



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO**

**PARADIPLOMACIA E CIDADES DE FRONTEIRA:  
UM ESTUDO A PARTIR DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA**

**JOSIANE FERREIRA DE SOUZA**

Foz do Iguaçu  
2021



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO**

**PARADIPLOMACIA E CIDADES DE FRONTEIRA:  
UM ESTUDO A PARTIR DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA**

**JOSIANE FERREIRA DE SOUZA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

Orientador: Profa. Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira.

Foz do Iguaçu  
2021

JOSIANE FERREIRA DE SOUZA

**PARADIPLOMACIA E CIDADES DE FRONTEIRA:**  
UM ESTUDO A PARTIR DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e Integração.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof. Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira  
UNILA

---

Prof. Dr. Gustavo Oliveira Vieira  
UNILA

---

Prof. Dra. Joséli Fiorin Gomes  
UFSM

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

## TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

**Nome completo da autora:** Josiane Ferreira de Souza

**Curso:** Bacharel em Relações Internacionais e Integração

<b>Tipo de Documento</b>	
( X ) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	( X ) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico:

### **PARADIPLOMACIA E CIDADES DE FRONTEIRA:**

Um estudo a partir do Consórcio Intermunicipal da Fronteira

Nome da orientadora: Prof. Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira

Data da Defesa: 05/10/2021

### **Licença não-exclusiva de Distribuição**

A referida autora:

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a minha professora orientadora Suellen, não só pela orientação, mas também pela paciência e por todo o apoio diante das minhas inquietações para a elaboração deste trabalho. Agradeço de coração pois desde o início da graduação sempre demonstrou um carinho enorme por mim, tenho as melhores memórias.

Agradeço à minha família, minha mãe, meu pai e minhas irmãs por sempre demonstrarem apoio mesmo à distância. A saudades e a solidão se fazem presentes em alguns momentos, ainda mais com a pandemia, mas sei que é algo passageiro.

Agradeço imensamente à UNILA pela oportunidade de estudar em uma universidade pública, gratuita e de qualidade, e construir as melhores experiências, seja dentro ou fora da sala de aula.

Aos professores da banca, pelas conversas e orientações no decorrer da graduação, assim como por despertar meu interesse nos temas os quais desenvolvi no presente trabalho.

E com certeza o meu melhor agradecimento será aos amigos que conquistei aqui. A Bárbara, que eu conheci desde o primeiro dia que pisei em Foz, sem palavras por nossa amizade. Assim como a Thamara, que me acompanha desde o início do curso. Um agradecimento especial à parte do grupo dos Olimpianos que se encontra em Foz, a Yumi, o Leo e o Pedro, por todo o carinho e atenção que damos uns aos outros nos melhores e piores momentos. Ao grupo dos Olimpianos como um todo pois mesmo distantes temos as melhores conversas virtuais e também se fazem presentes nos momentos difíceis. Às companheiras do CARIIEG, pela amizade e por tudo que realizamos juntas. Assim como todas as pessoas que conheci nesses longos anos em Foz, seja dentro ou fora da Universidade, com quem morei, convivi e trabalhei, e que sempre quiseram meu bem.

### **Sincuentioito**

*Nos semo da fronteira  
como u sol que nase alí tras us ucalito  
alumeia todo u día ensima du río  
i vai durmí la despós da casa dus Rodríguez.*

*Da fronteira como a lua  
quis faz a noite cuasi día  
deitando luar nas maryen del Cuareim.*

*Como el viento  
que ase bailar las bandera  
como a yuva  
leva us ranyo deles yunto con los nuestros.*

*Todos nos semo da fronteira  
como eses pásaros avuando de la pra qui  
cantando um idioma que todos entende.*

*Vimos da fronteira  
vamo pra fronteira  
como us avó i nosos filio  
comendo el pan que u diabo amasó  
sofrendo neste fin de mundo.*

*Nos semo a fronteira  
mas que cualquier río  
mas que cualquier puente.*

**Fabián Severo “Noite nu Norte” (2011)**

SOUZA, Josiane Ferreira de. **Paradiplomacia e cidades de fronteira**: um estudo a partir do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. 2021. 67 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar as ações paradiplomáticas realizadas a partir do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). O CIF é uma experiência singular de cooperação transfronteiriça presente no MERCOSUL, por compreender a região conhecida como Tri Fronteira. A região se destaca pelo encontro dos limites nacionais, estaduais/provincial e municipais, entre as cidades conurbadas de Bernardo de Irigoyen (MNES) no lado argentino; e as cidades de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR), no lado brasileiro. O interesse por um desenvolvimento em conjunto traz para a região matérias importantes para serem analisadas a partir da Paradiplomacia. Diante disso, busca-se elaborar um Estudo de Caso através do aporte teórico, como também pela coleta de dados empíricos para mapear as ações das cidades consorciadas em assuntos internacionais. A partir dessas informações, e com as contribuições de Alexander Kuznetsov (2015), pelo seu modelo qualitativo para análise de casos de paradiplomacia, o intuito final desse trabalho é compilar fatos relevantes sobre a projeção internacional dos atores subnacionais aqui analisados.

**Palavras-chave:** Paradiplomacia. Consórcios Públicos. Integração. Cidades. Fronteiras.

SOUZA, Josiane Ferreira de. **Paradiplomacia y ciudades fronterizas: Un estudio del Consorcio Intermunicipal de Frontera**. 2021. 67 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

## RESUMEN

El presente trabajo busca analizar las acciones paradiplomáticas que realiza el Consorcio Intermunicipal de la Frontera (CIF). El CIF es una experiencia única de cooperación transfronteriza presente en el MERCOSUR, ya que comprende la región conocida como Tri Frontera. La región se destaca por el encuentro de límites nacionales, estatales/provinciales y municipales, entre las ciudades conurbadas de Bernardo de Irigoyen (MNES) del lado argentino; y las ciudades de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) y Bom Jesus do Sul (PR), del lado brasileño. El interés por el desarrollo conjunto trae temas importantes a la región para ser analizados desde la perspectiva de la Paradiplomacia. Por lo tanto, se pretende elaborar un Estudio de Caso a través del soporte teórico, así como la recolección de datos empíricos para mapear las acciones de las ciudades consorciadas en los asuntos internacionales. Delante de esta información, y con los aportes de Alexander Kuznetsov (2015), por su modelo cualitativo de análisis de casos de paradiplomacia, el objetivo final de este trabajo es recopilar hechos relevantes sobre la proyección internacional de los actores subnacionales aquí analizados.

**Palabras clave:** Paradiplomacia. Consorcios públicos. Integración. Ciudades. Fronteras.

SOUZA, Josiane Ferreira de. **Paradiplomacy and border cities: a study from the Intermunicipal Border Consortium**. 2021. 67 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

### **ABSTRACT**

The present work seeks to analyze the paradiplomatic actions carried out from the Intermunicipal Border Consortium (CIF). The CIF is a unique experience of cross-border cooperation present in the MERCOSUR, as it comprises the region known as Tri-Border. The region stands out for the meeting of national, state/provincial and municipal boundaries, between the conurbated cities of Bernardo de Irigoyen (MNES) on the Argentine side; and the cities of Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) and Bom Jesus do Sul (PR), on the Brazilian side. The interest in joint development brings important matters to the region to be analyzed from the perspective of Paradiplomacy. In view of this, the aim is to elaborate a Case Study through theoretical support, as well as through the collection of empirical data to map the actions of the cities in international affairs. Based on this information, and with the contributions of Alexander Kuznetsov (2015), for his qualitative model for analyzing cases of paradiplomacy, the final aim of this work is to compile relevant facts about the international projection of the subnational actors analyzed here.

**Keywords:** Paradiplomacy. Public Consortia. Integration. Cities. Borders.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Estimativa populacional dos municípios do CIF.....	28
<b>Quadro 2</b> – Principais ações previstas pelo CIF e resultados esperados.....	37
<b>Quadro 3</b> – Reuniões do Comitê de Integração Fronteiriça (2014-2018).....	42
<b>Quadro 4</b> – “Estrutura Explicativa da Paradiplomacia” .....	51
<b>Quadro 5</b> – Elaboração das perguntas a partir do modelo de Kuznetsov .....	52

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Localização dos municípios do CIF .....	28
<b>Figura 2</b> – Imagem aérea dos municípios do CIF .....	29

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 APORTE TEÓRICO ACERCA DA PARADIPLOMACIA</b> .....	<b>14</b>
1.1 SOBRE AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	14
1.2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E TEÓRICAS SOBRE A PARADIPLOMACIA .....	16
1.3 INSERÇÃO E AÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL .....	23
<b>2 A REGIÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)</b> .....	<b>27</b>
2.1 HISTÓRICO REGIONAL E DAS CIDADES-MEMBRO DO CONSÓRCIO.....	27
2.2 SOBRE O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA.....	31
<b>2.2.1 Consórcios Públicos Intermunicipais</b> .....	31
<b>2.2.2 Criação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira</b> .....	34
2.3 AÇÕES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF) .....	36
2.4 OUTRAS EXPERIÊNCIAS PARA REFLETIR SOBRE A PARADIPLOMACIA NA REGIÃO .....	41
<b>2.4.1 Comitê de Integração Fronteiriça</b> .....	41
2.4.1.1 <i>Comissão de Facilitação Fronteiriça</i> .....	43
2.4.1.2 <i>Comissão de Infraestrutura</i> .....	45
2.4.1.3 <i>Comissão de Comércio e Turismo</i> .....	46
2.4.1.4 <i>Comissão de Educação, Saúde e Cultura, e Mesa de Gênero</i> .....	46
2.4.1.5 <i>Comissão de Segurança</i> .....	48
<b>3 ESTUDO DE CASO PARADIPLOMÁTICO PELO MODELO DE KUZNETSOV</b> ...	<b>49</b>
3.1 APLICAÇÃO DO MÉTODO DE KUZNETSOV .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

As transformações mundiais que ocorrem principalmente na segunda metade do século XX colaboram para novas dinâmicas nas relações entre os países, como também para o surgimento de novos atores no Sistema Internacional. É partindo desse período de novas teorias e novos atores para as Relações Internacionais que pesquisadores começam a estudar a Paradiplomacia. Diante disso, este trabalho busca elaborar um Estudo de Caso Paradiplomático a ser desenvolvido posteriormente pela contribuição de Alexander Kuznetsov (2015), com sua obra *“Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs”*, dada a elaboração de um modelo qualitativo para análise de casos de paradiplomacia.

A partir disso, este Estudo de Caso busca analisar as ações paradiplomáticas realizadas através do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). O CIF é uma experiência singular de cooperação transfronteiriça presente no MERCOSUL, por compreender a região conhecida como Tri Fronteira. A região se destaca pelo encontro dos limites nacionais, estaduais/provincial e municipais, entre as cidades conurbadas de Bernardo de Irigoyen (MNES) no lado argentino; e as cidades de Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR), no lado brasileiro. O interesse por um desenvolvimento em conjunto traz para a região matérias importantes para serem analisadas a partir da Paradiplomacia, assim como registrar cada vez mais experiências dos atores subnacionais internacionalmente.

Portanto, o primeiro capítulo irá abordar os principais aspectos históricos e teóricos acerca da Paradiplomacia, caracterizando a ação internacional dos atores subnacionais. Para isso, primeiramente, deve-se fazer considerações acerca das teorias de Relações Internacionais, dando destaque ao despertar de novos temas para o desenvolvimento teórico da disciplina para além de seus fundamentos tradicionais. E após o aporte histórico e teórico da Paradiplomacia, torna-se relevante também fazer algumas considerações sobre a Integração Regional.

O segundo capítulo abará as mais diversas informações sobre a região do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, descrevendo historicamente como se desenvolveu a região e quais são as principais características das cidades consorciadas. A partir disso, busca-se compreender melhor sobre o funcionamento de um consórcio pelos moldes das normas brasileiras, para especificamente estudar o

caso do CIF e identificar quais são as principais ações onde o Consórcio se projeta internacionalmente. Vale considerar, também, que outras experiências fomentadas pelos poderes nacionais trazem benefícios mútuos para as relações transfronteiriças na região, como o Comitê de Integração Fronteiriça.

E no terceiro capítulo, com a aplicação do modelo de estudo de caso qualitativo desenvolvido por Kuznetsov (2005), aproveitando dos conteúdos desenvolvidos nos Capítulos 1 e 2 deste trabalho., o intuito final desse trabalho é compilar fatos relevantes sobre a projeção internacional dos atores subnacionais aqui analisados.

Dessa forma, os recursos metodológicos para o desenvolvimento desse trabalho se deram a partir de fontes bibliográficas primárias e secundárias, artigos científicos, assim como documentos públicos oficiais, tanto para o aporte teórico, como para o aporte empírico. Ainda, através de uma entrevista com a atual Diretora Executiva do Consórcio, Karina Zanoni Rodrigues, realizada em agosto de 2021 (entrevista em anexo), pode-se conhecer as condições atuais do CIF.

## 1 APORTE TEÓRICO ACERCA DA PARADIPLOMACIA

Este primeiro capítulo aborda os principais aspectos históricos e teóricos acerca da Paradiplomacia, caracterizando a ação internacional dos atores subnacionais. Para isso, primeiramente, deve-se fazer considerações acerca das teorias de Relações Internacionais, dando destaque ao despertar de novos temas para o desenvolvimento teórico da disciplina para além de seus fundamentos tradicionais.

As transformações mundiais que ocorrem principalmente na segunda metade do século XX colaboraram para novas dinâmicas nas relações entre os países, como também para o surgimento de novos atores internacionais. Sobre a inserção de novos atores no Sistema Internacional, pesquisadores buscam fundamentar a projeção e as ações internacionais de entidades subnacionais com o desenvolvimento da Paradiplomacia.

Diante dessas considerações, outro fator importante sobre a projeção internacional das cidades, em consideração ao estudo de caso a ser desenvolvido sobre o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), relaciona-se à integração regional. A partir do reconhecimento da integração que ocorre na América do Sul, diante da criação do CIF, que envolve as relações fronteiriças entre cidades do Brasil e da Argentina, vale dar destaque ao MERCOSUL como apoiador da projeção internacional das cidades do bloco.

