

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Vitória Daniely Brazeiro Fontella

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE
URUGUAIANA (RS) A PARTIR DO USO DA PARADIPLOMACIA
TRANSFRONTEIRIÇA

Santa Maria, RS
2023

Vitória Daniely Brazeiro Fontella

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE
URUGUAIANA (RS) A PARTIR DO USO DA PARADIPLOMACIA
TRANSFRONTEIRIÇA

Trabalho Final de Graduação, apresentado ao
Curso de Relações Internacionais, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,
RS) como requisito parcial para obtenção do
grau de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Orientador: Prof. Dr. José Renato Ferraz da Silveira

Santa Maria, RS
2023

Vitória Daniely Brazeiro Fontella

**OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE
URUGUAIANA (RS) A PARTIR DO USO DA PARADIPLOMACIA
TRANSFRONTEIRIÇA**

Trabalho Final de Graduação, apresentado ao
Curso de Relações Internacionais, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,
RS) como requisito parcial para obtenção do
grau de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Aprovado em 13 de julho de 2023.

José Renato Ferraz da Silveira, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Joséli Fiorin Gomes, Dr. (UFSM)

Günter Richter Mros, Dr. (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

Dedico este trabalho a Deus, pois Ele é início, meio e fim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois não houve dia em que sua bondade e amor não foram demonstrados em cada detalhe. Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria pela excelência da instituição, aos professores do curso de Relações Internacionais da UFSM que fizeram parte da minha formação, em especial ao professor José Renato, por ter feito parte dela desde as primeiras boas-vindas ao curso e por sua solicitude em me acompanhar nesta reta final. Também agradeço imensamente aos professores Günter Mros e Joséli Fiorin, que fizeram parte do desenvolvimento deste trabalho e por toda atenção para comigo, e sou grata pelo tema principal deste ter ganhado muito mais espaço na grade curricular do curso a partir de suas atuações.

Agradeço a minha mãe, Corina Brazeiro, por sempre ser vento para minhas asas, obrigada por não me deixar desistir, nenhuma palavra pode expressar o tamanho do orgulho de ser sua filha. Agradeço ao meu pai, Plínio Fontella, por aguçar meu senso crítico e pela inquietude com o mundo, que nos leva a querer mudá-lo.

Não menos importante, agradeço a meus amigos, por todo carinho e incentivo ao longo dessa jornada. Aos amigos, que a graduação me trouxe, Brenda, Alisson, Kauê, Felipe, Diulio e Taíse, obrigada por compartilharem comigo das incertezas, mas também do otimismo com a vida sempre. Às amigas Myllena, Bárbara, Bruna, Jéssica, Daniele, obrigada por me ouvirem e sempre se fazerem presentes. Ao grupo de jovens da Primeira I.E.Q. de Santa Maria, que se tornaram minha família durante todos esses anos.

Tu saberás na paisagem
Por quem cantam os cardeais.

RESUMO

OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE URUGUAIANA (RS) A PARTIR DO USO DA PARADIPLOMACIA TRANSFRONTEIRIÇA

AUTORA: Vitória Daniely Brazeiro Fontella
ORIENTADOR: José Renato Ferraz da Silveira

A paradiplomacia é o envolvimento de entes subnacionais nas relações internacionais através de contatos permanentes ou não, e adquire importância na medida em que com a globalização o nível local passou a conviver com dinâmicas antes geograficamente distantes. Inserido nesse contexto, este trabalho apresenta a paradiplomacia como uma ferramenta na busca de desenvolvimento local, tendo como objetivo identificar elementos de fomento para essa prática na cidade de Uruguaiana (RS), localizada na fronteira entre Brasil e Argentina. A metodologia compôs-se de uma análise qualitativa bibliográfica e documental, junto a um estudo de caso exploratório conduzido por entrevistas semiestruturadas com atores do setor público e entidades do setor civil que atuam no Conselho Municipal de Comércio Exterior. A partir disso, constatou-se que a cidade fronteiriça apresenta um perfil endógeno para atividades paradiplomáticas. Porém, também foram identificados desafios quanto à atuação coordenada para com a esfera federal e a necessidade de transição de uma visão de fronteira enquanto espaço de conflito para um espaço de cooperação.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Paradiplomacia transfronteiriça. Fronteira. Cooperação.

ABSTRACT

OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR THE INTERNATIONALIZATION OF URUGUAIANA (RS) THROUGH THE USE OF CROSS-BORDER PARADIPLOMACY

AUTHOR: Vitória Daniely Brazeiro Fontella

ADVISOR: José Renato Ferraz da Silveira

Paradiplomacy is the involvement of subnational entities in international relations through permanent or non-permanent contacts, and it becomes important as globalization has brought previously geographically distant dynamics into the local level. Within this context, this paper presents paradiplomacy as a tool for local development, aiming to identify elements for fostering this practice in the city of Uruguaiana (RS), located on the border between Brazil and Argentina. The methodology consisted of a qualitative bibliographic and documentary analysis, combined with an exploratory case study conducted through semi-structured interviews with actors from the public sector and entities from the civil sector that operate in the Municipal Council of Foreign Trade. As a result, it was found that the border city has an endogenous profile for paradiplomatic activities. However, challenges were also identified regarding coordinated action with the federal sphere and the need to transition from a view of the border as a space of conflict to a space of cooperation.

Keywords: Paradiplomacy. Cross-border paradiplomacy. Border. Cooperation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipologia de paradiplomacia.....	22
Figura 2 – Tipologia de ações paradiplomáticas	23
Figura 3 – Distribuição dos municípios de fronteira por região e estado.....	30
Figura 4 – Mapa de localização de Uruguaiana	37
Figura 5 – Localização de Uruguaiana no Cone Sul	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Ações do governo federal para as fronteiras	31
Quadro 2 – Diretrizes e projetos do eixo I	43
Quadro 3 – Diretrizes e projetos eixo IV	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABTI	Associação Brasileira de Transportadores Internacionais
ACIU	Associação Comercial e Industrial de Uruguaiana
ACP	Ásia, Caribe e Pacífico
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
ARF	Assessoria de Relações Federativas
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira
CIF	Consórcio Intermunicipal de Fronteira
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COMUCEX	Conselho Municipal de Comércio Exterior
ENAFRON	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FRONTUR	Programa Turismo nas Fronteiras
GGIF	Gabinete de Gestão Integrada de Fronteiras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ONG	Organização não governamental
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PEIF	Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
SDAERGS	Sindicato do Despachantes Aduaneiros do Rio Grande do Sul
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMUDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SETUR	Secretaria Municipal de Turismo
SGT	Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça do Mercosul
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
ZPE	Zonas de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SEUS NOVOS ATORES: GOVERNOS SUBNACIONAIS	15
2.1	CAMINHOS ABERTOS À PARADIPLOMACIA NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	17
2.1.1	Origem do conceito, causas e objetivos da paradiplomacia	18
2.2	PARADIPLOMACIA NO BRASIL.....	23
2.3	PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.....	26
2.4	A PARADIPLOMACIA TRANSFRONTEIRIÇA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	28
3	OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DE URUGUAIANA (RS)	37
3.1	BREVE CONTEXTO, LOCALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS	37
3.2	ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE URUGUAIANA (RS) NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E NA PERCEPÇÃO DOS MEMBROS DO COMUCEX.....	40
3.3	OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PARADIPLOMACIA EM URUGUAIANA (RS).....	52
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
	REFERÊNCIAS	55
	ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	62

1 INTRODUÇÃO

Nas relações internacionais, o período pós-Guerra Fria foi marcado por mudanças significativas no sistema internacional, e o fim de um mundo bipolar abriu espaço para novas dinâmicas e atores emergirem no cenário mundial (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Além dos Estados, outras entidades, como organizações não governamentais (ONGs) e entes subnacionais, ganharam destaque. Com isso, fizeram-se necessárias novas abordagens explicativas para os desafios antigos e emergentes das relações internacionais. Embora o fato de a participação de entes subnacionais, como as cidades, nas relações internacionais possa ser debatido, por não ser recente, destaca-se a esfera subnacional, uma vez que as dinâmicas internacionais, antes geograficamente distantes, passaram a influenciar diretamente esses espaços locais em decorrência da globalização.

Diante desse contexto, a participação dos entes subnacionais na esfera internacional, com objetivos mais pragmáticos que se distinguem dos do Estado, em temas como desenvolvimento sustentável, meio ambiente e atração de investimentos, representa uma nova prática (JUNQUEIRA, 2017). Existem diversas variações na terminologia utilizada para descrever esse tipo de engajamento internacional, adotado pelos chamados atores mistos. Uma das terminologias mais amplamente divulgadas é o termo “paradiplomacia”, usado para descrever as relações internacionais dos governos subnacionais (SOLDATOS, 1990).

A prática da paradiplomacia abrange uma ampla gama de assuntos, e as capacidades e características distintas dos atores subnacionais levam a uma variedade de iniciativas paradiplomáticas. Esse leque de iniciativas é um elemento importante na busca dos interesses locais, em um mundo onde os desafios estão em constante crescimento, juntamente com a necessidade de recursos. A paradiplomacia pode ser considerada uma forma de politização da política externa, à qual os interesses locais somam-se (SOLDATOS, 1990).

Considerando a paradiplomacia um recorte dentro das relações internacionais, que aproxima o espaço doméstico ao internacional, a problemática em questão deste trabalho está relacionada ao contexto da cidade de Uruguaiana (RS) localizada na fronteira entre Brasil e Argentina. O objetivo é identificar quais são os elementos de fomento à atuação paradiplomática da cidade a partir da análise da percepção dos atores locais. Os atores locais envolvidos na pesquisa compõem o Conselho Municipal de Comércio Exterior (COMUCEX) vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município, que conta com representantes do setor público e entidades da sociedade civil. Foram esses: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMUDE), Secretaria Municipal de Turismo

(SETUR), Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (ABTI), Associação Comercial e Industrial de Uruguaiana (ACIU) e Sindicato do Despachantes Aduaneiros do Rio Grande do Sul (SDAERGS).

Como relevância desta pesquisa, pode ser apontado, por exemplo, o fato de, no contexto da pandemia de COVID-19, a atuação dos governos subnacionais ter desempenhado um papel essencial e fundamental diante da paralisia do nível federal durante a crise sanitária. A rede de cooperação internacional entre cidades e governos estaduais mostrou-se de extrema relevância, evidenciando a importância dos entes subnacionais em atuar ativamente no âmbito internacional. Um exemplo concreto de prática paradiplomática a nível municipal são os já estabelecidos acordos de cooperação entre cidades, que foram acionados para promover a colaboração técnico-sanitária. Nesse sentido, torna-se evidente que, durante aquele momento crucial em nossa história recente, as relações internacionais ganharam uma dimensão mais localizada. Portanto, uma estrutura institucional que busque proativamente facilitar parcerias internacionais para atender às necessidades locais revela-se de suma importância.

A partir disso foi estabelecido o objetivo desta monografia: identificar os elementos impulsionadores da paradiplomacia e explorar as oportunidades para sua implementação na cidade de Uruguaiana. Além disso, busca-se apresentar a paradiplomacia transfronteiriça como um instrumento estratégico para o desenvolvimento local. Com esta análise, pretende-se destacar a importância de fortalecer e aproveitar as relações internacionais de Uruguaiana, promovendo o engajamento ativo junto a outros atores subnacionais e transfronteiriços como meio de impulsionar o progresso socioeconômico da cidade.

Quanto à metodologia, o trabalho teve enfoque de pesquisa qualitativa com análise bibliográfica e documental. O método escolhido foi o estudo de caso exploratório, para serem obtidas mais informações e conhecimentos a respeito da atuação internacional existente na cidade, bem como das oportunidades. Também foi aplicada uma entrevista semiestruturada com os agentes que compõem o executivo municipal, na representação da SEMUDE, da SETUR e das entidades da sociedade civil participantes do COMUCEX. Além da natureza temática do conselho, tais entidades foram escolhidas por serem atores-chave na identificação do potencial de internacionalização da cidade quanto a *know-how* e *expertise* em âmbito de contatos técnicos também dentro do aparato do Mercosul.

Este estudo é composto de quatro capítulos, incluindo esta introdução e as considerações finais. No segundo capítulo, é realizada uma contextualização e uma identificação dos novos atores nas relações internacionais, com ênfase na conceituação dos atores subnacionais. Além disso, há uma revisão da maneira como a teoria das relações internacionais contribuiu para o

estudo da paradiplomacia, incluindo as obras de Nye, Keohane e Moravcsik, que são referências na literatura da área. A primeira parte também aborda a origem e os conceitos do termo “paradiplomacia”, com contribuições fundamentais de Duchacek, Soldatos e outros teóricos que compõem a comunidade epistêmica da paradiplomacia. Em seguida, é apresentada a paradiplomacia no Brasil, destacando-se o marco da Constituição Federal de 1988 para o federalismo brasileiro, bem como a cooperação descentralizada e a paradiplomacia transfronteiriça.

Já no terceiro capítulo, é feita uma contextualização da cidade de Uruguaiana, abordando fatores históricos, geográficos e econômicos que contribuem para as condições favoráveis à paradiplomacia. Em seguida, é analisado o plano diretor municipal em relação aos aspectos ligados à atuação internacional da cidade e são apresentadas as entrevistas realizadas com os membros do COMUCEX por meio de um questionário com oito perguntas aplicadas. Encerrando esse capítulo, a partir das entrevistas, buscou-se identificar os elementos correspondentes ao que foi discutido na primeira parte do trabalho, mas não se pretendeu esgotar o diagnóstico dos desafios e oportunidades do desenvolvimento de atividades paradiplomáticas pela cidade.

2 AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E SEUS NOVOS ATORES: GOVERNOS SUBNACIONAIS

O final da Guerra Fria é um período marcado por diversas transformações no sistema internacional, que passa a demandar novas reflexões e soluções devido ao aumento de sua complexidade. Junqueira (2017, p. 47) aponta que não só “há o aumento quantitativo dos atores”, com o Estado-nação já não sendo o único ator no sistema internacional, mas também há o aumento “qualitativo de suas ações” como resultado de um processo que se consolida na década de 1990, com a globalização evidenciando novas pautas da agenda internacional.

As relações internacionais, ao fim do século XX, caracterizam-se pela soma entre “soberania estatal e as estruturas múltiplas de autoridades representadas por novos atores e focos de poder” (JUNQUEIRA, 2017, p. 47). Banzatto explica que para Rosenau (1990), há o encontro de um sistema interestatal anárquico, centrado no Estado soberano, com um sistema multicêntrico, caracterizado pela presença de atores *sovereignty-free*¹ (BANZATTO, 2016). Conforme Banzatto (2016), há o deslocamento da autoridade do Estado em duas direções: uma exógena e outra endógena². Hocking (2004) expressa que as relações internacionais passam a ser um campo de “composição mista”³ de atores. Isso porque o Estado soberano não consegue mais responder sozinho às demandas de seu interior e seu exterior (JUNQUEIRA, 2017).

