de um negócio como uma alternativa para sobrevivência, e não uma oportunidade, em tais regiões de fronteira⁴⁶. Em se tratando desses casos, deve se considerar que:

A concorrência do mercado de trabalho e o aumento da exigência dos consumidores obrigaram as empresas a qualificarem seus serviços e com isso, houve uma mudança no perfil do trabalhador. Neste contexto, a informalidade pode expressar uma forma de sobrevivência dos trabalhadores que não detêm qualificações e conhecimentos adequados para o novo mundo do trabalho, envolvendo, em geral, condições precárias e de baixo rendimento econômico (POTRICH; RUPPENTHAL, 2013, p.146).

Ainda observando a condução de atividades dessa envergadura por parte das pequenas empresas, vale lembrar a possibilidade de falência que deve ser pensada como um fator prejudicial à continuidade das ações de um projeto.

Embora o Paraguai já tivesse desenvolvido projetos de cooperação transfronteiriça nessa região, o lado boliviano despertou maior interesse no fortalecimento das redes de comunicação iniciadas a partir do projeto – como já dito. Desde 2004, Paraguai e Brasil já desenvolviam um trabalho de Turismo Sem Fronteiras envolvendo governos municipais, associações e outros atores locais, porque o turismo de compras é o setor que movimenta as relações comerciais transfronteiriças nesse território. O projeto teve parceria com o

⁴⁶Embora não haja dados estratificados das seções municipais na Bolívia e nos distritos do Paraguai, estima-se que a taxa de informalidade chegue a 94% do total de empresas localizadas na faixa de fronteira da Bolívia (dados do ano de 2002) e no Paraguai, estima-se que a taxa alcance 92% do total de empresas situadas na faixa de fronteira (dados de 2008). No Brasil, em especial na faixa de fronteira do MS, 61% do total de empresas localizadas nessa faixa de fronteira são informais (dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - no ano de 2003) (SEBRAE/MS, 2010).

Ministério da Integração (Brasil) e seu objetivo foi promover os produtos artesanais na Cabeceira do Apa⁴⁷ e assentamentos. Além disso, o projeto Erva-Mate⁴⁸ fora iniciado nesse mesmo período. Antes disso, havia um diálogo entre o Sebrae Nacional e Paraguai, devido aos vínculos criados pelo Desafio Sebrae⁴⁹ juntamente com o *Centro de Información y Recursos para el Desarrollo* (CIRD).

A esse respeito, um entrevistado fez a constatação de que o histórico de maior proximidade na fronteira entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero quando comparados aos vínculos entre Corumbá/Ladário e Puerto Quijarro e Puerto Suárez se deve à ausência de postos de controle e fiscalização localizados na sua linha de fronteira. E ainda: a dificuldade em assimilar o que é propriamente paraguaio ou brasileiro representa um indicativo de aprofundamento das relações cotidianas entre as populações de ambos os lados nessa fronteira.

Por outro lado, na Bolívia não havia experiências de aproximação entre o Sebrae e as demais instituições bolivianas. Para a constituição dos primeiros vínculos a alternativa encontrada esteve no aproveitamento das relações entre os atores locais, nesse caso, entre Corumbá (Brasil) e CAINCO⁵⁰ (Bolívia), para posteriormente, uma aproximação com os demais atores. Assim, observando-se o histórico e a conduta da política externa dos dois países receptores de cooperação, um dos entrevistados acreditava ser o Paraguai o maior interessado no fomento de projetos dessa envergadura, pela alusão ao Programa Maquila⁵¹, o que não ocorreu segundo as expectativas de fato.

Ao analisar a paradiplomacia no *MS Sem Fronteiras*, alguns fatos apontam acontecimentos comprometedores característicos da realidade das relações paradiplomáticas em geral. Um deles é a alternância de governo, como se observou no projeto desenvolvido na região de fronteira entre Pedro

⁴⁷Distrito do município de Ponta Porã.

⁴⁸O Projeto “Fortalecimento da Cadeia de Produtiva da Erva-Mate na Fronteira” surgiu em 2013 com o objetivo de estimular o plantio da erva-mate na fronteira do estado do Mato Grosso do Sul com o Paraguai.

