

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MERCOSUL E A POLÍTICA DE FRONTEIRA DO BRASIL

THE DECENTRALISED COOPERATION IN MERCOSUR AND THE POLITICS OF THE BORDER OF BRAZIL

HENRIQUE SARTORI DE ALMEIDA PRADO

Universidade Federal da Grande Dourados
hsartori@gmail.com

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

PALAVRAS-CHAVE. COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA, ENTIDADES SUBNACIONAIS, FRONTEIRA, MERCOSUL.

ABSTRACT. There is growing action of subnational entities (municipalities, regions, departments, federated states and provinces) in discussions and international agendas. Many subnational actions focus on regional integration processes, especially at the border. Being on the border implies an intense relationship of exchange of material nature (trade, tourism, drug trafficking, transit of people, etc) and ideational (culture, identity, common experiences, among others) marked by bond geographical and the distances of national centers respective. This reality helps in identity and involvement of public and private actors from both sides of the border, encouraging local participation in the proposed integration and international cooperation actions. In this way, with a look at the Mercosul, such subnational borders entities seeking to enter and promote decentralised cooperation, which can be defined as coordinated action between two or more subnational governments of two or more different States. Through these actions, these governments are assuming the responsibility to meet the challenges of development (involving the market, the state interest and local civil society), the asymmetries of infrastructure and the fight against poverty, without mentioning the effective power of local interaction. In this regard, the aim of this paper is discuss decentralised cooperation, analyze the role and the level of influence of subnational entities in negotiating and conducting of the political agreements, cooperative action, public policy and politics to the border in Mercosul and how the performance subnational borders entities has impacted the Brazilian border policy.

KEYWORDS. DECENTRALISED COOPERATION, SUBNATIONAL ENTITIES, BORDER, MERCOSUR.

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

Assim, as entidades subnacionais buscam interagir na busca de oportunidades de investimento, negócios, ações de cooperação, espaços políticos e em alguns casos, com vistas à construção de um regime simbólico de identidades e interesses dentro do Mercosul. Para tanto, como esses governos se inserem no processo decisório do bloco? Como está sendo discutida a questão fronteiriça no Mercosul? E como a discussão e a política para a fronteira no Mercosul reflete na política brasileira para essa região?

Neste trabalho, defendemos a hipótese de que o envolvimento das entidades subnacionais situadas em zona de fronteira fortalece o processo de integração e agem de forma estratégica no pleito de suas demandas e na formulação de agendas específicas de políticas públicas para a região fronteiriça, através dessa ação, tais entidades fortalecem o conceito de “fronteira-cooperação”. De igual maneira, a proposta de construção um regime simbólico (um conjunto de posicionamentos sobre a atuação e prática que aproxima os parceiros na cooperação) de atuação subnacional fronteiriça em programas de cooperação, colabora com este cenário.

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

na região fronteira do Mercosul e uma breve explanação sobre o olhar brasileiro para a região. Por fim, a última parte será dedicada à proposta da construção do regime simbólico da cooperação fronteira no Mercosul.

A PARADIPLOMACIA E A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

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

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

Desta forma, podemos exemplificar, que os movimentos de integração surgem para que os Estados possam ser auxiliados por instituições comuns que os conectem e que, ao mesmo tempo, busquem o atendimento de suas funções, criando, desse modo, novas formas de governança político-institucional de caráter regional. Por mais que os processos de integração regional sejam impulsionados pelos Estados, decorrentes de decisões de políticas externas desses, à medida que evoluem, eles geram impactos que vão além dos governos centrais participantes, influenciando o conjunto da sociedade e especialmente as entidades governamentais, engendrando de igual maneira uma economia política particular.

Por sofrerem alterações em suas políticas locais cotidianas devido às decisões tomadas em esferas superiores que afetam diretamente suas ações e por não possuírem - em alguns casos - capacidade de influenciar o processo decisório central, as entidades subnacionais acabam ficando às margens do processo integrativo, sobretudo no plano político/institucional. No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) não é diferente, porém é cada vez mais perceptível a inserção desses governos em importantes discussões patrocinadas no âmbito do processo de integração. Desta forma, as entidades subnacionais têm conquistado papel relevante e ativo no cenário internacional, buscando instrumentos e oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Através de ações externas, esses atores encontram na paradiplomacia - identificada segundo Panayotis Soldatos (1990) com uma atuação externa das unidades subnacionais - uma forma propositiva de atuação internacional e buscam construir ambientes de cooperação para alcançarem patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social.

