

IX ENCONTRO DA ABCP

Política Internacional

**A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA  
PARA A FRONTEIRA NO MERCOSUL**

Henrique Sartori de Almeida Prado

UFGD

IESP-UERJ

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

## **A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PARA A FRONTEIRA NO MERCOSUL**

Henrique Sartori de Almeida Prado  
UFGD  
IESP-UERJ

### Resumo do trabalho:

É crescente a ação de entidades subnacionais (municípios, regiões, departamentos, estados-federados e províncias) nas discussões e agendas internacionais. Muitas ações subnacionais se concentram nos processos de integração regional, em especial no ambiente fronteiriço. Estar na fronteira implica uma intensa relação de intercâmbio de natureza material (comércio, turismo, tráfico de drogas, trânsito de pessoas, etc) e ideacional (cultura, identidade, experiências comuns, entre outras) marcados pelo vínculo geográfico e pelos distanciamentos dos centros nacionais respectivos. Esta realidade material e identidade auxiliam no envolvimento de atores públicos e privados de ambos os lados da fronteira, motivando a participação local na proposta de integração e ações de cooperação internacional. Deste modo, com um olhar para o Mercosul, tais entidades subnacionais fronteiriças buscam se inserir e promover a cooperação descentralizada, que pode ser definida como uma ação coordenada entre dois ou mais governos subnacionais de dois ou mais Estados distintos. Através dessas ações, esses governos vêm assumindo a responsabilidade de superar os desafios do desenvolvimento (envolvendo o mercado, o interesse estatal e a sociedade civil local), das assimetrias de infraestrutura e do combate à pobreza, sem mencionar o efetivo poder de articulação local. Neste aspecto, o objetivo deste trabalho é discutir a cooperação descentralizada, analisar o papel e o grau de influência das entidades subnacionais na negociação e condução de acordos políticos, ações de cooperação e a política para a fronteira no Mercosul e como a atuação das entidades subnacionais fronteiriças do Mercosul tem impactado a política de fronteira brasileira.

Palavras-chave: Cooperação Descentralizada; Entidades Subnacionais; Fronteira; Mercosul.

## **INTRODUÇÃO**

Durante os primeiros anos de existência, o foco de ação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) se concentrava em ações comerciais, uma pauta estritamente voltada às questões alfandegárias e tarifárias, com um espaço reduzido para a construção de outras agendas. Após alguns anos de existência, o Mercosul apresenta uma estrutura institucional própria e transborda sua agenda para assuntos que vão além das questões comerciais.

Desde o início da década de 1990, o processo de integração atravessou algumas fases (COUTINHO, RIBEIRO HOFMANN e KFURI, 2007) que foram importantes para sua criação e amadurecimento, envolvendo momentos de crise e mais recentemente, uma fase de revitalização. Neste sentido, acompanhando as necessidades crescentes de todos os atores envolvidos na proposta mercosulina, foi que no ano de 2002, por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC), ocorreu a criação do Grupo Ad hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF). Este grupo nasceu com um objetivo de criar instrumentos de promoção dos assuntos fronteiriços, visando uma maior integração, fluidez e harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Parte do Mercosul, essenciais para o processo de integração.

No ano de 2004, nasce o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), espaço este, vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC). Este foro se apresenta como uma importante ferramenta de articulação política das entidades subnacionais do Mercosul, possuindo como um de seus eixos de atuação prioritária, a integração fronteiriça.

Por se pautar na proposta de uma maior aproximação, via interesses convergentes entre os Estados Partes, o Mercosul objetiva construir um espaço de interdependência entre seus membros, não somente pautado no comércio (ideia inicial e objetivo principal), mas permitindo relativa participação de outros atores no seu processo decisório.

Assim, as entidades subnacionais buscam interagir na busca de oportunidades de investimento, negócios, ações de cooperação, espaços políticos e em alguns casos, com vistas à construção de um regime simbólico de identidades e interesses dentro do Mercosul. Para tanto, como esses governos se inserem no processo decisório do bloco? A dimensão subnacional no Mercosul é capaz de coordenar programas e ações de cooperação entre seus atores? Como está sendo discutida a questão fronteiriça no Mercosul e como as entidades subnacionais são envolvidas nesta discussão?

Neste trabalho, defendemos a hipótese de que o envolvimento dos atores subnacionais situados em zona de fronteira fortalece o processo de integração, agindo de

forma estratégica no pleito de suas demandas e na formulação de agendas específicas de políticas públicas para a região fronteiriça, pois esses atores se encontram não só em um ambiente real, físico e propício para a integração, como são os destinatários das políticas públicas e receptores dos programas desenvolvidos, pensados e projetados nos diferentes níveis políticos. De igual maneira, a proposta de um regime simbólico (um conjunto de posicionamentos sobre a atuação e prática que aproxima os parceiros na cooperação) de atuação subnacional fronteiriça em programas de cooperação, colabora com este cenário.

Este trabalho está organizado em três sessões, além desta introdução e das considerações finais. A primeira sessão aborda uma análise conceitual e teórica sobre a paradiplomacia e a cooperação descentralizada como ferramenta de integração. A segunda sessão é dedicada a um estudo sobre a construção do espaço subnacional e a fronteira no Mercosul, seguido da construção da ideia de uma regime simbólico (MAWDSLEY, 2012a; 2012b) de atuação das entidades subnacionais situadas na região fronteiriça do Mercosul. Por fim na última sessão será dedicada um relato de experiências de cooperação descentralizada no ambiente fronteiriço do Mercosul.

## **1. A PARADIPLOMACIA E A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA**

A globalização, entendida como uma rede multidimensional de relações (BUENO, 2010), indicadas por processos de integração, fragmentação de relações políticas, econômicas e sociais, interdependência e assimetrias, propicia a ascensão dos atores subnacionais nas relações internacionais, e essa relação “entre atores de várias dimensões não deve ser compreendido apenas como um efeito da globalização no campo da política, mas como uma das características principais da globalização.” (VIOLA; LEIS, 2002, p.2).

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

David Mitrany (1966), defensor da teoria funcionalista das relações internacionais, previu que o Estado nacional, isoladamente, não conseguiria mais atender às expectativas e necessidades dos seus entes internos, não resolvendo mais os problemas sociais e econômicos. Por sua vez, Ernest Haas (1970) considerou que é necessária, também, uma

cooperação política entre os atores que sustentam o sistema internacional, preconizando que os Estados deveriam se unir pelo que os aproxima e não pelo que os distancia.