### 1.1 SOBRE AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No século XX, muitos foram os acontecimentos marcantes para o estudo das Relações Internacionais e para a configuração do Sistema Internacional, assim como para se pensar o decorrer da disciplina e da política internacional no século XXI. O fim da Primeira Guerra Mundial (1918) é considerado o momento chave para o surgimento da disciplina e dos centros de pesquisa em Política Internacional, diante da proporção que tomou o conflito e da construção teórica a ser feita a partir disso. Em continuação, o período que compreende, até então, as Primeira e Segunda Guerras Mundiais e o início e pós Guerra Fria – com as transformações resultantes de inúmeros fatores como conflitos, crises, lutas por território e poder, e avanços econômicos e

tecnológicos, moldaram as mais diversas visões sobre as relações e os atores internacionais (HALLIDAY, 2007).

Muito se desenvolveu a partir das teorias tradicionais que fundaram a disciplina, seja pelo viés idealista ou realista, seja pelos embates teóricos construídos a partir dessas vertentes, como também pelas condições históricas dos países para prospecção internacional e pelo tratamento dado ao Estado-nação como ator central no cenário internacional. Conforme Fred Halliday (2007), para se pensar os avanços teóricos da disciplina, deve-se considerar que as teorias de Relações Internacionais giram em torno de três formas de interação: “as relações entre os Estados, as relações não-estatais e transnacionais (através das fronteiras) e as operações do sistema como um todo, dentro dos quais os Estados e as sociedades são os principais componentes” (HALLIDAY, 2007, p. 15).

Halliday (2007) considera também que as primordiais preocupações da disciplina assumem um caráter analítico quanto a se pensar o papel do Estado e a manutenção da ordem, diante da ausência de um poder hegemônico; é das relações oriundas da guerra, seja sobre poder e segurança, e das condições econômicas e militares dos países que surgem as relações potenciais para cooperação ou conflito. Assim como normativo, a se pensar a legitimidade da ação dos Estados quanto ao uso devido da força, as obrigações no âmbito internacional e a criação de uma moralidade nas relações, dependendo do que ocorre e do que se encontra nessa dimensão da Política Internacional.

O desenrolar das teorias internacionalistas trouxeram ao campo disciplinar muitos novos temas relacionados aos impactos da globalização, à integração regional, à interdependência econômica, financeira e tecnológica e a transnacionalização que operam no Sistema Internacional. Com a globalização, em que seu significado advém das mais diversas concepções, Hobsbawn afirma que:

Desde a década de 1960, o avanço acelerado da globalização – ou seja, o mundo visto como um conjunto único de atividades interconectadas que não são estorvadas pelas fronteiras locais – provocou um profundo impacto político e cultural, sobretudo na sua forma atualmente dominante de um mercado global livre e sem controles (HOBSEBAWN, 2007, p. 10).

Portanto, a globalização acontece pelas profundas relações de interdependência entre os mais diversos atores, sejam estatais ou não, nos mais diversos níveis, em que a impacto econômico se torna mais evidente, influenciando

profundamente diversas mudanças em como o mundo se relaciona e se desenvolve. (RACY; ONUKI, 2002).

Sobre esses temas, no início da década de 1970, as teorias de relações internacionais foram modificadas por uma diferente percepção da política internacional. Robert Keohane e Joseph Nye (1973), através da obra *“Transnational Relations and World Politics”*, reconhecem a ascensão de novos atores, estes com caráter transnacional, como as empresas multinacionais, as organizações não-governamentais, as organizações religiosas e os movimentos revolucionários, por exemplo, se inserindo na arena internacional. Os regimes supranacionais também ganham forma a partir da criação de blocos regionais da União Europeia e do MERCOSUL, por exemplo.

Tais proposições teóricas são mencionadas para considerar como esse aporte teórico influenciou as premissas da formação da Paradiplomacia. A teoria considera as ações transnacionais e o interesse por maior projeção externa dos governos subnacionais e das autoridades, sejam elas locais/municipais e/ou regionais/estatais. Esse fator leva a considerá-los como atores que compõem a realidade internacional.

## 1.2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS E TEÓRICAS SOBRE A PARADIPLOMACIA

A partir das considerações até aqui colocadas sobre as teorias e os acontecimentos mundiais que transformaram as relações internacionais, vale abordar também sobre o transcorrer histórico e teórico da Paradiplomacia. Conforme descrito por Alexander Kuznetsov (2015), na obra *“Theory and Practice of Paradiplomacy: subnational governments in international affairs”*, o autor traz um compilado cronológico sobre o tema, primeiramente, através das considerações dadas para o desenvolvimento da teoria de relações internacionais. A partir dos anos 1960, pôde-se descrever que nesse período os governos subnacionais ganharam características e reconhecimento como atores internacionais/transnacionais. A partir de suas atividades externas, não eram prioridade da Ciência Política na época, ou seja, o interesse acerca das entidades paradiplomáticas ainda não era uma tendência no estudo sobre novos atores na arena internacional.

Naquele período, tratava-se sobre assuntos “intermésticos”, correspondente a atividades que ocorrem tanto no âmbito doméstico e internacional, ou sobre a internacionalização de assuntos internos para a projeção internacional, sem forte

teorização sobre o fenômeno na época. Mesmo assim, o que foi desenvolvido nesse período pode ser considerado como imprescindível para o avanço teórico diante do interesse acadêmico sobre a inserção internacional dos governos não-centrais. Assim, as *low politics*<sup>1</sup>. Essa transformação na agenda política global deu um impulso considerável, para que os governos subnacionais assumissem seu papel como atores nas relações internacionais (KUZNETSOV, 2015).

Destacou-se também como relevante razão para o interesse acadêmico sobre a Paradiplomacia, a partir dos anos 1970, o desenvolvimento das relações transnacionais. Já a década de 1980 se torna expressiva pelos avanços primordiais e pela “reemergência” da Paradiplomacia como conceito primário, pois nesse período se destacam a produção conceitual e a análise de estudos de caso dos cientistas políticos norte-americanos Ivo Duchacek e Panayotis Soldatos.

Através do artigo *“The International Dimension of Sub-National Self-Governments”* (1984), Duchacek utilizou o termo Paradiplomacia de forma generalizadora para identificar as microdiplomacias regionais e globais transfronteiriças. A partir desse artigo, deve-se considerar que o termo “microdiplomacia” foi anterior ao uso e melhor definição da palavra “paradiplomacia” para definir o fenômeno e para rotular as atividades externas dos atores subnacionais.

A consolidação do uso da palavra “paradiplomacia” se deu a partir da segunda metade da década de 1980, a partir da substituição gradual do termo “microdiplomacia” nas produções acadêmicas, principalmente por iniciativa de Duchacek, com a busca do autor por melhor definir o conceito, através das formulações de seus estudos sobre regiões em assuntos internacionais da época.

Também, deve-se considerar o seguinte trabalho de Duchacek, *“The Territorial Dimension of Politics: Within, Between, Across Nations”* (1986), sobre a substituição do conceito. Na obra, Duchacek faz consideração às iniciativas dos governos não-centrais internacionalmente em quatro formas distintas, examinando os termos: **Paradiplomacia Transfronteiriça:** sobre os contatos transfronteiriços formais e informais - este último pela condição de proximidade geográfica e pelas similaridades, diante de problemas e soluções comuns; **Paradiplomacia Transregional:** sobre as conexões e negociações entre entes subnacionais não contíguos; **Paradiplomacia**

---

<sup>1</sup> “high politics” (alta política) são políticas relativas à política externa e segurança, sendo consideradas superiores às “low politics”, em que estas se referem às questões internas dos estados e adquiriram importância vital (ODDONE, 2016).

**Global:** sobre os contatos políticos com entes de nações distantes que estão conectados não só por relações comerciais, industriais ou culturais, mas também por outras iniciativas dos governos; **Protodiplomacia:** sobre o papel das iniciativas de entes não-centrais no exterior, com perfil separatista quanto aos vínculos econômicos, sociais e culturais com nações estrangeiras.

Quanto às contribuições de Soldatos, através de seu ensaio *“An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors”* (1990), o autor aproveitou as percepções teóricas de Duchacek para uso do termo Paradiplomacia e definiu seus determinantes, além de conceituar as variáveis que têm impacto na definição das entidades não-centrais como atores internacionais. Isso fez desses dois pesquisadores os pioneiros da teoria nos anos 1980, assim como a produtividade temática esteve concentrada nos autores canadenses e estadunidenses nessas duas primeiras décadas, até sua expansão para a Europa na década de 1990.

Mesmo podendo ser consideradas outras terminologias de extrema similaridade ao conceito de Paradiplomacia, percebe-se que nas décadas seguintes, entre os anos de 1990 e 2000, outros autores deram continuidade à promoção e ao uso do termo. Na década de 1990, os fatores desencadeados pela globalização e pela regionalização, que transformaram o cenário internacional, também aceleraram a Paradiplomacia, dando destaque aqui à queda do muro de Berlim (1989), e à criação da União Europeia (UE) (1993), em que a condição supranacional junto às suas instituições contribuiu na formação de políticas regionais para o continente, com oportunidade para que os governos subnacionais atuassem internacionalmente (KUZNETSOV, 2015).

No período dos anos 1990, um fator limitante para o envolvimento internacional das autoridades regionais foi que esta condição requeria muito peso. Com isso, um acontecimento importante, ocorrido em 1997, trouxe relevância para os estudos de Paradiplomacia. A Universidade do País Basco realizou um seminário sobre as experiências das autoridades regionais em diferentes partes do mundo, onde se desenvolveu um projeto de pesquisa que desencadeou no jornal titulado como *“Regional and Federal Studies”* (1999), sendo que foram organizados onze artigos sobre a ação internacional dos governos subnacionais, principalmente desenvolvidos por pesquisadores europeus.

Considerando as contribuições presentes nessas publicações, alguns nomes se fizeram importantes como Michael Keating, Brian Hocking, Noé Cornago, Francisco

Aldecoa e Inaki Aguirre. A partir das contribuições desses pesquisadores, o livro *“Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments”* (1999) também ganha relevância como aporte e fortalecimento do subcampo de pesquisa da Paradiplomacia. Essa publicação ressalta a condição europeia de que o envolvimento ativo das regiões, internacionalmente, também abarca a análise de problemáticas da regionalização e do nacionalismo subnacional, enquanto que o fenômeno da Paradiplomacia, para os norte-americanos, é mais articulado ao federalismo e às relações entre as autoridades federais e subnacionais. Essas diferenças de abordagens também se devem ao papel hegemônico dos EUA no sistema internacional, o que impele seus territórios a atuarem internacionalmente em função do maior número de empresas e instituições subnacionais (KUZNETSOV, 2015).

Conforme definido por Kuznetsov,

(...) a década de 1990 teve um forte impacto no desenvolvimento dos estudos de paradiplomacia, desencadeados a partir do final da Guerra Fria e da aceleração dos processos de integração na Europa. A descentralização do poder na Rússia e os novos mecanismos institucionais da União Europeia encorajaram de muitas maneiras os governos regionais da Europa e da Eurásia a desenvolverem projetos de cooperação transfronteiriça e organizar redes regionais. Os estudos sobre paradiplomacia, que antes se concentravam principalmente na academia norte-americana, na década de 1990, foram estendidos a novos “mercados” acadêmicos<sup>2</sup> (KUZNETSOV, 2015, p. 41) (tradução livre).

Por fim, os anos 2000 pode ser considerado o estágio mais recente para os estudos sobre Paradiplomacia, para a busca pela consolidação desta como uma subdisciplina da Ciência Política contemporânea, que começa a ganhar forma a partir da aparição de novos conteúdos, da formação de redes colaborativas de pesquisadores ao redor do mundo e da produção de novas tendências metodológicas, assim como a expansão para continentes como Ásia e América Latina. Ainda, considerando que os estudos paradiplomáticos não possuem um paradigma e uma metodologia dominantes para responder todas as questões que abrangem a atuação subnacional, esta situação reflete as contradições a serem debatidas, pelo fato de

---

<sup>2</sup> (...) *the decade of the 1990s has a strong impact on the development of the paradiplomacy scholarship triggered by the end of the Cold War and the acceleration of the integration processes in Europe. The decentralization of power in Russia and the newly established European Union institutional mechanisms in many ways encouraged the regional governments across Europe and Eurasia to develop cross-border cooperation projects and organize regional networks. The paradiplomacy scholarship that was previously mostly concentrated in North American academia in the 1990s was extended to new academic “markets”.*

existirem perspectivas que aceitam ou rejeitam o termo Paradiplomacia, sendo um desafio atual para as indagações construídas e para a consolidação acadêmica dessa disciplina.

Diante do exposto, vale considerar algumas definições de alguns teóricos sobre a Paradiplomacia, para reconhecer a abrangência e a relação entre os conceitos. Assim, para Duchacek (1990, p. 15), a atividade paradiplomática desencadeia políticas públicas a partir das “entradas diretas e indiretas dos governos não-centrais no campo das relações internacionais e à vinculação com a política internacional” (tradução livre). Dessa se reconhecem diversas formas, como os governos não-centrais que podem promover e defender seus interesses no exterior: seja pelo estabelecimento estratégico e permanente de escritórios em outros países; pela promoção e divulgação de viagens internacionais dos líderes de governos não-centrais; por missões profissionais internacionais de curto prazo; pelo viés comercial e de investimentos que divulgue o potencial local/regional e o *know-how* tecnológico; pelo comércio exterior ou pela participação dos governos subnacionais em conferências, organizações ou eventos internacionais.

Com uma definição posterior, quanto a se pensar sobre as primeiras definições sobre a Paradiplomacia, Cornago a define mais amplamente como:

(...) la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (CORNAGO, 2001, p. 56).

