

A FRONTEIRA E AS PERSPECTIVAS PARA AS CIDADES GÊMEAS BRASILEIRAS

THE BORDER AND THE PROSPECTS FOR THE TWIN CITIES OF BRAZIL

Henrique Sartori de Almeida Prado¹

RESUMO

No processo de reestruturação territorial em curso no Brasil é cada vez mais perceptível que a promoção das fronteiras do país está ligada às necessidades locais e não somente aos interesses da geopolítica realista (de defesa e segurança nacionais). Essa promoção ultrapassa o sentido tradicional de segurança e defesa e abre novas perspectivas de políticas públicas direcionadas às entidades subnacionais presentes nas faixas de fronteira, visando à atração de recursos internacionais e novos empreendimentos. A proposta deste trabalho reside na premissa de que a fronteira é um ambiente propício para a inserção internacional das entidades subnacionais e para ações de cooperação descentralizada. Tal premissa pode ser reforçada pelo fato de que as políticas governamentais do Brasil para as fronteiras tendem atualmente a construir uma noção de “fronteira-cooperação” e não mais focar o sentido de uma “fronteira-separação”. O texto busca desenvolver e apresentar conceitos e significados relacionados à fronteira e à inserção internacional dos municípios situados nas fronteiras, traçando um panorama sobre uma recente inovação legislativa, ainda carente de regulamentação, que autorizou a instalação de lojas francas (*free shops*) em municípios de faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”.

PALAVRAS-CHAVE

Cidades gêmeas; relações internacionais; fronteira.

ABSTRACT

In the process of territorial restructuring under way in Brazil, it is increasingly apparent that the promotion of the country's borders is linked to local needs and not only to the interests of realist geopolitics (national defense and security). This promotion goes beyond the traditional sense of security and defense and opens new perspectives on public policies directed at the subnational entities present in the border strips, aiming at attracting international resources and new ventures. The proposal of this work resides in the premise that the border is an environment conducive to the international insertion of subnational entities and to actions of decentralized cooperation. Such a premise may be reinforced by the fact that Brazil's border government policies are currently tending to build a notion of “frontier-cooperation” and no longer focus on the meaning of a “frontier-separation”. The text seeks to

¹ Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil. Doutor em Ciência Política - IESP/UERJ. E-mail: hsartori@gmail.com. Este artigo é parte adaptada do texto originalmente publicado no Caderno Especial Cahiers de la coopération décentralisée n°5 Numéro Spécial - Septembre 2015, da organização francesa Citiés Unies France, como parte do Projeto Allas da União Europeia.

develop and present concepts and meanings related to the border and the international insertion of the municipalities located at the borders, outlining a recent legislative innovation, still lacking in regulation that authorized the establishment of free shops in municipalities of Border strip whose headquarters are characterized as “twin cities of foreign cities”.

KEY-WORDS

Twin cities; international relations; borders.

Introdução

A publicação da Lei nº 12.723/2012, que autorizou a instalação de lojas francas (*free shops*) em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”, e sua implementação a partir da Portaria nº 307, de 17 de julho de 2014, do Ministério da Fazenda deram início a uma nova discussão sobre as oportunidades de desenvolvimento e formulação de políticas públicas no Brasil, principalmente ligada à definição das competências e coordenação das funções dos entes federados brasileiros.

Tal aplicação, porém, só foi possível após a manifestação do Ministério da Integração Nacional acerca da conceituação das “cidades gêmeas de cidades estrangeiras”, com a republicação da Portaria nº 125, de 26 de março de 2014² e suas atualizações que cuidaram da designação dos municípios sob essa classificação. Esse processo permitiu superar uma carência normativa existente desde as inovações trazidas pelos Planos de Desenvolvimento de Integração Fronteiriço (PDIF) e a implementação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF).

Como a referida lei versa sobre um modelo de regime tributário já existente em portos e aeroportos – agora estendido às localidades fronteiriças – é necessário compreender o sentido fronteiriço e a inter-relação dos atores presentes em ambos os lados da fronteira.

Estar na fronteira territorial entre dois determinados países implica um intenso elo entre as diversas manifestações de uma vida em sociedade, criando assim, uma identidade própria, que estreita os vínculos de uma comunidade, que compartilha espaços, experiências, necessidades e deficiências. Essa identidade auxilia o envolvimento de atores públicos e privados de ambos os lados da fronteira, motivando a participação local em propostas de integração e ações de cooperação internacional, por exemplo.

As entidades subnacionais fronteiriças (municípios, estados-membros, departamentos, províncias, etc.), nesse sentido, buscam promover sua própria agenda de relacionamento e articulação política, exercendo ações internacionais deslocadas da tradicional diplomacia patrocinada pelos Estados centrais. Por

2 Originalmente, a Portaria 125, publicada no dia 21 de março de 2014, contava com 29 cidades.

meio dessas ações, esses atores vêm assumindo a responsabilidade de superar os desafios do desenvolvimento, das assimetrias de infraestrutura e do combate à pobreza, envolvendo o mercado, o interesse estatal e a sociedade civil. Também vêm desenvolvendo um efetivo poder de articulação, definindo sua agenda de política pública local, o que é essencial para toda e qualquer proposta de integração regional, como é o caso do Mercosul.

Nesta perspectiva, vale a pena lançar alguns importantes questionamentos que servirão de base para este texto: a edição das recentes normas relacionadas à autorização de instalação de lojas francas nas cidades gêmeas situadas na linha de fronteira continental inova o cenário da paradiplomacia e da política brasileira para a faixa de fronteira? Qual seria o seu impacto para o desenvolvimento local e a atratividade internacional nos municípios de faixa de fronteira abraçados por tais normas?

Visando à construção do debate em torno deste emergente tema, este artigo foi dividido em quatro partes. A primeira, aborda aspectos conceituais sobre os termos “fronteira”, “faixa de fronteira” e “cidades gêmeas – importantes discriminações para a introdução do tema. Em seguida, analisa-se o atual diálogo federativo na faixa de fronteira. A terceira parte dedica-se ao estudo da inserção internacional desses municípios, relacionando-os ao instituto da paradiplomacia e aos aspectos dessa ação na região de faixa de fronteira. A última, versa sobre o nascimento da Lei nº 12.723/2012 e da Portaria nº 307 do Ministério da Fazenda, analisando a implementação das lojas francas.