Robert Keohane e Joseph Nye, destacam a ascensão e a importância de novos atores nas relações internacionais, sem deixar de reconhecer o papel dos Estados nacionais, destacando a conexão entre os atores. Neste sentido, apontam que “a interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE; NYE, 1989, p.08).

Desta forma, podemos indicar que os movimentos de integração surgem para que os Estados possam ser auxiliados por instituições comuns que os conectem e que, ao mesmo tempo, busquem o atendimento de suas funções, criando, desse modo, novas formas de governança político-institucional de caráter regional.

Por mais que os processos de integração regional sejam impulsionados pelos Estados, decorrentes de decisões de políticas externas desses, à medida que evoluem, eles geram impactos que vão além dos governos centrais participantes, influenciando o conjunto da sociedade e especialmente as entidades governamentais, engendrando de igual maneira uma economia política particular.

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

Desta forma, as entidades subnacionais têm conquistado papel relevante e ativo no cenário internacional, buscando instrumentos e oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Através de ações externas, esses atores encontram na paradiplomacia - identificada segundo Panayotis Soldatos (1990) com uma atuação externa das unidades subnacionais - uma forma propositiva de atuação internacional e buscam construir ambientes de cooperação para alcançarem patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social.

Contudo, o desafio consiste em saber como as entidades subnacionais podem influenciar de forma eficiente o plano externo e até mesmo, como pontuam Kugelmas e Branco (2005, p. 179), “coadunar a crescente autonomia das unidades subnacionais sem que seja preciso colocar em dúvida a legalidade constitucional dessas autonomias.”

Os Estados Nacionais, sozinhos, não conseguem mais alcançar a capacidade plena da promoção do desenvolvimento<sup>1</sup>, tanto no âmbito nacional como na esfera local, provocando um fenômeno de certa transferência dessa capacidade para as entidades subnacionais. Essas entidades possuem em suas esferas de poder, as mesmas atribuições de um Estado Nacional, principalmente nos modelos federativos. Possuem diferentes interesses e objetivos, e com isso, definem suas ações. Contudo, há de ressaltar que atitudes diretas no campo internacional por parte das entidades subnacionais podem levar a uma desestabilização nas atribuições definidas no plano constitucional/jurídico, onde cada Estado Nacional, principalmente os que adotam o sistema federativo, atribuem limitações legais e distintas a esta ação (uma vez que, o sistema internacional não proíbe expressamente a atuação de entidades subnacionais).

Neste contexto, as entidades subnacionais não fazem somente uma atuação simplificada no cenário internacional, elas representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além disso, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem na comunidade e, ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005).

Para tanto, por mais crescente e presente seja a atuação das entidades subnacionais no plano internacional, essa presença não se confunde com o conceito tradicional de política externa, domínio exclusivo dos Estados soberanos (FRY, 1993), contudo, a fim de conferir uma identidade à atuação externa dos governos subnacionais é que se cunhou o termo “paradiplomacia” (SOLDATOS, 1990; DUCHACEK, 1990).

Desta maneira, de forma complementar, agregando na definição do que vem a ser paradiplomacia, Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), atribui:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado,

---

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

o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial.

A paradiplomacia é a terminologia aplicada à atuação internacional das entidades subnacionais. Essa atuação pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas. Na ótica do autor supracitado, isso não atrapalha a existência de outras ações de inclusão dos entes subnacionais na política externa.

Além do ânimo econômico e das diversas áreas de cooperação (tecnológica, educacional, científica, técnica, etc.), a ação externa das entidade subnacionais pode ter como característica uma ação estratégica política que destoe da política externa central, como as aspirações emancipatórias e secessionistas, apontada por Lecours (2002), porém o presente estudo ocupa-se de outras formas de atuação, voltadas para a busca de ganhos econômicos, políticos e sociais através da interação e da cooperação internacional.

Assim, a atuação externa dos atores subnacionais, encontra um importante instrumento (componente) para buscar seu desenvolvimento, principalmente atrelada aos aspectos trazidos pela difusão de poder e pela emergência de novos atores no cenário internacional<sup>2</sup>: a cooperação descentralizada.

A cooperação descentralizada é definida como um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes (BUENO, 2010) e segundo Gilberto Rodrigues “trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não-centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais.” (2011, p.6)

Através desta modalidade de cooperação internacional é possível imprimir uma nova dinâmica nas relações subnacionais internacionais e conseqüentemente colocar esses entes em contato direto, exercendo autonomia e servindo de marco da descentralização do poder estatal.

Desta forma, a cooperação descentralizada entre governos subnacionais surge como um fenômeno completo e dinâmico, que está transformando a prática dos agentes locais ao mesmo tempo em que oferece ao conjunto de

---

<sup>2</sup>“No es hasta los años noventa, tras la caída del bloque soviético y el posterior inicio del proceso de globalización y la intensificación de los procesos de descentralización política y administrativa, cuando la cooperación descentralizada comienza a intensificarse y a recibir una creciente atención y reconocimiento en la agenda global de desarrollo.” (MARTINEZ Y SANAHUJA, 2012).

relações globais novas perspectivas e modelos inovadores de gestão compartilhada. (GAMBINÍ, 2008, p.12)

A cooperação descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento (DESSOTTI, 2009), sendo a União Europeia<sup>3</sup> a primeira a inserir esta modalidade em suas atividades. A cooperação internacional para o desenvolvimento<sup>4</sup>, definida como um sistema que articula a política entre os Estados e os atores não governamentais em um conjunto de normas difundidas que visam a promoção do desenvolvimento em bases solidárias (MILANI, 2012), envolvidas em uma gama de intervenções de caráter internacional orientada a troca de experiências e recursos entre países do hemisfério Norte e Sul (PINO, 2006), inicialmente servia como instrumento de ajuda assistencial dos países desenvolvidos para com os menos desenvolvidos (ROMERO, 2004), uma relação verticalizada (Norte-Sul) e sua gestão pouco compartilhada, ao passo de que, alguns anos depois, este sentido fora reformulado.

O modelo de cooperação assistencial passaria a focar o princípio de desenvolvimento, passando a ser uma discussão multilateral onde agora se exige uma participação equânime, diferente do modelo anterior de doador-receptor. Agora, o modelo de cooperação descentralizada, além de aplicar os valores do desenvolvimento, prima também pela contrapartida aplicada na relação compartilhada entre entidades subnacionais, sendo um importante mecanismo de inserção internacional e de até mesmo de maior interação junto aos processos integrativos, como, por exemplo, no Mercosul.