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

Como mencionado, os Estados Nacionais, sozinhos, não conseguem mais alcançar a capacidade plena da promoção do desenvolvimento¹, tanto no âmbito nacional como na esfera local, provocando um fenômeno de certa transferência dessa capacidade para as entidades subnacionais. Tais entidades possuem em suas esferas de poder, as mesmas atribuições de um Estado Nacional, principalmente nos modelos federativos. Possuem diferentes interesses e objetivos, e com isso, definem suas ações. Contudo, há de ressaltar que atitudes diretas no campo internacional por parte das entidades subnacionais podem levar a uma desestabilização nas atribuições definidas no plano constitucional/jurídico, onde cada Estado Nacional, principalmente os que adotam o sistema federativo, atribuem limitações legais e distintas a esta ação (uma vez que, o sistema internacional não proíbe expressamente a atuação de entidades subnacionais).

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

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

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

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

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

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

Assim, a atuação externa dos atores subnacionais, encontra um importante instrumento (componente) para buscar seu desenvolvimento, principalmente atrelada aos aspectos trazidos pela difusão de poder e pela emergência de novos atores no cenário internacional²: a cooperação descentralizada. Essa dimensão da cooperação internacional pode ser definida como um conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes (BUENO, 2010) e, segundo Gilberto Rodrigues, “trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não-centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais” (2011, p. 6).

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

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

A cooperação descentralizada representa um novo conceito da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento (DESSOTTI, 2009), sendo a União Europeia³ a primeira a inserir esta modalidade em suas atividades. A cooperação internacional para o desenvolvimento⁴, poder ser definida como um sistema que articula a política entre os Estados e os atores não governamentais em um conjunto de normas difundidas que visam a promoção do desenvolvimento em bases solidárias (MILANI, 2012), envolvidas em uma gama de intervenções de caráter internacional orientada a troca de experiências e recursos entre países do hemisfério Norte e Sul (PINO, 2006), que inicialmente servia como instrumento de ajuda assistencial dos países desenvolvidos para com os menos desenvolvidos (ROMERO, 2004), em uma relação verticalizada (Norte-Sul) e de gestão pouco compartilhada - observa-se que alguns anos depois, este sentido fora reformulado.

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

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

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

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

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

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

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

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

O ESPAÇO SUBNACIONAL E A FRONTEIRA NO MERCOSUL

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

Em sua primeira fase, o Mercosul direcionou seu esforço à sua formação institucional, enfatizando o aspecto comercial do processo de integração. Durante esta fase, a expansão da relação comercial é marcante, porém, a opção por uma estrutura intergovernamental, com a criação de órgãos compostos por representantes dos poderes executivos dos seus membros, fez com que o bloco assumisse uma postura verticalizada no processo de tomada de decisão, dependente do consenso entre as partes e conseqüentemente, enfrentasse dificuldades na inserção de outros atores no processo de integração (COUTINHO; HOFFMANN; KFURI, 2007).

Por mais que originalmente o Tratado de Assunção enfatizasse o sentido integracionista do Cone Sul e a pauta comercial ocupasse grande parte da construção desse sentido da integração, outras discussões começavam a permear as instâncias decisórias do bloco, sobretudo, a criação de grupos de trabalho e instituição de órgãos distintos para atender à crescente demanda de diálogo intrabloco nos mais variados temas⁵.

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

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

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

Apesar de pouco dinamismo inicial, alguns temas relevantes ao aprofundamento do processo de integração foram debatidos no grupo, como, por exemplo, o Anteprojeto de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, que visa melhorar a qualidade de vida da população de fronteira em termos econômicos, de trânsito, de regime de trabalho, de acesso aos serviços públicos e de educação. A proposta tem por objetivo atender os nacionais de um determinado Estado Parte do Mercosul que estejam inseridos nas áreas em que o acordo abrange, podendo esses nacionais utilizarem os serviços públicos, exercer sua profissão (dentro das normas estabelecidas e requisitos de formação), ter acesso ao comércio fronteiriço, dentre outros direitos, mediante ao porte e apresentação de um documento expedido pelas autoridades competentes (carteira de trânsito vicinal fronteiriço).⁷

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

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

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

Neste sentido, através de uma crescente demanda política, foi criado em 2004 o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR)⁸, sendo instalado de fato, três anos mais tarde no Rio de Janeiro⁹, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul.