⁴⁹Desenvolvido pelo Sebrae, o Desafio Universitário Empreendedor é uma competição nacional de caráter educacional com objetivo de desenvolver habilidades empreendedoras por meio de atividades presenciais e virtuais.

⁵⁰ *Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz – Bolivia*

⁵¹Decreto Nro. 9585/2000. Disponível em: <http://www.embajadeparaguay.ec/documentos/decreto9585_2000.pdf>

Juan Caballero e Ponta Porã: o prefeito que assumiu a candidatura no município brasileiro durante o andamento das ações, optou por não dar continuidade ao projeto de estudo de impacto ambiental para minimizar os impactos do despejo de lixo doméstico nessa região de fronteira iniciado pela gestão municipal anterior. Embora o trabalho estivesse em fase de execução, pois alguns especialistas já haviam analisado a realidade do tratamento do lixo na região de fronteira em foco e caminhões de lixo de coleta seletiva adquiridos, as atividades foram interrompidas porque o projeto “levaria” o nome do prefeito que ocupara o cargo anteriormente representado pela oposição.

Outro, o jogo de interesses que permeia as questões políticas. A esse respeito, houve contestações do governo nacional boliviano durante primeira etapa de mobilização dos atores envolvidos no projeto. A *Fundacion Trabajo Empresa (FTE)* sem fins lucrativos fora selecionada pelo projeto como responsável pela administração dos recursos financeiros destinados ao território boliviano. Esse fato gerou desconforto pelo governo central que articulou com os envolvidos no projeto para que o acordo realizado com a *FTE* fosse interrompido e refeito com a Pro-Bolívia pois, diferente desta última, a primeira não tinha envolvimento com o governo boliviano.

Quando indagados a respeito dos desafios que a paradiplomacia enfrenta a partir das condições de fronteiras nas duas regiões em foco com base na experiência vivida dentro de um projeto de paradiplomacia, um entrevistado apontou que o maior problema econômico da fronteira é a desigualdade social. Problema econômico que, por sua vez, fomenta ou acarreta várias outros como narcotráfico, contrabando, e traz reflexos negativos sobre essas regiões de fronteira. Isso justifica a intervenção proposta no projeto: minimizar a desigualdade social, que significa elevar as capacidades locais, isto é, suscitar nos atores locais condições para angariarem oportunidades de minimizar as assimetrias existentes.

3.2. Recomendações para as relações paradiplomáticas com base na experiência do projeto *MS Sem Fronteiras*

À luz da iniciativa *MS Sem Fronteiras*, recomendam-se, a seguir, algumas ações para continuidade e fortalecimento da cooperação transfronteiriça por meio da paradiplomacia:

1. Incentivo ao desenvolvimento das capacidades locais, a começar pelos governos subnacionais. No projeto *MS Sem Fronteiras*, a iniciativa e a mobilização dos atores ocorreram mediante uma instituição privada, o Sebrae, que buscou financiamento junto aos organismos internacionais para que os recursos ultrapassassem as fronteiras, permitindo a comunicação entre as três regiões de fronteira envolvidas.

A paradiplomacia, propriamente dita, implica na proatividade dos governos subnacionais em buscar recursos internacionais para o atendimento dos interesses locais. Nesse processo, outros segmentos da sociedade (setor privado, sociedade civil e demais atores subnacionais – poder legislativo e judiciário) são envolvidos em vista de possuírem competências diferentes mas responsabilidades complementares quanto ao desenvolvimento da localidade. Como visto, o fenômeno paradiplomático no *MS Sem Fronteiras* não ocorreu aos “moldes tradicionais” haja vista a inexperiência dos governos subnacionais envolvidos em projetos dessa envergadura.

Logo no início do projeto se perceberam muitas fragilidades nas instâncias governamentais bolivianas, o que requereu a cooperação de outros atores locais para execução das atividades. Observou-se que o despreparo dos governos subnacionais gerou morosidade nos processos, pois as municipalidades não estavam em estágio de maturidade suficiente para o desempenho de suas atribuições. Em especial, na fronteira entre o Paraguai e o Brasil, os projetos conduzidos pela iniciativa do lado brasileiro apontaram para uma tendência assistencialista do papel do Brasil nas relações de cooperação fronteiriça. Tais fatos justificam a necessidade de se elevar as capacidades locais de ambos os lados da fronteira.

