

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MICAELE IDALINA MACIEL BARBOSA

**RUMOS ESTRATÉGICOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE SANTANA DO
LIVRAMENTO POR MEIO DA PARADIPLOMACIA COM A REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI**

SANTANA DO LIVRAMENTO

2023

MICAELE IDALINA MACIEL BARBOSA

**RUMOS ESTRATÉGICOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE SANTANA DO
LIVRAMENTO POR MEIO DA PARADIPLOMACIA COM A REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt

APTO PARA PUBLICAÇÃO

SANTANA DO LIVRAMENTO

2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

B238r Barbosa, Micaele Idalina Maciel
RUMOS ESTRATÉGICOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE SANTANA DO
LIVRAMENTO POR MEIO DA PARADIPLOMACIA COM A REPÚBLICA ORIENTAL
DO URUGUAI / Micaele Idalina Maciel Barbosa.
109 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2023.
"Orientação: Rafael Vitória Schmidt".

1. Paradiplomacia . 2. Fronteiras . 3. Relações Brasil-
Uruguai . 4. Integração fronteiriça . 5. Paradiplomacia
microrregional fronteiriça . I. Título.

MICAELE IDALINA MACIEL BARBOSA

**RUMOS ESTRATÉGICOS PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE SANTANA DO
LIVRAMENTO POR MEIO DA PARADIPLOMACIA COM A REPÚBLICA
ORIENTAL DO URUGUAI**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt

Orientador

UNIPAMPA

Prof.^a. Dr.^a. Carmela Marcuzzo do Canto Cavalheiro

UNIPAMPA

Prof.^a. Dr.^a. Anna Carletti

UNIPAMPA

Dedico este trabalho a minha maior motivação,
minha amada filha Alice. Tudo por ti sempre.
E também a Márcia e Jorge (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Início expressando meus agradecimentos à minha querida filha Alice. Você, sem dúvida alguma, foi a minha maior motivação ao longo desses anos. Logo, agradeço à família que escolhi para ser a minha, Renata, Loiva e Fernando. Ao meu parceiro Juliano e a seus pais Márcia e Jorge que embora não estejam mais fisicamente presentes neste plano, permanecem no meu coração. Serei eternamente grata por tudo que fizeram por mim!

Gostaria de agradecer a Universidade Federal do Pampa e ao respeitável corpo docente do Curso de Relações Internacionais. Este percurso acadêmico não teria sido possível sem o apoio e a orientação valiosa que recebi ao longo desses cinco anos. Não posso deixar de agradecer ao meu orientador, Rafael Schmidt por sua orientação e comprometimento com a minha pesquisa. Obrigada por aceitar embarcar nesta jornada acadêmica comigo! Agradeço também aos gestores públicos de Santana do Livramento pela colaboração valiosa durante as entrevistas. Expresso minha gratidão a Camila por sua parceria, amizade, e pelo encorajamento que me proporcionou durante a graduação. Ao refletir sobre tudo o que alcançamos, sinto um imenso orgulho da jornada que trilhamos. Desejo estender minha gratidão às pessoas que cruzaram o meu caminho e me apoiaram, como Janaina, Diego e também às minhas quatro amigas que encontrei nesta fase final, Ana Laura, Carol, Fer e Pamela. Obrigada pelo apoio e incentivo constante.

RESUMO

Este estudo tem como propósito esclarecer como a Paradiplomacia pode contribuir para a internacionalização do município de Santana do Livramento. Para atingir nosso objetivo de pesquisa, investigamos as relações entre Brasil e Uruguai, caracterizadas por uma política de amizade, a fim de compreender como essa colaboração pode ser benéfica e facilitar a prática paradiplomática na região de fronteira entre Santana do Livramento e Rivera. Durante o curso do estudo, enfatiza-se as características distintivas dessa fronteira, evidenciando sua aptidão para promover a Paradiplomacia. Adicionalmente, investiga-se a perspectiva dos líderes municipais sobre o tema, visando avaliar os esforços empreendidos para alcançar maior sucesso nessas iniciativas, avançando na agenda fronteiriça. Para isso, adotamos uma abordagem qualitativa de natureza hipotético-dedutiva, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com o uso de fontes primárias e secundárias.

Nesse contexto, ao longo deste trabalho, destaca-se a crescente relevância da paradiplomacia diante das transformações na agenda internacional, evidenciando seu impacto na atuação dos atores subnacionais. O Brasil, inserido nesse cenário, enfrenta desafios e oportunidades na efetiva implementação da paradiplomacia, especialmente em regiões fronteiriças. No caso de Santana do Livramento, a cooperação transfronteiriça com o Uruguai emerge como um impulsionador para a internacionalização, embora sejam percebidos obstáculos internos, como a falta de entusiasmo da administração local. As entrevistas revelam reconhecimento da importância da paradiplomacia, mas também apontam para a resistência à sua institucionalização. Diante disso, recomenda-se a criação de uma instância municipal dedicada às relações internacionais, para que parcerias estratégicas sejam implementadas em conjunto com a Universidade Federal do Pampa, enriquecendo as práticas diplomáticas. Em meio a desafios, este estudo sugere que Santana do Livramento concentre esforços na criação de uma unidade de relações internacionais, visando potencializar a paradiplomacia, promover o desenvolvimento conjunto e estimular futuras pesquisas na área. Essas iniciativas poderiam fortalecer a posição da cidade no cenário internacional e superar os desafios identificados.

Palavras-Chave: Santana do Livramento; Rivera; Fronteira; Paradiplomacia; Uruguai.

RESUMEN

El propósito de este estudio es arrojar luz sobre cómo la Paradiplomacia puede contribuir a la internacionalización del municipio de Santana do Livramento. Para alcanzar nuestro objetivo de investigación, investigamos las relaciones entre Brasil y Uruguay, caracterizadas por una política de amistad, con el fin de comprender cómo esta colaboración puede ser beneficiosa y facilitar la práctica paradiplomática en la región fronteriza entre Santana do Livramento y Rivera. A lo largo del estudio, se destacan las características distintivas de esta frontera, resaltando su idoneidad para promover la Paradiplomacia. Además, se investiga la perspectiva de los líderes municipales sobre el tema, con vistas a evaluar los esfuerzos realizados para lograr un mayor éxito en estas iniciativas, avanzando en la agenda fronteriza. Para ello, adoptamos un abordaje cualitativo de carácter hipotético-deductivo, desarrollado a través de investigación bibliográfica y documental, utilizando fuentes primarias y secundarias.

En este contexto, a lo largo del trabajo se enfatiza la creciente relevancia de la paradiplomacia frente a las transformaciones de la agenda internacional, destacando su impacto en la actuación de los actores subnacionales. Como parte de este escenario, Brasil enfrenta desafíos y oportunidades en la implementación efectiva de la paradiplomacia, especialmente en las regiones fronterizas. En el caso de Santana do Livramento, la cooperación transfronteriza con Uruguay surge como motor de la internacionalización, aunque se perciben obstáculos internos, como la falta de entusiasmo de la administración local. Las entrevistas revelan el reconocimiento de la importancia de la paradiplomacia, pero también señalan resistencias a su institucionalización. Frente a esto, se recomienda la creación de un órgano municipal dedicado a las relaciones internacionales, de modo que se puedan implementar alianzas estratégicas en conjunto con la Universidad Federal Pampeana, enriqueciendo las prácticas diplomáticas. En medio de estos desafíos, este estudio sugiere que Santana do Livramento concentre sus esfuerzos en la creación de una unidad de relaciones internacionales, con el objetivo de impulsar la paradiplomacia, promover el desarrollo conjunto y estimular futuras investigaciones en el área. Estas iniciativas podrían reforzar la posición de la ciudad en la escena internacional y superar los retos identificados.

Palabras clave: Santana do Livramento; Rivera; Frontera; Paradiplomacia; Uruguay.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01- Mapa faixa de fronteira do Brasil	52
Figura 02- Mapa das cidades-gêmeas e suas divisas	53
Figura 03- Linha imaginária entre Sant'ana do Livramento e Rivera	56

LISTA DE ABREVIATURAS

- ALCA** - Área de Livre Comércio das Américas
- APD** - Análise de Paradiplomacia
- APE** - Análise da Política Externa
- APP** - Análise de Políticas Públicas
- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CIF** - Consórcio Intermunicipal de Fronteira
- CODETRI** - Conselho de Desenvolvimento Trinacional
- COSIPLAN** - Conselho de Infraestrutura e Planejamento
- DEM** - Democratas
- FA**- Coalizão eleitoral Frente Ampla
- FOCEM** - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
- GAN** - Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguaí
- GNC** - Governos não Centrais
- GTs** - Grupos de Trabalho
- IFSUL** - Instituto Federal Sul-rio-grandense
- IIRSA** - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura da Região Sul-Americana
- MERCOSUL** - Mercado Comum do Sul
- MRE** - Ministério das Relações Exteriores
- ONGI's** - Organizações Internacionais não-governamentais
- ONU** - Organização das Nações Unidas
- PT** - Partido dos Trabalhadores
- PSB** - Partido Socialista Brasileiro
- SMRIS** - Secretarias Municipais de Relações Internacionais
- UNASUL** – União de Nações Sul-Americanas
- RAN** - Reuniões de Alto Nível
- RI** - Relações Internacionais
- UDELAR** - Universidad de la República
- UE** - União Europeia
- Unipampa** - Universidade Federal do Pampa
- UTEC** - Universidade Tecnológica do Uruguai

[...] “No espaço local, produz-se uma evolução: o cidadão fronteiriço rechaça a posição periférica que foi historicamente relegado na formulação de políticas públicas. Em seu lugar, reivindica ações de governo diferenciadas e propugna a articulação com outros países para o encaminhamento das demandas *sui generis* da fronteira”

(Adriano Silva Pucci, 2010).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	17
2.1 Paradiplomacia: Um fenômeno em ascensão no cenário internacional contemporâneo	18
2.2 Surgimento, definição e evolução do conceito de Paradiplomacia	21
2.3 O advento da paradiplomacia no Brasil: desafios e controvérsias	26
2.4 A paradiplomacia como política pública em busca de melhorias internas	32
2.5 A atuação internacional de entes subnacionais nas Relações Internacionais	34
3. AS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI: A FRONTEIRA DA PAZ COMO SÍMBOLO DA INTEGRAÇÃO	38
3.1 Antecedentes da aproximação entre Brasil e Uruguai: um breve histórico de suas relações	39
3.2 Um panorama atual das relações Brasil-Uruguai	43
3.3 Conceito de Fronteiras e Integração Regional: A Importância dos Estudos Fronteiriços	48
3.4 A Fronteira da Paz: o que caracteriza esse espaço fronteiriço?	52
4. A PARADIPLOMACIA COMO ESTRATÉGIA NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE SANTANA DO LIVRAMENTO	59
4.1 Tendências Pós-Guerra Fria: Desafios e oportunidades para a atuação subnacional e fronteiriça	60
4.2 Perspectivas e Ações: o posicionamento dos gestores municipais sobre a prática da Paradiplomacia	63
4.3 Paradiplomacia Microrregional fronteiriça: Um projeto a ser pensado pela cidade de Santana do Livramento	71
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS	83
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	91
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	92
APÊNDICE C - ENTREVISTA COM O VICE-PREFEITO DE SANTANA DO LIVRAMENTO EVANDRO GUTEBIER - DEM	93
APÊNDICE D - ENTREVISTA COM O VEREADOR AQUILES PIRES - PT	96
APÊNDICE E - ENTREVISTA COM O VEREADOR RAFAEL CASTRO - PSB	103
ANEXO A - LEI Nº 6168, DE 20 DE ABRIL DE 2012	108

1. INTRODUÇÃO

Os anos de 1990 foram cruciais para o surgimento de novas temáticas e conceitos dentro do campo das Relações Internacionais. O período pós-Guerra Fria foi marcado por mudanças significativas no Sistema Internacional, evidenciando o avanço da disciplina com a incorporação de ideias inovadoras, incluindo aquelas relacionadas à fronteira e paradiplomacia, temas abordados nesta pesquisa. O advento da globalização que marcou a década, fez com que o exercício da política externa, atividade tradicionalmente exclusiva da diplomacia central, passasse a ser realizado também por outros atores em atuações que configuraram as chamadas práticas paradiplomáticas (MALLMANN; CLEMENTE, 2016).

Dito isso, a paradiplomacia surge como uma alternativa que as cidades, municípios e Estados encontraram para projetar-se no âmbito internacional, através do estabelecimento de acordos com multinacionais ou organizações internacionais, passando a ser considerada uma diplomacia local, assim como um instrumento de internacionalização das cidades. Por conseguinte, os debates sobre paradiplomacia conquistaram nas últimas décadas maior espaço nos fóruns de discussões na área de Relações Internacionais, sendo constantemente dialogada em simpósios e eventos internacionais, como também, objeto de estudo em trabalhos acadêmicos. Portanto, a paradiplomacia tem sido atualmente um importante mecanismo de inserção internacional de unidades subnacionais na medida em que permite a promoção de projetos de cooperação e desenvolvimento no exterior de cidades e/ou regiões que muitas vezes carecem de respaldo e visibilidade perante os governos centrais (JUNQUEIRA, 2017).

No caso do Brasil, sua dimensão territorial é vista como um dos fatores que reforçam a necessidade de maior autonomia por parte das cidades nas relações internacionais, haja visto a impossibilidade do alcance das ações do Estado a todos os municípios que dele fazem parte. Essa concepção se torna ainda mais plausível ao examinarmos a realidade das cidades situadas em fronteiras, onde as relações e interações entre elas frequentemente se desenvolvem de maneira independente, devido ao contexto cultural histórico compartilhado entre as nações.

A fim de proporcionar uma maior compreensão acerca do convívio fronteiriço e dada a relevância de seu estudo nas Relações Internacionais, a região de fronteira entre a cidade brasileira de Santana do Livramento e a cidade uruguaia de Rivera será objeto da presente análise, por serem consideradas cidades fronteiriças que assumem não apenas uma identidade regional, mas sim histórica, cultural e patrimonial.

Assim sendo, a pesquisa busca entender como a paradiplomacia pode promover a internacionalização do município de Santana do Livramento através da cooperação transfronteiriça com a República Oriental do Uruguai. A hipótese sugere que a paradiplomacia seria um projeto promissor para localidade, aumentando sua visibilidade externa e transformando Santana do Livramento em uma unidade subnacional atuante, capaz de atrair novas parcerias e investimentos externos, beneficiando o desenvolvimento urbano, o comércio local e o bem-estar da população fronteiriça. A cooperação cultural existente seria fundamental para ampliar essa diplomacia transfronteiriça, aproveitando a proximidade geográfica e a reciprocidade de interesses para intercambiar novas abordagens nas políticas públicas locais.

Nesse caso, busca-se trazer à tona os possíveis benefícios que a paradiplomacia traria para a região, citando exemplos de lugares que a utilizam como ferramenta de internacionalização de modo a demonstrar para a gestão municipal que trata-se de um projeto a ser pensado e, quem sabe, futuramente introduzido na cidade. Destaca-se, portanto, a importância de os gestores públicos compreenderem a relevância da temática, a fim de implementar um projeto voltado para promover fomento a paradiplomacia em Santana do Livramento. Nesse contexto, busca-se identificar os motivos pelos quais a cidade fronteiriça de Santana do Livramento deve desenvolver a prática da paradiplomacia com a República Oriental do Uruguai, e analisar como o desenvolvimento desta ação pode promover a internacionalização do município. Posto isto, a delimitação geográfica da pesquisa será o município de Santana do Livramento e a delimitação temporal envolve uma análise histórica da evolução dos estudos de paradiplomacia no Brasil a partir da década de 1990, quando as primeiras Secretarias Municipais de Relações Internacionais foram estabelecidas no país. Assim, examina-se como os esforços e atividades realizados para consolidar a paradiplomacia até os dias atuais.

No que se refere à escolha da região como objeto de estudo, a mesma deu-se por conta da proximidade geográfica existente entre as cidades e pelo desejo de contribuir cientificamente na elaboração de novas pesquisas sobre a região que curiosamente possui intensa integração e harmonia entre seus habitantes, constituindo uma zona pacífica de armas nucleares com características singulares quanto às relações sociais e culturais e, que por esse motivo merecem ser fruto de maiores investigações. Para mais, tendo em vista que a Universidade Federal do Pampa possui um campus localizado na cidade de Santana do Livramento, na qual conta ainda com o Curso de Relações Internacionais, entende-se que é importante haver também a promoção de maiores estudos sobre fronteira de maneira que

possamos compreender o funcionamento do lugar em que estamos inseridos, ao associarmos os estudos das relações internacionais com a comunidade local.

Para mais, a pesquisa objetiva identificar os maiores desafios para a consolidação de uma coordenadoria de paradiplomacia em cidades, especialmente no Município de Santana do Livramento. Por fim, pretende-se investigar quais os entraves impedem a região de avançar nas questões acerca da paradiplomacia, haja visto, as oportunidades que o fenômeno poderá trazer para a região. Além do mais, a paradiplomacia ganha maior notoriedade nas zonas de fronteira, principalmente por conta da proximidade geográfica existente entre os agentes fronteiriços, considerando os laços familiares, sanguíneos e de amizade que são construídos nesses espaços. Tendo isso em vista, é comum que haja a reciprocidade de interesses, o que acaba facilitando a cooperação e articulação de práticas integracionistas entre os atores subnacionais.

Para este fim, o estudo em questão adotou uma abordagem de estudo de caso, visando esclarecer o papel da paradiplomacia na promoção da internacionalização do município de Santana do Livramento. No que diz respeito aos métodos de coleta de dados e informações, foi escolhida a abordagem qualitativa. Em termos de natureza, a pesquisa é de caráter aplicado, com os objetivos centrados na análise descritiva e explicativa. Quanto aos procedimentos, serão empregados o método hipotético-dedutivo e o método histórico. A coleta de dados dar-se-á por meio de consulta bibliográfica e documental de fontes primárias e secundárias. Além disso, serão realizadas entrevistas com os representantes das esferas de poder local de Santana do Livramento para analisar se algum dia houveram esforços ou propostas em relação ao exercício da paradiplomacia na região pelas instituições governamentais da Cidade. Esta técnica de pesquisa facilitará que entendamos o que pensam os integrantes da gestão pública acerca de uma possível prática da paradiplomacia pelo Município que pode aproveitar-se da proximidade geográfica com o Uruguai e empreender tais esforços no avanço de sua agenda local.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo examina o surgimento da paradiplomacia, enfocando seu contexto histórico e sua evolução ao longo do tempo, com especial atenção para o crescente envolvimento internacional de entidades subnacionais. Além disso, são explorados detalhes específicos do contexto brasileiro e das políticas internas das cidades em relação à atuação internacional como entidades subnacionais. No segundo capítulo, será realizada uma análise histórica das relações entre Brasil e Uruguai. O foco será na compreensão da formação da fronteira entre Santana do

Livramento e Rivera, por meio de uma pesquisa histórica sobre a região, destacando suas características principais e os elementos que a distinguem de outras zonas fronteiriças.

O terceiro e último capítulo busca abordar a maneira pela qual a paradiplomacia pode atuar como um mecanismo propulsor da integração regional na fronteira entre Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY). O foco será direcionado para a cooperação entre as fronteiras, destacando a viabilidade e os impactos potenciais de projetos binacionais entre entidades subnacionais. Quanto a isso, abordaremos aspectos como a promoção do desenvolvimento econômico, a facilitação do comércio transfronteiriço, a cooperação regional, a resolução de desafios comuns e a valorização da identidade e cultura local. Além disso, o capítulo pretende explorar como a implementação eficaz da paradiplomacia pode contribuir significativamente para a internacionalização do Município brasileiro, promovendo laços mais estreitos e benefícios mútuos entre as localidades fronteiriças.

Ademais, este trabalho espera despertar o interesse sobre temas de grande relevância na área de Relações Internacionais, porém emergentes e recentemente investigados nas academias brasileiras, como é o caso do conceito de paradiplomacia e fronteira. Nesse sentido, a academia tem o potencial de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, bem como, a ampliação da interação dos municípios com a sociedade internacional.

2. PARADIPLOMACIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao passar do tempo, a paradiplomacia passou a ser considerada uma prática geopolítica que busca fomentar políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento regional e municipal, permitindo a promoção de projetos de cooperação e desenvolvimento no exterior por parte de localidades que muitas vezes enfrentam desafios em termos de respaldo e visibilidade perante os governos centrais. Uma vez trabalhada em conjunto com a diplomacia, a mesma pode representar uma abordagem inovadora na exploração das oportunidades previstas na integração regional. Dessa forma, a paradiplomacia torna-se um instrumento adicional para integrar e abordar questões relacionadas aos atores subnacionais nas Relações Internacionais, estimulando acordos e parcerias públicas que beneficiem a sociedade na totalidade.

Diante disso, é vital que a sociedade esteja ciente da paradiplomacia e do crescimento de sua atuação no cenário internacional, o que evidencia o notável potencial do Estado em um contexto comercial cada vez mais exigente e globalizado. Tendo em vista, a importância da temática na área das Relações Internacionais, este capítulo visa investigar o fenômeno da paradiplomacia como uma forma crescente de participação e atuação de atores subnacionais no cenário internacional que buscam estabelecer contatos diretos com atores internacionais.

Desta forma, a primeira seção deste capítulo aborda a ascensão da paradiplomacia no contexto internacional, enfatizando o papel inicial da globalização ao modificar o exercício da política externa e permitir a atuação de atores não estatais: os subnacionais. Na seção seguinte, é apresentado o contexto histórico do surgimento da paradiplomacia, destacando seu desenvolvimento ao longo do tempo, definições conceituais distintas, bem como, os principais marcos históricos que enfatizaram sua manifestação nas relações internacionais. A terceira seção dedica-se à análise da paradiplomacia no quadro brasileiro, com ênfase no processo de redemocratização do país, que foi essencial para o estabelecimento das secretarias de paradiplomacia. Para isso, são explorados os estudos sobre a temática no país, apresentando sua evolução no decorrer dos anos, assim como, os desafios e controvérsias relacionados ao tema. A quarta seção visa investigar a política pública voltada para o desenvolvimento interno das cidades, analisando os fatores que caracterizam a atuação internacional das cidades como entes subnacionais, buscando afirmar seu papel como ator relevante nas relações internacionais paradiplomáticas. A quinta e última seção discorre acerca da atuação internacional de entes subnacionais e as motivações que os levaram a buscar uma atuação internacional direta.

2.1 Paradiplomacia: Um fenômeno em ascensão no cenário internacional contemporâneo

Historicamente, as relações internacionais foram exclusivamente dominadas pelos governos centrais dos países. No entanto, à medida que ocorreram mudanças no cenário internacional, observou-se um aumento significativo da participação de entidades subnacionais na arena internacional. Durante os anos 1990, os processos de globalização e interdependência desempenharam um importante papel no surgimento de novos atores internacionais ao promoverem o enfraquecimento das fronteiras estatais e a subsequente descentralização de suas políticas (JUNQUEIRA, 2017). Tendo isso em vista, os autores Konishi, Mendonça e Ribeiro (2015) afirmam que:

Com o progresso da globalização, o surgimento de novos atores, ao decorrer do século XX, gera dúvidas para questões de soberania. Até então, somente o Estado-Nação deveria ser possuidor de personalidade internacional, visto que tinha existência exclusiva nas maiores instâncias políticas e econômicas que regiam o mundo. Concomitantemente, também pelo advento dos fenômenos da globalização e suas tecnologias, observa-se crescentes movimentos transnacionais, subnacionais, não-governamentais, atuação da sociedade civil, de integração regional e de cooperação, que estão cada vez mais fortes (KONISHI; MENDONÇA; RIBEIRO, 2015, p.285).

Para tanto, a partir da globalização, ocorreu uma redistribuição de poder e influência nas agendas globais, resultando na redução da importância do papel dos Estados e um aumento do protagonismo dos governos locais e regionais. Segundo Junqueira (2017, p.45) “o Estado perdeu a capacidade de responder isoladamente às demandas do Sistema Internacional e não consegue mais prover bens e serviços essenciais às populações em sua totalidade”. Por esta razão, as unidades locais passam a desempenhar um papel mais proeminente em suas respectivas esferas de atuação e com maior relevância nas escalas locais e regionais, tanto nas agendas internacionais quanto nos regimes globais. Assim, conforme assinalam Gallo, Garcia e Mattioli (2021, p.30-31):

O sistema internacional passou a contar com múltiplos pólos de poder, a intensificação dos processos de regionalismo e integração regional, o aumento da atuação de atores não-estatais, em especial Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais, Empresas Transnacionais, Comunidades Epistêmicas e Entes Públicos Subnacionais (unidades político-administrativas municipais e regionais). Além disso, temas considerados de pouca importância (low politics ou baixa política), como meio ambiente, direitos humanos, acesso às condições primordiais de bem-estar, como água, energia e alimentos, ganharam cada vez mais visibilidade nas agendas domésticas e internacionais. Nesse contexto, os atores públicos subnacionais buscaram demonstrar suas respectivas necessidades e

importâncias em diversos assuntos, as quais são capazes de impactar em múltiplas escalas (local, regional, transfronteiriço e global), evidenciando que a contemporaneidade passaria a contar com movimentos de caráter transnacional e subnacional. Por isso, os gestores públicos de instâncias políticas subnacionais, preocupados em melhorar as condições de suas localidades, passam a atuar no cenário internacional por meio de parcerias com outras unidades político-administrativas e com atores não-estatais de outros países, em complemento à política externa de seus Estados.

Essas mudanças proporcionaram uma expansão nos poderes, responsabilidades e autonomias das entidades político-administrativas subnacionais, bem como um aumento nos processos relacionados ao regionalismo e multilateralismo. Gradualmente, essas entidades públicas subnacionais estabeleceram estruturas administrativas ou designaram cargos específicos para tratar de questões ligadas às relações internacionais. Isso visava atender às demandas políticas, econômicas e sociais presentes nas esferas local, regional e/ou transfronteiriça, com a possibilidade de encontrar soluções por meio de parcerias com atores públicos ou privados de outros países. No entanto, é importante frisarmos que essas mudanças não implicam necessariamente o enfraquecimento do Estado, mas sim a adaptação a uma nova realidade da governança global (FARIAS; REI, 2016).

A ideia de interdependência introduzida por Nye e Keohane (1987), foi fundamental para a explicação das relações cada vez mais conectadas entre os Estados nacionais. Os teóricos alegam que com o avanço da globalização, surgiram múltiplos canais de comunicação e negociação como também novos atores internacionais e uma nova agenda de temas. Como resultado, abandonou-se a abordagem realista clássica que considerava o Estado como o único ator relevante no sistema internacional, assim como, a ideia de que existe uma hierarquia nas questões da política internacional.

Notadamente, o sistema internacional passa a ser constituído por um sistema de atores de vários segmentos de poder, desde estados nacionais e empresas transnacionais, passando por organizações multilaterais e grupos de negociação, até organizações não-governamentais (ONGs) e atores nacionais, que participam ativa ou passivamente da dinâmica do processo de globalização e suas consequências (PAVANELLI, 2012). Desse modo, com a globalização da economia e abertura dos mercados, surgiram novos desafios e oportunidades para o mundo das relações internacionais. A inserção de novos temas na agenda internacional, como a paradiplomacia, representou uma mudança significativa na forma como os governos e atores subnacionais podem participar da política internacional (SANTANA, 2009). Como apresentado, a paradiplomacia é, portanto, resultado de ambos processos, pois reconhece que as entidades subnacionais têm interesses e necessidades específicas, as quais podem ser

melhor atendidas através do envolvimento direto nas relações internacionais.

Por conseguinte, conforme sinaliza Junqueira (2017), com a adoção do novo sistema, tornou-se essencial superar a distinção entre o cenário nacional e internacional, a fim de compreender de forma abrangente as interações entre os diversos indivíduos e agentes no contexto global. De acordo com Cezário (2011), a ênfase é colocada na capacidade de transformar a realidade, evidenciando que as relações internacionais não podem ser dissociadas da política interna, pois ambas são elementos integrantes do mesmo ambiente interativo que molda a sociedade internacional. Todas as formas de ação são construídas com base nas necessidades que surgem em uma sociedade. Portanto, a participação dos governos locais surge como uma demanda da atual sociedade globalizada (CEZÁRIO, 2011).

Para mais, Nye e Keohane (1987) afirmam que para compreendermos os processos sistêmicos como os da Interdependência Complexa, precisamos saber como a política doméstica afeta os padrões de interdependência e a formação de regimes:

Examinar esses processos sistêmicos leva o investigador a observar com mais cuidado as interações entre as características do sistema e da unidade, por exemplo, examinar como as preferências dos atores são afetadas pelas restrições e oportunidades em seus ambientes e vice-versa. Ou seja, focar nos processos sistêmicos direciona nossa atenção para as conexões recíprocas entre política doméstica e estrutura internacional e as correias de transmissão (NYE; KEOHANE, 1987, p.745, tradução nossa)¹.

Isso, contudo, resulta em um entendimento mútuo de como a interdependência econômica e as instituições afetam a política interna (NYE; KEOHANE, 1987). Sendo assim, não há mais como ignorar os condicionantes internos de um país, uma vez que, seus objetivos internos podem sensibilizar o sistema internacional e são inúmeros os exemplos que podem ser citados. Diante do exposto, percebe-se que nos últimos anos, as relações internacionais passaram por mudanças significativas, impulsionadas por diversos fatores, resultando em transformações marcantes nos campos político, econômico e jurídico dos relacionamentos entre os Estados (BRANCO, 2007). Entre os novos temas que passaram a ocupar um espaço cada vez maior nas discussões internacionais está a paradiplomacia, que teve impacto significativo na redefinição do papel dos governos subnacionais na política internacional.

Dito isso, a partir do século XX, mais especificamente no mundo pós-Guerra Fria,

¹Do original: Examining these systemic processes leads the investigator to look more carefully at the interactions between system and unit characteristics—for example, to examine how actors' preferences are affected by the constraints and opportunities in their environments and vice versa. That is, focusing on systemic processes directs our attention to the reciprocal connections between domestic and international structure and the transmission belts between them (NYE; KEOHANE, 1987, p.745).

houve a inclusão dos entes subnacionais como novos sujeitos de direito nas Relações Internacionais (JACOBUS, 2016). Como resultado, a paradiplomacia emerge como um fenômeno próprio das relações internacionais no final do século XX, impulsionada primordialmente pela globalização e pela descentralização do poder político em muitos Estados. No entanto, apesar de ser importante para o controle das unidades subnacionais, o fenômeno ainda é um conceito em construção no campo devido ao seu recente surgimento. Por esse motivo, ao tratar-se da temática, é comum nos depararmos com diferentes percepções e interpretações entre os autores em relação ao conceito devido à complexidade e a multiplicidade de fatores envolvidos nas atividades internacionais dos atores subnacionais, exigindo abordagens multidisciplinares e contextuais para sua compreensão completa (AMORIM, 2019).

