



A PARADIPLOMACIA TRANSFRONTEIRIÇA: REALIDADE E PERSPECTIVAS DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL – BOLÍVIA E BRASIL – PARAGUAI

ELA RAINNE FEITOZA NASCIMENTO¹

RESUMO

A paradiplomacia é um fenômeno recorrente nas relações internacionais contemporâneas. Em especial, a paradiplomacia transfronteiriça - desenvolvida entre governos subnacionais mediante relações de cooperação entre as localidades vizinhas - é utilizada para a tratativa de problemas comuns ou impulsionamento das potencialidades locais. Posto isso, este artigo tem como objetivo discutir a realidade contemporânea e perspectivas para as atividades de paradiplomacia nas regiões de fronteira entre Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Bolívia) – Corumbá (Brasil) e Ponta Porã (Brasil) – Pedro Juan Caballero (Paraguai). A investigação é de caráter documental, bibliográfico e qualitativo (neste pormenor, suportada, sobretudo, por pesquisa de campo). Para tanto, discutem-se as peculiaridades da paradiplomacia realizada nessas fronteiras, com atenção ao processo de fronteirização que tem impactado significativamente a dinâmica desses territórios. Conclusivamente, são sugeridas recomendações para o fortalecimento das atividades de paradiplomacia, com atenção à dinâmica operante em cada uma desses territórios.

Palavras-Chave: Paradiplomacia. Fronteira. Paradiplomacia Transfronteiriça.

THE TRANSFRONTIER PARADIPLOMACY: REALITY AND PERSPECTIVES OF RELATIONS BETWEEN BRASIL – BOLIVIA AND BRASIL – PARAGUAY

ABSTRACT

Paradiplomacy is a recurrent phenomenon in contemporary international relations. Specially, the cross-border paradiplomacy - developed through the cooperation between neighboring localities, is used to the dealings of common problems or for the boosting of local capabilities. Having said that, this article aims at discussing the contemporary reality and prospects for the activities of paradiplomacy in the border areas between Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Bolivia) - Corumbá (Brasil) and Ponta Porã (Brasil) - Pedro Juan Caballero (Paraguay). The investigation has a documentary, literary and qualitative character (this last detail, supported mainly by field research). Therefore, peculiarities of paradiplomacy held at these borders are discussed, with attention being given to the bordering process that has greatly impacted the dynamics of these territories. Finally, recommendations for strengthening paradiplomacy activities in border territories are suggested, paying attention to the operating dynamics in each of these regions.

Keywords: Paradiplomacy. Frontier. Transborder Paradiplomacy.

1. 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

¹ Acadêmica do Programa de Mestrado em Estudos Fronteiriços Universidade Federal do Mato Grosso do Sul/ UFMS. E-mail: rainne_1000@hotmail.com.

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.

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 (RIBEIRO, 2009) (SASSEN, 2005). Nesse sentido, a chamada 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.

Em se tratando da importância da paradiplomacia transfronteiriça, pode-se afirmar que por constituir núcleo(s) menor(es) de decisão, há maior efetividade e agilidade nos processos de concretização das políticas (ODONNE; VÁZQUEZ, 2015a); além de viabilizar a comunicação entre as instâncias subnacionais já que compreendem articulações de “políticas de baixo”, contemplando interesses locais que dificilmente seriam articulados pelas linhas da política externa nacional. E ainda, as atividades de paradiplomacia envolvem relações de cooperação horizontal que instigam um engajamento de seus atores locais, entendidos como promotores do desenvolvimento dos territórios e, sobretudo, 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.

Nesse sentido, o estudo tem objetivo de discutir as peculiaridades da paradiplomacia realizada na fronteira, com atenção à dinâmica operante em cada uma das seguintes regiões: Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Bolívia) – Corumbá (Brasil) e Ponta Porã (Brasil) – Pedro Juan Caballero (Paraguai). Por último,

são feitos breves apontamentos em forma de recomendações para perspectivas de aprofundamento das relações de paradiplomacia transfronteiriça nos dois territórios fronteiriços em foco.

A pesquisa é de caráter documental e bibliográfica, suportada por pesquisa de campo realizada mediante conversas informais (com análise qualitativa destas informações) de agentes que promovem iniciativas de cooperação na fronteira e são representantes de departamentos públicos, instituições privadas e do comércio local nas regiões estudadas.