Barbé (1995, p. 117, tradução nossa) conceitua ator internacional como uma “unidade do sistema internacional, seja ela uma entidade, um grupo ou um indivíduo, com habilidade para mobilizar recursos, capacidade para exercer influência sobre seus semelhantes e que goza de relativa autonomia”. Quanto aos chamados novos atores, Vigevani (1999, p. 47-48) pontua o seguinte quanto à relação deles com os Estados nacionais:

Podemos afirmar a existência de novos atores não pelo fato de antes não terem existido entidades semelhantes, nem tampouco pelo fato de nos séculos e nas décadas passados não terem atuado no plano internacional. Esta atuação visava incidir sobre os estados nacionais, agindo na arena internacional por meio deles. Hoje, há articulações epistêmicas que têm conexões com os estados, mas não são diretamente dependentes

¹ “*Sovereignty-free e sovereignty-bound*’ [...] a distinção prioritária entre estes seria o grau em que estão condicionados pela soberania, sendo os atores locais municipais mais livres de soberania do que condicionados, e vice-versa. Os atores condicionados pela soberania são basicamente os governos centrais, que devido às obrigações inerentes ao exercício da soberania, estão obrigados a ocupar-se, em maior ou menor medida, da multiplicidade de questões pertencentes à agenda global e a distribuir seus recursos e energias para abordar essas questões, possuindo assim uma capacidade muito limitada de eleição dos temas da sua agenda de governo” (RIBEIRO, 2009, p. 37).

² A exógena refere-se a coletividades supra ou transnacionais, e a endógena aos atores subnacionais, que passam a garantir a sua autonomia no mundo multicêntrico (BANZATTO, 2016).

³ Categoria média localizada entre atores livres de soberania e os condicionados por soberania (BANZATTO, 2016).

deles [...]. Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determinação de parte dos assuntos internos.

Trata-se de um contexto de deslocamento de autoridade e descentralização, no qual os governos subnacionais, por meio da sua projeção internacional, procuram responder às responsabilidades compartilhadas de desenvolvimento trazidas pela globalização, que tendem a colocar esses atores em uma posição de sensibilidade e vulnerabilidade (BANZATTO, 2016). Para dimensionar a posição do nível local, representado pelos governos subnacionais, no mundo globalizado, é relevante o conceito de globalização de Giddens (1991, p. 60):

A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção inversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e espaço.

Os atores subnacionais representam atores estatais⁴ de composição mista, pois não são categorizados como atores transgovernamentais e não representam o Estado nacional, mas participam do nível internacional ou interagem com temas de abrangência internacional (BUENO, 2010). Nesse sentido, evidencia-se que o Estado soberano já não tem o monopólio das relações internacionais, pois os atores subnacionais também influenciam a sua agenda (VIGEVANI, 1999). Por sua condição mista, em um espectro entre *sovereignty-free* e *sovereignty-bound*, passam a ser interlocutores entre as esferas domésticas, nacionais e internacionais, além da sua própria inserção externa:

O nível subnacional começou a mostrar sinais claros de atuar como um campo de diálogo entre a esfera doméstica – marcada por elites, universidades, sociedades civis, câmaras de comércio, partidos políticos, sindicatos, agências, coletividades territoriais, burocracias (BENKO, 2011; MILNER, 1998) –, a nacional, ou seja, o próprio Estado, e a internacional, caracterizada pelas relações de interdependência entre os diversos atores mencionados anteriormente (JUNQUEIRA, 2017, p. 49).

⁴ “Podem ser representantes tanto do governo (poder Executivo), do parlamento (poder Legislativo) ou da magistratura (poder Judiciário) dos entes constitutivos de um determinado estado nacional (estados, províncias, cantões, regiões, prefeituras, departamentos, Länder, Oblasts, municípios, condados, distritos, etc)” (BUENO, 2010, p. 345).

Esse sistema internacional revitalizado, composto de atores de diversos níveis e de atividades interconectadas que ultrapassam as fronteiras locais (HOBSBAWNS, 2007), começa a necessitar de proposições que possam explicar os impactos políticos e culturais dessa nova configuração. Com isso, as relações internacionais aparecem como “área de conhecimento capaz de responder a essa demanda antes inexistente” (JUNQUEIRA, 2017, p. 49).

2.1 CAMINHOS ABERTOS À PARADIPLOMACIA NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os aportes teóricos de relações internacionais apresentados por Nye e Keohane (1988) para o mundo pós-Guerra Fria foram fundamentais para o “desenvolvimento teórico da projeção internacional desde o componente subnacional ou subestatal” (ODDONE, 2016, p. 48, tradução nossa), ao tratarem da descentralização do poder e da governança para além dos governos centrais (supranacional, nacional e subnacional) (BANZATTO, 2016). A contribuição deles é importante, ainda que, em sua teoria, não tenham sido abordadas diretamente as relações internacionais a partir de atores subnacionais (ODDONE, 2016).

Nye e Keohane (1988) caracterizam a interdependência complexa de acordo com três principais características: 1) existência de múltiplos canais, 2) agenda múltipla e 3) utilidade decrescente da ameaça do uso da força. Com essa caracterização, contribuem para o desenvolvimento da paradiplomacia principalmente no âmbito das duas primeiras características. A primeira envolve a diversidade dos atores, e a segunda engloba a “ausência de hierarquia entre os temas da agenda internacional” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 85), o que colabora para o tratamento de questões de *low politics* (além das de *high politics*), da qual a paradiplomacia ocupa-se usualmente. Além disso, consideram que as fronteiras entre o doméstico e o internacional são difusas e geram processos nos quais a divisão entre interno/externo é de difícil classificação (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Outra contribuição da teoria das relações internacionais para a compreensão da paradiplomacia vem do Intergovernamentalismo Neoliberal, de Moravcsik (1993), que supera a visão neorrealista de Estado como bola de bilhar, ao considerar as pressões internas, além das externas, na construção das preferências nacionais, sendo os objetivos de atuação no cenário internacional moldados internamente (BANZATTO, 2016). Essa teoria corrobora a perspectiva da projeção internacional de governos subnacionais a partir da integração, mesmo que esses não sejam mencionados, ao destacar

[...] a importância dos processos de negociação e barganha entre os atores domésticos que irão determinar a formação das preferências e do interesse nacional com base na análise dos custos e benefícios da integração [...] é possível afirmar que eles também buscam influenciar na formação do interesse nacional perante o processo de integração regional (BANZATTO, 2016, p. 22).

A contribuição do Intergovernamentalismo Neoliberal é mais evidente em decisões tomadas sobre áreas descentralizadas da política, que é onde a paradiplomacia pode responder ao descrito anteriormente (JUNQUEIRA, 2014), porque,

[e]mbora o Estado continue sendo a melhor organização política existente, a sua permeabilização e reformulação argumentadas na perspectiva intergovernamental são vitais para que a inserção internacional das subnacionalidades ganhe peso paradigmático nas relações internacionais (JUNQUEIRA, 2014, p. 82).

A participação dos governos subnacionais em tais processos acontece por meio de barganha e negociação, seja a nível nacional, seja diretamente nas relações internacionais, porque possuem competências político-administrativas (BANZATTO, 2016) e precisam responder ao fator de *responsiveness*⁵ perante suas populações.

2.1.1 Origem do conceito, causas e objetivos da paradiplomacia

O termo “paradiplomacia” começou a ser usado no último quarto do século XX, criado por Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek. Conforme Bueno (2010, p. 24), “foi Panayotis Soldatos o primeiro ‘*scholar*’ a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais (SOLDATOS, 1990)”. Soldatos aponta para o potencial cooperativo da paradiplomacia, mesmo que haja a possibilidade de conflito, quando se tem a noção que se iria de encontro à política externa, exclusiva do Estado soberano. No entanto, para Soldatos (1990), na paradiplomacia há a politização da política externa, o que significa dizer que se somam interesses entre diferentes instâncias governamentais (JUNQUEIRA, 2017). Banzatto expõe que Duchacek (1990) argumenta que a paradiplomacia, ao lidar com responsabilidades econômicas e sociais dos governos subnacionais, está dentro da dimensão política e de diplomacia, ainda que não no sentido estrito de seus termos (BANZATTO, 2016).

⁵ Com o aumento da qualidade da democracia nos países, “o cumprimento das demandas, interesses, expectativas dos cidadãos e cidadãs têm se convertido em uma variável fundamental dos diferentes níveis de governos dos Estados” (ODDONE, 2016, p. 48, tradução nossa).

Para Paquin (2004), a paradiplomacia também não deveria ser encarada pela visão de conflito, como ameaça à condução de política externa do Estado soberano, mas deveria buscar melhor colaboração e coordenação dessas atividades dos atores subnacionais. Isso porque, pelas exigências e pela complexidade da ordem internacional vigente, as atividades internacionais dos governos subnacionais são “inevitáveis, talvez indispensáveis, para atrair investimentos estrangeiros, promover o desenvolvimento econômico” (PAQUIN, 2004, p. 207-208, tradução nossa). Lecours (2008) também ressalta o lado cooperativo das relações paradiplomáticas, em razão da troca de informação constante entre Estados e regiões, sendo “a paradiplomacia um fenômeno do desenvolvimento dos governos regionais nas RI [relações internacionais]” (JUNQUEIRA, 2017, p. 51). Esse fenômeno tem como objetivo a atração de investimentos e a busca por novos mercados; assistência cultural e tecnológica envolvendo a cooperação internacional; e casos de desenvolvimento de questões nacionalistas e identitárias, que nesse caso podem ter um viés para o conflito (JUNQUEIRA, 2017).

Mesmo não havendo consenso entre pesquisadores do tema, o conceito de paradiplomacia ainda é amplamente difundido na literatura acadêmica. Sua conceituação foi aprofundada e reformulada com o tempo, conforme contexto e necessidade. Entre muitas conceituações, a feita por Prieto (2004, p. 251-252) é tida como suficientemente completa e sistematizada:

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

Para Soldatos (1990), a paradiplomacia apresenta caminho multicausal, com três níveis de análise para suas determinantes: externas, nacionais e locais. No nível externo, a globalização é apontada como a principal causa, pois as fronteiras nacionais já não barram a influência externa no interior dos Estados soberanos, promovendo o conceito de “soberania penetrada”⁶ (BANZATTO, 2016). Ao ilustrar a ideia de soberania perfurada, Jakobsen (2004, p. 137-138) explica como as condições locais são afetadas pela globalização:

⁶ Quando as unidades subnacionais estão sujeitas aos fatores externos pela falta de capacidade das fronteiras nacionais em protegê-las (BANZATTO, 2016).

A globalização provocou muitas mudanças que exigem novas posturas dos governantes. A retomada da liberalização do comércio e investimentos e a adoção de “estados mínimos” são bons exemplos [...]. Enquanto a demanda por assistência social cresce, os recursos para assegurá-la diminuem e ao final das contas os municípios são os mais afetados por estas decisões internacionais.

Para Soldatos (1990, p. 50-51, tradução nossa), é importante diferenciar o conceito de determinantes e de condições da paradiplomacia:

As condições favoráveis podem incluir personalidade dos líderes, ingredientes históricos e culturais, clima sociopolítico, posição e recursos geográficos importantes, paradiplomacia de apoio das cidades da unidade federada e legislação que promove, por exemplo, o investimento estrangeiro.

Duchacek (1990) afirma que os objetivos das relações internacionais de governos subnacionais são majoritariamente técnicos, econômicos e políticos e buscados por meio de instrumentos intermésticos – vindos de uma dinâmica constante de relacionamento entre atores do interior do Estado e de fora dele (JUNQUEIRA, 2017). As atividades internacionais dos governos subnacionais são categorizadas em:

- Paradiplomacia global: *links* diretos “entre províncias e governos estrangeiros centrais ou subnacionais com o objetivo de influenciar o comércio em geral, o investimento e outras políticas e ações” (DUCHACEK, 1990, p. 18, tradução nossa);
- Paradiplomacia transfronteiriça: “contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar na natureza de problemas comuns e suas possíveis soluções” (DUCHACEK, 1990, p. 18 tradução nossa);
- Paradiplomacia transregional: “conexões e negociações entre governos não centrais que não são adjacentes (em contraste com a paradiplomacia regional transfronteiriça), mas cujos governos nacionais o são” (DUCHACEK, 1990, p. 18-19, tradução nossa).

Verificam-se diferentes formas de ação dos governos subnacionais para promover seus interesses no nível internacional de maneira a afirmar suas competências (DUCHACEK, 1990, p. 15, tradução nossa):

1. Estabelecimento permanente de escritórios em capitais estrangeiras ou centros de comércio e indústria para representar governos não centrais no exterior – a mais visível e claro sinal do que nós chamamos de “globalização do provincianismo” [...];
2. Viagens bem promovidas e bem divulgadas realizadas por líderes dos governos não centrais [...];
3. Missões profissionais de curto prazo, expedidas para o exterior, por governos estaduais e provinciais;
4. Comércio e investimento mostram a produção

provincial/estadual e o know-how tecnológico [...]; 5. Estabelecimento de zonas de comércio exterior; 6. Participação de representantes de governos não centrais nos trabalhos de conferências internacionais, ou organizações, ou eventos mesmo em representações diplomáticas formais de seus governos nacionais em capitais estrangeiras [...].