A cooperação descentralizada pode ser definida como uma política pública, seja pela interação entre Estado Nacional e subnacional, através de funções coordenadas, almejando resultados e seguindo regras estabelecidas, seja através de sua própria ação. Pode também, ser considerada uma “instituição internacional em processo de consolidação”, por “aludir um conglomerado que contem ideias, arranjos institucionais, normas, regras e práticas formalizadas ou não” (SALOMÓN, 2012, p.9).

Ainda neste sentido, vale apontar o espaço que a Cooperação Descentralizada tem exercido na cooperação horizontal (Sul-Sul), onde é cada vez maior a participação de entidades subnacionais nas propostas de cooperação e pela mudança do pensamento e

---

<sup>3</sup> Regulamento (CE) n° 1659/98 do Conselho, de 17 de julho de 1998, relativo à Cooperação Descentralizada.

<sup>4</sup> A concepção “Norte-Sul” se aplica a modalidade de cooperação praticada pelos países majoritariamente posicionados no hemisfério norte (onde se concentram os países mais ricos) aos países posicionados geograficamente no hemisfério Sul, onde se encontram os Estados relativamente menos desenvolvidos do planeta. Neste sentido, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) concentra boa parte dos doadores deste sistema e de igual maneira, sistematiza seu conjunto de regras, através do mecanismo da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD).



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

A cooperação descentralizada é um dos principais componentes da paradiplomacia (SALÓMON, 2012), que abrange também outras áreas como a promoção econômica comercial e a captação de recursos de agências públicas. De fato, a cooperação descentralizada representa apenas uma das formas de exercício da paradiplomacia, que por sua vez é mais ampla e envolve também outras modalidades de atuação.

Desta maneira as entidades subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, pelas ações da paradiplomacia, utilizando, por exemplo, o componente da cooperação descentralizada, além de exercer funções de coordenação, articulação, negociação e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional (VIGEVANI 2005).

## **2. O ESPAÇO SUBNACIONAL E A FRONTEIRA NO MERCOSUL**

Em 1991, a América do Sul presenciava o nascimento do Mercado Comum do Sul, através da integração dos quatro primeiros Estados Parte ao firmarem os compromissos trazidos pelo Tratado de Assunção. Esta iniciativa inaugurou uma importante fase de aproximação de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, encerrando a cinzenta fase de desconfiança da diplomacia sul-americana (CERVO, 2001).

Inserido na proposta cepalina do regionalismo aberto (processo que era orientado pela inserção das economias nacionais no sistema econômico internacional), o Mercosul assumiu de acordo com Miriam Gomes Saraiva

as características vinculadas ao processo de globalização dos anos 90, que atuaram como elementos orientadores de seu funcionamento: medidas orientadas para a obtenção de uma economia de mercado mais aberta; expectativa de articulação entre os países com vistas a construir uma economia de escala que possa competir em melhores condições na economia internacional; e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais. (2010, p.4)

Em sua primeira fase, o Mercosul direcionou seu esforço à sua formação institucional, enfatizando o aspecto comercial do processo de integração. Durante esta fase, a expansão da relação comercial é marcante, porém, a opção por uma estrutura intergovernamental, com a criação de órgãos compostos por representantes dos poderes executivos dos seus membros, fez com que o bloco assumisse uma postura verticalizada no processo de tomada de decisão, dependente do consenso entre as partes e

consequentemente, enfrentasse dificuldades na inserção de outros atores no processo de integração (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007).

Por mais que originalmente o Tratado de Assunção enfatizasse o sentido integracionista e a pauta comercial ocupasse grande parte da construção do sentido da integração, outras discussões começavam a permear as instâncias decisórias do bloco, sobretudo, a criação de grupos de trabalho e instituição de órgãos distintos para atender à crescente demanda de diálogo intrabloco nos mais variados temas<sup>5</sup>.

Nesse propósito, foi instituído no ano de 2002, o Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), criado através da Decisão do CMC n.º 05/02, uma ação inovadora, pois até então, não existia no Mercosul nenhum instrumento pertinente que facilitasse as relações entre as populações fronteiriças e questões correlatas.

O grupo de trabalho foi criado com o objetivo de propiciar à melhoria da qualidade de vida de suas populações, elaborar propostas de instrumentos normativos destinados a facilitar as relações entre as comunidades fronteiriças, tanto em aspectos comerciais como em assuntos ligados à saúde, educação, segurança, migração, trabalho, transporte, desenvolvimento econômico e outros que pudessem impulsionar a integração entre comunidades de fronteira.<sup>6</sup>

Apesar de pouco dinamismo inicial, alguns temas relevantes ao aprofundamento do processo de integração foram debatidos no grupo, como, por exemplo, o Anteprojeto de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, que visa melhorar a qualidade de vida da população de fronteira em termos econômicos, de trânsito, de regime de trabalho, de acesso aos serviços públicos e de educação. A proposta tem por objetivo atender os nacionais de um determinado Estado Parte do Mercosul que estejam inseridos nas áreas em que o acordo abrange, podendo esses nacionais utilizarem os serviços públicos, exercer sua profissão (dentro das normas estabelecidas e requisitos de formação), ter acesso ao

---

<sup>5</sup> Grupos de trabalho ad hoc do GMC - Grupo Ad Hoc Setor Açucareiro (GAHAZ); Grupo Ad Hoc para Examinar a Consistência e Dispersão da Tarifa Externa Comum (GAHTEC); Grupo Ad Hoc para a Superação das Assimetrias (GAHSA); Grupo Ad Hoc para os Setores de Bens de Capital e de Bens de Informática e Telecomunicações (GAH BK/BIT); Grupo Ad Hoc Biocombustíveis (GAHB); Grupo Ad Hoc Domínio MERCOSUL (GAHDM); Grupo Ad Hoc para a Eliminação da Dupla Cobrança da Tarifa Externa Comum e Distribuição da Ren da Aduaneira (GAHDOC); Grupo Ad Hoc Fundo MERCOSUL de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (GAHFOPYME); Grupo Ad Hoc de Consulta e Coordenação para Negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC)(GAH OMC-SGPC); Grupo Ad Hoc para a elaboração e implementação da Patente MERCOSUL(GAHPAM); Grupo Ad Hoc de Regulamentação do Código Aduaneiro do MERCOSUL(GAHRECAM).