Vale também considerar a definição de Kuznetsov (2015, p. 30-31), como:

uma forma de comunicação política para alcançar benefícios econômicos, culturais, políticos ou de qualquer outro tipo, cujo núcleo consiste em ações autossustentáveis de governos regionais com atores governamentais e não governamentais estrangeiros<sup>3</sup> (tradução livre).

Essa definição se relaciona e se complementa diante da situação em que o autor também busca considerar explanatório com o que determina como “onze

---

<sup>3</sup> a form of political communication for reaching economic, cultural, political, or any other types of benefits, the core of which consists in self- sustained actions of regional governments with foreign governmental and non- governmental actors.

dimensões para o estudo da paradiplomacia”, trazendo relevantes questões teóricas e práticas para o campo. Dessa forma, as onze dimensões a serem consideradas são:

- 1) **Constitucional:** A partir do âmbito jurídico, com o estudo das constituições nacionais e dos atos jurídicos para identificar as competências que as autoridades regionais e locais detêm para assuntos internacionais;
- 2) **Federalista e de Relações Intergovernamentais:** Para entender a atuação regional e local na arena internacional, a partir do federalismo e como os arranjos federalistas podem desenvolver atividades paradiplomáticas;
- 3) **Nacionalismo:** Sobre a diplomacia constituinte, principalmente para compreender as aspirações nacionalistas em países multinacionais e multilíngues;
- 4) **Relações Internacionais:** Sobre as mudanças que ocorrem nas relações internacionais, quando os governos subnacionais, as organizações não-governamentais e as empresas multinacionais romperam com o monopólio dos governos nacionais como únicos tomadores de decisão na arena internacional;
- 5) **Estudos de Fronteira:** Em que, pela Paradiplomacia, seja possível compreender as transformações políticas, econômicas e sociais presentes nas regiões de fronteira;
- 6) **Globalização:** Para compreender as transformações globais advindas da regionalização e da globalização;
- 7) **Segurança e Geopolítica:** Estudos sobre a segurança e as consequências geopolíticas do envolvimento dos governos subnacionais nos assuntos internacionais;
- 8) **Economia Global:** Estudos sobre o desenvolvimento da economia global contemporânea e do comércio mundial;
- 9) **Meio Ambiente:** Muitos estudos em paradiplomacia envolvem questões ambientais, em que há preocupação dos governos subnacionais sobre os regimes e padrões ambientais internacionais;
- 10) **Diplomacia:** Com estudos sobre como a diplomacia subnacional pode afetar a diplomacia tradicional dos Estados centrais e quais são as consequências da descentralização da diplomacia;

- 11) **Separatismo:** Com a problemática sobre os “estados não reconhecidos”, ainda mais após o colapso das federações comunistas (Iugoslávia e URSS), os estudos de paradiplomacia desenvolveram uma nova dimensão separatista. A luta por um Estado e a busca de reconhecimento internacional por governos subnacionais abarcaram novas pesquisas sobre as oportunidades e limites do fenômeno da paradiplomacia.

Também, considerando Oddone (2016), quanto à criação teórico-conceitual do fenômeno paradiplomático, podem-se considerar cinco perspectivas como principais características para as interpretações sobre a Paradiplomacia:

- 1) **Pela natureza e mudança no que se define do ator internacional.** Em que devem ser reconhecidos como atores internacionais as unidades subnacionais, através de características como: seu grau de autonomia; sua capacidade e habilidade para movimentar recursos; seu potencial em exercer influência e alcançar objetivos; suas ações contínuas e sua importância nas funções que desenvolvem. Dessa forma, podem-se gerar motivações para a ação internacional, a organização e a administração que relevem o ator subnacional ao nível geográfico-político para o território que ocupam.
- 2) **Pela sua política externa e pelo processo de tomada de decisões.** Como a complexidade e a estrutura centralizadora dos poderes nacionais nem sempre refletem os interesses das unidades subnacionais, faz-se necessária a busca por ações burocráticas e organizacionais que permitam compreender o processo de formulação de políticas (*policy making*) para ações de outros níveis na política externa.
- 3) **Pelo desenvolvimento territorial,** com a inserção paradiplomática dos entes subnacionais na economia política internacional, onde as dinâmicas locais e urbanas sofrem interferência de fenômenos como a glocalização, pela forma como a globalização afeta a reconfiguração local do território.
- 4) **Pelos processos de integração regional,** onde os governos subnacionais encontram espaço de atuação quando os projetos de integração viabilizam as ações paradiplomáticas, dando resposta aos novos alcances que ocorrem na governança multinível.
- 5) **E pela perspectiva da governança translocal,** em que uma governança local, aceita pelos poderes centrais, tem suas capacidades de ação

reconhecidas, já que se vincula a diversos atores e às transformações mundiais que moldam a governança global.

“La gobernanza se refiere a la interacción entre el Estado en sus múltiples niveles y la sociedad (local o transnacional) y sus múltiples formas de coordinación para hacer posible una acción pública” (ODDONE, 2016, p. 106). Dessa forma, a governança multinível se refere à interação de múltiplos atores, em diferentes níveis (supranacional, nacional ou subnacional), que não estão necessariamente ordenados hierarquicamente como nas anteriores relações intergovernamentais (mais tradicionais) (ODDONE, 2016).

De tal forma, conforme ressaltam Oddone, Rubiolo e Calvento (2020), os avanços dos estudos em Paradiplomacia impulsionam a compreensão sobre as ações subnacionais. As teorias sustentam estratégias para uma maior autonomia dos governos subnacionais, que geram uma série de modificações nas concepções diplomáticas mais tradicionais. Ainda, pela inexistência de um único meio para desenvolver a Paradiplomacia, há a necessidade de que a atuação subnacional ocorra em concordância com o que dispõe as autoridades nacionais, regionais ou locais, no envolvimento de outros atores, na administração dos recursos e nas demais experiências a serem adquiridas.

### 1.3 INSERÇÃO E AÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO MERCOSUL

Como este trabalho tratará sobre a cooperação paradiplomática entre unidades subnacionais de dois países da América do Sul, Argentina e Brasil, protagonistas na integração regional do MERCOSUL desde o período fundacional do bloco, torna-se essencial pensar sobre os processos de integração na América Latina, assim como a criação do MERCOSUL e das instâncias que fazem considerações à inserção e à atuação internacional das cidades.

Quanto aos aspectos econômicos, políticos e sociais da Integração Regional, a América Latina é marcada por regionalismos que se desenvolveram de diferentes formas na região. Também por influência da criação da Comunidade Europeia (União Europeia), em 1957, diversos países latino-americanos demonstraram entusiasmo pela formação de blocos regionais, a fim de promover o desenvolvimento pela integração econômica. De início, entre os anos 1950 e 1970, a região foi marcada por

um regionalismo “fechado”, tendo como maior interesse questões econômicas, como a busca pela industrialização por substituição das importações (ISI), a fim de não depender tão somente da exportação de bens primários mas também para combater o crescimento desigual entre os países industrializados, produtores de manufaturas, e os países exportadores de matérias-primas (OLIVEIRA, 2014).

A partir dos anos 1990, reconhecidas as capacidades da região através da integração, busca-se, então, um regionalismo “aberto” com a quebra de barreiras protecionistas para uma maior inserção internacional, a fim de aumentar as exportações e atrair parcerias e investimentos com países terceiros para a região. Buscando um projeto integracionista mais profundo, reconheceu-se a necessidade de continuar a industrialização por substituição das importações (ISI) e a projeção internacional pela expansão econômica dada pela abertura mundial dos mercados, especialmente junto à região Ásia Pacífico (OLIVEIRA, 2014).

Com o novo regionalismo, fizeram-se necessárias reformas estruturais para o progresso técnico e para a abertura das economias. Os documentos produzidos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) evidenciam que a busca por esse novo regionalismo potencializaria a troca mútua de avanços tecnológicos, investimentos, uso de infraestruturas, informações técnicas, por exemplo (OLIVEIRA, 2014). Ainda, considerando Oliveira (2014), a autora destaca a presença do Estado assumindo um novo papel pela mudança de foco no processo de integração, a fim de implementar novas estruturas para os mais diferentes atores, muito mais abertos ao cenário mundial.

(...) o Estado passa a desempenhar papel diferente daquele que se ocupou no antigo regionalismo, quando era responsável pela implementação das políticas para o desenvolvimento da América Latina. Nesta fase atual, segundo o relatório da CEPAL, ele passa a exercer a função de gerar estruturas flexíveis de coordenação empresarial, a fim de facilitar a intermediação da transferência de tecnologia, a criação de redes de informação e abertura de canais ou foros de intercâmbio (OLIVEIRA, 2014, p. 15).

As instituições integracionistas tornaram-se necessárias para facilitar uma maior conectividade entre os países para o desenvolvimento territorial, o comércio internacional e para resolver suas assimetrias. Como parte disso, vale ter em consideração a experiência do MERCOSUL na busca de estratégias de integração regional e cooperação transfronteiriça, através dos mecanismos criados pelo bloco,

dada a forte participação do Brasil e da Argentina, já que essa pesquisa se trata de um estudo de caso sobre a relação entre cidades desses dois países.

O MERCOSUL, desde sua origem, em meados dos anos 1990, buscou sua institucionalização com temas pertinentes à cooperação econômica, política, social e cultural ao promover o desenvolvimento e o bem-estar regional. E com a iniciativa de integrar e conhecer bem mais as necessidades da região, tornava-se importante averiguar as demandas presentes nas fronteiras entre os países, como também de quem as compõem, ou seja, as demandas dos governos locais. De acordo com Andreatta:

A integração viabilizada pelo MERCOSUL levou necessariamente a transformações territoriais, econômicas, sociais e culturais. Assim, “a integração física”, dos territórios nacionais conectados fisicamente constituíram políticas distintas e unidades físicas organizadas sob uma lógica nacional. O espaço estratégico de Fronteiras, ganhou atenção a partir do quadro de evolução do processo de integração do MERCOSUL, excluindo o valor da pobreza e de crise, a falta de serviços básicos, o isolamento, que nas últimas duas décadas é incorporado em novos processos internos (regionalização, prestação de instituições regionais, novas políticas sociais) e externa (cooperação que busca incentivos para o desenvolvimento territorial) que facilitam o estabelecimento com agenda positiva esta nova e efetiva forma de integração (ANDREATTA, 2016, p. 45-46).

Para essas novas experiências, o bloco precisou ampliar suas estruturas para dar incentivo à capacidade dos atores subnacionais, a nível internacional, através de canais de participação cidadã e regional. A criação da Rede Mercocidades, em 1995, surge com objetivo de construir o diálogo para a realização de ações de interesse local, de forma a repercutir internacionalmente, a fim de concretizar demandas econômicas e sociais das cidades envolvidas, valendo-se da representação na estrutura jurídico-administrativa do MERCOSUL.

Para a condição legal, em 2004, o bloco passou a contar com o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), pertencente ao Grupo Mercado Comum (GMC), no qual se buscava “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades locais, tendo competência para propor medidas de coordenação de políticas para a promoção do bem-estar dos habitantes da região e formular recomendações ao GMC” (GOMES, 2017, p. 8).

São relevantes também o Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM) e o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça (GAHIF) do MERCOSUL. Através desses órgãos, é possível

a criação de projetos de desenvolvimento local e regional que considera também as demandas das cidades. Ressalta-se aqui, como fator essencial, por ser tratada no próximo capítulo, a cooperação através da criação de consórcios públicos e legislações entre as cidades da fronteira (GOMES, 2017; ANDREATA, 2016).

Gomes (2017) cita a necessidade de criar espaços autônomos aos entes subnacionais, já que muitas competências normativas e de decisão ainda estão atreladas ao parecer dos Estados centrais do bloco, onde se tornam reduzidos os impactos das decisões, ainda mais nas singularidades de temas como nos espaços de fronteira, para além das iniciativas de cooperação internacional que já eram praticadas entre eles, antes da criação do Mercocidades.

Diante disso, tornam-se relevantes as experiências concretizadas para o nível subnacional e pela cooperação transfronteiriça. Oddone ressalta que:

La cooperación internacional ha aumentado la capacidad negociadora de las instituciones subnacionales modificando, aunque sea en forma parcial, el equilibrio de fuerzas entre los intereses considerados pro asociacionistas o pro integracionistas y los rígidos intereses “nacionalistas” de los países de América Latina. La agenda de la cooperación transfronteriza basada en *issues systems* como la seguridad democrática, la protección del medio ambiente, la promoción de cadenas productivas, etc., ha permitido la participación de los gobiernos nacionales en la agenda de integración (macro integración) y ha estimulado la acción de los gobiernos subnacionales (micro integración). Estos procesos muestran la necesidad de avanzar sobre la integración regional fortaleciendo los territorios subnacionales (ODDONE, 2013, p. 15).

Pensar o desenvolvimento e a relação dos Estados, em outros níveis, através da cooperação internacional e da maior presença de atores subnacionais, reconfiguram-se as relações locais, regionais e de fronteira. Por isso, a abordagem da Paradiplomacia, considerando-a também no contexto do MERCOSUL, se torna necessária para interpretar e aprofundar tais fatos.

## **2 A REGIÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)**

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) é uma associação pública entre quatro cidades que se localizam em uma região fronteira de características singulares. O Consórcio abrange o limite internacional entre Argentina e Brasil, países separados somente por uma linha de fronteira seca que compreende a conurbação entre as cidades de Bernardo de Irigoyen (MNES) no lado argentino; e Dionísio Cerqueira (SC), Barracão (PR) e Bom Jesus do Sul (PR), no lado brasileiro. Cidades que se encontram com limites internacionais, estaduais e municipais, sendo a região reconhecida como Tri Fronteira.

O Consórcio tem a finalidade de promover a integração e a cooperação social e econômica entre as cidades através do interesse coletivo pelo desenvolvimento e pela harmonia da região com o proveito de todas as oportunidades. Dessa forma, este segundo capítulo visa descrever historicamente como se desenvolveu a região e quais são as principais características das cidades consorciadas. A partir disso, busca-se compreender melhor sobre o funcionamento de um consórcio pelos moldes das normas brasileiras, para especificamente estudar o caso do CIF e identificar quais são as principais ações onde o Consórcio se projeta internacionalmente.