Desse modo, o incentivo ao desenvolvimento das capacidades locais como requisito para o financiamento pelo organismo financiador constituiu um grande legado para essas regiões de fronteira e deve ter continuidade no pós-projeto, na medida em que possibilitou criar estímulos para um despertar desses atores tão estratégicos para a fronteira.

2. A criação de estruturas institucionais especializadas em assuntos internacionais. O Brasil possui cidades com estruturas especializadas em assuntos internacionais⁵² - tais como Foz do Iguaçu, localizada em região de tríplice fronteira, que possui atuação paradiplomática com órgão voltado para as relações internacionais - oportunas para se pensar em formas de atuação mais estratégica a partir das condições das duas regiões de fronteira.

Existem centros de pesquisa e universidades localizadas nas proximidades das regiões de fronteira, foco deste estudo, que podem ser vistos como parceiros no intuito de se refletir sobre ações para a criação de redes de comunicação no ambiente internacional, com entendimento dos instrumentos acessíveis às municipalidades⁵³. O intuito é gerir os investimentos internacionais e os fluxos de cooperação internacional por meio de uma atuação conjunta entre universidade e governo, isto é, angariar *staff* técnico de forma estratégica com a atração de parceiros e recursos regionais/internacionais para a construção de projetos conciliados com as necessidades locais.

3. Conhecimento sistematizado. Capitalização do conhecimento adquirido para mensuração das experiências, transferências de novas práticas e tecnologias, difusão do conhecimento para o fomento de novas iniciativas. Isto implica num conhecimento sistematizado e disponibilizado à sociedade. O exercício de se mensurar os resultados permite melhor entendimento dos ônus e bônus das ações implementadas na fronteira. Sobretudo, permite que outros projetos-piloto avancem no entendimento da realidade sistêmica da região de fronteira aproveitando as potencialidades e minimizando circunstâncias desfavoráveis. Isso pode ser realizado por meio da criação de um observatório de fronteira, por exemplo, em parceria com as universidades.

4. Criação de mecanismos de mensuração (ODONNE; VÁZQUEZ, 2015b) para além das análises quantitativas (estas últimas foram amplamente reforçadas pelo projeto *MS Sem Fronteiras*). Para tanto, esses instrumentos devem ser acompanhados de objetivos, metas, indicadores, resultados socioeconômicos esperados de forma bastante clara e objetiva.

⁵² Para maiores detalhes desta discussão, vide RIBEIRO (2009).

⁵³ No Brasil são denominados municípios; na Bolívia, Seções Municipais e no Paraguai, Distritos.

5. Conhecimento aplicado. A inclusão da iniciativa privada, universidades, organização da sociedade civil, governos locais que possuam papel importante quanto ao tipo de intervenção a ser realizada na fronteira. Além disso, a atuação dos *stakeholders* representados em outros segmentos da sociedade, sob uma perspectiva mais democrática, amplia o leque de debates, suscitando novas oportunidades a serem exploradas, além de inibir ou dificultar os efeitos da tomada de decisão centralizada que possua objetivos desconciliados com os interesses locais.

6. Manutenção das redes de comunicação. Conforme o legado do projeto à região de fronteira na Bolívia no qual não havia diálogo entre os atores locais em projetos dessa envergadura, observou-se que muitos problemas de um lado da fronteira podem ser solucionados com a conversão de esforços dos agentes envolvidos. Isso reforça a ideia de que a informação por si só não é capaz de estimular o desenvolvimento dos territórios, mas a comunicação pode gerar um conhecimento integrado capaz de atender às demandas locais.

7. Conformação de um espaço permanente de articulação para conversão de alianças práticas em alianças estratégicas. É comum, durante a execução de qualquer iniciativa que tenha um tempo de execução determinado – basta considerar a proposta de uma cooperação técnica como o projeto *MS Sem Fronteiras* -, haver uma mobilização dos atores envolvidos nas atividades desempenhadas e que, ao findar, se alterem o ritmo das ações. Na pior das hipóteses, pode haver um abandono das partes, seja pela falta de recursos, ou inaptidão para a continuidade das atividades, ou, ainda, desinteresse dos *stakeholders* em dar continuidade às ações. As atividades práticas, muitas vezes, pontuais e informais, podem se converter em alianças estratégicas por meio de processos de concertação mais maduros (GALLICCHIO; CAMEJO, 2005), com resultados mais satisfatórios sobre os territórios.