Diante dessa perspectiva, na próxima seção será analisado o contexto histórico em que a paradiplomacia surgiu, enfatizando sua evolução ao longo do tempo e os principais fatores que impulsionaram o reconhecimento e a consolidação dessa prática como legítima. Para mais, dada a complexidade e diversidade das interações envolvendo os atores subnacionais, serão apresentadas diferentes interpretações e explicações sobre o conceito no âmbito das Relações Internacionais.

2.2 Surgimento, definição e evolução do conceito de Paradiplomacia

A paradiplomacia é ainda um campo novo dentro da diplomacia e das Relações Internacionais, portanto é comum encontrarmos diferentes visões acerca de seu significado. Desse modo, ao definir o conceito de paradiplomacia, surgem alguns questionamentos sobre o verdadeiro papel da atuação internacional dos governos subnacionais em relação à política externa do país, visto que, tradicionalmente, a diplomacia era concebida como atividade exclusiva dos Estados, sendo realizada somente pelos governos centrais (AMORIM, 2019). Durante grande parte da história, as relações internacionais foram frequentemente moldadas por cidades-Estado, exemplificadas por Veneza. Essas entidades políticas independentes desempenharam papéis proeminentes no cenário internacional, estabelecendo redes comerciais e diplomáticas abrangentes que transcendiam as fronteiras territoriais.

Até meados da década de 1950, os estudiosos investigavam as relações internacionais predominantemente com base em uma perspectiva *westfaliana* do sistema global e suas

interações, a qual a abordagem considerava apenas os Estados soberanos como os principais atores, sob a presunção de que estes eram os únicos que exerciam efetivamente as relações internacionais, especialmente no que diz respeito às questões de guerra e paz (a chamada “alta política”). Entretanto, ao longo do tempo, essa análise, que foi amplamente desenvolvida por meio de métodos realistas, passou a ser questionada diante de novas situações que ultrapassam as disputas de poder e segurança entre os Estados (ISER, 2013), advindas principalmente do processo de globalização². Como pontua Jacobus (2016, p.33) “a intensificação da globalização no sistema internacional, fez surgir a necessidade de maiores espaços para as atuações subnacionais”.

Assim, quanto a seu surgimento, alguns autores como Ribeiro (2009) apontam que o neologismo da paradiplomacia surgiu na literatura científica nos anos 1980, sendo utilizado para descrever as atividades internacionais dos estados federados canadenses e americanos no contexto da globalização. Destarte, conforme pontuam Farias e Rei (2016), na transição entre as décadas de 1980 e 1990, houve um aumento significativo nos estudos com intuito de compreender o impacto dessa participação no desenvolvimento da política externa dos países. O fenômeno, então, foi consolidado sob o termo “paradiplomacia” que passou a descrever a atuação dos governos subnacionais no âmbito internacional.

Portanto, a inserção da paradiplomacia na agenda internacional representou uma mudança significativa na forma como os governos e atores subnacionais podem participar da política internacional. Para mais, quanto às principais motivações para o estudo da paradiplomacia, Damir Grubisa (1999) discorre sobre um evento ocorrido em Bilbao, na Espanha, no ano de 1997, que reuniu os principais especialistas do tema na época. Segundo o autor, o resultado desse evento resultou em uma obra que compila diversos artigos, representando o primeiro desafio para compreender a natureza da paradiplomacia.

No que diz respeito à definição do conceito “paradiplomacia”, alguns autores como Junqueira (2017, p.43) afirmam que “a paradiplomacia trata-se de um neologismo, pois

² Assim, o próprio modelo westfaliano foi colocado em dúvida e novos centros de poder surgiram nas Relações Internacionais - inclusive por conta da ascensão de atores que também começaram a desenvolver estratégias de atuação internacional, criando sua própria política externa. É nesse contexto que vimos, cada vez mais, estados regionais e municípios montando seus próprios departamentos de Relações Internacionais, quando começaram a praticar sua própria política exterior como forma de resolver problemas locais. Isso ocorreu, portanto, porque esses atores subnacionais tinham necessidades próprias de cooperação internacional, válidas para resolver questões que não eram contempladas pela política externa praticada pelo Ministério das Relações Exteriores. Desta forma, a alternativa encontrada foi investir naquilo que passamos a chamar de paradiplomacia - um fenômeno possível graças ao adensamento do processo de globalização (Gallo; Garcia; Mattioli, 2021, p.27).

refere-se à abreviação de “diplomacia paralela” e constitui-se pela junção de duas palavras: o prefixo “para” e “diplomacia”. A respeito de sua formulação, grande parte da literatura, aponta que o conceito de paradiplomacia foi introduzido primeiramente por Soldatos e Duchacek durante os anos de 1990, sendo depois aperfeiçoado por diferentes autores, acadêmicos e especialistas no campo das Relações Internacionais. Para mais, quando os autores abordam a temática da paradiplomacia, é também comum o uso do termo “subnacional” para se referir aos entes que não fazem parte da estrutura do Estado nacional³ (AMORIM, 2019), cabe ressaltar ainda que o termo é relevante e necessário porque reconhece a existência e a importância dessas entidades como atores significativos nas relações internacionais. Tendo isso em vista, ao longo deste trabalho optou-se pelo uso do termo subnacional para referir-se aos entes não centrais (entidades/atores) que estão abaixo do nível nacional.

Devido sua incipiente análise dentro das Relações Internacionais, a paradiplomacia pode ser definida sob diferentes pontos de vista. Segundo Junqueira (2017), a paradiplomacia representa uma política subnacional de vertente pública que viabiliza as relações externas de um ente subnacional, tendo como porta-voz a figura do paradiplomata. Para Miklos (2010) a paradiplomacia é caracterizada pela participação direta de atores subnacionais nas relações internacionais de forma autônoma ou coordenada com o governo central. Já Ribeiro (2009) pontua que a paradiplomacia é vista como um fenômeno de inserção internacional de entidades subnacionais que compreende tanto os governos municipais, quanto os governos regionais. Pavanelli (2012), por sua vez, aponta a paradiplomacia como a atuação internacional de governos subnacionais que desejam o desenvolvimento local através de projetos de cooperação. Em suma, embora receba definições distintas, o termo paradiplomacia refere-se, sobretudo, às atividades internacionais realizadas por entidades subnacionais, como estados, províncias, cidades e regiões, que buscam estabelecer relações diretas com atores internacionais, independentemente do governo central.

Dessa forma, entende-se que as transformações ocorridas na década de 1990, como a reconfiguração do sistema internacional, deram origem a novas articulações no cenário internacional, como o surgimento de práticas paradiplomáticas e o aumento da participação de atores não-estatais, como as entidades subnacionais nos assuntos externos. Sendo assim,

³ A abordagem dos entes subnacionais pode ser realizada de forma abrangente, englobando diversos atores políticos em um Estado Nacional, como estados federados, municípios, organizações não-governamentais, autarquias, entre outros. Alternativamente, essa abordagem pode ser mais restrita, concentrando-se na análise separada de um desses atores, visando compreender seu impacto e importância em um determinado processo conduzido pelos entes nacionais (AMORIM, 2019).

segundo Farias e Rei (2019, p. 28) “[...] os Estados perdem espaço nas discussões de assuntos relativos a *low politics*⁴, e os governos locais e regionais passam a conquistar cada vez mais protagonismo e vez nas vantagens decorrentes da interconexão global”. Contudo, o conceito de paradiplomacia surge da necessidade dessas entidades subnacionais de se envolverem em assuntos internacionais e estabelecerem relações externas para promover seus interesses específicos, atraindo investimentos, buscando cooperação internacional e estabelecendo acordos bilaterais ou multilaterais com outras regiões, ou países.

Em vista disso, compreende-se que a paradiplomacia ocorre em paralelo à diplomacia tradicional, realizada pelos governos nacionais, devendo ser realizada conforme a legislação nacional e os acordos internacionais estabelecidos pelo governo central, respeitando os limites de atuação das entidades subnacionais no cenário internacional. Isso quer dizer que as entidades subnacionais buscam estabelecer relações complementares e não concorrentes com o governo central, pois objetivam ampliar suas oportunidades e melhorar o desenvolvimento e a representação de suas comunidades no âmbito internacional (CEZÁRIO, 2011).

Diante do exposto, o surgimento da paradiplomacia nas relações internacionais está relacionado a uma série de fatores como o processo de globalização e a crescente interconectividade entre as regiões que levaram à necessidade de uma maior cooperação e interação entre as entidades subnacionais. Além disso, a descentralização política e administrativa ocorrida em muitos países também contribuiu para emergência do fenômeno, dada a transferência de poderes e competências para os governos subnacionais que ganharam maior autonomia para se envolver em questões internacionais (ISER, 2013).

Sendo assim, embora a paradiplomacia seja um conceito relativamente recente em estudo, o mesmo desempenha um papel crucial na institucionalização da atuação internacional de municípios, uma vez que os torna atores relevantes nas relações internacionais ao conferir-lhes uma posição mais ativa na governança global capaz de proporcionar o engajamento da comunidade local (CEZÁRIO, 2011).

Além disso, dada a evolução do conceito no decorrer das últimas décadas, hoje na contemporaneidade Farias e Rei (2019) enfatizam que atualmente, a paradiplomacia desempenha um papel essencial ao permitir que os governos subnacionais se mantenham atualizados, troquem informações com outras entidades internacionais, se envolvam na

⁴ A chamada *low policy* compõem áreas frequentemente consideradas menos relevantes pelos atores internacionais na agenda global, abordando temas que não estão diretamente relacionados à segurança e aos interesses estratégicos. Tradicionalmente, assuntos como meio ambiente, direitos humanos e desigualdades sociais são tratados como parte dessa categoria. Portanto, estão diretamente relacionadas a questões de interesse local, podendo ser conduzidas por unidades subnacionais (SANTANA, 2009).

partilha de tecnologia, conheçam diferentes realidades e novas abordagens para a gestão local. Essa participação proporciona aos governos subnacionais a oportunidade, se desejarem, de contribuir para o processo decisório em assuntos internacionais de menor relevância política. No entanto, o principal objetivo da paradiplomacia é manter esses governos dinamicamente conectados e interdependentes em um mundo globalizado, permitindo que sejam vistos, reconhecidos e tenham contato com outros atores globais. Essa atuação não pretende competir com o governo central ou com outros governos subnacionais, mas sim garantir a presença no jogo de oportunidades gerado pela globalização, beneficiando-se daquilo que melhor lhes convier e permitindo que outras escalas de poder também se beneficiem (FARIAS; REI, 2019).

Em síntese, compreende-se que o fenômeno da paradiplomacia reflete a nova dinâmica global, na qual, a soberania estatal não é a única forma de participação na arena internacional, dada a diversidade de atores e interesses nas relações internacionais, o que contribui para uma multiplicidade de perspectivas e abordagens na busca por soluções globais. Nesse sentido, é evidente que estamos presenciando um processo irreversível de envolvimento dos governos locais e regionais no cenário internacional, justamente porque com a paradiplomacia os entes subnacionais adquiriram a capacidade de buscar ativamente parcerias, acordos e representar seus interesses no âmbito internacional (BRANCO, 2007).

Como apresentado, a paradiplomacia é um tema de estudo recente. No entanto, é perceptível que nos últimos anos têm ocorrido avanços significativos na paradiplomacia, especialmente no Sul-Global, que marcaram uma mudança significativa no cenário das relações internacionais. Enquanto anteriormente, a paradiplomacia estava mais associada às relações entre entes subnacionais em Estados desenvolvidos, hoje, observamos uma crescente demanda por um modelo diferente e adaptado às realidades dos países em desenvolvimento. As necessidades e desafios específicos dessas nações emergentes geraram uma busca por uma paradiplomacia mais inclusiva e voltada para soluções que considerem as demandas locais. Esse novo paradigma na paradiplomacia destaca a importância de uma abordagem mais diversificada e flexível nas relações entre entidades subnacionais, contribuindo para a construção de um ambiente internacional mais equitativo e colaborativo.

Nesse contexto, é importante analisarmos como este conceito tem sido trabalhado pela academia brasileira, a fim de compreendermos como o fenômeno tem ganhado maior relevância no país. Dito isso, a seguir será explorado o contexto histórico brasileiro em que a paradiplomacia surgiu, destacando seu desenvolvimento ao longo do tempo, assim como, o

surgimento das secretarias de paradiplomacia no Brasil e a importância de sua consolidação, será apresentado um panorama sobre a origem das secretarias no país, além de discutir os motivos que levaram os governos locais a estabelecerem essas estruturas.

2.3 O advento da paradiplomacia no Brasil: desafios e controvérsias

O fortalecimento político e econômico de Estados e municípios no Brasil, assim como, a busca por investimentos estrangeiros e o reconhecimento da importância do comércio exterior, levaram à emergência de atores subnacionais engajados em atividades internacionais, o que contribuiu para a necessidade de estudar e entender a paradiplomacia no contexto brasileiro. Assim sendo, a pauta paradiplomática foi introduzida no Brasil no decorrer dos anos 1990, passando a ser estudada no campo da Análise da Política Externa (APE) por acadêmicos renomados, como Mónica Salomón (2011), Tullo Vigevani (2006) e Manoela Miklos (2010), cujos estudos foram influenciados pelas experiências de outros países, como o Canadá, a Espanha e os Estados Unidos, onde a paradiplomacia tem sido um fenômeno relevante há mais tempo. A observação dessas experiências, portanto, estimulou muitos pesquisadores brasileiros a investigar a paradiplomacia no contexto nacional.

Desde a República Velha (1889-1930), são registradas ações internacionais realizadas pelos governos estaduais brasileiros. Contudo, o desenvolvimento efetivo das ações externas dos governos não centrais (GNC) brasileiros somente foi impulsionado pelo processo de democratização, ocorrido na década de 1980. Nesse contexto, os estados federados e os municípios foram beneficiados por medidas constitucionais viabilizadas pela Constituição de 1988, o que proporcionou um maior impulso na elaboração de um marco conceitual para esse processo, motivado pelo aumento das atividades nessa área (PRADO, 2018).

Essas mudanças no cenário político brasileiro permitiram iniciativas e estratégias de envolvimento internacional por parte de governos subnacionais do país. Assim com maior autonomia, surgem as secretarias especializadas em relações internacionais, como fontes de origem e gestão das práticas diplomáticas de uma cidade (JUNQUEIRA, 2015).

Embora não haja um consenso sobre a data exata, é possível identificar algumas iniciativas pioneiras nesse sentido. De acordo com Manoela Miklos (2010), as primeiras iniciativas de criação de estruturas institucionais para o desenvolvimento de ações internacionais por parte dos governos subnacionais brasileiros remontam a década de 1980, sendo realizadas principalmente pelos governos estaduais. Destaca-se com frequência, o

Estado do Rio de Janeiro, que deu início a tais ações em 1983 e o Estado do Rio Grande do Sul, que seguiu o exemplo em 1987 (RODRIGUES, 2004).

Outro marco importante a ser mencionado foi a criação, em 1991, da Assessoria de Relações Internacionais do Estado de São Paulo (Arinter-SP), que foi posteriormente transformada na Secretaria de Relações Internacionais do Estado de São Paulo. Essa iniciativa estabeleceu um modelo de atuação internacional para os governos subnacionais brasileiros, buscando promover a cooperação e parcerias com outras nações e organizações internacionais, além dos acordos que possui com a Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, outros estados brasileiros, como Minas Gerais, Paraná, Bahia e Santa Catarina, também estabeleceram suas secretarias de paradiplomacia em datas posteriores, seguindo o exemplo pioneiro de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (VIGEVANI, 2006; MIKLOS, 2010; JUNQUEIRA, 2015).

Para mais, cabe reiterar que as secretarias de paradiplomacia podem variar em sua estrutura, nomenclatura e atribuições, conforme as particularidades de cada Estado. Assim sendo, como pontua Junqueira (2015), mesmo em casos notáveis como São Paulo e Rio de Janeiro⁵, a maioria das cidades brasileiras enfrenta desafios estruturais em suas Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) devido vários fatores, tais como: falta de apoio político e base constitucional por parte do governo central; escassez de recursos financeiros para uma implementação efetiva; prevalência de uma dinâmica intermitente de avanços e retrocessos; falta de especialização técnica dos gestores e líderes; e a ausência de um alto nível de institucionalização. No entanto, o futuro de numerosas políticas e abordagens técnicas dependerá direta ou indiretamente das SMRIs, uma vez que elas representam uma nova faceta tanto do federalismo quanto da paradiplomacia brasileira (JUNQUEIRA, 2015).

Mesmo com diferenças entre si, todas SMRIs possuem o mesmo objetivo: promover a participação dos governos subnacionais nas relações internacionais, buscando impulsionar o desenvolvimento econômico, cultural, educacional e científico das respectivas regiões. Dessa forma, a descentralização das políticas públicas atribui competências ampliadas aos entes subnacionais para coordenar e cooperar em ações com objetivos coletivos, visando construir medidas mais efetivas. Segundo Salgado (2019) essas atribuições são estabelecidas posteriormente por meio de leis concretas, como a Lei nº 11.107 de 2005, que regulamentou o

⁵ As cidades mencionadas no presente artigo devem servir de exemplos para outras que ainda não contam com tais estruturas ou desejam internacionalizarem-se futuramente. Mesmo não sendo condição *sine qua non* para a inserção externa subnacional ocorrer na prática, ressalta-se que a legitimidade de tal ação é facilitada com a criação de órgãos específicos sobre a matéria de relações internacionais (JUNQUEIRA, 2015, p.80).

artigo 241 e estabeleceu diretrizes para a formação de Consórcios Públicos. Apesar da ausência de um modelo institucionalizado de atuação internacional das entidades não centrais no Brasil, é evidente que o processo de democratização do país, iniciado em 1982 com a eleição dos governadores, abriu espaço para os primeiros exemplos do que pode ser chamado de “política externa federativa” (BRANCO, 2007).

No entanto, apesar de terem acesso a mecanismos que permitem sua vinculação internacional, a impossibilidade de celebrar tratados ainda restringe, de certa forma, as ações internacionais das entidades não centrais (ISER, 2013). Isso reflete a tradição federalista centralizadora do Brasil que segundo Vigevani (2006), é justificada pela cultura e história⁶ política do país. Tal dinâmica pode ser explicada pela natureza unitária do período imperial de 1822 a 1889, assim como pela interrupção do regime democrático em 1964, que reforçou o centralismo do governo (VIGEVANI, 2006).

Desse modo, ao referir-se ao caso brasileiro, o autor Junqueira (2017) salienta que no país, o discurso governamental adotou a expressão “diplomacia federativa” para referir-se às ações externas realizadas pelos entes federativos brasileiros, sejam eles estados ou municípios, em conformidade com sua estrutura política estabelecida na Constituição de 1988. Diante disso, após décadas de centralização de poder nas mãos do governo federal, a Constituição de 1988 trouxe, portanto, uma mudança significativa ao elevar os municípios à condição de entes federativos. Assim, conforme pontua Rodrigo Tavares (2014), embora não esteja expressamente listada nas competências estaduais e municipais estabelecidas pela Constituição de 1988, a mesma reconhece implicitamente a possibilidade de sua atuação internacional (TAVARES, 2014). Portanto, conforme Tavares (2014), entende-se também que as atividades internacionais dos estados e municípios brasileiros não são proibidas constitucionalmente.

As SMRIs são, portanto, uma realidade no Brasil, e suas atividades atuais desempenham um papel proativo e propositivo no fortalecimento das atividades subnacionais em cidades que buscam a internacionalização. No entanto, vale ressaltar que essas cidades

⁶ No Brasil, há uma histórica centralidade da Política Externa-PE na União por meio do presidente da República e de seu corpo de assessoramento (o Ministério das Relações Exteriores – Itamaraty – e seus servidores, diplomatas de carreira e oficiais de chancelaria). Não obstante essa concentração de poderes no âmbito central para a formulação e a execução da PE, pode-se perfeitamente reconhecer a existência da política externa local, exercida pelas cidades (também pelos estados, mas no caso destes, em escala muito menor no Brasil). A PE das cidades depende do grau de densidade da paradiplomacia. Se esta for passiva (grau menor), pode haver internacionalização local sem PE; se for ativa (grau maior), aí pode-se divisar a ocorrência da PE local. Exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Curitiba são mencionados. Além disso, discute-se como implementar uma PE local, por meio de uma Estratégia Internacional Modelada (EIM), com mínimas condições para efetivar essa política pública local-internacional (RODRIGUES, 2021,p.15).

necessitam de bases estruturais específicas para alcançar esse objetivo (JUNQUEIRA, 2017).

Para mais, mesmo com as controvérsias jurídicas existentes e os problemas estruturais que contornam o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil, a atuação externa dos entes subnacionais têm expandido-se, dado ao aumento de estados brasileiros que tem buscando maneiras de inserir-se no cenário internacional (BRANCO, 2007 ; CINTRA, 2022). Isto posto, a criação das chamadas SMRIs representa uma nova realidade paradiplomática do país que busca institucionalizar as ações desses atores por meio do cumprimento do ordenamento jurídico-administrativo da União Federal (JUNQUEIRA, 2015). Por último, convém salientar que a grande maioria dos órgãos foi estabelecido durante a década de 2000, indicando um fenômeno bastante recente nas relações federativas e paradiplomáticas do Brasil (JUNQUEIRA, 2015).

Para mais, o autor faz questão de sinalizar que o número de órgãos internacionais existente em relação ao total de municípios brasileiro (em torno de 5.600) revela que a implementação das SMRIs ainda se encontra em estágio inicial, portanto exigirá mais tempo e planejamento futuro para se expandirem por todo território brasileiro. Deve-se considerar, ainda, diversas variáveis, como a localização geográfica, restrições orçamentárias municipais e a constante alternância de partidos políticos no governo local, o que, certamente, pode retardar o progresso das iniciativas internacionais das cidades.

Para mais, no Brasil, os estudos sobre paradiplomacia são relativamente recentes devido a uma série de fatores históricos, políticos e acadêmicos. Posto isto, a temática trata-se de um campo em desenvolvimento no Estado brasileiro, pois embora os avanços quanto sua consolidação, existem alguns fatores que dificultam a ação. Nesse contexto, podemos citar as limitações legais e constitucionais⁷, a postura centralizadora adotada pelo país até o final do século XX em relação à política externa (com o governo federal mantendo um controle rigoroso sobre as relações internacionais), limitando as oportunidades para que atores subnacionais desenvolvessem atividades diplomáticas independentes (MIKLOS, 2010). Além disso, a limitação de recursos e capacidades administrativas por parte das entidades subnacionais para conduzir atividades diplomáticas, assim como, a falta de recursos financeiros, de profissionais especializados e infraestrutura adequada pode dificultar o desenvolvimento da paradiplomacia no país (BRANCO, 2007).

Há também uma certa preocupação com o endividamento dos governos estaduais e

⁷ A Constituição brasileira atribui a competência exclusiva ao governo federal para conduzir a política externa do país. Embora alguns estados e municípios tenham buscado atuar internacionalmente, essa limitação legal pode criar obstáculos para a plena consolidação da paradiplomacia. Mudanças legislativas podem ser necessárias para fortalecer o papel e as prerrogativas das entidades subnacionais nesse campo.

municipais diante de uma maior descentralização. Diante disso, o art.52, inciso V da Constituição Federal de 1988 estabelece que a autorização para contrair empréstimos externos e internos por parte dos estados e do Distrito Federal deve passar pelo Senado Federal. Essa medida visa garantir que o endividamento dos estados seja feito de maneira responsável e transparente, evitando que contraiam empréstimos que possam comprometer suas finanças de forma insustentável. O Senado, ao analisar e aprovar ou não esses pedidos, exerce um papel fundamental na fiscalização e na prevenção de crises financeiras dos entes federativos. A medida, portanto, atua como um mecanismo de controle que contribui para evitar o endividamento excessivo dos estados, assegurando uma gestão financeira mais equilibrada e responsável por parte dos governos estaduais.

Diante desse cenário é fundamental manter a cooperação entre os governos, uma vez que a paradiplomacia requer uma coordenação eficaz e uma colaboração sólida entre os diversos níveis governamentais. Assim sendo, a cooperação efetiva entre as partes interessadas é fundamental para o sucesso da paradiplomacia. Isso, no entanto, pode ser desafiador ao Brasil devido à complexidade de seu sistema político e administrativo, assim como, das possíveis divergências políticas entre governos estaduais e federal.

Dito isso, Iser (2013) demonstra preocupação com o atraso do Brasil em institucionalizar um aparato jurídico adequado para os entes subnacionais no país, destacando a presença de órgãos especializados devidamente estabelecidos em outras nações:

No caso brasileiro, em particular, a paradiplomacia ganha contornos e cores muito próprias, diante do próprio federalismo, este sistema que garante autonomia política relativa e administrativa para os entes federados, que não estão expressamente proibidos de almejar e desenvolver sua inserção internacional, especialmente nas áreas de sua competência exclusiva ou comum. Cabe, entretanto, reforçar que, ao contrário de federações como Argentina, Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, Rússia e Suíça, que criaram bases institucionais em suas respectivas constituições para que seus entes federados atuem no campo internacional, no Estado brasileiro, boa parte dos acordos e convênios internacionais entre unidades federadas brasileiras e homólogos estrangeiros ainda carece, em geral, de respaldo jurídico. De fato, ainda não existem competências definidas e, nem mesmo, total reconhecimento legal para as vinculações externas dos estados federados e dos municípios (ISER, 2013, p.46-47).

Como forma de reverter isso, algumas terminologias no Brasil procuram fortalecer o aspecto subnacional no país e, concomitantemente, injetar a noção de que as atividades realizadas pelos entes subnacionais complementam as diretrizes propostas e defendidas pela União, fazendo com que a paradiplomacia seja vista como instrumento adicional/paralelo ao Estado-Nação, capaz de promover a cooperação e não uma ameaça ao mesmo (JUNQUEIRA, 2015). Diante disso, um dos maiores desafios do Brasil para com a paradiplomacia de acordo

com Bogéa Filho (2002) é conciliar o potencial interesse dos governos estaduais e municipais nas relações externas com os interesses do Estado nacional, evitando situações ambíguas que possam questionar a legalidade das ações externas desses governos. Em outras palavras, busca-se minimizar os conflitos e maximizar a complementaridade de interesses por meio da legislação existente ou por meio de projetos de reforma.

Dada as contribuições positivas que a paradiplomacia pode proporcionar ao Estado brasileiro, especialmente tendo em consideração as suas dimensões, é necessário que o país trabalhe no aprimoramento da legislação relacionada à paradiplomacia, estabelecendo diretrizes claras para as ações e competências das entidades subnacionais em assuntos internacionais. Isso ajudaria a evitar ambiguidades e garantir uma atuação mais eficaz nesse campo. Neste escopo, quanto mais internacionalizadas forem as localidades do país, maiores serão os recursos e oportunidades à disposição da política externa brasileira visto que promoverão sobretudo a projeção internacional do país (CEZÁRIO, 2011). Da mesma forma, Iser (2013) afirma que é vantajoso e positivo que o Estado Nacional incentive a participação internacional das entidades não centrais, observando que a paradiplomacia pode fortalecer as posições do país no exterior, desde que seja praticada em conformidade com a política externa nacional.

Nesse contexto, é crucial que o país supere seus principais desafios, o que demanda uma cooperação entre os diversos níveis de governo e uma estratégia eficaz para promover o desenvolvimento da paradiplomacia no país. Para tanto, é fundamental que o país saiba responder às demandas das populações locais em equilíbrio com os seus objetivos internacionais, haja visto, as mudanças que estão ocorrendo no âmbito das políticas públicas em prol do fortalecimento dos grupos locais na esfera internacional que recorrem a pressões internas. Posto isto, ao investigar a paradiplomacia como política pública interessada no desenvolvimento local e conectá-la aos estudos de política externa, é possível compreender a interação entre os atores subnacionais e o governo central nas relações internacionais, bem como, garantir a coerência das ações e avaliar seus impactos de forma abrangente.

2.4 A paradiplomacia como política pública em busca de melhorias internas

A paradiplomacia, quando adotada como política pública, desempenha um importante papel na busca por melhorias internas em um país. Ao permitir que estados, províncias e municípios participem ativamente nas relações internacionais, ela favorece o desenvolvimento regional, a captação de recursos externos para projetos locais e a troca de conhecimento com outras nações. Essa abordagem não apenas promove a descentralização do poder, mas também contribui para a eficácia das políticas públicas, resultando em benefícios tangíveis para as comunidades locais e, conseqüentemente, para todo o país. Dito isso, segundo Mercher e Pereira (2018), os estudos de paradiplomacia devem aproximar-se dos estudos de política externa ao ser investigada como política pública, pois com a aproximação entre os temas é possível analisar as práticas e estratégias das cidades nas relações internacionais. Além disso, os estudos de política externa podem fornecer ferramentas e metodologias para medir os resultados das ações paradiplomáticas, como o impacto econômico, o fortalecimento de redes internacionais, o aumento do turismo, bem como, o desenvolvimento de parcerias estratégicas, permitindo uma análise mais abrangente dos resultados e benefícios da paradiplomacia. Além disso, os autores apontam que:

Quando se analisa paradiplomacia nas relações internacionais corre-se o risco de ignorar os processos internos das cidades e observar apenas suas ações no âmbito internacional. Por vezes, os estudos de redes de cidades, cooperação descentralizada ou a criação de políticas públicas advindas de regimes e acordos internacionais se tornam demasiadamente descritivos. Em um primeiro momento, é importante descrever os fatos e acontecimentos. Porém, diante do atual cenário acadêmico, é preciso avançar nas pesquisas críticas e na identificação de variáveis explicativas e intervenientes às ações paradiplomáticas (MERCHE; PEREIRA, 2018, p.198).

Diante disso, admite-se que a paradiplomacia pode ser vista como uma ação Geopolítica que se prontificou a trabalhar com políticas públicas em busca do desenvolvimento local/municipal de modo a atender as demandas sociais que emergem nesses lugares, considerando os aspectos internos das cidades. Portanto, a paradiplomacia trata-se de uma política pública que se concentra no desenvolvimento local, permitindo que as regiões e localidades estabeleçam relações internacionais diretas, independentemente do governo central. Através dela, as regiões podem angariar investimentos estrangeiros, estabelecer acordos comerciais e promover intercâmbios culturais e tecnológicos, visando impulsionar seu desenvolvimento econômico e social.

Essa abordagem descentralizada oferece às regiões a oportunidade de identificar e aproveitar suas vantagens competitivas específicas, adaptando as políticas e estratégias conforme as suas necessidades e potenciais locais. Posto isto, a paradiplomacia permite que as cidades e demais entes não-centrais atuem como protagonistas no cenário global, fortalecendo sua posição e criando oportunidades para um desenvolvimento mais inclusivo. Para isso, Mercher e Pereira (2018) argumentam que a paradiplomacia deve ser compreendida como o resultado da interação de três elementos fundamentais da Análise de Política Externa (APE): o cenário internacional, o governo e o cenário doméstico, além da natureza das cidades como atores nas relações internacionais. Segundo os autores, a abordagem integrada nos possibilita uma compreensão mais completa e extensiva da paradiplomacia.