<sup>6</sup> Artigo 2.º da Dec. CMC 05/02.

comércio fronteiriço, dentre outros direitos, mediante ao porte e apresentação de um documento expedido pelas autoridades competentes (carteira de trânsito vicinal fronteiriço).<sup>7</sup>

Ainda vigente, o GAHIF tem avançado pouco e de acordo com José Luis Rhi Sausi e Nahuel Oddone

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

Ocorre que as entidades subnacionais (departamentos, províncias, regiões, Estados-membros e municípios) pouco participam desta proposta, uma vez que, neste ambiente, as deliberações são tomadas em um sentido vertical, onde essas entidades pouco influenciam nas decisões. De acordo com informações veiculadas nos sites oficiais do Mercosul e dos Estados Parte, existe planejamento de retomada de trabalho do GAHIF para o ano de 2013 (SAF, 2013; FCCR, 2013).

Neste sentido, através de uma crescente demanda política, foi criado em 2004 o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)<sup>8</sup>, sendo instalado de fato, três anos mais tarde no Rio de Janeiro<sup>9</sup>, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul.

---

<sup>7</sup> Ata n.º 01/11 da XI Reunião do GAHIF. Ver Estatuto da Cidadania do Mercosul (Plano de Ação)/ Dec. CMC n.º 64/10.

<sup>8</sup> Dec. CMC 41/04

<sup>9</sup> Carta do Rio de Janeiro de 18 de janeiro de 2007. Los Gobernadores, Intendentes, Prefeitos y representantes de gobiernos locales miembros del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, y representantes de los gobiernos nacionales, reunidos en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, el 18 de enero de 2007, con motivo de la instalación del Foro Consultivo, declaran: La integración de los países de América del Sur se consolida de forma cada vez más efectiva. La valorización de la diversidad y de la cooperación evidencia la fuerza de nuestros pueblos y marca nuevos caminos y posibilidades promisorias para la búsqueda de un destino compartido. La contribución del Mercosur para ese proceso es fundamental. Los avances conquistados por las poblaciones de los países miembros son innegables. Para seguir avanzando, sin embargo, el Bloque deberá fortalecerse, incorporando cada vez más al conjunto de las sociedades que lo componen y le confieren legitimidad. La nueva institucionalidad del Bloque, representada por la creación del Parlamento del Mercosur y de la Cumbre Social, entre otras iniciativas, ofrece la oportunidad de profundizar el Mercosur y hacerlo llegar a los ciudadanos, creando una ciudadanía mercosuriana y una identidad sudamericana. El Foro Consultivo, como una conquista de los gobernantes locales, regionales y nacionales, significa un espacio concreto de participación de estos actores, capaces de dar respuestas a los desafíos de la integración y del desarrollo a escala regional y local. En tal sentido, proponen: 1. Establecer el compromiso de trabajar por la consolidación del Mercosur, por medio de la acción conjunta entre los gobernantes locales, regionales y nacionales; 2. Iniciar los trabajos del Foro Consultivo con base a las propuestas hechas por sus representantes durante las reuniones del Comité de Municipios y del Comité de los Estados Federados, Provincias y Departamentos, con el propósito de contribuir para el fortalecimiento y concretización de la Agenda del Mercosur. 3. Privilegiar la relación con las otras instancias del Mercosur, en particular con el Parlamento del Mercosur, con la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, el Foro Consultivo Económico Social, el Foro de Consulta y Concertación política y con el Programa Somos Mercosur. Así, con la presencia del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, los gobernantes locales y regionales asumen el compromiso de trabajar intensamente por el avance del Bloque en

Mesmo estando vinculado institucionalmente ao GMC, o FCCR tem uma dinâmica própria de organização, atuação e articulação, sendo dividido em dois comitês: um responsável pelos municípios e outro pelos Estados-federados, departamentos e províncias. Sua finalidade é estimular o diálogo e cooperação entre as entidades subnacionais dos Estados Parte e servir de instrumento para a criação de uma agenda comum para que suas ações possam ser valorizadas no processo de integração regional.

O FCCR possui três eixos de atuação: Integração produtiva, cidadania regional e integração fronteiriça. O primeiro eixo é dedicado a promover a integração das cadeias produtivas e gerar novos negócios. O eixo dedicado à cidadania regional trata de assuntos relacionados à cultura, questões sociais, identidade regional e políticas públicas. Já a terceira frente, é dedicada aos assuntos fronteiriços.

Destacado como um dos eixos prioritários das ações do foro, a integração fronteiriça busca promover o desenvolvimento integrado dos territórios fronteiriços do Mercosul, destinando especial atenção a uma região repleta de complementariedade de toda ordem, pouco condicionados às amarras das burocracias estatais, onde a dinâmica local é movida por necessidades e vontades que por vezes fogem do escopo legal (OLIVEIRA, 2005). Cada região possui uma dinâmica econômica e social diferenciada, bem como em relação à sua capacidade de inovação e promoção estratégica de transformação social de cada região fronteiriça.

Assim, as relações fronteiriças no Mercosul tendem a construir sua própria dinâmica, onde as cidades, Estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Parte, constroem laços de proximidade, tentando promover um maior nível de interdependência com outros espaços sociais e políticos, apresentando “tendências descentralizadoras, com maiores níveis de capacidade para a complementariedade e, até, competitividade nos mercados internacionais (sobretudo os mais próximos)” (OLIVEIRA, 2005, p. 382).

O conceito clássico e singular de fronteira, parte do entendimento geográfico, fixando-se na delimitação territorial de definição de espaços que sejam um “resultado de convenções bilaterais ou unilaterais” (SIEGER apud BAUCKHEUSER, 1952) e limites (LYDE, 1915; HARTSHORNE, 1936). Basicamente, o limite é uma linha determinando o início e o fim de um país, estipulando o poder num determinado território de um Estado (OLIVEIRA, 2005).

---

todas sus esferas y desean que la Cumbre de Jefes de Estado sea exitosa, permitiendo la construcción de un Mercosur más ciudadano. Rio de Janeiro, 18 de enero de 2007.

Apesar de tradicional e pontual, tal conceito encontra-se de certa forma incompleto para o objetivo deste trabalho e não atende aos estudos envolvendo as dinâmicas econômicas, migratórias, políticas, sociais, culturais, relativas às identidade e à organização espacial (RAFFESTIN, 1993). De uma maneira complementar ao conceito apresentado acima, Lia Osório Machado nos auxilia no esclarecimento sobre a distinção entre fronteira e limite:

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

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

O ambiente fronteiriço mercosulino é marcado por intensos movimentos culturais, sociais, econômicos e políticos, não somente caracterizados como lugares de passagens ou experiências de travessias pontuais. É um ambiente que possui espaços de integração históricos permanentes e em muitas vezes, de características pragmáticas, como é o caso das inúmeras cidades-gêmeas, onde a negociação, a integração e o compartilhamento de infraestrutura e de espaços comuns são constantes.