8. A criação de agenda(s) específica(s) de acordo com a identificação dos interesses. Segundo Odonne e Vázquez (2015b), a criação de uma agenda com interesses difusos pode gerar morosidade nos processos de tomada de decisão ou desinteresse dos agentes envolvidos. É o que Boisier (1999) reforça a respeito da importância do poder e, principalmente, do consenso entre os *stakeholders* para o desenvolvimento do território.

9. Desenvolvimento de ações específicas para cada região de fronteira em foco neste estudo. Não estão postos nos documentos produzidos pelo *MS Sem Fronteiras* elementos que alimentem comprovar uma atuação expressivamente distinta dentre as ações desenvolvidas entre uma fronteira e outra, tendo em vista que as ações foram, em grande parte, cognatas.

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 Suárez (OLIVEIRA, 2015b), onde este processo é historicamente mais recente e as relações por vários ângulos demonstram ser embrionárias. Apenas 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 Bolívia⁵⁴ recebeu apoio a 292 empresas, enquanto no lado do Paraguai⁵⁵ foram 280 empresas beneficiadas, embora o lado boliviano seja o único das três partes que vem radicando uma continuidade. Efetivamente, o projeto, ali, não parou⁵⁶.

Com relação à conformação latino-americana, pela sua condição de recrudescimento - é pouco lembrada, apesar de muito presente - convirá as duas 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 e faz com que o *modus operandi* estabelecido por qualquer projeto requeira considerações sobre o desnível existente. A multiculturalidade e a pluralidade étnica que povoam a fronteira Puerto Suárez, Puerto Quijarro e Corumbá, assim como o dinamismo da economia boliviana⁵⁷ têm sustentado uma redução dos custos com a mão de obra, habitação, serviços, etc. na

⁵⁴Com população inferior a 60 mil habitantes.

⁵⁵Com população superior a 100 mil habitantes.

⁵⁶A HIVOS (Humanistisch Instituutvoor Ontwikkelings Samenwerking), holandesa, (com U\$ 180 mil) e a brasileira Votorantin (com U\$ 90 mil) aportaram na Fundación Trabajo y Empresa para dar consecução às ações estabelecidas pelo *MS Sem Fronteiras*.

⁵⁷De 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.

localidade, significando, em vários sentidos, manutenção dos fluxos de investimentos no lado boliviano.

Portanto, as ações desenvolvidas deixam margem à interpretação de que a dimensão sociocultural ainda tem potencial de ser mais explorada a partir das peculiaridades de cada região de fronteira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sob o lume do processo de fronteirização que as intenções e iniciativas de acostamento – com ou sem formato paradiplomático – possui sua dimensão de tempo, propriedade, tamanho e continuidade definida. É o processo de fronteirização, sua dinâmica, sua estatura e sua desenvoltura, que fornece instrumentos para quebrar as amarras derivadas da ambiguidade e da alteridade na materialização das ações cooperativas, como já declarado nas discussões anteriores. Em síntese, é esse processo que consolida o caráter dinâmico dos procedimentos socioespaciais adjacentes nas fronteiras em foco nesse estudo.

O projeto *MS Sem Fronteiras* navegou com certa tranquilidade com os ventos favoráveis soprados até recentemente, mesmo não se detendo aos processos históricos diferenciados. Mas a iniciativa foi suficientemente arguciosa 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.

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 cambiado densamente. Tal fato trouxe impactos sobre a paisagem daquela fronteira com o aumento dos fluxos de bolivianos no lado brasileiro e um arrefecimento das compras na Bolívia, fazendo com que, nessa região de fronteira, Corumbá assumisse 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. Isso também se inverte, provocando um aquecimento do comércio na parte brasileira da

conurbação e um maciço desemprego e fechamento de lojas na parte paraguaia⁵⁸.

Constatações desta natureza requerem, à configuração espacial daqueles territórios, uma correção de rumo por parte dos “herdeiros” do *MS Sem Fronteiras* sob pena de perda prematura dos fatos⁵⁹, partindo-se do pressuposto que o projeto ainda tenha forças para caminhar sem auxílio externo ou mesmo para a condução de novos outros que aproveitem a experiência gerada desde então.