Em vista disso, os autores relatam que as ações externas dos Estados podem ser interpretadas como políticas públicas, visto que, a paradiplomacia envolve a participação de atores subnacionais nas relações internacionais, o que significa que suas ações têm implicações no contexto internacional. Além disso, Mercher e Pereira (2018, p. 200) apontam que “a política pública, de modo geral, é compreendida como uma estratégia de elaboração e execução de ações que atendam aos interesses dos gestores da política e de quem eles deveriam representar (a população)”. Nesse caso, para garantir a coerência e a coordenação das atividades paradiplomáticas, é necessário haver uma ligação entre a paradiplomacia e a política externa do país. Isso envolve alinhar os objetivos, interesses e ações dos atores subnacionais com a política externa do governo central⁸.

Mediante o exposto, com base na ideia de que a Análise de Políticas Externas (APE) e a Análise de Políticas Públicas (APP) vão além de simples métodos, representando também um conjunto de valores que abrangem a compreensão da realidade de maneira plural e com diferentes níveis de análise, surgiu a Análise de Paradiplomacia (APD). A APD, portanto, tem como propósito aprimorar a análise e o entendimento do fenômeno paradiplomático, ou seja, tornar o processo de pesquisa em paradiplomacia mais compreensível, ao incentivar a análise conjunta dos contextos doméstico, internacional e da natureza dos atores nas relações internacionais (MERCHER; PEREIRA, 2018)⁹.

⁸ Ao investigar-se a paradiplomacia como política pública, é necessário considerar questões legais e de legitimidade, visto que, a participação dos atores subnacionais nas relações internacionais pode ter implicações legais o que requer um arcabouço legal claro que defina as competências e limites desses atores (MERCHER; PEREIRA, 2018).

⁹ Quanto a Análise de Paradiplomacia, Mercher e Pereira (2018) discorrem que [...] a APD precisa analisar as variáveis da natureza subnacional do agente em questão (seu funcionamento interno, instituições, situação jurídica e política no cenário local e infranacional), as variáveis do cenário doméstico (população local, dinâmicas socioeconômicas, políticas e relação com o governo nacional etc.) e as variáveis do cenário internacional (fluxos financeiros, redes e organizações internacionais, demandas de outras cidades,

Em suma, compreende-se a importância de examinar a paradiplomacia no contexto mais amplo das relações exteriores de um país, considerando as políticas, interesses e objetivos do governo central. Tendo isso em vista, os estudos de política externa fornecem uma estrutura analítica para entender essas dinâmicas, assim como, auxiliam a identificar áreas de convergência, desafios e tensões potenciais entre ambas esferas, sendo, portanto, fundamentais para a compreensão do processo. Portanto, ao aproximar a paradiplomacia dos estudos de política externa, pode surgir espaço para sinergias e aprendizado mútuo entre os níveis de governo. Além dos fatos citados ao longo deste subcapítulo, o compartilhamento de conhecimentos, experiências e boas práticas entre os atores subnacionais e o governo central também pode elevar a condução da política externa em sua totalidade.

Diante do exposto, admite-se que a diplomacia do mundo de hoje é conduzida sobre uma estrutura complexa que abarca os vários níveis de organização política, desde o local, passando pelo nacional, até atingir as relações internacionais. Considerando essa perspectiva, a seguir, iremos abordar as razões por trás da participação internacional de entidades subnacionais e os principais elementos que incentivam essas unidades a buscar maior autonomia política.

2.5 A atuação internacional de entes subnacionais nas Relações Internacionais

Desde a crise do Estado no final do século XX, o que se observa é uma nova onda de crescimento da democracia local, bem como, a descentralização de poderes. Neste caso, à medida que as crises se sucedem, torna-se evidente que os governos locais são mais sensíveis e vulneráveis às situações de instabilidade. Isso se deve ao fato de que as demandas locais são as primeiras a surgir, principalmente nas prefeituras, as quais possuem recursos e instrumentos limitados para lidar com esse contexto (CEZÁRIO, 2011). Além disso, como apontam Mallmann e Clemente (2016, p. 421) [...] “as iniciativas paradiplomáticas de agentes políticos subnacionais normalmente ocorrem sob pressão e para atender a interesses locais menos contemplados nas agendas dos governos centrais”.

Nos últimos anos, temos testemunhado um notável desenvolvimento das relações internacionais, impulsionado por diversos fatores. Essa dinâmica tem causado mudanças

oportunidades, cooperação e competição por recursos etc.). Assim, ao decidir investigar a paradiplomacia, deve-se ter em mente que os estudos de APE e de APP estão interligados aos estudos de APD e trazem métodos e variáveis explicativas relevantes (MERCER;PEREIRA, 2018, p.203).

significativas no campo político, econômico e jurídico das interações entre os Estados. A participação dos entes subnacionais no processo de globalização, especialmente por meio da formação de blocos regionais, tornou-se uma realidade inegável (BRANCO, 2007). De fato, observa-se um processo irreversível de envolvimento de governos locais e regionais no cenário internacional.

Diante das transformações políticas globais, as entidades locais viram-se obrigadas a lidar com uma série de desafios que abrangem questões econômicas, tecnológicas, de imigração, culturais e até mesmo ambientais. Sob as novas condições políticas, essas entidades são compelidas a responder de forma adequada a tais demandas multifacetadas (MOREIRA, 2020). Observa-se então que a partir da emergência das demandas internas, as cidades passaram a envolver-se cada vez mais em atividades paradiplomáticas, podendo aqui incluir a participação em eventos internacionais, como conferências e feiras comerciais, a assinatura de acordos de cooperação com parceiros estrangeiros, a promoção de investimentos estrangeiros diretos em suas regiões, a realização de ações de *marketing* para atrair turismo e negócios, bem como, a participação em redes internacionais de governos subnacionais e demais iniciativas. Ambas iniciativas visam garantir maior espaço para as cidades no contexto internacional, permitindo que promovam seus interesses e contribuam para a resolução de desafios globais (KONISHI; MENDONÇA; RIBEIRO, 2015). Posto isto, de acordo com Santana (2009, p.42) “os entes subnacionais, com seus tentáculos e ramificações, vão onde os governos centrais não conseguem alcançar, quebrando o distanciamento entre a política externa e os reais anseios da população”.

Quanto às motivações que impulsionaram a atuação internacional de entes subnacionais, podemos mencionar princípios como a interdependência e a influência da economia global que incentivaram os governos subnacionais a adotar uma postura mais ativa na política externa, buscando proteger seus interesses e participar do aumento do número de atores no sistema internacional (PAVANELLI, 2012). Nesse processo, esses governos podem ser influenciados e envolvidos por atores externos, tanto devido à proximidade geográfica e demográfica, como também devido a afinidades culturais e complementaridades econômicas no âmbito regional, seja em escala micro ou macro. Dessa maneira, a fim de reduzir as demandas locais, os entes subnacionais recorreram à atividade paradiplomática para o desenvolvimento de projetos de cooperação, assim como, a busca por financiamento e promoção de investimentos visando melhorias internas (PAVANELLI, 2012). Portanto, conforme a autora (2012) a atuação internacional de entes subnacionais é uma tendência cada vez mais evidente no mundo contemporâneo, em que a política externa vai além do controle

exclusivo do Estado, resultando em uma descentralização da diplomacia. Nesse caso, as unidades subnacionais buscam estabelecer relações diretas com outros agentes internacionais visando o alcance de seus interesses, ao aproveitar-se da crescente internacionalização da economia e os impactos gerados pela interdependência (PAVANELLI, 2012). Isso, por sua vez, tem levado uma domesticação da política externa, à medida que os entes subnacionais buscam ter um papel mais ativo na arena internacional. Como resultado, a paradiplomacia abriu caminho para a participação de governos subnacionais na tomada de decisões ao nível global, possibilitando que Estados e municípios estabeleçam de forma mais autônoma ações que promovam o desenvolvimento local e impulsionem o processo de descentralização política (CEZÁRIO, 2011). Assim sendo, a atuação internacional de entes subnacionais, como cidades e municípios, tem se tornado cada vez mais relevante nos últimos anos. Estes, buscam estabelecer relações e parcerias com outros países e regiões fora de suas fronteiras nacionais por diversas motivações. Uma das principais razões é a busca por desenvolvimento econômico, uma vez que, a globalização permite a ampliação de oportunidades comerciais e investimentos estrangeiros diretos. Entretanto, é importante destacar que muitas vezes estas cidades possuem características únicas e vantagens competitivas em setores específicos, como turismo e tecnologia, o que os torna atrativos para a cooperação internacional (FARIAS; REI, 2019).

Além disso, a atuação internacional dessas unidades está relacionada à busca por reconhecimento e visibilidade no cenário global, contribuindo para a projeção de sua identidade cultural e fortalecendo sua posição no contexto internacional. Essas motivações impulsionam os entes subnacionais a se engajar em atividades paradiplomáticas, participar de redes internacionais assim como estabelecer laços de cooperação com outros atores internacionais. Para isso, Farias e Rei (2019) alertam para importância do investimento em políticas públicas, uma vez que oportunizam a visibilidade internacional de um país, quando estas forem direcionadas à promoção de elementos subnacionais atrativos, como a valorização da cultura ou qualquer outra particularidade que destaque a região, atraindo o interesse global na medida que se constrói uma imagem que transmita os interesses e ações subnacionais para além das fronteiras, buscando ser reconhecido internacionalmente. Para tanto, a paradiplomacia envolve a participação ativa e direta de atores subnacionais nos assuntos internacionais, indo além do papel tradicionalmente desempenhado pelos governos nacionais (AMORIM, 2019).

Contudo, ao promover a autonomia municipal nas relações internacionais, fortalece-se o processo de descentralização política e o desenvolvimento humano local. No caso do

Brasil, os princípios do modelo federativo brasileiro e a vasta dimensão territorial do país são alguns dos fatores que sustentam esse posicionamento autônomo dos municípios nas relações internacionais. Analisada a atuação internacional de entes subnacionais e seus respectivos benefícios, no próximo capítulo busca-se investigar a importância da paradiplomacia em cidades fronteiriças, bem como os motivos que levam estes espaços a aderirem a esta ferramenta de atuação internacional. Nesse contexto, no terceiro capítulo é apresentada a paradiplomacia microrregional fronteiriça como uma prática comum em zonas limítrofes. Essa abordagem permite que tais localidades conduzam suas próprias relações diplomáticas e de cooperação para além das fronteiras nacionais na busca por objetivos econômicos, sociais e culturais compartilhados com seus vizinhos estrangeiros, conferindo a esses espaços uma certa autonomia para estabelecer laços internacionais, impulsionar o desenvolvimento regional e colaborar com entidades similares em regiões transfronteiriças (DUCHACEK, 1990).

A abordagem teórica de Ivo Duchacek (1990), permite que as entidades subnacionais fronteiriças valorizem e promovam sua identidade cultural, econômica e social ao nível internacional, podendo ser utilizada como uma estratégia eficaz para fortalecer o desenvolvimento regional, promover a cooperação transfronteiriça, impulsionar a economia local e promover a cultura e o turismo interno. Assim, a parceria com governos aliados fomenta a formação de grupos de trabalho e facilita o intercâmbio de conhecimentos no âmbito das políticas públicas (CEZÁRIO, 2011). Nesse caso, acordos bilaterais, tratados internacionais, convenções e pactos entre dois países oferecem uma base sólida para o desenvolvimento de áreas que compartilham limites territoriais.

Após a exposição teórica apresentada neste capítulo, avançamos da reflexão da teoria para uma análise da realidade do objeto de estudo da presente pesquisa, portanto, o próximo capítulo busca apresentar a história das relações entre Brasil e Uruguai e aprofundar-se na formação e peculiaridades da região de fronteira composta pelos municípios de Santana do Livramento/BR e Rivera/UY., ao discorrermos sobre conceitos-chave como Fronteira e integração.

3. AS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI: A FRONTEIRA DA PAZ COMO SÍMBOLO DA INTEGRAÇÃO

Ao longo da história, Brasil e Uruguai, na qualidade de países vizinhos, construíram laços culturais, comerciais e políticos profundos que moldaram suas interações fronteiriças. Com o tempo, o relacionamento evoluiu por meio de acordos diplomáticos, busca por integração regional e investimentos mútuos, contribuindo para o nascimento de uma política de amizade e reciprocidade que permitiu o aprofundamento não só da integração regional como também da interação cultural entre brasileiros e uruguaios. Assim, conforme Aveiro (2006, p.26) “foi justamente a vinculação histórica entre os habitantes dessa fronteira que fizeram com que essa localidade protagonizasse relevante papel nas relações internacionais e reclamasse a ação das chancelarias na região”.

Tendo isso em vista, ao examinarmos o pano de fundo histórico de suas relações, teremos uma base sólida para compreender a dinâmica contemporânea entre as duas nações, assim como, o embasamento necessário para a compreensão da importância da Paradiplomacia na faixa de fronteira entre Santana do Livramento e Rivera. Para isso, é fundamental uma breve análise histórica dos eventos passados que abarcam ambas as nações, juntamente a acordos e tratados contemporâneos, que ocorrem paralelamente às iniciativas no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Assim, ao traçarmos a evolução das interações bilaterais Brasil-Uruguai, desde os primeiros contatos até os acordos contemporâneos, esse panorama histórico revelará não apenas os desafios enfrentados, mas também os benefícios potenciais de uma cooperação aprofundada entre os agentes fronteiriços abordados nesta pesquisa.

Posto isso, a seção 3.1 realiza uma análise dos antecedentes da aproximação entre Brasil e Uruguai que vão desde as disputas territoriais e questões políticas até acordos bilaterais e cooperação regional. O tópico 3.2 discorre sobre o panorama atual de suas relações, focando nos esforços de cooperação, nos projetos em conjunto e nos investimentos realizados por ambas as nações. Por fim, a seção 3.3, destaca a evolução dos conceitos de fronteira e limite ao longo do tempo, assim como, a relevância de maiores estudos sobre fronteiras na área de Relações Internacionais, no que diz respeito à análise das zonas de fronteira na compreensão do Sistema Internacional. Também é conduzida uma análise sobre a integração entre Santana do Livramento e Rivera, abordando o histórico das cidades gêmeas, ressaltando tanto sua origem quanto às características de sua relação transfronteiriça.

3.1 Antecedentes da aproximação entre Brasil e Uruguai: um breve histórico de suas relações

Os antecedentes da aproximação entre Brasil e Uruguai remontam a uma história marcada por disputas territoriais, abrangendo aspectos econômicos, sociais, culturais, históricos e de vivência. Por um período de quatro séculos, a diplomacia de Portugal e, posteriormente, do Brasil, obteve uma natureza predominantemente voltada para questões de fronteira, principalmente no contexto do Prata, onde teve sua origem e foco central.

Ao longo do tempo, a região foi palco de conflitos e negociações entre portugueses e espanhóis que litigiavam pelo controle da região. A disputa territorial pelo controle do Rio da Prata representou uma séria ameaça ao império espanhol com a construção estratégica da Colônia do Santíssimo Sacramento em 1680 na Banda Oriental. A cidade foi erguida em frente a Buenos Aires, com o intuito de contrabandear a prata das terras espanholas (LEOTTA, 2011). Além disso, os portugueses pretendiam expandir sua colônia até as margens do Rio da Prata, pois consideravam ser este o limite natural de suas terras no sul da América (LEOTTA, 2011). Logo, conforme Albornoz (2016), a Colônia do Sacramento desempenhou um papel relevante como entreposto para importação e exportação, frequentemente operando de maneira ilegal, rivalizando com o porto de Buenos Aires e estimulando o contrabando.

A disputa pelo Rio da Prata adquiriu novas dimensões no século XVIII, quando os portugueses encontraram ouro no interior do continente, o que os levou a expandir sua colonização para além das regiões litorâneas, rompendo com uma tendência que durou dois séculos (LEOTTA, 2011). Os pampas, assim como o Rio da Prata, passaram a ser considerados rotas de acesso estratégico a regiões em que havia intensa mineração. Enquanto os pampas ofereciam vastas extensões de terra propícias para a criação de gado e a produção de alimentos (charque e erva-mate), sendo cruciais para sustentar as populações em expansão, o Rio da Prata fornecia rotas fluviais essenciais para o transporte de recursos e mercadorias, conectando o interior do continente com os principais portos e centros urbanos (FAVERO; DUARTE, 2018). Como resultado, o curso do rio tornou-se estratégico não apenas como um meio de transporte, mas também uma rota privilegiada entre o Rio de Janeiro e áreas do interior, como Cuiabá e Goiás (LEOTTA, 2011). Dessa forma, ambos os impérios coloniais perceberam a importância estratégica dessas áreas como corredores de acesso ao interior do continente, o que levou a intensas disputas territoriais, políticas e econômicas entre portugueses e espanhóis na busca pelo controle e domínio dessas vias de acesso fundamentais.

No início do século XIX, eventos como a Revolução Francesa e a Guerra na Europa tiveram repercussões diretas sobre Espanha e Portugal, causando um impacto imediato em suas colônias. Napoleão invadiu a Península Ibérica, resultando na transferência da capital do Império português de Lisboa para o Rio de Janeiro. O rei espanhol, Carlos IV, foi deposto e preso. Nesse contexto, o Rio da Prata se tornou mais um território estratégico em meio à disputa entre as principais potências coloniais europeias (LEOTTA, 2011). Em paralelo aos enfrentamentos internacionais, surgem movimentos locais pela interdependência liderados por Buenos Aires, que contou com o apoio de outras províncias que buscavam autonomia. Assim, na busca pela autonomia da Banda Oriental, José Gervásio Artigas surge como líder de um movimento popular (1764-1850) que incluía escravos libertos, índios e a população rural, visando o autogoverno. Artigas governou a Província da Banda Oriental de 1814 a 1817 e implementou reformas sociais e agrárias, incluindo a distribuição de terras para os mais pobres e a libertação de escravos. A ameaça que o movimento artiguista representava ao império português levou à invasão da região por D. João VI:

O movimento artiguista também ameaçava tornar-se um estímulo a movimentos de independência no sul do Brasil. Em consequência disso e seguindo o velho projeto de estender as possessões portuguesas até o Rio da Prata, D. João VI ordenou a invasão da Banda Oriental. Para Buenos Aires, a invasão portuguesa foi bem-vinda, pois eliminou o principal foco de resistência autonomista contra seu projeto centralizador. Entre 1821 e 1828, portanto, a Banda Oriental foi uma província do Brasil, a Província Cisplatina (LEOTTA, 2011, p.7).

A Banda Oriental (hoje o Uruguai), só conquistaria sua independência definitiva após uma guerra entre as Províncias Unidas (Argentina) e o Império do Brasil, mediada pelo Reino Unido¹⁰. O tratado resultante, a Convenção Preliminar de Paz em 1828, estabeleceu a criação da República Oriental do Uruguai, garantindo aos uruguaios o direito de governar seu próprio destino e assegurando que o Rio da Prata permanecesse aberto para a navegação internacional. O Uruguai¹¹ emergiu em um contexto global em que a Grã-Bretanha exercia

¹⁰ No começo do século XIX, a Grã-Bretanha através do Visconde John Ponsonby, mediou um acordo entre o Império Brasileiro e as Províncias Unidas do Rio da Prata que resultou na assinatura da Convenção Preliminar de Paz de 1828. Permitindo a formação do Uruguai independente que procurava se distanciar da Província Cisplatina e da ambição brasileira de controlar a entrada para o interior do continente através do rio da Prata. A reorganização dessas áreas com base em alianças políticas e a transformação da identidade das sociedades deram origem a uma nova configuração territorial (Allende, 2015).

¹¹ Intervenções europeias, rivalidades entre os Partidos Colorado e Nacional, laços políticos com Argentina e Brasil, além de conflitos internacionalizados como a Guerra Grande e a Guerra da Tríplice Aliança, moldaram o papel do Uruguai na região. A negativa da Grã-Bretanha e a situação geopolítica levaram ao estabelecimento do “protetorado virtual” brasileiro no Uruguai ao longo do século XIX. Isso resultou na dependência de subsídios do Brasil, influência diplomática e dívidas com o Visconde de Mauá (Allende, 2015).

influência imperial, os Estados Unidos e a França ganhavam destaque internacional, enquanto o Império do Brasil dominava regionalmente (ALLENDE, 2015).

Frente o exposto, eventos como a Revolução Artiguista, a formação da Província Cisplatina, os laços entre líderes uruguaios e brasileiros, bem como as revoluções como a dos Farrapos, tiveram impacto na relação entre as duas nações. Com a independência do Brasil em 1822, houve a necessidade de se estabelecer fronteiras, e cinco tratados assinados em 1851 definiram a linha divisória entre Brasil e Uruguai (ALLENDE, 2015). Nesse caso, como conclui Isabela Clemente (2010, p.169):

As relações entre o Uruguai e o Brasil tem seus antecedentes na rivalidade entre Espanha e Portugal no período colonial e englobam tanto as relações entre Estados quanto às relações entre as sociedades dos dois lados da fronteira. Os conflitos políticos nos dois países foram vividos intensamente pela população civil de toda a região e os territórios foram palco de exércitos beligerantes. A Grande Guerra, o maior conflito político da primeira metade do século XIX, terminou com a assinatura dos tratados de 1851, um dos quais, o tratado de Limites, estipulava a renúncia do Uruguai a territórios sobre os quais tinha direitos por tratados anteriores

¹².

Dado o longo processo de disputas fronteiriças entre os países, os primeiros indícios de cooperação entre os mesmos iniciaram-se a partir do século XX, devido à conformidade entre suas linhas de atuação política que na época aspiravam por reformas estatais, econômicas e sociais (MÁRQUEZ; CARDOSO, 2017). Tais mudanças foram introduzidas pela política externa de Jorge Batlle e Ordóñez no Uruguai e pela política exterior realizada pelo Barão do Rio Branco no Brasil, que instruiu uma espécie de reconciliação política com o país vizinho ao solucionar os problemas de limites que ainda continuavam vigentes, como foi o caso do Tratado das Águas de 1909 que concedeu ao Uruguai o direito de navegação na Lagoa Mirim e no Rio Jaguarão, pondo fim a uma questão antiga que gerava desconfiças entre os estados (ALLENDE, 2015; HEINSFELD, 2007).

Sendo assim, o Tratado negociado pelo Barão do Rio Branco, não apenas atendeu a uma antiga reivindicação uruguaia de permissão para navegar na Lagoa Mirim e estabelecer conexão com o oceano por meio de vias fluviais internas brasileiras, como também, conferiu ao país vizinho o condomínio sobre a Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão (SIMÕES, 2011). O ato

¹² Do original: Las relaciones entre Uruguay y Brasil tienen por antecedente la rivalidad entre España y Portugal en el período colonial y abarcan tanto las relaciones de Estado a Estado como las relaciones entre sociedades de ambos lados de la frontera. Los conflictos políticos en los dos países fueron vividos intensamente por la población civil de toda el área y los territorios fueron zona de paso de las huestes guerreras. La Guerra Grande, el mayor conflicto político de la primera mitad del siglo, se cerró con la firma de los tratados de 1851, uno de los cuales, el de Límites, estipuló la renuncia de Uruguay a territorios sobre los cuales tenía derechos por tratados anteriores (Clemente, 2010, p.169).

promovido pelo chanceler significou, portanto, a superação de entraves políticos com o país vizinho, assim como o distanciamento de políticas imperiais em prol da construção de uma relação solidária e próspera com os uruguaios.

Como resultado, as relações entre Brasil e Uruguai evoluíram de uma relação conflituosa para uma parceria fundamentada na amizade e reciprocidade. Isso implica não só a mudança das prioridades nacionais, mas também a construção gradual de confiança mútua, conquistada à medida que as lideranças das nações passaram a reconhecer a relevância de uma convivência pacífica na região. Essa mudança ilustra como as dinâmicas internacionais podem evoluir com base em fatores históricos, políticos e econômicos. Tendo em vista o sentimento de confiança que se estabeleceu entre os dois países, uma série de iniciativas foram empreendidas na região como projetos bilaterais voltados para a integração fronteiriça. Em 1975 é assinado o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio que potencializou o avanço de suas relações bilaterais através da firmação de novos acordos e programas, bem como, a instauração de órgãos operacionais como as Reuniões de Alto Nível (RAN) e os Grupos de Trabalho (GTs) (MÁRQUEZ; CARDOSO, 2017). Dessa forma, além de viabilizar a integração brasileira-uruguaia, o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio significou:

Mais que um instrumento jurídico, representou um divisor de águas no relacionamento bilateral, pois marcou a decisão de ambos os Estados tomarem as rédeas da integração, por meio da instauração de mecanismos permanentes de cooperação, entendimento e troca de informações sobre todos os assuntos de interesse comum, bilaterais e multilaterais (Art 1). Metaforicamente falando, o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio abriu a caixa de Pandora dos acordos bilaterais: do total de 192 atos celebrados desde o Tratado da Aliança, de 1851, até presente data, dois terços (126) foram concluídos nos 33 anos subsequentes ao Tratado de 1975 (PUCCI, 2010, p.98).

No decorrer do século XXI, as relações entre os dois países voltaram-se para iniciativas no campo energético e obras de infraestrutura como revitalização de rodovias, hidrovias e pontes nas zonas de fronteira, como a construção da ponte do Rio Jaguarão e a restauração da Ponte Internacional Barão de Mauá. De acordo com Gonzales (2013), as condições que abriram espaço para uma nova abordagem do Estado em relação à fronteira surgiram em decorrência do processo de integração regional e da democratização do regime político. O autor destaca que, desde o final da década de 1980 até os dias atuais, pode-se observar que à medida que o governo federal brasileiro e o governo uruguaio se dedicam à promoção da integração regional, as autoridades locais conquistam uma maior flexibilidade para efetuar mudanças significativas nas relações transfronteiriças.

Posteriormente, acordos foram estabelecidos entre Brasil e Uruguai no âmbito do MERCOSUL, FOCEM-Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL¹³ e do GAN-Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, sem contar as atividades de integração previstas no IIRSA-Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional e na UNASUL-União das Nações Sul-Americanas (BISETTO, 2018). Para tanto, deve-se frisar que tanto os projetos bilaterais quanto às obras de infraestrutura foram essenciais para o aprofundamento da integração fronteiriça Brasil-Uruguai na época.

Posto isto, é importante destacar que a maior aproximação entre os dois países ocorreu durante as administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e da Coalizão eleitoral Frente Ampla (FA) no Uruguai (BISETTO, 2018). Além disso, a aproximação entre Brasil e Uruguai prosperou especialmente após a inserção do Uruguai no MERCOSUL no início de 1991, e ganhou intensidade neste início de século durante os governos do PT. Partindo desse pressuposto, na seção a seguir, discutiremos a relevância da análise dos governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil e da Frente Ampla no Uruguai, uma vez que essas administrações marcaram um período de estreita colaboração entre as duas nações. Ao examinarmos as políticas, os acordos e os desafios enfrentados por ambos os partidos durante seus mandatos, poderemos compreender melhor como essa aproximação influenciou as relações bilaterais e as dinâmicas políticas regionais. A análise desses governos proporciona *insights* valiosos sobre as trajetórias políticas e as implicações econômicas e sociais resultantes, contribuindo para uma visão abrangente das relações Brasil-Uruguai nesse período.

3.2 Um panorama atual das relações Brasil-Uruguai

As relações entre Brasil e Uruguai se intensificaram ao longo dos anos 2000, especialmente durante os governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e de Tabaré Vázquez e José Mujica da Coalizão eleitoral da Frente Ampla (FA) no Uruguai. Durante esse período, os dois países fortaleceram sua cooperação em áreas como comércio, infraestrutura e integração regional, buscando

¹³ Segundo Bisetto (2018), o FOCEM foi estabelecido com vistas a impulsionar o processo de integração e a combater as assimetrias entre os países com projetos adequados em quatro programas de desenvolvimento: Programa de Coesão Social, Programa de Convergência Estrutural, Programa de Desenvolvimento da Competitividade das Atividades Produtivas e Programa de Fortalecimento das Instituições e do Processo de Integração. Podemos afirmar que o Fundo foi criado principalmente como meio para auxiliar e manter os países menores dentro do MERCOSUL, visto que o Uruguai e o Paraguai manifestavam insatisfação frente às vantagens dos países maiores por possuírem uma estrutura econômica mais diversificada.

impulsionar projetos conjuntos e promover uma maior aproximação entre as nações sul-americanas (BISETTO, 2018).

Com relação aos partidos, a Frente Ampla (FA) surge no Uruguai em 1971, como uma ampla coalizão de partidos e grupos de esquerda, em resposta à crise econômica dos anos 1960 e a fragilidade dos partidos tradicionais, que antes eram considerados defensores da democracia no país. O surgimento deste movimento político é, portanto, considerado um marco na política uruguaia, pois marcou o fim do sistema bipartidário anterior à ditadura de 1973. Além disso, o novo partido, cuja composição era diversificada (abrangia comunistas, socialistas, democratas-cristãos e até políticos sob uma bandeira comum), estava vinculada ao sindicalismo, a movimentos estudantis e a elite intelectual, tornando-se um movimento político multifacetado, diversificado e relevante no Uruguai (BISETTO, 2018).

Como resultado, o impacto da Frente Ampla no país foi duradouro e sua ascensão ao poder, com líderes como Tabaré Vázquez e José Mujica, marcou o início de uma série de governos progressistas que promoveram reformas significativas em áreas como saúde, educação e direitos sociais. Importante mencionar, que esses líderes foram eleitos em sucessão, consolidando a posição da FA como uma força política dominante no Uruguai durante boa parte das duas primeiras décadas do século XXI.

No contexto brasileiro, o crescimento das forças de centro-esquerda finalmente resultou na ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder central com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002. Durante o governo Lula, o Brasil começou a se aproximar mais dos países sul-americanos para trabalhar juntos e tornar a região mais integrada (BISETTO, 2018). Para Pucci (2010), o governo Lula caracterizou-se por um projeto político que conectava o desenvolvimento econômico à busca pela justiça social, cujo compromisso se estendeu a um segundo mandato do presidente no qual foi estabelecida como prioridade máxima a inserção internacional do país visando promover uma maior integração regional. Além disso, assim como o governo brasileiro, o governo de centro-esquerda no Uruguai também aderiu ao discurso em prol do fortalecimento da integração sul-americana, defendendo que a fronteira não deveria ser vista como uma linha divisória, mas como um ponto de união (PUCCI, 2010).

