

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E SISTEMAS PRODUTIVOS**

**ALINE ROBLES BRITO**

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS  
EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: o caso de Ponta Porã (BR) e  
Pedro Juan Caballero (PY)**

Ponta Porã - MS  
2018

**ALINE ROBLES BRITO**

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS  
EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: o caso de Ponta Porã (BR) e  
Pedro Juan Caballero (PY)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício José Missio.

Ponta Porã - MS  
2018

B875g. Brito, Aline Robles.

Gestão de políticas públicas para bens comuns em território  
fronteiriço: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero  
(PY) / Aline Robles Brito – Ponta Porã, MS: UEMS, 2018.  
157 p.; 30cm.

Dissertação (Mestrado) – Desenvolvimento Regional e  
Sistemas Produtivos – Universidade Estadual de Mato Grosso do  
Sul, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício José Missio.

1. Bens comuns compartilhados 2. Gestão na fronteira 3.  
Relações Internacionais I. Título

CDD 23.ed. 327

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS  
EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: o caso de Ponta Porã (BR) e  
Pedro Juan Caballero (PY)**

Aline Robles Brito

Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos  
para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas  
Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

Banca Examinadora:

---

Professor Doutor Fabricio José Missio – UEMS/UFMG

---

Professora Doutora Eliana Lamberti – UEMS

---

Professor Doutor Marco Aurélio Machado de Oliveira – UFMS

Aprovada em: 02/08/2018

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho aos meus meninos, os meus Carlos's.  
Os melhores presentes que ganhei dessa fronteira.*

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, eu quero agradecer ao meu bom DEUS... pela saúde, pelo cuidado e pela sabedoria que me foi dada. Além do refúgio que foi fundamental nos momentos mais tensos dessa etapa tão importante. Sentir o amor Dele por mim é algo maravilhoso!

Agradeço ao apoio, compreensão, incentivo e amor que recebi do meu marido lindo, Carlos Alexandre, sem isso, com certeza, não seria possível finalizar essa fase da minha vida. Além do mais, sem você, eu não teria a minha fonte de *insights*, aquele que é o nosso “bem comum”: o nosso guri Carlos Eduardo.

Agradeço à minha mãe, a Dona Maria, por sempre acreditar na minha capacidade, mas principalmente pelas suas orações que são poderosíssimas. Além do seu colo, carinho e amor que é algo imensurável, principalmente quando ela precisou assumir uma dupla função quando meu pai foi chamado a morar com Deus. Mas eu preciso reconhecer que o *staff* dado por ele lá em cima, foi essencial para o sucesso aqui embaixo.

Agradeço também à minha irmã, a minha Nena. Por todas as conversas descontraídas sempre regadas a “gordices”, cerveja gelada ou chimarrão, enfim, o que tivesse disponível pra gente. Sempre foi com ela que procurei fazer um *break* relaxante! Múuuito obrigada mana!

Como não agradecer ao meu orientador, o professor Fabrício. Que foi quem me mostrou um novo jeito de olhar para essa fronteira! A nordestina-paraguaia que veio parar aqui por acaso, aceitou a sua sugestão de pesquisa e passou a enxergar que viver na fronteira é a coisa mais incrível que já me aconteceu. Obrigada, por isso e por toda sua atenção, orientação e paciência dizendo sempre aquela frase: calma, vai dar tudo certo!

Agradeço às valiosas experiências e pessoas que o PPGDRS-UEMS me apresentou. Principalmente os meus “brôdis” e minhas “sisters” que fizeram essa turma ser a “T3 – The Best”, a convivência com vocês tornou esse processo, com toda a certeza, bem mais divertido. O agradecimento se estende à todos os professores e professoras, que com humildade, nos guiaram e transmitiram lições que levarei pra sempre em minha bagagem pessoal e acadêmica.

Agradeço às contribuições trazidas pelos professores da banca, prof. Marco Aurélio e prof.<sup>a</sup> Eliana, que sempre com respeito, atenção e muito conhecimento, auxiliaram na construção dessa pesquisa que tanto me desafiou.

Agradeço aos entrevistados que foram tão atenciosos e aceitaram me receber, compartilharam suas experiências e me ajudaram a tentar compreender um pouco mais acerca

dessa dinâmica gestão pública fronteiriça. Um obrigada especial à prof.<sup>a</sup> Wandí que me socorreu diversas vezes, sempre prestativa e com aquele sorriso no rosto.

Agradeço às amigas-irmãs que a fronteira me trouxe, as minhas amadas virginianas Ju e Carol. Ter a amizade de vocês, cada uma com seu jeitinho único, torna os meus dias mais alegres. Isso é uma dádiva de Deus!

Agradeço também a toda a família que eu ganhei quando me casei, que me incentivaram e estiveram sempre ao meu lado, seja nos cuidados com meu guri ou nos agradáveis almoços de domingo! Deixo um agradecimento especial à minha sogra, Dona Vera, que em todo esse período foi meu “braço” direito, as pernas, o coração e todo o resto que fosse preciso e solicitado pelo nosso Cadu.

Agradeço à todos os amigos e familiares, que me acompanharam nesse momento, até mesmo aqueles distantes que se fizeram presentes me mandando boas vibrações e orações.

Agradeço por fim, à UEMS e à CAPES, pela oportunidade que me foi concedida de fazer algo que desde pequena tomei gosto: estudar! Sem o suporte dado, especialmente pelo secretário do PPGDRS, Edson Ferreira, e o apoio financeiro que foi necessário durante todo esse mestrado, o caminho teria sido bem mais difícil.

## RESUMO

O objetivo central desta dissertação é analisar a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços. A análise é conduzida tendo como referência a gestão dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos no território fronteiro de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Parte-se do pressuposto que no contexto desses territórios o gerenciamento desse tipo de bens apresentam certas complexidades adicionais, associadas a disponibilidade transfronteiriça e justaposta, como é o caso. Ou seja, geralmente a distribuição desses recursos e bens ultrapassam os limites geográficos e jurisdicionais, o que acaba interferindo no direito de propriedade e na soberania das nações. Para isso, inicialmente apresentam-se as características complexas e peculiares na formação dos territórios fronteiriços, mais especificamente naqueles caracterizados pela formação de “cidades gêmeas”. Em seguida, aspectos importantes relacionados à gestão de políticas públicas para os bens comuns nesses territórios, suas especificidades e os entraves institucionais, são analisados. Na sequência, descreve-se e analisa-se como se estabelece o cenário das políticas públicas direcionadas à gestão dos recursos hídricos transfronteiriços e o descarte de resíduos sólidos em áreas de fronteira, pelo Brasil e pelo Paraguai, empreendendo-se uma análise empírica focalizada ao caso das cidades gêmeas em epígrafe. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, em forma de um estudo de caso com natureza descritiva e exploratória. Os procedimentos técnicos adotados envolveram a pesquisa bibliográfica-documental e a pesquisa de campo. Para a primeira etapa, diante do escopo interdisciplinar da pesquisa foram agrupadas as informações obtidas em diversas áreas do conhecimento, além de dados secundários disponíveis em documentos oficiais, leis, sites governamentais. Na etapa da pesquisa de campo, buscou-se a obtenção de dados primários *in loco*, isso permitiria aprofundar a compreensão por meio das percepções daqueles que estão (ou estiveram recentemente) envolvidos na gestão de políticas públicas para os comuns analisados nos dois municípios. Para tanto, coletou-se estes dados por meio de entrevistas semiestruturadas, direcionadas aos gestores municipais e aos atores de diferentes organizações dos dois municípios. Os dados foram analisados por meio da Análise de Discurso, organizados em quatro eixos temáticos que, posteriormente, deram origem a onze categorias empíricas. Em síntese, as análises indicaram que projetos binacionais são empreendimentos que podem fornecer subsídios para minimizar os impasses inerentes à gestão compartilhada de bens comuns na fronteira, porém, várias dificuldades são encontradas para a implementação de projetos voltados aos bens comuns em um território fronteiro. Nesse sentido, as principais conclusões do estudo evidenciaram que: i) praticamente inexitem políticas públicas direcionadas a gestão dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos na fronteira; ii) os gestores, na ausência de instituições, resolvem os impasses que surgem de forma parcial e informal; iii) os governos nacionais de ambos os países negligenciam esses temas; iv) a legislação existente é inconsistente e inapropriada com a realidade fronteira; e v) em relação aos planejamentos em conjuntos, estes referem-se basicamente ao crescimento econômico, porém, o mesmo não ocorre para outros temas, especialmente para aqueles relacionados à questão ambiental.

**Palavras-chaves:** Bens comuns compartilhados. Gestão na fronteira. Relações Internacionais.



## ABSTRACT

The central objective of this dissertation is to analyze the management of public policies for cross-border common goods. The analysis is conducted with reference to the management of water resources and solid waste in the frontier territory of Ponta Porã (BR) and Pedro Juan Caballero (PY). It is assumed that in the context of these territories the management of such goods have certain additional complexities, associated with cross-border and juxtaposed availability, as is the case. That is to say, the distribution of these resources and goods generally surpasses the geographical and jurisdictional limits, which end up interfering in the property rights and the sovereignty of the nations. For this, the complex and peculiar characteristics in the formation of the frontier territories are presented, more specifically those characterized by the formation of "twin cities". Next, important aspects related to the management of public policies for the common goods in these territories, their specificities and the institutional obstacles, are analyzed. The following section describes and analyzes how the public policies for the management of transboundary water resources and the disposal of solid waste in frontier areas by Brazil and Paraguay are established and analyzed, and a focused empirical analysis is carried out case of the twin cities in the epigraph. It is a research with a qualitative approach, in the form of a case study with descriptive and exploratory nature. The technical procedures adopted involved bibliographical-documentary research and field research. For the first step, the interdisciplinary scope of the research was grouped the information obtained in several areas of knowledge, as well as secondary data available in official documents, laws, government websites. In the field research stage, we sought to obtain primary data in loco, this would allow to deepen the understanding through the perceptions of those who are (or have been recently) involved in the management of public policies for the common analyzed in the two municipalities. To do so, these data were collected through semi-structured interviews, directed to the municipal managers and to the actors of different organizations of the two municipalities. The data were analyzed through Discourse Analysis, organized into four thematic axes, which later gave rise to eleven empirical categories. In summary, the analyzes indicated that binational projects are undertakings that can provide subsidies to minimize the impasses inherent in the shared management of common goods at the border, but several difficulties are encountered for the implementation of projects aimed at common goods in a frontier territory. In this sense, the main conclusions of the study showed that: i) there are practically no public policies aimed at the management of water resources and solid waste at the border; ii) managers, in the absence of institutions, solve the impasses that arise in a partial and informal way; iii) national governments of both countries neglect these issues; iv) existing legislation is inconsistent and inappropriate with border reality; and (v) in relation to joint planning, these basically refer to economic growth, but this is not the case for other issues, especially those related to environmental issues.

**Keywords:** Shared common assets. Border management. International relations.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Figuras

Figura 1: Localização geográfica das Cidades Gêmeas (Brasil/Paraguai) e tipos de articulação.....	14
Figura 2: Recorte teórico interdisciplinar da pesquisa.....	18
Figura 3: Estrutura analítica por eixos temáticos e suas categorias empíricas.....	20
Figura 4: Conceitos: Faixa e zona de fronteira.....	27
Figura 5: Mapa dos municípios da Faixa de Fronteira .....	31
Figura 6: As grandes bacias hidrográficas do Brasil.....	64
Figura 7: Bacias hidrográficas transfronteiriças do Brasil.....	65
Figura 8: SINGREH e suas instâncias de atuação.....	68
Figura 9: Participação das regiões brasileiras no total dos RSU coletados.....	81
Figura 10: Disposição final dos RSU no Brasil por tipo de destinação.....	82
Figura 11: Divisão político-administrativa do Paraguai – departamentos e fronteiras.....	87
Figura 12: Localização do Paraguai na Bacia do Prata.....	88
Figura 13: Divisão das regiões e bacias hidrográficas do Paraguai.....	89
Figura 14: Esquema das inter-relações existentes no setor de APYS do Paraguai.....	94
Figura 15: Localização das cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)....	107
Figura 16: Paisagens da conurbação internacional em Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).....	109
Figura 17: Formação territorial de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).....	110
Figura 18: Imagens do local em que a ASCARS está instalada.....	112
Figura 19: Imagens do Centro de Acopio em Pedro Juan Caballero.....	114
Figura 20: Problemática encontrada na resolução de problemas comuns na fronteira de PP e PJC.....	121

### Gráficos

Gráfico 1: Quantidade de geração e coleta de RSU por Departamento no Paraguai.....	99
--	----

### Quadros

Quadro 1: Conceitos acerca das instituições em diferentes dimensões.....	49
--	----