De modo geral, a falta de estudos sobre o relacionamento e a cooperação em as regiões de fronteira pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado (STEIMAN; MACHADO, 2012). Por um lado, grande parte dessas regiões de fronteira estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte, de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira

encontram no isolamento, uma oportunidade de aproximação com as regiões limítrofes. Contudo, sem uma estrutura institucional para auxiliar, a informalidade rege a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais, que através de acordos tácitos entre autoridades imprimem suas próprias agendas e dinâmicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

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

*With the deemphasize of security as a strategic componente of international relations, it appears that regions are emerging from the paternalistic control of the state, defining their own policy interests and, more and more, engaging in their own form of foreign policy by establishing trans-boundary problem-solving dialogues (GANSTER et al., 1997, p.7)*

Neste sentido foi que o FCCR cria em seu âmbito, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, no ano de 2008 (GTIF)<sup>10</sup>, promovendo seminários sobre o tema e estudos, além de envolver seus membros na discussão dos problemas fronteiriços, tendo o ponto de partida as perspectivas e necessidades das entidades subnacionais.

A criação de grupos de trabalhos e ambientes dedicados à temática da integração fronteiriça tem sido importante para o crescimento institucional do bloco. A maior articulação entre as entidades subnacionais, reuniões técnicas especializadas, seminários temáticos e projetos comuns, em uma primeira análise, demonstram avanços, principalmente pela construção de instrumentos de cooperação entre as entidades e pela identificação da construção de um regime simbólico de identidades e interesses compartilhados em torno da proposta da integração fronteiriça promovida pelas entidades subnacionais do Mercosul.

## **2.1. A construção de um regime simbólico da cooperação fronteiriça no Mercosul**

Evidentemente, as relações fronteiriças no Cone Sul da América do Sul já existiam antes mesmo da criação do Mercosul. O enlace econômico, social, político, de trabalho, de amizade e de parentesco, por exemplo, já estavam presentes, bem como os conflitos e a competição nas regiões de fronteira. O Mercosul só ofereceu maior visibilidade a essas relações e aos problemas (RHI SAUSI; ODDONE, 2012), buscando superar econômica, social, política e culturalmente as diferenças e os conflitos.

---

<sup>10</sup> VII FCCR-CN, Ata 01/08.

A fronteira se apresenta como um *locus* propício, um ambiente profícuo para a interação das entidades subnacionais do Mercosul. No ambiente fronteiriço do bloco, onde há uma maior vivência do processo de integração de forma horizontalizada, as entidades subnacionais fronteiriças e a população que ali vive, criam seus próprios meios de interlocução social.

Se é crescente o engajamento das entidades subnacionais no plano internacional através da captação de recursos, da promoção comercial e econômica e da cooperação internacional, esta última merece destaque e pode ser considerada a principal área da agenda da paradiplomacia brasileira (SALOMÓN, 2012).

Tanto na modalidade bilateral ou multilateral, as ações de irmanamentos de cidades, intercâmbios de melhores práticas ou a presença em redes transnacionais de entidades congêneres são exemplos de atividades de cooperação internacional que abarcam as cidades, departamentos, estados-federados, regiões e províncias.

Por mais que as perspectivas em relação à cooperação internacional para o desenvolvimento não sejam consensuais (MILANI, 2012), entendemos que a cooperação internacional, sobretudo no ambiente fronteiriço do Mercosul (contando com o empenho das entidades subnacionais), pode promover a integração e a prosperidade entre os parceiros, principalmente se os princípios da Cooperação Sul-Sul forem seguidos e aplicados, onde o respeito às diferenças é ampliado e o espaço para as condicionalidades é mitigado.

Neste sentido, a utopia ou a mensagem política e simbólica da Cooperação Sul-Sul (CSS)<sup>11</sup> é incorporado ao Mercosul e reflete hoje em seu ideário institucional, tanto na formação de espaços institucionais inseridos no FCCR, quanto em outros órgãos, como no Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) (PINO, 2012), onde a participação das entidades subnacionais e o diálogo fronteiriço são prementes.

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

O caso brasileiro, considerado uma potência regional (NOLTE, 2011) ou potência emergente (KORNEGAY, 2012) por alguns, é o único país da região que pratica maior diversificação de sua cooperação, estando presente na América Latina, no continente

---

<sup>11</sup> Conceito amplo e poroso. Seguindo a definição das Nações Unidas (PNUD), CSS é a integração entre dois ou mais países em desenvolvimento que buscam promover seus objetivos para o desenvolvimento no plano individual ou coletivo mediante a troca de experiência, atitude, recursos e conhecimento técnico. (SURASKY, 2009).

africano e no continente asiático. Contudo, a visão governamental para a região de fronteira tem modificado a antiga percepção para a região (defesa/segurança), passando para um estágio de reanimação das políticas públicas em faixa de fronteira, visando o desenvolvimento *lato sensu* (FURTADO, 2012), refletindo diretamente nos Estados Parte do Mercosul, onde se notaa presença marcante da responsabilidade brasileira na promoção de levantamentos e proposições de ações, como se nota nos documentos oficiais do FCCR<sup>12</sup>, por exemplo.

Neste sentido, baseado no desenvolvimento dos estudos sobre o regime simbólico da Cooperação Sul-Sul proposto por Emma Mawdsley (2012a; 2012b<sup>13</sup>), tendo como ponto de apoio os insights produzidos pela teoria da dádiva<sup>14</sup> de Marcel Mauss (1974; 1990) e nos estudos de Tomohisa Hattori (2003), oferecemos uma proposta de construção de um regime simbólico da cooperação fronteiriça no Mercosul.

Se a lógica dominante da ajuda externa para os países ocidentais, ou melhor dizendo, dos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE) está calçada na caridade, a ajuda oferecida pelos países que patrocinam uma visão alternativa (CSS, por exemplo), está respaldada na solidariedade e no benefício mútuo, apoiada no princípio da “horizontalidade entre os parceiros” (MAWDSLEY, 2012a, p. 257).

O ato de doar, de redistribuir e de receber, está ligado a um gesto de reciprocidade, contudo, no modelo horizontal, a proposta é de romper com a relação de superioridade/inferioridade criada pelo estigma da cooperação internacional tradicional onde a especulação sobre a dádiva não reciprocada é presente (MAWDSLEY, 2012b).