O desenvolvimento deste trabalho tem como principal objetivo levar aos interessados, ainda que de forma concisa, importantes considerações sobre a inovação legislativa trazida pela Lei nº 12.723/2012 e seus possíveis desdobramentos para a atratividade internacional dos estados e municípios brasileiros e para a política de fronteira.

O debate sobre fronteira

O conceito clássico e singular de “fronteira” constitui-se, para a Geografia, na delimitação territorial, ou na definição de espaços e limites. *É basicamente uma linha, determinando o início e o fim de um país, estipulando o poder de um Estado num determinado território* (OLIVEIRA, 2005).

Apesar de tradicional, tal conceito encontra-se de certa forma incompleto e não atende aos objetivos dos estudos envolvendo as dinâmicas econômicas, migratórias, políticas, sociais e culturais atuais. De uma maneira complementar ao apresentado acima, Lia Osório Machado (1998, p. 42), auxilia no esclarecimento sobre a distinção entre “fronteira” e “limite”:

É bastante comum considerar os termos fronteira e limite como sinônimos. Existe, contudo, diferenças essenciais entre eles, que escapam ao senso comum.

A palavra fronteira implica, historicamente, aquilo que sua etimologia sugere – o que está na frente [...] Mesmo assim, não tinha a conotação de uma área ou zona que marcasse o limite definido ou fim de uma unidade política. Na realidade, o sentido de fronteira era não de fim, mas do começo do Estado, o lugar para onde ele tendia a se expandir. [...] As diferenças são essenciais. A fronteira está orientada “para fora” (forças centrífugas), enquanto os limites estão orientados “para dentro” (forças centrípetas) [...] enquanto a fronteira pode ser um fator de integração, na medida que for uma zona de interpenetração mútua e de constante manipulação de estruturas sociais, políticas e culturais distintas, o limite é um fator de separação, pois separa unidades políticas soberanas e permanece como um obstáculo fixo, não importando a presença de certos fatores comuns, físico-geográficos ou culturais.

A “faixa de fronteira” é o “resultado de um processo histórico, que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos de Colônia” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010). O ambiente legal se faz presente através das manifestações legislativas, especialmente a Lei nº 6.634, de 1979, que identifica essa região como estratégica para o Estado brasileiro, estabelecendo-lhe uma largura de 150 km, tendo como foco principal a segurança e defesa territorial. A faixa de fronteira ainda pode ser entendida como uma área legalmente estabelecida pelo Estado, à qual se direciona um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país e cuja dimensão e natureza podem sofrer alterações, de acordo com realidades políticas distintas (FURTADO, 2013).

Em um traço comparativo, não há uniformidade na definição adotada pelos Estados Parte do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) no tocante à “faixa de fronteira”. A Argentina adota medidas infraconstitucionais para a definição de uma “*zona de seguridad*”, tendo isso como a caracterização mais próxima de “zona de fronteira” ou “zona de segurança de fronteiras”. De maneira similar, a Venezuela indica em sua Constituição (Artigo 327) a presença de uma área de fronteira como “zona de segurança”, mas sem defini-la.

Delimitando uma “faixa de fronteira”, encontram-se Brasil, Paraguai e Uruguai. Mesmo não possuindo uma definição legal de uma faixa de fronteira, o Uruguai reconhece uma faixa de 20 km de largura na divisa com o Brasil, na qual visa promover a integração fronteiriça, por meio de fatores sociais e econômicos. O Paraguai, por sua vez, apresenta em sua legislação uma faixa de 50 km de largura como “zona de segurança”. Por fim, o Brasil, como já mencionando, delimita uma zona de 150 km de largura como faixa de fronteira em seu território, na qual interagem fatores de segurança, sociais e econômicos. A área ocupa aproximadamente 27% do território nacional, ao longo de 15.719 km de fronteira terrestre, 11 estados, 588 municípios e é lindeira com 10 países

da América do Sul.³

Apresentando como “a soma de regiões de fronteira de dois ou mais Estados limítrofes”, o Brasil define suas “zonas de fronteira” (STEIMAN, 2002, p. 3). Esse espaço delimitado pelas legislações dos Estados nacionais, porém, constitui suas próprias redes e fluxos transfronteiriços, de acordo com o contato que se estabelece entre essas faixas de fronteira, por exemplo. A zona de fronteira aponta para um espaço dinâmico, “composto por diferenças oriundas do limite internacional e por fluxos e interações transfronteiriças, cuja territorialização mais evoluída é das cidades gêmeas”. (MACHADO, 2005, p. 21).

As “cidades gêmeas” são espaços localizados dentro da faixa de fronteira, onde as relações transfronteiriças são realizadas. Nestes espaços, existem dinâmicas sociais distintas, geralmente ligadas a redes ou foros de articulação regional ou internacional, que ampliam sua capacidade institucional e de relacionamento com outros atores. A coalescência de cidades localizadas no espaço da linha-limite de uma zona de fronteira e sua fusão em uma única área urbana caracterizam as cidades gêmeas.

O poder executivo federal brasileiro, através da Portaria nº 125, de 21 de março de 2014, republicada em 26 de março de 2014, considera, em seu artigo primeiro, as cidades gêmeas como sendo:

[...] os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

O relacionamento entre as cidades gêmeas é um cenário real, imperativo e corriqueiro na fronteira e as práticas de cooperação entre a população e os organismos públicos aí estão presentes. São elas práticas que envolvem fatores como segurança, economia, aspectos culturais ou até mesmo políticos⁴, possuindo espaços de relacionamento permanentes e comuns.