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

O FCCR possui três eixos de atuação: Integração produtiva, cidadania regional e integração fronteiriça. O primeiro eixo é dedicado a promover a integração das cadeias produtivas e gerar

⁶ Artigo 2.º da Dec. CMC 05/02.

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

⁸ Dec. CMC 41/04

⁹ Carta do Rio de Janeiro de 18 de janeiro de 2007. Los Gobernadores, Intendentes, Prefeitos y representantes de gobiernos locales miembros del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, y representantes de los gobiernos nacionales, reunidos en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, el 18 de enero de 2007.

novos negócios. O eixo dedicado à cidadania regional trata de assuntos relacionados à cultura, questões sociais, identidade regional e políticas públicas. Já a terceira frente, é dedicada aos assuntos fronteiriços.

Com o intuito de reforçar essa dinâmica, foi que o FCCR cria em seu âmbito, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça, no ano de 2008 (GTIF)¹⁰, com o objetivo de promover estudos e seminários sobre o tema, além de envolver seus membros na discussão dos problemas fronteiriços, tendo o ponto de partida as perspectivas e necessidades das entidades subnacionais.

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

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

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

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

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

É bastante comum considerar os termos fronteira e limite como sinônimos. Existe contudo, diferenças essenciais entre eles que escapam ao senso comum. A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere -- o que está na frente (...) Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar

10 VII FCCR-CN, Ata 01/08.

para onde ele tendia a se expandir. (...) As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas) (...) enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais. (1998, p. 42)

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

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

De modo geral, a falta de estudos sobre o relacionamento e a cooperação entre as regiões de fronteira pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado (STEIMAN; MACHADO, 2012). Por um lado, grande parte dessas regiões de fronteira estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte, de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira encontram no isolamento, uma oportunidade de aproximação com as regiões limítrofes. Contudo, sem uma estrutura institucional para auxiliar, a informalidade rege a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais, que através de acordos tácitos entre autoridades imprimem suas próprias agendas e dinâmicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

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

Com a perda da ênfase na segurança como um componente estratégico das relações internacionais, parece que as regiões estão se desvinculando do controle paternalista do Estado, definindo seus próprios interesses políticos e, cada vez mais, participando de sua própria forma de política externa, estabelecendo diálogos de resolução de problema transfronteiriços. (GANSTER *et al.*, 1997, p. 7)

A perda do sentido fronteira-separação para uma nova perspectiva de fronteira-cooperação (CARNEIRO FILHO, 2013) indica uma modificação da perspectiva do papel do Estado. Desta forma, os interesses das entidades subnacionais passariam a ter mais relevância na concepção de políticas públicas, alterando sensivelmente o sentido clássico de limite e de fronteira (STEIMAN; MACHADO, 2012).

Em relação ao Brasil, o processo de reestruturação territorial (RÜCKERT, 2001) em curso, é cada vez mais presente a pregação de uma nova forma de enxergar e promover a fronteira a partir das necessidades locais e conseqüentemente não mais ligada somente aos interesses da geopolítica realista, vinculada ao sentido da segurança e defesa, abrindo novas perspectivas de políticas públicas para as entidades subnacionais presentes na faixa de fronteira.

Desde o início do século XXI, visíveis no Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003 (Governo Fernando Henrique Cardoso) e do PPA 2004-2007 (Governo Luís Inácio Lula da Silva), a fronteira começa a se destacar como um ambiente de cooperação, integração e profícuo para as políticas públicas, mas claro com muitos desafios e dificuldades na relação de um lado e de outro. Seja no campo do desenvolvimento social da faixa de fronteira, como no primeiro PPA, como através da criação de um plano específico para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira - PDFF- Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira -, no segundo PPA, ficando esse, a cargo do Ministério da Integração Nacional. Isso também nos impõe o dever analítico de perceber as relações, nem sempre amistosas e sem conflitos, entre os distintos ministérios (no caso, o Itamaraty e o Ministério da Integração Nacional).