Vale considerar, também, que outras experiências fomentadas pelos poderes nacionais trazem benefícios mútuos para as relações transfronteiriças na região, como o Comitê de Integração Fronteira Bernardo de Irigoyen-Dionísio Cerqueira/Barracão, organizado pelos Ministérios de Relações Exteriores do Brasil e da Argentina, já que tal organização tem experiências vinculadas à existência do Consórcio.

Analisar as dinâmicas entre respectivos municípios tem importância para melhor descrever e compreender quais ações internacionais ocorrem na região. Dessa forma, torna-se possível perceber quais trocas de experiências ocorrem e potencializam o desenvolvimento local, regional e internacional através da Paradiplomacia.

### **2.1 HISTÓRICO REGIONAL E DAS CIDADES-MEMBRO DO CONSÓRCIO**

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) se localiza em uma zona fronteira entre o Brasil, nas regiões que compreendem o extremo-oeste de Santa Catarina, pela cidade de Dionísio Cerqueira, e o extremo sudoeste do Paraná, pelas

idades de Barracão e Bom Jesus do Sul; e o nordeste da Província de Misiones, cidade de Bernardo de Irigoyen, na Argentina. Os quatro municípios possuem uma população total estimada em 43 mil habitantes aproximadamente, conforme detalhado no Quadro 1. As Figuras 1 e 2 representam a atual conformação territorial entre os quatro municípios.

Quadro 1 – Estimativa populacional dos municípios do CIF

<b>Municípios</b>	<b>População Estimada</b>	<b>Fonte</b>
Barracão/PR	10.347 hab.	IBGE, 2021
Bom Jesus do Sul/PR	3.472 hab.	IBGE, 2021
Dionísio Cerqueira/SC	15.592 hab.	IBGE, 2021
Bernardo de Irigoyen/Misiones	13.768 hab.	INDEC, 2010
<b>Total Estimado</b>	<b>43.179 hab.</b>	

Fonte: IBGE, 2021; INDEC, 2010.

Figura 1 – Localização dos municípios do CIF



Fonte: LINS, 2018.

Figura 2 – Imagem aérea dos municípios do CIF



Fonte: ANDREATTA, 2016.

Essa região fronteira, entre Argentina e Brasil, teve suas divisas moldadas das mais diversas formas. Entre os séculos XVII e XVIII, época da República Guaranítica, o território era pertencente a grupos indígenas guaranis. Após, por volta dos anos 1750, cientistas espanhóis e portugueses dividiram o território daquela região considerando o curso da água da chuva pela mais alta cordilheira, criando os limites do leste argentino e do oeste brasileiro. Ainda, outro fator histórico que conformou o território dos dois países foi a Guerra do Paraguai, ocorrida entre os anos 1864 e 1870, o que influenciou para a atual delimitação das fronteiras (FERRARI, 2019; ANGNES ET AL., 2013).

Posteriormente a esses fatos, uma melhor consolidação dos limites políticos-territoriais da região passa a ocorrer a partir dos anos 1895, quando se configurou nos mapas o traçado da fronteira para criar a extensão limítrofe; mas somente em 1903 o traçado internacional passou a ser representado por marcos de fronteira. Nessa época, a região possuía alguns pequenos aglomerados populacionais constituídos, em maioria, por indígenas guaranis e caboclos brasileiros que trabalhavam na extração de erva-mate silvestre. Pela divisa, o aglomerado dessa região recebia o nome de Barracón/Barracão. Com a demarcação da linha seca e a implantação dos

marcos de fronteira, o General Dionísio Cerqueira, visando reforçar a identidade nacional, reconheceu como vila a pequena comunidade do lado brasileiro que passou a ser chamada de Dionísio Cerqueira, em homenagem às suas contribuições na demarcação dos limites da região. Em 1914, a vila se tornou um distrito judiciário correspondente ao município de Clevelândia (FERRARI, 2019; ANGNES ET AL., 2013; DOS SANTOS, 2018).

Ainda sobre o lado brasileiro, em 1916, diante do fim do litígio territorial para conformação territorial dos estados brasileiros de Santa Catarina e Paraná (Guerra do Contestado), o distrito de Dionísio Cerqueira recebeu um novo limite territorial. Em 1938, o território foi chamado de Dionísio Cerqueira, no lado catarinense, e de Barracão, no lado paranaense. A emancipação de Dionísio Cerqueira ocorreu em 1954, enquanto que a de Barracão ocorreu em 1952 (DOS SANTOS, 2018; CIF, 2021).

Quanto ao aglomerado no lado argentino, esse ficou sob o nome de Barracón até 1921, quando passou a se chamar Bernardo de Irigoyen, em homenagem ao advogado argentino que atuou nas negociações que definiram as divisas entre a Argentina e o Brasil. Dessa forma, com o avançar do desenvolvimento dessas pequenas conformações populacionais, essas passaram a ser consideradas cidades trigêmeas pela integração física e social conurbada de características únicas na extensão de fronteira entre Brasil e Argentina (ANGNES ET AL., 2013).

Já a cidade de Bom Jesus do Sul, no estado do Paraná, encontra-se há 9 quilômetros das cidades gêmeas e, por essa proximidade, também se torna um membro de igual importância para o Consórcio. Na década de 1950, a comunidade era distrito de Barracão, sendo nomeada como Bom Jesus do Barracão, e no final do ano de 1995, através da busca por emancipação, oficializou-se como município com o nome atual. Atualmente, a cidade de Bom Jesus do Sul ganha destaque nos setores de educação, de saúde, de assistência social e de infraestrutura urbana e rodoviária. Como uma cidade em ótimo crescimento e altos níveis de qualidade de vida, sua economia baseia-se principalmente na agricultura (ANGNES ET AL., 2013; CIF, 2021).

Como fatores principais de desenvolvimento econômico e social das cidades brasileiras, as atividades da agricultura, agropecuária e agroindústria são as mais presentes em ambos os estados do Paraná e de Santa Catarina, com a presença de pequenos e médios produtores familiares. Na agroindústria, vale dar destaque à

formação de pequenos laticínios, frigoríficos e cooperativas de produtores de leite, assim como indústrias produtoras de ração e de esmagamento de oleaginosas. Com maior destaque ao estado catarinense, ocorre a produção integrada de milho, suínos e aves por produtores vinculados a empresas de dimensão nacional e de projeção internacional (LINS, 2018).

Dionísio Cerqueira ainda abriga as duas aduanas da região, uma para a passagem de pedestres e veículos de passeio, a outra para caminhões de carga, que contribuem como fator de atração devido à grande movimentação que ocorre nessa parte da fronteira. Também possui um Porto Seco, o que faz das atividades de exportação e importação outro essencial fator econômico para a cidade (LINS, 2018). Ainda considerando a Lins (2018, p. 254), “a movimentação comercial cresceu com a oficialização do trânsito de mercadorias e pessoas em 1979, e a instalação, em 2003, do ponto de fronteira alfandegado intensificou ainda mais essa dinâmica”.

Quanto a informações sobre Bernardo de Irigoyen, o município compartilha da estrutura das aduanas e do Porto Seco com Dionísio Cerqueira. Também se desenvolve a partir da visita de turistas brasileiros para idas ao cassino argentino e para compras de produtos com menor valor praticado quando comparado ao Brasil, sendo estes combustíveis, bebidas, cosméticos, medicamentos e produtos alimentícios, principalmente (CIF, 2021).

## 2.2 SOBRE O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA

### 2.2.1 Consórcios Públicos Intermunicipais

Conforme argumenta Prates (2012 apud Angnes et al., 2013), já na Constituição de 1881 existiam concepções legais para a consolidação dos consórcios públicos, vistos como contratos a serem realizados entre os municípios, mediante aprovação dos governos estaduais, e entre os estados, mediante a aprovação do governo central.

Na Constituição de 1937, considerava-se a formação de Consórcios Intermunicipais reconhecidos pelo seu caráter jurídico-institucional com competências administrativas, onde os municípios de uma mesma região atuavam conjuntamente para desenvolver serviços públicos comuns. Dessa forma, como prevê o artigo 29 da Constituição de 1937:

Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração (BRASIL, CF 1937, art. 29).

É a partir dessa Constituição que começam a se firmar as bases para as atividades consorciadas a serem alcançadas pelo que prevê atualmente a Constituição de 1988. Assim, Angnes et al. (2013) também faz relevante consideração quanto à Constituição de 1946, por afirmar a autonomia federativa, enquanto que, na de 1967, período da ditadura militar, os consórcios públicos eram vistos como simples pactos de colaboração.

No período de redemocratização, em que se consolidou a Constituição Federal de 1988, de forma significativa, em seu artigo 18, os municípios e o Distrito Federal foram formalizados como entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), reconhecidos como autônomos, com status de pessoa jurídica de direito público interno, adquirindo, assim, capacidade de prestar serviços nas áreas público-sociais (BRASIL, 1988; CANZI, 2018).

Ainda, a Emenda Constitucional de 1998, que conformou o artigo 241 da Constituição, estabeleceu maiores diretrizes sobre os Consórcios Públicos:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998) (BRASIL, CF 1988, art. 241).

Dessa forma, pode ser visto que a descentralização das políticas públicas atribui maiores competências aos entes subnacionais para as ações de coordenação e cooperação com objetivos coletivos, em vista a se construírem ações mais efetivas. As atribuições podem ser conferidas em leis concretizadas posteriormente, como a Lei n. 11.107, de 2005, que regulamentou o artigo 241 e instituiu normativas para a realização de Consórcios Públicos (BRASIL, 2005).

Também o Decreto n. 6.017, de 2007, que considera o consórcio público como:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n. 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, Decreto n. 6.017, 2007).

Por fim, para definir a relação consorciada entre os municípios, os Consórcios Intermunicipais referem-se à “(...) entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos” (VAZ, 1997).

Ainda, quanto à sua caracterização:

Os consórcios intermunicipais possuem personalidade jurídica (normalmente assumem a figura de sociedade civil), estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio. Também podem dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades.

Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições dos municípios integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio.

Todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente (VAZ, 1997).

Não de menor importância, pela participação de Bernardo de Irigoyen no CIF, vale ressaltar que a participação do município argentino também ganha viés paradiplomático, já que o poder nacional argentino reconhece a conformação de cidades-gêmeas com outros países (geminção de cidades), prevendo constitucionalmente reconhecer a autonomia de suas unidades subnacionais – suas províncias e a cidade de Buenos Aires – em questões internacionais, desde que compatíveis com a política externa nacional (CALVENTO, 2014). A nova Constituição Nacional Argentina de 1994, em seu artigo 124, então, dispõe que:

Artículo 124o.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto (ARGENTINA, Constitución Nacional Argentina, 1994).

Portanto, tais considerações sustentam as iniciativas realizadas pelos municípios que visam alavancar seu desenvolvimento conjuntamente. O Consórcio

Intermunicipal da Fronteira (CIF) parte dessas disposições para sua origem, visando diversas ações a serem analisadas a seguir.

### **2.2.2 Criação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira**

Conforme disposto no Estatuto do CIF, com origem no ano de 2009, o Consórcio se refere a uma “associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica” (CIF, artigo 1, 2010), que surge do interesse entre os quatro municípios para a promoção de projetos conjuntos para o desenvolvimento regional. Sua criação se deu a partir de 13 de janeiro de 2009, com a assinatura do Protocolo de Intenções, que se refere ao acordo firmado pelos municípios para formação do Consórcio através de leis municipais que autorizam a participação (CIF, 2010). Dessa forma, são consideradas as seguintes leis municipais:

- Bom Jesus do Sul/PR - Lei Municipal n. 335/2009, publicada em 17 de fevereiro de 2009;
- Barracão/PR - Lei Municipal n. 1.719/2009, publicada em 11 de março de 2009;
- Dionísio Cerqueira/SC - Lei Municipal n. 3.896/2009, publicada em 3 de março de 2009.

Como a criação do Consórcio ocorre pelos moldes da lei brasileira, a participação do município argentino de Bernardo de Irigoyen se dá informalmente pela falta de disposições bilaterais para funcionamento do Consórcio a nível transnacional até então (ANDREATA, 2016). Mesmo assim, sua participação é reconhecida pelos municípios brasileiros já que a cidade segue com envolvimento contínuo em reuniões e nas tomadas de decisão, e foi ressaltada a importância de sua inclusão formal através do que dispõe a alteração do Protocolo de Intenções do CIF, realizada em 2013 (Lei n. 4.242/2013) (LINS, 2018).

A partir disso, em 9 de abril de 2009, o CIF foi aprovado em Assembleia Geral, através da eleição da primeira diretoria. Ainda, em 14 de maio de 2009, o CIF recebeu seu Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), com a publicação do Estatuto na mesma data (CIF, 2010).

Conforme o Estatuto (CIF, 2010), o Consórcio é formado basicamente por:

- **Assembleia Geral:** instância máxima, órgão colegiado formado pelos chefes do Poder Executivo dos municípios-parte, comandada pela diretoria composta pelo presidente, vice-presidente e secretário.
- **Conselho Fiscal:** órgão fiscalizador do Consórcio, das operações contábeis, econômicas e financeiras, também com o propósito de emitir pareceres sobre proposta orçamentária, balanços e relatórios de contas em geral a serem apresentadas à Assembleia Geral, sempre verificando as normas legais, estatutárias e regimentais.
- **Diretoria Executiva:** é composta por um Diretor Executivo escolhido pelo Presidente do Consórcio, com a função de desenvolver as ações concordadas.

Quanto a se pensar nas atividades que serão executadas pelo CIF, deve-se considerar que o Consórcio tem como finalidades:

- I. Gerenciar e executar serviços de construção, conservação e manutenção de 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 dos seus interesses face às esferas Estaduais e Federal;
- V. Conceber, implantar, gerenciar uma central para os Municípios consorciados, mediante a modalidade de licitação do Pregão, adquirir bens e serviços comuns (CIF, Estatuto, artigo 6, 2010).