3 Argentina: Decreto nº 887/94 e Decreto nº 1.648/2007; Venezuela: Artigo 327 da Constituição de 1999; Uruguai: Lei nº 26.523/2009 e Decreto nº 5.105/2004; Brasil: Artigo 20, § 2º da Constituição de 1988 e Lei nº 6.634, de 1979.

4 Segundo os mapas de interações transfronteiriças, produzidos pelo Grupo de Pesquisa RETIS UFRJ, o nível e intensidade de interação cultural e de relacionamento fronteiriço, bem como os movimentos migratórios podem sofrer variação de acordo com a região. Nota-se que no Arco Norte (região norte do Brasil), o nível é mais baixo em relação ao Arco Central e Sul (região centro-oeste e sul), definições estas, dadas pelo Ministério da Integração Nacional.

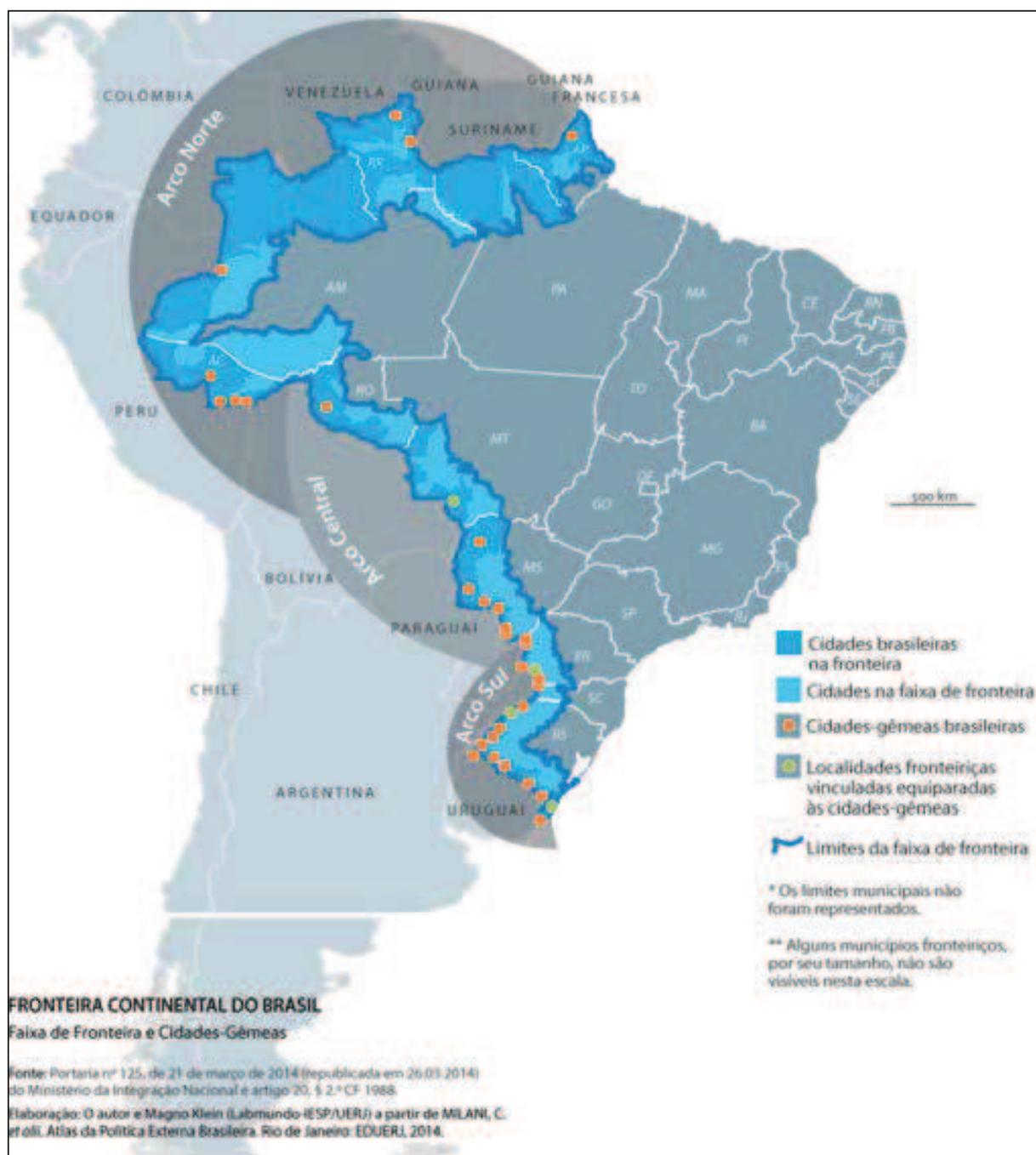


Figura 1 - Fronteira continental do Brasil: faixa de fronteira e cidades-gêmeas brasileiras.

Fonte: Portaria MI número 125 de 21 de março de 2014 e Portaria MI número 213 de 19 de julho de 2016.

Elaboração da imagem: do autor.

A falta de estudos sobre o relacionamento e a cooperação entre as regiões de fronteira, e em especial as cidades gêmeas, pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado (STEIMAN; MACHADO, 2012). Por um lado, grande parte dessas regiões de fronteira estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem em relação aos grandes centros. Por outro lado, as regiões de fronteira encontram

no isolamento, uma oportunidade de aproximação com as regiões lindeiras. Contudo, sem uma estrutura institucional para auxiliá-las, rege a informalidade na cooperação entre países vizinhos, sobretudo a cooperação patrocinada pelos atores subnacionais, que através de acordos tácitos entre autoridades imprimem suas próprias agendas e dinâmicas (CNM, 2008; CNM, 2009).

Dado o novo papel conferido às entidades subnacionais nas relações internacionais do século XXI (SOLDATOS, 1990; CORNAGO PRIETO, 2004; MARIANO, 2005), esse quadro mudou. Contudo, ainda esbarra nas dificuldades constitucionais, administrativas e legais internas de cada Estado nacional. Além do mais, o envolvimento dessas entidades nos processos de integração regional, como é o caso do Mercosul, pode transformar essas regiões, dada a sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação entre os Estados Parte, por exemplo.