Soldatos (1990) faz grande contribuição para o campo ao categorizar as múltiplas dimensões das relações internacionais subnacionais que auxiliam na análise e no entendimento da paradiplomacia quanto a ações e motivações. São as seguintes dimensões, conforme Ribeiro (2009):

a) a dimensão geopolítica e questões de interesse para tratamento:

Diferentemente de Duchacek (1990), Soldatos vai além do sentido geográfico *stricto sensu*. São duas as tipologias oferecidas, a paradiplomacia global e a regional, e a segunda subdivide-se em outras quatro subcategorias (RIBEIRO, 2009):

- Na paradiplomacia global (aqui o termo “global” usado preponderantemente no sentido funcional em detrimento do sentido geográfico), as unidades federadas tratam de questões concernentes ao sistema internacional no seu conjunto, a exemplo de guerra e paz ou liberalização do comércio internacional. O autor indica que esse tipo de fenômeno não é comum, uma vez que unidades federadas usualmente lidam com questões de *low politics* (cultura, educação, cooperação etc.) (RIBEIRO, 2009);
- Na paradiplomacia regional, as questões envolvidas são de relevância regional para as comunidades que atuam, por exemplo, com questões envolvendo relações entre uma província de um país e um estado de um país vizinho. Esse tipo de paradiplomacia poderia ser vista ainda de duas formas: a macrorregional, quando os atores tratam de questões ligadas a comunidades que não são contíguas, a qual pode se tornar politizada, mesmo lidando com questões de *low politics*, e a microrregional, quando as questões tratadas concernem a comunidades geograficamente contíguas, na maioria das vezes gerando mínimas controvérsias e podendo, ainda, ser de dois subtipos (transfronteiriça ou fronteiriça, quando a contiguidade implica em fronteira comum) (RIBEIRO, 2009).

b) a relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo central:

Trata-se de ações cooperativas que possuem coordenação do governo federal e podem ocorrer por meio de “acordos ou de relações institucionais permanentes ou ad hoc, ou ainda desenvolvidas de modo conjunto” (RIBEIRO, 2009, p. 47). Também envolve ações paralelas

ou substitutivas, que podem ocorrer de maneira harmônica e sem a presença do governo federal, ou podem ser conflitantes, fazendo oposição ao governo.

c) o tipo de segmentação das ações internacionais, conforme os diferentes níveis de governo nos quais elas se realizam:

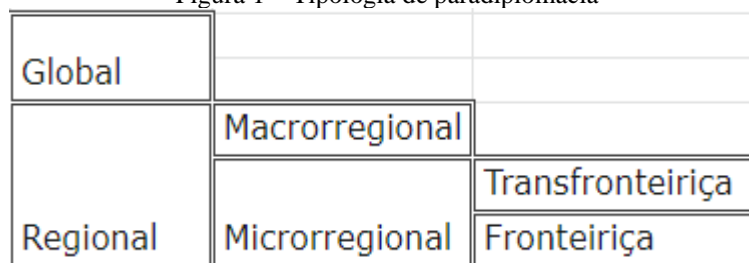
Envolve diferentes níveis de governo (federal, federativo ou municipal), diretamente ativos na área das relações externas e na realização de política externa; e Funcional ou Horizontal (dentro do mesmo nível de governo), acontecendo quando diferentes departamentos e/ou agências de governo estão diretamente envolvidas em assuntos internacionais, devido ao processo de domesticação de política externa, ou seja, do desenvolvimento de políticas externas na área de low politics (MORAIS, 2011, p. 27).

d) o caráter de proatividade da internacionalização, o que produziria duas categorias distintas de cidades:

Tem foco na paradiplomacia das cidades e visa identificar de que forma dá-se a internacionalização dessas, podendo ser de maneira ativa ou passiva. Denomina as cidades que possuem caráter ativo em sua internacionalização como cidades-ator e as de caráter passivo como cidades-espaço.

A figura 1 faz uma representação visual das tipologias de paradiplomacia de Soldatos. Onde o sentido global não é usado em um sentido geográfico, mas quanto às temáticas que se ocupa, já as subdivisões do nível regional, são feitas, considerando questões mais geograficamente localizadas.

Figura 1 – Tipologia de paradiplomacia



Fonte: Soldatos (1990) adaptado de Ribeiro (2009, p.48).

A atuação em nível global requer que o ente subnacional tenha perfil e capacidades distintas, e sua agenda não costuma ser comum aos entes subnacionais. Além disso, há maior possibilidade de atritos com o nível de governo federal, o que é menos comum no nível regional.

Figura 2 – Tipologia de ações paradiplomáticas

Cooperativas	Coordenada (Pelo Governo Federal)	
	Conjugada Unidade subnacional com governo federal	
Paralelas	Harmoniosa	Com monitoramento federal
		sem monitoramento federal
	Fragmentação	

Fonte: Soldatos (1990) adaptado de Ribeiro (2009, p. 48).

A tipologia de ações paradiplomáticas de Soldatos (1990) reforça o quanto o perfil dessas ações tende a ser muito mais de cooperação mesmo quando são paralelos e como essas ações podem ser de interesse até do próprio governo federal, por meio da coordenação.

2.2 PARADIPLOMACIA NO BRASIL

No Brasil, o contexto do desenvolvimento da paradiplomacia, assim como em outros países, foi intensificado na década de 1980, mesmo que ações internacionais por parte de governos subnacionais já pudessem ser observadas desde a República Velha (1889-1930) (MAIA; SARAIVA, 2012). Foi fortalecida pelo cenário global, e também pelo período de redemocratização civil e política do país e o processo de descentralização, que têm como marco a Constituição de 1988. Para Rodrigues (2004), as mobilizações dos governos subnacionais brasileiros estão associadas a fatores internos e externos, e internamente, ao longo dos anos 1990, houve um cenário de endividamento e crise fiscal junto às evidentes desigualdades socioeconômicas entre os membros da federação. As mudanças advindas do sistema internacional com o avanço da globalização foram fonte de oportunidades, mas também de necessidade de maior engajamento da esfera dos governos locais nas relações internacionais.

A promulgação da Constituição Federal de 1998 foi de grande importância para o avanço das relações internacionais dos governos subnacionais brasileiros, por promover a descentralização do poder estatal. Esse foi um dos pontos que estimulou o fenômeno da paradiplomacia, pois países que adotam o federalismo como sistema político acabam por beneficiar essa prática, porque a diplomacia

[...] representa um sistema político, no qual estados fazem um pacto por meio da Constituição, criando uma associação ou aliança – a Federação – que, ao mesmo tempo, preserva a independência de cada estado-membro e promove sua ligação, organizando-o por meio de um governo central. O governo federal representa unidade e centralidade, enquanto os governos estaduais caracterizam diversidade e autonomia (JUNQUEIRA; MARIANO, 2017, p. 2).

Ainda que não seja condição obrigatória, tendo em vista que países que têm sistema político centralizado apresentam inúmeros casos de atividade internacional subnacional, como França e Espanha (JUNQUEIRA, 2017), é no sistema federal, conforme Rabat (2002), que, mesmo a constituição formando um Estado soberano, garante-se também a autonomia aos entes subnacionais que o formam.

A autonomia característica de sistemas federais também acaba por resultar em transferência de competências desde o nível nacional para instâncias subnacionais, o que contribui para a melhoria da capacidade dos governos locais e regionais (ODDONE, 2016). A constituição brasileira estabelece a organização político-administrativa do Brasil como uma federação tripartite, com instâncias federais, estaduais e municipais; o artigo 18 estabelece como membros estatais a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Os três níveis de governo possuem autonomia dentro dos termos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição da República define as atribuições comuns aos entes federados, que são elencadas no artigo 23, passando a União a compartilhar a responsabilidade de desenvolvimento nacional com os demais níveis federativos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Ribeiro (2009) argumenta que a inserção internacional é uma valiosa ferramenta dos governos subnacionais brasileiros para dar resposta a demandas internas, com potencial para diminuir desigualdades regionais e trazer benefícios como um todo ao conjunto da federação. Colabora-se para o

[...] fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório das diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são bem mais compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional (RIBEIRO, 2009, p. 35).

Mesmo que sejam apontados caminhos de coordenação e preservação das diretrizes de política externa, a Constituição Federal ainda apresenta uma lacuna na normatização das atividades paradiplomáticas. As funções referentes ao nível internacional não são encontradas nas atribuições dos entes federados, mas, exclusivamente, são atribuídas à União, conforme o artigo 21: “I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, 1988). Estabelecem-se as seguintes funções ao presidente da República, conforme o artigo 84: “VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Embora haja déficit normativo quanto à paradiplomacia brasileira, sua prática é evidente e respaldada pela autonomia dos entes federados na execução de suas competências, atuando na esfera internacional e mantendo a harmonia com o Governo Federal, ao não agirem sobre matérias de política externa (FONSECA, 2014). Quanto à agenda das relações internacionais dos entes federados, Farias (2000) caracteriza-as como pragmáticas, referindo-se, em suma, a questões de *low politics*⁷, priorizando os objetivos econômicos e também visando a:

[...] projeção de autoridades locais; busca de soluções bilaterais parciais; missões políticas; internacionalização de empresas locais; promoção das dinâmicas migratórias e fluxos turísticos; estímulo ao compartilhamento de serviços; busca de mercados alternativos; solução para problemas ambientais, entre muitas outras das motivações que alimentam a utilização da paradiplomacia como instrumento de atuação localizada (DE OLIVEIRA; DO NASCIMENTO, 2017, p. 26).

Na grande maioria das vezes, as ações dos governos subnacionais brasileiros são cooperativas e complementares ao Governo Federal (PRADO, 2018). Isso se ilustra com aparatos institucionais como a criação, em 2003, da Assessoria Especial de Assuntos

⁷ Políticas elementarmente orientadas para o tema econômico, cultural e social (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Federativos e Parlamentares (AFEPA)⁸, sob égide do Ministério das Relações Exteriores, que tem como objetivo “criar um diálogo entre o Ministério e os governos dos estados-federados e municípios, dando assim mais capilaridade ao processo de formulação de política” (RODRIGUES, 2004, p. 25). Essa ação representa uma tentativa de coordenação por parte do Governo Federal.

Em um panorama da inserção internacional dos governos subnacionais brasileiros, existe grande assimetria entre estes, por múltiplas causas, diferenciando-se também nas determinantes e condições favoráveis à paradiplomacia. Há, interna e externamente, a necessidade de aumento da capacidade de articulação. Para tanto, a existência de redes, associações e entidades representativas é de suma importância, pois são espaços que dão um maior alcance aos governos subnacionais e promovem iniciativas que, sozinhas, não obteriam tanto sucesso ou cujas empreitadas seriam mais dificultosas. Nesse aspecto, quanto aos municípios, entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) têm sido espaço de *network* e de capacitação técnica por meio de seminários, manuais e congressos (RIBEIRO, 2009).

O cenário do engajamento internacional dos governos subnacionais brasileiros aponta como meios de atuação: a captação de recursos, a promoção comercial e econômica e a cooperação internacional, chamando-se atenção para a última como principal na agenda brasileira de paradiplomacia (SALOMÓN, 2012). A cooperação internacional, seja de maneira bilateral, seja de maneira multilateral, é recorrente nas práticas paradiplomáticas dos três níveis da federação, com ações como intercâmbio de melhores práticas, irmanamentos de cidades e presença em redes transnacionais (PRADO, 2015).

2.3 PARADIPLOMACIA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

“Cooperação descentralizada” tem diversos significados, e historicamente possui duas origens. Uma se deu no contexto da cooperação para o desenvolvimento, e outra está ligada à ação internacional dos governos locais nos irmanamentos municipais ocorridos pós-Segunda Guerra (HAFTECK, 2003). A expressão aparece regulamentada pela primeira vez em ações ligadas à cooperação para o desenvolvimento, no âmbito da União Europeia, no cenário da Convenção de Lomé, em negociações ocorridas entre a União Europeia e países ACP (Ásia,

⁸ Foi criada em 2003 a partir da fusão da Assessoria de Relações Federativas (ARF) e da Assessoria de Assuntos Parlamentares (RODRIGUES, 2019). Atualmente a AFEPA consta no quadro organizacional do Ministério das Relações Exteriores como Assessoria Especial de Relações Federativas e com o Congresso Nacional.

Caribe e Pacífico). Entre as inovações vindas dessa convenção está a relevância que passa a se dar para a atuação dos agentes locais dentro da cooperação internacional. Segundo o Regulamento da Comissão Europeia nº 1659/1998, considera-se que a “cooperação descentralizada constitui uma nova abordagem à cooperação para o desenvolvimento, que coloca os agentes no ponto fulcral de implementação, tendo, por conseguinte, o duplo objetivo de orientar as ações e de as tornar viáveis” (COMISSÃO EUROPEIA, 1998). A Comissão Europeia (1998) ainda identifica esses agentes locais como entidades públicas locais, organizações não governamentais, cooperativas, sindicatos, organizações representativas de intervenientes econômicos e sociais, universidades e quaisquer associações não governamentais e fundações independentes susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento.

Essa dimensão da cooperação para o desenvolvimento que coloca luz sobre os atores locais pode ser definida, conforme Bueno (2010, p. 347), como “atividades, ações e programas de intercâmbio e cooperação que se estabeleçam entre – e sob a iniciativa de – atores subnacionais constituintes de dois ou mais diferentes estados nacionais”. Para Rodrigues (2011), é a possibilidade de os entes subnacionais desenvolverem suas atividades internacionais em prol do atendimento de suas competências dentro de escopos bilaterais ou multilaterais. Dessa maneira,

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

É um tipo de arranjo de interação formal ou não que serve como espaço para os atores subnacionais atuarem internacionalmente em contato direto com seus pares ou na cooperação com atores nacionais (SALOMÓN, 2012). Na busca de uma definição comum para a cooperação descentralizada, Hafteck (2003) aponta três características necessárias: (i) os atores principais serem os governos locais, (ii) haver um objetivo abrangente, como o desenvolvimento sustentável, e (iii) a natureza das atividades ser de troca e suporte. A principal inovação da cooperação descentralizada é considerar e estimular as capacidades e a participação local na busca de seus interesses e visão quanto ao objetivo de desenvolvimento (ROMERO, 2004).

Assim, mesmo com certa confusão quanto ao tema, a cooperação descentralizada não é sinônimo de paradiplomacia, mas ambas compartilham de atores semelhantes, pois administrações públicas locais e regionais usam de práticas paradiplomáticas em seus

empreendimentos. Salomón (2012) esclarece que a primeira é um componente da segunda, que abrange outras áreas além da cooperação, como a captação de recursos e *networking* dos entes subnacionais. A razão de a cooperação descentralizada como instrumento paradiplomático ser muito importante é que por meio “desta modalidade [...] 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” (PRADO, 2015, p. 910).

A cooperação descentralizada é relevante, ainda, no âmbito das políticas de desenvolvimento com a participação de agentes locais, porque, por meio dela, acontece intercâmbio de experiências e recursos (DESSOTI, 2009). Pode também ser considerada 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” (PRADO, 2015, p. 62). A cooperação descentralizada, assim como os demais recursos da paradiplomacia, contribui para a agência dos entes subnacionais na busca de seus interesses perante o nacional e o internacional.

2.4 A PARADIPLOMACIA TRANSFRONTEIRIÇA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

A fronteira é vista como parte do território localizado na divisa entre dois Estados e, por isso, é um lugar onde as relações internacionais permeiam o cotidiano. Esse conceito é intrínseco às relações internacionais como disciplina. Mesmo que a ele tenha sido relegado um papel coadjuvante pelos teóricos do campo, o arcabouço de conceitos da disciplina (como Estado, soberania e território) justifica a reflexão sobre suas definições e implicações (SCHERMA, 2014).

Para a geopolítica, a fronteira é tida como a epiderme do Estado, pensado como um organismo vivo, pois é ela que “recebe e transmite em primeira mão, assim, todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao ‘cérebro’ estatal – destinadas ou vindas do exterior” (SCHERMA, 2012, p. 108-109). Nesse espaço de divisa, está um local de transição entre o interno e o externo, “no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados” (SCHERMA, 2012, p. 109). Em uma definição desse espaço, Meira Mattos (1990, p. 34) explica:

[...] os limites entre as nacionalidades se caracterizam por uma faixa de transição onde os valores de cada parte, particularmente a língua, raça, religião, ideologia, costumes e comércio, se interpenetram. Realmente, as faixas fronteiriças, quando habitadas, são

regiões de endosmose cultural, daí a caracterização sociológica do chamado homem fronteiriço. Esta interpenetração se faz natural e pacificamente quando se trata de Estados amigos e é limitada e mesmo proibida quando se trata de Estados rivais. Mas, se a caracterização jurídica da fronteira é a linha, a sua realidade cultural ou administrativa (instalação de postos de controle, alfândegas, elementos de vigilância ou defesa) é a faixa. Por isso, Ratzel justifica sua tese sobre a realidade da faixa e a subjetividade da linha de fronteira.