A partir do que fica estabelecido pelo Estatuto e diretrizes do CIF, Bernardo de Irigoyen participa do Consórcio sem disposições formais até então. A criação de um consórcio transnacional seria algo inédito a ser pensado num futuro próximo, a depender do amadurecimento das relações entre os municípios, dada a conformação do CIF sendo vista como experiência positiva. Dessa forma, a participação do município argentino vale do reconhecimento dos municípios brasileiros para os assuntos tratados principalmente nos temas transfronteiriços e pelos acordos bilaterais, o que pode ser visualizado a seguir com o mapeamento das ações planejadas.

### 2.3 AÇÕES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)

A atuação do CIF se dá a partir dos mais diversos projetos e ações, envolvendo a integração entre os quatro municípios. A criação do CIF ocorreu em parceria com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) que realiza projetos visando o desenvolvimento social e regional. Desde 2005, o SEBRAE Paraná se fez presente na região pelo Profronteira, um projeto de desenvolvimento do Sudoeste do Paraná e Oeste de Santa Catarina na região da faixa de fronteira com a Argentina (LINS, 2018).

Dessa forma, conforme descrito no site do CIF, as ações podem ser divididas por eixos de desenvolvimento, conforme indicado abaixo:

- 1) **Produto Local:** Promoção de feiras para divulgar a produção local, aquecer a economia e gerar trabalho e renda;
- 2) **Agricultura:** Melhoria das estruturas produtivas dos trabalhadores do campo.
- 3) **Cidadão Fronteiriço:** Melhorar a circulação cotidiana dos habitantes dos municípios-membros;
- 4) **Previdência Social:** Buscar a fiscalização e garantia de direitos dos cidadãos da fronteira;
- 5) **Urbanismo e Meio Ambiente:** Reestruturar o centro urbano dos municípios, suas praças e ruas, com as devidas sinalizações de cada município. Na questão ambiental, melhorar a coleta do lixo e o saneamento básico;
- 6) **Habitação:** Zerar o déficit habitacional nos municípios;
- 7) **Educação:** Promover ações na área da educação de forma integrada, do ensino básico ao ensino superior, onde os cidadãos dos municípios-membros tenham uma maior interação sociocultural;
- 8) **Saúde:** Promover um amplo atendimento de saúde, de qualidade e de menores custos;
- 9) **Turismo:** Melhorar as estruturas que promovam o turismo e o lazer da região dada a singularidade de características dessa linha de fronteira;
- 10) **Desenvolvimento Econômico:** Desenvolver infraestrutura que dinamize e aqueça a economia diante da condição fronteiriça;

- 11) **Desenvolvimento Regional:** Buscar projetos e organismos que potencializem a integração regional do território do CIF.

A partir desses eixos, podem-se apontar as mais diversas ações que estão sendo realizadas pelo Consórcio, conforme demonstrado no Quadro 2:

Quadro 2 – Principais ações previstas pelo CIF e resultados esperados

<b>Ações</b>	<b>Resultados esperados</b>
<b>1. Produto Local</b>	
EXPOCIF	Promover e integrar o comércio, a indústria, o turismo, a agropecuária, a produção local, o esporte, o lazer e a cultura
<b>2. Agricultura</b>	
Fortalecer a produção da fruticultura	Associação e cantina dos vitivinicultores mais rígidas e melhor equipadas
Fortalecer a cadeia produtiva do leite	Incentivar as cooperativas de laticínios (FARBOM em Bom Jesus do Sul), para melhorar a renda das famílias e evitar o êxodo rural
Criar patrulha orgânica conjunta	Maior qualidade e eficiência dos serviços com menores custos
<b>3. Cidadão Fronteiriço</b>	
Acordo binacional para Lei do Cidadão Fronteiriço	Facilitar a qualidade de vida das pessoas que residem na região fronteiriça
<b>4. Previdência Social</b>	
Instalar uma agência do INSS na tri-fronteira	Melhorar a fiscalização previdenciária e o encaminhamento de benefícios
<b>5. Urbanismo e Meio Ambiente</b>	
Projeto urbanístico integrado	Melhorar as vias públicas e a sinalização com a padronização de placas e informações
Coleta seletiva e reciclagem do lixo	Promover a organização dos catadores de lixo e a coleta seletiva de forma conjunta e com menores custos
Implantar e melhorar o sistema de saneamento básico	Construir redes de esgoto e acesso à água adequados

6. Habitação	
Zerar o déficit populacional	Promover a oferta de casas populares
7. Educação	
Implantar o sistema de escola bilíngue	Formar cidadãos bilíngues, potencializando a interação sociocultural
Capacitar e formar professores de forma integrada	Capacitar professores para o ensino integrado com intercâmbio de experiências pedagógicas
Implantação do Instituto Federal do Paraná (IFPR)	Oferta de ensino superior e profissionalizante gratuito e de qualidade
Programa Mais Educação	Educação em tempo integral com aumento da oferta educativa nas escolas através de atividades optativas e reverter o baixo índice de desenvolvimento da educação básica
8. Saúde	
Reformar e ampliar o Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira	Melhorar as condições de atendimento, oferecer acesso de modo integrado aos demais municípios participantes do CIF
Implantar o transporte integrado de pacientes	Transporte mais eficiente e com redução de custos
Custeio de atendimento hospitalar	Repasse de recursos do Fundo MERCOSUL (FOCEM), dos governos federais e estaduais
9. Turismo	
Projeto do Parque Turístico Ambiental de Integração (PTAI)	Revitalizar a nascente do rio Peperi Guaçu e criar estrutura para promover o turismo, o lazer e o intercâmbio sociocultural
Construir o Centro de Atendimento ao Turista	Melhorias para a circulação e permanência de turistas na região
Construir a nova aduana integrada de turismo	Para facilitar e dinamizar o trânsito dos turistas e carros de passeio
Implantação de portais turísticos	Identificação de acesso aos quatro municípios
10. Desenvolvimento Econômico	
Definir o traçado da Ferrovia da Integração entre Dionísio Cerqueira e Itajaí	Para escoar a produção de bens entre a fronteira e o porto

Construção da Ruta 14 entre Bernardo de Irigoyen e San Pedro, ambos na província de Misiones	Melhorar a via rodoviária para o transporte de cargas pelo Porto Seco e conectar a fronteira ao centro da Argentina
Construção da nova aduana integrada de cargas Brasil-Argentina	Ampliar e melhorar o serviço aduaneiro e o comércio transnacional
Ferrovias entre Bernardo de Irigoyen e Posadas	Melhorar o escoamento de bens da fronteira até a capital da Província de Misiones
Instrumentalização do aeroporto de Dionísio Cerqueira	Operacionalizar voos comerciais e de cargas através do aeroporto
Patrulha rodoviária única	Compra e integração das máquinas rodoviárias (patrolas, tratores, caminhões) para os mais diversos serviços, fomentando a produção e a logística dos produtores locais
<b>11. Desenvolvimento Regional</b>	
Programa Líder (SEBRAE)	Mobilizar, integrar e capacitar lideranças para elaborar um plano conjunto para o desenvolvimento regional
Programa Líder (SEBRAE)	Mobilizar, integrar e capacitar lideranças para elaborar um plano conjunto para o desenvolvimento regional
Projeto Caminhos da Fronteira	Promover o desenvolvimento sustentável integrado dos municípios da região de fronteira pela educação, turismo, agroecologia e produtos locais
Implantar o Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI)	Melhorar o monitoramento, a identificação e o controle da criminalidade na fronteira

Fonte: Adaptado de CIF, 2021; LINS, 2018; ANDREATTA, 2016; HENRICHES ET AL., 2016; CANZI, 2018.

Para melhor reconhecer as realizações do CIF, foi realizada uma entrevista escrita (em anexo), a partir de um roteiro de perguntas, com a atual Diretora Executiva do Consórcio, Karina Zanoni Rodrigues, em agosto de 2021. Dessa forma, os seguintes destaques podem ser feitos:

O CIF hoje é apoiador e entusiasta do Comitê Territorial La Frontera, que abrange 12 cidades, inclusive San Antonio e Coronel Andresito, na Argentina. Através de membros ativos do

La Frontera juntamente com sua governança, o Consórcio apoia e incentiva ações nos eixos de Associativismo, Turismo, Aduanas, Inovação e Educação. Estes trabalhos são desenvolvidos em conjunto com o SEBRAE, importante parceiro para treinamentos e ideias para o desenvolvimento de projetos conforme as necessidades do território. Dentro deste contexto, há alguns anos o projeto JEPP incluiu alunos de Bernardo de Irigoyen, levando treinamentos do SEBRAE para escolas do outro lado da fronteira (trecho da entrevista).

“Das ações mais importantes do CIF, podemos citar a criação do Fronteiras Cooperativas (hoje La Frontera) juntamente com o SEBRAE; o desenvolvimento do programa LIDER também promovido pelo SEBRAE e apoiado pelo CIF; a reforma e ampliação do Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira que hoje atende a vários municípios da região; a construção do Parque Turístico Ambiental da Integração, que transformou uma zona de fronteira em situação precária em um parque muito agradável e visitado por várias pessoas todos os anos, onde é possível cruzar a fronteira a pé para fazer compras (trecho da entrevista).

E sobre oportunidades advindas das características da região, ainda mais para uma maior projeção internacional, Karina Zanoni Rodrigues também destaca:

Nossa fronteira foi escolhida pela ONU-Habitat juntamente com outras duas fronteiras pelo mundo afora para receber o projeto de desenvolvimento de espaços para integração de imigrantes. Este projeto será desenvolvido pela ONU juntamente com o CIF pelos próximos 3 anos e trará muitos benefícios para os municípios consorciados. Dentre vários outros projetos que temos planejados para desenvolverem ainda mais esta fronteira transformando-a em um destino turístico de lazer e negócios (trecho da entrevista).

## 2.4 OUTRAS EXPERIÊNCIAS PARA REFLETIR SOBRE A PARADIPLOMACIA NA REGIÃO

### 2.4.1 Comitê de Integração Fronteira

Os Comitês de Fronteira, atualmente denominados Comitês de Integração Fronteira, na década de 1980, têm seu surgimento e expansão com o objetivo de resolver ou propor soluções entre a cooperação e o desenvolvimento das regiões fronteiriças limítrofes, envolvendo as instâncias nacionais e subnacionais que confluem em determinado território (BRANDL, 2010). Dessa forma, a participação das unidades subnacionais possui um caráter paradiplomático pelo acordo em comum que ocorre através de tais organizações transfronteiriças (CALVENTO, 2014).

Portanto, os Comitês de Fronteira

configuram-se como mecanismos utilizados para o tratamento bilateral de assuntos de interesse conjunto na subregião fronteiriça. Em geral, possuem funções orientadas para a resolução de problemas específicos e tipicamente fronteiriços, que precisam ser superados através da participação das autoridades locais e da população (BRANDL, 2010, p. 6).

Sendo um instrumento de diálogo para melhor compreender as relações e necessidades fronteiriças com o envolvimento de entidades dos setores público e privado e a sociedade civil, os Comitês possuem funções que podem ser atreladas a três aspectos: “promover a solução dos problemas operativos fronteiriços; promover o desenvolvimento econômico, comercial, cultural, educativo, turístico, científico e esportivo conjunto; e, promover a integração das localidades vizinhas de ambos os países” (BRANDL, 2010, p. 8). Para consolidar ações, os Comitês de Integração Fronteira realizam reuniões anuais envolvendo comissões com temas específicos, onde as conclusões são expressas em atas publicadas posteriormente.

Dessa forma, desde o ano de 2003 havia interesse do Estado de Santa Catarina em conformar um Comitê de Fronteira entre as cidades de Dionísio Cerqueira, Barracão e Bernardo de Irigoyen. A primeira reunião desse Comitê ocorreu em 28 de outubro de 2008, em Foz do Iguaçu, em um encontro entre prefeitos, diplomatas, representantes do setor privado e da sociedade civil, assim como demais autoridades dos setores públicos (BRANDL, 2010).

Os encontros realizados por esse Comitê buscam desenvolver relações mais amplas na fronteira entre Argentina e Brasil, pelos municípios de Bernardo de Irigoyen e Dionísio Cerqueira/Barracão, como também com outras cidades próximas que se encontram nessa linha de fronteira. Analisando as atas das reuniões disponíveis no site do Ministério de Relações Exteriores da Argentina, realizadas entre 2014 e 2018, percebe-se como a região se desenvolve nos termos de cooperação, dado que tais documentos registram várias considerações pelo CIF, como poderá ser visualizado a seguir. O Quadro 3 esquematiza algumas informações sobre as reuniões e quais comissões foram formadas a cada ano.

Quadro 3 – Reuniões do Comitê de Integração Fronteiriça (2014-2018)

<b>Ano</b>	<b>Data</b>	<b>Local</b>	<b>Reunião e Comissões</b>
2014	17 de dezembro	Dionísio Cerqueira - Santa Catarina	<b>VI Reunião</b> - Comissão de Facilitação Fronteiriça - Comissão de Infraestrutura - Comissão de Comércio e Turismo
2015	1º de dezembro	Bernardo de Irigoyen - Provincia de Misiones	<b>VII Reunião</b> - Comissão de Facilitação Fronteiriça - Comissão de Infraestrutura - Comissão de Comércio e Turismo - Comissão de Educação, Saúde e Cultura
2016	22 de novembro	Dionísio Cerqueira - Santa Catarina	<b>VIII Reunião</b> - Comissão de Facilitação Fronteiriça - Comissão de Infraestrutura - Comissão de Comércio e Turismo - Comissão de Educação, Saúde e Cultura
2017	29 de novembro	Bernardo de Irigoyen - Provincia de Misiones	<b>IX Reunião</b> - Comissão de Facilitação Fronteiriça - Comissão de Infraestrutura - Comissão de Comércio e Turismo - Comissão de Segurança

2018	15 de agosto	Dionísio Cerqueira - Santa Catarina	<b>XX Reunião</b> - Comissão de Facilitação Fronteiriça - Comissão de Infraestrutura - Comissão de Comércio e Turismo - Comissão de Educação e Cultura, e Mesa de Gênero
------	--------------	-------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Através do que se desenvolve nessas reuniões do Comitê de Integração Fronteiriça pelas respectivas Comissões que se fizeram presentes em cada ano, é relevante mapear as ações que manifestam as interações entre as cidades, pois, através do Comitê, também se evidenciam o reconhecimento e a necessidade por uma maior presença do CIF para o desenvolvimento da região e a busca por uma melhor integração da população local sobre temas binacionais. Nota-se que, nos últimos anos, o Comitê incluiu novos temas com a Comissão de Segurança em 2017 e a Mesa de Gênero em 2018, que indicam a busca por uma maior participação dos cidadãos transfronteiriços. Registra-se também que as reuniões foram realizadas com a participação de autoridades e demais representantes dos setores público e privado, assim como da sociedade civil.