Ganster et al. (1997, p. 7) comentam que:

com a perda da ênfase na segurança como um componente estratégico das relações internacionais, parece que as regiões estão se desvincilhando do controle paternalista do Estado, definindo seus próprios interesses políticos e, cada vez mais, participando de sua própria forma de política externa, estabelecendo diálogos de resolução de problemas transfronteiriços.

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

Em relação ao processo de reestruturação territorial (RÜCKERT, 2001) em curso no Brasil, é cada vez mais presente a pregação de uma nova forma de enxergar e promover a fronteira. Considera-se que essa iniciativa estaria vinculada às necessidades locais e não mais ligada somente aos interesses da geopolítica realista (da segurança e defesa), abrindo novas perspectivas de políticas públicas para as entidades subnacionais presentes na faixa de fronteira.

Desde o início do século XXI, já a partir do Plano Plurianual (PPA) de 2000-2003 (governo Fernando Henrique Cardoso) e do PPA 2004-2007 (governo Luís Inácio Lula da Silva), a fronteira começa a se destacar como um ambiente propício à cooperação, à integração e profícuo para políticas públicas específicas, seja no campo do desenvolvimento social da faixa de fronteira ou no campo político-econômico como da criação de um plano para o desenvolvimento da faixa de fronteira brasileira (PDFF- Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira), este a cargo do Ministério da Integração Nacional. Isso também impõe o dever analítico de perceber as relações – nem sempre amistosas e sem

conflitos – que se estabelecem entre os distintos ministérios (no caso, o Itamaraty e o Ministério da Integração Nacional).

O diálogo federativo e o campo das políticas públicas para a fronteira

Partindo do pressuposto de que a política pública é o “governo em ação” (SOUZA, 2006, p. 26), atualmente, sobretudo no plano da União, percebe-se um empenho em modificar o antigo paradigma que forjou as relações fronteiriças. Neste sentido, segundo Renata Furtado (2012, p. 246), o Brasil está passando por uma

transformação da demanda fronteiriça no processo político, do estágio inicial de “estados de coisas” para “problema político”, passando a figurar, em momento recente, um tema prioritário na agenda governamental para gerar “ação política”.

Por muitos anos, a política brasileira relacionou, no sentido fronteiriço, o termo “defesa”⁵ com a ideia de “separação”, sendo um impeditivo ao desenvolvimento e produzindo um olhar negativo para outras áreas. Este termo, porém, em seu sentido atual, vem remetendo a um sentimento de “reanimação”, a uma visão positiva e necessária à promoção do desenvolvimento. Assim, uma vez havendo o desenvolvimento, haverá atração de cidadãos e investimentos e, conseqüentemente, “defesa” para a região de fronteira (FURTADO, 2012).

Se para Theodore Lowi (1972, p. 299) “as políticas públicas determinam a política” e, se no passado a fronteira não estava no rol de prioridades das políticas públicas nacionais, hoje o papel inverte-se. Por meio da promoção de políticas regulatórias, envolvendo o corpo burocrático estatal, os grupos de interesse, a classe política e os desejos locais, buscam-se construir iniciativas visando à promoção dessas regiões.

Como exemplo dessa ação, destaca-se a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instituída pelo Decreto Federal de 8 de setembro de 2010, e composta por 20 ministérios e entidades representadas. A CDIF tem por finalidade propor medidas e coordenar ações, visando o desenvolvimento de iniciativas necessárias para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas e a atuação do governo federal na faixa de fronteira, em permanente articulação com os governantes locais. A

5 Por meio da atividade promovida pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, após estudos em comissões especiais visando ao desenvolvimento da faixa de fronteira, a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência instituiu um Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), sob coordenação do Ministério da Integração Nacional. Os trabalhos deste grupo ensejaram a criação da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) – vide Resolução nº 8, de 19 de novembro de 2008, e Resolução nº 10, de 17 de novembro de 2009 (SRI-PR).

atuação da CDIF abrange 588 municípios situados na faixa de fronteira (150 km de largura), compreendendo os estados do Amapá, Acre, Rondônia, Pará, Amazonas, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Através desta e de outras iniciativas⁶, a preocupação de minimizar a omissão histórica do Estado brasileiro em relação à promoção de políticas públicas nas áreas de fronteira é premente. Por estarem geograficamente posicionadas na periferia do processo decisório e possuírem baixa densidade populacional, muitas vezes seus interesses e motivações não mobilizavam as autoridades públicas responsáveis pelas políticas nacionais (*policy makers*).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o traço descentralizador das ações estatais fortalece-se e transferiu várias funções administrativas para o âmbito local (DINIZ FILHO, 2013). Nesse arranjo institucional, Estados e municípios gozam de considerável autonomia administrativa, principalmente no que se refere às novas possibilidades administrativas e orçamentárias conferidas aos municípios. A descentralização foi, portanto, acompanhada da tentativa de democratizar o plano local, patrocinando a assunção de novos atores políticos e formas inovadoras de gestão (ABRUCIO, 2005). Por outro lado, ocorreu uma situação enfraquecedora no relacionamento federativo entre o governo federal e os municípios. Isso porque “a federação tem sido marcada por políticas públicas federais, que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso” (SOUZA, 2013, p.70). Outras limitações aparecem em relação à capacidade das entidades subnacionais de legislar e definir suas próprias agendas de políticas públicas (SOUZA, 2006).