Quadro 2: Marco jurídico-legal, nacional e estadual, sobre os recursos hídricos transfronteiriços no Brasil.....	69
Quadro 3: Síntese de acordos, tratados e convênios internacionais do Brasil.....	73
Quadro 4: Ambiente organizacional referente à gestão dos Recursos Hídricos no Paraguai....	92
Quadro 5: Síntese de acordos, tratados e convênios internacionais do Paraguai.....	96
Quadro 6: Síntese acerca da gestão dos bens comuns analisados.....	115
Quadro 7: Relação dos envolvidos com a gestão dos bens comuns elencados em PP e PJC....	115
Quadro 8: Planos e projetos relacionados com a gestão dos bens comuns em PP e em PJC.....	123
Quadro 9: Síntese dos cenários de políticas públicas em âmbito nacional.....	131

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Relação de rios fronteiriços ou transfronteiriços do Brasil com os países vizinhos..	65
Tabela 2: Aquíferos transfronteiriços no Brasil.....	66
Tabela 3: Quadro evolutivo do tipo de disposição final de RSU adotada no Brasil.....	81
Tabela 4: Quantidade de municípios brasileiros por tipo de disposição final dos RSU.....	82
Tabela 5: Habitações e população atendidas com serviços de coleta de resíduos sólidos no Paraguai.....	102

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais  
ANA – Agência Nacional de Águas  
ASCARS – Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos de Ponta Porã  
APYS – Sector de Agua Potable y Saneamiento  
BIB – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CBH – Comitês de Bacia Hidrográfica  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CTGRHT – Câmara técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços  
DGCCARN – Diretoria Geral de Controle de Qualidade Ambiental e dos Recursos Naturais  
DGPCRH – Diretoria Geral de Proteção e Conservação dos Recursos hídricos  
ESSAP – Empresa de Serviços Sanitários do Paraguai  
GIAPA – Gestão Integrada do Rio Apa  
PDFF – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira  
PDM/PJC – Plan de Desarrollo Municipal de Pedro Juan Caballero  
PMGIRS/PP – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Ponta Porã  
PND 2030 – Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030  
PNDR – Política Nacional para o Desenvolvimento Regional  
PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos  
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MOPC – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NEI – Nova Economia Institucional  
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos  
SANESUL – Empresa de Saneamento Básico de Mato Grosso do Sul  
SEAM – Secretaria del Ambiente  
SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos  
SINIR – Sistema Nacional de Informações sobre a gestão dos Resíduos Sólidos  
VEI – Velha Economia Institucional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1. FRONTEIRAS: ESPAÇOS DE DELIMITAÇÃO OU INTERAÇÃO? .....</b>	<b>22</b>
1.1. Breve discussão conceitual sobre as Fronteiras .....	22
1.2. Linearização da fronteira: Zona ou Faixa de Fronteira? .....	25
1.3. Os complexos fluxos territoriais fronteiriços.....	29
1.4. A conurbação internacional nas cidades gêmeas .....	31
<b>2. BENS COMUNS, POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E O PLANEJAMENTO REGIONAL NAS CIDADES GÊMEAS .....</b>	<b>36</b>
2.1. Bens comuns transfronteiriços vs. Soberania territorial compartilhada.....	36
2.2. Políticas Públicas e o cenário binacional das cidades gêmeas.....	40
2.3. A dicotomia política e institucional na gestão pública fronteiriça.....	45
2.4. Planejamento Regional Internacional: uma proposta para os comuns nas fronteiras? ..	53
<b>3. GESTÃO DOS COMUNS TRANSFRONTEIRIÇOS NO BRASIL.....</b>	<b>63</b>
3.1. O cenário do gerenciamento dos Recursos Hídricos Brasileiros .....	63
3.2. A gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nas áreas de fronteira do Brasil .....	76
<b>4. GESTÃO DOS COMUNS TRANSFRONTEIRIÇOS NO PARAGUAI .....</b>	<b>87</b>
4.1. O cenário do gerenciamento dos Recursos Hídricos Paraguaio.....	88
4.2. A gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nas áreas de fronteira do Paraguai.....	98
<b>5. GESTÃO COMPARTILHADA DE BENS COMUNS EM PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY) .....</b>	<b>106</b>
5.1. Ponta Porã (PP) e Pedro Juan Caballero (PJC): breve apresentação dos aspectos históricos, geográficos e econômicos. ....	106
5.2. Caracterização do cenário estudado: a gestão dos bens comuns em PP e PJC.....	111
5.2.1 – <i>Ponderações iniciais: a gestão dos bens comuns em Ponta Porã (BR)</i> .....	112
5.2.2 - <i>Ponderações iniciais: a gestão dos bens comuns em Pedro Juan Caballero (PY)</i> .....	113
5.3. Análises gerais sobre a gestão de bens comuns em um território compartilhado.....	114
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>130</b>
<b>7. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>136</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>152</b>
ANEXO A - Modelos dos roteiros para entrevistas semiestruturadas aos gestores e atores. .....	152

## INTRODUÇÃO

As disparidades regionais encontradas no Brasil, decorrentes das heterogeneidades territoriais, econômicas e sociais, implicam em dificuldades adicionais no gerenciamento de políticas públicas que sejam efetivas e direcionadas às distintas realidades brasileiras. No caso das áreas de fronteira internacional, e, mais especificamente, nas denominadas *idades gêmeas*, uma série de novos desafios aparecem na gestão dos bens e dos recursos públicos em virtude das especificidades locais.

Antes de aprofundarmos nossa discussão sobre este que é o tema desta dissertação, mais especificamente, o problema da gestão de políticas públicas em uma realidade específica (no caso, a fronteira), é fundamental salientar dois aspectos essenciais para o estudo dessa temática: a imprecisão conceitual e a importância das políticas públicas para a vida em sociedade.

Souza (2006) evidencia essa ambiguidade ao destacar os diferentes escopos em que a expressão “políticas públicas” vem sendo empregada. Para a autora, uma política pública pode ser considerada: i) uma área de atuação governamental; ii) uma situação social; iii) uma proposta de ação específica; iv) uma norma direcionada ao tratamento de um problema; e, v) um conjunto de objetivos e programas que o governo possui em um campo de ação específico. Em relação à sua importância, pode-se afirmar que é por meio das políticas públicas que é possível a resolução, de forma pacífica, dos conflitos coletivos que interferem no bem estar social face ao cenário complexo em que as sociedades modernas se encontram (RUA; ROMANINI, 2014).

Conseqüentemente, no contexto das áreas de fronteira do Brasil, ou politicamente definida como *faixa de fronteira*<sup>1</sup>, o gerenciamento de políticas públicas apresenta-se como um problema ainda mais complexo, com dificuldades e potencialidades que são singulares. Ao se considerarem a amplitude e a extensão territorial dessa área, observa-se que o país vivencia o compartilhamento de espaços e de dinâmicas territoriais (algumas favoráveis, outras que implicam em vários problemas para a gestão pública) com quase todos os países da América do Sul.

---

<sup>1</sup> A Faixa de Fronteira brasileira foi normatizada pela Constituição Federal, através da Lei nº 6.634 de 2 de Maio de 1979, que delimitou a sua extensão correspondente a 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre brasileira. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)> Acesso em 27/09/17.

Mais especificamente, onze estados brasileiros têm divisas com países sul-americanos. Mato Grosso do Sul (MS) é um desses estados, com uma delimitação territorial superior a 1500 quilômetros de fronteira internacional, sendo que desta aproximadamente 724 quilômetros são correspondentes à fronteira seca/terrestre. O MS faz fronteira com dois países: a Bolívia e o Paraguai. Os municípios sul-mato-grossenses de Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã, Porto Murtinho e Sete Quedas fazem divisa com o Paraguai, enquanto Corumbá faz divisa com a Bolívia (NFMS, 2012; TORRECILHA, 2013).

Em alguns desses municípios, existe a particularidade das *ciudades gêmeas*, como é o caso de Bela Vista, Corumbá, Coronel Sapucaia, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã e Porto Murtinho. Nesses casos, especialmente em Ponta Porã, a divisa física que delimita a fronteira de cada país é caracterizada apenas por um canteiro central, uma avenida ou alguns símbolos (bandeiras, marcos) que remetem à existência de um *território internacional*. Um território internacional pode ser entendido como um espaço territorializado, apropriado e/ou como um lugar de relações, sejam estas aquelas entre a “sociedade-natureza” como também aquelas entre os “homens-homens”. Assim, ele pode ser compreendido como um espaço de ação e poder entre o meio e os indivíduos (DALLABRIDA; BECKER, 2010). As referidas relações são regidas simultaneamente por diferentes países, no caso, o Brasil e o Paraguai.

A relação fronteiriça entre esses dois países tem sido objeto de estudo de várias pesquisas em diferentes escopos (LAMBERTI, 2006; BROCH, 2008; TORRECILHA, 2013; LAPERE, 2014; PERÍCOLO, 2017) e pautas em debates políticos, principalmente, naqueles relacionados à segurança pública, pois a primeira representação que se faz da fronteira Brasil-Paraguai, em grande parte reforçada pelos meios de comunicação, são os problemas com o tráfico de drogas, o contrabando de mercadorias e o banditismo sem punição (OLIVEIRA, 2008). Não obstante, é preciso destacar que existe ainda uma série de outros problemas – como os que serão abordados nesta dissertação – que são igualmente importantes e afetam a dinâmica e as relações entre os dois países que “dividem” essa região.

Em geral, o cenário fronteiriço entre Brasil e Paraguai carrega consigo historicidades que variam da cooperação para o conflito, envolvem solidariedade e contradições e que foram fundamentais para a constituição de ambos os países (GEMELLI; SOUZA, 2011). Entre os principais acontecimentos, certamente, a Guerra da Tríplice Aliança (ou a Guerra do Paraguai),

a construção da Ponte Internacional da Amizade<sup>2</sup> e da Hidrelétrica Binacional de Itaipu<sup>3</sup> retratam bem a intensidade e a complexidade nas relações dos dois países vizinhos.

A Guerra da Tríplice Aliança ou a Guerra do Paraguai (1864-1870), ou mais apropriadamente, a Guerra *contra* o Paraguai possui diferentes versões, mas há um consenso ao se afirmar que essa foi a maior guerra da América do Sul e é considerada como um marco na história dos países envolvidos: Argentina, Uruguai, Brasil e Paraguai. O conflito trouxe consequências e transformações na estrutura político-cultural, social-econômica e diplomática, principalmente para os dois últimos países (ABENTE, 1987; MOTA, 1995; DORATIOTO, 2012). Foi uma guerra sangrenta, que derivou de tensões nas relações diplomáticas inerentes à navegabilidade na região do Rio da Prata e teve como uma das figuras principais, o *Mariscal* Solano López, que até hoje é visto por uns como um “ditador tirano” e por outros como um “herói”, o bravo líder do povo paraguaio que lutou por anos para defender os interesses do país e dos compatriotas (WESTIN, 2014). Ao final da guerra o Paraguai foi destruído demográfica e economicamente.

Depois de um longo período após o término da Guerra, em 1965, foi inaugurada a Ponte Internacional da Amizade. A iniciativa representou um avanço nas relações comerciais entre os dois países com vistas a estreitar os laços de cooperação, por meio da facilitação do tráfego e circulação de serviços, pessoas, produtos e veículos (GUIMARÃES; SOUZA, 2010). Contudo, apesar dessa obra ser considerada o primeiro grande passo no rompimento das limitações e atrasos na região, a integração entre os países ainda não está livre de conflitos e problemas.

Com a construção da Usina Hidrelétrica Binacional de Itaipu, no decorrer dos anos de 1975 a 1982, as interações comerciais entre os países foram intensificadas e tornaram-se cruciais para o crescimento econômico de ambos. Essa aproximação comercial também representou a solução para o impasse diplomático em relação à disputa pela posse das terras do Salto de Sete Quedas (área em que hoje se localiza o lago da usina) que existia antes mesmo da guerra culminar (ITAIPU, 2018).