#### *2.4.1.1 Comissão de Facilitação Fronteiriça*

Pelo que demonstram as atas sobre as ações na Comissão de Facilitação Fronteiriça, em 2014, já se conversava sobre o andamento para a implementação da **Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço (Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo)** para os moradores das cidades, com a necessidade da parte brasileira divulgar os benefícios de seu uso e fomentar sua obtenção para com as contribuições da parte argentina. A confecção do documento pelos dois países ocorre a partir do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre a Argentina e o Brasil (pela lei 26.523/2009 e pelo decreto 8.636/2016, pelos respectivos países). A partir disso, nos anos posteriores, manteve-se o diálogo sobre o assunto, com a confecção do documento e a busca por difundir e conscientizar sobre os benefícios da implementação. Nas reuniões dos anos de 2017 e 2018, ainda com o projeto em andamento, ficou acordado que o documento deverá ser emitido pela Polícia Federal do Brasil, para os

argentinos, e pelo Departamento de Migrações da Argentina, para os brasileiros, com a confecção de um modelo único (COMITÊ, 2014; 2017; 2018).

Sobre a **Área de Controle Integrado de Cargas (ACI-Cargas)**, desde 2014, tratava-se sobre a falta de estrutura apropriada para o fluxo de trânsito e inspeção para controlar a passagem de cargas e mercadorias. Situação que, no ano de 2018, estava a passos de solução diante da ação brasileira na busca por prover pessoal para cumprir os horários (das 7 horas da manhã até as 7 horas da noite). Ainda, para melhorias, há a necessidade de incrementar pessoal do Ministério da Agricultura do Brasil por causa da grande quantidade de cargas que precisam possuir certificados fitossanitários, assim como a necessidade da presença da Polícia Federal brasileira para realizar os controles migratórios. Além do mais, há a necessidade de criação, por parte do Brasil, de uma área de controle de passagem fronteiriça de 24 horas para as fronteiras da região, algo a ser mais desenvolvido futuramente (COMITÊ, 2014; 2018).

Em 2014, quanto à necessidade de um **Reconhecimento Recíproco de Competências (RRC)**, para um melhor controle de circulação de pessoas e veículos, a parte argentina pede à parte brasileira que comunique às suas autoridades competentes sobre a proposta. As duas partes competentes também se manifestaram sobre a necessidade de se pensar em um **plano conjunto para situações de catástrofes, emergências, incêndios ou acidentes**, com a criação de um convênio para colaboração mútua que incluía atendimento para a cidade de Bernardo de Irigoyen (COMITÊ, 2014).

Em 2015, tratou-se sobre o convênio em colaboração mútua para as emergências, com suporte através do uso da lei argentina 26.523/2009 sobre a colaboração entre autoridades fronteiriças em atendimentos emergenciais, que também tem suporte pela legislação brasileira, através do Decreto Legislativo 145/2011 (faz-se necessária a regulamentação do artigo 7, parágrafo primeiro do Decreto) (COMITÊ, 2015).

Já em 2018, é reconhecida a ação das autoridades de saúde da Província de Misiones e do Estado de Santa Catarina para fornecer corpo policial, de saúde e de bombeiros para a **cooperação em casos de emergência**, com o trânsito de veículos de saúde e de bombeiros para dar assistência em ambos os países (COMITÊ, 2018).

Ainda, há a necessidade de facilitar a passagem na fronteira para professores e alunos de todas as instituições de ensino, algo que já está em prática, assim como criar mecanismo para o trânsito de maquinaria e veículos de trabalho em serviços

transfronteiriços, sejam eles por requerimento público ou privado. Dessa forma, o trânsito é viabilizado por registros de importação e exportação temporários e pelo cumprimento de protocolos (COMITÊ, 2018).

#### *2.4.1.2 Comissão de Infraestrutura*

Em 2014, sobre os **projetos e infraestrutura de vias rodoviárias e controle fronteiriço**, a parte argentina ressaltou a necessidade de atribuir pessoal para realizar os controles migratórios aduaneiro e sanitário pela parte brasileira, quando houver a construção de novos pontos de pavimentação. Da mesma forma, é necessário criar mais infraestrutura e pessoal para a Área de Controle Integrado (ACI), pela presença de turismo em Bernardo de Irigoyen (COMITÊ, 2014).

Sobre a **Área de Controle Integrado para o turismo**, na reunião de 2018, ressaltou-se o comprometimento do governo argentino em realizar a nova aduana, pois já é um projeto em andamento, mas ainda sem prazo para ser efetivado. Em relação à Área de Controle Integrado de Cargas (ACI-Cargas), necessita-se uma maior presença da Polícia Federal para agilizar o trâmite migratório (COMITÊ, 2018).

Ainda em 2018, quanto ao **Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**, destaca-se a necessidade de que este seja reconhecido como um órgão regional transfronteiriço para dar maior atenção a emergências sanitárias e para que maquinários possam ser utilizados de forma conjunta entre os municípios-membros dos dois países, na busca, também, por adquirir uma personalidade jurídica internacional. Além disso, sobre a importância do Consórcio, deve-se buscar meios de conformar um parque vial entre os municípios fronteiriços, em que o CIF atuaria como coordenador dos trabalhos a serem realizados, ainda mais para os casos de emergências (COMITÊ, 2018).

A respeito da situação do **Parque Turístico Ambiental de Integração**, em 2018, reconhece-se a necessidade de controle migratório de turistas em trânsito com uma melhor sinalização da zona aduaneira primária do parque, diante das problemáticas que envolvem contrabando, tráfico e descaminho, com o bloqueio ao trânsito de veículos nas áreas do parque (COMITÊ, 2018).

#### 2.4.1.3 Comissão de Comércio e Turismo

Em 2014, assim como em 2017 e 2018, reforça-se a necessidade de que Bernardo de Irigoyen participe ativamente, e não somente como sócio aderente, do **Consórcio Intermunicipal da Fronteira**, a fim de contribuir e receber os mesmos benefícios que os demais membros (COMITÊ, 2014; 2017; 2018).

Em 2015, ressaltou-se que **iniciativas na área de agricultura e pecuária familiar**, nos estados de SC e PR, são úteis às municipalidades argentinas que compartilham das mesmas características sociais e geográficas, assim como a necessidade de elaborar uma agenda cultural comum que ressalte as características turísticas da região, com a **manutenção do Parque Turístico Ambiental de Integração**. Ademais, foi ressaltada a importância do Projeto Fronteiras Cooperativas ter uma maior aproximação do Comitê para atuar conjuntamente no desenvolvimento da região (COMITÊ, 2015).

Em 2018, ressalta-se a necessidade por melhorar a infraestrutura para trânsito e controle de turistas e mercadorias. Deve-se melhorar a divulgação de informações ao turista, a criação de um mapa bilingue, a sinalização de rodovias e de locais de interesse público. Ainda, é preciso priorizar a ampliação do número de atendentes no controle de imigração dos dois lados da fronteira, assim como utilizar a antiga sede da Polícia Federal para instalar o **Centro de Atendimento ao Turista (CAT)** (COMITÊ, 2018).

#### 2.4.1.4 Comissão de Educação, Saúde e Cultura, e Mesa de Gênero

A reunião de 2015 demonstra que não houve muitos avanços esperados sobre a questão de integração binacional entre as instituições de educação e sobre a disseminação do ensino bilíngue na região. Dessa forma, propôs-se a ampliação do programa de formação continuada dos municípios brasileiros para envolver também o município de Bernardo de Irigoyen (COMITÊ, 2015).

Em 2016, tratou-se sobre definir docentes para dar continuidade a projetos, como o **Programa de Escolas Interculturais Bilíngues**, bem como o cumprimento dos acordos para o intercâmbio de experiências de alunos e docentes. Ainda, foi citada a necessidade de promover o ensino de português e espanhol de forma obrigatória em ambos os países em toda a zona fronteira da região. Para isso,

ressaltam-se a necessidade de campanhas bilaterais educativas e o incentivo à formação contínua de docentes de todos os níveis de ensino para o desenvolvimento pedagógico, cultural e profissional da região. Também se faz necessário incluir o tema de empreendedorismo a todos os níveis educacionais de ambos os países, como ocorre através do **SEBRAE**, que trabalha com o **Fronteiras Cooperativas** (COMITÊ, 2016).

Na reunião de 2018, vale destacar a necessidade de um **projeto de cooperação educacional e cultural entre Misiones-Santa Catarina** para promover pesquisas e atividades sobre linguística, combate ao uso de drogas e à violência e promoção da paz. O projeto também viabilizaria o compartilhamento de materiais didáticos e a cooperação técnico-científica na educação superior, fomentada especialmente pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) (COMITÊ, 2018).

Dialoga-se, também, sobre a necessidade de livre circulação fronteiriça de alunos e professores de forma identificada, como também de uma maior disseminação do ensino bilíngue igualmente para funcionários públicos, como para a rede municipal de ensino, para essa de forma obrigatória. E, por fim, dialoga-se sobre a necessidade de desenvolver mais constantemente atividades histórico-culturais, educativas e esportivas entre os municípios (COMITÊ, 2018).

Ainda, em 2018, foi criada a **Mesa de Gênero** para diálogos futuros sobre gênero, violência de gênero e tráfico de pessoas para exploração sexual e laboral, de forma cooperativa entre ambos países (COMITÊ, 2018).

Quanto à área da saúde, vale ressaltar pela ata da reunião os seguintes pontos: a reativação do SISFRONTEIRAS (Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras); padronização do esquema de vacinas através da ANVISA, assim como o fornecimento de medicamentos; campanhas integradas sobre drogas, doenças sexualmente transmissíveis, violência e exploração sexual; ampliação do atendimento do Centro de Atenção Psicossocial de Dionísio Cerqueira para os municípios fronteiriços; programa assistencial na fronteira nos moldes do Bolsa Família; melhor atendimento à população idosa e adequação de sistema com dados como o DATASUS para o registro da população fronteiriça argentina, a fim de coletar informações que auxiliem no planejamento de políticas públicas (COMITÊ, 2015).

#### 2.4.1.5 Comissão de Segurança

Na reunião do ano de 2017, **foi estabelecida a Comissão de Segurança**, em que foram tratados assuntos como o acordo de prestação de serviços de emergência, já que os órgãos brasileiros prestam apoio no território argentino, nas mais diversas vezes, mas sem uma legislação específica. Há a necessidade de proteção para qualquer ocasião que envolva a segurança dos profissionais brasileiros, com o devido amparo administrativo e jurídico. Dessa forma, falta tramitar uma lei ou acordo de segurança que envolva a Província de Misiones e os Estados brasileiros que possuem fronteira com a Argentina (COMITÊ, 2017).

Também é citada a necessidade de articular ações e estratégias de forma cooperativa para o intercâmbio de informações que seja viável à condição fronteiriça, para controle, vigilância e prevenção de atos ilícitos. A partir disso, propõe-se um controle da fronteira através de meios legais de integração e troca de informações que funcionem para os dois lados da fronteira (COMITÊ, 2017).

A respeito das investigações internacionais, há a necessidade de órgãos locais que atuem de forma mais autônoma, sem a necessidade do direto envolvimento federal para tais casos. Essa condição é citada diante de casos em que não há o devido aporte jurídico para os mandados de prisão, de busca e apreensão para os criminosos que se encontram do outro lado da fronteira do país, no qual se cometeu o delito (COMITÊ, 2017).

Além disso, foi citada a importância de haver cursos internacionais para as forças de segurança na fronteira, de modo que se torne mais compreensível a forma de lidar com os crimes que mais afetam as fronteiras, com uma linguagem em comum (COMITÊ, 2017).

### 3 ESTUDO DE CASO PARADIPLOMÁTICO PELO MODELO DE KUZNETSOV

Diante da análise histórica e teórica desenvolvida no Capítulo 1, assim como do mapeamento das atividades paradiplomáticas da região do CIF, desenvolvidas no Capítulo 2, neste capítulo será realizado um estudo de caso baseado em um quadro de perguntas “pré-codificadas” desenvolvida por Kuznetsov (2015), na obra *“Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs”*. Esse Estudo de Caso visa fazer uma análise qualitativa a partir das realizações advindas da cooperação e da integração regional, envoltas ao Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), ou seja, um estudo a partir das experiências adquiridas através das ações paradiplomáticas na região destacada (o que foi mapeado no Capítulo 2 deste trabalho).

A proposta principal de Kuznetsov é construir um modelo teórico capaz de examinar o envolvimento de atores subnacionais em assuntos internacionais que possa ser aplicado nos mais diversos casos de experiências paradiplomáticas. O que ele realiza, a partir da organização do material teórico e empírico, e da elaboração do quadro explicativo exposto a seguir (Quadro 4) – a construção de um modelo explicativo de paradiplomacia (*“The Explanatory Framework of Paradiplomacy”*) (desenvolvido nos Capítulos 3, 4 e 5 de seu livro). Sua análise leva em consideração uma estrutura multidimensional, com a definição de, pelo menos, onze dimensões que constroem o discurso paradiplomático (desenvolvidas no Capítulo 4 de seu livro, o que é abordado no Capítulo 1 deste trabalho).