A aproximação entre os dois países prosperou especialmente após a inserção do Uruguai no Mercado Comum do Sul (Mercosul) no início de 1991. A formação do bloco encaixa-se nas mudanças da economia global na década de 1990 que estavam ligadas ao avanço das políticas neoliberais em meio ao fenômeno da globalização. Nessa conjuntura, a integração sul-americana foi concebida como uma maneira de incorporar os países do Cone

Sul à nova ordem econômica mundial, buscando enfrentar e atenuar a condição de periferia dependente. Desse modo, a criação do Mercosul fortaleceu as ligações entre os países, facilitou a migração, promoveu o comércio, facilitou atravessar fronteiras e melhorou a conectividade de infraestruturas na América do Sul (BISETTO, 2018). Assim, conforme o exposto é evidente que nos primeiros anos deste século, o relacionamento entre Brasil e Uruguai tem ganhado força, graças a maior aproximação entre os governos das duas nações, através da execução de projetos conjuntos, da busca pela integração tanto em termos físicos quanto energéticos, entre outras iniciativas (BISETTO, 2018).

Isso posto, ao analisarmos os documentos de registros oficiais, evidenciamos que no decorrer dos anos 2000 houve intensa atividade diplomática entre os dois países, o que significou na época, segundo Bisetto (2018), a inauguração de uma nova fase das relações Brasil-Uruguai. Segundo informações do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a crescente integração econômica tem gerado benefícios para as economias e indústrias de ambos os países. Durante o período de 2008 a 2018, a corrente de comércio bilateral registrou um aumento, passando de US\$2,6 bilhões para US\$4,2 bilhões. No ano de 2018, especificamente, observou-se um crescimento de 13, 5% no comércio local, com um aumento nas exportações (US\$ 3 bilhões, +28,1%) e uma redução nas importações brasileiras (US\$ 1,2 bilhão, -12,4%), resultando em um aumento no superavit brasileiro (US\$ 1,8 bilhão, +80,5%). Além disso, destaca-se a relevância dos investimentos brasileiros no Uruguai, especialmente nos setores agroexportadores (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

Ainda, nos anos 2000 foi estabelecida a “Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço” voltada para a cooperação e integração binacional assinada em Montevideu pelos chanceleres Celso Amorim e Didier Opertti durante a visita de Fernando Henrique Cardoso ao país em agosto de 2002 (PUCCI, 2010). A nova iniciativa significou a expansão do Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio assinado em 1975 no governo Geisel ao implementar acordos que incluíam a cooperação policial e o estabelecimento de escolas binacionais e institutos técnicos. Para mais, conforme Aveiro (2006) o acordo visava estabelecer uma Agenda de Cooperação que envolvesse as esferas, federal/nacional, estadual/departamental e municipal. Assim sendo, Sánchez (2002, p.23) afirma que:

A “Nova Agenda” [...] foi criada com o objetivo de complementar e superar os impasses da tradicional cooperação na área de fronteira, na busca de uma integração que facilite a vida das pessoas que vivem na região. Até então, os temas relativos à região eram tratados como internacionais, apesar do predomínio das relações inter-regionais, esbarrando nos entraves burocráticos. A partir da Nova Agenda, passou-se a ver a população que habita a região de fronteira – os *doble chapa* – não

mais como brasileira ou uruguaia, mas sim como fronteiriça (SÁNCHEZ, 2002, p.23).

Desse modo, assuntos como a integração fronteiriça e o fenômeno da transfronteirização passaram a ser devidamente discutidos, uma vez que, cresciam as demandas da população residente na faixa de fronteira, como o desejo de aperfeiçoamento da infraestrutura local e o desenvolvimento interno de suas regiões.

Dentre outras iniciativas promovidas pela Nova Agenda, cabe destacar o “Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios” de 2004 que permitiu aos moradores fronteiriços a livre mobilidade para trabalhar, estudar ou residir em ambos os lados da fronteira (LEMOS; RÜCKERT, 2014). Em 2008, um ajuste complementar foi incorporado ao acordo original, voltado para a prestação de serviços ligados à saúde. O mesmo entrou em vigor a partir de 2010 e objetivava garantir o acesso aos serviços de saúde na região fronteiriça ou em localidades adjacentes, com o intuito de reduzir viagens extensas na busca por atendimento médico hospitalar (LEMOS; RÜCKERT, 2014; SIMÕES, 2011).

Posto isto, a assinatura do Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços significou um importante marco para as relações Brasil-Uruguai, visto que efetuou a regularização jurídica de atividades que há muito tempo eram normalizadas pela população local. O documento formalizou a legalização da comunidade fronteiriça, permitindo que ambos habitantes da região pudessem trabalhar, residir e estudar em um dos lados da divisa Brasil-Uruguai. Para Lemos e Rückert (2011, p.56) “trata-se do maior avanço logrado pelas diplomacias dos dois países no plano da Nova Agenda para a Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço”.

Fora os avanços empreendidos entre brasileiros e uruguaios, destacam-se as obras realizadas, como linhas de transmissão de energia, recuperação de trechos ferroviários e a construção do Parque Eólico Artilheiros. Além disso, algumas obras planejadas e aprovadas aguardam licitações ou a aprovação para licitação, o que indica a necessidade de maior concretização do engajamento entre os países nos próximos anos, visando implantar essas obras e proporcionar benefícios adicionais, como a segunda ponte sobre o Rio Jaguarão, a restauração da ponte Barão de Mauá e a construção da Hidrovia Lagoa-Mirim. Nesse sentido, a inauguração do Parque Eólico Artilleros foi um momento de otimismo, representando um “Novo Paradigma” na integração regional (BISETTO, 2018).

No contexto das iniciativas de cooperação regional, tanto no âmbito do FOCEM-MERCOSUL quanto do GAN, avanços e desafios têm caracterizado a

implementação de obras e projetos. Enquanto os discursos apontam para uma maior integração e desenvolvimento, é essencial observar as realizações concretas que surgiram apesar das dificuldades. Através destas iniciativas, foram implementadas obras de infraestrutura e programas de desenvolvimento em diferentes setores. No entanto, é importante destacar que obstáculos como questões orçamentárias, divergências políticas e desafios logísticos também se apresentaram, impactando o ritmo e a abrangência das realizações.

Em síntese, ao longo desta seção, percebemos que o governo Lula no Brasil e o governo uruguaio aderiram ao discurso em prol do fortalecimento da integração sul-americana, defendendo que a fronteira não deveria ser vista como uma linha divisória, mas como um ponto de união. Na época, esses governos desempenharam papéis cruciais na promoção da integração sul-americana, demonstrando a importância da liderança e cooperação mútua. Esses esforços resultaram no fortalecimento das relações bilaterais, marcadas por cooperação em diversos setores, projetos conjuntos e investimentos que solidificaram os laços entre as duas nações sul-americanas. As relações entre esses países continuam a evoluir, com vários projetos binacionais em desenvolvimento, destacando a importância da cooperação e integração regional na região. Destaca-se que a aproximação recente, foi impulsionada por esforços de cooperação, projetos conjuntos e investimentos de empresas brasileiras no Uruguai. Portanto, é evidente que no início deste século, as relações entre os dois países foram caracterizadas pela convergência de várias de suas políticas, resultando no fortalecimento do relacionamento bilateral por meio da cooperação, integração e projetos de integração física.

Nesse caso, conhecer mais sobre este espaço fronteiriço entre Livramento e Rivera é fundamental para a análise aprofundada que se seguirá. Ao explorarmos suas características e peculiaridades, seremos capazes de visualizar não apenas a conexão geográfica, mas também as interações culturais, econômicas e sociais que moldam essa região transfronteiriça. A singularidade dessa fronteira, muitas vezes denominada de “fronteira da paz”, reflete a história compartilhada entre Brasil e Uruguai e demonstra como as relações bilaterais podem se traduzir em oportunidades de desenvolvimento conjunto. Portanto, ao desvendarmos as particularidades desse espaço, estaremos melhor equipados para apreciar a importância da paradiplomacia como um meio de impulsionar o progresso mútuo e fortalecer os laços entre as duas nações.

3.3 Conceito de Fronteiras e Integração Regional: A Importância dos Estudos

Fronteiriços

Por muito tempo o termo fronteira¹⁴ foi concebido como o limite político-territorial entre Estados, ou seja, a linha até onde o poder soberano poderia atuar. No entanto, embora essa fosse a abordagem mais defendida, na atualidade, sabe-se que os termos fronteira e limite não possuem o mesmo significado (MACHADO, 1998). Para Rodrigues (2015), os limites¹⁵ têm a principal função de definir as dimensões territoriais de cada Estado, envolvendo essencialmente uma tarefa de demarcação. Em contrapartida, a fronteira é vista como uma região que promove integração e conexão, especialmente devido à globalização e à formação de alianças em blocos econômicos. Portanto, os limites correspondem às linhas demarcatórias que separam territórios soberanos, enquanto as fronteiras englobam a dimensão física, política e cultural dessas áreas limítrofes (RODRIGUES, 2015).

Considerando o avanço da sociedade e as transformações no cenário internacional, o conceito de fronteira teve sua abordagem reformulada ao deixar de ser vista apenas como um limite físico ou político, passando a ser vista como um importante instrumento de cooperação, abandonando-se, portanto, a ideia de fronteira-separação até então existente. Nesse contexto, para Rodrigues (2015) compreender as fronteiras envolve analisar duas dimensões: a econômica, relacionada à integração regional e acordos econômicos que fortalecem as relações comerciais entre países limítrofes, e a social, onde as fronteiras são consideradas como espaços que entrelaçam culturas e modos de vida no cotidiano fronteiriço. No caso das fronteiras brasileiras, essas duas dimensões são observadas, com destaque para a integração econômica através do Mercosul e outras políticas de integração, bem como a dimensão social, onde as cidades fronteiriças são utilizadas por ambas nacionalidades (Brasil e seus vizinhos), facilitadas pela estabilidade nas relações fronteiriças.

¹⁴ O conceito de fronteira etimologicamente tem origem na palavra latina “fronteria” ou “frontaria” que significa a parte do território localizado nas margens. Com o tempo, este conceito passou a indicar “confim territorial” e “limite” que separa duas regiões podendo ser de ordem material ou simbólica. A fronteira traz em seu bojo uma diversidade de sentidos e aponta para os significados construídos em distintas realidades históricas. Como se sabe, os estudos sistematizados sobre o tema da fronteira datam a partir de finais do século XIX e início do século XX. Autores clássicos da geografia política como Friedrich Ratzel (1890) vincularam o conceito de fronteira ao de Estado, sendo a fronteira entendida como princípio para a expansão e crescimento dos Estados; já Frederick Jackson Turner (1893) tomou a fronteira como elemento central de sua análise interpretativa da história norte-americana. Neste período, comumente pensava-se a fronteira utilizando a noção de soberania, com enfoque na sua dimensão expansionista (Lucena, 2011, p.10).

¹⁵ Entende-se por limite a linha imaginária que define o contorno territorial de um Estado e, por consequência, o alcance de sua jurisdição. Quando essa linha coincide com acidentes geográficos, como rios e montanhas, costuma se chamá-la de “limite natural” (Pucci, 2010)

A mudança paradigmática, portanto, possibilitou a inserção de novos elementos na interpretação contemporânea de fronteira, assim como, permitiu o surgimento de novos atores territoriais, ao possibilitar um novo embasamento teórico aos estudos sobre fronteiras. Para Lucena (2011), a condição de fronteira, considerando os processos contemporâneos, deve ser entendida levando em consideração seu valor estratégico, sua nova centralidade e a relação entre o local e o global. As noções de territorialidade e identidade desempenham papéis fundamentais na compreensão das mudanças atuais nesse contexto.

Quanto ao conceito de integração regional ou regionalismo, Andrés Malamud traz importantes considerações ao interpretá-lo como uma iniciativa para revitalizar as fronteiras nacionais desgastadas a um nível mais elevado. Dessa forma, pode ser compreendido como uma estratégia protecionista por Estados que buscam cooperação com outros para assegurar seus interesses e objetivos, reconhecendo a dificuldade de alcançá-los de maneira isolada (MALAMUD, 2011). Para Andrés Malamud (2011) entre os elementos que podem promover a integração estão o aumento do comércio, o estímulo ao contato entre elites e a facilitação da comunicação entre pessoas além das fronteiras nacionais, assim como a adoção de símbolos representativos de uma identidade comum (MALAMUD, 2011).

Dessa forma, a integração regional pode ser descrita como um processo no qual os Estados-nação se unem voluntariamente com seus vizinhos, resultando na perda de certos atributos físicos de soberania e no ganho de novas técnicas para resolver conflitos conjuntamente (MALAMUD, 2011). Para mais, segundo Fábio Régio Bento (2015, p.56):

A integração regional não é uma novidade, mas uma experiência “tradicional” nas cidades integradas de fronteira. Assim, ao significado tradicional (fronteira para a afirmação da identidade territorial com defesa-filtro do fluxo de pessoas e mercadorias) é acrescentado o significado integrador: fronteira como espaço-possibilidade de encontro para a integração entre sujeitos coletivos diferentes, lindeiros (BENTO, 2015, p. 46).

Assim, a integração regional é por vezes impulsionada pelo Estado. Em contraste, a regionalização ou o aumento da interdependência intra-regional é um processo informal no qual aumentam os fluxos de intercâmbio entre países vizinhos. Esse processo pode promover a integração formal, que, por sua vez, pode reforçá-lo, mas o seu principal impulsionador não é o Estado, mas sim o mercado e, em segundo lugar, a sociedade civil (MALAMUD, 2011).

Posteriormente, cabe distinguir o regionalismo supranacional do subnacional. Este último é definido como a cooperação transnacional entre entidades subnacionais, como províncias ou comunidades autônomas. Conhecido como microrregionalismo, está

frequentemente associado a fenômenos sociais, como comunidades étnicas, linguísticas ou culturais separadas por fronteiras estatais, como os catalães espanhóis e franceses ou várias tribos africanas. Também está relacionado a fenômenos políticos, como a paradiplomacia, que envolve relações internacionais conduzidas por governos subestatais, como províncias e municípios, e, em alguns casos, por representantes da sociedade civil. Quando o prefixo não é especificado, o regionalismo é considerado macro e refere-se ao desenvolvimento entre Estados (MALAMUD, 2011).

No contexto contemporâneo, o reconhecimento renovado das fronteiras e a intrincada complexidade do tema resultaram no desenvolvimento de uma disciplina independente, conhecida como Estudos de Zonas de Fronteira (PUCCI, 2010). Essas pesquisas fronteiriças auxiliaram na formulação de uma tipologia das interações fronteiriças, a qual tem relevância para o presente estudo, permitindo assim caracterizar a singularidade da fronteira entre Brasil e Uruguai, assim como Livramento e Rivera. Além disso, conforme Palermo e Ilha (2020, p. 226) “a fronteira como um “lugar vivido”, um território com simbologias e representações, que exige ser entendido desde ali”. Nesse sentido, no decorrer das últimas décadas, pesquisadores sobre fronteiras identificaram através de suas investigações que as regiões fronteiriças podem significar uma importante ferramenta na análise do sistema internacional, uma vez que revelam as relações entre países, bem como, os processos sociais e políticos e os fluxos comerciais e populacionais que ocorrem nestes espaços (VELOZO, 2020).

Dito isso, o autor Edgar Garcia Velozo em seu trabalho “As Relações Internacionais e os Estudos Fronteiriços: Uma Abordagem Estratégica” de 2020, defende que a disciplina de Relações Internacionais deve aproximar-se mais aos estudos fronteiriços ao argumentar que as fronteiras são áreas estratégicas cruciais para o Estado, organizações internacionais e empresas multinacionais, envolvendo uma diversidade de processos nas esferas política, econômica, social e cultural. Alguns exemplos incluem acordos políticos, migração forçada e estabelecimentos comerciais transfronteiriços. A interação entre Estudos Fronteiriços e Relações Internacionais-RI beneficia ambas as disciplinas, fortalecendo-as e reconhecendo a realidade das populações fronteiriças, bem como, novas interpretações sobre o papel das fronteiras no sistema internacional (VELOZO, 2020).

Apesar dos progressos no campo, são escassas as pesquisas sobre a temática de fronteiras. Para Scherma (2012) a escassez de pesquisas sobre fronteiras nas Relações Internacionais se deve, em grande parte, ao posicionamento secundário dessa temática na agenda de pesquisa do campo. O autor analisa as principais abordagens teóricas da disciplina (Realismo, Liberalismo e Construtivismo) e observa que tanto os realistas quanto os liberais

mantêm um foco em conceitos clássicos, relegando as fronteiras a um papel secundário. Em contraste, Scherma (2012) sugere que o Construtivismo oferece mais espaço para incorporar o estudo das fronteiras, pois essa abordagem busca ampliar o escopo de análise. Ao considerar tal fato, Scherma (2012) conclui que a análise das fronteiras nas RI foi prejudicada pelo enfoque das teorias do *mainstream*, que adotam conceitos estáticos que frequentemente não refletem a realidade social contemporânea e não são úteis para a análise das fronteiras.

Diante do exposto, percebe-se que o conceito de fronteiras continua assumindo uma posição secundária para as análises de Relações Internacionais, o que, por sua vez, pode explicar a escassez de pesquisas e trabalhos relacionados ao tema pela academia. No entanto, como vimos, é importante que as relações que se estabelecem nas áreas de fronteiras, principalmente nas cidades-gêmeas, como o presente estudo, sejam levadas em consideração. Ademais, as regiões fronteiriças, especialmente aquelas que abrigam cidades gêmeas, representam áreas propícias para o estudo das estruturas, da organização dos habitantes locais dentro de um espaço politicamente fragmentado e de como o poder estatal lida com essas características, em termos de oportunidades de contato e integração, quer sejam espontâneas ou influenciadas pela ação governamental (SILVA; COSTA, 2022).

Não obstante, segundo Velozo (2022, p.8) “perceber as capacidades estratégicas de um estudo a partir de regiões fronteiriças, pode beneficiar e enriquecer o trabalho de internacionalistas, que comumente focalizam sua investigação no centro e acabam por desconsiderar as bordas territoriais dos Estados”. Dessa forma, o estudo de regiões fronteiriças resulta da necessidade de maior compreensão de zonas conurbadas que demonstram potencial de integração regional guiado por ações de diversos níveis (acordos bilaterais, tratados internacionais, convenções, pactos) estes além de contribuírem para a evolução de zonas que dividem limites territoriais, possibilitam importantes análises do sistema internacional, resultando em uma ferramenta de estudo de grande potencial para as Relações Internacionais.

Considerando a importância de estudos mais aprofundados sobre áreas de fronteira, examinaremos a seguir as interações entre as comunidades fronteiriças de Santana do Livramento e Rivera, ao investigar questões relacionadas à faixa de fronteira brasileira, com atenção especial à formação histórica das cidades evidenciando as características distintas dessa região.

3.4 A Fronteira da Paz: o que caracteriza esse espaço fronteiriço?

O Brasil possui uma linha de fronteira de 15.719km, limitando-se a dez países da América do Sul, abrangendo onze estados e 588 municípios (SILVA, 2016). Atualmente, no Brasil a extensão da faixa de fronteira está delimitada num raio de 150 km em direção ao centro do país, abrangendo aproximadamente 27% do território brasileiro. Segundo Bühring (2015), a Lei nº 6.634 de 1979 define a faixa de fronteira brasileira como uma região estratégica para o Estado, alinhada com os princípios de justiça e desenvolvimento.

Figura 01 - Mapa da faixa de fronteira do Brasil



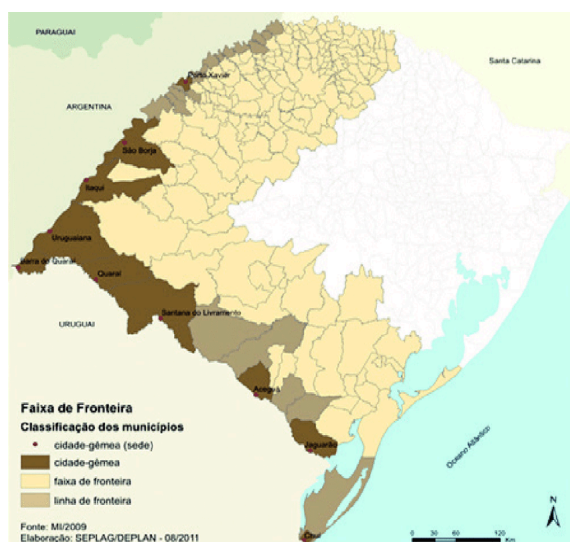
Fonte: IBGE, 2022.

Os Estados que compreendem a faixa de fronteira brasileira incluem Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. No entanto, dado que este estudo se concentra nas cidades fronteiriças de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), as demais regiões de fronteira estão dispensadas da presente análise. Dito isso, discutiremos apenas acerca da faixa de fronteira do Brasil com o Uruguai na região sul do estado do Rio Grande do Sul, cuja região é caracterizada por sua diversidade geográfica e cultural, com cidades fronteiriças que

compartilham laços históricos e econômicos profundos, como as cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera.

Ao longo do tempo, a fronteira entre Brasil e Uruguai foi estabelecida por meio de tratados, acordos, convenções e estatutos jurídicos, incluindo o Tratado de 1851, o Tratado de 1909, a Convención del Arroyo San Miguel de 1913 (com um Ajuste Complementar em 1997), e pelas notas de revisão sobre o Arroio Chuí de 1972 (LUCENA, 2011; SILVA, 2016). Por conseguinte, com a criação da Comissão Mista de Limites e de Caracterização da Fronteira Brasil-Uruguai de 1919, mais de 1.170 marcos foram colocados ao longo da extensão limítrofe entre os dois países (LUCENA, 2011). Para mais, segundo Silva (2016), na divisa entre Brasil e Uruguai estão localizados, ao todo, seis pares de cidades-gêmeas: Chuí (Brasil) e Chuy (Uruguai); Jaguarão (Brasil) e Rio Branco (Uruguai); Aceguá (Brasil) e Acegua (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai); Quaraí (Brasil) e Artigas (Uruguai); Barra do Quaraí (Brasil) e Bella Unión (Uruguai), conforme o mapa a seguir:

Figura 02 - Mapa das cidades-gêmeas e suas divisas



Fonte: ML/2009.

Ainda, segundo o autor, “as cidades geminadas encontram-se exatamente no ponto central do limite internacional” (2016, p.63). Sendo assim, podemos definir as cidades gêmeas como sendo aglomerações urbanas que se encontram aos pares ao longo do limite internacional e que se caracterizam por intensas trocas comerciais, culturais e econômicas

(SILVA, 2016). Importante destacar que cada par de cidades possui suas peculiaridades, pois diferem segundo o grau de interação e peso demográfico que lhe são próprios. Nesse sentido, apresentaremos a seguir as principais singularidades do espaço fronteiro entre Santana do Livramento e Rivera. De acordo com Pucci (2010, p.30) “As características peculiares da fronteira brasileira-uruguaia deram origem a epítetos que bem descrevem a região [...]”.

A “Fronteira da Paz” como é popularmente conhecida, trata-se de um termo utilizado para expressar a ausência de conflito na fronteira entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera. Um dos principais aspectos que contribuem para essa caracterização é a presença de uma integração sócio-cultural espontânea entre as cidades ao longo da fronteira, levando em consideração a singularidade de cada uma (LUCENA, 2011). Além disso, a região fronteira é conhecida por várias denominações, como a “A mais irmã de todas as fronteiras”, “O portão de entrada para o Rio Grande do Sul”, “O coração do Cone Sul” entre outras. Uma de suas principais características refere-se ao fato de que esses dois municípios constituem uma conurbação binacional, que segundo Bento (2015, p. 49) “[...] não há acidentes geográficos (montanhas, rios) nem controle de pessoas e mercadorias na linha-limite por elas compartilhada.” Além disso, a convivência entre as duas nacionalidades é caracterizada pela relação harmoniosa e de intensa integração entre seus habitantes, o que a torna diferente das demais fronteiras internacionais.

A demarcação entre as duas cidades é simbolizada por obeliscos de pedra ao longo da linha divisória. Sua delimitação internacional é simbolizada por um parque e uma avenida, permitindo que o intercâmbio social, cultural e comercial flua naturalmente, como se as duas cidades se unissem formando uma única comunidade (SILVA, 2016). Ainda, conforme observado pelo autor, embora tenham leis e políticas distintas, Santana do Livramento e Rivera se complementam mutuamente, compartilhando muitos aspectos da mesma realidade. Suas características são tão semelhantes que às vezes se tem a sensação de estar simultaneamente no estrangeiro e no Brasil e vice-versa (SILVA, 2016).

Diante desse contexto social e cultural, a fronteira se torna permeável, caracterizada por uma troca constante que resulta na criação de laços familiares, amigos e conexões de trabalho (LUCENA, 2011). De acordo com Maurício Pinto da Silva (2016), a movimentação urbana em Santana do Livramento é característica de um espaço transfronteiro devido a sua condição de “fronteira seca” com o Uruguai, onde um limite político internacional é definido por uma linha imaginária. Nesse contexto, as pessoas que vivem na fronteira enfrentam constantes interferências complexas em suas vidas cotidianas, muitas vezes incapazes de distinguir claramente onde começa uma localidade e onde termina a outra. Dito isso, a

fronteira é mais do que o tradicional conceito de ser simplesmente o limite territorial de um país.

Consequentemente, a cultura fronteiriça se destaca pela harmoniosa coexistência entre essas duas comunidades. Segundo Lucena (2011), um exemplo emblemático dessa coexistência é a Praça Internacional, a única praça binacional do mundo, que foi inaugurada em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial. Portanto, conforme menciona Marcia Andrea Bühring (2015, p.252) “[...] a linha imaginária da fronteira, não une e nem separa efetivamente, é um ponto de partida e de chegada, tornou-se símbolo de dois países ao mesmo tempo”.

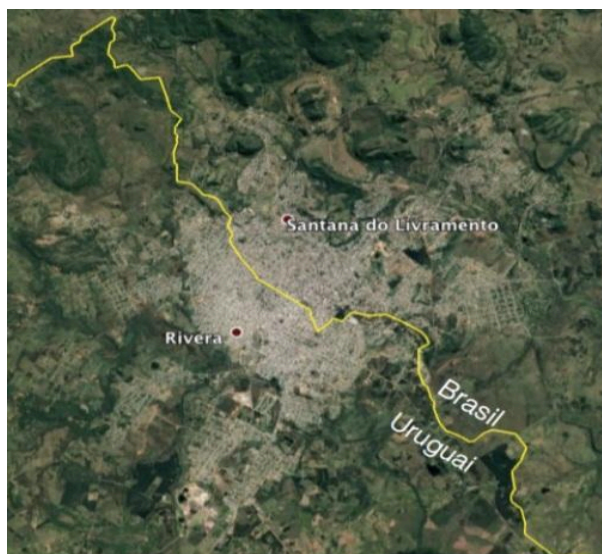
O forte vínculo fronteiriço existente entre os dois municípios possui raízes históricas que remontam ao surgimento de ambas cidades, uma vez que passaram por processo semelhante de formação. A origem das duas cidades remonta ao início do século XIX em que ocorriam disputas pela fronteira. Tendo isto em vista, era comum a presença de tropas militares na região e de seus respectivos acampamentos. Anos mais tarde a anexação destes postos militares na província dariam lugar às duas cidades. Assim, Sant’ana do Livramento acabou por ser fundada em 1823 a partir do acampamento militar de São Diogo¹⁶. Enquanto isso, o Acampamento Imperial Carolina que ocupava na época a Villa de Ceballos¹⁷ sucederia a cidade de Rivera no ano de 1867 (FAVERO; DUARTE, 2014). Desse modo, tem-se o surgimento de duas cidades situadas em países diferentes que juntos, formam uma conurbação rara no mundo, totalizando mais de 100 quilômetros de faixa de fronteira seca entre as duas cidades.

A figura a seguir, ilustra a chamada fronteira seca entre os municípios de Sant’ana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai). A região recebe essa denominação por conta da ausência de um limite natural como ocorre na fronteira entre Jaguarão (Brasil) e Rio Branco (Uruguai) que são separados pelo Rio Jaguarão e como é o caso da delimitação pelo rio Quaraí entre a cidade de Quaraí (Brasil) e Artigas (Uruguai).

¹⁶ De acordo com Albornoz (2016), as sesmarias começaram a ser distribuídas na região que corresponde atualmente a Sant’Ana do Livramento em 1814. No entanto, somente em 30 de julho de 1823, a pequena aglomeração de Nossa Senhora do Livramento conseguiu autorização para construir uma capela. Após a conclusão da capela, o padre que celebrou a primeira missa considerou o local desfavorável devido à sua natureza inóspita e alagadiça. Consequentemente, uma segunda capela foi construída na Coxilha de Sant’Ana, uma área mais seca. Em 1848, o pequeno povoado foi elevado à categoria de freguesia, sendo denominado Sant’Ana do Livramento. Posteriormente, em 1857, alcançou o status de Vila ao se separar de Alegrete e, finalmente, em 1876, recebeu o nome de Cidade (Albornoz, 2016).

¹⁷ O acampamento da Imperial Carolina abrigou as tropas militares que foram mandadas para frear a ocupação brasileira no norte do território uruguaio. No ano de 1862 o local deu lugar a Villa de Ceballos, que em 1867 passaria a ser a cidade de Rivera (FAVERO; DUARTE, 2014, p.8).

FIGURA 3- Linha imaginária entre Santana do Livramento e Rivera



Fonte: Google Earth, 2023.

Dessa forma, como representado no mapa, a linha em amarelo representa a linha imaginária que define o limite internacional entre Brasil e Uruguai, Livramento e Rivera respectivamente. Em outros termos, isso significa que não há nenhuma demarcação material e contínua do limite. Para mais, pontua-se que a ausência de uma norma política não desencadeou um regime de anarquia no local, muito pelo contrário, possibilitou o surgimento de uma cultura espontânea que, desde o início, não foi coagida por limites artificiais (FAVERO; DUARTE, 2014).

Para mais, dada a intensa integração com a cidade vizinha, através da Lei nº 12.095, datada de 19 de novembro de 2009, Santana do Livramento foi designado como símbolo da integração do Brasil com os países membros do Mercosul (BENTO, 2015). Conforme estabelecido no Artigo 2º dessa legislação, o Poder Executivo deverá realizar uma ampla divulgação desta lei, abrangendo não apenas o Mercosul, mas também a Organização dos Estados Americanos - OEA e outras organizações intergovernamentais relevantes (LUCENA, 2011). Ao discutir sobre os fatores que levaram a cidade a ser reconhecida como símbolo da integração do país, a autora destaca o seguinte:

Podemos concluir que a titulação de Cidade Símbolo da integração regional aferida a Santana do Livramento corresponde, em grande parte, ao alto nível de integração existente entre as duas cidades, amplamente reconhecida por todos os setores. Isto se deve, à peculiaridade desta cidade, junto com a uruguaia Rivera, constituir-se como um agrupamento humano e geográfico contínuo. A fronteira seca permite o ir e vir, de brasileiros e uruguaios, a permanente participação nos eventos sociais e culturais interpaíses e a formação de famílias nos dois países. O comércio e a solidariedade

humana presente nos mostra que com o advento do Mercosul consolidou-se a integração já há tanto tempo experimentada, divulgada e informalmente vivenciada. Desde os tempos missionários é como se não houvesse fronteiras para o homem do Pampa. Integração essa traduzida também na música e na literatura, como afirma o argentino Dante Ramon, em sua obra musical “Orelhano” não se pede passaporte, nestes caminhos do Pampa. Em determinada perspectiva, somos inspirados a aferir a este lócus, a região do pampa, a base do cidadão fronteiriço (LUCENA, 2011, p.67).