Sendo assim, em um contexto holístico, é perceptível que a relação de vizinhança proporcionada pela proximidade geográfica e os impactos de todas as transformações históricas, sociais e econômicas vivenciadas por estes países foram significativas. Esses

---

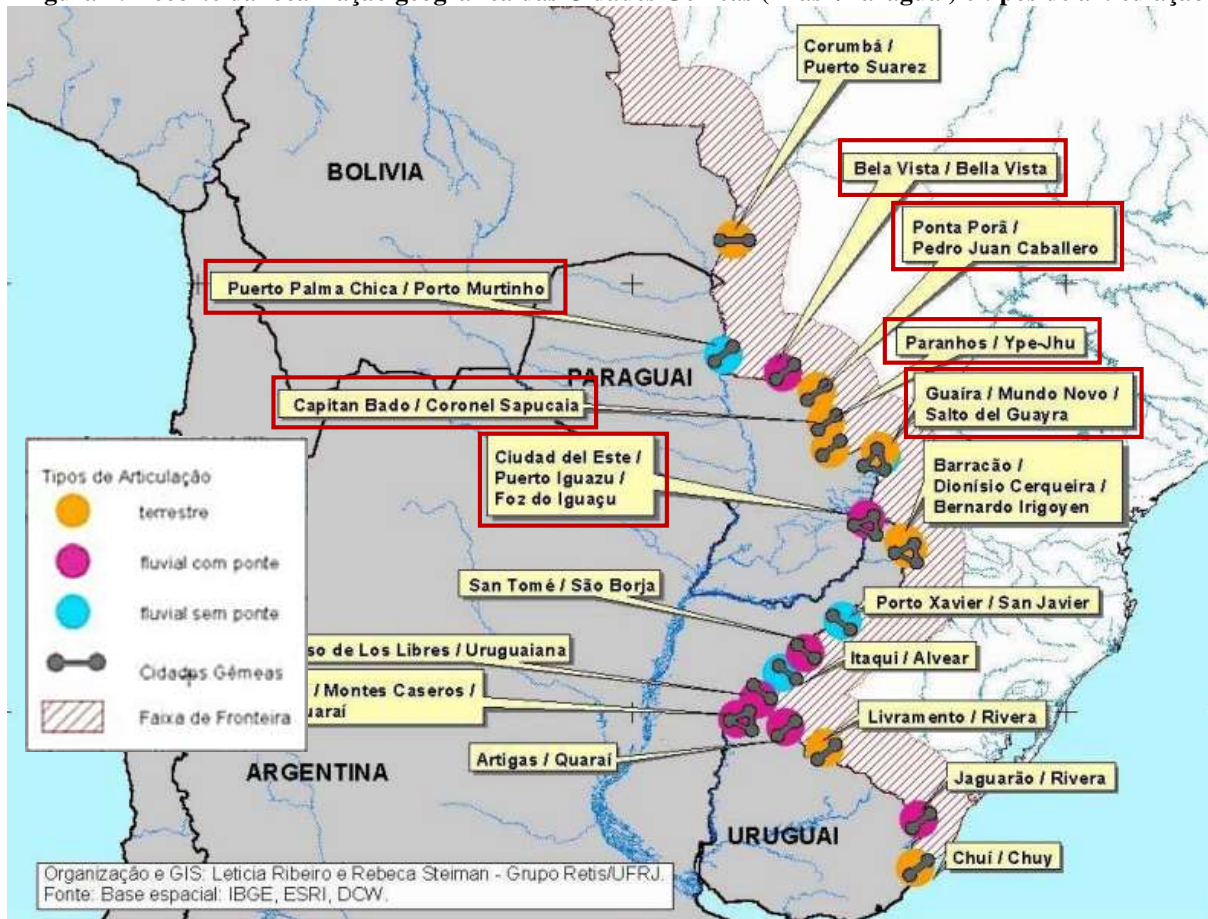
<sup>2</sup> Localizada em Guaíra (PR-BR), Mundo Novo (MS-BR) e Salto del Guáira (Canindeyú-PY).

<sup>3</sup> Localizada no Rio Paraná, nos trechos correspondente a fronteira do Brasil e Paraguai, especificamente nos municípios de Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY).



impactos podem ser observados em diferentes graus e níveis de interação nos sete pares de cidades gêmeas Brasil/Paraguai que foram constituídos, seja via terrestre ou fluvial (com ponte ou sem) conforme a **Figura 1** apresenta a seguir:

**Figura 1: Recorte da localização geográfica das Cidades Gêmeas (Brasil/Paraguai) e tipos de articulação**



Fonte: Adaptado de Grupo Retis/UFRJ <<http://www.lahistoriaconmapas.com/atlas/country-map-a10-11/Argentina-mapa-fronteira.htm>> Acesso em 16/08/2018.

Além desse “condensamento” de historicidades, o caráter internacional advindo dessa conurbação territorial entre Brasil e Paraguai pressupõe certa vulnerabilidade e interdependência dos dois países. Tudo isso precisa ser considerado na gestão e no planejamento público, nas políticas e nas ações estabelecidas, principalmente, aquelas que são direcionadas aos *bens públicos* ou *comuns* que ali são, inevitavelmente, compartilhados.

Bens comuns ou públicos podem ser entendidos como aqueles bens (ou serviços) que devem ser fornecidos na mesma quantidade e disponibilizados para todas as pessoas, não apresentando rivalidades em seu consumo, ou seja, o consumo individual não pode implicar na indisponibilidade do mesmo para as outras pessoas (VARIAN, 2012; VASCONCELLOS; OLIVEIRA, 2008).

No contexto de um território internacional, o gerenciamento desses bens ou serviços pode apresentar algumas complexidades, especialmente no que se refere àqueles relacionados aos recursos naturais em razão do seu fácil acesso, a disponibilidade transfronteiriça e justaposta. Ou seja, geralmente a distribuição desses recursos e bens ultrapassam os limites geográficos e jurisdicionais, o que acaba interferindo no *direito de propriedade* e na soberania das nações.

Entende-se que direito de propriedade, essencialmente, configura-se como “conjunto de leis que definem o que as pessoas e as empresas podem fazer com suas respectivas propriedades” (PINDICK; RUBINFELD, 2006, p. 570). Nesse caso, refere-se ao que cada país pode fazer em seu espaço delimitado.

Essa regulamentação é vista de suma importância, principalmente no que tange aos bens públicos, pois quando “os direitos de propriedade estão bem estabelecidos e garantidos permitem que a utilização dos recursos ocorra de forma eficiente” (CHAVES, 2008, p. 20). Caso contrário, surgem as chamadas *externalidades* (VARIAN, 2012). Vasconcellos e Oliveira (2008, p. 259) afirmam que as externalidades podem ser *positivas* ou *negativas* e ocorrem “quando o bem estar de um consumidor ou o produto de uma empresa são afetados por decisões de consumo ou de produção de outros”.

Uma situação que exemplifica uma externalidade negativa em relação ao uso desmedido dos bens públicos (especificamente ligados aos recursos naturais) ficou conhecida como *Tragédia dos Comuns*<sup>4</sup> (HARDIN, 1968), segundo a qual, “o livre acesso a um recurso comum deve levar mais do que a dissipação dos ganhos do uso desse acesso: ele deve levar a ruína do próprio recurso” (VASCONCELLOS; OLIVEIRA, 2008, p. 273).

Ballesteros e Alcoforado (2009) complementam que esse processo se torna inevitável quando os recursos naturais são utilizados pela coletividade, sem restrições, custos ou controles, ocasionando uma sobre-exploração. Para os autores, a teoria de Hardin está baseada em dois pontos: i) o aumento demográfico da população mundial; e ii) a característica imposta do regime de propriedade dos recursos naturais ser comum. Isso sugere que os agentes envolvidos na utilização do recurso/bem comum, ao maximizarem a utilidade destes de forma individual e na

---

<sup>4</sup> *The Tragedy of Commons* (1968) apresenta-se, em sua essência, como uma crítica ao pensamento da Economia Clássica, especialmente ao de Adam Smith sobre o não intervencionismo e a Mão Invisível. Hardin defendia que a auto-regulamentação não era possível em um espaço comum, pois haveria uma maximização dos interesses individuais incidindo à uma tragédia comum ao longo prazo (BALLESTEROS; ALCOFORADO, 2009).

soma dessas ações individualizadas resultariam em tamanha pressão sobre o recurso natural, que tenderia a degradação ou o esgotamento do mesmo.

Vale salientar que alguns estudiosos, como Ostrom (1990; 1998), Viera; Berkes e Seixas (2005), entre outros, se empenharam na busca por alternativas factíveis sobre como governar os “comuns”, visando evitar, ou ao menos retardar, a polêmica catástrofe ecológica anunciada por Hardin. Ressalta-se que a referida “catástrofe” passou a ser aceita por vários cientistas e *policymakers*, que a utilizaram como uma forma de racionalização do controle dado ao governo central sobre o uso dos recursos comuns e assim, justificando a privatização desses bens (SIMÕES; MACEDO; BABO, 2011).

Nesse contexto, a questão levantada pela tragédia dos comuns evidencia que a gestão e o controle no uso dos recursos naturais são fundamentais para o futuro de um país. Todavia, no caso das fronteiras, o uso e o controle dos bens de propriedade comum não estão claramente definidos pois esses encontram-se indissociáveis e disponíveis ao domínio e a regulação por diferentes agentes políticos de ambos os países. Com isso, se apresentaria, de forma inevitável, o desafio de gerir uma *dicotomia política* nos direitos de propriedade acerca dos bens comuns, o que poderia implicar no surgimento de externalidades negativas na gestão pública local. Outrossim, é o fato dessa indefinição ou duplicidade no ambiente político e institucional da fronteira poder interferir no planejamento da região, tanto pelo setor público como o privado.

Desse modo, em termos teóricos, a regulação apresenta-se como uma solução para os problemas de externalidades e de bens públicos. Porém, no cenário das cidades gêmeas, essa prática (de regulação) é difícil de implementar (se não inviável) dado o grau de dificuldade e complexidade em: ii) definir o problema a ser regulado e os instrumentos de política aplicáveis, tendo em vista a mobilidade transfronteiriça e cotidiana das pessoas (por exemplo, se a regulação incidir sobre o lixo, qual o procedimento a ser adotado pelos indivíduos que cruzam a linha internacional diariamente, já que eles carregam consigo embalagens e outras fontes potenciais de descarte de resíduos sólidos); ii) criar mecanismos de fiscalização para fazer a norma ser cumprida pelos dois países, evitando que nenhuma das partes assuma um comportamento de *free rider*, ou seja, se apenas uma das partes fiscalizar, o ônus da implementação de tal política recairá somente sobre ela, enquanto a outra parte se beneficiará sem arcar com os custos; e, iii) fomentar acordos de cooperação internacional, ou seja, a regulação não pode ser unidirecional, ela precisa ser acordada entre ambas as partes, pois as externalidades da não regulação afeta mutuamente os dois países, mas nessa opção, as questões

culturais, históricas, econômicas e sociais podem ser entraves e dificultarem a implementação dessa regulação.

Destarte, considerando esse contexto das cidades gêmeas, algumas questões se fazem relevantes e podem ser assim enunciadas: como é possível evitar a poluição ambiental e dos recursos hídricos transfronteiriços? Como estabelecer o direito de propriedade sobre os bens comuns, quando estes não estão limitados a um único órgão regulamentador ou jurisdição?

Diante de tais questionamentos, compreende-se a relevância do presente estudo, que tem como **objetivo central** analisar a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços, mais especificamente, àquelas direcionadas aos recursos hídricos e aos resíduos sólidos<sup>5</sup> no território fronteiriço de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Para isso, de forma complementar, os seguintes **objetivos específicos** foram assim delineados:

- i) Apresentar as características complexas e peculiares na formação dos territórios de fronteira, dinâmicas e fluxos territoriais bem como os desafios impostos pela condição de conurbação internacional, especificamente nas cidades gêmeas;
- ii) Relacionar conceitos e aspectos importantes acerca da gestão dos bens comuns em territórios fronteiriços, elucidando especificidades e entraves institucionais inerentes a estas áreas para o planejamento e gestão desses bens;
- iii) Descrever e analisar como se estabelece o cenário das políticas públicas direcionadas à gestão dos recursos hídricos transfronteiriços e o descarte de resíduos sólidos em áreas de fronteira, pelo Brasil e pelo Paraguai, empreendendo-se uma análise empírica focalizada ao caso das cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY).