Sobre a metodologia utilizada, Kuznetsov faz uso da abordagem qualitativa, preferencialmente, já que diante das técnicas quantitativas, percebe que, no estudo da paradiplomacia, ainda há certa dificuldade de encontrar índices quantitativos (números ou conjunto de dados) que tenham relação com a área, o que geraria certa vulnerabilidade para as conclusões e diminuiria a validade da pesquisa. O autor busca trabalhar com dados qualitativos para medir o desempenho das atividades dos governos subnacionais, trabalhando mais com ideias, como as que aborda sobre as principais contribuições de autores sobre as teorias da Paradiplomacia (Capítulo 3), assim como pelo mapeamento de ações e experiências que abarca no Capítulo 6, com o estudo de caso da Província de Alberta, no Canadá.

Para o padrão explicativo que busca criar com seu método, Kuznetsov desenvolve um “Questionário de Múltiplas Respostas” (MRQ – *Multiple Response Questionnaire*), utilizando essa técnica para sistematizar e formalizar as informações sobre as atividades paradiplomáticas. Através do MRQ, Kuznetsov elabora uma lista de perguntas, onde podem ser desenvolvidas as mais diversas respostas a partir da organização das informações coletadas previamente sobre as atividades paradiplomáticas.

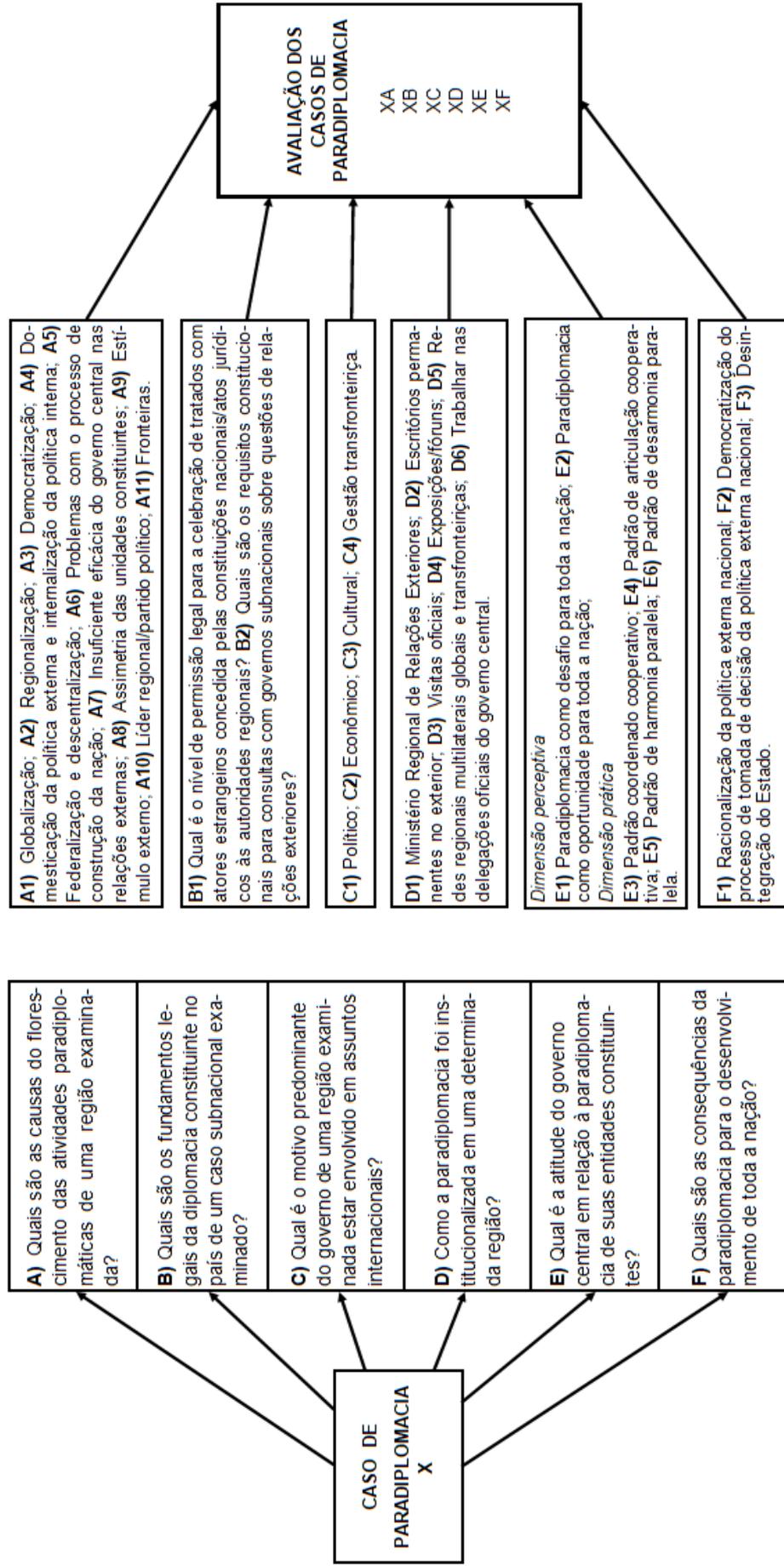
Com a formação de um questionário “pré-codificado”, ou seja, um modelo de perguntas pré-estabelecidas, Kuznetsov considera que este pode ser utilizado por outros pesquisadores de forma a guiar estudos de casos de Paradiplomacia. Como um modelo padrão, ele desenvolve uma lista com seis perguntas, com um conjunto de respostas possíveis a serem dadas, a partir da coleta de dados observados considerando também as onze dimensões que menciona em seu Capítulo 4.

Através do Estudo de Caso sobre a Província de Alberta, no Canadá, que ele considera como um primeiro teste de aplicação do método, pode-se fazer as seguintes considerações: A ação paradiplomática da Província de Alberta foi impulsionada pela globalização, pelo processo de federalização no país e pela influência do partido dos conservadores progressistas; A Província é rica em petróleo e gás natural, e a Constituição canadense (art. 92) assegura a autonomia econômica para tratar internacionalmente sobre essas duas *commodities* na promoção de exportações desse setor energético; A Província possui vários escritórios no exterior e participa de eventos internacionais em busca de mercados-alvo; O governo de Alberta atua internacionalmente em concordância com a constituição canadense, diante de não contradizer a política externa do país, representado o país de forma positiva com seu acionar internacional, visando ao desenvolvimento da nação como um todo.

Para desenvolver o estudo de caso da Província de Alberta, as informações coletadas se deram a partir de entrevistas com autoridades do Ministério de Relações Exteriores e Intergovernamentais de Alberta (*Ministry of International and Intergovernmental Relations* – MIIR); documentos oficiais disponibilizados pelo MIIR de Alberta, pelos sites oficiais ou por documentos impressos; publicações midiáticas; entrevistas com especialistas acadêmicos que pesquisam sobre o federalismo canadense e as relações internacionais da Província; e também através de bibliografia secundária sobre a paradiplomacia no país.

O Quadro 4 abaixo refere-se à estrutura explicativa do método desenvolvido por Kuznetsov para a aplicação em estudos de caso de Paradiplomacia.

QUADRO 4 – “Estrutura Explicativa da Paradiplomacia”



Fonte: Elaborado a partir de KUZNETSOV, 2015.

### 3.1 APLICAÇÃO DO MÉTODO DE KUZNETSOV

A partir da definição realizada sobre como se deu a elaboração do modelo de Kuznetsov, a aplicação do método para estudar o caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, visa aproveitar conteúdos desenvolvidos nos Capítulos 1 e 2 deste trabalho. Dessa forma, os recursos utilizados para o mapeamento das informações se deram a partir de fontes bibliográficas primárias e secundárias, assim como documentos públicos oficiais, tanto para o aporte teórico, como para o aporte empírico. Ainda, através de uma entrevista com a atual Diretora Executiva do Consórcio, Karina Zanoni Rodrigues, realizada em agosto de 2021 (entrevista em anexo), pode-se conhecer as condições atuais do CIF.

Através da esquematização realizada no Quadro 5, a partir das perguntas pré-codificadas, são elaboradas as perguntas para o Estudo de Caso do CIF, a serem respondidas na sequência a partir das informações coletadas.

Quadro 5 – Elaboração das perguntas a partir do modelo de Kuznetsov

<b>Perguntas Estudo de Caso Pré-codificadas – Modelo Kuznetsov</b>	<b>Perguntas do Estudo de Caso Região do CIF</b>
1. Quais as causas do florescimento das atividades paradiplomáticas de uma região examinada?	1. Quais são as causas do florescimento das atividades paradiplomáticas na região do CIF?
2. Quais são os fundamentos legais da diplomacia constituinte no país de um caso subnacional examinado?	2. Quais são os fundamentos legais da paradiplomacia no CIF?
3. Qual é o motivo predominante do governo de uma região examinada estar envolvido em assuntos internacionais?	3. Qual é o motivo predominante das unidades subnacionais que conformam o CIF para se envolverem em assuntos internacionais?
4. Como a paradiplomacia foi institucionalizada em uma determinada região?	4. Como a paradiplomacia foi institucionalizada na região do CIF?

5. Qual é a atitude do governo central em relação à paradiplomacia de suas entidades constituintes?	5. Qual é a atitude dos governos brasileiro e argentino em relação às atividades paradiplomáticas das unidades subnacionais que conformam o CIF?
6. Quais são as consequências da paradiplomacia para o desenvolvimento de toda a nação?	6. Quais são as consequências da paradiplomacia na região do CIF para o desenvolvimento de toda a nação?

Fonte: Elaborado pela autora (2021), a partir de Kuznetsov (2015).

## 1. Quais são as causas do florescimento das atividades paradiplomáticas na região do CIF?

Os anos 1990 são marcados por diversos acontecimentos que transformaram a região do CIF, seja pela globalização, pela redemocratização na Argentina e no Brasil em períodos próximos, e também pelos processos de integração regional com a criação do MERCOSUL. Por ser tratar aqui de uma região fronteiriça, e pela ineficiência do Estado em abarcar todas as demandas advindas de regiões que não se localizam tão próximas aos centros metropolitanos, ocorre a necessidade de descentralizar a tomada de decisão para assuntos de *low politics*

O CIF, por compreender as esferas municipais e estaduais dos países, também pode abarcar melhor as assimetrias a serem solucionadas pela cooperação mútua, principalmente das regiões fronteiriças. A relação proveitosa entre a Argentina e o Brasil é benefício da integração do MERCOSUL, assim como, através da entrevista com a Diretora Executiva do CIF, se exhibe o bom relacionamento entre vizinhos: “as relações entre as cidades hoje consorciadas sempre foi amistosa e em clima de cooperação, visto que a situação geográfica exige esse tipo de tratamento. As administrações municipais sempre buscaram esta união para manter o equilíbrio da convivência e dos direitos adquiridos de seus cidadãos” (trecho da entrevista).

## 2. Quais são os fundamentos legais da Paradiplomacia na região do CIF?

As realizações do CIF, assim como o desenvolvimento de outros projetos, são sustentadas constitucionalmente, assim como se beneficiam das disposições

acordadas entre os países através do MERCOSUL e pela realização de acordos bilaterais. A proposta de consórcio intermunicipal através do CIF somente compreende as normativas brasileiras por ainda não existirem disposições legais a respeito de um consórcio transnacional, algo a ser pensado futuramente, diante dos encaminhamentos que podem ser dados pela análise como primeira experiência centrada no CIF, para que haja um acordo internacional que fomente as experiências da região.

### **3. Qual é o motivo predominante das unidades subnacionais que conformam o CIF para se envolverem em assuntos internacionais?**

A região firmou-se na ideia de um desenvolvimento conjunto pelas cidades de estados/província diferentes estarem conectadas pela conurbação de suas fronteiras, para alcançar oportunidades que sozinhas não poderiam lograr, nas mais diversas áreas para benefícios sociais, políticos, econômicos, culturais e pela potencialização do relacionamento transfronteiriço que são sustentados pelos acordos. Dessa forma, o CIF busca ser inédito pela consideração da cidade argentina, firmando-se na experiência para um futuro consórcio transnacional que potencialize cada vez mais a região.

Diante da fala da Diretora Executiva do CIF: “O CIF foi criado com a finalidade de aproveitar este espírito de cooperação para que coisas maiores pudessem ser alcançadas com o poder da união. Hoje ainda se busca a efetividade da participação de Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR) como membro de fato do consórcio e não apenas de direito, ou seja, que a cidade missioneira possa legalmente ser parte do CIF e assim, obter os mesmos benefícios dos municípios brasileiros consorciados” (trecho da entrevista).

### **4. Como a paradiplomacia foi institucionalizada na região do CIF?**

Ainda há a busca por uma institucionalização internacional a partir do CIF com a compreensão de que o consórcio deve passar por uma reformulação com perfil transnacional pela consideração a Bernardo de Irigoyen como membro formal.

As reuniões realizadas pelo Comitê de Integração Fronteiriça são a principal referência para trazer autoridades nacionais para dialogarem com as instituições

regionais/locais públicas e privadas, assim como a sociedade civil sobre seus temas pertinentes. A condição da fronteira é o diferencial para diversos assuntos. As considerações feitas nas reuniões desses Comitês, a respeito da presença do CIF, fomentam as ações dos municípios consorciados.

**5. Qual é a atitude dos governos brasileiro e argentino em relação às atividades paradiplomáticas das unidades subnacionais que conformam o CIF?**

Há sempre a busca de acordos binacionais para desenvolver a região por esta ser fronteira. Pode-se dizer que as ações nas fronteiras são oportunidades para potencializar esses espaços por serem dinâmicos diante da abertura pelo MERCOSUL. A fronteira argentino-brasileira se beneficia das disposições nacionais que fomenta. Essa relação transfronteiriça se dá em harmonia nos mais diversos assuntos em que co-colaboram, sendo uma experiência positiva para os países.