O diálogo federativo em relação aos assuntos fronteiriços tem crescido nos últimos anos, tendo como exemplo o papel do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) que exerce atividades permanentes de secretaria executiva do Conselho de Defesa Nacional, que estimulou uma série de estudos com objetivo de promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira, por meio de suas comissões especiais (FURTADO, 2012), tendo por reflexo dessa ação política a formação, no ano de 2008, do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com o escopo de elaborar propostas que contemplassem o desenvolvimento e à articulação de integração fronteiriça com países vizinhos, sobretudo com o Mercosul.

Fruto desse trabalho e a partir de um documento que indica as bases para o desenvolvimento da fronteira, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) foi criada no ano de 2010 com o escopo de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, visando estimular a articulação com os governantes locais, ou seja, com as entidades subnacionais fronteiriças.

A construção de elos de cooperação com entidades subnacionais, principalmente visando os assuntos fronteiriços, faz com que a mudança de visão esteja presente também nas ações da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI-PR), através do empenho da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em promover o acesso e o diálogo sobre as políticas públicas para os municípios situados em faixa de fronteira. Tal órgão é responsável em coordenar a assessoria internacional federativa da Presidência da República e conseqüentemente, articular os editais de cooperação descentralizada propostos em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação

(ABC). Além do mais, representa os interesses brasileiros na coordenação dos assuntos federativos junto ao Mercosul e suas instituições.

A maior articulação entre as entidades subnacionais e o ambiente institucional do Mercosul através de reuniões técnicas especializadas, seminários temáticos e projetos comuns, em uma primeira análise, demonstram avanços iniciais. A mudança do sentido da fronteira, rompendo um antigo paradigma preponderante da separação, caminhando para a construção do sentido da fronteira como um ambiente de cooperação, também indica avanços significativos para o processo de integração e refletem na percepção do comportamento do Estado brasileiro através de suas ações para essa região. Assim, as entidades subnacionais situadas na fronteira manifestam a construção de um regime simbólico interesses compartilhados e comportamento político em torno da proposta da integração e cooperação fronteiriça.

A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME SIMBÓLICO DA COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL

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

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

Se é crescente o engajamento das entidades subnacionais no plano internacional através da captação de recursos, da promoção comercial e econômica e da cooperação internacional, esta última merece destaque e pode ser considerada a principal área da agenda da paradiplomacia brasileira (SALOMÓN, 2012). Tanto na modalidade bilateral ou multilateral, as ações de irmanamentos de cidades, intercâmbios de melhores práticas ou a presença em redes transnacionais de entidades congêneres são exemplos de atividades de cooperação internacional que abarcam as cidades, departamentos, estados-federados, regiões e províncias.

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

Neste sentido, a utopia ou a mensagem política e simbólica da Cooperação Sul-Sul (CSS)¹¹ é incorporado ao Mercosul e reflete hoje em seu ideário institucional, tanto na formação de espaços

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

institucionais inseridos no FCCR, quanto em outros órgãos, como no Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) (PINO, 2012), onde a participação das entidades subnacionais e o diálogo fronteiriço são prementes.

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

O caso brasileiro, considerado uma potência regional (NOLTE, 2011) ou potência emergente (KORNEGAY, 2012), é o único país da região que pratica maior diversificação de sua cooperação, estando presente na América Latina, no continente africano e no continente asiático. Contudo, a visão governamental para a região de fronteira tem modificado a antiga percepção para a região (defesa/segurança), passando para um estágio de reanimação das políticas públicas em faixa de fronteira, visando o desenvolvimento *lato sensu* (FURTADO, 2012), refletindo diretamente nos Estados Parte do Mercosul, onde se nota a presença marcante da responsabilidade brasileira na promoção de levantamentos e proposições de ações, como se nota nos documentos oficiais do FCCR¹², por exemplo.