Em relação ao escopo metodológico, a dissertação possui uma abordagem *qualitativa*, ao visar interpretar o problema em seu cenário natural e observar os aspectos da realidade que não podem ser quantificados, “centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 32). Também é considerada um *estudo de*

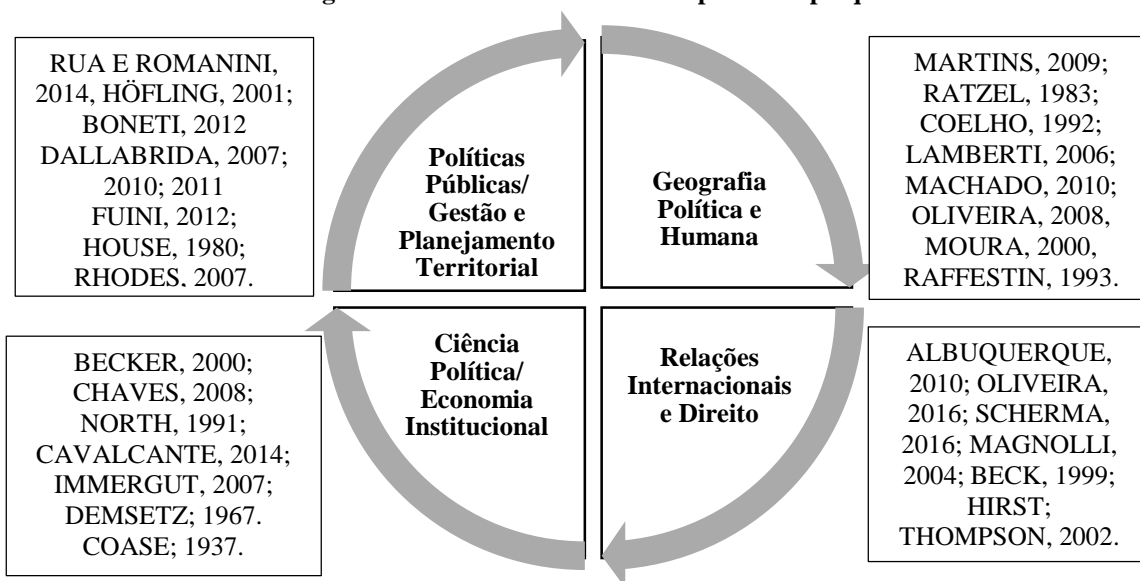
---

<sup>5</sup> É imprescindível esclarecer, primeiramente, que não faz parte da proposta dessa dissertação abordar amplamente os aspectos conceituais e as classificações dos estudos acerca dos Resíduos Sólidos, pois o principal intuito ao incluí-los no debate aqui pretendido, refere-se especificamente, em analisar as complicações que podem ser trazidas por eles quando não há um descarte adequado nas cidades gêmeas, o que acaba afetando os demais bens comuns naturais (como o solo, o ar). Porém, para evitar confusões, salienta-se que o termo resíduos sólidos está empregado aqui relacionados com aqueles de origem urbana, que incluem: i) os *domésticos*, aqueles gerados pelas residências; ii) os *comerciais*, que são produzidos em escritórios, lojas, hotéis, supermercados, ou seja, atividades com fins comerciais; e, e) os *de serviços*, que são oriundo da limpeza pública urbana, varrição das vias públicas, limpezas de galerias, terrenos, podas, capinação, praias, feiras, etc. (SCHALCH et. al, 2002).

caso, ao propor a investigação empírica de “um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, p. 22). Assim, acredita-se que a ideia de direcionar as análises a um caso específico permite uma compreensão mais aprofundada acerca do problema teórico dos bens comuns na realidade de uma fronteira. E em relação aos seus objetivos, a pesquisa classifica-se em *descritiva* e *exploratória*, ao buscar caracterizar determinado fenômeno e também proporcionar maior familiaridade com o problema por meio de uma análise detalhada tornando-o explícito visando assim, o seu aprimoramento (GIL, 2002).

Os procedimentos técnicos adotados envolveram a *pesquisa bibliográfica-documental* e a *pesquisa de campo*, ambas foram fundamentais para compreender o cenário das políticas públicas que seriam estudadas. Para a primeira, foi realizado um agrupamento de informações e dados secundários disponíveis em documentos oficiais, leis, sites governamentais, além das consultas a artigos científicos, dissertações e teses acadêmicas. Além disso, ressalta-se que nesta etapa, considerando o escopo da pesquisa, foram necessárias ligações entre várias áreas do conhecimento. Na **Figura 2** pode-se observar parte dessa interdisciplinaridade da pesquisa.

**Figura 2: Recorte teórico interdisciplinar da pesquisa**



Fonte: Elaboração da autora

Com a pesquisa de campo, buscou-se compreender melhor a problemática em uma realidade específica. Marconi e Lakatos (2003) afirmam que uma pesquisa de campo com natureza exploratória e descritiva (como é o caso) é uma investigação empírica que objetiva formular questões ou problemas ao inter-relacionar as propriedades do fenômeno, fato ou

ambiente observado, descrevendo-o completa e detalhadamente por meio da acumulação de informações obtidas na teoria e na prática. Para isso, tornou-se fundamental a obtenção de dados primários *in loco*, a fim de ampliar a compreensão da problemática por meio das percepções daqueles que estão (ou estiveram recentemente) envolvidos na gestão de políticas públicas para os bens comuns analisados no âmbito municipal na fronteira em questão.

Nesta etapa, a técnica de coleta de dados utilizada foi através de *entrevistas semiestruturadas*, direcionadas aos gestores municipais e atores de diferentes organizações de ambos municípios. Elaboraram-se previamente três roteiros<sup>6</sup> de entrevistas, direcionados a três tipos distintos de respondentes, classificados em: i) gestores públicos; ii) atores ligados aos recursos hídricos; e iii) atores ligados aos resíduos sólidos. Uma observação importante a ser ressaltada refere-se ao fato desta pesquisa englobar apenas a esfera municipal nos dois países<sup>7</sup>, pois diante das limitações econômicas/financeiras para a realização da pesquisa, ela foi conduzida sob o prisma da esfera municipal. Assim, buscou-se ainda identificar as limitações e das possibilidades que os gestores municipais vivenciam (ou vivenciaram) na gestão de políticas públicas para os bens comuns. Enquanto isso, as percepções obtidas pelos atores visaram subsidiar na contextualização da efetividade de cada política.

Na sequência, os dados coletados na pesquisa de campo foram analisados por meio da Análise de Discurso, que segundo Flick (2009) é uma técnica utilizada em muitas análises qualitativas, sendo considerada um tipo de pesquisa que se baseia em diferentes panos de fundo, sendo um deles, a psicologia discursiva.

A psicologia discursiva objetiva demonstrar como “as versões conversacionais dos eventos (memórias, descrições, formulações) apresentadas pelos participantes são construídas para a atividade interativa e comunicativa” (EDWARDS; POTTER, 1992, p. 16 apud FLICK, 2009, p. 302). Com a aplicação dessa técnica, os procedimentos analíticos dos discursos (ou seja, as conversas cotidianas, entrevistas ou reportagens) possuem enfoque empírico e concentram-se no conteúdo da fala, no contexto da organização social do assunto e não meramente no seu caráter linguístico, isto permite a construção de uma “análise de fenômenos psicológicos como a memória e a cognição enquanto fenômenos sociais e, sobretudo,

---

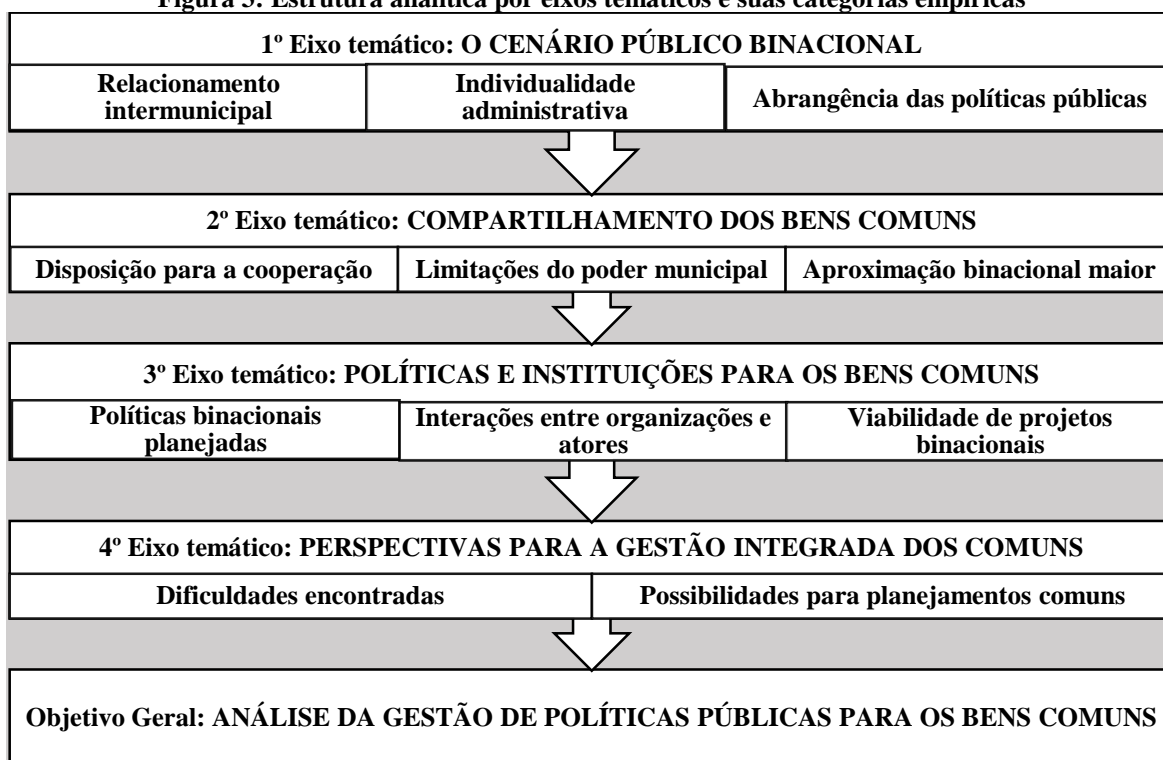
<sup>6</sup> Os modelos dos roteiros para as entrevistas que podem ser visualizados no Anexo A, ao final deste trabalho.

<sup>7</sup> É importante fazer essa ressalva, devido ao fato de que Pedro Juan Caballero é a capital do Departamento de Amambay, e assim, contar com a sede da Gobernación de Amambay, mas a mesma não foi incluída em razão do foco municipal da pesquisa.

discursivos” (FLICK, 2009, p. 302). Em síntese, analisaram-se os repertórios interpretativos construídos pelos entrevistados.

No contexto da presente pesquisa, a fim de fornecer uma análise sistemática das percepções dos gestores municipais, as questões elaboradas para o roteiro de entrevista foram subdivididas em quatro *eixos temáticos*. Esses eixos complementavam-se e juntamente com as percepções dos atores, visavam auxiliar a contextualização do cenário das políticas públicas para os bens comuns encontrado na fronteira em epígrafe. A partir da análise dos discursos de cada gestor, cada eixo temático originou certas *categorias empíricas* (**figura 3**), que podem ser entendidas como agrupamentos de elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito, elas são específicas e formuladas após o trabalho de campo (GOMES, 2002).

**Figura 3: Estrutura analítica por eixos temáticos e suas categorias empíricas**



Fonte: Elaboração da autora.

A justificativa para a realização desta pesquisa advém, de um lado, da carência de estudos empíricos sobre a efetividade das políticas públicas em áreas de fronteira; e, de outro, na identificação e análise de problemas reais que implicam no planejamento territorial das fronteiras demonstrando assim os impasses na gestão pública em territórios fronteiriços.

A originalidade do trabalho está na análise empreendida acerca da gestão compartilhada de bens comuns em um território binacional. Admite-se que, nesse contexto, são necessárias

políticas públicas específicas, para que as peculiaridades fronteiriças sejam incorporadas aos debates políticos e sejam ampliadas para as demais fronteiras brasileiras. Acredita-se que, ao se estabelecer esse olhar direcionado para tais regiões (tanto sob a problemática levantada, como qualquer outra que considere as especificidades fronteiriças), poder-se-á contribuir no planejamento territorial fronteiriço. Isso porque, considerando o que foi possível pesquisar, ainda não constam estudos voltados para tal temática no território em questão.

Assim, para atender aos objetivos propostos, este trabalho estrutura-se em cinco capítulos. No **primeiro capítulo**, discute-se a complexidade política/institucional na formação dos territórios fronteiriços, suas características peculiares e as dinâmicas territoriais impostas pela condição de conurbação internacional e pelos fluxos de produtos e interações das pessoas, especialmente nas cidades gêmeas. Para isso, o arcabouço teórico consistiu em estudos da Geografia Política, Econômica e Urbana, também das Ciências Sociais e Humanas.

No **capítulo 2**, analisam-se aspectos importantes acerca da problemática política e institucional que se instaura na gestão dos bens comuns em territórios fronteiriços, elucidando especificidades e dificuldades que são singulares e fundamentais para o planejamento regional das fronteiras. Nessa etapa, elencaram-se textos de áreas diversas, como: Gestão Territorial e Políticas Públicas, Relações Internacionais, Direito e Economia Institucional.

Os capítulos seguintes descrevem o panorama geral e atual do gerenciamento dos bens comuns transfronteiriços, especificamente, em relação à regulação dos recursos hídricos e ao descarte dos resíduos sólidos em áreas de fronteira, primeiramente pelo Brasil (**Capítulo 3**) e em seguida pelo Paraguai (**Capítulo 4**). Optou-se por estabelecer uma visão individualizada das ações adotadas por cada país, visando compreender como tal questão tem sido tratada por estes. Assim, nesse momento, utilizaram-se fontes bibliográficas (artigos, teses, dissertações) e, principalmente, fontes secundárias obtidas em documentos oficiais e sites governamentais, que se relacionavam com o gerenciamento desses bens comuns em cada país.

O **Capítulo 5** apresenta a análise empírica, detalhando como se estabelece na prática a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços estudados, focalizando o caso das cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Nesse capítulo são apresentadas e analisadas as informações coletadas pela pesquisa de campo.



## **1. FRONTEIRAS: ESPAÇOS DE DELIMITAÇÃO OU INTERAÇÃO?**

O presente capítulo objetiva elucidar aspectos e fatores que caracterizam e constituem complexidade aos territórios fronteiriços. Para isso, inicialmente apresenta-se brevemente uma discussão conceitual sobre a formação das fronteiras; em seguida, suas características peculiares e as dinâmicas territoriais que são impostas pela condição de conurbação internacional, principalmente nas cidades gêmeas.