Perante o exposto, entende-se que os agentes fronteiriços mantêm entre si relações constantes, por meio de ações que muitas vezes ultrapassam os limites impostos pelos Estados nacionais, o que não significa a falta de supervisão do Estado, mas apenas uma sucessão de práticas que com o tempo para os fronteiriços tornaram-se inevitáveis. Diante disso, Sánchez (2002, p.28) pontua que “algumas das características principais das fronteiras políticas internacionais estariam, neste caso ausentes” dado que o limite político internacional entre os municípios não possui uma estrutura física, o que acaba pondo em pauta a discussão sobre a ausência de limites na região¹⁸. Dessa forma, a configuração geográfica, política e jurídica específica entre Santana do Livramento e Rivera, que estão separadas apenas por uma rua, gera situações únicas no dia a dia das pessoas. Isso resulta em circunstâncias que demandam políticas e ações diferenciadas das aplicadas em outras regiões de seus respectivos países (SILVA, 2016). Além disso, conforme destaca o autor, as conurbações urbanas constituem-se em desafios aos gestores públicos, devido a intensa circulação de pessoas e mercadorias.

Perante o exposto, Palermo e Ilha (2020, p.1) destacam que “a fronteira Livramento-Rivera, por ser um território compartilhado, com status jurídico próprio, conforma uma singularidade nas relações internacionais”. Sánchez (2002) acredita que são as cidades que parecem atravessar o limite político internacional e é isso o que transforma a fronteira entre Brasil e Uruguai numa fronteira tão singular. Sem embargo, Michalon e Bastos (2019, p.7) argumentam que “os elementos formadores desta realidade fronteiriça podem ser entendidos como a expressão de convívio entre um país e outro e por meio deles é possível designar a fronteira como a relação territorial e cultural dos povos” e acrescentam que:

A trajetória das comunidades que habitam a faixa de fronteira, via de regra, antecede os princípios legais de ambos os países e se responde por parte dos que hoje promulgam as leis, há uma fração da realidade desses lugares que não se vê contemplada em nenhum dos lados. Há uma lógica imanente da condição vivencial que ignora as fronteiras, por já ocuparem-nas antes de existirem os Estados. Assim, as fronteiras são espaços sociais, culturais e políticos que representam modos de

¹⁸ As populações de Rivera e Santana compartilham uma série de práticas e dinâmicas que as diferenciam de outras áreas de seus respectivos Estados, e que geralmente transcendem os limites impostos pelos Estados nacionais; de fato, são muitas vezes consequência da situação de fronteira política, de uma localização periférica respectivo de seus correspondentes Estados, e de um sistema cultural local de relações econômicas e sociais compartilhadas com sua respectiva comunidade de fronteira (SÁNCHEZ, 2002, p. 83).

vida e formas de interação nos quais as nacionalidades se diluem ou se intensificam para além do desejável, em face de respostas construídas pela convivência, pacífica ou não (MICHELON; BASTOS, 2019, p.7-8).

Para mais, é importante destacar que durante a pandemia da Covid-19, ao contrário de muitas fronteiras que foram fechadas para conter a propagação do vírus, Livramento-Rivera manteve-se aberta, refletindo a profunda interdependência econômica e social entre as comunidades dos dois lados. Essa exceção ressaltou a importância da cooperação transfronteiriça e evidenciou o desafio de equilibrar medidas de saúde pública com a necessidade de manter as conexões vitais para as populações locais.

No entanto, apesar da intensa relação entre si e de alguns avanços em suas relações, como o fomento de projetos binacionais, as duas cidades não podem partilhar serviços ou investimentos entre si devido à ausência de um quadro jurídico como os existentes na União Europeia. Lemos e Rückert (2011, p.54), alegam que “a região possui um papel central, por conta de seu posicionamento geográfico, nesse processo de internacionalização”. Todavia, suas características demandam maiores esforços do Estado para dar conta de sua transfronteirização devido às práticas que seus próprios habitantes decidiram exercer.

Dito isso, a análise das interações entre as comunidades fronteiriças tornou-se fundamental para a descrição e compreensão das ações internacionais que ocorrem na região, permitindo-nos identificar as trocas de experiências que ocorrem e impulsionam o desenvolvimento em níveis local, regional e internacional por meio da Paradiplomacia. Nesse sentido, o estudo das áreas fronteiriças é decorrente da necessidade de uma melhor compreensão das zonas conurbadas que demonstram potencial para integração regional por meio de ações em diferentes níveis. Assim, a temática da integração fronteiriça, que está diretamente relacionada à paradiplomacia e à cooperação descentralizada, passa adquirir relevância significativa no campo das Relações Internacionais (BANZATTO; PRADO, 2014).

Tendo isso em vista, afirma-se que seria de grande contribuição aos estudos sobre fronteira, a realização de uma análise da vida cotidiana das populações fronteiriças, dado que, através deste estudo é possível identificar estes limites culturais entre Livramento-Rivera, bem como, os modos em que se articulam com os limites político-jurídicos entre nações e Estados. Cabe ressaltar que ao analisar tais espaços geográficos, perceberemos que estes foram, gradativamente, abrindo espaço para uma nova forma de lidar com as questões que almejam, como, por exemplo, a descentralização do poder estatal através da paradiplomacia como veremos a seguir.

4. A PARADIPLOMACIA COMO ESTRATÉGIA NA INTERNACIONALIZAÇÃO DE SANTANA DO LIVRAMENTO

Neste capítulo, busca-se realizar uma análise aprofundada da prática da paradiplomacia na fronteira Brasil-Uruguai, especificamente na região entre Santana do Livramento e Rivera. O objetivo central visa compreender os impactos das ações paradiplomáticas transfronteiriças no processo de integração, enfatizando sua importância estratégica para a internacionalização do município. Para isso, buscamos observar os efeitos dessas ações na integração regional, identificando como a paradiplomacia com a República Oriental do Uruguai pode impulsionar a internacionalização de Santana do Livramento.

Nesse contexto, ao explorar as mudanças no cenário global pós-Guerra Fria, destacamos a influência da globalização e a revalorização da fronteira, ressaltando oportunidades e desafios para atores subnacionais em um contexto internacional mais complexo. Por conseguinte, analisaremos as perspectivas e ações dos gestores municipais em relação à paradiplomacia, utilizando entrevistas para compreender o posicionamento, atividades e desafios enfrentados pelo Município. Nada obstante, o capítulo também aborda a paradiplomacia microrregional transfronteiriça como uma estratégia promissora para o desenvolvimento, visibilidade internacional e cooperação com a cidade uruguaia vizinha, Rivera, abordando o papel crucial da legislação, disciplinas de planejamento e projetos nesse processo. Para mais, considerando a proximidade geográfica entre os dois municípios, acredita-se que a paradiplomacia pode ser uma ferramenta importante na promoção da integração regional fronteiriça, beneficiando ambas as localidades e impulsionando a internacionalização.

Dito isso, o tópico 4.1 aborda as mudanças no pós-Guerra Fria, destacando a influência da globalização e revalorização da fronteira, enfatizando as oportunidades e desafios para os atores subnacionais em um contexto internacional mais complexo. No tópico 4.2 são analisadas as perspectivas e ações dos gestores municipais de Santana do Livramento em relação à paradiplomacia. Entrevistas foram conduzidas com as autoridades locais para compreender o posicionamento, atividades e desafios dessa prática pelo Município. No tópico 4.3 apresentamos a paradiplomacia microrregional transfronteiriça como uma proposta estratégica para o desenvolvimento, visibilidade internacional e cooperação com a cidade vizinha uruguaia, Rivera ao discutirmos sobre o papel que a legislação, disciplinas de planejamento e projetos devem desempenhar nesse processo.

4.1 Tendências Pós-Guerra Fria: Desafios e oportunidades para a atuação subnacional e fronteiriça

No contexto pós-Guerra Fria, observamos um impulso na dinâmica global, incentivado pela globalização e pela internacionalização. Esses processos resultaram em um aumento significativo nos intercâmbios tecnológicos, culturais e comerciais entre as nações, estabelecendo uma interdependência entre elas (CINTRA, 2022). O fim da bipolaridade entre soviéticos e norte-americanos na década de 1990 tornou o sistema internacional mais complexo, abrindo novas oportunidades de atuação para atores não-estatais, como empresas transnacionais e organizações internacionais, além de agentes subnacionais, como prefeituras e governos estaduais (GALLO; GARCIA; MATTIOLI, 2021).

Posteriormente, a intensificação da globalização nas relações sociais, conforme destacado por Jacobus (2016), tem provocado mudanças significativas em diversos aspectos do Estado, incluindo o controle dos fluxos transfronteiriços. Nesse sentido, a existência de fronteiras permeáveis entre países, como apontado por Vigevani (2006), emerge como um elemento-chave que viabilizou o debate sobre as relações externas das unidades subnacionais. No contexto brasileiro, apesar de forma modesta, essa dinâmica foi observada em iniciativas pós-1985 no processo de integração Argentina-Brasil e, no âmbito do Mercosul, em relação ao Paraguai, Uruguai e Bolívia. Desse modo, o movimento transfronteiriço, exemplificado pela existência de fronteiras porosas e o consequente estabelecimento de relações recíprocas, foram os principais impulsionadores do debate sobre a atuação internacional dos governos subnacionais (VIGEVANI, 2006).

Além disso, nas últimas décadas houve um processo denominado “revalorização da fronteira”, que se deu principalmente pelo processo de globalização e suas transformações nos diferentes níveis (mundial, regional e local) (MÁRQUEZ; CARDOSO, 2017). Desse modo, conforme Pucci (2010), no nível local o cidadão fronteiriço passa a rejeitar a posição que historicamente lhe foi atribuída na elaboração de políticas públicas para a busca de medidas governamentais distintas e advoga pela colaboração com outras nações para abordar as demandas *sui generis* da região fronteiriça. Além disso, entre os diversos fatores que levaram as regiões fronteiriças a buscar soluções para suas questões locais, é importante ressaltar a influência do afastamento geográfico e do isolamento. Esses fatores têm o potencial de gerar desajustes entre as instituições em nível nacional e local, criando desafios

para a promoção de iniciativas que visam impulsionar as atividades nas áreas de fronteira (SILVA; COSTA, 2022).

Neste contexto, ao longo do século XX, os Estados nacionais que compartilham fronteiras com outros países testemunharam um aumento significativo das integrações econômicas, sociais e culturais, o que resultou em novas demandas institucionais. Desta forma, a condição de fronteira passa a ser reconhecida como um elemento diferencial e de grande relevância em diversas questões (SOUZA, 2021).

Partindo desse princípio, é crucial direcionar atenção especial às particularidades regionais do vasto território brasileiro, as quais apontam para a necessidade de se estabelecer competências em relações internacionais ao nível subnacional nas cinco principais regiões do país (MARCOVITCH; DALLARI, 2014). Além disso, conforme destacado por Konishi, Mendonça e Ribeiro (2015, p. 297) “[...] deve-se dar uma maior atenção aos vizinhos que estão ao redor do país, por questões lógicas e estratégicas da geopolítica”, pois geralmente em áreas de fronteira encontramos comunidades com laços culturais, étnicos e linguísticos compartilhados em ambos os lados da fronteira.

Nesta circunstância, a paradiplomacia pode desempenhar um importante papel no fortalecimento dessas identidades compartilhadas, fomentando o intercâmbio cultural, a cooperação educacional e a colaboração em atividades artísticas, esportivas e turísticas, entre muitas outras situações que evidenciam a necessidade de se valorizar a cultura como política pública, tornando-se como enfatizado por Mallmann e Clemente (2016) um elemento catalisador de ações diplomáticas subnacionais. Quando aplicada em uma escala regional, conectando territórios adjacentes, a diplomacia subnacional pode trazer elementos propícios para a integração. Em princípio, ela busca alcançar objetivos que sejam mutuamente vantajosos para as partes envolvidas, minimizando o desgaste causado pela imposição de agendas nacionais que muitas vezes estão alinhadas com as necessidades locais. Além disso, tais práticas tendem a gerar sinergias entre fronteiras e regiões, as quais podem promover o desenvolvimento de condições favoráveis à integração, como o aumento das transações comerciais, a compatibilidade de valores e a partilha de interesses (MALLMANN; CLEMENTE, 2016).

Nesta conjuntura, observa-se que o fenômeno da paradiplomacia ganha maior notoriedade em zonas de fronteira, devido a fatores como proximidade geográfica, interdependência, desafios específicos, oportunidades econômicas e identidades compartilhadas. Esses elementos criam um ambiente propício para a cooperação e interação

direta entre atores subnacionais de diferentes países, ampliando a relevância e a visibilidade da paradiplomacia nessas áreas. Um exemplo disso pode ser observado em algumas cidades fronteiriças do MERCOSUL, que estabelecem acordos e negociações para promover o desenvolvimento conjunto, valendo-se em alguns casos dos Comitês de Integração Fronteiriça, os quais desempenham um papel fundamental no diálogo entre autoridades nacionais e instituições regionais/locais públicas e privadas (SOUZA, 2021). Portanto, é comum que cidades localizadas em regiões de fronteira estabeleçam relações entre si, buscando objetivos e necessidades comuns em diversas áreas de interesse.

Dessa maneira, de acordo com Souza (2021), os governos subnacionais encontraram oportunidades de atuação por meio dos processos de integração regional, nos quais os projetos de integração viabilizaram ações paradiplomáticas, respondendo, assim, aos novos desafios da governança multinível. Ao engajar-se em relações paradiplomáticas, as autoridades locais possuem uma compreensão mais precisa das necessidades e informações específicas de suas localidades, o que contribui para uma governança mais eficaz.

Frente o exposto, a paradiplomacia surge como uma resposta aos desafios e oportunidades enfrentados pelas entidades subnacionais, especialmente aquelas situadas em regiões de fronteira que anseiam por maior promoção de direitos como cidadãos e pelo desenvolvimento socioeconômico de suas cidades. Tendo isso em vista, a paradiplomacia representa um mecanismo capaz de impulsionar o progresso da integração entre as nações e a economia dessas localidades, seja por meio da atração de investimentos estrangeiros e estabelecimento de acordos comerciais ou ainda através de financiamentos internacionais. Dessa forma, as atividades paradiplomáticas em espaços fronteiriços podem contribuir para maximizar as vantagens da localização geográfica das cidades fronteiriças, possibilitando a exploração de melhores oportunidades para suas respectivas localidades. Assim, conforme destacado por Mallmann e Clemente (2016), as práticas paradiplomáticas transfronteiriças têm o potencial de conectar as unidades subnacionais e, ao mesmo tempo, impulsionar os processos de integração regional, ao mobilizar esforços em torno de agendas prioritárias relacionadas às regiões de fronteira.

Nesse sentido, a paradiplomacia ganha maior notoriedade em zonas de fronteira, principalmente em razão da proximidade geográfica entre os atores subnacionais e seus vizinhos internacionais, o que facilita a interação direta e o estabelecimento de relações bilaterais. A curta distância e a conectividade geográfica facilitam o intercâmbio econômico, social e cultural, incentivando a paradiplomacia como meio de promover a cooperação e

resolver questões comuns. Além disso, as regiões fronteiriças geralmente possuem uma maior interdependência em comparação com outras áreas, ao compartilharem recursos naturais, infraestrutura, fluxos migratórios e desafios comuns, como meio ambiente, segurança e comércio. Isso cria uma necessidade de cooperação e incentiva a atuação paradiplomática para abordar tais questões e aproveitar as oportunidades decorrentes da interação transfronteiriça.

Posto isto, a paradiplomacia permite que os atores subnacionais fronteiriços desenvolvam relações diretas e troquem informações com seus pares em países vizinhos, buscando soluções conjuntas para esses desafios. Portanto, a mesma deve ser reconhecida como uma importante ferramenta à disposição das cidades fronteiriças que buscam melhorias internas, haja visto seu potencial de facilitar a cooperação transfronteiriça entre essas cidades, aproveitando as relações de confiança ao promover a troca de experiências e conhecimentos entre as unidades.

A seção a seguir, abordará as perspectivas dos gestores públicos de Santana do Livramento sobre a paradiplomacia, onde buscamos evidenciar as medidas que estão sendo implementadas na cidade. Conhecer o posicionamento dos gestores públicos é fundamental para compreender não apenas as visões estratégicas adotadas em relação à paradiplomacia, mas também para identificar as medidas concretas que estão sendo implementadas na cidade. Essa análise proporciona *insights* valiosos sobre as prioridades, desafios e metas estabelecidas pelos líderes locais, oferecendo uma perspectiva abrangente sobre como a paradiplomacia pode ser efetivamente aplicada para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico e fortalecer os laços com a cidade vizinha.

Ao enfatizar o posicionamento dos gestores, busca-se não apenas compreender as visões estratégicas adotadas em relação à paradiplomacia, mas também influenciar positivamente na formulação de estratégias mais alinhadas às necessidades e aspirações locais. Esta abordagem visa consolidar uma base sólida para uma cooperação transfronteiriça duradoura entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera que tire proveito das ferramentas disponíveis, promovendo melhorias internas e avançando nas questões-chave identificadas, transformando a paradiplomacia em uma força motriz para o desenvolvimento sustentável e a colaboração efetiva entre ambas as comunidades.

4.2 Perspectivas e Ações: o posicionamento dos gestores municipais sobre a prática da Paradiplomacia

Temas emergentes nas Relações Internacionais são um desafio, primordialmente para pesquisas, devido a pouca literatura existente, informações e dados escassos. Além disso, estes temas quando aplicados a objetos de estudo mais delimitados e menos estudados, apresentam um desafio ainda maior, da mesma forma a escassez de fontes também aumenta.

Nesta conjuntura, foram realizadas entrevistas com algumas autoridades políticas do município de Santana do Livramento para buscar informações sobre o histórico e as atividades em andamento relacionadas a prática da paradiplomacia no município, assim como para investigar as perspectivas locais e o interesse e engajamento nessa iniciativa. Foram entrevistados três gestores públicos do município, o vice-prefeito Evandro Gutebier do Partido Democratas (DEM), o vereador Aquiles Pires do Partido dos Trabalhadores (PT) e o vereador Rafael Castro do Partido Socialista Brasileiro (PSB)¹⁹. Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente no gabinete de cada autoridade, nos dias 17 de outubro de 2023, 10 de outubro de 2023 e 07 de novembro de 2023 respectivamente, todas seguiram o questionário presente no apêndice A. Estas foram gravadas em áudio e transcritas posteriormente e podem ser lidas na íntegra nos apêndices C, D e E respectivamente. Ressalta-se também que todos os entrevistados receberam o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Apêndice B) e concordaram com sua identificação na pesquisa.

Posto isto, o questionário buscou investigar questões relacionadas à paradiplomacia e sua influência na internacionalização de Santana do Livramento. As perguntas pretenderam explorar diversos aspectos, tais como o conhecimento prévio sobre o tema, a percepção da importância da paradiplomacia no desenvolvimento da cidade, as estratégias adotadas pela gestão municipal para promover a participação da sociedade civil e do setor privado nesse processo, bem como, as possíveis áreas de cooperação com o Uruguai que poderiam trazer benefícios para a região. Além disso, o questionário procurou compreender os motivos da ausência de um departamento municipal de relações internacionais e a função do governo local na criação de laços diplomáticos com nações vizinhas, como o Uruguai, identificando as oportunidades e desafios específicos envolvidos nesse contexto.

¹⁹ Enfatiza-se que visando uma pluralidade de fontes e entendendo que posições políticas atingem informações, foram contatados dois vereadores de partidos declarados de direita para colaborarem com o presente estudo, entretanto, um deles se negou a participar e o outro, que havia aceitado, não pôde fornecer a entrevista devido à incompatibilidade de agendas.

Durante a entrevista com o vice-prefeito Evandro Gutebier do DEM, ao ser questionado sobre a sua compreensão do conceito de Paradiplomacia, o vice-prefeito demonstra ter familiaridade com o tema, embora tenha admitido que não se aprofundado no assunto. No entanto, o vice-prefeito percebe a paradiplomacia como uma política de fronteira, indicando a proximidade geográfica e os interesses compartilhados com a cidade vizinha na promoção do desenvolvimento. Nesse aspecto, Evandro destaca a existência de parcerias concretas com Rivera, especialmente no contexto de iniciativas conjuntas, como o projeto de estradas rurais e a colaboração na área B, demonstrando a disposição de estabelecer laços colaborativos com a cidade vizinha.

Quando questionado sobre de que maneira a gestão municipal tem incentivado a participação da sociedade civil e do setor privado na promoção da Paradiplomacia e no processo de internacionalização da cidade, assim como quais estratégias específicas estão sendo implementadas para alcançar tal objetivo, o vice-prefeito alega que atualmente, a gestão municipal tem focado na implementação de um Planejamento Estratégico para o município, destacando a identificação dos pontos fortes e fracos da cidade, indicando um compromisso com a melhoria e o crescimento da região. Nesse sentido, Evandro reconhece a importância da inclusão de parcerias com indivíduos e entidades que possuem estabelecimentos em ambas as cidades, sugerindo a valorização do conhecimento e da experiência de pessoas com conexões em ambos os lados da fronteira. Evandro deixa clara a importância no aumento e fortalecimento das parcerias entre Santana do Livramento e Rivera, reconhecendo a natureza única e interdependente das duas cidades como cidades-gêmeas.

Quanto aos principais setores ou áreas em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento, o entrevistado declara que os setores-chave para a cooperação com o Uruguai e potenciais benefícios para a cidade incluem o turismo e o comércio, particularmente em relação aos *free shops* em Rivera. O vice-prefeito pontua que projetos em andamento, como a Ferradura dos Vinhedos e o Trem Turístico do Pampa, demonstram os esforços para fortalecer o setor do turismo e diversificar as atrações locais, impulsionando a colaboração entre as duas cidades. Com relação aos motivos que explicam a ausência de um órgão municipal de Relações Internacionais, especialmente voltada para questões como a paradiplomacia, Evandro afirma que a paradiplomacia já existe de forma informal entre os executivos de Santana do Livramento e Rivera, embora ainda não tenha sido formalizada. O vice-prefeito aponta que as questões legais representam desafios significativos para a institucionalização do órgão. Apesar desses desafios, Evandro assegura que a paradiplomacia entre ambos já é uma realidade.

Ao ser questionado sobre o papel desempenhado pelo governo local na construção de relações diplomáticas com nações vizinhas, como o Uruguai, e sobre as oportunidades e desafios percebidos nessa abordagem, Evandro destaca o incentivo no intercâmbio comercial entre as duas cidades. Dito isso, ele menciona a reciprocidade nas compras entre os *free shops* e os mercados locais, enfatizando a importância do comércio transfronteiriço para ambas as partes. Além disso, o vice-prefeito observa que as diferenças nos preços e preferências dos produtos incentivam o comércio bilateral e ressalta que a presença de moradores uruguaios na cidade fortalece ainda mais os laços entre as duas comunidades. Concluindo, Evandro afirma que em sua perspectiva, as principais barreiras para a cooperação continuada residem principalmente na legislação.

Sobre a relevância da paradiplomacia na promoção da internacionalização do município e seu potencial para impulsionar o seu desenvolvimento, o vice-prefeito ressalta a integração existente entre as cidades, destacando a presença notável de brasileiros nos *free shops* uruguaios e de uruguaios nos comércios de Santana do Livramento. Contudo, Evandro reconhece que diferenças significativas na legislação dos dois países representam um desafio para a institucionalização formal da cooperação. Nesse contexto, o vice-prefeito enfatiza a importância do diálogo diplomático contínuo entre as cidades gêmeas para fortalecer ainda mais sua relação. Embora reconheça as dificuldades, ele sugere que a criação de um órgão para promover essa parceria pode ser benéfica no futuro, fomentando uma maior colaboração entre os poderes e fortalecendo a relação bilateral.

A entrevista com o vereador Aquiles Pires do PT revela que, embora o vereador não possua um amplo conhecimento sobre o tema da paradiplomacia, acredita que as cidades de fronteira são compelidas a praticá-la por necessidade, dada a distância e a falta de apoio do governo federal. Ele destaca a exclusão dessas cidades do progresso devido a uma antiga preocupação com a segurança nacional e a falta de familiaridade do governo brasileiro com as questões específicas das cidades de fronteira, em contraste com o Uruguai, que possui uma conexão mais palpável com essas regiões. Aquiles aponta que a integração e a relação com a cidade do país vizinho são praticadas e são vitais tendo em vista a coexistência das cidades e suas populações, o vereador pontua vários esforços de políticas públicas desenvolvidas através da cooperação entre as duas cidades.

Quando questionado sobre como a administração municipal tem fomentado a participação da sociedade civil e do setor privado na promoção da paradiplomacia e na internacionalização da cidade, Aquiles expressa preocupação com a falta de parcerias entre o

poder municipal e instituições educacionais, como a Universidad Tecnológica del Uruguay-UTEC, Universidad de la República-Udelar, Instituto Federal Sul-rio-grandense-IFSUL e a Universidade Federal do Pampa-UNIPAMPA, para criar um departamento de estudos de viabilidade e políticas de fronteira. Além disso, o vereador destaca a necessidade de um departamento municipal ou um secretariado de Direito Internacional para abordar questões como transporte público, gestão de resíduos e saúde pública preventiva, por meio de parcerias entre hospitais e unidades de saúde.

Quanto aos principais setores em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento e se há projetos em andamento, o vereador afirma que existe um projeto em andamento no legislativo para estabelecer um curso binacional de medicina, além de um esforço para promover parcerias entre universidades de nível superior no Brasil e Uruguai. O objetivo é criar programas educacionais binacionais, com diplomas reconhecidos em ambos os países, para áreas como medicina e enfermagem. O foco está na urgência de suprir a demanda por profissionais de saúde em Livramento e impulsionar a cidade como líder nesse processo. O vereador destaca que o projeto Bioma Pampa também tem sido um importante defensor desse movimento, e o governo federal brasileiro está comprometido em emitir um decreto para permitir essas parcerias. No entanto, é essencial haver investimentos substanciais nas universidades para viabilizar essa iniciativa.

No que concerne aos motivos que explicam a ausência de um departamento de relações internacionais na cidade, Aquiles ressalta a inércia histórica do município em relação a parcerias internacionais, o que resultou em uma falta de compreensão sobre os benefícios que essas colaborações podem trazer para a população. O entrevistado destaca a precariedade da administração municipal em relação a iniciativas de cooperação com a cidade vizinha, exemplificando o caso do Parque Internacional, onde a prefeitura de Livramento não demonstrou interesse em apoiar a solicitação de recursos feita pelo governo de Rivera para a revitalização do parque. Aquiles, enfatiza a importância de explorar o potencial do parque como um símbolo da cidade e da história do município, destacando serem estas fontes potenciais de retorno financeiro. Portanto, sugere a implementação de iniciativas turísticas, como passeios de ônibus com rotas que contem a história do município e demonstrem sua importância como cidade de fronteira seca, para impulsionar o turismo na região.

Quanto ao papel desempenhado pelo governo local na construção de relações diplomáticas com nações vizinhas, como o Uruguai, e sobre as oportunidades e desafios percebidos nessa abordagem, Aquiles afirma que os desafios são consideráveis, abrangendo diversos aspectos da vida local. O vereador pontua que uma integração mais efetiva entre os

poderes públicos e instituições é essencial para melhorar a vida das populações das duas cidades. Para o entrevistado, a linha divisória quase invisível entre as cidades de Livramento e Rivera demanda uma abordagem que destaque essa singularidade para promover o crescimento econômico e turístico.

Posteriormente, quando questionado sobre a relevância da paradiplomacia na promoção da internacionalização do município e seu potencial para impulsionar o seu desenvolvimento, Aquiles destaca a importância da iniciativa local para provocar mudanças na legislação central, enfatizando a necessidade de ações práticas e de engajamento da comunidade. O vereador enfatiza a busca por investimentos federais na região, com ênfase na participação crucial das universidades para realizar estudos e coletar dados relevantes. Assim como, aponta ser fundamental a criação de um departamento específico voltado para esse propósito.

Ao longo da entrevista com o vereador Rafael Castro do PSB, quando questionado sobre a paradiplomacia, o mesmo mencionou ter ouvido falar sobre o assunto durante o Curso de Relações Internacionais, no qual é formado pela UNIPAMPA. O entrevistado afirmou que, embora não seja um tema central nas Relações Internacionais, já teve conhecimento sobre a temática ao relatar ter testemunhado a defesa de duas colegas que apresentaram trabalhos sobre a paradiplomacia.

Quando questionado sobre como a administração local tem promovido a participação da sociedade civil e do setor privado na paradiplomacia e na internacionalização da cidade, o vereador apontou a ausência de uma estratégia proativa e internacional por parte do governo municipal para promover a paradiplomacia e a internacionalização da cidade. Rafael cita alguns exemplos passados de financiamento internacional, como o projeto Urbal, e também um projeto atual chamado “Fronteira Sustentável”, envolvendo recursos da União Europeia (UE). Rafael expressa a percepção de que essas oportunidades foram aproveitadas de forma relativa, sem uma abordagem intencional. Para isso, o mesmo destaca a necessidade de estabelecer uma coordenadoria para aproveitar melhor os fundos de organizações como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a UE, enfatizando as oportunidades de cooperação técnica sem explorar plenamente essas possibilidades até o momento.

Com relação aos principais setores ou áreas em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento e se existem projetos ou iniciativas específicas em andamento, Rafael destacou o foco educacional na área técnica pelo legislativo, apontando os cursos binacionais do IFSUL e da UTU como exemplos. Nesse aspecto, o entrevistado menciona um debate em andamento sobre o estabelecimento de cursos

binacionais de graduação e especialização, assim como, a iniciativa de construir um polo tecnológico binacional em Rivera. Além disso, o vereador enfatiza a importância da mobilidade urbana na região fronteira e pontua a necessidade de cooperação para melhorar o transporte público entre as cidades.