Neste sentido, baseado no desenvolvimento dos estudos sobre o regime simbólico da Cooperação Sul-Sul proposto por Emma Mawdsley (2012a; 2012b¹³), tendo como ponto de apoio os insights produzidos pela teoria da dádiva¹⁴ de Marcel Mauss (1974; 1990) e nos estudos de Tomohisa Hattori (2003), oferecemos uma proposta de construção de um regime simbólico da cooperação fronteiriça no Mercosul.

Se a lógica dominante da ajuda externa para os países ocidentais, ou melhor dizendo, dos membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE) está calçada na caridade, a ajuda oferecida pelos países que patrocinam uma visão alternativa (CSS, por exemplo), está respaldada na solidariedade e no benefício mútuo, apoiada no princípio da “horizontalidade entre os parceiros” (MAWDSLEY, 2012a, p. 257). O ato de doar, de redistribuir e de receber, está ligado a um gesto de reciprocidade, contudo, no modelo horizontal, a proposta é de romper com a relação de superioridade/inferioridade criada pelo estigma da cooperação internacional tradicional onde a especulação sobre a dádiva não reciprocada é presente (MAWDSLEY, 2012b).

De acordo com Mawdsley (2012a, p. 263), dado ao posicionamento que os parceiros do desenvolvimento criam na promoção de um regime de cooperação horizontal (Sul-Sul), ainda que possuindo diferenças entre eles e suas instituições, criam princípios que caracterizam um regime simbólico de atuação e prática, tais como: a) identificação de semelhança na exploração colonial e

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

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

¹⁴ Gift Theory

desvantagens sofridas no período pós-colonial, vulnerabilidade diante a globalização promovida pelo consenso de Washington e uma identificação comum em relação ao seus status de ‘países em desenvolvimento’; b) com base na experiência compartilhada, a *expertise* em relação às abordagens sobre tecnologia e desenvolvimento são mais apropriadas para difusão entre países semelhantes.; c) rejeição explícita às condições de hierarquia entre os Estados, forte articulação dos princípios de respeito, soberania e não-interferência; d) insistência do resultados benéficos para ambos os lados e oportunidades mútuas nas ações de cooperação Sul-Sul.

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

TABELA 1 - Regime Simbólico da Cooperação sul-Sul

DOADORES OCIDENTAIS	PARCEIROS DA COOPERAÇÃO SUL-SUL
a) Caridade	a) Oportunidade
b) Obrigação moral junto aos desafortunados.	b) Solidariedade com outros países em desenvolvimento (terceiro mundo)
c) Expertise baseada em conhecimento, instituições, ciência e tecnologia superiores	c) Expertise baseada em uma experiência semelhante (países pobres, em desenvolvimento, etc.)
d) Simpatia em relação ao diferente e noção distante do “outro”	d) Empatia baseada em identidades e experiências compartilhada.
e) A virtude da obrigação que não gera reciprocidade	e) Virtude da promoção do benefício mútuo e da reciprocidade

Fonte: MAWDSLEY, 2012a: 264. Tradução livre

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

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

Deste modo, focamos o pensamento em alguns pontos para a construção do regime simbólico da cooperação fronteiriça no Mercosul, principalmente na cooperação promovida pelas entidades subnacionais, tendo por base os documentos, declarações e experiências de cooperação já praticadas e em curso na região.

Assim, elencamos alguns princípios, a saber: a) identificação da fronteira como zona de cooperação e sinergia entre os países vizinhos; b) reconhecimento da importância cultural, costumes e relacionamento social de ambos os lados da fronteira; c) Ceticismo em relação aos programas ou políticas públicas que não considerem os interesses e necessidades locais, que não apresentem a possibilidade da participação da comunidade fronteiriça ou que não estimulem a descentralização das decisões; d) Possibilidade de compartilhar as experiências adquiridas ou aplicar com reciprocidade os ganhos advindos da cooperação; e) Participação em redes de entidades congêneres que possibilitem a agenda de cooperação nas áreas de suas responsabilidades legais e políticas.

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

Entretanto, ao apontar a necessidade de reativação grupo de trabalho sobre integração fronteiriça, observando¹⁵ o plano de ação do FCCR para os próximos anos, fica evidente que o tema necessita ser trabalhado com mais dedicação. Seja no ambiente do foro consultivo ou no GMC, a necessidade de discussão permanente dos assuntos que envolvem a vida do processo de integração na fronteira, não podem perder importância na ordem do dia do processo decisório, tampouco, o tema fronteira pode ser vencido pelas dificuldades políticas ou institucionais que o Mercosul apresentou nos últimos anos.