Considera-se importante apresentar diferentes concepções em torno do contexto territorial fronteiriço, pois este, ao longo do tempo passou a ser visto como algo além dos limites geográficos e da vulnerabilidade da soberania de um país, tornando-se áreas estratégicas, complexas e com relações de trocas que podem oferecer diferentes possibilidades.

Ademais, admite-se uma perspectiva multidimensional em relação ao termo *fronteira*. Segundo Torrecilha (2013), a apreciação das proposições acerca das fronteiras internacionais é uma árdua tarefa, pois ali encontram-se um universo que ultrapassa o conhecimento geográfico e engloba diferentes saberes, tais como o histórico, econômico, jurídico, ambiental, cultural, social, regional, político, além de outros campos, como o da percepção, que percorre entre o simbólico e imaginário da realidade cotidiana singular presente na fronteira.

Em linhas gerais, Muller (2005) concatena que a fronteira internacional ultrapassa as definições geopolíticas e pode ser vista como um elemento fundamental para a integração, tanto em aspectos socioculturais como naqueles relacionados ao fomento das potencialidades econômicas na região. Contudo, para isso acontecer, é necessário que haja interesse político entre os agentes envolvidos, constituindo um elemento novo e integrado de fato e de direito.

Dessa forma, este capítulo perpassa desde uma abordagem conceitual da fronteira como limite ou barreira, linha ou zona, até aos aspectos mais complexos que se relacionam à cultura e as historicidades fronteiriças. Não obstante, acredita-se que expor tais características se torna fundamental para compreender a formação do cenário estudado, e isso permitirá analisar as necessidades e dificuldades em instituir-se iniciativas que fomentem o planejamento de políticas para a gestão compartilhada dos bens comuns da fronteira.

### **1.1. Breve discussão conceitual sobre as Fronteiras**

Abordar a base conceitual e a origem do vocábulo *fronteira* implica em um estudo aprofundado sobre os conflitos territoriais, as disputas entre os homens pela delimitação de um espaço, abrigo, sobrevivência, segurança e suas relações com os limites da própria natureza.

Assim, inicialmente, é imprescindível pontuar que os limites e as fronteiras de um território não eram precisos e tampouco dotados de caráter jurídico e administrativo como atualmente. As sociedades ditas primitivas, limitavam a influência e o poder de seus distintos grupos por meio dos símbolos naturais (rios, lagos e montanhas), ou seja, utilizavam barreiras impostas naturalmente, como insinuam os primeiros registros e estudos sobre as tribos da América, África, Ásia e Oceania (SIQUEIRA, 2013; STEIMAN; MACHADO, 2002).

Torrinha (1942 apud TORRECILHA, 2013, p. 16) afirma que epistemologicamente o termo “fronteira” tem sua origem no latim derivada das palavras *frontis* ou *froin* e significa “frente, frontaria, em face de alguma coisa”. Essa concepção foi muito utilizada no ambiente militar das guerras, evidenciando uma forte relação com o termo “frente de combate”, que poderia até ser usada nos tempos atuais, mas de forma mais pacífica (TORRECILHA, 2013).

Ainda no plano epistemológico, a fronteira também pode ser vista mais como um lugar de comunicação do que fragmentação, onde os limites impostos podem se referir, ainda, ao do conhecimento e as fronteiras do pensamento, percebido como algo simbólico (MORIN, 1997 apud TORRECILHA, 2013).

No âmbito da geografia, o conceito de território<sup>8</sup> e seus limites (as fronteiras) foi amplamente discutido e relacionado com as ciências naturais, sociais e políticas por Friedrich Ratzel<sup>9</sup>. Para Ratzel (1983), o solo de um território passa a ser visto além de uma fonte de alimentação ou/e habitação para as pessoas, tornando necessário que haja a proteção dessa propriedade territorial. Dessa forma, explica-se porque as famílias agrupam-se e se submetem

---

<sup>8</sup> Se torna fundamental elucidar *a priori* que há uma diferença essencial entre *território* e *espaço*, um território se forma a partir de um espaço, mas que ao ser apropriado concreta ou abstratamente (pela representação) por meio da ação de atores que “territorializam” o espaço, transformado pelas redes, circuitos e fluxos (infraestrutura física, circuitos comerciais, etc.) que ali são instalados (RAFFESTIN, 1993).

<sup>9</sup> Friedrich Ratzel (1844-1904) zoólogo por formação, foi considerado por muitos o fundador da moderna Geografia Humana e o responsável por instituir a Geografia Política como disciplina. Suas obras foram de fundamental importância para o processo de sistematização da Geografia Moderna. Foi pioneiro nas formulações de um estudo geográfico especificamente dedicado à discussão dos problemas humanos, o qual denominou de antropogeografia. Com o seu projeto teórico, de caráter interdisciplinar, buscava entender: a difusão e distribuição dos povos sobre a superfície da Terra; as diversas formas de circulação de pessoas e bens materiais; a influência das condições naturais sobre o comportamento humano; as formações territoriais e, intimamente vinculada a estas, a dimensão política da relação homem-natureza (DANTAS; MEDEIROS, 2008).

à atuação do Estado, que é visto como o agente regulador e protetor desses espaços, cujos são compreendidos como “vitais” para a perenização do ser humano.

Em suma, é preciso considerar o conceito das fronteiras tanto no aspecto *territorial* como no *metafórico*, sejam elas uma delimitação geográfica ou estejam relacionadas com os limites culturais ou barreiras epistemológicas entre as áreas de conhecimento.

Considerando a evolução conceitual sobre o termo *fronteira* relacionado ao aspecto territorial, que é o que mais se assemelha ao objetivo deste trabalho, Coelho (1992) percorre diferentes épocas e contextos históricos, para sugerir que há quatro fases importantes. Para o autor, o conceito de fronteira parte de uma *denotação geográfica* (vista como limite), caminha para a *denotação ecúmena* (dada pela geografia humana), em seguida, é proposta como uma *zona de separação* ou de “vizinhança”, para então chegar na *concepção política*, onde há a circunscrição espacial dos direitos exercidos, do regime político e jurídico.

De forma complementar, Albuquerque (2010, p. 33) ressalta que “as fronteiras não são somente marcos de delimitação fixados no território físico. Elas representam o fim e o início da jurisdição estatal, os limites da cidadania e dos símbolos oficiais da pátria”. Oliveira (2005) contribui enfatizando que é preciso estabelecer uma análise sobre o uso e a fluidez do território fronteiriço, seja desde os aspectos da integração econômica e social até sobre a utilização do seu sistema de engenharias, conjugações jurídicas e a política que guia os movimentos dos homens.

Assim, sob uma ótica funcional, tem-se a fronteira como um espaço apropriado e limitado à atuação de mais de um Estado-Nação. Raffestin (1993), nesse aspecto, acrescenta que a concepção desse limite na fronteira se relaciona com as relações de poder e, conforme o autor, a demarcação fronteiriça permite o exercício de três funções: a *legal*, a de *controle* e a *fiscal* com diferentes significados.

A função *legal* é a mais estável, essencial e não possui uma conotação negativa, pois “delimita uma área no interior da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamenta a existência e as atividades de uma sociedade política” (RAFFESTIN, 1993, p. 167-168). Já a função de *controle* vem a servir para inspecionar a circulação dos homens, do fluxo de informações e de bens. Em contrapartida, a função *fiscal*, é aquela que por muito tempo representou a política econômica, através do protecionismo, complementada pelo cunho ideológico e a atuação militar. Essas funções corroboram na construção de um sistema

hierárquico visando conter as relações de poder entre os atores políticos da mesma fronteira (RAFFESTIN, 1993).

Portanto, o conceito de fronteira pode ser entendido como um espaço que possui dinâmicas territoriais complexas por se encontrar dividido em pelo menos duas partes, cujos lados podem estar tanto unidos como separados. Ou seja, as relações de poder advindas do seu caráter internacional estão intrinsecamente ligadas com as funções que ali serão construídas/exercidas. Sob este escopo, cabe salientar que:

A representação que se faz da fronteira atualmente, por parte dos meios de comunicação em geral é tão pobre quanto angustiante e contraditório: primeiro, ladeia-se a destruição das fronteiras, tanto no sentido histórico quanto geográfico pelo mercado sem pátria; segundo, ao mesmo reforçam os seus sentidos quando se busca identificar aquele espaço como o “lugar” do contrabando, do narcotráfico, do banditismo impune, do tráfico de seres humanos, etc. (OLIVEIRA, 2008, p. 233).

Enfim, Machado (2010) concatena que apesar de não existir exatamente uma “teoria de fronteira”, para compreender verdadeiramente o termo “fronteira” é preciso partir de uma concepção tradicional como limitação ou barreira, e seguir para outros aspectos mais amplos, multifacetados e específicos aos territórios internacionais, suas particularidades e definição.

## **1.2. Linearização da fronteira: Zona ou Faixa de Fronteira?**

Certamente as demarcações territoriais foram fundamentais para a definição da área de atuação de cada Estado-Nação e elas adquiriram objetividade e eficiência através da cartografia. Foi por meio dos mapas que “as fronteiras passavam a não ser apenas representadas, mas também projetadas. Surge então a ‘fronteira linear’ como a primeira concepção geográfica moderna” (MARTIN, 1997, p. 36 apud TORRECILHA, 2013, p. 26-27).

Conforme Torrecilha (2013) a primeira projeção de fronteira linear foi em 1494, com o Tratado de Tordesilhas, que ao delimitar como linha demarcatória o meridiano de 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, determinava que os territórios a leste (oeste) desse meridiano pertenceriam a Portugal (Espanha)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cabe ressaltar que diante à imensidão territorial da recém descoberta América essa definição tornou-se imprecisa e insuficiente, pois conforme Cintra (2012, p. 422) “a expressão *ilhas do Cabo Verde* faz referência a um coletivo e não especifica nenhuma em particular”. Essa imprecisão no decorrer dos anos, trouxe a necessidade de novos acordos (como o Tratado de Madri em 1750, entre outros) devido às invasões e ocupações territoriais, mas que para a época, o tratado de Tordesilhas foi essencialmente útil (CINTRA, 2012).

Por outro lado, Cintra (2012) afirma que a definição da linha divisória desse tratado possuía um fim meramente formal e pacificador, sendo pouco eficaz do ponto de vista demarcatório pois o que prevaleceu mesmo foi a ocupação efetiva do território, admitindo-se um novo princípio de regulação da posse da terra, conhecido como *uti possidetis*, ou em sua tradução literal *tal como possuis*, ou seja, o direito respeita a posse e a ocupação efetiva da terra.

Entretanto, Torrecilha (2013) enfatiza que a fronteira linearizada através do Tratado de Tordesilhas foi fundamental para a concepção da fronteira no mundo moderno, que ao dividir os novos territórios aos reinos da Espanha e Portugal trouxe um entendimento histórico sobre a conformação e a ocupação das fronteiras terrestres brasileiras e, ainda, adquiriram uma importância singular, passando a serem vistas como o limite da *soberania nacional* (TORRECILHA, 2013).

Sob essa perspectiva moderna da fronteira como uma linha que limita o domínio de cada país, Vergara (2010) acrescenta que a demarcação das fronteiras era condição determinante para a elaboração de mapas, porque estes conferiram contorno ao território da nação bem como delimitavam o espaço para o exercício e atuação do Estado. Porém, salienta-se que demarcar não é um fator preponderante, pois traçar uma linha de fronteira não obedece aos imperativos da natureza já que “essas linhas colocam dentro da geometria as expectativas, o destino político, a garantia de soberania” (WILFORD, 2000, p. 205 apud VERGARA, 2010, p. 346).

Vergara (2010) ainda chama atenção de que mapear e demarcar os territórios não são a mesma coisa. Apesar do trabalho de campo de ambos possuírem vários elementos em comum, cada um possui finalidades diferentes: “a demarcação é o traçado de uma linha divisória entre dois países e o mapeamento é a construção de uma representação plana que agrega uma ampla gama de informações” (VERGARA, 2010, p. 348). Assim a ideia de linha de fronteira, especificamente, surge a partir da imposição de um *limite internacional* (ALBUQUERQUE, 2010).