A legislação brasileira adota o conceito de faixa de fronteira, regulamentado pela Lei nº 6.634/1979 (BRASIL, 1979), pelo Decreto nº 85.064/1980 (BRASIL, 1980) e pelo artigo 20 da Constituição da República de 1988: “§ 2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (BRASIL, 1988). Dada essa definição, é possível observar que no Brasil, ao menos normativamente, as fronteiras encontram-se sob uma abordagem realista das relações internacionais, em que se é dado um tratamento por uma perspectiva de defesa da soberania, e são objeto de políticas públicas, principalmente, de segurança. Também existem abordagens liberais alternam entre uma visão de fronteira como barreira e como corredor de entrada (SCHERMA, 2014). Um conceito que não é restrito a uma visão de espaço limite e de separação é o de Machado (1988, p. 42):

É bastante comum considerar os termos fronteira e limite como sinônimos. Existem, contudo, diferenças essenciais entre eles que escapam ao senso comum. A palavra fronteira implica, historicamente, naquilo 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 em 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.

Losada e Sadeck (2014) pontuam que há, para com as localidades que se situam em espaço de faixa de fronteira, uma dívida histórica, desde o tipo de colonização que esses espaços tiveram até sua marginalidade, nos dias atuais, dos principais centros urbanos desenvolvidos. Mas na verdade consiste em um espaço fundamental para a globalização, onde se encontram oportunidades de negócios⁹ e pode ser feita a promoção da cooperação para aproximação com

⁹ Lícitos e ilícitos.

os países contíguos. Por isso, deve ser encarado como um fator fundamental para o de integração.

O panorama da faixa de fronteira brasileira pode ser observado na distribuição dos municípios por estado (Figura 3), ao longo de seus aproximadamente 16.800 km de extensão, segundo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010).

Figura 3 – Distribuição dos municípios de fronteira por região e estado

Região	Estado	Número de Municípios
Sul	RS	197
	SC	82
	PR	139
Centro-Oeste	MT	28
	MS	44
Norte	RO	27
	AC	22
	AM	21
	AP	8
	RR	15
	PA	5
Total		588

Fonte: Censo IBGE 2010, adaptado de Losada e Sadeck (2014).

Entre esses municípios, constam tanto os lindeiros (o território está situado em linha de fronteira) quanto os não lindeiros (que estão na faixa de fronteira, mas não fazem divisa com outro país). Há uma grande heterogeneidade entre eles quanto a densidade demográfica, ocupação territorial e índices de desenvolvimento.

Seja pela assimetria existente dentro do território nacional, seja por ser considerado um espaço estratégico para a segurança nacional, as localidades fronteiriças enquadram-se dentro de políticas públicas específicas para a faixa de fronteira (Quadro 1). Elaboradas pelo Governo Federal, são diversas ações que variam quanto ao tema e ao âmbito do governo em que se encontram.

Quadro 1 – Ações do governo federal para as fronteiras

Ação	Tema	Âmbito federal
Calha Norte	Implantação de projetos nas áreas de infraestrutura, comunicações, transportes e energia.	Ministério da Defesa e Ministério da Justiça
Plano Estratégico de Desenvolvimento de Fronteiras	Fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão de delitos transfronteiriços.	Órgão de Segurança Pública, da Secretaria da Receita Federal e das Forças Armadas.
Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)	Promoção da articulação dos atores governamentais também nos três níveis de governo, fomento a políticas públicas de fronteira e homogeneização de ações para aperfeiçoar os recursos em segurança pública na fronteira.	Ministério da Justiça.
Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras (GGIFs)	Atuação de modo integrado com a finalidade de prevenir, controlar e reprimir os delitos transfronteiriços.	Secretário de Segurança Pública de cada estado fronteiriço, autoridades federais lotadas nas fronteiras e órgãos municipais de fiscalização.
Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)	Monitoramento de toda faixa de fronteira nacional por meio de sistemas de comunicação, possibilitando resposta imediata por parte das forças armadas diante de algum crime ou alguma ação ilegal naquele espaço geográfico do país.	Exército Brasileiro e outras forças militares (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícias Militares).
Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (PEIF)	Promover o intercâmbio entre professores e estudantes dos países do Mercosul.	Ministério da Educação do Brasil e de outros quatro países do Mercosul.
Saúde nas Fronteiras	Gerenciado pelo Ministério da Saúde, atendimento a alguns municípios que fazem parte da faixa da fronteira. Não está em execução.	Ministério da Saúde.
Programa Turismo nas Fronteiras (FRONTUR)	Ação governamental que tinha por objetivo incrementar o fluxo de turistas entre os países vizinhos, bem como auxiliar a preparação dos estados fronteiriços para os megaeventos de 2014 e 2016. Não há registro de implementação.	Governo Federal.
Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa da Fronteira (CDIF)	Apresentação de planos regionalizados, respeitando as diversidades presentes para cada região fronteiriça, bem como a criação de núcleos regionais estabelecidos nos estados fronteiriços e compostos de representantes dos governos subnacionais e instituições locais, para debater e propor ações específicas para o seu respectivo desenvolvimento.	Coordenação pelo Ministério de Desenvolvimento Regional. É composta dos demais: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Fonte: Elaboração própria com base em Losada e Sadeck (2014).

Em uma breve análise sobre as ações do Governo Federal em matéria de território de fronteira, é possível notar que o eixo de segurança e defesa permeia as iniciativas. É um desafio para os governos subnacionais influenciarem essa agenda federal para fronteira com suas demandas próprias e em temas que toquem diretamente o seu desenvolvimento local. É necessário que seja somada a essas ações a efetiva participação dos governos locais que são alvos dessas ações, considerando em seus planejamentos uma visão de território, conforme Albuquerque (2005), que contemple sua heterogeneidade, seus atores sociais, seu meio ambiente e a existência de (ou o acesso a) recursos estratégicos para o desenvolvimento produtivo e empresarial. Como pontua Krasner (2001) sobre os territórios de fronteira, eles não são meramente um lugar de contenção, são dimensões para o desenvolvimento econômico e de cenários culturais e demonstram uma nova configuração territorial que pende a um nível transnacional.

Um marco a nível nacional, que serve como exemplo de prática de gestão compartilhada, a qual fortalece a capacidade de agência para o desenvolvimento local e regional por meio de iniciativas e políticas públicas desenvolvidas da articulação entre entes federados dos três níveis, é a Lei dos Consórcios Públicos¹⁰ (LOSADA; SADECK, 2014). A definição de consórcio público é feita no Decreto nº 6.017/2007:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

Vaz (1997, p. 1) pontua quanto às diversas possibilidades que a ação consorciada traz aos municípios, podendo se engajar em diversos temas que vão desde “pequenas ações pontuais a programas de longo prazo e intensa influência sobre o destino dos municípios, [...] podem se constituir com menor ou maior pretensão de durabilidade e impacto”. Tal arranjo responde “à necessidade de uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental para a gestão consorciada de atribuições compartilhadas” (LOSADA; SADECK, 2014, p. 48). É uma inovação para o federalismo cooperativo¹¹ e demonstra como o nível regional ganha protagonismo na promoção de desenvolvimento. Dando ênfase às regiões de fronteira, esse modelo de institucionalização de cooperação intergovernamental oferece oportunidades para a

¹⁰ Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005).

¹¹ Trata-se de um modelo de federalismo que “afirma a existência de uma necessária interação entre as esferas de governo [...]. Nesse sentido, o federalismo não significa apenas a afirmação de autonomia entre os entes, mas uma combinação de autonomia (*self rule*) com interdependência (*shared rule*)” (FRANZESE, 2010, p. 21)

mobilização de recursos e a elaboração de políticas públicas do tipo *bottom-up* – seja como um arranjo doméstico, que considere as demandas dos municípios localizados na faixa de fronteira, as quais, inevitavelmente, tocam o nível internacional, aumentando a capacidade de influência desses no nível federal, em questões de política externa que os toquem; seja como um espaço de cooperação descentralizada com os governos subnacionais dos países limítrofes. Isso é ilustrado pelo caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, formado pelos municípios brasileiros de Barracão (Paraná), Bom Jesus (Paraná) e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e pelo município argentino de Bernardo Irigoyen (Província de Misiones).

O CIF é uma experiência de consórcio público inovador, regido pela norma brasileira, que abrange municípios da linha de fronteira entre Brasil e Argentina, por não existir a figura de consórcio transnacional (ANDREATTA, 2016), são membros oficiais apenas os municípios brasileiros, no entanto Bernardo de Irigoyen é considerado membro informal, participando como convidado das reuniões do consórcio. Os municípios brasileiros estão dentro do chamado Arco Sul, que compreende a faixa de fronteira dos estados Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do país. Essa parte da fronteira brasileira caracteriza-se por ser uma região “extremamente afetada pela dinâmica transfronteiriça, decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul” (BRASIL, 2010, p. 19).

O consórcio foi fundado em 2009, com o objetivo promover o desenvolvimento, maximizar oportunidades e realizar ações conjunta em prol da coletividade. Sua função deu-se a partir da articulação dos prefeitos das cidades partes na implementação da proposta de desenvolvimento para região, elaborada no âmbito do Programa LÍDER para o desenvolvimento regional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a partir da identificação de potencialidades socioeconômicas e ambientais (ANDREATTA, 2016). O Estatuto do CIF estabeleceu como suas finalidades em seu capítulo III, artigo 6º:

- I – Gerenciar e executar serviços de construção, conservação e manutenção das vias públicas municipais e de obras públicas;
- II – Elaboração de projetos técnicos de engenharia e topografia;
- III – Prestar assessoramento na elaboração e execução de planos, programas, projetos e/ou serviços relacionados com os setores sociais, econômicos, de infraestrutura, institucionais, notadamente: educação, saúde, trabalho, ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, abastecimento, transporte, comunicação, meio ambiente, aterro sanitário, emprego e renda, qualificação de mão de obra, artesanato, esportes, cultura e segurança;
- IV – Articular os Municípios Consorciados na defesa de seus interesses face às esferas Estaduais e Federal;

V – Conceber, implantar e gerenciar uma central para os Municípios consorciados, mediante a modalidade de licitação do Pregão, adquirir bens e serviços comuns (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE FRONTEIRA, 2010, p. 2).

O consórcio elenca dez tópicos que configuram seu eixo de desenvolvimento, os quais constam em seu caderno de ações integradas. Andreatta (2016) faz uma síntese deles:

1. Produto local: desenvolvimento de projetos a fim de dinamizar a economia, explorando as potencialidades e gerando emprego e renda;
2. Cidadão fronteiriço: apoio com dados e estudos que mostrem a relevância de um acordo entre Brasil e Argentina sobre cidadãos dessa região;
3. Agricultura: melhoria das condições de produção e desenvolvimento de políticas de fortalecimento das atividades;
4. Previdência social: mobilização pela instalação de uma agência do Instituto Nacional de Seguro Social;
5. Urbanismo: reestruturação dos centros urbanos dos municípios e desenvolvimento de sistema de saneamento básico integrado;
6. Habitação: zerar o déficit habitacional com a construção de moradias populares;
7. Educação: instalação de um instituto federal e de uma universidade federal; adoção de escolas bilíngues;
8. Desenvolvimento econômico: desenvolvimento de estudos para viabilidade de extensas rodovias e construção de uma nova aduana integrada;
9. Turismo: construção de parque turístico ambiental de integração e melhoria dos serviços de turismo;
10. Saúde: busca de atendimento integrado à população da área do consórcio e melhoria do transporte de pacientes.

A experiência é apontada como exitosa e eficaz na atração de investimentos e já é uma referência no país e dentro do Mercosul, bem como um exemplo de articulação intergovernamental ao trabalhar em parceria com os governos estaduais e federais em busca de temáticas que levam em consideração as peculiaridades e potencialidades da região (LOSADA; SADECK, 2015). O CIF também apresenta uma governança de fronteira, conforme Rambo (2017), entendida como uma forma de lidar de maneira eficiente com suas demandas e seus problemas comuns e assim colaborar para o desenvolvimento em todos os seus eixos (GOBERNANZA..., 2010). Trata-se de um caso que demonstra como é possível alterar a realidade da região de fronteira de maneira efetiva:

O caso do Consórcio Intermunicipal de Fronteira é um bom exemplo de como a atuação conjunta e articulada envolvendo as localidades fronteiriças de países diferentes, com o apoio de órgãos nacionais e estaduais, pode modificar a realidade e trazer benefícios para a população que habita nessa região (LOSADA; SADECK, 2015, p. 52-53).

Losado e Sadeck (2015) pontuam que a mudança no espaço de fronteira, no sentido de promoção de desenvolvimento, passa por políticas de Estado permanentes para essas localidades que abarquem a cooperação transfronteiriça. Ao se ter em vista que a visão estatal dessa região ainda é permeada por uma concepção realista de segurança e defesa, conforme demonstra o arcabouço jurídico brasileiro, faz-se necessária a efetiva participação dos governos locais. Estes constituem espaços de dinâmicas e demandas muito mais complexas que as securitárias, traduzindo uma região de encontro, as quais carecem de políticas públicas e iniciativas que compreendam essa realidade, assim como a continuidade e a real efetivação dessas políticas, que passam pelo engajamento local.

Isso porque, se por um lado essas regiões encontram-se no “isolamento” devido à sua distância de grandes centros urbanos de desenvolvimento, por outro são também oportunidades de aproximação, ao se superar a visão dessas como lugares hostis. A paradiplomacia tornou-se uma ferramenta adequada para os atores subnacionais fronteiriços, pois esses já possuem um perfil endógeno principalmente por sua capacidade simbólica (ODDONE; SOUZA, 2017). Realizando o recorte geográfico das localidades fronteiriças da América do Sul, considerando-as como espaços de integração, esses entes subnacionais podem encontrar no Mercosul um espaço estratégico para ações paradiplomáticas que cooperem para a governança e o desenvolvimento desse território (ODDONE; SOUZA, 2017).

O Mercosul tem avançado em uma agenda social e econômica, ao longo dos anos 2000, abrindo-se como espaço de cooperação aos governos subnacionais dos Estados-membros. Assim, a paradiplomacia transfronteiriça foi elevada a um recurso-chave para os avanços da integração regional e para os arranjos de governança transfronteiriça, por isso sua difusão e seu desenvolvimento tornam-se um desafio (ODDONE; SOUZA, 2017). O entendimento sobre paradiplomacia transfronteiriça é de que são “contatos transfronteiriços – institucional, formal e, acima de tudo, informal – que são preponderantemente condicionados pela proximidade geográfica e pela resultante similar natureza de problemas comuns e suas possíveis soluções” (SOLDATOS, 1990, p. 18-20, tradução nossa).