A proposição lançada no trabalho, acerca dos princípios que orientam a cooperação fronteiriça no Mercosul, orientam para o sentido de que a fronteira não possui mais um propósito de separação, mas sim, de cooperação entre os atores presentes nessa região. As relações fronteiriças tendem a construir sua própria dinâmica, onde as cidades, estados federados, províncias e departamentos, muitas vezes deslocados da atenção central dos Estados Parte, constroem laços de proximidade, reciprocidade, promovendo um maior nível de interdependência com outros espaços sociais e políticos.

REFERÊNCIAS

- BACKHEUSER, E. *Teoria das Fronteiras: curso de geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.
- BORBÓN, Josette Altmann; BREALEY, Tatiana Beirute. *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: TESEO; CAF; FLACSO, 2011.
- BUENO, Ironildes. *Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA*. Brasília. UNB, 2010. (Tese de Doutorado).
- BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. *Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai*. UFRGS, 2013. (Tese de Doutorado)
- CERVO, A. *Relações internacionais na América Latina: Velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- CNM. Confederação Nacional dos Municípios. *Fronteiras em Debate*. I Encontro dos Municípios de Fronteira (Relatório Final). Brasília: CNM, 2008.
- _____. Confederação Nacional dos Municípios. *Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil*. Brasília: CNM, 2009.
- CORGANO, Noé Prieto. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs.) *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

¹⁵ Dentro da discussão do FCCR, em seu plano de ação para os anos 2013-2014, aprovado pela DEC 54/12 do CMC, foram apontados as seguintes diretrizes para a área da integração fronteiriça: Articular ações de cooperação entre os atores subnacionais e locais na fronteira; b) Apoiar o desenvolvimento de legislação de fronteiras e incentivar a sua respectiva implementação; c) Reativar o Grupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça; d) Definir agenda estratégica do FOCEM para áreas de fronteira; e) Acompanhar e avaliar o projeto em cooperação “Governança Fronteiriça” com a AECID; f) Criar oportunidades para o desenvolvimento integrado de políticas públicas para as comunidades tradicionais e afrodescendentes nas áreas de fronteira.

- COUTINHO, Marcelo; RIBEIRO HOFFMANN, Andréia; KFURI, Regina. *Raio-X da Integração Regional. Estudos e Cenários, Rio de Janeiro: 2007*. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_papeislegislativos_PL_n_6_out_2007.pdf>. Acesso em 20 de fevereiro de 2014.
- DESSOTTI, Fabiana Rita. *Cooperação Descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. 5ème Colloque de l'IFBAE – Grenoble, 2009*, p. 1-19.
- DORFMAN, Adriana; CARDIN, Eric Gustavo. Estratégias espaciais do ativismo em condição fronteiriça no Cone Sul. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*. Vol. 23, n.º 2, jul.-dic. de 2014, p. 31-44
- DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotes; MICHELMANN, Hans (eds.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.
- FRY, Earl H. "The US State and Foreign Economic Policy: Federalism in the 'New Order'". In: GOCKING, Brian (ed.), *Foreign Relations and Federal States*. London: Leicester University Press, 1993, p. 122-139.
- FURTADO, Renata. As fronteiras no âmbito do Mercosul: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. *Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1*, p. 371-381, jan./jun. 2011
- _____. As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 245-256
- _____. *Descobrimo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte*. Curitiba: CRV, 2013.
- GAMBINÍ, Priscila Truviz Hottz. Rede Mercocidades: paradiplomacia de cidades no MERCOSUL. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*. Vol. 2, Belo Horizonte, 2008, CEDIN, p. 1-32.
- GANSTER, P. et. Al. (orgs). *Border and border regions in Europe and North America*. San Diego: San Diego State University and Institute for Regional studies of the California, 1997.
- _____. *Beyond the Nation-State*, Standford, CA: Standford University Press, 1964.
- HARTSHORNE, R. Suggestions on the terminology of political boundaries (abstract). In: Association of American Geographers. *Annals*. n. 26, 1, p. 56-57, 1936.
- HATTORI, Tomohisa. The moral politics of foreign aid. *Review of International Studies*. Vol. 29. Issue 02. 2003. p. 229-247.
- KEOHANE, Robert O. e NYE JR.; Joseph S. *Power and Interdependence*. Boston, Scott, Foresman. 1989.
- KORNEGAY, Francis. South Africa and emerging powers. In: *South African Foreign Policy Review – Vol. 1*, p. 198-214, Pretória: IDG/ Africa Institute of South Africa, 2012.
- KUGELMAS, Eduardo; BRANCO, Marcello Simão. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p. 161-188.
- LECOURS, André. *When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism*, Conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives. Queens University, Kingston, 2002. Disponível em: <<http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/lecours.pdf>> Acessado em: 08 de fevereiro de 2014.
- LYDE, L. W. *Some frontiers os tomorrow: na aspiration for Europe*. London: A e C Black, 1915.
- MACHADO, Lia Osório. "Limites, Fronteiras, Redes". In: T.M.Strohaecker, A.Damiani, N.O.Schaffer, N.Bauth, V.S.Dutra (org.). *Fronteiras e Espaço Global*. AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, 1998. p.41-49