Quanto aos motivos que explicam a ausência de um departamento municipal de Relações Internacionais, especialmente voltado para questões como a paradiplomacia, o entrevistado critica a falta de uma visão estratégica por parte dos gestores anteriores em relação a paradiplomacia, considerando especialmente a presença de um Curso de Relações Internacionais - RI na região. Dito isso, Rafael menciona um projeto da Unipampa que não foi implementado e explica que atualmente o mesmo foi reformulado e transformado em um anteprojeto de lei. O projeto propunha a criação de uma coordenadoria de relações internacionais, ligada ao Gabinete da Prefeita, para oferecer oportunidades de estágio remunerado para os estudantes de RI. Apesar de ter sido protocolado e votado pela câmara de vereadores, o projeto não avançou. O entrevistado enfatizou que a atual conjuntura é propícia para estabelecer uma coordenadoria para tratar assuntos internacionais, dada a presença do projeto em andamento com a UE.

Ao ser questionado sobre o papel desempenhado pelo governo local na criação de laços diplomáticos com nações vizinhas, como o Uruguai, e sobre as oportunidades e desafios específicos nessa abordagem, Rafael enfatiza que em seu trabalho de conclusão de curso analisou o Comitê Binacional de Fronteira, uma estrutura que trata de vários problemas e interesses comuns das cidades fronteiriças. Em sua conclusão, observou que a falta de continuidade nas lideranças e a ausência de uma institucionalização do processo eram obstáculos para o progresso. Rafael aponta que em seu estudo notou que muitas questões se repetiam, como no transporte público binacional, e concluiu que a criação de uma coordenadoria dentro do governo municipal, com funcionários permanentes dedicados ao tema, poderia ajudar a resolver esse problema.

Finalmente, ao ser questionado sobre a importância da paradiplomacia para promover a internacionalização de Santana do Livramento e se acredita que essa abordagem tem potencial para impulsionar o desenvolvimento da cidade, o vereador ressalta a relevância da institucionalização das relações na fronteira, destacando que, apesar da proximidade diária, é essencial ter uma estrutura formal para promover as relações bilaterais. Além disso, o entrevistado expressa a crença de que o momento político atual é propício para o desenvolvimento dessas relações, mencionando a atenção dada pelo governo Lula às relações internacionais e à paradiplomacia. Não obstante, o vereador observa que a falta de um espaço

regular de diálogo entre os chefes de governo nas questões binacionais pode dificultar o seu avanço. Por fim, o entrevistado aponta que sem uma agenda formal para promover o diálogo e a cooperação, os desafios continuarão a persistir na fronteira.

Com tudo, ao analisar o conteúdo das entrevistas pode-se observar algumas questões relevantes para este estudo. Primeiramente, observa-se a sinergia nas três entrevistas no que tange à informação que a prática da paradiplomacia, a integração, a relação próxima com Rivera e conseqüentemente o governo uruguaio, existe, porém, essa conexão não é plenamente institucionalizada e legislada, convertendo-se em um vínculo mais informal.

Ademais, observa-se um impasse em relação à criação de um departamento que institucionalize e organize o processo de paradiplomacia do Município. Pois, o vice-prefeito Evandro não menciona explicitamente a existência de um projeto de lei para a criação de um departamento de relações internacionais, mas pontua, a todo momento, que a criação deste espaço entraria em conflito com a legislação, entretanto, o vereador do município, Rafael Castro, ressalta a importância da institucionalização da paradiplomacia, enfatizando a proposta de criação de uma Coordenadoria, entregue a atual administração como um anteprojeto.

E por fim, observa-se o desinteresse, impulsionado pela falta de familiaridade com a temática, assim como, a inércia histórica e a ausência de uma visão de internacionalização, juntamente com a carência de projetos direcionados a jurisdição da paradiplomacia e esses fatores representam desafios significativos para o progresso efetivo do desenvolvimento da paradiplomacia e consolidação da internacionalização do município.

Portanto, a partir da análise das entrevistas realizadas com o vice-prefeito e os vereadores de Santana do Livramento, constata-se que a paradiplomacia tem um papel crucial na promoção da internacionalização do Município por meio da cooperação com o Uruguai. As convergências entre os entrevistados indicam a importância da colaboração nos setores de comércio, turismo, educação e saúde, ressaltando a necessidade de uma estrutura formal, como um departamento de relações internacionais para impulsionar essa cooperação transfronteiriça. Por outro lado, a divergência em relação à existência do projeto de criação desse departamento destaca a complexidade envolvida na implementação de estratégias efetivas de paradiplomacia.

Nesta conjuntura, é possível concluir que assim como ocorreu em governos anteriores, a atual administração de Santana do Livramento ainda não demonstra muito entusiasmo pela institucionalização da paradiplomacia. Mesmo com um anteprojeto em mãos elaborado pelo Legislativo para a criação de uma Coordenadoria de Relações Internacionais na cidade, o

mesmo até o momento não foi colocado em vigor pelo Poder Executivo Municipal. Dessa forma, nota-se que o Executivo carece de uma visão estratégica que reconheça os benefícios da paradiplomacia para região, especialmente quando a mesma não percebe a oportunidade atual para o Município, considerando os projetos internacionais em andamento.

Ademais, como informado, a proposta desta Coordenadoria é considerada como um gasto adicional. No entanto, como abordado ao longo dos capítulos desta pesquisa, a paradiplomacia tem sido uma prática potencialmente benéfica aos municípios, portanto fica a critério da atual gestão repensar essa sugestão e reconhecer a importância de uma abordagem estratégica e institucionalizada para promover a paradiplomacia e assim alçar sua internacionalização. Portanto, é imperativo que os esforços sejam concentrados na criação de uma unidade de relações internacionais que promova a paradiplomacia de forma consistente e estratégica, reconhecendo os benefícios da prática para a cidade.

Dado os benefícios que a paradiplomacia pode oferecer, é fundamental que Santana do Livramento capitalize a cooperação cultural existente com o Uruguai, aprofundando as relações bilaterais. Aproveitando-se não apenas da proximidade geográfica, mas também dos interesses compartilhados que podem ser impulsionados por meio de uma diplomacia fronteiriça eficaz. Isso seria alcançado por meio de estratégias bem planejadas que visem a troca de experiências e a implementação de políticas públicas inovadoras, tendo em vista o desenvolvimento conjunto e o fortalecimento das relações transfronteiriças. Aliado a isso, o estabelecimento de uma parceria com a Universidade Federal do Pampa, primordialmente ao Curso de Relações Internacionais é algo indispensável neste processo.

Baseado nos fatos supracitados, o subtópico a seguir busca apresentar um projeto de paradiplomacia a ser pensado pelo Município, concebido para alinhar-se ao perfil singular da cidade. Embasado na visão de Duchacek (1990), este projeto visa capacitar entidades subnacionais, como cidades e regiões, a conduzirem relações diplomáticas e cooperativas além das fronteiras nacionais. Considerando a proximidade geográfica e as similaridades de desafios locais, a paradiplomacia microrregional fronteiriça representa uma estratégia promissora para fortalecer laços internacionais, promover o desenvolvimento regional e enfrentar questões práticas cruciais, conforme analisado por Lucena (2011). Este enfoque visionário busca não apenas consolidar as relações entre Santana do Livramento e Rivera, mas também catalisar o progresso social, econômico e cultural na região transfronteiriça.

4.3 Paradiplomacia Microrregional fronteiriça: Um projeto a ser pensado pela cidade de Santana do Livramento

Historicamente, a fronteira foi tradicionalmente associada a questões de diplomacia, conflitos e política. No contexto contemporâneo, ela é percebida como um local de inclusão, uma tentativa de garantir direitos sociais, já que representa um espaço singular, que delimita, mas também incorpora (BÜHRING, 2015). A partir dessa perspectiva, a paradiplomacia se revela como um instrumento significativo que a cidade de Santana do Livramento pode empregar para consolidar sua presença regional, desenvolver o município e buscar maior visibilidade internacional. Embora essa possibilidade possa parecer distante para uma cidade do interior, é importante notar que a paradiplomacia tem ganhado destaque nos últimos anos em várias regiões do país. Portanto, por que não considerar a adoção de uma abordagem inovadora na cidade? Por que não aproveitar a integração já existente com Rivera, no Uruguai? Essas são algumas das questões que orientaram este subcapítulo, que se propõe a analisar como a paradiplomacia pode impulsionar a internacionalização do município e quais benefícios essa iniciativa pode trazer para a região.

Conforme analisado, uma das principais razões que impulsionam a prática da paradiplomacia nesses espaços é a distância das cidades fronteiriças em relação ao centro administrativo do país. Essa distância acaba limitando a capacidade e qualidade de gestão dessas áreas, reforçando novamente a importância da paradiplomacia nesses espaços (MARCOVITCH; DALLARI, 2014). O governo central, frequentemente, encontra dificuldades para atender plenamente às diversas necessidades dessas regiões, deixando-as muitas vezes desprovidas das políticas delineadas pelo governo central (SOLDATOS, 1990). A insatisfação em relação à política externa do governo central leva frequentemente as entidades políticas de menor escala a empreender ações internacionais diretas, visando proteger seus interesses específicos, que acreditam não serem adequadamente defendidos pelo Estado (TAVARES, 2014).

Para preencher essa lacuna, as unidades subnacionais fronteiriças frequentemente recorrem à paradiplomacia, estabelecendo vínculos diretos com entidades estrangeiras e promovendo iniciativas de cooperação internacional, visando impulsionar o desenvolvimento local e regional. Nesse contexto, ao examinarmos a zona fronteiriça de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), podemos observar que essas duas cidades estão situadas a aproximadamente 500 km de distância de Montevideu e Porto Alegre, o que as posiciona de maneira distinta dentro de suas respectivas estruturas nacionais. Rivera, devido à

sua magnitude por estar entre os maiores departamentos do país e por sua proximidade com o centro de decisão de seu país, desfruta de acesso direto e maior agilidade na tomada de decisões relacionadas a questões locais. Em contraste, Santana do Livramento, devido à sua maior distância em relação ao centro de decisão nacional, enfrenta um impacto mais acentuado desse distanciamento, o que afeta o processo de avaliação de propostas em uma estrutura notavelmente burocrática (SILVA, 2016). Diante da considerável distância que separa o Município de Santana do Livramento do governo central e da compreensão de que, devido à vasta extensão geográfica do Brasil, o governo central não consegue atender de maneira abrangente todas as regiões do país, surge o seguinte questionamento: por que Santana do Livramento não exploraria oportunidades em sua agenda local, considerando os benefícios que a criação de um departamento de paradiplomacia poderia proporcionar ao município e sua população? Assim, a cidade teria a possibilidade de utilizar a longa história de conexão na fronteira entre o Brasil e o Uruguai como um meio para impulsionar seu desenvolvimento e proteger seus interesses locais.

A afinidade política e ideológica entre os países contribui para efeitos positivos na integração, superando a separação geográfica. As populações das regiões fronteiriças, unidas por tradições e laços históricos, transcendem as fronteiras legais dos Estados. A atuação paradiplomática, ao promover integração regional, ao buscar objetivos mutuamente vantajosos, minimizando o desgaste das agendas nacionais pouco alinhados com as necessidades locais (MALLMANN; CLEMENTE, 2016). Além disso, a proximidade geográfica entre países proporciona a esses espaços a capacidade de se envolver em redes que transcendem a esfera local, permitindo estabelecer colaborações em âmbito regional, nacional e internacional.

A habilidade de articular ações em vários níveis é resultado do novo papel desempenhado pelas regiões de fronteira, que adquirem novas funções, e as cidades-gêmeas desempenham um papel crucial como elos de conexão com os países vizinhos. Dentro desse contexto, a área compartilhada entre Rivera e Santana do Livramento se destaca como a região de fronteira mais significativa entre o Brasil e o Uruguai. Assim, seria benéfica à implementação de práticas paradiplomáticas entre as unidades subnacionais localizadas nas áreas de fronteira, com o intuito de promover processos de integração regional por meio da mobilização de suas agendas locais. Dessa forma, a paradiplomacia em cenários de integração regional pode criar interações positivas que impulsionem o progresso da integração nesse contexto (MALLMANN; CLEMENTE, 2016).

Ademais, como observado no decorrer desta pesquisa, muitos são os benefícios potenciais da paradiplomacia para a cidade fronteiriça de Santana do Livramento, o que acaba enfatizando a relevância de sua aplicação local. Portanto, ao participar ativamente das relações internacionais, as regiões têm a oportunidade de explorar novas perspectivas, estabelecer parcerias estratégicas e aproveitar recursos e conhecimentos externos para impulsionar seu crescimento econômico e social. Dessa forma, a paradiplomacia se torna uma ferramenta poderosa para que as regiões busquem seu desenvolvimento de maneira mais autônoma e eficiente, ampliando sua influência e contribuindo para a construção de um mundo mais conectado e colaborativo. No entanto, para consolidá-la, os gestores públicos municipais devem adotar medidas estratégicas, ao definir uma visão clara e objetivos alinhados aos interesses locais.

Nesse sentido, os gestores públicos devem primeiramente elaborar uma estratégia de internacionalização, identificando os países e atores internacionais com os quais desejam estabelecer parcerias. Essa estratégia deve levar em consideração os setores prioritários, as oportunidades de negócios, as áreas de cooperação e os recursos disponíveis. Os gestores também precisam buscar ativamente recursos financeiros e técnicos, explorando parcerias com organizações internacionais, captação de investimentos estrangeiros, programas de cooperação técnica e fundos de apoio à internacionalização.

Além disso, a intensificação das vantagens competitivas, por exemplo, faz com que cada cidade tenha características únicas que podem ser aproveitadas para atrair atenção e investimentos internacionais. Identificar e promover essas vantagens competitivas é fundamental. Pode ser uma localização estratégica, uma indústria especializada, recursos naturais, patrimônio cultural, infraestrutura de transporte ou centros de pesquisa renomados. Compreender os pontos fortes da cidade é o primeiro passo para sua internacionalização.

Posto isso, a paradiplomacia contém uma ampla gama de práticas e estratégias adotadas por atores subnacionais que geram uma variedade de benefícios. Porém, devido ao seu perfil, a cidade de Santana do Livramento deve adotar em sua agenda local a paradiplomacia microrregional transfronteiriça.

Para Ribeiro (2008), a paradiplomacia regional abarca questões relevantes para uma determinada região, como as relações entre uma província de um país e um estado de um país vizinho, podendo ser classificada conforme o autor como macro-regional ou microrregional:

A paradiplomacia é considerada macro-regional quando os atores envolvidos lidam com questões relacionadas a comunidades não contíguas. Por envolver atores de

diferentes sistemas regionais, mesmo tratando de questões de menor importância política, pode adquirir caráter politizado. Já a paradiplomacia é considerada micro-regional quando as questões tratadas dizem respeito a comunidades geograficamente próximas. Em geral, essas questões não geram muitas controvérsias e podem ser subdivididas em transfronteiriças ou fronteiriças, dependendo da existência ou não de uma fronteira comum entre as regiões envolvidas (RIBEIRO, 2008, p.169).

Posto isto, a paradiplomacia regional fronteiriça surge como uma forma de diplomacia em que os atores subnacionais realizam ações conjuntas em assuntos de interesse regional que transcendem as fronteiras nacionais. Essa abordagem busca promover a cooperação e o desenvolvimento em áreas de interesse comum, estabelecendo relações diretas entre as entidades subnacionais de diferentes países (RIBEIRO, 2008). Essa abordagem desempenha um papel fundamental no contexto da diplomacia contemporânea.

Dada a integração já existente entre as cidades, acredita-se que a paradiplomacia Microrregional Fronteiriça apontada no capítulo 2 seria o modelo mais adequado ao perfil do Município de Santana do Livramento, caracterizado por sua sólida integração com a cidade vizinha uruguaia. Como definido por Duchacek (1990), a paradiplomacia microrregional fronteiriça refere-se a capacidade das entidades subnacionais, como cidades e regiões, de conduzirem suas próprias relações diplomáticas e de cooperação além das fronteiras nacionais, em busca de objetivos econômicos, sociais e culturais comuns com os seus vizinhos estrangeiros. Isso significa que esses espaços possuem uma certa autonomia ou poder para estabelecer laços internacionais, promover o desenvolvimento regional e cooperar com outras entidades semelhantes em regiões transfronteiriças.

Tendo isso em vista, a paradiplomacia regional fronteiriça envolve uma série de contatos formais e informais entre as partes envolvidas. Esses contatos são influenciados na maioria pela proximidade geográfica e pela semelhança de problemas locais. Nesse tipo de atuação paradiplomática, governos regionais e municipais, empresas privadas e cidadãos encontram-se envolvidos em questões de interesse mútuo. Isso inclui aspectos técnicos relacionados ao cruzamento de fronteiras, transporte de mercadorias, combate ao contrabando, ao tráfico de drogas e ao roubo de cargas (DUCHACEK, 1990).

Na análise de Lucena (2011), a cooperação entre os países envolve diversos aspectos, como a livre circulação de pessoas, mão de obra e serviços de infraestrutura urbana, promovendo integração cultural e cidadania. A experiência de cooperação entre o Uruguai e o Brasil destaca-se nas cidades-gêmeas, especialmente em Rivera-Livramento, onde práticas e políticas sociais do MERCOSUL influenciam novas ações. Os comitês de Fronteira,

constituídos na maioria por grupos interessados na integração e implementação de políticas sociais, desempenham um papel relevante nesse cenário, buscando consolidar melhores políticas e serviços para a população local e o desenvolvimento da fronteira (LUCENA, 2011).

Nesse caso, entre as ações que a cidade de Santana do Livramento pode empreender com o país vizinho estão projetos ligados à atração de investimentos estrangeiros diretos para a cidade. Isso pode ser feito por meio de campanhas de promoção, participação em feiras e eventos internacionais, realização de missões comerciais e o estabelecimento de escritórios de representação no exterior. Além disso, a cidade pode participar de redes e alianças internacionais, como associações de cidades, organizações de cooperação transfronteiriça ou iniciativas de desenvolvimento regional. Essas redes permitem o intercâmbio de conhecimentos, boas práticas e experiências com outras cidades e regiões, bem como a cooperação em projetos conjuntos. Isso pode impulsionar a internacionalização da cidade e abrir novas oportunidades de crescimento.

Posteriormente, a cooperação transfronteiriça pode envolver a criação de rotas turísticas conjuntas, a participação em feiras de turismo internacionais e a promoção da cidade como um destino turístico atraente. Isso pode atrair visitantes internacionais, gerar receitas e fortalecer a imagem da cidade como um destino atraente (CEZÁRIO, 2011). Deste modo, a paradiplomacia emerge como uma possibilidade para que as regiões assumam um papel de destaque no contexto global, fortalecendo sua posição e abrindo caminho para o desenvolvimento inclusivo. Para isso, é necessário que os governos locais realizem a construção de espaços adequados para tratar de tais interesses (CEZÁRIO, 2011), como uma Coordenadoria Municipal de Relações Internacionais.

Diante da proposta, é pertinente que Santana do Livramento avance na criação de uma instância municipal voltada para relações internacionais. Como mencionado anteriormente, anos atrás alunos e professores do Curso de Relações Internacionais da Unipampa elaboraram um projeto para criar uma Coordenadoria de Relações Internacionais na cidade, que foi apresentado à administração municipal da época e autorgado na Lei Municipal nº 6168 de 2012 (Anexo A). Apesar da legislação estabelecida, constatou-se que as Coordenadorias nunca entraram em vigor.

Atualmente há uma nova tentativa de criação, apresentada como um anteprojeto por alguns vereadores do Município. No entanto, até o momento, o Executivo Municipal não demonstrou muito interesse na proposta. Vale ressaltar que o projeto é considerado promissor

para a cidade, pois facilitaria a prática da paradiplomacia, contribuindo para projetos e estratégias benéficas para cidade fronteiriça. Além disso, é importante salientar que a cidade poderia aproveitar o contexto do projeto Fronteira da Paz Sustentável, no qual, é financiado pela União Europeia-UE, que busca promover o desenvolvimento urbano integrado por meio de parcerias locais, Estados Membros da UE e países integrantes, conforme a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (FRONTEIRA DA PAZ SUSTENTÁVEL, 2022). Ademais, assim como destacado por Geovana Bardésio (2022):

À semelhança da sua prática tradicional de cooperação transfronteiriça, a cidade de Santana do Livramento trabalha agora no domínio da cooperação descentralizada de forma reagente. Na execução deste projecto, ainda na sua fase inicial, existe a possibilidade de oferecer a Santana do Livramento as ferramentas necessárias à criação de uma tarefa paradiplomática estratégica orientada para o desenvolvimento local. Pois, A experiência de trabalho que está sendo construída no território a partir da execução do projeto, aliada à aproximação dos poderes executivo e legislativo municipal à equipe que ao mesmo tempo faz a avaliação técnica, pode incentivar a construção de uma atuação paradiplomática atuante

Para mais, práticas de paradiplomacia são adotadas por alguns municípios transfronteiriços brasileiros, conforme destaque por Baumgratz e Gherlandi (2021) ao citarem exemplos como o Consórcio Intermunicipal de Fronteira-CIF e o Conselho de Desenvolvimento Trinacional (CODETRI). A participação em iniciativas paradiplomáticas revelam-se como uma alternativa significativa para Santana do Livramento, fortalecendo laços de cooperação com a cidade vizinha de Rivera e impulsionando o desenvolvimento de setores como saúde, educação, turismo e infraestrutura. A cooperação transfronteiriça entre as duas cidades é evidenciada por inúmeras iniciativas conjuntas como eventos binacionais. Além disso, Geovana Bardésio (2022), destaca que ao longo da história, grande parte dessas iniciativas foram promovidas pela cidade uruguaia de Rivera que mantém uma posição estratégica internacional firmemente estabelecida. Dessa forma, a cooperação transfronteiriça e uma instância dedicada a questões internacionais são elementos fundamentais para aproveitar as oportunidades vigentes e promover o desenvolvimento da cidade rumo à internacionalização.

Posto isso, a pesquisa reforça a hipótese de que a paradiplomacia pode ser uma estratégia valiosa para Santana do Livramento, proporcionando benefícios substanciais ao Município. No entanto, para que essa aspiração se concretize, é crucial que os gestores públicos reexaminem suas políticas, visando impulsionar a implementação de ações práticas por meio de uma abordagem estratégica que saiba explorar as oportunidades atuais. Nesse sentido, institucionalizar e legislar as práticas por meio da criação de um departamento que

trate dos assuntos internacionais seria o passo inicial.

Considerando a importância de uma colaboração entre a Prefeitura Municipal de Santana do Livramento e a Universidade Federal do Pampa, acredita-se que uma possível parceria entre as instituições além de promover a paradiplomacia, fortaleceria as alianças locais, pois ao unir os recursos acadêmicos e a experiência governamental podemos impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da região. Além disso, tal colaboração cria um ambiente propício para a inovação a partir do intercâmbio de conhecimentos para implementação de políticas públicas. Nesse caso, como ressaltado por Marcovitch e Dallari (2014), às universidades e a sociedade civil presentes nessas regiões possuem um conhecimento prático adquirido por meio de experiências diárias o qual é a parte intrínseca da cultura desses agentes, indo além da temporalidade dos governos em exercício.

Dito isso, um exemplo viável que pode auxiliar na transformação do Município de Santana do Livramento como um ator subnacional seria a implementação de projetos e feiras de exposições com o propósito de destacar o potencial da região no setor agrícola e pecuário, por exemplo, visando a promoção do reconhecimento internacional de suas capacidades regionais. Tais iniciativas podem ser elaboradas em conjunto entre a gestão do Município e a Universidade Federal do Pampa-Unipampa, especialmente os profissionais do curso de Relações Internacionais, afirmando a importância de um diálogo entre a Prefeitura e a instituição. Dentro desse contexto, algumas atividades fundamentais também incluem: o desenvolvimento de programas de intercâmbio para estudantes e especialistas da área, promovendo a troca de conhecimentos e experiências entre a região e outras instituições internacionais; realização de feiras agropecuárias internacionais, proporcionando oportunidades de exposição e negócios para os produtores locais e atraindo investimentos estrangeiros; promoção de eventos de *networking* que reúnam agentes locais e internacionais relevantes, visando estabelecer comerciais e de pesquisa; participação em conferências e fóruns internacionais objetivando compartilhar experiências e conhecimentos, ao mesmo tempo, em que se promove a região como um centro de excelência nessas áreas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na esteira das transformações na agenda internacional, marcada pela crescente interdependência global, a paradiplomacia emerge como um fenômeno significativo, redefinindo o papel dos atores subnacionais. O primeiro capítulo deste trabalho delineou essa mudança, conectando o surgimento da paradiplomacia aos impactos da globalização e a interconectividade entre regiões. Questões transnacionais como comércio, meio ambiente e cultura pressionam os governos subnacionais a agirem além das fronteiras nacionais, enquanto a descentralização política amplia o terreno para a atuação autônoma desses atores.

O Brasil, inserido nesse contexto, reflete a dinâmica da paradiplomacia. A dimensão territorial do país e o processo de democratização aproximaram os temas internacionais aos governos locais. No entanto, desafios como a falta de coordenação entre Estados e municípios e a dependência do modelo federalista limitam a eficácia da paradiplomacia brasileira. Apesar disso, a autonomia conferida aos entes federados permite a busca por parcerias internacionais e investimentos estrangeiros, especialmente em regiões fronteiriças.

Assim sendo, independentemente da existência de um enquadramento legal específico, diversos municípios estabelecem vínculos bilaterais com cidades estrangeiras, organizando visitas e reuniões, alguns dos quais culminam em pactos de gemação (cidades-irmãs) e acordos e cooperação técnica (RODRIGUES, 2009). Nesse contexto, o desenvolvimento de departamentos de paradiplomacia oferece às cidades uma oportunidade única de fortalecer suas relações internacionais, impulsionar o desenvolvimento econômico e fomentar a cooperação transfronteiriça.

Como analisado ao longo do segundo capítulo, o caso exemplar de Santana do Livramento destaca a importância estratégica de aproveitar a proximidade geográfica e histórica para estabelecer laços com sua contraparte uruguaia, Rivera. Considerando essa abordagem, o terceiro e último capítulo buscou compreender os efeitos das ações paradiplomáticas transfronteiriças nos processos de integração e identificar como a paradiplomacia com a República Oriental do Uruguai pode impulsionar a internacionalização de Santana do Livramento.

A partir dessas análises, buscamos responder o problema desta pesquisa, ou seja, como a paradiplomacia pode promover a internacionalização do município de Santana do Livramento através da cooperação transfronteiriça com a República Oriental do Uruguai? A hipótese inicialmente levantada destaca a cooperação cultural existente, propondo sua ampliação para uma diplomacia transfronteiriça que tire proveito da proximidade geográfica e

da reciprocidade de interesses entre os municípios, facilitando a cooperação e a articulação de práticas integracionistas entre os atores subnacionais. Ao abranger a promoção de eventos e atividades paradiplomáticas, como iniciativas internacionais, a cooperação transfronteiriça pode efetivamente atrair investimentos estrangeiros para a região.

Buscando responder a esse questionamento, este trabalho adotou uma abordagem de estudo de caso para elucidar o papel da Paradiplomacia na promoção da internacionalização de Santana do Livramento. A coleta de dados envolve consulta bibliográfica de fontes primárias e secundárias, além de entrevistas com representantes das esferas de poder local do Município. Através dessas entrevistas buscamos analisar se houveram esforços ou propostas relacionadas à paradiplomacia na região por instituições governamentais da Cidade, assim como compreender as perspectivas da gestão pública municipal sobre a prática potencial da paradiplomacia pelo Município, aproveitando a proximidade geográfica com o Uruguai para avançar em sua agenda local.

Com base nos resultados obtidos através das entrevistas, observamos que os gestores municipais reconhecem a existência informal da paradiplomacia, considerando a integração e relação próxima com Rivera, embora essa conexão não esteja totalmente institucionalizada. No entanto, as entrevistas revelaram divergências quanto a criação de um departamento para organizar a paradiplomacia, evidenciando impasses legais e a falta de entusiasmo da atual administração. Como pontuado no decorrer do último capítulo, a proposta de criação de uma Coordenadoria de Relações Internacionais, apresentada pelo Legislativo, destaca-se como uma oportunidade significativa para o Município. Contudo, a resistência à implementação, considerada como um gasto adicional, enfatiza a necessidade de uma visão estratégica que reconheça os benefícios da paradiplomacia.

Apesar das oportunidades evidentes, a atual administração demonstra desinteresse e carece de uma visão estratégica para a paradiplomacia, pois a não implementação do anteprojeto para a criação da Coordenadoria evidencia uma lacuna na percepção dos benefícios potenciais da prática, especialmente em meio à projetos internacionais em andamento. Portanto, as entrevistas revelaram sinergias, mas também impasses em relação à institucionalização da paradiplomacia. Os gestores reconhecem a sua importância, porém, a falta de familiaridade, inércia histórica e ausência de internacionalização representam os principais desafios a serem enfrentados.

No entanto, mesmo com a falta de interesse do executivo pela prática da paradiplomacia, a hipótese apresentada é corroborada. Isso porque a cooperação transfronteiriça com a República Oriental do Uruguai demonstra ser capaz de contribuir

significativamente para a internacionalização de Santana do Livramento. O estabelecimento de laços estreitos com a cidade vizinha uruguaia, por meio do desenvolvimento de iniciativas conjuntas, possibilitam a exploração de sinergias transfronteiriças para o desenvolvimento local. Além disso, a cooperação bilateral em um contexto mais amplo evidencia com rigor que é o caminho a ser seguido por Santana do Livramento. Como mencionado, Rivera (Uruguai), com uma presença estratégica internacional consolidada, atua globalmente por meio de acordos com entidades subnacionais na Ásia, Oriente Médio e América Latina, além de participar ativamente em redes de cidades como Mercocidades e FLACMA (BARDESIO, 2022).

Tendo isso em vista, o presente estudo destaca a relevância da paradiplomacia para Santana do Livramento, enfatizando a necessidade de ações estratégicas e da criação de uma instância municipal voltada para relações internacionais. Nesse sentido, é imprescindível estabelecer um departamento de relações internacionais, uma vez que, se depender exclusivamente do governo, a continuidade dessa política não é assegurada, embora seja crucial para o progresso do Município. Assim, a criação desse espaço possibilitará a implementação de uma política de Estado, transcendendo a esfera governamental.

Nesse contexto, recomenda-se que o Município repense a criação da Coordenadoria, reconhecendo a importância estratégica e institucionalizada da paradiplomacia. Ademais, a cooperação cultural existente com o Uruguai deve ser capitalizada, aproveitando não apenas a proximidade geográfica, mas também os interesses compartilhados, promovendo uma diplomacia fronteiriça eficaz. Assim, os gestores públicos podem implementar diversas atividades paradiplomáticas em suas agendas locais para fortalecer suas relações internacionais desde que estas estejam alinhadas aos interesses e necessidades do ente subnacional. Dessa forma, quanto mais a estrutura administrativa municipal se envolver, coordenar e planejar essas atividades, maior será a estratégia por trás da internacionalização.