De acordo com Mawdsley (2012a, p.263), dado ao posicionamento que os parceiros do desenvolvimento criam na promoção de um regime de cooperação horizontal (Sul-Sul), ainda que possuindo diferenças entre eles e suas instituições, criam princípios que caracterizam um regime simbólico de atuação e prática, tais como: a) identificação de semelhança na exploração colonial e desvantagens sofridas no período pós-colonial, vulnerabilidade diante a globalização promovida pelo consenso de Washington e uma

---

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

<sup>13</sup> Na obra *From repipients to donors: emerging powers and the changing development landscape*, a autora aborda de maneira ampla as discussões sobre a atuação dos chamados parceiros de desenvolvimento emergentes e suas implicações para a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em relação à construção do gene da cooperação, a autora apresenta cinco *drivers* históricos, sendo eles: os socialismos, o Movimento dos Países Não Alinhados, a emergência da OPEC, iniciativas das Nações Unidas associadas a cooperação Sul-Sul, e (re)lançamento de programas de cooperação por países que passaram a integrar a União Europeia entre os anos 2004 e 2007 (Estados do leste europeu, em sua maioria).

<sup>14</sup> Gift Theory



identificação comum em relação ao seus status de 'países em desenvolvimento'; b) com base na experiência compartilhada, a *expertise* em relação às abordagens sobre tecnologia e desenvolvimento são mais apropriadas para difusão entre países semelhantes.; c) rejeição explícita às condições de hierarquia entre os Estados, forte articulação dos princípios de respeito, soberania e não-interferência; d) insistência do resultados benéficos para ambos os lados e oportunidades mútuas nas ações de cooperação Sul-Sul.

Para melhor ilustrar esses preceitos a autora elaborou o seguinte quadro, ressaltando para a construção heurística da proposta:

Tabela 1: **Regime Simbólico da Cooperação sul-Sul**

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

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

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

Podemos ligar esta proposta às relações fronteiriças no Mercosul onde o nível de reciprocidade das relações de cooperação tendem a ser maiores, uma vez que nestes espaços, interesses e necessidades atingem um nível maior de interdependência. A cooperação fronteiriça, ligada ao alvitre da criação de seu regime simbólico de atuação, não está ligada simplesmente ao ato de doar ou somente retribuir mediante condições, mas sim, compreender o outro e construir uma estrutura coletiva (seja material ou imaterial) que sirva ambos os lados da fronteira. Sustentando uma diálogo fronteiriço importante para a região, as entidades subnacionais do Mercosul acabam por criar um regime de identidades e

interesses compartilhados, mesmo não sendo atores homogêneos tanto em suas práticas como em sua estrutura econômica, política e geográfica.

Deste modo, focamos o pensamento em alguns pontos para a construção do regime simbólico da cooperação fronteiriça no Mercosul, principalmente na cooperação promovida pelas entidades subnacionais, tendo por base os documentos, declarações e experiências de cooperação já praticadas e em curso na região. Assim, elencamos alguns princípios, a saber: a) identificação da fronteira como zona de cooperação e sinergia entre os países vizinhos; b) reconhecimento da importância cultural, costumes e relacionamento social de ambos os lados da fronteira; c) rejeição aos programas ou políticas públicas que não considerem os interesses e necessidades locais, que não apresentem a possibilidade da participação da comunidade fronteiriça ou que não estimulem a descentralização das decisões; d) Possibilidade de compartilhar as experiências adquiridas ou aplicar com reciprocidade os ganhos advindos da cooperação; e) Participação em redes de entidades congêneres que possibilitem a agenda de cooperação nas áreas de suas responsabilidades legais e políticas.

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

A partir desta perspectiva, as entidades subnacionais enxergam na promoção de um regime simbólico de atuação, uma forma de uniformizar suas ações de cooperação e através da aplicação desses princípios, buscam influenciar os espaços institucionais do Mercosul.

### **3. EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO AMBIENTE FRONTEIRIÇO DO MERCOSUL**

A importância de pensar em uma alternativa para a cooperação, se faz necessário. O enfoque na cooperação horizontal (Sul-Sul) tende a construir o desenvolvimento mais participativo das propostas das políticas públicas, das ideias, das necessidades e dos objetivos das partes envolvidas. Nesta alternativa, os parceiros da cooperação, passam a participar das definições programáticas da ajuda recebida, potencializando a discussão entre a ajuda recebida e a necessidade local (Buss e Ferreira, 2012).

Neste sentido, como já apresentado, a cooperação descentralizada se mostra como uma importante ferramenta para o desenvolvimento de estratégias e soluções de parceria

entre entidades subnacionais, sobretudo, os pertencentes ao processo de integração mercosulino e situados no ambiente fronteiriço. Desta maneira, para melhor visualizar a cooperação descentralizada, ainda que tímida, apresentamos os seguintes programas:

**a) Programa Fronteiras Abertas**

Programa financiado pelo Ministério de Assuntos Exteriores italiano (Cooperação Italiana para o Desenvolvimento) e regiões italianas, promovido pelo *Centro Studi di Politica Internazionale* – CeSPI/Itália e pelo Instituto Ítalo Latino-Americano -IILA, tem como objetivo construir uma rede inter-regional (EU-AL) e latino-americana de integração transfronteiriça através do fortalecimento dos governos intermediários.

A Rede apoia não só a troca de experiências e cooperação técnica entre a Europa e a América Latina, mas também a troca de metodologias e boas práticas entre as regiões da América Latina (Sul-Sul), revelando experiências diferentes. Por outro lado, a construção da rede está baseada em uma colaboração entre regiões italianas no domínio da cooperação descentralizada com a América Latina.

A região fronteiriça entre Argentina, Paraguai e Brasil foi a contemplada pelo programa para atender ao Mercosul, onde compreende vários atores locais (sociedade civil, governos subnacionais, redes intermunicipais, universidades, etc.). O programa teve início no ano de 2008, estendendo atividades até meados de 2011, desenvolvendo ações nas cidades-gêmeas das regiões fronteiriças.

Dentre as atividades desenvolvidas encontram-se a criação de uma página na internet<sup>15</sup>, cursos on-line sobre cooperação transfronteiriça, documentos de trabalho, consultoria para elaboração de projetos internacionais e a criação de uma rede de institutos e pesquisadores sobre estudos fronteiriços.