O desafio é pensar de que forma as práticas paradiplomáticas pontuais desenvolvidas nessas fronteiras podem caminhar no sentido de aprofundarem suas relações de paradiplomacia transfronteiriça. Isto é, refletir a respeito de uma perspectiva de 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).

2. A Paradiplomacia nas Relações Internacionais: Conceito, Características e Desdobramentos

O termo paradiplomacia foi empregado, pela primeira vez, pelo basco Panayotis Soldatos (2001) para discutir a respeito das atividades internacionais realizadas pelos entes subnacionais de diferentes Estados. Duchacek (2001) 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 privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais (CORNAGO PRIETO, 2004, p. 251).

Apesar da paradiplomacia possuir, em grande parte, objetivos econômicos², os entes não-centrais

² Bons exemplos são os investimentos realizados na infraestrutura para a criação do corredor que liga os centros de Quebec e Nova York para intensificar suas relações comerciais. Além das

relações comerciais entre Quebec e Paris realizadas desde 1889 (DUCHACEK, 2001).

(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.

Quando realizada nos territórios fronteiriços, a paradiplomacia adquire características e fins peculiares dessas regiões constituindo-se como um recurso bastante viável a ser utilizado para solucionar/amenizar problemas ou impulsionar capacidades numa perspectiva de atuação internacional. A esse respeito, Duchacek (2001) discute a paradiplomacia transfronteiriça – *transborder regional Paradiplomacy* – que 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 defense; sewage; prevention of natural disasters, such as fires in border forests or twins cities, and flooding; various border 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 inter-sovereign national boundaries (DUCHACEK, 2001, p.20)³.

³ 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

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 neighborhood 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)⁴.

Portanto, é mister considerar que sobre as fronteiras incide um comportamento transversal, versátil, poroso, com deslizamentos, cuja relação com o “outro” é tanto de alteridade quanto de acolhimento, como será visto adiante.

3. A Conjuntura Operante nas Relações de Cooperação entre Ponta Porã - Pedro Juan Caballero e Corumbá – Puerto Quijarro e Puerto Suárez

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

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).

⁴ Seria errôneo, certamente, automaticamente creditar qualquer vizinhança com harmonia inerente: a proximidade entre indivíduos, regiões, e nações em alguns momentos estimula confiança e cooperação, mas noutros, desconfiança e competição (DUCHACEK, 2001, p.22) (TRADUÇÃO LIVRE).

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 posição 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 Estados Unidos da América, 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 Corumbá⁵ com Puerto Quijarro – enfraquecendo um conjunto de outras cidades fronteiriças. Uma espécie de *rebordering* (fechamento) vem se fortalecendo e re-verberando 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, descompasso ético, 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 Km – 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 (ROCHFORT, 2002, p. 18)⁶.

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 responde pela 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 US\$ 100 milhões/mês (sem considerar as importações de gás realizadas pelo lado brasileiro) (FREITAS, 2013). 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

⁵ O 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).

⁶ No 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 (Rocheftort, 2002, p. 18) (TRADIÇÃO LIVRE).

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 conectam 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 pedrojuaninos. 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 Cannabis⁷ 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 transfronteiriça. 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 conjuntural⁸.

⁷ Produção maior entre os Departamentos de Canindeyu e Amambay, ambos na fronteira com Mato Grosso do Sul.

⁸ Enquanto a conjuntura eventualmente interfere no cotidiano não fronteiriço, na fronteira seu impacto é imediato; confere Pébayle (1994) que esta lógica conjuntural (câmbio, acordos