Os avanços da paradiplomacia, como formação prática e área de estudo, têm demonstrado, cada vez mais, a importância dos governos locais e regionais no sistema internacional, abrindo espaço para o fortalecimento das capacidades internas através do espaço

global. Dessa forma, é relevante a articulação coletiva para atração de recursos técnicos e financeiros, usando da estratégia de internacionalização dos governos subnacionais em prol da redução de assimetrias internas aos Estados, sendo as fronteiras nacionais espaços nos quais essas assimetrias demonstram-se (ALVAREZ; ODDONE, 2019).

Falcón e Jara (2005) elucidam formas de operação do território rumo ao desenvolvimento local, fatores aos quais a articulação por meio da paradiplomacia pode corresponder: diagnóstico local; estratégia transparente de formulação de um desenvolvimento alcançado por meio de participação compartilhada; institucionalidade local com espírito associativo e capacidade de coordenação dos meios; e entidades que tenham compromisso claros com os princípios democráticos.

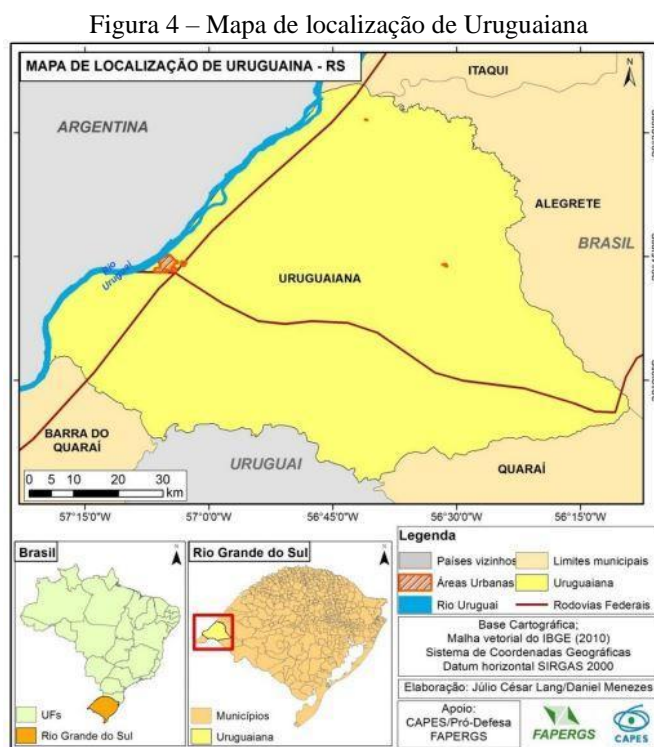
Tudo apresentado até aqui demonstra como é importante a agência das entidades subnacionais, de modo a serem parte ativa do seu processo de desenvolvimento, para que este considere os reais interesses de sua população. Nesse sentido, a paradiplomacia apresenta-se como uma ferramenta útil para alcançar esse objetivo, em uma maior delimitação, para os entes subnacionais que estão na faixa de fronteira, que têm um perfil intrínseco para a utilização desse recurso. A razão disso é que ações de caráter *top-down* desenvolvidas em âmbito federal, sem uma maior coparticipação local, tendem a ser insuficientes na compreensão do espaço de fronteira como locais dinâmicos, com características que extrapolam temas de segurança.

Com isso, no próximo capítulo, deseja-se fazer um diagnóstico da realidade de Uruguaiana (RS) e identificar os desafios que se mostram como oportunidades de uso da paradiplomacia.

3 OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A ATUAÇÃO PARADIPLOMÁTICA DE URUGUAIANA (RS)

3.1 BREVE CONTEXTO, LOCALIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS

O município de Uruguiana está localizado na Região Sul do Brasil, no sudoeste do estado do Rio Grande do Sul (Figura 4). É limítrofe com a Argentina e com a República Oriental do Uruguai, sendo um dos poucos municípios brasileiros a ter uma tríplice fronteira. Com a primeira, faz divisa com a cidade de Paso de Los Libres, cidade da qual é gêmea e com a qual se conecta por meio da Ponte Internacional Augustín Justo – Getúlio Vargas sobre o Rio Uruguai.



Fonte: LANG (2016), p.47.

A definição como cidade-gêmea e a ponte internacional são importantes fatores para o desenvolvimento atual e também para serem considerados para estratégias futuras de Uruguiana. Segundo a Portaria nº 213/2016 do Ministério da Integração Nacional, os critérios adotados para a definição de cidade-gêmea são:

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não

apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2016).

No Brasil, há 32 cidades que se enquadram nesses critérios ao longo dos 16.885,7 km de fronteira. A maior parte delas localiza-se no Rio Grande do Sul. Uruguaiana e Paso de Los Libres são as segundas em tamanho de aglomeração urbana na região de fronteira, ficando apenas atrás da aglomeração da tríplice fronteira de Foz do Iguaçu com Ciudad del Este e Puerto Iguazú.

De acordo com Machado (2010, p. 66), as cidades-gêmeas são “núcleos localizados de um lado e outro do limite internacional, cuja interdependência é com frequência maior do que de cada cidade com sua região ou com o próprio território nacional”. As cidades pertencentes a essa categoria teriam maior vantagem em cooperar e interagir com os países vizinhos, bem como em agir para captarem processos de desenvolvimento regional para a região de fronteira onde se inserem (PRADO, 2015).

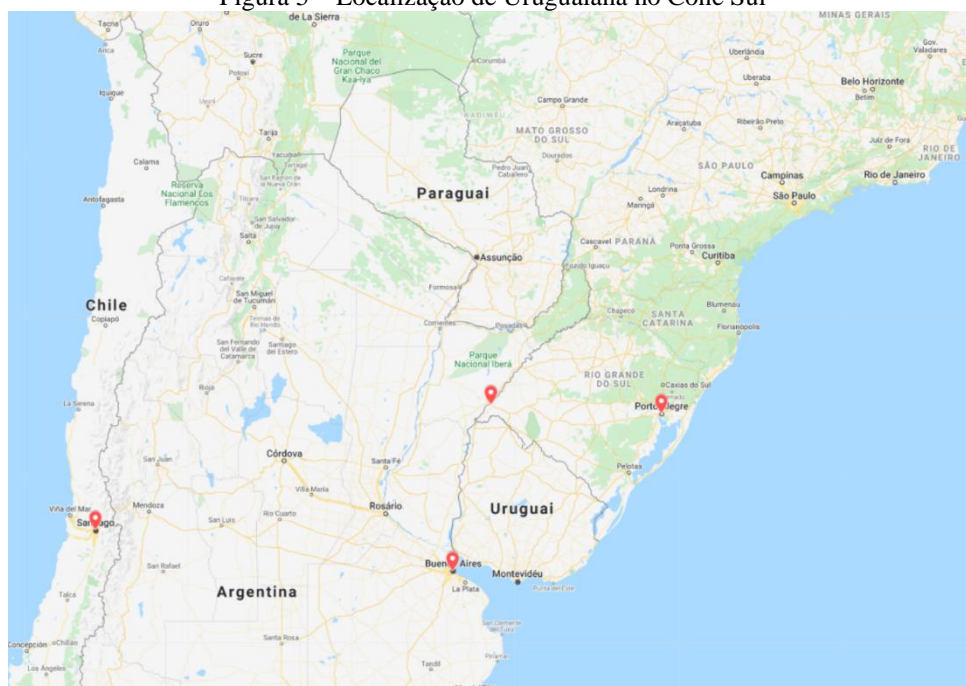
A ponte que conecta a cidade de Uruguaiana à sua vizinha argentina, inaugurada em 1947, foi a primeira ponte binacional construída entre Brasil e Argentina. Trata-se de um importante fator de infraestrutura que impacta a cidade de Uruguaiana e todo fluxo de importação e exportação da Argentina, do Chile e do Brasil. A cidade está inserida na chamada fronteira-corredor que une Brasil e Argentina pela ponte sobre o Rio Uruguai. É a segunda principal entrada e saída de cargas depois de Foz do Iguaçu, porém é a principal porta de entrada de turistas argentinos por via terrestre no Brasil. No ano de 2017, houve a passagem de 1,38 milhões de turistas pela ponte internacional da cidade (BRASIL, 2018).

Devido a essa posição geográfica e a função que desempenha de principal porta de entrada do país, um conceito que pode ser aplicado à Uruguaiana é o de *gateway cities*. Segundo Burghardt (1971), são cidades de passagem e entrada que se caracterizam por conectarem comércio de longa distância. E “constituem importantes nós de redes de transporte o que exercerá marcante influência sobre a composição do mercado de trabalho, caracterizado pela predominância do setor terciário atacadista e do setor de transporte” (RIBEIRO, 2000 *apud* BURGHARDT, 1971, p. 168). O aumento dos fluxos internacionais a partir delas produz profundo impacto nas cidades em regiões fronteiriças que têm transformado suas relações sociais, bem como seus papéis econômicos (ALMEIDA, 2019).

A cidade localiza-se no centro de uma rede de fluxos de transporte no Cone Sul da América Latina (Figura 5), estando a 632 km de Porto Alegre (BR), a 1.004 km de Buenos

Aires (AR) e a 1.715 km de Santiago (CHI). Devido à rota em que está inserida, a cidade conta com um importante porto seco, que durante anos possuiu o título de maior porto seco da América Latina; desde 2020, Foz do Iguaçu (PR) passou a ocupar o posto. Porém o porto seco, de administração da empresa Elog, segue contabilizando importante parte do fluxo de cargas, contando com capacidade aproximada para 650 veículos. Em outubro de 2021, passaram por ele 15 mil veículos, segundo a Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (ABTI, 2021).

Figura 5 – Localização de Uruguiana no Cone Sul



Fonte: Google Maps

Quanto às suas características econômicas, está ligada principalmente ao setor de bens e serviços, que corresponde a 76,39% do Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 2.667.665,79, seguido pelo setor primário, que tem uma parcela de 13,99%, e por último vem o setor secundário, com apenas 9,62% do montante (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019). Dentro do setor de serviços, o de transporte e comunicação tem apresentado um crescimento anual e corresponde à grande parte das novas vagas de emprego. As atividades de comércio de varejo são as principais responsáveis pela interação de Uruguiana com sua vizinha Paso de Los Libres e relacionam-se diretamente com o câmbio. Quanto ao setor primário, a cidade é líder em produção de arroz, sendo a primeira no *ranking* de maiores produtores do Rio Grande do Sul – no ano de 2017, produziu 737.191 toneladas de arroz (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017).

A cidade tem um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,744, o que é um desenvolvimento alto, apresentando crescimento desde o censo anterior (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). A população estimada da cidade, segundo o IBGE (2021), é de 126.766 pessoas, com uma densidade demográfica de 21,95 hab/km² segundo o Censo Demográfico de 2010. Sua população, desde os anos 2000, tem se mantido praticamente a mesma, mas em 2010 houve uma redução, tornando-se a cidade gaúcha com maior perda absoluta de acordo com estimativas populacionais até 2016 da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Outros aspectos de impacto para o município em questão de desenvolvimento socioeconômico são: a presença da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), o aeroporto e a instalação de lojas francas (*free shops*) na cidade. Quanto à UNIPAMPA, sua criação em 2009, a partir da articulação de diversas esferas (desde entidades sociais do município ao Governo Federal), tem tido impactos sobre a cidade que perpassam o aquecimento do mercado imobiliário, a melhora de índices da educação devido aos jovens continuarem sua formação no ensino superior, a expectativa de reversão da diminuição populacional da cidade, além dos próprios serviços que a universidade, por meio de seus alunos e professores, presta ao município. Um exemplo foi a atuação do curso de Medicina na campanha de vacinação da COVID-19.

3.2 ATUAÇÃO INTERNACIONAL DE URUGUAIANA (RS) NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL E NA PERCEPÇÃO DOS MEMBROS DO COMUCEX

O plano diretor municipal é o principal documento de gestão municipal. Nele são elencados os objetivos de desenvolvimento das cidades, suas áreas prioritárias e as estratégias que serão utilizadas para alcançar tais objetivos. Trata-se também de um documento que dá transparência quanto ao que se espera dos gestores para cobrá-los enquanto se executa o que foi planejado. A elaboração do plano municipal de maneira ideal é feita democraticamente, de forma a contemplar o mais amplo interesse público. Esse documento é uma inovação da gestão pública advinda junto do Estatuto das Cidades, no ano de 2001 (BRASIL, 2001), e localiza-se normativamente no artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no Capítulo III da Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Dentro do panorama de maior descentralização político-administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, como mostrado no segundo capítulo deste trabalho, o papel das cidades no desenvolvimento passou a ser maior, e o compartilhamento de atribuições nem

sempre acompanhou a efetividade dos recursos e capacidades das agências das cidades. Ainda assim, o Estatuto da Cidade é um importante marco no que diz respeito ao empoderamento delas em relação aos aspectos de bem estar coletivo, segurança e equilíbrio ambiental, que norteiam seus objetivos.

Dada essa contextualização, pode-se introduzir o Plano Diretor de Uruguaiana, apresentado na Lei Complementar n.º 3/2014 (URUGUAIANA, 2014). No contexto deste trabalho, buscou-se identificar quais elementos do plano indicavam a inclusão de ações a serem desenvolvidas no âmbito internacional, pois há a compreensão prévia de que Uruguaiana, pelo seu contexto geográfico, teria vocação para essas atividades. Por isso, no documento em que é realizado o planejamento de seus objetivos de desenvolvimento e estratégias, tais ações poderiam ser consideradas uma esfera crucial.

O plano está dividido em quatro partes, que correspondem a: (i) detalhamento das estratégias, (ii) sistema de planejamento, (iii) plano regulador (normativo) e (iv) disposições finais e transitórias. O objeto desta análise é o detalhamento das estratégias. Com isso, há a exposição de justificativas, princípios, estratégias e diretrizes de cada estratégia identificada como possibilidade para a atuação paradiplomática. Das justificativas apresentadas, os desafios comuns à gestão municipal são:

- I - O atendimento às disposições do Artigo 182 da Constituição Federal, à legislação do Capítulo III da Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – e à Lei Orgânica Municipal;
- II - O planejamento como processo dinâmico e aberto deve ser continuamente avaliado e adequado a todas as novas realidades que surgirem;
- III - O planejamento como articulador de diversos sujeitos e interesses, busca a melhoria da qualidade de vida através da interpretação técnica, com a participação democrática e a sua vinculação com a diversidade da vida urbana;
- IV - Um planejamento consensual que busca a integração, da forma mais harmônica possível, das respostas aos diversos conflitos que se explicitam, sendo que o resultado não é apenas uma concepção de cidade, é mais do que isto, ele é produto de um pacto social (processo democrático na gestão da cidade);
- V - A interpretação técnica para o sistema de conflitos e interesses passa por nova capacidade de entendimento e negociação entre técnicos, agentes e lideranças, que criam a base inicial para a mudança de mentalidade que será a essência das novas relações que se propõem ao sistema de planejamento aberto, contínuo e interativo;
- VI - Um Plano Diretor que seja considerado instrumento de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental, processo diferencial para a discussão, modernização e constante avaliação da cidade (URUGUAIANA, 2014, p. 1).