Na lógica inversa de imposição de políticas públicas apresentadas pelo plano federal às entidades subnacionais, duas situações se apresentam: a primeira delas é a busca pela inserção internacional e a participação dos entes subnacionais brasileiros no campo das relações internacionais, horizontalizando o sentido da política externa brasileira, trazendo-a para a perspectiva da política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; PINHEIRO; MILANI, 2012), produzindo novas perspectivas de formulação de agenda descentralizada e plural. A segunda situação remonta à recente inovação legislativa trazida pela Lei nº 12.723/2012 (regulada pela Portaria nº 307 do Ministério da Fazenda), que alterou o Decreto-Lei nº 1.455/1976, autorizando a instalação de lojas francas em municípios da

6 Outros exemplos de atuação do governo federal brasileiro em faixas de fronteira são: o Programa Calha Norte (Ministério da Defesa), o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Ministério da Integração Nacional), o Projeto SIS Fronteira (Ministério da Saúde), o Projeto Escola Intercultural Bilíngue de Fronteira (Ministério da Educação), o Frontur (Ministério do Turismo), a Regularização Fundiária em Faixa de Fronteira (INCRA), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Ministério da Defesa), entre outros.

faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras. Tal proposta legislativa nasceu da provocação de atores políticos fronteiriços para atender a um pleito antigo que o Decreto de 1976 não abraçava.

Neste sentido, tais ações abrem novas perspectivas de políticas nos ambientes tributário, social e econômico para essas localidades, podendo, por exemplo, a reboque desta nova agenda, ampliar a capacidade de programas de turismo, investimentos locais, trabalho e relacionamentos internacionais.

A fronteira e a inserção internacional dos municípios

As entidades subnacionais têm conquistado um papel relevante e ativo no cenário internacional, buscando instrumentos e/ou oportunidades que possam responder às suas demandas locais. Elas encontram na paradiplomacia – identificada segundo Panayotis Soldatos (1990) com uma atuação externa das unidades subnacionais – uma forma propositiva de atuação internacional e buscam construir ambientes de cooperação para alcançarem patamares ainda não atingidos, sobretudo nos aspectos político, econômico, jurídico e social.

Essas unidades possuem, em suas esferas de poder, as mesmas atribuições de um Estado Nacional. Possuem diferentes interesses e objetivos e, com isso, definem suas ações. Nesse contexto, os entes subnacionais não fazem somente uma atuação simplificada no cenário internacional; eles representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além disso, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem na comunidade local e, ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005).

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

De forma complementar, e agregando na definição do que vem a ser paradiplomacia⁷, Noé Cornago Prieto (2004, p. 251-252), atribui:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e *ad hoc*, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de

⁷ O termo “paradiplomacia” tem sido muito debatido nas últimas décadas nos estudos de relações internacionais. Adotamos, neste trabalho, a conceituação apresentada por CORNAGO PRIETO (2004) porque ele parece compreender o sentido da inserção internacional das entidades subnacionais além das limitações constitucionais, bem como sua participação no ambiente da governança mundial.

paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mais diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial.

A atuação internacional das entidades subnacionais pode estar concentrada em motivações políticas, culturais e econômicas. Na ótica do autor supracitado, isso não atrapalha a existência de outras ações de inclusão de outros atores na política externa (PRADO, 2013).

Voltando ao sentido fronteiriço e para as oportunidades que este ambiente apresenta, Soldatos (1990) aponta para a interdependência regional e para a proximidade geográfica e demográfica como fatores determinantes para a cooperação e a paradiplomacia, o que coloca as áreas fronteiriças em vantagem em relação a outras regiões e, ao mesmo tempo, confere à fronteira um *locus* propício para a inserção internacional dos entes subnacionais.

No Mercosul, por exemplo, é justamente nas regiões de fronteira que a paradiplomacia ganha ênfase, já que – em virtude da aproximação territorial – as entidades subnacionais fronteiriças tendem a compartilhar um maior grau de interesses e necessidades, facilitando assim a cooperação e a integração.

Estando diretamente ligado à paradiplomacia, a integração fronteiriça ganha relevância. Vale ressaltar que a integração fronteiriça dos países do Mercosul se constitui em objetivo permanente e eixo prioritário do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR). Por esse motivo, o órgão criou, no ano de 2008, o Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), durante a VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR (Ata nº 01/08). Compondo outro espaço dedicado a esta temática, o Grupo *Ad Hoc* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF) foi criado por meio da Decisão 05/02 do Conselho do Mercado Comum (órgão executivo do Mercosul)⁸, sob o fundamento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração” (MERCOSUL, 2002, p. 01)

Além de promoverem o avanço institucional do Mercosul, a criação de espaços dedicados à temática da fronteira, possibilitou a criação de redes e articulações entre as entidades subnacionais (em destaque para os municípios),

8 O Conselho Mercado Comum (CMC) é atualmente o órgão máximo e de decisão do bloco. Por sua vez, o Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo do bloco, que faz cumprir as decisões do CMC e adota medidas para o desenvolvimento do Mercosul. O FCCR é um espaço vinculado ao GMC, que tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as entidades subnacionais do Mercosul, possuindo, em sua estrutura interna, grupos de trabalho vinculados ao tema da integração fronteiriça.

que passaram a expandir sua atuação internacional e construir novos instrumentos de cooperação. O desafio premente na articulação internacional dos municípios brasileiros, por exemplo, se encontra na sua capacidade institucional de patrocinar sua inserção e conseqüentemente sua participação no ambiente internacional, face às inúmeras dificuldades internas, tais como problemas legais, políticos e conjunturais.

Para elucidar, de acordo com o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o perfil dos municípios brasileiros do ano de 2012 (Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC), somente 113 dos 5.565 municípios responderam possuir área específica para a cooperação internacional descentralizada ou estrutura correlata na administração pública municipal para a atuação internacional. Dos municípios que possuem área específica, 8 são da região Norte, 16 da região Nordeste, 43 da região Sudeste, 40 da região Sul e 6 da região Centro-Oeste, sendo que, pela classe de tamanho da população, cerca de 50% estão na faixa dos municípios entre 100 e 500 mil habitantes. No tocante aos municípios pertencentes à faixa de fronteira, somente 25 declararam possuir área específica para a cooperação internacional (ver tabela 1), sendo somente nove cidades gêmeas⁹. Contudo, a amostragem mantém e comprova a tese levantada por Matsumoto (2011) e apresentada nesta pesquisa de que os municípios localizados na faixa de fronteira, especialmente as cidades-gêmeas, possuem determinantes locais favoráveis para a recepção de ações de cooperação internacional descentralizada e para a prática da paradiplomacia. Em termos atuais, 30% das cidades-gêmeas arroladas apresentam estrutura administrativa para a internacionalização, porcentagem muito superior às outras cidades localizadas nas mais diversas regiões do Brasil, levando em conta, também, as restrições legais que as cidades situadas na linha de fronteira possuem no tocante à atração de investimentos internacionais, restrição para a fixação de indústrias que possuam mais da metade de capital estrangeiro e na condição periférica em relação às ações estatais.