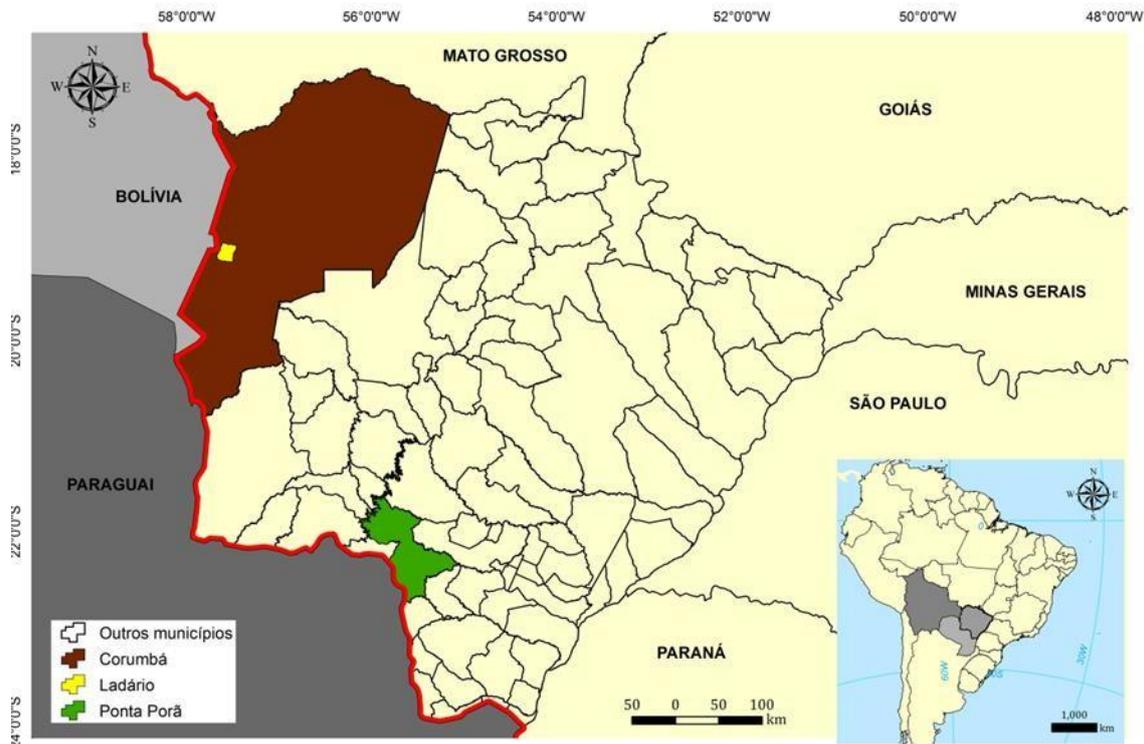


Figura 1. Mapa de localização da fronteira entre o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil), Bolívia e Paraguai.
 Fonte: Laboratório de Geografia/UFMS (Elaboração: Elias Rodrigues da Cunha, 2016)

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 condição⁹.

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 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

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.

⁹ 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).

Fronteira Limpa¹⁰; o “Projeto Revitalização da Linha Internacional”¹¹. E mais: o Programa de Preservação das Águas Internacionais do Rio Apa¹²; as negociações para constituição de acordos de segurança sanitária¹³ entre o estado de Mato Grosso do Sul (Brasil) e o departamento de Santa Cruz de La Sierra (Bolívia); a realização de cerimônias não-protocolares¹⁴ entre Corumbá (Brasil), Ladário (Brasil) e Puerto Suárez (Bolívia), Puerto Quijarro (Bolívia); reuniões entre representantes bolivianos e brasileiros para discussão de assuntos voltados para a cooperação transfronteiriça¹⁵. Além de acordos de cooperação entre as instituições fazendárias (para desembaraço aduaneiro) e pactos estabelecidos entre as forças de segurança e defesa para compartilhamento de informações e ações programadas, entre outras¹⁶.

Ainda, dois fatos interessantes, embora pontuais, devem ser lembrados. Primeiro, a realização de uma espécie de consórcio nos anos 2000 entre as prefeituras de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, 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 assumam uma dinâmica própria que foge aos moldes de seus governos centrais.

Sem dúvida, existem ainda muitos obstáculos desafiadores ao avanço das práticas paradiplomáticas nas duas regiões de fronteira em foco: 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 longo prazo, ou seja, os intentos paradiplomáticos, em geral, possuem “fôlego curto”, dimensões restritas e aplicabilidade condicionada¹⁷. 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

¹⁰ Entre 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.

¹¹ Projeto 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 casilleiros na linha que divide as duas cidades.

¹² Projeto firmado entre Gobernación del Departamento de Amambay e a Prefeitura de Ponta Porã, também financiado pela União Europeia, que visou criar mecanismos de preservação e criar formas alternativas de utilização de suas potencialidades para população ribeirinha (OLIVEIRA, 2012).

¹³ O 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.

¹⁴ As festividades populares compartilhadas pela população e autoridades locais de ambos os lados da fronteira (aniversário das cidades, carnaval, Dia da Independência dos Estados, etc.)