Já os princípios elencados no plano consistem nos objetivos que as estratégias e os projetos apresentados no documento visam atingir. São eles:

- I- Promoção da qualidade de vida e do ambiente, buscando maior igualdade social, através da universalização de oportunidades de formação e trabalho;

- II - Promoção da cultura local e regional, por intermédio da pluralidade de valores, padrões de comportamento e atitudes voltadas às mudanças e racionalidades;
- III - Responsabilidade do poder executivo sobre as variadas áreas de ação comunitária, econômica e social, aumentando sua capacidade de responder a indispensável sustentabilidade, inibindo a especulação imobiliária e considerando o todo como um sistema indissociável, capaz de funcionar complementarmente;
- IV - As atividades rurais, bem como as áreas de preservação, passam a ser estimuladas com políticas municipais de incentivo infraestrutural, tributário, cultural e tecnológico, incluindo ações de apoio à produção, diversificação de culturas, busca de novos mercados, preços justos e reivindicações de classes produtivas, adequadas ao desenvolvimento do município;
- V - Conhecer, defender, conservar e preservar o meio ambiente como forma de garantir qualidade de vida às futuras gerações;
- VI - As áreas de ocupação ilegal passam a ser objetos de regularização, através da criação de alternativas humanizantes, funcionais e seguras, que contemplem, prioritariamente, situações emergenciais e contribuam para a implantação de novos núcleos urbanos, de iniciativas pública ou privada, obedientes às normas que este Plano Diretor define;
- VII - Recuperação dos investimentos do Poder Público decorrentes da valorização de imóveis urbanos;
- VIII - Preservação dos sítios, das edificações e dos monumentos de valor histórico, artístico e cultural e
- IX - Organizar a cidade através de modelo espacial, destinado a racionalizar deslocamentos e modernizar a mobilidade urbana (URUGUAIANA, 2014, p. 1-2).

São listados sete eixos estratégicos: (i) estruturação da cidade, (ii) mobilidade e transporte de cargas, (iii) valorização ambiental, (iv) desenvolvimento econômico, (v) consolidação urbana, (vi) sistema de planejamento e (vii) uso do solo urbano. Desses, foram separados o primeiro e o quarto eixos, os quais apresentaram diretrizes que apontam para a necessidade de contatos permanentes e pontuais com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com objetivo de desenvolvimento socioeconômico (PRIETO, 2004).

A estratégia de estruturação de cidade é definida com o objetivo de “orientar, ordenar e disciplinar o crescimento da cidade, através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, a densificação e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo” (URUGUAIANA, 2014, p. 3). Já o objetivo do eixo de desenvolvimento econômico é apresentado como “a afirmação de políticas que busquem dinamizar a economia da cidade, através de ações diretas com a sociedade geral, segmentos produtivos e representações governamentais, para estabelecer padrões dignos de vida e desenvolvimento” (URUGUAIANA, 2014, p. 8).

Nos Quadros 2 e 3 a seguir, são apresentadas as diretrizes e os projetos apresentados que estão ligados a esses eixos.

Quadro 2 – Diretrizes e projetos do eixo I

Diretrizes	Projetos
I - aprimorar e complementar a infraestrutura urbana nas áreas periféricas e zonas de risco	I - Programa de Integração Espacial, que propõe a implementação de um sistema de espaços referenciais articulados, edificados ou não, de abrangência local, urbana e rural, caracterizados pelo uso coletivo e pela promoção da interação social, potencializando a legibilidade da cidade
II - consolidar a totalidade da estrutura viária, priorizando a sequência do traçado regular tradicional	
III - valorizar a estrutura da interface da orla do Rio Uruguai, tornando-a zona de uso e ocupação pública	
IV - identificar e classificar os elementos referenciais do espaço urbano buscando a valorização e a conexão entre os mesmos	II - Programa de Integração Regional, que visa articular o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) com as ações e as políticas que envolvem o meio rural e os municípios da Região, com ênfase nas questões de acessibilidade, infraestrutura e políticas de desenvolvimento – faixa de fronteira – e com os países vizinhos, prioritariamente no que se refere ao transporte e o intercâmbio cultural e comercial
V - articular a estruturação entre os municípios vizinhos e prioritariamente a relação das cidades-gêmeas (Uruguiana/Paso de Los Libres)	

Fonte: Elaboração própria com base em Uruguiana (2014).

Das diretrizes estabelecidas no eixo de estruturação da cidade, a quarta foi considerada uma diretriz em que, para sua execução, deverão ser estabelecidos canais e contatos que abrem caminho para a paradiplomacia transfronteiriça entre essas cidades-gêmeas. Dentro dos projetos do eixo, o Programa de Integração Regional também tem em seu teor um impulsionamento à atividade internacional da cidade de Uruguiana, seja por meio de uma paradiplomacia transfronteiriça, seja na criação de sinergia entre os entes federados, com ações coordenadas.

Quadro 3 – Diretrizes e projetos eixo IV

Diretrizes	Projetos
I - garantir a consolidação do papel de Uruguiana como polo regional	I - Programa de Recurso Humano Técnico – que identifique as demandas locais de profissionais de nível técnico e que operacionalize, dentro da estrutura de ensino do município, atividades e cursos pertinentes às deficiências do setor primário e de serviços, e que envolva as diversas camadas sociais
II - fortalecer a participação no Mercosul, através da ampliação das representações políticas e a qualificação da cadeia de suprimentos para transporte e comércio internacional	
III - estimular o crescimento e a diversificação do turismo de lazer e de negócio, visando incrementar os postos de trabalho	
IV - promover um ambiente favorável para incrementar o valor agregado das atividades rurais, diversificando a matriz produtiva, observando as novas exigências do mercado quanto aos conceitos de sustentabilidade e preservação ambiental	
V - estimular a pesquisa e a inovação, formação e qualificação de recursos humanos	II - Programa de Desenvolvimento para Núcleos Urbanos Rurais, que promova e utilize todas as potencialidades do habitat e da produção primária, a qualificação dos núcleos e a valorização das peculiaridades do local em atividades de lazer e turismo, visando à diminuição do êxodo rural
VI - estabelecer os mecanismos urbanísticos e programas de incentivo fiscal que promovam a diversificação da produção da cidade, e que fomentem os investimentos na construção civil e nos serviços urbanos	
VII - gerenciar e articular os interesses do Município, através de agentes públicos e privados, dentro das políticas de faixa de fronteira, as relações	

Diretrizes	Projetos
internacionais com o Uruguai, Argentina, e os municípios vizinhos	
VIII - estruturar informações sobre instituições financeiras e programas especiais de financiamento para os setores estratégicos e disponibilizá-las ao setor produtivo e, através de mapeamento de alternativas, planejar e estabelecer escalas de prioridades	

Fonte: Elaboração própria com base em Uruguiana (2014).

No eixo quatro de desenvolvimento econômico, foram elencadas as diretrizes dois e sete como impulsionadores para ação paradiplomática da cidade. Na diretriz dois, há seu reconhecimento como uma cidade *gateway* e uma das principais rotas de fluxo de cargas no Cone Sul, e diante disso percebe-se a importância de promover sua participação no âmbito do Mercosul. Já na diretriz sete, consta novamente a possibilidade de criação de canais de sinergia entre entes federados e a prática da paradiplomacia transfronteiriça. É perceptível que a paradiplomacia está dentro do planejamento do município, caracterizada em contatos *ad hoc* do município.

Além da análise do Plano Diretor de Uruguiana, para investigar qual a realidade da cidade quanto às atividades internacionais que poderiam ser possibilidades para atuação paradiplomática, conforme visto no capítulo dois deste trabalho, foram realizadas entrevistas com agentes representantes da esfera pública municipal e também com entidades consideradas chave no desenvolvimento da cidade. Os entrevistados foram escolhidos com o critério de serem membros do COMUCEX, com exceção da representante da SETUR, pois foram consideradas importantes as percepções a serem colocadas pela pasta quanto à realidade internacional da cidade.

Conselhos municipais são um meio de exercício da democracia participativa que envolve a sociedade civil no processo de criação e monitoramento de políticas públicas. Criados com os mais diversos eixos temáticos, são formados por representantes do setor público e do setor civil (entidades e associações). O COMUCEX é um “órgão colegiado, consultivo e fiscalizador, com composição paritária especial, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEMUDE)” (URUGUAIANA, 2021, p. 1). Foi criado em 19 de julho de 2021, a partir da necessidade de um espaço de sinergia entre os diversos atores da cidade que atuam na esfera do comércio exterior; como visto anteriormente, o setor é um importante motor econômico da cidade. Segundo o artigo 2º da Lei Ordinária nº 5.252/2021, lei que institui o conselho, compete a esse:

I – Desenvolver políticas de comércio exterior e propor mudanças legislativas que incentivem a internacionalização das empresas na região, além de promover que as empresas locais que tenham interesse em operar no comércio exterior nas modalidades de importação e/ou exportação;

II – Ser o elo de comunicação com as esferas estadual e federal, de modo a alinhar as políticas municipais no que tange o desenvolvimento da logística e comércio internacional;

III – Auxiliar a Prefeitura para fomentar a sua participação em fóruns de comércio exterior, a exemplo de o Comitê Local de Facilitação de Comércio Exterior, liderado pelo Ministério da Economia;

IV – Aumentar as atividades relacionadas à “diplomacia internacional de comércio exterior”, atraindo investidores para a Região, além de compradores internacionais para os produtos e serviços;

V – Desenvolver programas focados no desenvolvimento da qualificação profissional dos operadores locais, em parcerias com as Instituições de Ensino Técnico, Superior e os Sistemas “S”, também, com empresas que tenham vasta experiência e *know-how* na área;

VI – Estar em comunicação com as demais Prefeituras da Região para que os projetos de comércio exterior, logística e relações internacionais tenham coordenação e aproveitem o potencial de sinergia existente nas atividades;

VII – Assessorar e fiscalizar os projetos definidos como estratégicos.

VIII – Coordenar a centralização de assuntos para maximizar a comunicação intragovernamental, intergovernamental (Região, Estadual e Federal) e com as empresas (tanto da Região, quanto que tenham interesse em se instalar); e

IX – Apreciação das demandas que envolvem o Comércio Exterior para a busca de soluções de forma eficaz pelo correto direcionamento dos assuntos abordados (URUGUAIANA, 2021, p. 1).

As competências estabelecidas para o COMUCEX demonstram com clareza atividades internacionais a serem desempenhadas e uma agência em múltiplas esferas dos governos, e também é possível notar a *expertise* de seus membros quanto ao tema.

Para a realização das entrevistas, foi elaborado um questionário com oito questões, envolvendo primariamente as percepções a respeito da cidade enquanto fronteira e o conhecimento sobre projetos internacionais em curso na cidade. Ao total, foram cinco entrevistas. Todas aconteceram presencialmente entre os meses de novembro e dezembro de 2021. Logo abaixo, serão colocadas as perguntas com uma síntese da resposta dos participantes, e em alguns pontos que foram considerados pertinentes será inserida a resposta individual do entrevistado com a sua transcrição. Também pelo fato de o modelo de entrevista utilizado ser categorizado como semiestruturado (em que são realizadas perguntas abertas aos entrevistados), houve respostas que fugiram à pergunta elaborada, porém foram de suma importância para a pesquisa, então essas serão colocadas ao final das questões previstas.

1. Você tem conhecimento de projetos de relações internacionais e cooperação internacional em curso atualmente na cidade? Quais são?

Ambos os representantes do Executivo municipal apontaram o projeto ARBRA, do qual Uruguaiana foi convidada a participar pela primeira vez no ano de 2021. Trata-se de um projeto

de iniciativa do Consulado Argentino, realizado em todas as cidades-gêmeas da fronteira. Conforme informa o *site*¹², é um evento de intercâmbio e integração, que aborda diversas temáticas, como moda, empreendedorismo e agricultura. Esses assuntos são discutidos pelas cidades de forma a evidenciar suas similitudes.

Sobre projetos atuais, o representante da ACIU disse não ter conhecimento de nenhum. Relembrou que no passado ocorreram conversas sobre a realização de irmanamento da cidade com um par da Europa ou da América Latina, mas isso não foi adiante. Respondeu também que o que há são relações de dia a dia com a Argentina por meio do Consulado, mas nada institucional. O representante do SDAERGS respondeu à pergunta dizendo que, no âmbito do Executivo local, sabe que há projetos, mas, por ser uma área que gira muito em torno do poder central (federal), identifica mais a boa-vontade que existe do governo local no encaminhamento de demandas à Brasília e acredita que houveram ganhos nos últimos anos quanto à criação de canais que fazem as demandas aumentarem.

A representante da ABTI informou conhecimento da existência de reuniões que agora foram absorvidas pelo Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça do Mercosul, SGT 18, que cuida principalmente dos processos de integração entre cidades-gêmeas; está sendo coordenado com o Itamaraty e termina replicando nos consulados tanto da Argentina como do Brasil. Essas reuniões identificam entraves ou gargalos, para que estes possam ser superados. Foi citado o exemplo da cooperação entre Uruguaiana e Paso de Los Libres, motivada por uma situação de incêndio, em que o Corpo de Bombeiros da primeira, ao tentar prestar ajuda, percebeu que a largura da mangueira era diferente na cidade vizinha, e a partir disso houve o entendimento da necessidade de padronização do equipamento. A entrevistada disse também que, quanto aos projetos dependerem da integração entre as cidades e das lideranças políticas, já estiveram melhores no aspecto da cooperação com Paso de Los Libres, quando o projeto de escola bilíngue funcionava.

2. Quais projetos se relacionam com a diretriz de “Fortalecer a participação no Mercosul, através da ampliação das representações políticas e a qualificação da cadeia de suprimentos para transporte e comércio internacional” presente no Plano Diretor Municipal? (Artigo 20, II)

Para o representante da SEMUDE, o município contribui para a prestação de serviços de despacho aduaneiro, fornecendo cursos para capacitar recursos humanos nessas atividades

¹² ArBra Internacional. Disponível em: <https://arbrainternacional.wordpress.com/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

de traslado. Salientou que, por mais que o município esteja em área de fronteira, muito é competência da União, ficando limitada a atuação municipal.

O representante da ACIU não soube responder quanto às ações do município, mas citou as atividades da entidade, como serem membros da Câmara de Comércio Brasil-Chile¹³, participando de diversos contatos com os países vizinhos em conversa sobre fatores de infraestrutura do Mercosul, e deu exemplo das conversações sobre o projeto do corredor bioceânico Brasil-Chile, de suma relevância para a cidade. Afirmou que, com certeza, mesmo não havendo uma relação institucional, a agência da ACIU impacta o município.