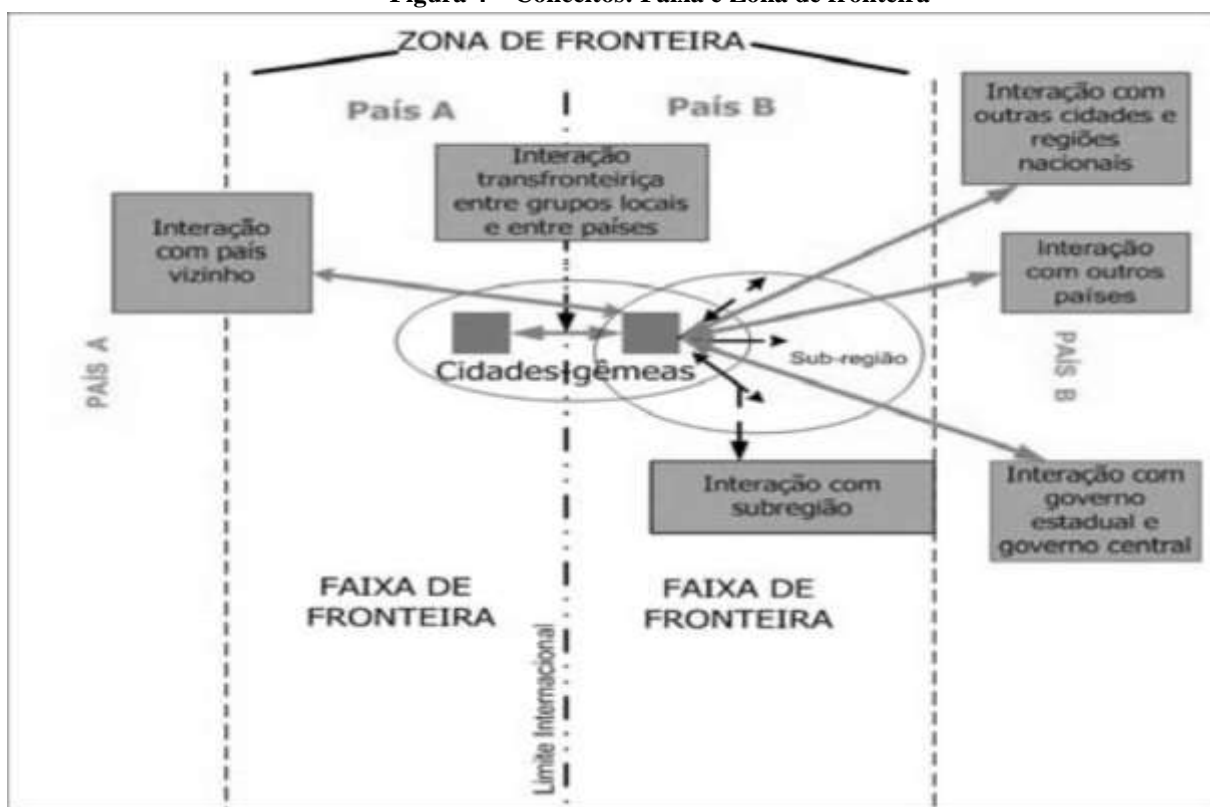
Todavia, para melhor compreender sobre as fronteiras é necessário ampliar essa visão, e nesse sentido Raffestin (2005, p. 13) ressalta que “a fronteira não é uma linha, a fronteira é um dos elementos da comunicação biossocial que assume uma função reguladora. Ela é a expressão de um equilíbrio dinâmico que não se encontra somente no sistema territorial, mas em todos os sistemas biossociais”.

Machado et. al. (2005, p. 95) sintetizam corroborando ao estabelecer uma sucinta distinção conceitual entre *faixa* e *zona* de fronteira:

Enquanto a faixa de fronteira constitui uma expressão *de jure*, associada aos limites territoriais do poder do Estado, o conceito de zona de fronteira aponta para um espaço de interação, uma paisagem específica, um espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças.

Em suma, diante às várias definições, entende-se que as fronteiras geralmente são vistas como uma *zona* por se tratarem de um espaço formado por relações sociais distintas, de um lado, e por limites geográficos e políticos, de outro. Os limites considerados como uma linha imaginária é a *faixa* de fronteira internacional que divide os países (Figura 4).

Figura 4 – Conceitos: Faixa e Zona de fronteira



Fonte: BRASIL (2005, p. 22).

A faixa de fronteira é definida juridicamente e de forma singular por cada Estado-nação. Por ser em geral uma área vulnerável, esses Estados-nação investem na *segurança nacional*<sup>11</sup> (ALBUQUERQUE, 2010). Por este motivo, a constituição da faixa de fronteira internacional é algo relativo e variável de país para país.

<sup>11</sup> O emprego desse termo aqui, está essencialmente relacionado à ideia defendida por Golbery Couto e Silva (1981) como “a destruição de possíveis ameaças à rotina da sociedade, ao funcionamento do Estado e à vida dos governantes” (apud PIERANTI; CARDOSO; SILVA, 2007, p. 35)

No Brasil<sup>12</sup>, por exemplo, essa área foi definida em 1979 e corresponde à 150 km da linha limítrofe. Quanto ao Paraguai, estabeleceu em 2005 que a faixa fronteiriça seria de 50 km<sup>13</sup>. Ou seja, ambos os países buscaram determinar uma área para a proteção do território nacional, embora isso não tenha tido muitas implicações práticas.

Com um olhar direcionado para as fronteiras da América do Sul, Machado et. al (2005, p. 88) sugerem que diante à constituição da faixa de fronteira, os Estados encontram-se frente a “necessidade de ajustar suas políticas públicas à ‘permeabilidade’ das fronteiras e, ao mesmo tempo, fomentar a articulação da Faixa de Fronteira às outras regiões do país, diante do fato dela estar situada à frente do processo de integração sul-americana”.

Scherma (2016) complementa que essa integração na faixa de fronteira seria o primeiro nível de aproximação entre os países vizinhos, visto que a ocorrência de dinâmicas territoriais de forma integrada é um fenômeno inexorável nessas regiões e ocorre devido ao seu cotidiano operacional e às inter-relações “entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos” (SCHERMA, 2016, p. 4).

De fato, a linearização das fronteiras, com o auxílio da cartografia, instituiu um avanço importante ao tornar possível entender de forma mais representativa os limites físicos de uma nação. Porém, concomitantemente, aflorou-se o instinto protecionista territorial e a fronteira passou a ser percebida como um meio de comunicação biossocial entre os países, dotado de especificidades e inúmeros desafios a serem regulados.

Deste modo é fundamental considerar que a representação da fronteira condicionada como meras “linhas coloridas ou pontilhadas”, permite perder noções e significados profundos sobre seu aspecto cultural e suas historicidades (RAFFESTIN, 2005), pois “a noção de fronteira internacional como lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflito, advém da premissa de que estamos na presença de sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas” (MACHADO, 2005, p. 256-257).

---

<sup>12</sup> A Faixa de Fronteira brasileira foi normatizada pela Constituição Federal, através da Lei nº 6.634 de 2 de Maio de 1979, que delimitou a sua extensão correspondente a 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre brasileira. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm) - Acesso dia 27/09/17.

<sup>13</sup> A Faixa de Fronteira paraguaia foi sancionada em 2005, pela Lei nº 2.532. Disponível em: <http://www.catastro.gov.py/archivos/leyes/leyes%20relacionadas%20al%20catastro/ley%202532-05%20seguridad%20fronteriza.pdf> – Acesso dia 22/09/17.

### 1.3. Os complexos fluxos territoriais fronteiriços

Devido à amplitude na formação conceitual e política do termo fronteira (seja ela vista como uma linha, faixa e/ou zona, transparentes ou ostensivamente cercadas<sup>14</sup>) compreende-se que ela, em síntese, visa em seu caráter formal proteger a soberania dos países, os limites e competências de suas esferas (estadual e municipal), ainda que informalmente elas acabem impondo poder e singularidades no modo de vida das pessoas e das organizações que nesses territórios se reproduzem (MOURA, 2000).

Oliveira (2016, p. 13) destaca que “a fronteira é um local privilegiado de interações entre povos e de antigas reivindicações políticas que descem das altas esferas estatais até o cotidiano vivenciado pelas pessoas que vivem nesses ambientes”. Ou seja, a fronteira e seus fluxos territoriais propõem um cenário que propicia interações singulares no cotidiano cidadão.

No que se refere somente à posição geográfica das cidades de fronteira internacional, Corrêa (2004, p. 319) apresenta que o princípio da formação destes territórios possuem em comum algumas das seguintes características:

Diferenças de padrão monetário, regime político, etnias, língua e religião levam a que, em certos pontos da fronteira, estabeleçam-se postos de controle daquilo que atravessa de um lado para o outro. Nesses postos estabelece-se um conjunto de atividades em torno das quais se desenvolve uma cidade. Ela pode agregar outras funções, mas a de posto fronteiriço tende a ser muito importante.

Entretanto, Raffestin (2005, p. 10) salienta que “a fronteira vai muito mais além do fato geográfico que ela realmente é, pois ela não é só isso [...] mas também é um fato social de uma riqueza considerável pelas conotações religiosas nele implícitas”. Por sua vez, Martins (2009) afirma que ela é, em sua essência, o lugar da alteridade, ou seja, onde os diferentes se encontram, se descobrem e se desencontram e é isso que a torna singular.

Sarquis (1996 apud MULLER, 2005, p. 577) argumenta que essas áreas podem ser consideradas então como “amplas franjas territoriais de um lado e de outro das linhas de demarcação geográfico-políticas, no qual convivem populações com particularidades próprias que as diferenciam de outras partes dos territórios nacionais”.

Em outras palavras, os territórios fronteiriços são como pontos de encontros das diferenças, que se mesclam e criam um ambiente único. Assim, em relação à tais distinções estruturais e sociais existente nas fronteiras, Machado (2010, p. 71) contribui concatenando que

---

<sup>14</sup> Como por exemplo, foi o caso da Muralha da China, o Muro de Berlim, etc. (TORRECILHA, 2013).



nestes territórios há “a dificuldade crescente dos estados nacionais lidarem com a real fluidez dos agrupamentos humanos e, mais ainda, com a formação de redes políticas, econômicas, identitárias e sociais transnacionais superpostas aos limites dos estados territoriais”.

Sob este aspecto, Oliveira (2005, p. 379) destaca um ponto importante sobre a atuação do Estado nas cidades fronteiriças:

Enquanto as leis no Estado-Nação funcionam de forma horizontal onde todos, sem distinção, estão sob sua égide e suas imposições, na fronteira, existe um escopo legal dividido em *duas* partes. Dista muito de ser um espaço isonômico. São duas legislações que se impõem (ou se contrapõem): de forma *horizontal* para um lado e *vertical* para o outro, e vice-versa. É como se o indivíduo fronteiriço vivesse em dois estados (sólido e gasoso), cuja necessidade imperativa é se adaptar.

Nota-se que a fronteira se apresenta como um ambiente complexo para as ações estatais, pois ali se instaura uma dicotomia política que interfere tanto nas relações sociais, como nas culturais e comerciais. Cumpre ressaltar que tais dessemelhanças quando somadas aos contínuos fluxos de pessoas e processos podem ser vistas como um problema ou um diferencial estratégico local.

Para Machado (2005) a posição geográfica singular destes territórios internacionais e sua proximidade à *linha-limite* da divisão dos estados soberanos impõe a necessidade de uma constante e complexa busca pela adaptação de um equilíbrio local nas relações de poder e na atuação de ambos Estados. Segundo as palavras da autora “conceber políticas públicas dirigidas às fronteiras internacionais é problemático por envolver interesses, elementos espaciais e legislações de países distintos” (MACHADO, 2005, p. 259). Em relação à essa integração complexa na fronteira, Lamberti (2006, p. 22) sintetiza que:

A complexidade está pautada no comportamento e combinação de leis e regras que ora se sobrepõem, ora se mesclam, ora são fontes de contradições dependendo dos diferentes momentos das relações entre os países. As linhas de fronteira estão contidas no interior dos territórios de fronteira que são espaços transnacionais embalados por um conjunto de múltiplas relações (econômicas, sociais, políticas, trabalhistas, culturais e pessoais). Os limites sócio antropológicos da fronteira fazem com que a sociedade que a habita seja constituída de inúmeras especificidades.

Ou seja, as unicidades alimentadas pelas simbologias abstratas nestas múltiplas relações transacionais constituem-se em fluxos territoriais complexos que ultrapassam os limites geopolíticos estabelecidos e impactam na realidade cotidiana local de diversas maneiras.