Para mais, em busca de uma abordagem estratégica, sugere-se o estabelecimento de uma parceria com a Universidade Federal do Pampa, especialmente com o Curso de Relações Internacionais, para enriquecer a prática paradiplomática e fortalecer as relações transfronteiriças. A parceria com a Universidade é vista como crucial para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico e promover a região internacionalmente, sugerindo a implementação de projetos conjuntos, intercâmbios e participação em eventos internacionais. Diante dos desafios e oportunidades, é imperativo que Santana do Livramento concentre esforços na criação de uma unidade de relações internacionais. Essa abordagem estratégica pode potencializar a paradiplomacia, promovendo o desenvolvimento conjunto e a

internacionalização da cidade. É importante também que a comunidade se envolva e reivindique políticas relacionadas ao desenvolvimento da cidade, passando a rejeitar a posição que historicamente lhe foi atribuída na elaboração de políticas públicas para a busca de medidas governamentais distintas e advogar pela colaboração com outras nações para abordar as demandas *sui generis* da região fronteiriça (PUCCL, 2010).

Posteriormente, este estudo não visa esgotar o assunto, pelo contrário, busca estimular a realização de outras pesquisas sobre o tema, reconhecendo a importância de aprofundar o entendimento nesta área. Para mais, deseja-se contribuir não apenas para o fortalecimento da paradiplomacia nos municípios, especialmente nas regiões fronteiriças, mas também para enriquecer o corpo de conhecimento disponível, promovendo uma base sólida para a formulação de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALBORNOZ, Vera do Prado Lima. **Fronteira Gaúcha: Santana do Livramento**. Memorial do Rio Grande do Sul, Caderno de História nº36, 2016. Disponível em: <http://veraalbornozcienciashumanas.blogspot.com/2016/08/blog-post.html?m=1> Acesso em: 02 de set de 2023.

ALLENDE, Rafael Alvariza. **Um balanço da relação entre Uruguai e Brasil: evolução, convergências e integração**. Fundação Konrad Adenauer Brasil, v. 1, p. 1-14. 2015. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_42728-1522-5-30.pdf?151006202204 Acesso em: 28 de agosto de 2023.

AMORIM, Thiago Scher Soares de. **Paradiplomacia no Brasil: os casos do Estado da Bahia e do Município de Salvador e a Política Externa Subnacional**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/31897/1/%5BFINAL%20Vers%C3%A3o%20dep%C3%B3sito%20final%5D%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20PPGRI%20-%20Tiago%20Scher.pdf> Acesso em: 10 de jun de 2023.

AVEIRO, Thaís Mere Marques. **Relações Brasil-Uruguai: A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço**. Brasília: UNB, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/2342> Acesso em: 10 de abr de 2023

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; PRADO, Henrique Sartori de Almeida. **A Paradiplomacia, a cooperação descentralizada e a integração fronteiriça no Mercosul**. Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 141, jan.-fev. 2014 [p. 18 a 24. Disponível em: <https://www.labmundo.org/wp-content/uploads/2021/05/Artigo-2014-Arthur-Pinheiro-de-Azevedo-Banzatto-Henrique-Sartori-de-Almeida-Prado-Meridiano-47-JGS.pdf> Acesso em: 12 de jun de 2023.

BARDÉSIO, Geovana. **As contribuições da paradiplomacia para a criação de estratégias de desenvolvimento local, no caso do município brasileiro de Santana do Livramento**. Paradiplomacia.org, 2022. Disponível em: <https://paradiplomacia.org/art%C3%ADculo/24052022120529> Acesso em: 29 de out de 2023.

BAUMGRATZ, Deise; GHERLANDI, Petterson Eduardo Souza. Paradiplomacia como ferramenta para desenvolvimento das cidades-gêmeas da fronteira brasileira. Revista Alamedas, V.9 N (2021). Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/26819> Acesso em: 28 de out de 2023.

BENTO, Fábio Régio. O papel das cidades-gêmeas de fronteira na integração regional sul-americana. Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 6, nº. 27 – 28| Dez. 2014 – Mar. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/51125/33266> Acesso em: 26 de out de 2023.

BISETTO, Cíntia de Jesus Soares. **O desenrolar da relação Brasil – Uruguai no século XXI**. Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2., 2016, São Paulo.: Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes, 2018. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/BISETTO_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf Acesso em: 08 de jun de 2023.

BOGÉA FILHO, Antenor Américo Mourão. **“A diplomacia federativa”**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores (mimeo.), 2002.

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. **A Paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais**. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.4, n, 1, p 48-67, jan/jul. 2007. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/%20article/viewFile/216/214> Acesso em: 05 de jun de 2023.

BUHRING, Marcia Andrea. (Re) Definição de Fronteira (s) e cidades gêmeas: Brasil e Uruguai. Revista Brasileira de Direito Internacional | e-ISSN: 2526-0219| Minas Gerais | v. 1| n. 2|p. 230-260| Jul/Dez 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/854> Acesso em: 27 de set de 2023.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Dissertação de Graduação em Relações Internacionais, na Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10217/1/2011_GustavoDeLimaCezario.pdf Acesso em: 11 de jun de 2023.

CINTRA, Leonardo Abrantes da Rocha. **Paradiplomacia: Uma proposição para a internacionalização do município de Franca SP**. 2022. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/31307> Acesso em: 31 de jun de 2023.

CLEMENTE Isabela. **La región de frontera uruguay-brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas**. Revista Uruguay de Ciencia Política - Vol. 19 N°1 - ICP - Montevideo, 2010. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2010000100007 Acesso em: 10 de abr de 2023

DUCHACEK, Ivo D. (1990), **“Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations”**, in H. J. Michelmann e P. Soldatos, Federalism and international relations: the role of subnational units, Nova York, Oxford University Press.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando. **Reflexos jurídicos da governança global subnacional: a paradiplomacia e o direito Internacional: desafio ou acomodação**. Revista de Direito Internacional, Brasília, 13, n. 1, 2016 p. 319-339. Disponível em: <https://www.jus.uniceub.br/rdi/article/viewFile/3642/pdf> Acesso em: 02 de jun de 2023.

FARIAS, Valéria Cristina; REI, Fernando (orgs). **Paradiplomacia Ambiental**. Editora

Universitária Leopoldianum, Santos - SP - 2019 Disponível em:

<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2019/10/paradiplomacia-ambiental_ebook.pdf
> Acesso em: 17 de jun de 2023.

FAVERO, Marcos; DUARTE, Gabriel. **Continuidade e limites: urbanismos na fronteira Brasil-Uruguai**. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, São Paulo, 2014. Disponível

em:https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-CDR-083_FAVERO_DUARTE.pdf Acesso em: 17 de abr de 2023.

FRONTEIRA DA PAZ SUSTENTÁVEL. **Sobre o projeto**. 2022. Disponível em:

<https://www.frenteiradapazsustentavel.com.br/projeto/> Acesso em: 29 de out de 2023.

GALLO; Rodrigo; GARCIA, Tatiana de Souza Leite; MATTIOLI, Thiago (org). **Relações Internacionais: temas contemporâneos**. Paradiplomacia. Disponível em:

<https://works.bepress.com/eloi/670/download/> Acesso em: 27 de out de 2023.

GRUBISA, Damir. **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. London: Mediterranean Politics, 1999.

GOOGLE EARTH. **Divisa entre Santana do Livramento e Rivera**. Disponível em:

<https://earth.google.com/web/search/divisa+entre+santana+do+livramento+e+rivera/@-30.8962053,-55.5352968,219.2107445a,891.19483407d,35y,0h,45t,0r/data=CpYBGmwsSZgolMHg5NWE5ZmU1ODdiMTIyYTViOjB4YTE4YzkwMWNjOTQ3ZmU1YRl6AOa1beU-wCGk0wSbhMRLwCorZGI2aXNhIGVudHJlIHhbnRhbmgZG8gbGl2cmFtZW50byBllHJpdmVjYRgCIAEiJgokCQ5-ukBGLTxAEaj-SCtUkCPAGal-32-R-mBAIUuMoDdvL2DA>
Acesso em: 16 de abr de 2023

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; OLIVEIRA, Patrícia Cabral de. **A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado**

do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. Conjuntura Global, vol. 6 n. 1, jan./abr, 2017, p. 94 - 115 Disponível em:

<<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/download/51753/31972>> Acesso em: 06 de jun de 2023.

GONZÁLES, Alexandre Arns. **Sant'Ana do Livramento e Rivera: de cenário a promotores da integração sul-americana**. Santana do Livramento, 2013. Disponível em:

https://www.academia.edu/6149339/SantAna_do_Livramento_e_Rivera_de_Cen%C3%A1rio_Promotores_da_Integra%C3%A7%C3%A3o_Sul_american Acesso em: 02 de ago de 2023.

HEINSFELD, Adelar. **“Ao sul do Rio Grande do Sul: a retificação dos limites territoriais com o Uruguai, 1909”**. Cadernos do CHDD, Fundação Alexandre de Gusmão, Ano 6, 2007, pp. 141-172. Disponível em:

http://funag.gov.br/loja/download/888-Brasil-Uruguai_Os_proximos_20_anos_Debates_e_Txtos_Academicos.pdf Acesso em: 10 de abr de 2023.

IBGE. **Municípios da Faixa de Fronteira 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html> Acesso em: 09 de set de 2023.

ISER, Guilherme de Cordeiro. **Os entes subnacionais relações internacionais: o fenômeno da paradiplomacia**, 2013. Disponível em:

JACOBUS, Juliana Aguiar. **A promoção da economia catarinense por meio da paradiplomacia: a instalação da fábrica da BMW em Araquari e a conquista do mercado de carnes japonês**. Universidade do Sul de Santa Catarina-UNISUL. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/10640/1/TCC%20FINAL.pdf> Acesso em: 03 de jun de 2023.

JUNQUEIRA, C.G.B. **A Criação das secretarias de Relações Internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros**. Boletim de Economia Política Internacional |BEPI| n.21| Set/ Dez. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6477/1/BEPI_n21_Cria%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 10 de jun de 2023.

JUNQUEIRA, C. G. B. (2017). **Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil**. BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais, São Paulo, n. 83, 2017. pp. 43-68. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/429#:~:text=O%20termo%20%E2%80%9Cparadiplomacia%E2%80%9D%20representa%20um,ou%20desafiam%20as%20pol%C3%ADticas%20estatais> Acesso em: 02 de abr de 2023.

KEOHANE, Robert, Nye, Joseph. **Power and Interdependence Revisited**. The MIT Press, International Organization, Vol. 41, No. 4, pp. 725-753, 1987.

KONISHI, Nikolas; MENDONÇA, Alice; RIBEIRO, Maria. **Paradiplomacia nas Relações Internacionais: a importância da cultura como elemento transformador do cenário político internacional**. Revista Linguagens, Artes e Estudos em Cultura, 2015. Disponível em: <https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/146> Acesso em: 10 de jun de 2023.

LEOTTA, Acauã; FERREIRA, Gabriel O. M., Livro na Rua – Uruguai. Brasília: FUNAG/Thesaurus, 2011.

LEMOS, Bruno de Oliveira; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **A região transfronteiriça Sant’Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação**. Revista de Geopolítica, Natal - RN, v. 2, no 2, p. 49 – 64, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/download/32/32> Acesso em: 16 de jan de 2023.

LUCENA, Marta Gomes. **Territorialidade de fronteira: uma contribuição ao estudo da questão fronteiriça Brasil-Uruguai no contexto do Mercosul**, 2011. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/3783#preview-link0> Acesso em: 22 de ago de 2023.

MACHADO, Lia Osório. **Limites, Fronteiras, Redes**. In: STROHAECKER, Tânia Marques et al. (Org.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB-Seção Porto Alegre, 1998.

MALAMUD, Andrés. **Las implicaciones constitucionales de los procesos de integración en América Latina: un análisis desde la Unión Europea**. onati, 2011.

MALLMANN, Maria Izabel; CLEMENTE, Isabel. **Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: O caso do Brasil e Uruguai**. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 3, p. 417-436, jul.-set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/8PyN3GJ3gMNyzVtDL7wR9rK/?lang=pt&format=pdf>
Acesso em: 18 de jun de 2023.

Mapa do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-do-estado-do-Rio-Grande-do-Sul-com-as-cidades-gemeas-linhas-e-faixa-de_fig5_319559670/download?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6Ii9kaXJlY3QiLCJwYWdlIjoieX2RpcmVjdCJ9fQ Acesso em: 23 de ago de 2023.

MARCOVITCH, Jacques (org); DALLARI, Pedro. B.A (org). **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil**. Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo, São Paulo: IRI-SP, 2014. 128 p. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/266/239/1062>
Acesso em: 15 de jun de 2023.

MÁRQUEZ, Lara A. Sosa; CARDOSO, Suliane. **A descentralização do governo uruguaio e brasileiro e seu impacto na fronteira: uma análise dos tensionamentos entre agência e estrutura**. V Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG, III Salão de Extensão, Caxias do Sul-RS, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350766955_A_DESCENTRALIZACAO_DO_GOVERNO_URUGUAIO_E_BRASILEIRO_E_SEU_IMPACTO_NA_FRONTIEIRA_UMA_ANALISE_DOS_TENSIONAMENTOS_ENTRE_AGENCIA_E ESTRUTURA Acesso em: 10 de abr de 2023.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. **Paradiplomacia como Política externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro**. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, 2018, p. 195-222. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/download/790/391/3087#:~:text=3%2000%20conceito%20paradiplomacia%20foi,diplomacia%20paralela%20ao%20governo%20central> Acesso em: 19 de abr de 2023.

MICHELON, Francisca Ferreira; BASTOS, Matheus Blaas. **Fronteiras**. Editora UFPEL, 2019. Disponível em: <https://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/prefix/4457/1/Fronteiras.pdf>
Acesso em: 18 de abr de 2023.

MIKLOS, Manoela. **Diplomacia Federativa: O Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes**. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política,

Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<https://cdsa.academica.org/000-036/794.pdf>> Acesso em: 10 de jun de 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **República Oriental do Uruguai**. 2014 Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-oriental-do-uruguai> Acesso em: 13 de abr de 2023.

MOREIRA, Laura Hemilly. Uma análise conceitual sobre a política externa subnacional no Brasil. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/30569> Acesso em: 2 de set de 2023.

PALERMO, Eduardo.R; ILHA, Andréa L. Hamilton. **A Praça Internacional: A fronteira urbana como território compartilhado**. Boletim Gaúcho de Geografia, Vol. 47 no 1, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/bgg/article/download/101402/59721> Acesso em: 18 de abr de 2023.

PAVANELLI, Rafael de Carvalho.Paradiplomacia: **A inserção e atuação internacional da cidade de São Paulo no período de 2005-2008**. RIC-Revista de iniciação científica da FFC, v.12 n 1, 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/ric/article/view/549> Acesso em: 19 de abr de 2023

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

PUCCI, Adriano Silva. **O Estatuto da Fronteira Brasil - Uruguai**. Brasília: FUNAG, 2010.

RIBEIRO, MCM. **A ação internacional das entidades subnacionais: teorias e visões sobre a paradiplomacia**. In: Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras [online]. Salvador: EDUFBA, 2008, pp. 33-68. ISBN 978-85-232-1201-8. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/zxnbn/pdf/ribeiro-9788523212018-03.pdf>> Acesso em: 19 de jun de 2023.

RIBEIRO, María Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: Edufba, 2009 Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/zxnbn/pdf/ribeiro-9788523212018.pdf> Acesso em: 19 de abr de 2023

RODRIGUES, A. L. **Fronteira e território: considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico**. revista produção acadêmica – núcleo de estudos urbanos regionais e agrários/ nurbu – N. 2, 2015. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/download/2002/8646/> Acesso em: 11 de maio de 2023.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil**. Revista de El Colegio San Luis, San Luis Potosí, n. 11, p. 57, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio.**Internacionalização Municipal**. In:RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; XAVIER,Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs). Cidades em

Relações Internacionais: Análises e Experiências Brasileiras. São Paulo. Desatino, 2009. p.35-46.

SALGADO, Valéria A.B. **Consórcio público. Direito e Gestão Pública**, 2018. Disponível em:

<<https://www.dgpconsultoria.com/copia-areas-de-atuacao#:~:text=241%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20e,a%20possibilitar%20a%20otimiza%C3%A7%C3%A3o%20>> Acesso em: 16 de jun de 2023.

SÁNCHEZ, A. Q. **A Fronteira Inevitável. Um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica**. Porto Alegre, 2002. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/2455> Acesso em: 15 de abr de 2023

SANTANA, João L. **O papel da paradiplomacia nas Relações Internacionais: a ascensão das unidades subnacionais num contexto mundial globalizado**. Dissertação. Programa de Graduação em Línguas Estrangeiras Aplicadas às Negociações Internacionais. Bahia, Universidade Estadual de Santa Cruz, 2009. Disponível em <http://www.uesc.br/cursos/graduacao/bacharelado/lea/papel_paradiplomacia.pdf> Acesso em: 16 de jun de 2023.

SCHERMA, M. A. (2012). **As fronteiras nas Relações Internacionais**. Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD, 1(1), 102–132. Disponível em: <<https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2075>> Acesso em: 10 de maio de 2023.

SILVA, Maurício Pinto da. **Governança Territorial em áreas de fronteira: um estudo sobre as políticas de saúde e de Meio Ambiente em Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai)**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016.

SILVA, V. J. B.; COSTA, E. A. **Fronteiras e relações internacionais: governos subnacionais como protagonistas da governança territorial**. Conhecer: Debate entre o Público e o Privado, v. 12, n. 29, p. 74-94, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8343> Acesso em: 10 de maio de 2023.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Brasil e Uruguai sob o signo da solidariedade e do pragmatismo**. In: PINTO FILHO, Henrique da Silveira Sardinha et al (Ed.). **Brasil-Uruguai: os próximos 20 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em:

<http://funag.gov.br/loja/download/888-Brasil-Uruguai_Os_proximos_20_anos_Debates_e_Textos_Academicos.pdf>. Acesso em: 24 jan de 2023.

SOLDATOS, Panayotis. **An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors**. In: MICHELMAN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and**

SOUZA, Josiane Ferreira de. **Paradiplomacia e Cidades de fronteira: Um estudo a partir do consórcio intermunicipal da fronteira**. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, sociedade e política (ILAESP) Relações Internacionais e Integração, foz do iguaçu, 2021. Disponível em:

<<https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/6526/Paradiplomacia%20e%20Cidades%20de%20Fronteira%3A%20um%20Estudo%20a%20partir%20do%20Cons%C3%B3rcio%20Intermunicipal%20da%20Fronteira?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 18 de jun de 2023.

TAVARES, Rodrigo. **As Relações Internacionais do Estado de São Paulo**. In: MARCOVICH, J., DALLARI, P. (orgs). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: IRI, 2014. p.128.

VELOZO, Edgar Garcia. **As Relações Internacionais e os Estudos Fronteiriços: Uma Abordagem Estratégica**. Universidade La Salle, matriculado na disciplina de Trabalho de Conclusão II, 2020. Disponível em: <https://svr-net20.unilasalle.edu.br/bitstream/11690/1918/1/egvelozo.pdf> Acesso em: 10 de maio de 2023.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n.62, p.1-1, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010> Acesso em: 23 de maio de 2023.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

- 1) Você já ouviu falar sobre a Paradiplomacia ou já teve contato com esse tema anteriormente?
- 2) De que maneira a gestão municipal tem incentivado a participação da sociedade civil e do setor privado na promoção da paradiplomacia e no processo de internacionalização da cidade? Quais estratégias específicas estão sendo implementadas para alcançar esse objetivo?
- 3) Na sua opinião, quais são os principais setores ou áreas em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento? Existem projetos ou iniciativas específicas em andamento?
- 4) Do seu ponto de vista, quais são os motivos que explicam a ausência de um departamento municipal de Relações Internacionais, especialmente voltado para questões como a paradiplomacia, em uma cidade que faz fronteira e tem uma integração significativa com a cidade vizinha?
- 5) Qual é, em sua perspectiva, a função desempenhada pelo governo local na criação de laços diplomáticos com nações vizinhas, como o Uruguai? Quais oportunidades e desafios específicos você enxerga nessa abordagem?
- 6) Na sua opinião, qual é a importância da paradiplomacia na promoção da internacionalização de Santana do Livramento? Você acredita que essa abordagem tem potencial para impulsionar o desenvolvimento da cidade?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar na pesquisa de campo referente ao projeto/pesquisa intitulado(a) **Traçando Rumos para a Internacionalização de Santana do Livramento através da paradiplomacia com a República Oriental do Uruguai** desenvolvida(o) por MICAELE IDALINA MACIEL BARBOSA. Fui informado(a), ainda, de que a pesquisa é coordenada/orientada pelo professor Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt, a quem poderei contatar/consultar a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail rafaelschmidt@unipampa.edu.br.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber nenhum incentivo financeiro ou ter qualquer bônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que em linhas gerais, é identificar como a paradiplomacia pode promover a internacionalização do município de Santana do Livramento através da cooperação transfronteiriça com a República Oriental do Uruguai.

Fui também esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas às pesquisas.

Minha colaboração se fará por meio da entrevista concedida à pesquisadora que será posteriormente identificada, transcrita e analisada na pesquisa.

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse(a) estudo / pesquisa / programa a qualquer momento antecedente à publicação no repositório da universidade, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções, ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Santana do Livramento, ____ de _____ de _____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

APÊNDICE C - ENTREVISTA COM O VICE-PREFEITO DE SANTANA DO LIVRAMENTO EVANDRO GUTEBIER - DEM

Realizada em 17 de outubro de 2023 no Gabinete do vice-prefeito na Prefeitura Municipal de Santana do Livramento

Micaele: Tu já ouviu falar sobre a Paradiplomacia ou já teve contato com esse tema anteriormente?

Evandro: Sim, já tive contato, mas não me aprofundei no tema. Mas entendo que a mesma pode ser trabalhada como uma política de fronteira. Ademais, a princípio nós já trabalhamos em torno disso, pois nós trabalhamos em parceria com Rivera, como, por exemplo, na questão das estradas rurais. Então nós possuímos parceria com a cidade. Também trabalhamos na área B que também é uma parceria, eu acredito que as universidades também estão engajadas nisso. Rivera começou isso antes de nós, pois entramos depois. Há também parceria com relação ao projeto europeu do eixo atlântico, que o Uruguai participa junto conosco. Então, nós temos sim uma parceria. Porém, nós esbarramos na legislação, pois a parceria existe, mas algumas coisas não são possíveis de fazer pela própria legislação.

Micaele: De que maneira a gestão municipal tem incentivado a participação da sociedade civil e do setor privado na promoção da Paradiplomacia e no processo de internacionalização da cidade? Quais estratégias específicas estão sendo implementadas para alcançar esse objetivo?

Evandro: Nós estamos fazendo hoje um planejamento estratégico para Santana do Livramento, onde pegamos os pontos fortes e os pontos fracos, nossas fraquezas e nossas virtudes. Portanto, estes pontos estão sendo trabalhados e, incluímos alguma coisa a mais, como a parceria de pessoas que tem estabelecimento aqui e que tem lá (Rivera), visto que possuem conhecimento dos dois lados. Então, como eu te digo, paramos muitas vezes na legislação, mas o que a gente pode fazer em parceria, a gente faz. E nesse planejamento estratégico, nós com certeza, como cidades-gêmeas, temos que pensar no aumento dessas parcerias. Na semana passada, tivemos uma reunião com o ministro do Meio Ambiente, onde buscamos alguma coisa que possamos fazer em conjunto no que diz respeito ao tratamento de esgoto, então novamente existe, sim, essa parceria.

Micaele: Na tua opinião, quais são os principais setores ou áreas em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento? Existem projetos ou iniciativas específicas em andamento?

Evandro: Sim, principalmente na área do turismo, pois na área de turismo, nós sabemos que somos apenas uma cruzada, e nós temos que manter os turistas aqui. O setor que mais desenvolve é o setor de hotelaria, pois como podemos ver, nesse aspecto os hotéis conseguem alavancar o próprio negócio porque nós temos Rivera aqui do lado que possui os *free shops*. Nós temos uma lei de *free shops* que nos permite tê-los aqui também, a cidade de Uruguaiana, por exemplo, já os tem. Mas, isso é uma coisa muito empresarial, nós até podemos incentivar de alguma forma, mas nada mais do que dentro da legalidade. Então, hoje nós somos uma passagem dos turistas, e com intuito de reverter isso, nós temos alguns projetos como é o caso da Ferradura dos Vinhedos, o Trem Turístico do Pampa que é o segundo do Estado em que a mesma empresa que opera em Bento Gonçalves, a Giordani Turismo vai operar aqui em Santana do Livramento. Então, estamos alavancando nisso, além disso, o turismo é uma das principais pautas em desenvolvimento com Rivera.

Micaele: Do teu ponto de vista, quais são os motivos que explicam a ausência de um órgão municipal de Relações Internacionais, especialmente voltada para questões como a Paradiplomacia, em uma cidade de fronteira seca e que tem uma integração significativa com a cidade do país vizinho?

Evandro: Eu acho que a Paradiplomacia já existe entre o executivo de Santana do Livramento e o executivo de Rivera, pois a Paradiplomacia já existe entre os povos, só não foi institucionalizada ainda. E como representante do executivo te digo que hoje, a gente esbarra na própria legislação do país, pois a mesma é constituída em Brasília que é muito longe e a deles em Montevideú. Nós tivemos problemas, por exemplo, com a questão da Covid-19, onde estávamos submetidos ao Estado, ou seja, nós não podíamos ultrapassar o Estado e eles estavam submetidos a Montevideú. Então, na realidade a legislação talvez seja o principal entrave para essa a institucionalização desse órgão, mas a diplomacia entre os povos e entre os poderes, eu posso te afirmar que existe.

Micaele: Qual é, em tua perspectiva, a função desempenhada pelo governo local na criação de laços diplomáticos com nações vizinhas, como o Uruguai? Quais oportunidades e desafios tu enxerga nessa abordagem?

Evandro: Olha se pegarmos hoje, Santana do Livramento, possui muitos uruguaios morando aqui. Assim como a gente faz compras nos *free shops*, eles realizam a compra de alimentos aqui. Além disso, os grandes mercados e a perfumaria de Santana do Livramento contam com o público uruguaio da mesma forma que os *free shops* contam com o público brasileiro. Portanto, existe um intercâmbio comercial entre nós. Ainda, em alguns casos, os valores são diferentes, então quando queremos tomar um vinho, nós vamos num *free shop* e eles quando

querem um perfume diferenciado, os encontram aqui. Posso te afirmar que existem estudos que mostram que a perfumaria de Santana do Livramento inclui Rivera da mesma forma que os *free shops* nos incluem. Portanto, esse comércio já existe entre as fronteiras. Outro fator que devemos ter em mente é a presença de muitos moradores uruguaios em Santana do Livramento. Portanto, a meu ver, os entraves só persistem quanto à legislação.

Micaele: Na tua opinião, qual a importância da Paradiplomacia na promoção da internacionalização de Santana do Livramento? Tu acredita que essa abordagem tem potencial para impulsionar o desenvolvimento da cidade?

Evandro: Acredito que já desenvolve através da integração, pois ao analisarmos os *free shops* de Rivera, no Uruguai, acho que 50% de seus trabalhadores, são brasileiros. E, por outro lado, a nossa cidade abriga muitos moradores uruguaios. Então, já existe e é notável essa integração. Só que, novamente, acabamos esbarrando na legislação, no Brasil, por exemplo, os municípios devem investir 25% na educação e 15% na saúde, enquanto que no Uruguai tanto a educação quanto a saúde são federalizados, ou seja, eles não possuem os custos que o Brasil tem com ambas questões. Então as legislações são diferentes entre si, mas a harmonia entre as cidades existe, são cidades-gêmeas e eu acredito que esse convívio só tende a melhorar enquanto houver consenso diplomático entre as cidades. Nós não pensamos ainda na criação desse órgão e acredito que a criação da mesma em algum momento vai esbarrar nessa questão da legislação. Então, a gente já sabe que isso vai acontecer, pois a legislação é posta em Brasília e não posta por nós. Então, talvez hoje, essa conversa diplomática não seja institucionalizada por conta da legislação, embora exista essa parceria de fato. Mas respondendo a tua pergunta, acredito que seria benéfica, sim, até para uma maior aproximação entre os poderes e, portanto, é algo a se pensar para o futuro da cidade.

APÊNDICE D - ENTREVISTA COM O VEREADOR AQUILES PIRES - PT

Realizada em 10 de outubro de 2023 na Câmara Municipal de Santana do Livramento

Micaele: Você já ouviu falar sobre a paradiplomacia e se tu já teve familiaridade com o conceito.

Aquiles: Externamente não, mas as cidades da fronteira quando enfrentam uma dificuldade, elas praticam a paradiplomacia, mesmo sem saber do conceito. E há anos, Livramento e Uruguai, mais especificamente o Departamento de Rivera, praticam a paradiplomacia mesmo sem saber do conceito. Eu entendo que nós temos muito que avançar entre os países, especificamente do Mercosul e as cidades da fronteira que lidam com outros países. Nós passamos da era de divisão de países e que Livramento e Uruguai era um local de segurança nacional, considerado segurança nacional pela própria constituição federal por ser cidade de fronteira. E essas cidades deixaram de receber muitos recursos da União Federativa do Brasil em função do Brasil, como estratégia, não querer que cidades de fronteira se desenvolvam porque uma possível guerra, isso daria muita morte para brasileiros e os vizinhos. Então, a cidade de fronteira foi excluída do progresso. Não foi permitido que estrangeiros investirem nessas áreas, justamente pela questão da segurança nacional, que não existe mais. Eu venho batendo nisso, eu venho dizendo que não existe mais segurança. Esse artigo da Constituição Federal está obsoleto, porque, na prática, hoje é inviável uma guerra nas formas e nos parâmetros estabelecidos na legislação brasileira. Por isso, precisa haver essa integração e nós precisamos correr muito para recuperar o tempo perdido.