¹⁵ As 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, tráfego e tráfico de pessoas, narcotráfico) e controle migratório

¹⁶ Cabe 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)

¹⁷ As cooperações paradiplomáticas, no geral, se dão mediante assunto específico, pontual e em condições extremamente pragmáticas.

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 desenvolvidas. Isso contribui para que as ações continuem sem objetivos de cooperação bem definidos com propósito de que se avance no aprofundamento das relações transfronteiriças.

4. Recomendações para as Relações Paradiplomáticas entre Ponta Porã (Brasil) - Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Corumbá (Brasil) – Puerto Quijarro/Puerto Suárez (Bolívia)

Recomendam-se, a seguir, algumas ações para o aprofundamento das relações de cooperação transfronteiriça por meio da paradiplomacia nos territórios fronteiriços que são foco deste estudo:

- i. Incentivo ao desenvolvimento das capacidades locais, a começar pelos governos subnacionais. Como dito, 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) podem ser envolvidos em vista de possuírem competências diferentes, mas responsabilidades complementares quanto ao desenvolvimento da localidade. O objetivo é criar estímulos para um despertar desses atores tão estratégicos para a fronteira.
- ii. A criação de estruturas institucionais especializadas em assuntos internacionais. O Brasil possui cidades com estruturas especializadas em assuntos internacionais (RIBEIRO, 2009) - 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 dessas duas regiões de fronteira 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 municipalidades¹⁸. 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.

- iii. 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.
- iv. Criação de mecanismos de mensuração (ODONNE; VÁZQUEZ, 2015b). Para tanto, esses instrumentos devem ser acompanhados de objetivos, metas, indicadores, resultados socioeconômicos esperados de forma bastante clara e objetiva.
- v. Conhecimento aplicado. A inclusão da iniciativa privada, universidades, organização da sociedade civil, governos locais que possuam

¹⁸ No Brasil são denominados municípios; na Bolívia, Seções Municipais e no Paraguai, Distritos.

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.

- vi. Manutenção das redes de comunicação. A informação por si só não é capaz de estimular o desenvolvimento dos territórios, mas a comunicação entre os atores (BOISIER, 2001) pode gerar um conhecimento integrado capaz de atender às demandas locais.
- vii. Conformação de um espaço permanente de articulação para conversão de alianças práticas em alianças estratégicas. 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.
- viii. A criação de agenda(s) específica(s) de acordo com a identificação dos interesses. Segundo Odonne e Vásquez (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.
- ix. Desenvolvimento de ações específicas para cada região de fronteira em foco neste estudo. Na conurbação Ponta Porã - Pedro Juan Caballero, o processo de fronteiraização 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 fronteiraização menos consolidado, possui mais campo para dinamismo do que a fronteira Paraguai-Brasil. 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 socioestruturais 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 boliviana¹⁹ têm sustentado uma redução dos custos com a mão de obra, habitação, serviços, etc. na localidade, significando, em vários sentidos, manutenção dos fluxos de investimentos no lado boliviano.

5. Considerações Finais

É sob o lume do processo de fronteiraização 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 fronteiraização, 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. 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 nas duas regiões de fronteira. Tal fato trouxe impactos sobre a paisagem daquela fronteira com o

¹⁹ De 2007 a 2015, a expansão anual média do PIB no país foi superior a 5%, com baixa inflação e com políticas sociais

suscitando forte distribuição de renda, atraindo investimentos estrangeiros e produção de riqueza.

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 paraguaia²⁰.

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 asentada: 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, portanto, 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. Tal constatação evidencia que 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).

6. Referências Bibliográficas

BOISIER, S. 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. 2001. 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.

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.

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

FREITAS, E. P. **Território, poder e biocombustíveis**: as ações do Estado brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-16082013-125028/pt-br.php>. Acesso em: 14 out. 2016.

²⁰ Segundo 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.

- 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/cen-docbib/con4_uibd.nsf/2BC8CB5CFEE87E2505257E1F007497CC/\\$FILE/1_pdfsam_DESARROLLO_LOCAL_Y_DESCENTRALIZACION_EN_AMERICA_LATINA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cen-docbib/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.
- MARTÍNEZ, O. J. The dynamics of border interaction. In : SCHOFIELD, C. H. **Global boundaries. World boundaries**. London/NY. v.1, 1994.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- ROCHFORT, 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.re-dalyc.org/articulo.oa?id=53050301>>. Acesso em: 28 jun. 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.
- 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.