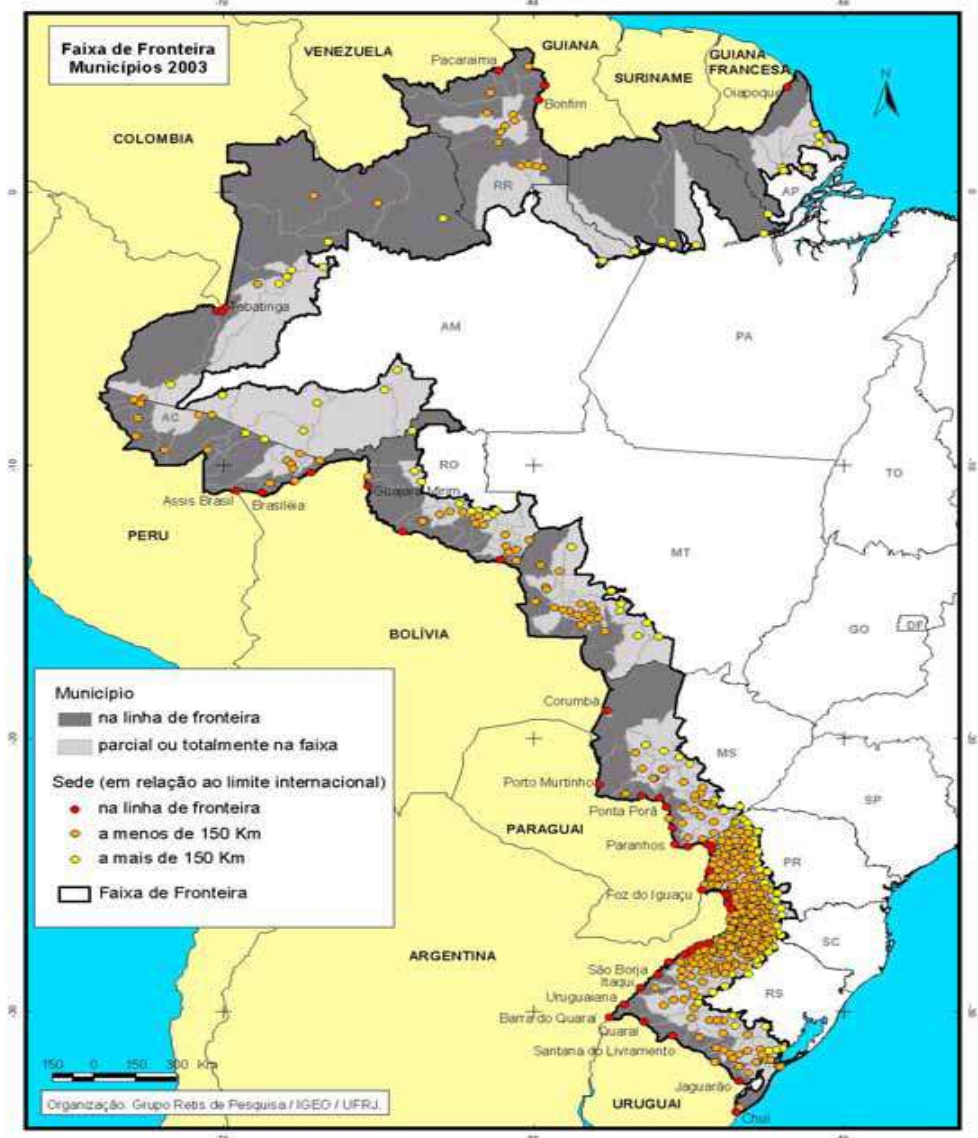
Destarte, a complexidade fronteiriça se instaura no fato da fronteira ser considerada um cenário que carrega historicidades a cada transformação social, econômica, cultural e política. Isto pode ser observado principalmente nas denominadas *cidades gêmeas*, que são vistas como a caracterização mais evoluída do que vem a ser uma área de fronteira, pois “por si só já é algo

específico e, quando a essa condição somam-se o caráter internacional e o processo de conurbação, as particularidades se multiplicam” (LAMBERTI; MARTINS, 2010, p. 23).

#### 1.4. A conurbação internacional nas cidades gêmeas

De forma geral, pode-se considerar que as cidades gêmeas são aqueles municípios lindeiros do Brasil que possuem uma forma de interação mais intensificada com os países vizinhos quando comparado aos outros que compõem a faixa de fronteira nacional. Em todo o contexto dessa área delimitada, são vários os municípios do Brasil que se encontram com a sede no limite internacional, porém, nem todos eles são vistos como cidades gêmeas (Figura 5).

Figura 5: Mapa dos municípios da faixa de fronteira



Fonte: BRASIL (2005, p. 3)

Scherma (2016, p. 4) afirma que as cidades gêmeas “são aquelas que estão geograficamente localizadas na linha que delimita a divisão territorial. Elas estão dentro da zona fronteiriça, mas têm um grau de interação muito maior com o outro país por conta da proximidade”. Em outras palavras, essas cidades podem ser vistas como aquele meio geográfico que possui a territorialidade<sup>15</sup> fronteiriça mais evoluída e que melhor caracteriza a zona de fronteira em si, principalmente àquelas conhecidas como as fronteiras secas (MULLER, 2005; LAMBERTI; MARTINS, 2010).

Diante tal característica territorial, surgiram demandas por políticas públicas específicas nestes municípios, que também passaram a serem vistos como áreas importantes para a integração fronteiriça sul-americana (BRASIL, 2005). Sendo assim, definiu-se em termos legais no Brasil, quais municípios limítrofes poderiam ser considerados como cidades gêmeas. Isso ocorreu com a publicação da Portaria Nº 125 em 21 de março de 2014 onde se estabeleceu os critérios e as características para que alguns municípios fossem assim legitimados:

Art. 1º Serão consideradas cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações "condensadas" dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania. Art. 2º Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes. (BRASIL, 2014, p.45).<sup>16</sup>

Nesse contexto, cumpre ressaltar o entendimento sobre o que caracteriza *conurbação internacional*, em razão de que isso auxiliará na compreensão do cenário que a presente dissertação objetiva analisar, pois essa especificidade geográfica infere-se significativamente na distribuição dos bens comuns transfronteiriços.

---

<sup>15</sup> Como *territorialidade*, entende-se aqui como algo que vai além de seu valor incorporado e ligado à uma dimensão estritamente política, considerando-se intimamente às relações econômicas e culturais de um povo (HAESBAERT, 2005).

<sup>16</sup> Inicialmente o Ministério da Integração Nacional listou 30 cidades-gêmeas nesta portaria, são elas: Aceguá (RS), Barra do Quaraí (RS), Chuí (RS), Itaqui (RS), Jaguarão (RS), Porto Xavier (RS), Quaraí (RS), Santana do Livramento (RS), São Borja (RS), Uruguaiana (RS), Bela Vista (MS), Corumbá (MS), Mundo Novo (MS), Paranhos (MS), Ponta Porã (MS), Coronel Sapucaia (MS), Porto Murtinho (MS), Assis Brasil (AC), Brasília (AC), Eptaciolândia (AC), Santa Rosa do Purus (AC), Barracão (PR), Foz do Iguaçu (PR), Guaíra (PR), Bonfim (RR), Pacaraima (RR), Dionísio Cerqueira (SC), Oiapoque (AP), Guajará-Mirim (RO) e Tabatinga (AM). Posteriormente, foram incluídas nessa lista: Santo Antônio do Sudoeste (PR) e Porto Mauá (RS) em 19 de Julho de 2016. Ver: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016> Acesso dia 10/12/2017.

Benito (2003) define *conurbação* como um espaço que abrange diferentes núcleos de municípios, edificações contíguas e com uma evidente inter-relação funcional, mas que conserva a autonomia administrativa de cada município. Com suas respectivas expansões, acabando por se encontrar e formar dois centros urbanos com ocupação contínua, caracterizada por certo grau de dependência e de especialização (BENITO, 2003; LAMBERTI, 2006).

Lamberti (2006, p.36-37) enfatiza que “a conurbação pressupõe a individualidade das cidades embora a densidade urbana e populacional implique em riscos e problemas oriundos da justaposição tanto pelo lado da demanda como da oferta de produtos públicos e privados”.

Nesta lógica, a expressão conurbação internacional indica a condição de contiguidade territorial destes municípios que acontece entre países distintos. E, em razão disso, a gestão e o planejamento territorial nas cidades gêmeas apresentam-se com algumas particularidades que devem ser consideradas.

Muller (2005) afirma que nos municípios conurbados internacionalmente diversas relações transpassam os limites geopolíticos, tornando-se complexas e desafiadoras, principalmente quando se referem a definição de direitos e de deveres (relacionados com as atividades sociais, econômicas, culturais ou políticas) a serem observados pelos agentes públicos em ambos os Estados-nação. Para a autora, isto é resultante das ações e das interações entre as pessoas que vivem ali com dinâmicas singulares e informais na realidade cotidiana cidadina.

Sob uma perspectiva geral, vale ressaltar que Machado (2005) elenca que há alguns elementos comuns que podem ser observados em níveis de interação e conjunturas distintas nas diversas cidades gêmeas brasileiras, tais como: i) o trabalho; ii) os fluxos de capitais; iii) as terras e outros recursos naturais; e, iv) os serviços de consumo coletivo<sup>17</sup>. No entanto, a autora enfatiza também que, apesar de tais comunalidades, essas cidades apresentam-se com “comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido” (MACHADO, 2005, p. 265).

Em suma, é possível pressupor que a atuação pública nos municípios conurbados pode deparar-se com situações atípicas e distintas entre si. Estas originam-se devido à proximidade e à vulnerabilidade geográfica imposta pela conurbação, que ao mesmo tempo, possibilita a coexistência de uma estrutura jurídico-administrativa em cada estado-nação. Ou seja, a

---

<sup>17</sup> Para maiores detalhes sobre como os elementos comuns citados pela autora podem ser observados nas cidades gêmeas, ver Machado (2005, p. 265-273).

conurbação internacional divide o território geográfica e administrativamente, porém, as dinâmicas e os fluxos territoriais vivenciados cotidianamente por diferentes nacionalidades, podem se misturar e isto, interferir na gestão da vida em sociedade em diversos aspectos (culturais, sociais, econômicos e políticos).

Sob esta perspectiva, Oliveira (2005) ressalta um outro aspecto importante:

Não há, no ambiente fronteiro, em especial, nas *ciudades gêmeas*, apenas a difusão de comunidades condicionadas a demandar relações de convivência onde se entrelaça sangue, línguas e capitais, ou seja, trocas. Há, por sua vez, um monitoramento dos ruídos que ameaçam ou violam a integridade territorial, e uma vigilância constante sobre a soberania e sobre o fio da existência cultural (OLIVEIRA, 2005, p. 378).

Lamberti (2006, p. 37) argumenta que nestas cidades ocorrem “diferentes processos de integração (econômica, cultural, etc.) e de conflitos que em geral não estão previstos na forma de leis, normas ou regulamentações”. A autora ainda acrescenta que “as interações em território de conurbação internacional apresentam implicações, haja vista a incidência e sobreposição de fatores e variáveis de diferentes nacionalidades. O resultado é um ambiente complexo do qual derivam diferentes problemáticas” (LAMBERTI, 2006, p. 38).

Por outro lado, Wong-González (2005) afirma que do ponto de vista funcional, as áreas de fronteira, (como qualquer outra e da mesma forma que as empresas) visam emergir econômica e politicamente na escala global e assim elevar seus níveis de competitividade. Para tanto, elas têm buscado aproveitar suas complementariedades e a localização geográfica para ampliar mercados e fontes de investimentos, bem como adquirir benefícios de cunho de inovação tecnológica.

O autor ainda considera de suma importância a mudança nas percepções dos governos federais à respeito das fronteiras, transformando sua continuidade geográfica em oportunidade para incrementar os fluxos comerciais e de serviços, a integração e complementariedade econômica, ao invés de serem sinônimos de migração ilegal, contrabando e narcotráfico.

Machado et. al. (2005, p. 95) destacam que o resultado dos processos e das interações nas cidades gêmeas, tanto aqueles espontâneos como os promovidos, as tornam como “o espaço-teste de políticas públicas de integração e cooperação, espaço-exemplo das diferenças de expectativas e transações do local e do internacional, e espaço-limite do desejo de homogeneizar a geografia dos Estados nacionais”

Nesse sentido, considera-se que a proximidade advinda pela conurbação internacional poderia ser uma alternativa estratégica para fomentar o envolvimento dos atores locais visando

agregar valor à região, isso tem sido observado especialmente em ações recentes direcionadas ao crescimento econômico<sup>18</sup>.

Sobretudo, para que haja esse estreitamento de relações na fronteira, Wong-González (2005) afirma que é preponderante haver um planejamento político que envolva as esferas de poder, de nível supranacional respeitando as particularidades fronteiriças. Todavia, o autor ainda conclui que este não é um processo fácil de ser implementado pois essa sincronização entre o *local-global* tem encontrado fortes desafios e dificuldades em torno da perspectiva territorial e funcional das fronteiras.

Em síntese, é possível compreender que as relações de trocas existentes nas cidades gêmeas resultam diferentes possibilidades por meio do condensamento de territorialidades, em razão destas receberem influência direta do caráter transnacional que é permitido pela condição de conurbação internacional.

Dessa forma, observa-se que algumas dessas territorialidades podem ser favoráveis (principalmente em relação às trocas comerciais) mas outras nem tanto, como é o caso aqui abordado sobre a gestão de políticas públicas para os bens comuns. Pressupõe-se que os impactos desse gerenciamento ultrapassam delimitações geopolíticas e isto gera impasses que, em certos momentos, podem contrapor-se diante das determinações jurisdicionais e institucionais distintas de cada país. Isto será melhor apresentado nos próximos capítulos.