E como que a gente consegue recuperar isso? Os fronteirões, já praticaram e vivem a paradiplomacia há muitos anos porque eles nunca tiveram o respaldo do governo federal, principalmente o Brasil, por ser muito longe e distante. Então, eles foram obrigados pela necessidade a fazer parcerias, fechar acordos sem participação. Um exemplo, há uns 12 anos atrás eu era membro do Conselho Municipal de Saúde pela OAB e Livramento e Rivera enfrentou a expansão da Dengue, o mosquito se proliferava bem na nossa divisa. E aí, como é que iam atuar num lado os agentes de saúde uruguaios, no outro lado o Brasil, sem poder utilizar o mesmo material, sendo que os dois tinham deficiência de material e juntos se complementavam. Então o que nós criamos? Nós criamos o comitê binacional, criamos um nome para uma ação nossa, e aí começamos a trabalhar juntos. Os agentes brasileiros entraram em Rivera e aí se criou essa ação. E depois disso, nós solicitamos ao governo municipal, que era o Wainer Machado, que fizesse um decreto municipal para não ficar totalmente fora da legislação, permitindo que fizesse essa parceria. Então foi o primeiro, que

eu lembro, uma ação que necessitou a prática de uma paradiplomacia sem a comunicação do governo central, sem a comunicação do governo central do Uruguai, nem o brasileiro, mas local, a legislação para permitir que os agentes entrassem no Uruguai, então houve um decreto municipal que não tem a validade a nível nacional, mas pelo menos respaldava e era um indício de legislação para permitir essa parceria com Rivera para combater o mosquito da Dengue. E isso se fez por dois anos. Depois se mandou para a autoridade central e foi reconhecida essa ação feita em Livramento. Então esse é um exemplo de uma parceria pela necessidade de uma doença para evitar que se espalhasse mais, que virasse ali uma pandemia, pois tinha muita gente sendo infectada. Então esse é um exemplo na prática. A diferença territorial do Uruguai para o Brasil é muito grande. E a compreensão que a gente tem que ter isso e que a autoridade central brasileira fica muito distante, ela desconhece totalmente a cidade de fronteira. Diferente do Uruguai, onde é mais palpável para eles a cidade de fronteira porque eles precisam, eles exportam, eles importam, eles têm essa conexão de fronteira porque eles vivem desde criança com a cidade de fronteira. Já é costume deles trabalhar nisso, diferente do Brasil. E tem que ser ouvida as pessoas que residem na cidade de fronteira para a aplicação da legislação. Por isso que é fundamental que os municípios brasileiros criem departamentos que tratem de direitos para levar subsídios para a autoridade central para a legislação ser eficaz. Se deixar que a autoridade central faça a legislação da cidade de fronteira, nós vamos ter sempre deficiência. Então, é primordial que a cidade de fronteira faça, criem departamentos de estudos para a viabilização de legislação específica para as cidades fronteiras que trate dos seus problemas específicos, que é o nosso direito.

Eu fui autor da lei dos *free shops* de Livramento, que é uma forma comercial de integração entre os dois países. O autor da lei, em nível federal, o deputado Marco Maia, nós iniciamos em 2008 aqui na primeira campanha minha de vereador, uma reuniãozinha lá na frente do Cyrino, que era um comitê, o deputado Marco Maia veio aqui e falou: O Uruguai tem *free shop*? Por que Livramento não pode ter? Por que o Brasil não pode ter? Aí em 2009 ele entrou com o projeto de lei, criando os *free shops* na zona da fronteira. Qual é a sacada do Marco Maia? Porque essa autoridade brasileira, santanense, os empresários, sempre foram a Brasília, atrás do Ministério da Integração, do Ministério de Desenvolvimento, solicitar que autorizasse a abertura dos *free shops* ou zonas-francas. Só que não é assim, tem que fazer uma alteração na legislação, o que o Marco Maia fez? O pulo do gato foi mudar a lei que fala da venda de produtos de *free shops*, de portos e aeroportos, transferindo para a cidade de fronteira, para as cidades gêmeas. Foi uma alternativa. Só mudou um artigo na legislação, aprovou, e a cidade de fronteira hoje pode ter. A gente tem um *free shop* aqui que é o Almadém, aqui vão sair

alguns mais. Uruguaiana já tem 12, 13 *free shops*, e já está desenvolvendo o turismo. Então é uma forma de integração comercial que surgiu da necessidade da cidade da fronteira, por isso a importância de ter um departamento que estude isso, a gente tem problemas muitos sérios aqui na cidade e que nós ainda não tivemos a coragem de criar, o governo brasileiro não teve, que é a questão dos transportes públicos. O que precisa? A próxima licitação que seja feita por transporte público de Livramento, por isso que a necessidade de ter um departamento de direito internacional, tem que prever algumas linhas na cidade do Uruguai, porque é... transporte público tem dificuldade de direção, mas têm o tratado de Ouro Preto de 1994 que abriu umas quantas brechas para essas possibilidades. Inclusive, ali que se iniciou o tratado depois de 2004, que o governo assinou que permite estudos e trabalho dentro de uma área de 20 km da cidade de fronteira. Isso aí a gente pode buscar muitas outras alternativas. Enquanto a legislação ainda não é completa, mas quem tem que completar essa legislação somos nós. Um exemplo, uma coisa que eu defendi desde esse tratado, é que os uruguaios e os brasileiros possam tirar a carteira nacional para ser utilizado tanto numa cidade como na outra dentro da área de 20 km, porque se permite estudo e trabalho numa cidade vizinha, porque não permite que tu tire um documento binacional, um documento que o fronteiriço possa tirar. Eu quero tirar uma carteira de habilitação, eu posso escolher tirar aqui no Brasil ou no Uruguai, desde que seja para dentro dessa área de 20 km. Então tem que ter essa possibilidade, porque se permite trabalho, circulação e residência, por que não permite que alguns documentos sejam específicos para a cidade de fronteira? Então... tem muito que avançar e é fundamental que haja instituições que permitam fomentar isso. Nós tínhamos só a URCAMP, nós discutimos tudo no curso de direito e não tinha direito internacional, hoje a gente tem a Unipampa que tem direito internacional, que tem mão de obra, que tem conhecimento, tem professores, têm alunos que podem auxiliar muito no prestamento de serviços. Nós temos matéria-prima para utilizar e não são utilizadas. Tem que botar, tem que ter a pessoa certa para o setor certo. E nós precisamos utilizar muito a pesquisa e aprofundamento nas legislações das cidades de fronteira, tanto para o comércio como para estudo. Agora eu estou brigando por um curso binacional de medicina. Nós entramos com o requerimento, já levamos à Brasília, já tivemos conversas com o Mujica, já conversamos com o Ministro Paulo Pimenta, já levamos o projeto junto com o pessoal do Bioma Pampa, que é uma instituição que participa universidades, institutos brasileiros e do Uruguai. A UTEC e a Unipampa, nós propomos a Unipampa, isso, o Reitor, ele não demonstrou interesse no curso binacional de medicina aqui no campus de Livramento, porque ele disse que tem Uruguaiana e eles estão com dificuldade, mas são coisas diferentes. Nós não queremos um curso de medicina comum, nós queremos um curso

de medicina binacional que haja curso específico para aprimorar as relações de fronteira. Por quê? Porque nós temos necessidade disso. A cidade de fronteira, nós não temos médicos, nós não temos especialista, nós precisamos que haja uma integração da saúde, tanto de estudo como na saúde. É inadmissível que um uruguaio venha se atender aqui e tenha problema, se atenda na Santa Casa e o governo federal não cubra, nem o governo do Uruguai. E depois o prejuízo fica para o hospital. Então, isso não é saúde pública para a cidade e fronteira. Aí as pessoas vão utilizar a saúde privada. Então aí quem não tem pra pagar a saúde privada? Aí se tu adoce no Brasil, tem que ser transportado para Rivera pra ser atendido lá. Então tem que haver essa parceria, tanto para os hospitais, como para a saúde preventiva. Os postos de saúde tem que atender brasileiros que moram lá. Não precisa ser *doble chapa*, não precisa alguns burlar a legislação para criar um documento uruguaio e brasileiro para poder ser atendido. Não, a legislação tem que facilitar. Então o assunto, ele é grande, ele é grande, ele é muito... Tu te envolve nas questões de fronteira, tu fica assim ó... tem pesquisa para muito tema. E é fundamental que haja, é... Que assuntos novos sejam discutidos nas questões de fronteira. A gente não pode ficar apenas nos tratados que já existem. Nós precisamos criar novos subsídios. E só se faz isso com pesquisa, estudo e aprofundamento nesse assunto específico.

Micaele: De que maneira a gestão municipal tem incentivado a participação da sociedade civil e do setor privado na promoção da paradiplomacia e no processo de internacionalização da cidade? Quais estratégias específicas estão sendo implementadas para alcançar esse objetivo?

Aquiles: Nenhuma, o poder municipal, o executivo, está perdendo a oportunidade de fazer parceria com instituições como a UTEC, a Udelar, o IFSul e com a Unipampa, que já tem pessoas especializadas para criar um grupo de estudo para viabilizar. Nós temos que ter um departamento de estudo de viabilidade, de políticas de fronteira, tanto para o transporte público, quanto para o transbordo do lixo. A nossa cidade gasta um monte de dinheiro com transbordo do lixo para São Gabriel, para outras cidades. Aqui em Rivera nós temos um tratamento de lixo a menos de 10 quilômetros. Por que nunca se discutiu? Eu já tenho pensado nisso. Eu fiz parte da Comissão da OAB de Direito Internacional. Fiz uma especialização em Direito Internacional. Eu venho defendendo isso há muitos anos, que haja uma integração específica. Mas para isso tem que ter pessoas que entendam e compreendam e que defendam os acordos binacionais, principalmente o aprofundamento do Tratado de Ouro Preto e do Mercosul, mais específico para as duas cidades, porque Rivera e Livramento, elas são diferentes de várias outras cidades. Somos uma cidade quase única, nós não temos e não temos isso. O que nos atrapalha é a legislação. Então nós temos que ter. E é fundamental que

tenha um departamento municipal ou uma Secretaria de Direito Internacional que trate especificamente a questão do transporte público, transporte de lixo, circulação de veículos, tanto lá como aqui, a questão da saúde preventiva e curativa, parceria entre os hospitais e as unidades de saúde que possam atender. E principalmente que Livramento e Rivera se torne uma fronteira, não digo só uma zona de livre comércio, direcionado ao comércio ou ganhar lucro, mas uma zona de livre circulação para estudo e conhecimento de instituições de ensino, que possam haver parcerias entre instituições brasileiras e uruguaias. A única forma de se conseguir isso é com um polo de conhecimento de nível médio e superior. O que nós precisamos? Nós exportamos muito conhecimento. As pessoas se formam aqui e tem que ir embora. Acaba que as pessoas não permanecem, pois não conseguem evoluir, possuem conhecimento, mas não têm espaço para estudo e por isso não permanecem. Nós precisamos mudar isso. Com o governo federal, com o investimento na educação através da Unipampa, através da Udelar, da Utec, do IFSul e criar uma zona de livre comércio direcionada à educação médio e superior.

Micaele: Na sua opinião, quais são os principais setores ou áreas em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento? Existem projetos ou iniciativas específicas em andamento?

Aquiles: O que tem por parte do legislativo, é o projeto da criação do curso binacional de medicina. Eu sou presidente da Frente Parlamentar pela permissão de parceria das universidades de curso superior, a exemplo que já teve IFSul. Nós levamos a Brasília esse pedido, o governo federal, o ministro Paulo Pimenta já mandou para a Procuradoria Geral da União para criar um decreto permitindo que a mesma parceria que existe para curso de nível médio tipo IFSul, Udelar e UTEC, haja com as universidades de nível superior que possam fazer cursos de nível superior com um único diploma, que não precisa revalidar, tem que ser utilizado tanto no Brasil como no Uruguai. Já entramos com o pedido que até o final do ano o Governo Federal Brasileiro vai estar emitindo esse decreto e nós vamos apresentar isso. A partir disso aí nós vamos criar cursos binacionais de nível superior, onde qualquer uma das instituições parceiras possa emitir o diploma sem a necessidade de revalidação, por exemplo, o que já faz o IFSul, mas para curso superior. Nós queríamos um curso binacional de medicina porque é uma cidade muito carente de profissionais dessa área. E aí o curso binacional de medicina, curso binacional de enfermagem, outros, aí vêm outras áreas ligadas à saúde e pode avançar para outros setores, mas é uma urgência que a cidade de fronteira de Livramento realize isso. Já existe esse trabalho, nós estamos só auxiliando as jurisdições. O Bioma Pampa já vem brigando por isso há anos e nunca ninguém deu atenção. Nós fomos os

primeiros que deram atenção, trouxemos o ministro Paulo Pimenta aqui e tivemos uma reunião com eles, apresentamos esse projeto e o governo federal brasileiro se comprometeu em criar o decreto para permitir que as universidades fizessem parte. Depois a gente precisa de investimento nas universidades porque é toda uma novidade e a educação precisa de investimento.

Micaele: Do seu ponto de vista, quais são os motivos que explicam a ausência de um departamento municipal de Relações Internacionais, especialmente voltado para questões como a paradiplomacia, em uma cidade que faz fronteira e tem uma integração significativa com a cidade vizinha?

Aquiles: Historicamente nunca se fez nada e nunca ninguém provocou, vai passando, cai no esquecimento, aí deixa e se preocupa com os setores, não consegue enxergar na parceria dos dois países como viabilidade de captação de recursos e de melhoria da vida da população. Não é apenas recurso que tu consegue com as parcerias e com os acordos binacionais, são viabilidade para as pessoas, facilita a vida das pessoas, benefícios para a população. E isso acaba não gerando renda para o município a curto prazo e não há interesse, até pelo desconhecimento, eu acho. Pelo desconhecimento, porque sempre se fez assim, não deixa de ser feito assim. E nós não avançamos. Então, existe uma precariedade muito grande do governo municipal. E o governo uruguaio tem insistido nisso. Nós temos a questão do Parque Internacional. Nós conversamos com o Intendente de Rivera, até ele pediu um recurso para o governo de Livramento, para revitalizar o parque, e segundo o intendente a prefeita não demonstrou interesse, que não tinha recurso, que não tinha dinheiro para isso, mas o parque é um, nós temos um patrimônio aqui que pode dar um retorno muito maior para o município se ele for revitalizado e ter as suas características originais mantidas porque isso aqui é um símbolo, né? No nosso município não é utilizado. Em outras cidades se desenvolvem rápido as coisas, aqui não. Aqui, por exemplo, no Parque Internacional, poderia ter uma saída para os turistas, para a saída de um ônibus, algo assim, ir até a estação, pegar o trem, ir até a Almadén, fazer visita e voltar. Tem que ter um passeio turístico. Tem que ter algo diferente. Imagina colocar um ôníbuszinho ali, aqueles abertos, para as pessoas pegarem no Parque Internacional, irem até a estação. Mas isso vai vir. Isso terá que vir.

Micaele: Qual é, em sua perspectiva, a função desempenhada pelo governo local na criação de laços diplomáticos com nações vizinhas, como o Uruguai? Quais oportunidades e desafios específicos você enxerga nessa abordagem?

Aquiles: Os desafios são muitos! O primeiro desafio é facilitar a convivência das pessoas nesse espaço. É um espaço único. Livramento e Rivera se tu tirar o marco, tu enxergas uma

cidade única. Então, tem que ter também uma perspectiva melhor na vida das pessoas. Como é que tu faz isso? Com essa integração também dos poderes públicos, da instituição, estado, da cidade, da prefeitura, da intendência, tem que permitir que haja essa facilidade na vida das pessoas. Questão da saúde, questão da educação. A nossa linha divisória ali é quase invisível. Passa de um lado para o outro. Pra nós, isso é comum, isso é normal, mas para as pessoas que vêm aqui, isso não é então tu poderia ter nessa linha divisória algo que demonstrasse isso, não pra nós que moramos aqui, mas com crescimento econômico e turístico do município para desenvolver as duas cidades, algo que chamasse atenção, o Parque Internacional é um desses fatores, uma dessas belezas, mas nós precisamos criar alguma coisa a mais. Aí precisa do investimento do Estado. Nós entramos com um pedido agora para criar um túnel, uma rua fechada ali na divisa do Brasil e Uruguai, para que haja a percepção das pessoas que chegam. Geralmente, as pessoas que chegam se perdem, para identificarem e utilizarem como algo diferente, nós temos isso, mas acabamos não investindo nisso. É uma alternativa fazer com que as pessoas de fora enxerguem a maravilha que é essa cidade de fronteira e principalmente a divisa dos dois países.

Micaele: Na sua opinião, qual é a importância da paradiplomacia na promoção da internacionalização de Santana do Livramento? Você acredita que essa abordagem tem potencial para impulsionar o desenvolvimento da cidade?

Aquiles: Tem e passa pela percepção das pessoas, da necessidade de provocar a autoridade central para mudar a legislação. Como é que se faz isso? Tu faz agindo na prática. A nossa cidade, os cidadãos santanenses, eles precisam, tem que provocar a autoridade central com ações para que a autoridade central mude. E a iniciativa tem que ser local. Nós não podemos permitir que a autoridade central nos forneça uma legislação desatualizada e uma legislação impraticável. Então tem que sair daqui. Por isso tem a necessidade de que haja provocação e promoção dessas ações pelos moradores da cidade de Santana e de Rivera. Nós estamos buscando junto do governo federal investimento e a retomada de investimento na cidade, através da permissão que é fundamental nessa promoção a participação das universidades que detêm conhecimento, que detêm especialistas, precisamos ter estudos, não pode ser feito sem ter um levantamento de dados, que não seja ouvido as pessoas, tem que ter e pra isso precisa montar um departamento, um setor e alguém que faça isso.

APÊNDICE E - ENTREVISTA COM O VEREADOR RAFAEL CASTRO - PSB

Realizada em 07 de novembro de 2023 na Câmara de Vereadores de Santana do Livramento

Micaele: Você já ouviu falar sobre a Paradiplomacia ou já teve contato com esse tema anteriormente?

Rafa: Sim, já ouvi falar tanto no Curso de Relações Internacionais, no qual, eu sou egresso. Sou formado em Relações Internacionais. Mas, não muito, pois é um tema que chamamos dentro das RI's, não é um tema principal, não é uma das abordagens mais prioritárias, mas já ouvi falar, inclusive duas colegas minhas falar sobre esse assunto. Eu assisti a defesa delas. Uma foi a Sara, ela fez um trabalho sobre a paradiplomacia de Santa Maria que tinha um vereador que ele fazia paradiplomacia a partir da Câmara de Vereadores e outro trabalho foi o da Silvana, que foi chefe de gabinete aqui também. Silvana fez sobre a paradiplomacia do Estado do Rio Grande do Sul. Então, foi a primeira vez que tive contato e depois fui pesquisar sobre o assunto, mas já tive contato.

Micaele: De que maneira a gestão municipal tem incentivado a participação da sociedade civil e do setor privado na promoção da paradiplomacia e no processo de internacionalização da cidade? Quais estratégias específicas estão sendo implementadas para alcançar esse objetivo?

Rafa: Olha, eu acho que não tem uma estratégia propositiva e intencional do poder público municipal. O que eu vejo é o seguinte, Santana do Livramento já teve recursos internacionais, um foi o projeto Urbal de uns governos anteriores aí, acho que até da época do governo Wainer. Teve um recurso que veio da União Europeia (UE) para investir num projeto de desenvolvimento do Meio Ambiente, o chamado projeto Urbal. E agora, recentemente depois que eu entrei, é um projeto que começou no governo anterior, em que a Mari estava como Prefeita, eu sei porque eu estava com o Secretário da Assistência, e eu participei da primeira reunião. Veio um grupo de fora da UE também, a partir do Eixo Atlântico que é quem fiscaliza esses recursos da UE né pra pedir que Santana do Livramento e Rivera se credenciem para receberem esses recursos em projetos que envolvessem a economia circular, que fosse voltado para cidade, mas que envolvesse também a inserção social de catadores e aí o projeto começou lá, Livramento ganhou então o projeto desses recursos da UE. Eu não lembro dos valores, mas são valores bem interessantes, E o atual executivo ta tocando o projeto, no qual, eles chamam “Fronteira Sustentável”, mas assim não é intencional, é como se tivesse caído no nosso colo. Mas, eu sempre fico defendendo que eles aproveitam isso e criassem então agora uma coordenadoria, porque a gente sabe que tem muito fundo

perdido, seja do BID ou da UE, ou de outros países que acabam investindo através da cooperação técnica. o Uruguai faz muito isso em Rivera, mas assim até então, não vejo uma atividade nesse sentido.

Micaele: Na sua opinião, quais são os principais setores ou áreas em que a cooperação com o Uruguai poderia trazer benefícios significativos para Santana do Livramento? Existem projetos ou iniciativas específicas em andamento?

Rafa: Eu acho que principalmente na área técnica educacional, a gente tem aí né as que começaram com o IFSUL e a UTU, através dos cursos binacionais. Eu agora existe todo um debate para tentar fazer também cursos binacionais a nível de graduação e especialização. Então eu acho que tem uma vocação educacional que as instituições focam muito, a gente está agora até participando de um debate bem interessante sobre a construção de um polo tecnológico binacional aqui também que em Rivera e Santana do Livramento começaram lá atrás. Santana do Livramento não avançou muito nisso, mas Rivera avançou, conseguiu recursos de um financiamento de uma empresa coreana, recursos do BID e está tocando o projeto deles aí . Inclusive o ex intendente está bem a frente. Então agora a gente começou a problematizar que o lado brasileiro também entre nisso. Então, eu acho que essa área educacional, técnica de tecnologia e inovação tem uma capacidade bem interessante. Portanto, a gente está trabalhando nesse projeto para tentar os recursos do FOCEM que tem recursos ali para projetos de até 15 milhões de dólares. Então a gente está avançando, estamos nos reunindo com a Unipampa, o IFSUL, a Intendência de Rivera e o pessoal da UTEC. Então estamos fazendo essas reuniões aí e eu acho que tem uma grande potencialidade. Outra questão que a gente tentou foi com relação à mobilidade urbana, que é uma área que eu atuo muito, a do transporte público binacional, já que nós temos essas instituições, que possui vagas tanto para o lado brasileiro quanto para o uruguaio, nós ainda não temos um transporte que interligue as cidades né. Então uma paradiplomacia através da cooperação seria interessante para tentar avançar nessas questões da mobilidade da fronteira.

Micaele: Do seu ponto de vista, quais são os motivos que explicam a ausência de um departamento municipal de Relações Internacionais, especialmente voltado para questões como a paradiplomacia, em uma cidade que faz fronteira e tem uma integração significativa com a cidade vizinha?

Rafa: A falta de um olhar estratégico, eu acredito que os gestores anteriores não tiveram esse olhar. Não entendem o que é a paradiplomacia, ainda mais nós que temos aqui um Curso de Relações Internacionais com uma mão de obra de estudantes, podendo criar uma parceria com estágios. Inclusive a gente sabe né que anos atrás teve um projeto da Unipampa que surgiu

com alguns colegas meus, Silvana, Rodrigo em parceria com as professoras Anna Carletti e Kamilla Rizzi que juntos construíram o projeto e entregaram na época. Acho que na época era o governo Glauber, onde foi dito que iriam tocar, mas na verdade nunca avançou. Recentemente, no atual governo, sabendo desse projeto, a gente reformulou ele e transformou ele em um anteprojeto de lei, porque é mudança de estrutura do governo, então a gente não pode fazer projeto de lei, pois tem que partir do executivo. Nesse caso, nós temos aqui na câmara a gente tem esse instrumento que é o anteprojeto de lei, ou seja, uma sugestão ao executivo. Então, a gente apresentou essa coordenadoria de relações internacionais, que seria o nome, ligada ao Gabinete da Prefeita, com uma estrutura com um cargo de confiança, como um coordenador político, um cargo político. A ideia é que também tivessem técnicos para tocar o projeto, mas que tivesse espaços para estágios remunerados para ter a possibilidade de estudantes de RI se inserirem nesses espaços. Nós damos em mãos para a Prefeita, foi protocolado aqui, foi votado pela câmara de vereadores, mas até hoje não houveram avanços. Sabe que sempre que eu tenho a oportunidade, eu debato sobre o fundo da UE e afirmo: vamos aproveitar, vamos criar uma coordenadoria, olha só como tem recursos internacionais! Mas acontece que eles veem isso como um gasto, e afirmam que vai precisar de uma outra estrutura, um outro cargo. Portanto, não veem o quanto isso pode ser benéfico pro Município. Então, eu entendi que eles não tem um olhar estratégico e não veem o quanto isso poderia ser positivo para o nosso Município.

Micaele: Qual é, em sua perspectiva, a função desempenhada pelo governo local na criação de laços diplomáticos com nações vizinhas, como o Uruguai? Quais oportunidades e desafios específicos você enxerga nessa abordagem?

Rafa: Meu trabalho de conclusão de curso foi, uma análise sobre uma análise do comitê binacional de fronteira que é uma estrutura aqui tem ali dentro do consulado, onde eles se reúnem a cada dois anos para tratar diversas pautas específicas e aqui desde pautas sobre a saúde, mobilidade, serviços e segurança, ou seja, todos os problemas de fronteira e interesses da fronteira são tratados em conjunto. Então eles se reúnem, fazem comitês como por exemplo: Chamam os professores de ambas as cidades para discutirem a educação na fronteira, assim como, as forças de segurança de ambas as cidades e o pessoal da saúde. Dessas reuniões, chamadas de comitê binacional de fronteira, saem vários encaminhamentos ou atas. Daí no meu estudo eu analisei essas atas e procurei ver porque as coisas não avançavam e aí eu cheguei na conclusão que a volatilidade das lideranças, não tinham continuidade, porque quem estava nos cargos de liderança, ou seja, da Prefeitura ou Intendência, ou de uma Secretária de Saúde, de Educação ou de Trânsito não avançavam

porque não era um espaço que a gente chama de institucionalizado. Na cadeira do Schimdt de Organizações Internacionais, você deve ter visto que os primeiros organismos eram Ad hoc que eram de eventos e é isso que acontece, não se tem uma institucionalização. Todo mês a gente vai se reunir para tratar desses problemas e tentar resolver. A cada dois anos que o que acontece, muitas coisa mudou, pois a vezes não é mais o mesmo governo, o mesmo cônsul, e as coisas se perdem e aí eu percebi que muitas dessas coisas se repetiam, como é o caso do transporte público binacional, haviam várias atas lá pra resolução do transporte público binacional, daí eu me questionava o porque não avançava e cheguei na conclusão que não tinha institucionalidade. Então, pra mim ter uma institucionalidade é ter uma coordenadoria, é importante ter um setor dentro do Poder Público Municipal que esteja pensando nisso o tempo todo, independente de governo e conversando com o setor de Rivera nos ajudaria resolver. E é o que não temos hoje, pelo menos em Livramento. Em Rivera eu pesquisei e não tinha também um órgão, mas tinha uma pessoa. Isso é explicado porque, a vinte anos, o governo de Rivera pertence ao mesmo grupo político, portanto essa pessoas atua com isso a muito tempo. Então tem continuidade porque essa pessoa dá continuidade, eu a conheci, ela se chama Ana Paula. Ela é quem desenvolve todas essas ações. Então te respondendo novamente, isso se deve a não institucionalidade e como a gente avança nisso? Criando esses espaços de institucionalização que tenha memória, encaminhamento e que revolte para que as questões andem né. Então é por isso que eu acho estratégico ter uma coordenadoria, ter cargos de servidores públicos. É importante um cargo político que toma as decisões, um coordenador de confiança da Prefeita (o), mas é também importante ter um servidor ali, porque independente das mudanças de governo, o mesmo estará ali, e vai ter em mente as coisas que avançaram e as que devem avançar.

Micaele: Na sua opinião, qual é a importância da paradiplomacia na promoção da internacionalização de Santana do Livramento? Você acredita que essa abordagem tem potencial para impulsionar o desenvolvimento da cidade?

Rafa: É super importante pra nós, pois como a gente pode ser uma cidade-gêmea, uma cidade de fronteira e que se diz símbolo do Mercosul, a fronteira mais irmã de todas as fronteiras e não termos um órgão para pensar as nossas relações diárias né. Às vezes pelo falso engano “Ah, a gente se vê todo dia”, mas isso fica muito nas relações pessoais, a gente precisa de uma institucionalização. Então, eu acho fundamental desenvolver a fronteira, mas acredito que em algum momento isso vai amadurecer sabe, eu acho que esse momento é propício, com o governo Lula, os governos do PT sempre deram muita atenção a essa parte das relações internacionais, da política externa, mesmo a paradiplomacia, sendo uma paralela a do Estado,

mas que converse com a diplomacia oficial da União. O governo sempre oportunizou esses espaços. Se eu não estiver equivocado, foi no governo Lula que foram criados os primeiros fóruns de coordenadorias de relações internacionais no Brasil, pra tentar juntar esse pessoal e trazer a teoria pra prática. Então assim, acho que o momento é propício e eu não vejo nossa fronteira se desenvolvendo nesse sentido, a gente vai ficar ainda batendo muita a cabeça. Um exemplo, na questão do COVID-19, nós tivemos que lidar com a pandemia de forma binacional, o COVID-19 não respeitava as nossas linhas imaginárias né. Então ter um espaço de conversa dos dois chefes de governo, para que uma vez ao mês no mínimo. Não é possível se a gente não puder ter uma agenda pra fazer com que as coisas avancem! Mas, a gente vai bater muita a cabeça em coisas simples, sabe. Coisas simples, mas que deveriam avançar.

ANEXO A - LEI Nº 6168, DE 20 DE ABRIL DE 2012.

LEI Nº 6168, DE 20 DE ABRIL DE 2012.

Acrescenta alíneas ao inciso "V" do Art. 2º da Lei Municipal nº 5.557/2009, que estabeleceu a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Sant'Ana do Livramento.

WAINER VIANA MACHADO, PREFEITO MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO. FAÇO saber, em cumprimento ao disposto no art. 102, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que a Câmara Municipal aprovou e Eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o inciso "V" do Art. 2º da Lei Municipal nº 5.557/2009 acrescido da alínea "c", tendo ela a seguinte redação:

"Art. 2º ...

V - ...

c) Ficam criadas duas Coordenadorias Municipais, de Relações Internacionais e de Juventude, vinculadas ao Gabinete do Prefeito Municipal, as quais contarão com estrutura e pessoal próprios, conforme dispuserem Lei específica e Decreto regulamentador de ambas a ser expedido pelo Poder Executivo no prazo de 120 dias a contar da criação das mesmas."

Art. 2º Fica o inciso "VII" do Art. 2º da Lei Municipal nº 5.557/2009 acrescido da alínea "a", tendo ela a seguinte redação:

"Art. 2º ...

VII - ...

a) Fica criada a "Ouvidoria Municipal", Órgão de caráter especial da Prefeitura, com competência e atribuição para realizar o atendimento, encaminhamento, e acompanhamento interno na Administração, dos pedidos, sugestões, demandas e denúncias formuladas pelos

cidadãos santanenses, seja de forma pessoal e particular, seja através de outros meios de comunicação, como telefone, e-mail, etc."

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Sant`Ana do Livramento, 20 de Abril de 2012.

WAINER VIANA MACHADO

Prefeito Municipal

EDER FIALHO

Secretario Municipal de Administração

Fonte: **Leis Municipais** Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santana-do-livramento/lei-ordinaria/2012/617/6168/lei-ordinaria-n-6168-2012-acrescenta-alineas-ao-inciso-v-do-art-2-da-lei-municipal-n-5557-2009-que-estabeleceu-a-estrutura-administrativa-da-prefeitura-municipal-de-sant-ana-do-livramento?q=6168> Acesso em: 11 de novembro de 2023.