**b) Governança Fronteiriça: Fortalecimento das capacidades dos governos subnacionais do Mercosul**

A proposta do programa é capacitar os agentes públicos locais, de cinco arcos de fronteira do bloco (Argentina-Uruguai; Uruguai-Brasil; Brasil-Paraguai; Paraguai – Argentina; Argentina – Brasil), nas sedes das cidades-gêmeas, visando à elaboração de projetos binacionais de captação de financiamentos juntos aos Organismos Internacionais e regionais, como por exemplo, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul - FOCEM.

O projeto tem por objetivo a construção do diálogo entre as localidades fronteiriças, além de envolver em sua proposta a interação entre dez universidades do Mercosul como

---

<sup>15</sup><http://www.fronterasabiertas.org/>

executoras do projeto<sup>16</sup>, exercendo o papel de centros de formação para aproximadamente cento e cinquenta gestores locais.

O programa está amparado em uma ação de cooperação que envolve o FCCR como parte proponente e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) como financiadora, mediante um memorando de entendimento firmado entre a agência e o Mercosul no ano de 2008, inserido na linha de trabalho “Desenvolvimento Local, Rural e Fronteiriço” do programa Mercosul-AECID.<sup>17</sup>

Mesmo lançado oficialmente<sup>18</sup>, no dia 31 de outubro de 2012, o programa ainda não iniciou suas atividades no campo, contudo, já conta com toda a estrutura desenvolvida e aportes de recursos em andamento.

Em ambos os casos relatados, ainda é forte a presença de instituições europeias na promoção da cooperação descentralizada na região, por mais que o governo brasileiro<sup>19</sup> (via Subchefia de Assuntos Federativos – Secretaria de Relações Institucionais) tenha estimulado seus entes federados na promoção desta modalidade de cooperação. Porém nota-se a ausência de uma sociedade civil articulada nesta proposta, onde as organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, institutos de pesquisa e setor privado empresarial, poderiam assumir um papel mais relevante no estabelecimento das propostas e ações de cooperação descentralizada (SALOMÓN, 2012)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mesmo com o desenho constitucional de competência no que tange às relações internacionais, obedecendo o aspecto jurídico interno de cada Estado, a experiência

---

<sup>16</sup> Universidades envolvidas no “Governança Fronteiriça”: Brasil: Universidade Federal de Pelotas (proponente); Universidade Federal da Grande Dourados; Universidade Federal do Pampa; Argentina: Universidad Nacional de Formosa; Universidad Nacional del Nordeste; Universidade del Concepción del Uruguay; Paraguai: Universidad Nacional de Itapúa; Universidad Nacional del Este; Uruguai: Universidad de la República; Universidad Católica del Uruguay.

<sup>17</sup> O programa MERCOSUL-AECID tem como objetivo o apoio às instituições do bloco, com a finalidade de elaborar e executar políticas públicas e ações em setores estratégicos do processo de integração regional com participação da sociedade civil. Contém 6 linhas de trabalho, a saber: Formação de capacidades e fortalecimento institucional; Gênero; Meio Ambiente; Integração Produtiva; Desenvolvimento Local, Rural e Fronteiriço e Saúde. Vide MERCOSUL/GMC/Res. N.º 17/08.

<sup>18</sup> Vide: [http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2012/10/projeto-de-governanca-fronteiriça-do-mercossul-e-lancado-em-porto-alegre](http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/10/projeto-de-governanca-fronteiriça-do-mercossul-e-lancado-em-porto-alegre)

<sup>19</sup> Ressalta-se o empenho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República em promover o Projeto de Pesquisa intitulado “Mercosul e Regiões de Fronteira”, em desenvolvimento desde maio de 2012, tendo como principal objetivo analisar e apresentar os impactos sobre as regiões de fronteira oriundas do processo de integração do Brasil com Argentina, Paraguai e Uruguai, bem como das particularidades destas regiões e das medidas de governo que as têm como objeto, de forma a contribuir com a formulação de políticas públicas de integração e articulação destes espaços. O projeto conta com equipe técnica composta por coordenadores da FEE-RS; SEMAC-MS; IPARDES e UFMS.

empírica revela outra realidade: iniciativas por parte das entidades subnacionais são cada vez mais frequentes no âmbito internacional e essas, por sua vez se deparam com a oportunidade de assumirem novos papéis e novas responsabilidades, criando estratégias de inserção internacional, aumentando a necessidade de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional, “fundamentalmente porque a política externa e suas agendas de cooperação internacional para o desenvolvimento estão cada vez mais conectadas às demais políticas públicas.”(MILANI, 2012, p. 220)

Neste sentido, como instrumento facilitador do processo de integração regional e de importante inserção política, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) se apresenta na missão de estimular o diálogo e a cooperação entre as unidades subnacionais dos Estados Parte do bloco.

Através do FCCR, é cada vez maior a inserção das entidades subnacionais nas ações de cooperação dentro do Mercosul, participando em ações do FOCEM, programas de cooperação (Programa Mercosul-AECID) e de ações bilaterais promovidas pelos Estados Parte através de suas políticas públicas internas que apontam a região de fronteira como um campo de ação governamental.

Inseridos nessas atividades, as entidades subnacionais tem a oportunidade de construir mecanismos mais sólidos de capacidade de coordenação de suas atividades de cooperação descentralizada e sua inserção internacional pode apresentar ganhos efetivos, como a concretização de parcerias estratégicas para o desenvolvimento local, novos negócios, projetos de cooperação ou até mesmo, ações coordenadas nos espaços de fronteira.

Entretanto, ao apontar a necessidade de reativação grupo de trabalho sobre integração fronteiriça, observando<sup>20</sup> o plano de ação do FCCR para os próximos anos, fica evidente que o tema necessita ser trabalhado com mais dedicação. Seja no ambiente do foro consultivo ou GMC a necessidade de discussão permanente dos assuntos que envolvem a vida do processo de integração na fronteira, não podem perder importância na ordem do dia do processo decisório, tampouco, o tema fronteira pode ser vencido pelas

---

<sup>20</sup> Dentro da discussão do FCCR, em seu plano de ação para os anos 2013-2014, aprovado pela DEC 54/12 do CMC, foram apontados as seguintes diretrizes para a área da integração fronteiriça: a) Articular ações de cooperação entre os atores subnacionais e locais na fronteira; b) Apoiar o desenvolvimento e delegação de fronteiras e incentivar a sua respectiva implementação; c) Reativar o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça; d) Definir agenda estratégica do FOCEM para áreas de fronteira; e) Acompanhar e avaliar o projeto de cooperação “Governança Fronteiriça” com a AECID; f) Criar oportunidades para o desenvolvimento integrado de políticas públicas para as comunidades tradicionais e afrodescendentes nas áreas de fronteira.

dificuldades políticas ou institucionais que o Mercosul apresentou no ano de 2012, desde a suspensão do Paraguai da condição de membro pleno.