A paradiplomacia transfronteiriça, 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 num aprofundamento das relações territoriais consolidadas ou em consolidação. Mas, muito *a priori*, os efeitos da paradiplomacia, executada, enquanto instrumento, está posta *vis-à-vis* a uma condição territorial já assentada: quanto mais forte é a aproximação territorial, igualmente o serão seus efeitos; assim como o inverso tenderá a ser verdadeiro: quanto menor for a aproximação, também os efeitos dos intentos paradiplomáticos.

Faz-se necessário observar, que a paradiplomacia transfronteiriça (como instrumento para promoção do desenvolvimento e tratativa dos problemas compartilhados na fronteira), abstrai da condição imposta ao território, 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: a grande valia da paradiplomacia transfronteiriça não é pura e simplesmente o indivíduo, ou a instituição em si, mas principalmente a relação entre atores. Logo, a sinergia com outros agentes (o conhecimento integrado) que interligue novas redes de comunicação com o território fronteiriço consegue proporcionar amplitudes mais robustas no sentido de caminhar adiante no desenvolvimento ou suprimento das lacunas existentes nas regiões de fronteira (o conhecimento aplicado).

⁵⁸Segundo informações colhidas na Câmara de Comércio de PJC, mais de 800 lojas que vendiam produtos de reexportação foram fechadas em 2015, provocando o desemprego de mais de 1800 trabalhadores, mais da metade de lojas brasileiras.

⁵⁹Considerando aqui que o Projeto foi armado e edificado sob o escudo de uma dinâmica territorial invertida àquela existente na atualidade.

Sem dúvida, o projeto *MS Sem Fronteiras* foi uma experiência que não permite ser minimizada. 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. Justamente porque as pretensões dessa iniciativa estão carregadas de atos que estendem as possibilidades de criar sinergias territoriais no sentido de preparar os atores locais ao 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 mercados⁶⁰.

O projeto, assim, apresentou-se como uma iniciativa que chama a atenção tanto pela sua capacidade de horizontalizar ações até certa medida, 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, sobremaneira, humanos, ante as necessidades regionais para convergências de resultados empresariais efetivos e, neste sentido, um ganho.

Este projeto plantou raízes que podem se desdobrar em substantivos intentos de aproximação e colaboração, visto que abre espaço para o crescimento de alianças flexíveis no sentido de assegurar capacidade competitiva, mercadológica em primeiro plano. E mais, 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.

Cabe-nos indagar nesse momento, até onde é possível observar mecanismos adequados no projeto para a “construção de confiança” suscitando um processo continuado de gestão coletiva progressiva, tornando factíveis, portanto, induções na esperança de coletivizar as responsabilidades⁶¹.

⁶⁰Uma 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).

⁶¹Poder de aglutinação e de “controle” do processo estava relacionada, majoritária e definitiva, à atuação do Sebrae/MS.

Isso requereria um esforço que caminhasse noutra condição, isto é, no sentido de 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 e, neste sentido, um desafio.

BIBLIOGRAFIA

BALIBAR, É. Fronteras del mundo, fronteras de la política. **Alteridades**, v. 15, n. 30, jul-dez, 2005, pp. 87-96. Disponível em: <<http://redalyc.org/articulo.oa?id=74703008>> ISSN 0188-7017). Acesso em: 10 abr. 2014.

BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 2, pp. 135-146, dez. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2016.

BOISIER, S. Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? *In*: BARQUERO, A. V.; MADDOERY, O. (orgs.) **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Editorial Homo Sapiens, Rosário, pp.48-74, 2001a.

_____. Sociedad Del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. **Revista Interações**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Editora: UCDB, Campo Grande, v. 2, n. 3, pp. 9-28, Set. 2001b. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/583/620>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. *Post-Scriptum* sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 19, pp. 307-343, jun., 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/96/91>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157>. Acesso em: 01 ago. 2016.

BUENO, I. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos do Brasil e EUA**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. Brasília. Brasil, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7875/1/2010_IronildesBuenodaSilva.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2016.

CASTELO BRANCO, Á. C. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional**. Curitiba: Juruá, 2009.