A representante da ABTI acredita que o Plano Diretor não dá uma definição muito clara, uma vez que isso seria mais dependente de decisões federais. Mas, nesse sentido, acha que Uruguaiana saiu à frente de outras cidades, com a criação do COMUCEX, que tem como ideia exatamente fortalecer o comércio exterior na região, foi um projeto apresentado pela ABTI junto com a Federação de Despachantes Aduaneiros com objetivo de criar uma cultura para o comércio exterior.

3. Qual a sua visão quanto ao papel internacional de Uruguaiana, enquanto uma cidade de fronteira?

Para o representante da SETUR, ela é muito importante e precisa ser vista assim, não só por quem é de Uruguaiana mas também pela União e pelo estado. Em função de a cidade ser hoje o maior acesso via terrestre de turistas, no veraneio dos anos de 2019/2020, houve a entrada de 500 mil turistas argentinos.

Conforme o representante da SEMUDE, atualmente, Uruguaiana é o centro, é a ligação do Brasil com metade da América do Sul, por conta de ser rota para a Argentina e o Chile. O fluxo de caminhões de estrangeiros ou brasileiros é de aproximadamente 13 mil veículos por mês, aumentando mensalmente. Por isso, a cidade é ponto-chave da região e hoje é também a com melhor estrutura de porto seco.

Para o representante da ACIU, Uruguaiana tem uma importância muito grande no comércio exterior. No período da pandemia, o movimento não parou, sendo 2020 melhor que 2019, e 2021 foi melhor que 2020 em números de comércio exterior. Houve crescimento de volume de trocas de mercadorias, exportações principalmente. No Brasil, a cidade é referência

¹³ “A Câmara de Comércio Brasil-Chile (CCBRCH) é uma organização sem fins lucrativos, que tem por principal objetivo apoiar e promover as relações entre empresas, no Brasil e no Chile, de diferentes setores industriais e econômicos” (CÂMARA DE COMÉRCIO BRASIL-CHILE, c2023).

nessa parte por sua *expertise* e pelo número de prestadores de serviço na parte do despacho aduaneiro e de transportadoras. Nesse aspecto, Uruguaiana está muito bem.

A resposta do representante do SDAERGS foi no mesmo sentido das demais quanto à cidade ser uma rota de comércio exterior muito importante. Pontuou as potencialidades da cidade, que muitas vezes tendem a não ser observadas pelos seus habitantes, todavia fazem da cidade atrativa para pessoas de fora. Enfatizou as populares falas que colocaram a cidade como distante de tudo, quando na verdade ela é o centro do Mercosul, em sua percepção.

Para a representante da ABTI, Uruguaiana é muito mais do que uma cidade de fronteira, é uma referência no comércio internacional. Ela tem história, tem cultura, tem raízes criadas, então, mesmo com o surgimento de outros portos importantes, Uruguaiana segue com o seu diferencial. Qualquer coisa a ser implementada no comércio internacional é testada primeiro. Logo, apesar de não ser mais o maior porto seco, pela quantidade de caminhões que cruzam diariamente, pois esse título já está com Foz do Iguaçu há algum tempo, nunca deixou de ser referência, porque por lá passam diferentes tipos de mercadorias, e a maioria das empresas tem representações na cidade.

4. Quais motivações políticas e administrativas foram e são responsáveis pelas iniciativas e pela manutenção de ações de relações internacionais ou cooperação?

Para o representante da ACIU, a instituição tem uma atuação bastante ampla para o lado da responsabilidade social e do desenvolvimento econômico. A ACIU trabalha para trazer indústrias para a cidade, pois esta ainda conta com poucas. Toda a movimentação de cargas que passa por aqui é de produtos manufaturados do comércio com Argentina e Chile, e haveria a possibilidade, pela geração de indústria, de trazer mais retorno para o município, gerando emprego de maior qualificação. A ideia é trazer uma indústria de exportação, criando uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE)¹⁴. Trata-se de uma legislação que foi alterada recentemente no país e que antes era mais rígida. Com isso, a cidade pode se tornar mais atrativa para empresas de fora que queiram se instalar aqui e fornecer seus produtos a nível de América Latina ou, quem sabe, a nível mundial, pois há a possibilidade da saída para o Pacífico.

O representante da SEMUDE respondeu quanto à limitação do município, porque a área de aduana é competência da União, mas o governo local tem trabalhado em conjunto com a Receita Federal em questões relacionadas à passagem de turistas pela cidade.

¹⁴ “As Zonas de Processamento de Exportação – ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro” (BRASIL, 2022).

Para o representante do SDAERGS, nada foge ao âmbito político, é necessário haver representações políticas para a captação de recursos, ter acesso às grandes lideranças e existir um legislativo atuante, pois já somos privilegiados geograficamente. Então é importante gerar uma força política capaz de fazer com que a cidade seja o centro de todas essas relações e seja forte nas relações exteriores. Mesmo que muito disso dependa do nível federal, Uruguaiana faz parte do contexto regional e deve ser um ator principal.

A seguir, foram colocadas diretamente as palavras da representante da ABTI:

Depende de uma situação política, de uma congruência e uma convergência de atitudes políticas. É lógico que às vezes quando um não quer dois não brigam e também quando um não quer dois não cooperam e um ou dois não se integram. Realmente precisamos que dos dois lados exista essa intenção. Há uma intenção no Brasil, sempre houve, algumas vezes mais tímida, outras vezes mais agressiva. Mas também requer que tenha do outro lado a resposta. Ultimamente estamos a viver em dois tempos, quando eles estão querendo muito aqui, estamos querendo menos, e é a mesma coisa ao contrário.

E eu acho que deveríamos estar mais integrados. Poderíamos ter passado, na minha opinião, pelo Covid de forma diferente da que passamos. E eu acho que é um bom exemplo, apesar de que ele esteja falando de relações internacionais. E apesar de eu falar mais em transporte internacional, todos nós sofremos e principalmente a nossa atividade que necessitou cumprir todas as exigências que os outros de cá e de lá. Então, acho que teria sido muito diferente, se nós tivéssemos mais integrados, por exemplo nos hospitais, nos treinamentos em conjunto dos médicos e dos enfermeiros. Conhecer mais sobre a operação, como é que aqui, Uruguaiana, como está enxergando. Porque apesar do Brasil seguir uma orientação nacional nesse sentido, cada cidade teve que aprender a se defender contra o vírus invisível.

Acho que na medida em que a gente tem vontade de fazer as coisas, as coisas acontecem. O processo é mais do que um jogo de futebol, é mais do que uma briga de rivalidade de fronteira, a gente necessita enxergar além. Quanto mais nós estaríamos melhores, melhor condição se juntos crescêssemos. Cada um tem o seu perfil, e é um bom lugar. Poderíamos ter trabalhado mais em conjunto, ter crescido muito mais em turismo, porque a gente não cresceu e não cresceu de forma conjunta. Poderíamos estar explorando mais a ponte internacional que a gente não explora. Tem pessoas que gostariam de sair para tirar fotos lá e não podem, é uma questão apenas de se adequar, nós poderíamos conversar de outra forma. E tem que ter esse interesse na população, a gente só vai conseguir se integrar quando o povo de Uruguaiana quiser se integrar com o de Libres e não pensar que nós somos superiores ou que eles se achem superiores a nós. Eu acho que tem que sair essa rivalidade que pouco ajuda e muito atrapalha.

5. Quais são os principais eixos temáticos para a atuação internacional da cidade?

Para o representante da SEMUDE, é o turismo. A partir de agora, a cidade pode ter uma nova realidade, mas ainda não se sabe como será em relação à presença dos *free shops*, como isso impactará o turismo de compras. Aposta-se na permanência por mais dias dos turistas que cruzam pela cidade, antes que sigam viagem.

Para o representante do SDAERGS, é o comércio entre Uruguaiana e Paso de Los Libres. Ao elencar as relações comerciais entre as cidades-gêmeas, ressaltou a necessidade de

padronização de procedimentos e sugeriu que se deveria criar na fronteira um mecanismo-modelo de interação entre as partes, de forma que ele servisse como um projeto-piloto. Desse modo, os órgãos federais dos países notariam essa experiência, de maneira a replicá-la em outros lugares. Pontuou que a questão é um pouco utópica, pois reconhece que, no relacionamento entre Brasil e Argentina, há sempre uma “rusga antiga”.

Para a representante da ABTI, é o comércio internacional, porque o comércio exterior é um setor que deixa muito dinheiro na cidade, gerando muitos empregos em Uruguaiana e Paso de Los Libres. Mas há muitos setores que devem ser pensados, como o da Medicina (devido ao fato de a UNIPAMPA contar com o curso agora) e questões sanitárias, de meio ambiente (como a limpeza do rio) e de agricultura pela área estar próxima de ser uma faixa verde. Assim, seria possível trabalhar em conjunto a adoção do uso de biodiesel, o tratamento da destinação do azeite de cozinha e do lixo; são todas questões que poderiam ser trabalhadas em conjunto.

6. Quais os benefícios que foram alcançados, até o momento, decorrentes dessas ações internacionais?

Em geral, as respostas a essa pergunta foram ao encontro de melhorias técnicas do comércio exterior e melhorias quanto ao turismo pela presença durante mais tempo na cidade. O representante da ACIU disse ser difícil medir o resultado das ações internacionais empreendidas pela entidade, pois envolvem abertura de canais de diálogo que, no longo prazo, podem trazer resultados, mas fazem Uruguaiana ser conhecida por possíveis futuros parceiros. Para a representante da ABTI, ainda há muito a se percorrer, uma vez que os ganhos são poucos comparados ao que se poderia ter alcançado. É necessário que as populações entendam que dividem uma cultura similar; em suas palavras, “o rio nos separa, mas a ponte deveria nos unir”.

7. Quais as principais dificuldades identificadas no desenvolvimento das atividades internacionais e de cooperação internacional?

As respostas para essa questão foram perpassadas pela questão da existência, ainda, de certa rivalidade e desconfiança quanto ao outro. Quanto à articulação com o nível federal no tratamento de questões que tangem a cidade, mas dependem de Brasília, foi dado o exemplo pelo secretário da SEMUDE a respeito dos procedimentos da abertura da ponte. Em relação às limitações da pandemia, o lado argentino fez o regulamento para abertura, porém o Brasil fez o seu apenas 15 dias depois, o que teve impacto direto sobre o município. Sobre a mobilização da vontade política em projetos, o presidente da ACIU elencou o exemplo de localidades de Santa Catarina que estão avançando em questões de infraestrutura, contando com apoio e

incentivo do estado, e afirmou haver a necessidade de mobilizações assim em Uruguiana. A diretora executiva da ABTI disse que as dificuldades vêm de as partes não reconhecerem suas virtudes mútuas e escutarem mais para conseguirem agir em conjunto.

8. Você sabe se há, no poder público, uma infraestrutura disponível para a realização das atividades internacionais?

Houve apenas uma resposta diferente entre os entrevistados, a do representante da ACIU, que desconhecia no poder público um âmbito de secretaria que tratasse especificamente do tema. Porém, pontuou a articulação para criação de um movimento civil que reúna todas as forças de Uruguiana, contando com a participação de poder público, câmara e prefeitura e universidade em um modelo de desenvolvimento de trílice hélice/quadra hélice. Com isso, poderia ser construído um plano de futuro para a cidade, contando com a sinergia dos atores locais para identificar as potencialidades e os objetivos da cidade, desenvolvendo democraticamente um plano de desenvolvimento que perpassasse os ciclos eleitorais.

As demais respostas citaram a própria constituição do COMUCEX, que nasce com o intuito de reunir pessoas que estejam à frente de processos de comércio internacional e consigam levantar as demandas e dificuldades, que envolvem também relações da fronteira e suas problemáticas. Assim, de maneira sinérgica ao setor público, podem ajudar a sanar alguns dos problemas. Há muito trabalho a ser feito no âmbito do COMUCEX, porém o primeiro e significativo passo já foi dado.

Em relação ao contato com a prefeitura de Paso de Los Libres, como é?

Nas palavras do representante da SETUR:

Zero, zero. Nosso contato tem sido feito através do cônsul que a gente acha mais fácil, até por ele já estar aqui, já nos conhecer, mais profícuo, mas com a intendência de Libres é zero. As relações internacionais são um processo que a gente precisa aprender ainda, porque nós não sabemos muito bem com ele nos enxergam de lá pra cá.

Há algum canal direto de comunicação com a prefeitura de Paso de Los Libres?

Nas palavras do representante da SEMUDE: “Não. Na verdade, até tem o contato, mas toda resolução tem que ser através dos consulados, tu não consegues fazer nenhum acordo sem ser via consulado, até porque tem que passar pelo Itamaraty”.

O questionário serviu como um norte durante as entrevistas, mas, ao longo das conversas, as respostas tornaram-se mais amplas do que o delimitado. A síntese das respostas foi feita com a finalidade de facilitar o entendimento.

3.3 OS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PARADIPLOMACIA EM URUGUAIANA (RS)

Foi feita uma observação da breve contextualização da cidade de Uruguaiana, considerando sua localização e suas características do setor produtivo, o documento que norteia os objetivos e estratégias de desenvolvimento dela e as falas dos entrevistados, que são atores-chave nas dinâmicas internacionais que a perpassam. Como resultado, a primeira oportunidade que pode ser elencada é o que nos trouxeram Oddone e Souza (2017): há um perfil endógeno para a ação paradiplomática nas cidades de fronteira. Considera-se que a paradiplomacia não é um fim em si mesma, mas a articulação dos entes subnacionais no âmbito internacional em busca de atender aos desafios locais de desenvolvimento.

Como foi até mesmo pontuado por um dos entrevistados, Uruguaiana localiza-se em um ponto central do Mercosul. Mesmo que se acredite que esse apresente certa estagnação, para as cidades fronteiriças, o avanço na cooperação significa benefícios diretos para o dia a dia dessas populações. Ainda que tais avanços na cooperação fujam às competências municipais, como pode ficar visível na percepção dos entrevistados, há ao mesmo tempo um desafio e uma oportunidade para criar mecanismos de sinergia com a esfera federal, de forma que possam abarcar não só a cidade mas também as cidades que compõem a região. Também se busca colocar-se como um polo regional, pois a relação entre os entes federados poderia ser mais do que uma relação *top-down*, pois haveria ganhos mútuos com o fortalecimento de uma relação *bottom-up* a partir de, conforme Soldatos (1990), ações cooperativas conjugadas, paralelas, harmoniosas e com monitoramento federal.

Outro desafio que pode ser notado na análise das entrevistas é a de uma visão de fronteira ainda muito conectada a aspectos realistas, de fronteira como um espaço de conflito, que permeia o senso comum com uma visão do “outro” enquanto inimigo. A paradiplomacia transfronteiriça vai de encontro a esse desafio, na busca de tornar a fronteira um lugar de nó, de desenvolvimento para a paz (ODDONE; SOUZA, 2017). É preciso reformular o sentido desse espaço para o de um lugar-chave para cooperação e um ambiente de teste para esse avanço.