Visto a importância da articulação e inserção internacional das entidades subnacionais, principalmente no seu recorte dedicado à ação fronteiriça, por influência local e pleito de muitos gestores públicos de cidades gêmeas situadas em faixa de fronteira, novas oportunidades e desafios surgem, como por exemplo trazidas pela inovação tributária referente à autorização de instalação das lojas francas.

9 As cidades gêmeas que declararam possuir alguma área para a cooperação internacional descentralizada são: Assis Brasil, Brasileira e Epitaciolândia (AC), Corumbá e Ponta Porã (MS), Foz do Iguaçu (PR), Porto Xavier, Jaguarão e Uruguaiana (RS).

A Lei nº 12.723 e as lojas francas

A Lei nº 12.723/2012, que alterou o Decreto-Lei nº 1.455/1976, dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, além de estabelecer normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e outras providências. O referido decreto foi alterado diversas vezes e, atualmente, possui 42 artigos. Apesar das modificações, o decreto permanece vigente.

Fato importante é que o Decreto autoriza o funcionamento de lojas francas para a venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras em zonas primárias de portos ou aeroportos: os chamados *free shops*. A exploração desse tipo de comércio, em consonância com o dispositivo, somente é feita por empresas habilitadas pela Secretaria da Receita Federal.

Nesse contexto, pode-se definir como “lojas francas” todo o estabelecimento comercial que está situado em uma determinada área de trânsito internacional, que se utiliza de mecanismos de isenção de taxas ou impostos conferidos pelo Estado (PRADO, 2014). Essa situação é propiciada por um regime aduaneiro especial, definido na lei e no decreto anteriormente especificados. O decreto já previa a isenção de impostos nas lojas francas ou *free shops* situados em aeroportos e portos com embarques e desembarques internacionais. Apesar da existência do dispositivo de 1976, visando à adaptação da isenção de impostos de lojas francas situadas em terminais de transportes internacionais em cidades fronteiriças, o Projeto de Lei nº 6.316/2009 foi apresentado no Congresso Nacional. O principal argumento para a aprovação do projeto foi o de que os moradores dessas cidades muitas vezes atravessavam as fronteiras para adquirir os mesmos produtos, com preços mais baixos, o que desfavorecia o comércio local pela impossibilidade de concorrência (BRASIL, 2009). Com edição da Lei, e com a aplicação das Portarias 307, de 17 de julho de 2014, e 320, de 22 de julho de 2014, 26 municípios brasileiros estão autorizados a instalar *free shops*, a maioria deles localizada na parte sul do Brasil.

Tabela 1. Lista das cidades contempladas pela Portaria MF nº 307 e de suas cidades gêmeas

	Municípios	Cidade-Gêmea	População est. 2015	Categoria CNM 1 e 2* (2009)	Possui área internacional (IBGE 2013)	Port. 307/320 MF
11	Assis Brasil (AC)	Iñapari (Peru) e Bolpedra (Bolívia)	6.738	Não	Sim	Sim
22	Brasiléia (AC)	Cobija (Bolívia)	23.849	Não	Sim	Sim
33	Epitaciolândia (AC)	Cobija (Bolívia)	16.731	Não	Sim	Sim

44	Santa Rosa do Purus (AC)	Santa Rosa (Peru)	5.809	Não	Não	Não
55	Tabatinga (AM)	Letícia (Colômbia)	61.028	Não	Não	Sim
66	Oiapoque (AP)	Saint-Georges (Guiana Francesa)	24.263	Não	Não	Sim
77	Bonfim (RR)	Lethem (Guiana)	11.739	Não	Não	Sim
88	Pacaraíma (RR)	Santa Elena de Uairén (Venezuela)	11.908	Não	Não	Sim
99	Cáceres (MT)*	San Matías (Bolívia)	90.518	Não	Não	Não
110	Bela Vista (MS)	Bella Vista (Paraguai)	24.113	Não	Não	Sim
111	Coronel Sapucaia (MS)	Capitán Bado (Paraguai)	14.815	Sim	Não	Não
112	Corumbá (MS)	Puerto Suarez (Bolívia)	108.656	Não	Sim	Sim
113	Mundo Novo (MS)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Guaíra (PR)	17.884	Não	Não	Sim
114	Paranhos (MS)	Ype- Jhu (Paraguai)	13.494	Sim	Não	Não
115	Ponta Porã (MS)	Pedro Juan Caballero (Paraguai)	86.717	Não	Sim	Sim
116	Porto Murтинho (MS)	Puerto Palma Chica (Paraguai)	16.514	Não	Não	Sim
117	Guajará-Mirim (RO)	Guyaramerín (Bolívia)	46.632	Não	Não	Sim
118	Barracão (PR)	Bernardo Irigoyen (Argentina) / Dionísio Cerqueira (SC)	10.231	Não	Não	Não
119	Capanema (PR)*	Andresito (Argentina)	19.275	Não	Não	Não
220	Foz do Iguaçu (PR)	Cuidad de Este (Paraguai) / Puerto Iguazu (Argentina)	263.782	Sim	Sim	Sim
221	Guaíra (PR)	Salto del Guayrá (Paraguai) / Mundo Novo (MS)	32.591	Não	Não	Sim
222	Santo Antônio do Sudoeste (PR)**	San Antonio (Argentina)	19.958	Não	Não	Não
223	Aceguá (RS)	Aceguá (Uruguai)	4.702	Não	Não	Sim
224	Barra do Quaraí (RS)	Monte Caseros (Argentina) / Bella Unión (Uruguai)	4.201	Não	Não	Sim
225	Chuí (RS)	Chuy (Uruguai)	6.368	Não	Não	Sim
226	Itaqui (RS)	Alvear (Argentina)	39.088	Não	Não	Sim
227	Jaguarão (RS)	Rio Branco (Uruguai)	28.310	Não	Sim	Sim
228	Porto Mauá (RS)**	Alba Posse (Argentina)	2.557	SIM	Não	Não