CONSTANTINOU, C. M.; DERIAN, J. D. Sustaining Global Hope: Sovereignty, Power and the Transformation of Diplomacy. Basingstoke **Sustainable Diplomacies**, pp. 01-22 2010. Disponível em: <http://works.bepress.com/costas_constantinou/2/>. Acesso em: 10 mai. 2015.

CORNAGO PRIETO, N. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo Ocidental. *In*: VIGEVANI, T; 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, 2004.

DA COSTA, G. V. L. As Fronteiras da Identidade em Corumbá-MS: Significados, Discursos e Práticas. *In*: DA COSTA, G.V.L; COSTA, E. A; OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Estudos Fronteiriços**. 1ed.Campo Grande: Editora UFMS, 2010, v. 1, pp. 69-98.

DUCHACEK, I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. *In*: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. Federalism and International Relations. **The role of Subnational Units**. Oxford: ClarendonPress, 2001.

DUPAS, G.; LAFER, C.; SILVA, C. L. **A nova configuração mundial do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GALÁN, M. G.; PINO, B. A.; CALVO, M. A. Reflexiones prácticas sobre cooperación triangular. **Fundação CIDEAL de Cooperação e Investigação, Espanha**, 2011. Disponível em: <[http://www.cideal.org/docs/COOP%20 TRIANGULAR OnLine.pdf](http://www.cideal.org/docs/COOP%20TRIANGULAR_OnLine.pdf)>. Acesso em: 03 mar. 2015.

GALLICCHIO, E.; CAMEJO, A. Desarrollo local y descentralización en América Latina: nuevas alternativas de desarrollo. Montevideo, Uruguay, **Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)**, Diputación de Barcelona, 2005. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2BC8CB5CFEE87E2505257E1F007497CC/\\$FILE/1_pdfsam_DESARROLLO_LOCAL_Y_DESCENTRALIZACION_EN_AMERICA_LATINA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2BC8CB5CFEE87E2505257E1F007497CC/$FILE/1_pdfsam_DESARROLLO_LOCAL_Y_DESCENTRALIZACION_EN_AMERICA_LATINA.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

GARCIA, R. La gouvernance implique de gouverner depuis le local. **Savoir-Faire**. Savoir-faire. La coopération décentralisée entre La France et l'Amérique Latine, Buenos Aires, ano 3, pp. 54 – 57, nov., 2014. Disponível em: <https://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/revista_tip_19-12fr>. Acesso em: 20 mai. 2015.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **RAP**: Rio de Janeiro, n.5, v. 33, pp. 115-141, set-out, 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7628/6155>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

KEATING, M. "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias". *In* Aldecoa, Francisco & Keating, Michael (eds.) **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Marcial Pons Ediciones jurídicas y sociales**, Madrid, pp. 11-28, 2000. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2052208>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: Strohaecker, Tânia Marques et. al. (orgs.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção Porto Alegre. p. 41-49, 1998.

MARIANO, K. L.; MARIANO, M. P. Governos Subnacionais e Integração Regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. **Governos subnacionais e sociedade civil - Integração Regional e Mercosul**. ed. Unesp. pp. 131-160, 2005.

MARTÍNEZ, O. J. The dynamics of border interaction. In: SCHOFIELD, C. H. **Global boundaries. World boundaries**. London/NY. v.1, 1994.

MÉNDEZ, R. Innovación y redes de cooperación para el Desarrollo Local. **Revista Interações**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, ed. UCDB, Campo Grande (MS), v. 2, n. 3, pp. 37-43, set., 2001. Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/585/622>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

MEZA, R. B. Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: el caso de Chile y Bolivia. **Revista de Ciência Política (Santiago)**. Santiago, v. 35, n. 3, p. 605 – 627, dez., 2015. Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2015000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NEWMAN, D. Borders and Bordering. Toward in Interdisciplinary Dialogue. **European Journal of Social Theory**, SAGE Publication, v. 9, n. 2, pp. 171-186, 2006. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/249710394>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

OCDE. MANUAL DE OSLO. **Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação**. Produção: ARTI e FINEP. 3ª. ed. 2005. Disponível em: <www.finep.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2015.

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, 2015a.