Como um exemplo a ser replicado, foi visto no capítulo anterior o *case* do CIF, que reúne elementos de sinergia com a esfera federal, por meio da articulação das cidades-pares da

região junto à vizinha argentina, numa amostra de como os desafios comuns a ambos os lados da fronteira podem ser coordenados de forma conjunta. A busca ativa em abrir canais de diálogo para uma relação mais cooperativa e coordenada entre Uruguaiana com sua gêmea Paso de Los Libres traria benefícios locais tanto às suas populações diretas como ao avanço da cooperação como um todo no âmbito do Mercosul.

Aqui, não se tentou esgotar o diagnóstico da cidade quanto a oportunidades e desafios para o uso da paradiplomacia. Uruguaiana é uma cidade, como salientaram os entrevistados, com muitas potencialidades, mas, ao lançar luz sobre esses aspectos, é esperado que isso seja visto como uma oportunidade para que, no futuro, a cidade engendre-se em se tornar uma cidade-ator, e não apenas cidade-cenário. Como a fala da Secretária de Turismo demonstrou, o desenvolvimento das relações internacionais como um recurso ao alcance do município, dentro da gestão pública municipal, ainda é algo novo e que precisa ser aprendido. Isso porque, como visto anteriormente, ainda é limitado o número de cidades que contam com uma pasta institucionalizada para isso, mas fazer com que o tema seja abordado dentro da estrutura municipal existente já é um grande passo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo apresentar a paradiplomacia, ou seja, a ação internacional dos entes subnacionais, como uma ferramenta para atender às demandas internas de desenvolvimento local. Esse aspecto mostrou-se especialmente relevante para localidades situadas em áreas de fronteira, como é o caso de Uruguiana (RS). Nessas regiões, as políticas públicas federais ainda estão permeadas por uma visão conflituosa das fronteiras, acabando por, sozinhas, serem insuficientes para promoção do desenvolvimento dessas áreas.

Por meio de uma abordagem de pesquisa qualitativa, utilizando análise bibliográfica, lançou-se luz sobre essa área das relações internacionais, caracterizada pela politização da política externa e uma atuação internacional marcada pelo pragmatismo. Por meio de um estudo de caso exploratório, foi apresentada a realidade internacional da cidade de Uruguiana, levando em consideração os aspectos abordados no planejamento de desenvolvimento urbano, rural e ambiental, bem como a percepção dos membros do COMUCEX e da SETUR.

Assim, os objetivos foram alcançados ao apresentar-se a paradiplomacia transfronteiriça como um instrumento para o desenvolvimento local, além de destacar as oportunidades e os desafios para sua implementação na cidade. Como principal oportunidade, pôde-se observar seu próprio documento máximo de planejamento de desenvolvimento urbano rural e ambiental, que traz diretrizes que podem se desdobrar em ações internacionais permanentes ou *ad hoc*.

A coleta de dados por meio de entrevistas foi fundamental para obter uma visão clara de como, mesmo que o setor público da cidade não possua atividades internacionais institucionalizadas em curso, o COMUCEX mostrou-se um ambiente propício para a promoção de atividades internacionais que transcendam o escopo temático do conselho. O questionário semiestruturado permitiu reflexões importantes nesse sentido.

Esta pesquisa exploratória forneceu um ponto de partida valioso para futuras investigações, visando aprofundar o diagnóstico das relações internacionais da cidade. Seria interessante, em pesquisas posteriores, ampliar o número de atores entrevistados, a fim de obter uma visão mais abrangente do tema. Além disso, é pertinente analisar o desenvolvimento das diretrizes e dos projetos estabelecidos nos eixos estratégicos do Plano Diretor da cidade, de maneira a identificar os principais atores envolvidos nessas atividades e os resultados obtidos a partir delas, contribuindo, assim, para uma compreensão mais completa do cenário internacional da cidade.

5 REFERÊNCIAS

- ADIALA, Cristiane de Sousa Mota. **Cidades no limite internacional e a influência de políticas públicas oriundas de escalas de ação variadas: Uruguaiana e Santana do Livramento–RS**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina–20 a, v. 26, p. 181 – 197, 2005.
- ALBUQUERQUE, José Lindomar Coelho. **Fronteiras em movimento e identidades nacionais: a imigração brasileira no Paraguai**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.
- ALMEIDA, Sabrina Rodrigues de. **As fronteiras do Brasil: fluxos comerciais transfronteiriços nas cidades conectadas por pontes binacionais**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2019.
- ALVAREZ, Mariano; ODDONE, Nahuel. La creciente importancia de la paradiplomacia en América Latina: motivos para su abordaje académico y su vinculación con las fronteras. **Aldea Mundo**, Bogotá, v. 24, n. 47, p. 8-13, 2019.
- ANDREATTA, Alexandre. **Cooperação transfronteiriça e integração regional: o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTADORES INTERNACIONAIS. **Porto seco rodoviário de Uruguaiana bate recorde**. Disponível em: <http://www.abti.com.br/informacao/noticias/2269-porto-seco-rodoviario-de-uruguaiana-bate-recorde>. Acesso em: 29 jun. 2023.
- BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. As interconexões entre o global e o local: governos subnacionais nas Relações Internacionais. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 7-26, 2016.
- BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980**. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d85064.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. Brasília, DF: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Composição**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Sistema facilita acesso de argentinos no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/ultimas-noticia/sistema-facilita-acesso-de-argentinos-no-brasil>. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016. Estabelece o conceito de “cidades-gêmeas” nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 12, 20 jul. 2016. Disponível em: https://www.sedecti.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/portaria_n%C2%BA_213_de_19_de_julho_de_2016.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia contemporânea**: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA. Brasília, 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

BURGHARDT, Andrew. A hypothesis about gateway cities. **Annals of the Association of American Geographers**, Filadélfia, v. 61, n. 2, p. 269-285, 1971.

CÂMARA DE COMÉRCIO BRASIL-CHILE. **Homepage**. c2023. Disponível em: <http://www.ccbrech.com.br/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) nº. 1659/98** do conselho de 17 de Julho de 1998. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998R1659>. Acesso em: 29 jun. 2023

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE FRONTEIRA. **Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Fronteira – CIF**. Barracão, PR: Consórcio Intermunicipal de Fronteira, 2010. Disponível em: <http://cifronteira.com.br/common/uploads/arquivos/estatuto-cif.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

DE OLIVEIRA, Tito Carlos Machado; DO NASCIMENTO, Rainne Feitoza. Fronteira, paradiplomacia e desenvolvimento. **Monções**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 23-49, 2017.

DESSOTTI, Fabiana Rita. Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. *In*: CONGRÈS DE L'INSTITUT FRANCO-BRÉSILIEN D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES, 5., 2009, Grenoble. **Résumés** [...]. Grenoble: L'Institut Franco-Brésilien d'Administration des Entreprises, 2009. p. 1-19.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. *In*: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (ed.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-33.

FALCÓN, Luis Gerardo; JARA, Axel Cárdenas. Cooperativas y desarrollo local participativo. **Interações**, Campo Grande, v. 7, n. 11, p. 17-24, set. 2005.

FARIAS, Deborah. **Federalismo e relações internacionais**. 2000. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2000.

FONSECA, Marcela Garcia. **Os entes federativos brasileiros frente ao direito internacional**. 2014. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

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

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GOBERNANZA Fronteriza: fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Departamentales y Locales del MERCOSUR. 2010. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/reunioes-plenarias/viii-reuniao-plenaria-fccr/anexo-iv-novo-projeto-de-governanca-fronteirica-do-fccr/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

HAFTECK, Pierre. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. **Public Administration and Development**, [s. l.], v. 23, n. 4, p. 333-345, 2003.

HOBBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 77-108.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JAKOBSEN, Kjeld. Municípios e relações internacionais. **Política Externa**, São Paulo, v. 13, n. 2, set./out./nov. 2004.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional**: uma análise da União Europeia e do Mercosul. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 83, p. 43-68, 2017.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges; MARIANO, Karina Lilia. A internacionalização dos entes subnacionais federativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. **Revista Densidades**, v. 22, 2017. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideú. **Anais [...]**. Montevideú: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 2017. p. 1-20.

KRASNER, Stephen. Abiding sovereignty. **International Political Science Review**,

LANG, Júlio César. **Comércio exterior, defesa e segurança em uma cidade de fronteira o caso de Uruguaiana/RS**. 2016. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy**: lessons from the developed world. Haia: Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2008.

LOSADA, Paula Ravanelli; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional—o caso do consórcio intermunicipal de fronteira. In: PRADO, Henrique Sartori de Almeida; ESPÓSITO NETO, Tomaz (org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 37-53.

MACHADO, Lia Osório. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. NUNES, Angel; PADON, Maria Medianeira; OLIVEIRA, Tito Carlos. **Dilemas e diálogos platinos: fronteiras**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010, p. 59-72.

MACHADO, Lia Osório. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, Tania Marques *et al.* (org.). **Fronteiras e espaço global**. Porto Alegre: AGB, 1998. p. 41-49.

MAIA, José Nelson Bessa; SARAIVA, José Flávio Sombra. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 55, n. 1, p. 106-134, 2012.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica e teoria de fronteiras**: fronteiras do Brasil. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1990.

MORAIS, Maria Cezilene Araújo de. **Paradiplomacia no Brasil**: uma abordagem sobre a inserção internacional de municípios paraibanos a partir do Programa Plano Diretor. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2011.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 31, n. 4, p. 473-524, Dec. 1993.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. **Poder e interdependência**. [S. l.]: Gel, 1988.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Relaciones Internacionales**, Heredia, v. 89, n. 2, p. 47-82, 2016.

ODDONE, Nahuel; SOUZA, Gustavo Matiuzzi. Paradiplomacia transfronteiriça no Mercosul: uma visão crítica. **Monções**, Dourados, v. 6, n. 12, p. 199-216, 2017.

PAQUIN, Stéphane. La paradiplomatie identitaire: Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales. **Politique et Sociétés**, Montréal, v. 23, n. 2-3, p. 203-238, 2004.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. A Cooperação Descentralizada no Mercosul e a Política de Fronteira do Brasil. *In*: ALMEIDA PRADO, Henrique Sartori de; ESPÓSITO NETO, Tomaz (org.). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, 2015. p. 906-923.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. *In*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 251-282.

RABAT, Márcio Nuno. A Federação: centralização e descentralização de poder político no Brasil. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, p. 1-16, ago. 2002.

RAMBO, Bruna. **Consórcio intermunicipal da fronteira–CIF**: estudo exploratório sobre o sentido, a trajetória e as realizações de uma experiência de cooperação fronteiriça no seio do MERCOSUL. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores**: a paradiplomacia das cidades brasileiras. Salvador: Edufba, 2009.

RIBEIRO, L. P. **Interações Espaciais na Fronteira Brasil-Paraguai**: as cidades-gêmeas Foz de Iguaçu e Ciudad del Este. Rio de Janeiro, Departamento de Geografia – PPGG/UFRJ, Dissertação de Mestrado, p. 168.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Marco jurídico para a cooperação internacional descentralizada**. São Paulo: Frente Nacional de Prefeitos, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Política externa federativa: análise de Ações Internacionais de Estados e Municípios Brasileiros**. 2004. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

ROMERO, María 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*: VIGEVANI, Tullo *et al.* (org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, 2004. p. 403-440.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a cooperação descentralizada na dimensão sul-sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, Ano III, n. 2, p. 9-15, dez. 2012.

SALOMÓN, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jun. 2007.

SCHERMA, Marcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. **Monções**, Dourados, v. 1, n. 1, p. 102-132, 2012.

SCHERMA, Márcio. A integração sul-americana como estratégia de projeção internacional durante o governo Lula: o caso da cooperação nas fronteiras. **Conexão Política**, Teresina, v. 3, n. 2, p. 45-68, 2014.

SOLDATOS, Panayotis. An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors. *In*: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 34-53.

URUGUAIANA. **Lei Complementar n.º 3, de 6 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Desenvolvimento do Município de Uruguaiana, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Rural e Ambiental e dá outras providências. Uruguaiana: Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 2014. Disponível em: <https://www.uruguaiana.rs.gov.br/publicos/4c736fde9ed4522de24e251bbcf95c4d.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

URUGUAIANA. **Lei Ordinária n.º 5.252, de 19 de julho de 2021**. Institui o Conselho Municipal de Comércio Exterior de Uruguaiana - COMUCEX. Uruguaiana: Prefeitura Municipal de Uruguaiana, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/u/uruguaiana/lei-ordinaria/2021/526/5252/lei-ordinaria-n-5252-2021-institui-o-conselho-municipal-de-comercio-exterior-de-uruguaiana-comucex>. Acesso em: 21 abr. 2023.

VAZ, José Carlos. Consórcios intermunicipais. **Instituto Pólis**, São Paulo, n. 97, p. 1-2. 1997.

VIGEVANI, Tullo. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 5-54, 1999.

ZONAS de Processamento de Exportação- ZPE. **Gov.br**, Brasília, DF, 2 ago. 2022.
Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/conhecendo-temas-importantes-1/zonas-de-processamento-de-exportacao-zpe-1>.
Acesso em: 15 maio 2023.

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: Os elementos de fomento a atuação internacional de Uruguaiana (RS).

Pesquisador: Vitória Daniely Brazeiro Fontella

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Departamento de Economia e Relações Internacionais

Endereço: Avenida Roraima, 1000, prédio 74C, 97105-970 - Santa Maria - RS.

Local da coleta de dados: Uruguaiana (RS).

Eu, Vitória Daniely Brazeiro Fontella responsável pela pesquisa os elementos de fomento a atuação internacional de Uruguaiana (RS), o convido a participar como voluntário deste nosso estudo.

Por meio desta pesquisa pretende-se mapear as ações internacionais da cidade e identificar fatores que colaboram para que tais ações aconteçam. Acredito que ela seja importante para verificar quais tem sido os benefícios dessas ações para o município e potencializa-los. Para o desenvolvimento deste estudo será feito um diagnóstico do conhecimento e das ações dos agentes públicos e privados envolvidos em atividades internacionais do município. Sua participação constará em responder cerca de 8 perguntas, cujas respostas serão gravadas para transcrição posterior ou respondidas de maneira escrita pelo voluntário.

Sendo sua participação voluntária, você não receberá benefício financeiro. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos pesquisadores.

Espera-se, com a pesquisa, obter-se uma leitura real do funcionamento e da atuação internacional municipal, nos seus diversos âmbitos e atores públicos e privados envolvidos, podendo atingir o objetivo de apontar as possibilidades de potencialização dessas ações. Você tem garantida a possibilidade de não aceitar participar ou de retirar sua permissão a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo pela sua decisão.

Durante todo o período da pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com algum dos pesquisadores ou com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e poderão divulgadas em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Autorização

Eu, _____, após a leitura ou a escuta da leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro para que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo e assino este termo em duas vias, uma das quais foime entregue.

Assinatura do voluntário: _____

Assinatura do responsável: _____

Local e data: _____