229	Porto Xavier (RS)	San Javier (Argentina)	10.758	Sim	Sim	Sim
330	Quaraí (RS)	Artigas (Uruguai)	23.579	Não	Não	Sim
331	Santa Vitória do Palmar (RS)*	Dieciocho de Julio/ Barra de Chuy (Uruguai)	31.436	Não	Não	Não
332	Santana do Livramento (RS)	Rivera (Uruguai)	82.968	Não	Não	Sim
333	São Borja (RS)	San Tomé (Argentina)	62.990	Sim	Não	Sim
334	Uruguaiana (RS)	Paso de los Libres (Argentina)	129.652	Não	Sim	Sim
335	Dionísio Cerqueira (SC)	Bernardo Irigoyen (Argentina) / Barracão (PR)	15.339	Não	Não	Sim

*Localidades fronteiriças vinculadas equiparadas às cidades-gêmeas que não constam no rol da Portaria 125 de 2014.

** Município arrolado na Portaria MI 213 de 19 de julho de 2016 e considerado como localidade fronteiriça vinculada.

*** Município arrolado na Portaria MI 213 de 19 de julho de 2016.

Fonte: IBGE, 2013; 2015. Portaria MF nº 307, de 17 de julho de 2014. Portaria MI nº 125, de 21 de março de 2014. Portaria 213, de 19 de julho de 2016. Elaboração do autor.

O Ministério da Fazenda somente regulamentou a questão das lojas francas após a normatização conceitual das cidades gêmeas pela Portaria nº 125 do Ministério da Integração Nacional, de 21 de março de 2014, republicada em 26 de março de 2014.

A normativa permitiu resolver um impasse quanto ao entendimento sobre a classificação das cidades. A Portaria nº 307 regulamenta uma lei inovadora que estende o regime aduaneiro especial de loja franca aos estabelecimentos situados em fronteira terrestre – em cidades gêmeas –, permitindo a este estabelecimento vender mercadoria nacional ou estrangeira a pessoas em viagem terrestre internacional, efetuando pagamento em moeda nacional ou estrangeira. A venda de mercadorias isentas de impostos deve ser realizada em lojas francas instaladas nas localidades acima descritas, mediante autorização e concessão da Receita Federal do Brasil (RFB).

A existência de tais estabelecimentos depende, de acordo com o artigo 6º, §2º da Portaria 307, de requisitos e condições bastante claros, como por exemplo: a) existência de lei municipal que autoriza, em caráter geral, a instalação de lojas francas em seu território; b) existência da RFB no município, principalmente, com equipe competente para proceder ao controle aduaneiro; c) comprovação de regularidade fiscal da beneficiária (loja franca) perante a Fazenda Nacional; d) implementação de sistema informatizado de controle integrado aos sistemas corporativos da beneficiária, que atenda aos requisitos e às especificações estabelecidas pela RFB; e e) utilização do estabelecimento autorizado exclusivamente para venda de mercadorias ao amparo do regime.

Por mais que a regulamentação do novo regime aduaneiro especial tenha permitido uma nova perspectiva para a fronteira, um ponto da Portaria provocou instabilidade política nessa região: a redução da cota de importação para US\$ 150,00, a partir de 1º de julho de 2015¹⁰. Isso pode afetar sensivelmente o comércio fronteiriço e o turismo de compras nessas cidades, sobretudo em se tratando da economia e comércio dos países vizinhos.

De fato, qualquer avaliação sobre o real impacto econômico que a presença de tais estabelecimentos do lado brasileiro irá gerar, assim como lançar qualquer ideia sobre se as localidades serão mais atrativas para receberem tais investimentos ou a instalação dessas lojas é prematura. O que se pode apurar até o momento é que o avanço normativo que permitiu a autorização e a posterior regulamentação sobre a instalação das lojas francas de fronteira terrestre no Brasil partiu de uma mobilização social e política da sociedade civil das cidades localizadas na faixa de fronteira, sobretudo dos municípios do sul do Brasil e da classe política dessas localidades, visando à adequação de condições concorrenciais comerciais em relação aos países vizinhos e à inserção internacional, por meio da atração de investimentos e do turismo de compras.

Considerações finais

Com base nas perspectivas acima mencionadas e retomando os questionamentos iniciais, pode-se dizer que a edição da Lei nº 6.316/2009 inovou o cenário legislativo brasileiro, ao ampliar o rol de isenções tributárias às modalidades que não foram contempladas por dispositivos anteriores, residindo a inovação na autorização de funcionamento de lojas francas ou *free shops* em municípios da faixa de fronteira cujas sedes se caracterizam como cidades gêmeas de cidades estrangeiras.

Esta possibilidade desponta novas perspectivas de atuação para as cidades que serão envolvidas com o novo dispositivo legal. Novas perspectivas econômicas poderão ser criadas nessas regiões, por meio da instalação de empresas, indústrias, criação de empregos e atração de empreendimentos ligados ao turismo de compras, por exemplo.

A fronteira tem ganhado destaque na pauta do governo federal brasileiro, principalmente no que diz respeito às políticas públicas que remetem a um sentido integrativo e aos esforços de cooperação com países vizinhos, promovendo uma ação coordenada e uma visão positiva para a região.

A formulação e implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento da área de fronteira muitas vezes encontra dificuldades legais, diplomáticas, baixa articulação do território com o centro político-decisório

10 Vide artigo 1º da Portaria do Ministério da Fazenda nº 320, de 22 de julho de 2014, e artigo 24 da Portaria do Ministério da Fazenda, nº 307, de 17 de julho de 2014.

do país, falta de informações sobre a região e elevado grau de informalidade de diversas ações executadas. Contudo, a prática da política para a faixa de fronteira traduz a percepção do espaço do local para a formulação das políticas públicas federais.