- MACHADO, Lia Osório. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira / Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais*. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.
- MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. *Impulso*, Piracicaba, v.13, n. 31, p. 47-68, 2002.
- _____, Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, Fundação Editora da UNESP, FAPESP, 2005. p.131-160.
- MARTINEZ, Ignacio; SANAHUJA, José Antonio. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española*. Madrid. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.
- MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a dádiva. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: _____. *Sociologia e Antropologia*. V.II. São Paulo: Edusp, 1974.
- MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 37, n. 2, pp. 256-272, 2012.
- _____. *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape*. London: Zed Books, 2012 b.
- MENA, Sergio I. Moya. *Las fronteras: espacios de encuentro y cooperación. Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*. San José de Costa Rica: FLACSO, Secretaría General y CAF, 2012.
- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Vol. 35. n.º1, 2013. p. 11-41.
- MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012.
- MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management. *Brazilian Administration Review*. BAR, Curitiba, v.8, n.1, art. 2, pp. 21-36, Jan./Mar. 2011.
- NOLTE, Detlef. Regional powers and regional governance. GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. (Orgs.) *Regional Powers and Regional Orders*. New York: Routledge, 2011.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) *Território sem limites: estudos sobre fronteira*. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p.377-408.
- OLIVEIRA, Tito Carlos Machado; TRINCHERO, Héctor Hugo. *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. Dourados: Ed. UFGD, 2012.
- PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- PINO, Bruno Ayllón. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 5, jan. 206. p. 5-23.
- _____. Transformações Globais, potências emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249. Maio/Ago. 2012.
- RAFFESTIN, C. Autour de la fonction sociale de la frontière. *Espaces et Sociétés*, p. 70-71, 1993.

- RHI-SAUSI, José; Oddone, Nahuel. *Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR. Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR*. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, 2009. p. 33-107.
- _____. A cooperação transfronteiriça entre as unidades subnacionais do Mercosul. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 227-244.
- ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (Grupo Mercado Común). In: *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSP, 2004. p. 403-440.
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Marco Jurídico para a Cooperação Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro*. Frente Nacional dos Prefeitos, São Paulo, 2011.
- RÜCKERT, Aldomar. *Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul*. USP, 2001. (Tese de Doutorado).
- _____. O Rio Grande do Sul como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional. In: VERDUM, Roberto. *et al. Rio Grande do Sul: paisagens e territórios em transformação*. Porto Alegre: UFRGS, 2004, p. 277-291.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. *Revista de Geopolítica*. v. 2, n° 2, jul./dez. 2011. p. 49-64.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. *Revista de Geopolítica*. v. 3, n° 2, jul./dez. 2012, p. 90-112.
- SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? *Revista Mural Internacional*. Ano III, n.º 2, Dezembro de 2012, p. 9-15.
- _____. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs.) *Política Externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 269-299.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. *Federalism and International Relations. The role of subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.
- STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. In: *Fronteiras Platinas – Territórios e sociedades*. TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 257-278.
- VIGEVANI, Tullo et al. (Org). *A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.