**6. Quais são as consequências da paradiplomacia na região do CIF para o desenvolvimento de toda a nação?**

As ações paradiplomáticas do CIF visam alcançar demandas que resolvam assimetrias regionais, assim como promovam o desenvolvimento sustentável nos limites fronteiriços. Quando em concordância com o poder central, as realizações visam dar respostas às demandas e necessidades desses por uma compreensão que o Estado nacional pode não alcançar de imediato. As experiências da região do CIF são vistas como novidade pelo perfil singular da região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do objetivo de trazer a abordagem paradiplomática para avaliar a atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, percebe-se que a associação é uma proposta em construção para as dinâmicas presentes nessa região fronteiriça, diante da participação da cidade argentina como membro não-oficial do Consórcio, o que de certa forma afeta o processo de tomada de decisões ou a busca efetiva por recursos de forma conjunta.

Dados os onze anos de existência do Consórcio, e pela pesquisa realizada no Capítulo 2, deve-se considerar que este muito contribui para o desenvolvimento regional, no planejamento de ações e na implementação de projetos abarcados pelos seus eixos de desenvolvimento. Somente quanto à influência do Comitê de Integração Fronteiriça, este tem muito a contribuir com as temáticas do CIF, por se fazer presente e fazer considerações ao Consórcio. De certa forma, não foi possível comparar a participação do CIF no Comitê, sendo este um assunto a ser desenvolvido posteriormente com abrangência de outras informações. Mesmo assim, é positiva a forma como são tratados os assuntos que vêm a permear o Consórcio.

Quanto ao modelo desenvolvido por Kuznetsov, percebe-se que este tem uma ampla aplicabilidade para ser desenvolvido nos mais diversos estudos de caso paradiplomáticos. O modelo fez perceber as reais potencialidades do Consórcio, como também quais questões podem ser melhor desenvolvidas.

## REFERÊNCIAS

AGUIRRE, I. Making Sense of Paradiplomacy: An Intertextual Enquiry About a Concept in Search of a Definition, **Regional and Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 185-209, 1999.

ANDREATTA, Alexandre. **Cooperação transfronteiriça e integração regional: o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). 2016.

ANGNES, Juliane Sachser et al. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 1165-1188, 2013.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. 23 de agosto de 1994.

BARRAÇÃO. **Lei Municipal n. 1.719/2009**. 2009

BOM JESUS DO SUL. **Lei Municipal n. 335/2009**. 2009

BRANDL, Kamila Soraia. **Cooperação fronteiriça entre Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen por meio da criação de um Comitê de Fronteira**. II Seminário de Pesquisa Interdisciplinar Sustentabilidade e Gestão Estratégica Universidade do Sul de Santa Catarina, 2010.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005**. Lei de Consórcios Públicos. 2005

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 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. 2007.

CALVENTO, Mariana. La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. **Interações (Campo Grande)**, v. 15, p. 301-313, 2014.

CANZI, Idir. A práxis da produção do espaço jurídico-político glocal pelos municípios do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). **Sequência (Florianópolis)**, p. 219-248, 2018.

CIF. **Estatuto do CIF**. 2010. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/institucional/documentos>>. Acesso em: 10 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.242 de 2013**. Protocolo de Intenções do CIF. Autoriza alterar o

Protocolo de Intenções do Consorcio Intermunicipal da Fronteira-CIF, visando implantar o Gabinete de Gestão Integrada-GGI e das outras providências. 2013.

\_\_\_\_\_. **Site do Consócio Intermunicipal da Fronteira**, 2021. Disponível em: <<http://cifronteira.com.br/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

COMITÊ. **Reuniões do Comitê de Integração Fronteiriça Bernardo de Irigoyen-Dionísio Cerqueira/Barracão**, 2014 a 2018. Disponível em: <<https://integrac-fronteriza.cancilleria.gob.ar/brasil/bernardo-de-irigoyen-dionisio-cerqueira-barracao>>. Acesso em: 10 set. 2021.

CORNAGO, N. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation, **Regional and Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 40-57, 1999.

\_\_\_\_\_. Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid, Marcial Pons, 2001.

DIONÍSIO CERQUEIRA. **Lei Municipal n. 3.896/2009**. 2009.

DOS SANTOS, Denis Cereja. O urbano na fronteira: A realidade das cidades de Barracão/PR, Dionísio Cerqueira/SC E Bernardo de Irigoyen/Misiones/Arg. **Geingá: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PGE/UEM)**, v. 10, n. 2, p. 163-181, 2018.

DUCHACEK, I. **The International Dimension of Subnational Self-Government**. Publius, v. 14, n. 4, p. 5-31, 1984.

\_\_\_\_\_. **The Territorial Dimension of the Politics: Within, Among and Across Nations**, p. 240-248. Boulder: Westview Press, 1986.

\_\_\_\_\_. Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H.J; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990.

FERRARI, Maristela. Como pensar a identidade nacional em zonas de fronteira? Uma análise a partir de dois conjuntos de cidades gêmeas brasileiro-argentinas. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 39, p. 1-18, 2019.

GOMES, Joséli Fiorin. A contribuição da Rede Mercocidades para o desenvolvimento da integração fronteiriça junto ao Mercosul: o papel da paradiplomacia municipal sul-americana na concretização da integração regional em zonas de fronteiras. **Revista Intellector - ISSN 1807-1260 - CENEGRI**. v. 13, n. 26, p. 05-19, 2017.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

HOBBSAWM, E. J. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOCKING, B. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments, **Regional and Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 17-39, 1999.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – Argentina. 2010. Disponível em: <<https://www.indec.gov.ar/>>. Acesso em: 10 set. 2021.

LINS, Hoyêdo Nunes. Cooperação transfronteiriça e desenvolvimento local no âmbito do MERCOSUL: uma experiência de consórcio intermunicipal. **Análise Econômica**, v. 36, n. 70, 2018.

KEATING, M. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies, **Regional and Federal Studies**, v. 9, n. 1, p. 1-16, 1999.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973.

KUZNETSOV, A. **Theory and Practice of Paradiplomacy**: subnational governments in international affairs. New York: Routledge, 2015.

ODDONE, Carlos Nahuel. **La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013)**: una aproximación teórica y práctica. 2016. Tese de Doutorado. Tese de Doutoramento do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao. 2016.

\_\_\_\_\_. Una paradiplomacia transfronteriza para la geografía de la(s) América(s) Latina(s). In: ZERAOUI, Zidane. (coord.). **Teoría y Practica de la Paradiplomacia**. Monterrey, ITESM y Soriano y Montiel, 2013.

ODDONE, Nahuel; RUBIOLO, Florencia; CALVENTO, Mariana. **Paradiplomacia y relaciones internacionales**: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. SSRN. 2020.

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. **Do velho ao novo regionalismo**: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina. CEPAL – Coleção Documentos de Projeto. 2014.

RACY, J. Carlos; ONUKI, Janina. Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais. **Revista de Economia Relações Internacionais**, São Paulo, v. 1, n. 1, 2002.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors, p. 34-53, In: MICHELMANN H.; SOLDATOS, P. **Federalism**

**and International Relations: The Role of Subnational Units**, Oxford: Oxford University Press, 1990.

VAZ, José Carlos. Consórcios intermunicipais. **Dicas: ideias para a ação municipal**, n. 97, 1997.

## ANEXOS

AO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF),

Foz do Iguaçu, 13 de maio de 2021.

Venho por meio desta atestar que a discente Josiane Ferreira de Souza é estudante regular do curso de Relações Internacionais e Integração. Realiza pesquisa de trabalho de conclusão de curso, sob minha orientação, com o título: ANALISANDO A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES DE FRONTEIRA: um estudo sobre o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), para qual recomendo a importância da entrevista formulada para sua pesquisa de conclusão de curso. Como pesquisadora associada à Rede de Expertos em Paradiplomacia e Internacionalização Territorial (REPIT), interpretamos o CIF como modelo de boa prática de Paradiplomacia e internacionalização territorial, motivo pelo qual é alvo de muitas de nossas pesquisas e inspiração.

Desde já agradeço a disponibilidade e aceite, me coloco a disposição para quaisquer dúvidas e solicitações.

Respeitosamente,



Dra. Suellen Mayara Péres de Oliveira

Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais e Curso de Integração – UNILA

[suellen.oliveira@unila.edu.br](mailto:suellen.oliveira@unila.edu.br)

## TERMO DE CESSÃO E AUTORIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES

De acordo com o Artigo 5º, Inciso XII, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018), a pesquisadora JOSIANE FERREIRA DE SOUZA, de documento RG 9100539916, se compromete a usar os dados dessa entrevista escrita para finalidade de Trabalho de Conclusão de Curso para Bacharel em Relações Internacionais e Integração. O trabalho tem como título “ANALISANDO A PARADIPLOMACIA DAS CIDADES DE FRONTEIRA: um estudo sobre o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)”, no qual a entrevista constará publicada como anexo.

A entrevistada KARINA ZANONI RODRIGUES, de documento RG..., Diretora Executiva do CIF, consente de manifestação livre, informada e inequívoca pela qual a pesquisadora concorda com o tratamento de seus dados pessoais para essa finalidade determinada.

### **Perfil da Entrevistada**

Se desejar, fale um pouco sobre sua experiência profissional, e como se deu seu envolvimento com o CIF.

Nome completo:

Data de nascimento:

Gênero:

Nacionalidade:

## ROTEIRO DE PERGUNTAS:

1. Antes da criação do Consórcio, como eram as relações entre as cidades da fronteira?
2. Quais foram as principais motivações para a criação do CIF?
3. Quais foram as principais dificuldades para concretizar o CIF?
4. Quais são as principais estratégias para envolver mais efetivamente a participação da cidade argentina de Bernardo de Yrigoyen (já que esta tem um perfil de participação informal no Consórcio)?
5. Como o CIF facilitou a cooperação internacional da região?
6. O CIF tem relação com outras cidades internacionais e/ou países além do território transfronteiriço?
7. A Direção do CIF conhece o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas? Se sim, como o aplica, ou pretender colocar em prática?
8. Como se dá a participação do consórcio através das instituições do MERCOSUL? O CIF tem algum envolvimento com o Mercocidades e/ou outras redes de apoio às cidades?
9. Como se dá a parceria do SEBRAE junto ao CIF? Há de alguma forma um alcance internacional?
10. Quais foram as realizações mais importantes que o CIF promoveu na região?



**Karina - Consórcio Intermunicipal da Fronteira** <direcao@cifronteira.com.br>  
para mim ▾

qua., 11 de ago. 16:21 ☆ ↶ ⋮

Josiane, boa tarde! Tudo bem?

Perdão pela demora em enviar as respostas, mas agora finalmente seguem anexas.

Tentei responder tudo separadamente mas não teve como! Kkk espero que lhe seja útil.

Boa sorte!

**Karina Zanoni Rodrigues**

Diretora Executiva

Fone: (49) 3644 4366

Celular: (49) 9 9141 8126

[www.cifronteira.com.br](http://www.cifronteira.com.br)

Av. Brasil, 33 – Bairro Alvorada – Barracão/PR



**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRENTEIRA**

*Unindo forças para o desenvolvimento*

As relações entre as cidades hoje consorciadas sempre foi amistosa e em clima de cooperação, visto que a situação geográfica exige esse tipo de tratamento. As administrações municipais sempre buscaram esta união para manter o equilíbrio da convivência e dos direitos adquiridos de seus cidadãos.

O CIF foi criado com a finalidade de aproveitar este espírito de cooperação para que coisas maiores pudessem ser alcançadas com o poder da união. Hoje ainda se busca a efetividade da participação de Bernardo de Irigoyen (Misiones/AR) como membro de fato do consórcio e não apenas de direito, ou seja, que a cidade missioneira possa legalmente ser parte do CIF e assim, obter os mesmos benefícios dos municípios brasileiros consorciados.

Falando em cooperação internacional, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira tem como um de seus principais objetivos promover a completa integração dos municípios, tendo em vista que há muitas pessoas que moram em um país e trabalham em outro aqui nesta fronteira. Apesar de ainda não estar em prática o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas, um trabalho neste sentido está sendo feito para que possa facilitar a mobilidade transfronteiriça bem como toda a integração que este Acordo traz. Muito em breve teremos novidades a este respeito.

O CIF hoje é apoiador e entusiasta do Comitê Territorial La Frontera, que abrange 12 cidades, inclusive San Antonio e Coronel Andresito, na Argentina. Através de membros ativos do La Frontera juntamente com sua governança, o Consórcio apoia e incentiva ações nos eixos de Associativismo, Turismo, Aduanas, Inovação e Educação. Estes trabalhos são desenvolvidos em conjunto com o SEBRAE, importante parceiro para treinamentos e ideias para o desenvolvimento de projetos conforme as necessidades do território. Dentro deste contexto, há alguns anos o projeto JEPP incluiu alunos de Bernardo de Irigoyen, levando treinamentos do SEBRAE para escolas do outro lado da fronteira.

Das ações mais importantes do CIF podemos citar a criação do Fronteiras Cooperativas (hoje La Frontera) juntamente com o SEBRAE; o desenvolvimento do programa LIDER também promovido pelo SEBRAE e apoiado pelo CIF; a reforma e ampliação do Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira que hoje atende a vários municípios da região; a construção do Parque Turístico Ambiental da Integração, que transformou uma zona de fronteira em situação precária em um parque muito agradável e visitado por várias pessoas todos os anos, onde é possível cruzar a fronteira a pé para fazer compras.

Nossa fronteira foi escolhida pela ONU-Habitat juntamente com outras duas fronteiras pelo mundo afora para receber o projeto de desenvolvimento de espaços para integração de imigrantes. Este projeto será desenvolvido pela ONU juntamente com o CIF pelos próximos 3 anos e trará muitos benefícios para os municípios consorciados. Dentre vários outros projetos que temos planejados para desenvolverem ainda mais esta fronteira transformando-a em um destino turístico de lazer e negócios.