O impacto da regulamentação da lei dos *free shops* poderá criar uma série de programas e políticas públicas de incentivo ao turismo nas cidades gêmeas, ou incrementar ainda mais o turismo de compras, que hoje move os setores econômicos de municípios limítrofes, como é o exemplo de Foz do Iguaçu (Paraná), Ponta Porã (Mato Grosso do Sul), Uruguaiana (Rio Grande do Sul) e Santana do Livramento (Rio Grande do Sul).

Sobre as oportunidades internacionais que as entidades subnacionais poderão usufruir e criar, tanto com a edição e regulamentação da referida norma, como com as políticas federais para a fronteira, destacam-se três pontos:

- a) atração de investimentos diretos e financiamentos de empreendimentos para atividades do setor terciário em bancos de fomentos nacionais e regionais;
- b) incrementos dos programas já existentes e criação de novas políticas para a promoção do turismo na fronteira, principalmente o turismo de compras, além de políticas públicas para o setor fiscal, por meio da aplicação de isenção de impostos ou regime de tributação diferenciado;
- c) inscrição de projetos para editais de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente para programas de cooperação descentralizada.

As cidades gêmeas, através de suas administrações, podem voltar parte de suas estratégias para a promoção de sua região, visando ao estabelecimento de empreendimentos isentos de impostos. Também devem preparar seus gestores para este momento e ficar atentas às oportunidades de cooperação descentralizada com outras localidades que já possuem políticas de recepção de empreendimentos como as lojas francas. Para isso, no entanto, é necessário que os gestores públicos locais dediquem mais atenção à capacitação da mão de obra local e ampliem seus esforços políticos para a inserção internacional de suas localidades, algo que uma recente pesquisa do IBGE (2012) demonstra estar aquém do apropriado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Ernesto Geisel. 8 abr. 1976.

_____. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Dilma Rousseff. 10 jan. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.316/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=457359>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ab3fdf20-dcf6-43e1-9e64-d6248ebd1353&groupId=10157. Acesso em: 10 de jan. 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2009. Faixa de Fronteira. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF). Secretaria de Programas Regionais. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157. Acesso em: 8 de março de 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010. A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, Novembro de 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. Portaria 125, de 21 de março de 2014. Republicada em 26 de março de 2014. Brasília, março de 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria 307, de 17 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria 320, de 22 de julho de 2014. Brasília, julho de 2014.

_____. Senado Federal. Senadores cobram regras para Free Shop em fronteira. Portal de Notícias do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/03/13/senadores-cobram-regras-para-free-shop-em-fronteira>. Acesso em: 13.03.2014.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. “Processos de transfronteirização na bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai”. Tese de Doutorado. UFRGS, 2013.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil. Brasília, 2009.

CORGANO PRIETO, Noé. “O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental”. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. “Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcio intermunicipais de saúde.” *Perspectivas em Políticas Públicas*, vol. VI, nº 11, 2013.

FURTADO, Renata. “As fronteiras na América Platina: apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça no âmbito do Mercosul.” In: TRINCHERO, Héctor Hugo; OLIVEIRA, Tito Carlos M. (orgs). *Fronteiras Platinas: território e sociedade*. Dourados/Buenos Aires: EDUFGD/ EFFL, 2012.

_____. *Descobrendo a Faixa de Fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo Federal: As estratégias, as negociações e o embate na constituinte*. Curitiba: CRV, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”. *Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) 2012*. IBGE. Rio de Janeiro, 2013.

LOWI, Theodore J. “Four system of policy, politics, and choice”. *Public Administration Review*, vol. 32, nº 4, 1972.

MACHADO, Lia Osório. “Limites, Fronteiras, Redes”. In: STROHAECKER, Tania (org.). *Fronteiras e Espaço Global*. AGB-Porto Alegre, Porto Alegre, p.41-49, 1998.

_____. “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira /Ministério da Integração Nacional”. Secretaria de Programas Regionais. Ministério da Integração Nacional. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: 2005.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquarielo. “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, p.131-160, 2005.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. *As Determinantes Locais da Paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros*. Dissertação em Relações Internacionais, UNB, 2011. 271 pgs.

MERCOSUL. Mercosul/FCCR-CN/Ata nº 01/08. VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR, 2008.

_____. Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, 2004.

_____. Mercosul/CMC/DEC nº 05/02. Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça. 2002.

MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Letícia. “Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. Contexto Internacional. Vol. 35, nº 1, 2013.

ODDONE, Nahuel; RHI-SAUSI, José. “Cooperación Transfronteriza en América Latina y MERCOSUR” Integración y Cooperación Fronteriza en el MERCOSUR. Montevideo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo – Programa de Cooperación Mercosur-AECID y Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, p. 33-107, 2009.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-prático. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. (org.) Território sem limites: estudos sobre fronteira. Campo Grande: Editora UFMS, p.377- 408, 2005.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (orgs). Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. “Lojas Francas em linha de fronteira: oportunidades para a paradiplomacia?”. In: TELES, Reinaldo; PIERI, Victor (orgs). Turismo e Paradiplomacia das Cidades: o local no diálogo com o global. Rio de Janeiro, CENEGR, 2014.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013.

RÜCKERT, Aldomar. “Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul”. Tese de Doutorado. USP, 2001.

SOLDATOS, Panayotis. “An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis. Federalism and International Relations: the role of subnational units. New York: Oxford University Press, pp. 34-53, 1990.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: uma revisão de literatura”. Sociologias, ano 8, nº 16, 2006.

_____. “Para entender a nossa Barafunda federativa”. Insight Inteligência, ano XVI, 2.º Trimestre, nº 61, 2013.

STEIMAN, Rebeca. A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). Dissertação de mestrado. UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. “Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica”. In: Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica. Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil. Rio de Janeiro: Grupo RETIS / CNPq / UFRJ, 2002.

Recebido em agosto de 2016.
Aprovado em outubro de 2016.