A proposição lançada no trabalho, acerca dos princípios que orientam a cooperação fronteiriça no Mercosul, orientam para este sentido. As relações fronteiriças tendem a construir sua própria dinâmica, onde as cidades, estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Parte, constroem laços de proximidade, reciprocidade, promovendo um maior nível de interdependência com outros espaços sociais e políticos.

## REFERÊNCIAS

- BACKHEUSER, E. Teoria das Fronteiras: curso de geopolítica geral e do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.
- BENTO, Fábio Régio. Fronteiras, significado e valor – A partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. *Revista Conjuntura Austral*, vol. 3, n.º 12. Jun-jul 2012, p. 43-60.
- BUENO, Ironildes. *Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA*. Brasília. UNB, 2010. (Tese de Doutorado).
- BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- CERVO, A. *Relações internacionais na América Latina: Velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Fronteiras em Debate. I Encontro dos Municípios de Fronteira (Relatório Final)*. Brasília: CNM, 2008.
- \_\_\_\_\_. Confederação Nacional dos Municípios. *Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil*. Brasília: CNM, 2009.
- CORGANO, Noé Prieto. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.
- COUTINHO, Marcelo; RIBEIRO HOFFMANN, Andréia; KFURI, Regina. *Raio-X da Integração Regional. Estudos e Cenários*, Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10\\_papeislegislativos\\_PL\\_n\\_6\\_out\\_2007.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_papeislegislativos_PL_n_6_out_2007.pdf)>. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.
- DESSOTTI, Fabiana Rita. *Cooperação Descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local*. 5º Colloque de l'IFBAE – Grenoble, 2009, p. 1-19.
- DUCHACEK, Ivo. *Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations*. In: SOLDATOS, Panayotes; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.
- FRY, Earl H. "The US State and Foreign Economic Policy: Federalism in the 'New Order'". In: GOCKING, Brian (ed.), *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press, 1993, p. 122-139.
- FURTADO, Renata. As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. *Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1*, p. 371-381, jan./jun. 2011

\_\_\_\_\_. As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriço no âmbito do Mercosul. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 245-256

\_\_\_\_\_. *Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte*. Curitiba: CRV, 2013.

GAMBINI, Priscila Truviz Hottz. Rede Mercocidades: paradiplomacia de cidades no MERCOSUL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*. Vol. 2, Belo Horizonte, 2008, CEDIN, p. 1-32.

GANSTER, P. et. Al. (orgs). *Border and border regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University and Institute for Regional studies of the California, 1997.

HAAS, Ernest. *The study of regional integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. *International Organization*, Cambridge University Press, v.24, n.4, 1970, p. 607-646.

\_\_\_\_\_. *Beyond the Nation-State*, Standford, CA: Standford University Press, 1964.

HARTSHORNE, R. Suggestions on the terminology of political boundaries (abstract). In: Association of American Geographers. *Annals*. n. 26, 1, p. 56-57, 1936.

HATTORI, Tomohisa. The moral politics of foreignaid. *Review of International Studies*. Vol. 29. Issue 02. 2003. p. 229-247.

KEOHANE, Robert O. e NYE JR.; Joseph S. *Power and Interdependence*. Boston, Scott, Foresman. 1989.

KORNEGAY, Francis. South Africa and emerging powers. In: *South African Foreign Policy Review – Vol. 1*, p. 198-214, Pretória: IDG/ Africa Institute of South Africa, 2012.

KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY. Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p. 161-188.

LECOURS, André. *When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism*, Conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives. Queens University, Kingston, 2002. Disponível em: <<http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/lecours.pdf>>

Acessado em: 08 de fevereiro de 2014.

LYDE, L. W. *Some frontiers os tomorrow: na aspiration for Europe*. London: A e C Black, 1915.

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

MACHADO, Lia Osório. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira /Ministério da Integração Nacional*. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso*, Piracicaba, v.13, n. 31, p. 47-68, 2002.

\_\_\_\_\_, Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY. Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP, FAPESP, 2005. p.131-160.

MARTINEZ, Ignácio; SANAHUJA, José Antonio. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: \_\_\_\_\_. *Sociologia e Antropologia*. V.II. São Paulo: Edusp, 1974.

- MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 37, n. 2, pp. 256-272, 2012.
- \_\_\_\_\_. From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape. London: Zed Books, 2012 b.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Vol. 35. n.º1, 2013. p. 11-41.
- MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. *Brazilian Administration Review*. BAR, Curitiba, v.8, n.1, art. 2, pp. 21-36, Jan./Mar. 2011.
- MITRANY, David. A. *A working peace system*. Chigago: Quadrangle Books, 1966.
- NOLTE, Detlef. Regional powers and regional governance. GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. (Orgs.) *Regional Powers and Regional Orders*. New York: Routledge, 2011.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org) *Território sem limites: estudos sobre fronteira*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p.377- 408.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PINO, Bruno Ayllón. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, jan. 206. p. 5-23.
- \_\_\_\_\_. Transformações Globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249. Maio/Ago. 2012.
- RAFFESTIN, C. Autour de la fonction sociale de la frontière. *Espaces et Sociétés*, p. 70-71, 1993.
- RHI-SAUSI, José; Oddone, Nahuel. Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009. p. 33-107.
- \_\_\_\_\_. A cooperação transfronteira entre as unidades subnacionais do Mercosul. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 227-244.
- ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 403-440.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Marco Jurídico para a Cooperação Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro*. Frente Nacional dos Prefeitos, São Paulo, 2011.
- SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? *Revista Mural Internacional*. Ano III, n.º 2, Dezembro de 2012, p. 9-15.
- \_\_\_\_\_. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 269-299.
- SARAIVA, Miriam Gomes. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto. Análise de Conjuntura OPISA*, n.º 7, 2010. IESP/UERJ.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.



SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. Federalism and International Relations. The role of subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades.

TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 257-278.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.

\_\_\_\_\_; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Org). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: Ed.Unesp; EDUC; Fapesp, 2005.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector. Mudanças na direção de uma globalização multidimensional complexa. ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, II Encontro Nacional da ABCP, 28-31 de julho de 2002, UFF, Niterói.