_____. Cross-border paradiplomacy in Latin America. **Policy Studies Organization**. v. 6, n. 1, pp. 110-123. Wiley Periodicals, Inc., Hoboken, NJ, USA, 2015b.

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

_____. Localizando as condições pretéritas e as relações correntes na complexa fronteira Brasil-Bolívia. **Revista Geosul**. Florianópolis, v. 30, n. 60, pp. 125-163, jul-dez, 2015b.

_____. 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, 2012.

ONUJ, J.; OLIVEIRA, A. J. **Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo**. ed. CAENI/USP. São Paulo: 2013. 21p. Disponível em: <http://caeni.com.br/publicacoes/search_result?search_phrase=paradiplomacia&catid=0&ordering=newest&search_mode=any&search_where%5B%5D=search_h_name&search_where%5B%5D=search_description>. Acesso em: 10 mar. 2015.

PAQUIN, S. *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: **Presses Interuniversitaires Européennes**. P.I.E., Peter Lang SA, Coleção *Régionalisme et Fédéralisme*, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.crepic.enap.ca/CREPIC/Publications/Lists/Publications/Attachment/s/49/Paradiplomatie%20et%20relations%20internationales.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

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

PINO, B. A. A Cooperação Triangular e as Transformações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. - Brasília: Rio de Janeiro : Ipea, 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1845.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2015.

PRADO, H. S. A.; ESPÓSITO NETO, Tomaz (org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala, 2015.

_____; NASCIMENTO, R. F. A formação do analista de Relações Internacionais e os governos subnacionais brasileiros: um olhar para o Mato Grosso do Sul. **Brazilian Journal of International Relations**, UNESP, Marília, v. 3, n. 3, 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/3562>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

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

PRAZERES, T. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC. 2004, p. 283-312.

POTRICH, A. C. G. P.; RUPPENTHAL, J. E. Empreendedorismo na informalidade: um estudo de caso no Shopping Independência de Santa Maria-RS. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, ano 8, n. 3, pp. 145-158, jul-set, 2013. Disponível em: <<http://revista.feb.unesp.br/index.php/gepros/article/view/1011>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

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

ROCHEFORT, N. M. D. Frontera ¿Muro divisorio o tejido de relaciones? **Estudios Fronterizos**, Universidad Autónoma de Baja California Mexicali, México, v. 3, n. 5, 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53050301>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

ROSIÈRE, S. Mundialização e teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre (RS), v. 42, n.2, p.369-388, mai., 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/56327/34027>. Acesso em: 01 jul. 2016.

RÜCKERT, A. A.; CAMPOS, H. Á.; SUPERTI, E.; PORTO, J. L. R. 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, 2014. Disponível em: <<file:///C:/Users/operador/Downloads/1224-4984-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

SALOMÓN, M. (2011). A dimensão subnacional da política externa brasileira:determinantes, conteúdos e perspectivas In: PINHEIRO L. ; MILANI C. **Política externa brasileira política das práticas e as práticas da política**. ed. FGV, p. 269-299.

SANGUIN, A. L. Paisagens de fronteira: variações em um importante tema da geografia política. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre (RS) v. 42, n. 2, pp. 389-411, mai., 2015. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/56328>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

SASSEN, S. The Global City: introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**. v. 11, n. 2, pp. 27-43, 2005. Disponível em: <http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>. Acesso em: 14 out. 2016.

SEBRAE/MS (org.). **Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e interações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai**. Campo Grande, MS: Visão: Sebrae/MS, 2010.

SEBRAE. **Gestão Estratégica Orientada para Resultados: avaliação e desafios**. Brasília: Editora SEBRAE, Unidade de Gestão Estratégica, 2006. Disponível em: <<http://www.ceasa.pr.gov.br/arquivos/File/Intranet%20DOCUMENTOS%20DA%20DIRETORIA/PlanejamentoEstrategio/sebraegestaoestratorientados.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

SENHORAS, E. M. A internacionalização empresarial e a paradiplomacia corporativa nas relações econômicas internacionais. **Meridiano 47** n. 116, pp. 9-11, mar., 2010. Disponível em: <<http://ibri-rbpi.org/2010/03/31/sumario-da-edicao-no-116-marco2010/>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

SOLDATOS, P; MICHELMANN, H. **Federalism and International Relations. The role of subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 2001.

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