---

<sup>18</sup> Cabe aqui citar, de forma sucinta, alguns exemplos de ações governamentais conjuntas que demonstram a possibilidade de cooperação e integração econômica nas cidades gêmeas, onde as discussões estejam em fase de implementação ou ainda apenas em etapa de planejamento dentro do âmbito nacional. Entre tais, destaca-se o debate sobre a criação de *free shops*, ou as conhecidas Lojas Francas, que já foi aprovada pela Lei nº 12.723 em 2012, regulamentada pela Portaria nº 307/2014 visando estabelecer normas para a instalação de empresas de vendas de produtos nacionais ou internacionais em cidades gêmeas terrestres. Maiores detalhes em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/07/2014&jornal=1&pagina=25&totalArquivos=152>> - Acesso em 05/04/2018. Uma outra discussão é ainda mais recente, trata-se de alguns programas que visam fomentar incentivos econômicos às áreas de fronteira, por exemplo: o Programa Fomentar Fronteiras, o Industria sem Fronteiras e a Lei de Maquila. Ver mais informações sobre estas iniciativas em: <<http://www.industriasemfronteiras.com.br/>> - Acesso em 05/04/2018.

## **2. BENS COMUNS, POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E O PLANEJAMENTO REGIONAL NAS CIDADES GÊMEAS**

Neste capítulo aprofunda-se o entendimento sobre algumas questões teóricas fundamentais para a compreensão da problemática levantada nesta dissertação. Ao relacionar conceitos centrais e os aspectos importantes acerca da gestão dos bens comuns em territórios fronteiriços, busca-se elucidar especificidades e dificuldades que são encontradas e que afetam o planejamento político desses bens, direcionando o foco ao caso das cidades gêmeas.

Para isso, primeiramente, foi necessário esclarecer alguns aspectos que permeiam os estudos sobre bens comuns, visto que existe um abrangente campo de discussão em torno desses bens<sup>19</sup>. A novidade é que os observamos sob a perspectiva do compartilhamento territorial fronteiriço.

Em seguida, propõe-se uma reflexão acerca da dicotomia política que se instaura na gestão pública dos bens comuns na fronteira. Para tanto, aborda-se algumas das especificidades fronteiriças que podem implicar no planejamento de políticas públicas para as fronteiras brasileiras, objetivando destacar que ali o surgimento de conflitos entre os interesses contemplam os anseios e as necessidades de nações e povos distintos.

Essa dicotomia política e institucional na fronteira afeta diretamente a gestão pública do bens comuns transfronteiriços, pois a distribuição justaposta destes ultrapassam os limites geográficos e jurisdicionais, e podem incidir no direito de propriedade e na soberania conferido a cada nação.

Com base nessa discussão, espera-se apresentar elementos capazes de auxiliar na compreensão acerca da vulnerável condição de conurbação internacional e como isso pode comprometer o planejamento político e o gerenciamento dos bens comuns naturais transfronteiriços das cidades gêmeas.

### **2.1. Bens comuns transfronteiriços vs. Soberania territorial compartilhada**

---

<sup>19</sup> A obra intitulada “Os bens comuns: modelo de gestão dos recursos naturais” foi publicada em junho de 2012, pela Revista *Passerelle* e coordenada por Olivier Petitjean. O livro reúne textos e discussões de vários autores com diferentes percepções, escopos e contextos em que os estudos acerca dos bens comuns podem ser aplicados. Para maiores esclarecimentos, ver a obra na íntegra por meio do <[http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/Bens\\_Comuns.pdf](http://rio20.net/wp-content/uploads/2012/07/Bens_Comuns.pdf)> Acesso em 06/04/2018.

Olivier Petitjean (2012) ressalta que a expressão “bens comuns” evoluiu no decorrer das últimas décadas por estarem, essencialmente, relacionados à vida coletiva dos indivíduos em sociedade. Em síntese, o autor destaca que o campo de estudo acerca destes bens possuem duas vertentes: a *material/natural*, que relaciona-se à concepção destes bens serem os recursos que são oferecidos pela própria natureza (ex: água, ar, terra, etc.); e, a *imaterial/cultural*, que está relacionada com os resultados advindos das transformações da vida social, nos campos do saber, da cultura, da informática, da comunicação (ex: conhecimento tácito dos povos e da Era Digital). E, embora as vertentes possuam direções distintas, ambas apresentam aspectos importantes sobre a compreensão, a perpetuação, a preservação e a prosperidade da vida em coletividade, principalmente com a conjuntura dinâmica e globalizada vivenciada atualmente.

Cortiano Junior e Kanayama (2016, p. 481) observam que os estudos sobre os bens comuns carecem de uma reflexão que vá além da abordagem estritamente jurídica, pois “há, no constructo da teoria dos bens comuns, questões que sentam morada na economia, na política e na filosofia”.

No entanto, como este é um estudo relacionado ao gerenciamento desses bens, pretende-se enfatizar a compreensão destes a partir de uma definição mais voltada ao escopo político e econômico. Logo, não pretende-se abordar neste trabalho tratativas de cunho filosófico. Deste modo, os bens comuns aqui abordados estão relacionados estritamente com a primeira vertente apresentada, ou seja, aquela dos bens comuns considerados como os naturais e materializáveis.

No âmbito jurídico do Brasil<sup>20</sup>, estes bens são caracterizados como os i) de *uso comum* do povo, por exemplo: rios, mares, estradas, ruas e praças; ii) de *uso especial*, que seriam os espaços destinados à prestação de serviço ou os estabelecimentos públicos; e os, iii) *dominicais*, que estão relacionados ao objeto e patrimônio que são geridos por entidades públicas de direito privado (BRASIL, 2016).

De forma complementar, na concepção econômica, os bens públicos ou comuns podem ser definidos como aqueles bens (ou serviços) que devem ser fornecidos na mesma quantidade e disponibilizados para todas as pessoas, não apresentando rivalidades em seu consumo, ou seja, o consumo individual não pode implicar na indisponibilidade do mesmo para as outras pessoas (VARIAN, 2012; VASCONCELLOS; OLIVEIRA, 2008).

---

<sup>20</sup> Conforme consta no art. 99 do Código Civil Brasileiro, sancionado pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (BRASIL, 2016).



Aplicando estas definições ao contexto das áreas de fronteira, especialmente das cidades gêmeas conurbadas, nota-se que a utilização coletiva dos comuns naturais (como a água, o solo e o ar) são compartilhados entre distintos países devido a contiguidade territorial. Nesse sentido, subentende-se que *bens comuns transfronteiriços*, são bens que estão dispostos transversalmente em um território que é dividido por dois ou mais países e tem seu uso, acesso e disponibilidade comum e aberta às ações de controle e gestão por diferentes nações e povos.

Deste modo, pressupõe-se que a transfronteiricidade dos recursos naturais nos territórios conurbados internacionalmente implica em desafios para a atuação soberana dos Estados, pois ali a gestão dos bens comuns deveria ocorrer de forma compartilhada e direta com os vizinhos.

Sob a perspectiva da atuação soberana estatal na gestão territorial, Noschang (2015) apresenta uma análise acerca das transformações ocorridas no uso dos recursos naturais de forma individual e como isso afeta a soberania das demais nações vizinhas. Segundo a autora, isto tornou-se algo relativo e imposto aos países com o decorrer dos anos, principalmente após as discussões ambientalistas ganharem espaço internacionalmente. Na concepção da autora,

O Estado soberano exercia seus poderes de forma absoluta dentro da delimitação territorial reconhecida pelos demais. A soberania era considerada absoluta em todos os sentidos inclusive sobre a utilização dos recursos naturais. O panorama começa a ser modificado com o surgimento de organizações internacionais e a celebração de tratados principalmente pós II Guerra Mundial. Os Estados passam a flexibilizar parte de sua soberania ao ingressarem em Organizações Internacionais, ao integrarem blocos econômicos regionais e assinarem tratados multi ou bilaterais sobre diversos assuntos (NOSCHANG, 2015, p. 1238-1239).

Souza (2013) concorda que quando os interesses de uma nação passaram a ser a inserção em um *sistema internacional*, condicionou estes países a “abrirem mão” de sua soberania territorial para barganharem espaço e uma imagem positiva na arena competitiva global. Todavia, o autor ressalta que este processo ainda é um impasse de difícil resolução (principalmente entre a Geografia e o Direito), pois tem se debatido constantemente que os limites geográficos são vinculados aos limites jurisdicionais e eles juntos afetam diretamente a atuação do Estado na gestão dos recursos naturais em seus territórios, especialmente em suas fronteiras.

Mais recentemente dois movimentos acontecem questionando o papel hegemônico do Estado como ordenador do espaço: a sua privatização pelas políticas neoliberais; e a questão ambiental que passa a se impor como nova referência para a gestão dos territórios. Particularmente neste último caso, a existência de mananciais de biodiversidade, ou de recursos hídricos que extrapolam as fronteiras estabelecidas entre países inaugura uma nova possibilidade de gestão territorial, que se baseia na ideia de **soberania compartilhada**, ou restrita dos territórios e de seus recursos naturais. Essas são questões centrais que devem estar presentes na análise da dimensão ambiental e sua relação com formação e gestão dos territórios. Ela representa a

existência de novos atores que vão exercer junto ao Estado suas forças, restabelecendo o significado histórico da formação desses territórios (SOUZA, 2013, p.467, grifo nosso).

Portanto, com o surgimento de uma “soberania compartilhada” na gestão territorial relacionada aos bens comuns naturais, as nações encontraram em seus territórios conurbados a necessidade de estabelecer relações políticas favoráveis e diplomáticas entre si para não deixarem de serem incluídas no sistema político internacional.

No contexto amplo e global desse sistema político internacional é preciso ressaltar a importância de se compreender os elementos que constituem as relações entre os países, principalmente aqueles que são vizinhos, possibilitando estabelecer condições favoráveis para as interações positivas. Como essa é uma tarefa árdua, ela passou a ser desempenhada pela área das *Relações Internacionais*.

Magnoli (2004) afirma que, inicialmente, nas teorias políticas clássicas, havia o interesse de estudos para as relações internas do estado, especialmente para as relações entre o governante e a sociedade em geral<sup>21</sup>.

Foi apenas no século XX que houve uma transição do olhar estatal para o exterior, estimulada pela imposição de uma economia integrada em âmbito mundial. Assim, passou-se a enfatizar a preocupação com a “posição ocupada e o papel desempenhado por cada Estado no sistema geral e no subsistema particular no qual está inserido” (MAGNOLI, 2004, p. 27). A transição deste processo adquiriu maior importância principalmente com o advento da mundialização (*globalização*) da economia.

A globalização pode ser entendida, em termos mais políticos, como os “processos, em cujo andamento os Estados nacionais veem sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais” (BECK, 1999, p. 30). Este seria um processo multifacetado de transformação nas organizações sociais, que ao mesmo tempo aproxima comunidades distantes e ainda amplia as relações de poder em uma escala continental (HELD; MCGREW, 2001).

Por outro lado, Porto-Gonçalves (2006) enfatiza que a globalização ainda trouxe efeitos nem tão benéficos para os países, que estão relacionados com a degradação do meio ambiente

---

<sup>21</sup> Entre tais pode-se citar os principais pensadores clássicos, como Nicolau Maquiavel, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau (WEFFORT, 2011).

que decorre do crescimento econômico “sem limites”, da superioridade dos homens acerca dos recursos naturais e da modernização colonizadora.

Hirst e Thompson (2002) acrescentam que a influência da globalização no desenvolvimento dos países se relaciona essencialmente pela busca por uma nova e eficiente forma de “governabilidade (política e econômica) internacional”. Essa governabilidade<sup>22</sup> passou a ser “uma função que pode ser desempenhada por uma ampla variedade de instituições e práticas públicas e privadas, estatais ou não-estatais, nacionais e internacionais” (HIRST; THOMPSON, 2002, p. 284).

Em suma, percebe-se que as funções administrativas dos Estados-nações, até então soberanas, passaram por intensas transformações em seus processos econômicos, políticos e sociais com o advento da globalização. Com isso, o estado deixou de ser um administrador econômico efetivo, com total controle para regulamentar a vida de uma comunidade e as formas de apropriação dos territórios.

Deste modo, compreende-se que a proximidade dos limites geográficos nacionais aliados à globalização e ao debate sobre as questões ambientais adicionam relevância e atenção ao estudo do bens comuns naturais nas cidades gêmeas, em razão de que a internacionalização e a vulnerabilidade na soberania territorial dos países na gestão destes municípios tornaram estas áreas mais propícias para conflitos no âmbito jurídico, administrativo e institucional.

Portanto, a próxima seção pretende apresentar como as implicações advindas pela soberania compartilhada no atual cenário globalizado, tornam as cidades gêmeas vulneráveis a conflitos e tensões, principalmente no que se refere às relações políticas e institucionais. Estas relações em um território fronteiriço, caracterizam-se inevitavelmente dicotômicas diante a binacionalidade, sendo assim, podem apresentar-se como uma variável no planejamento político e, conseqüentemente, no gerenciamento dos bens comuns transfronteiriços.

## **2.2. Políticas Públicas e o cenário binacional das cidades gêmeas**

Os estudos sobre políticas públicas possibilitam compreender aspectos da atuação (ou da não-atuação) Estatal diante dos problemas comuns de uma sociedade. Ou seja, referem-se

---

<sup>22</sup> Governabilidade é o controle de uma atividade, por alguns meios, visando que um conjunto de resultados desejados seja obtido (HIRST; THOMPSON, 2002).

aquilo que o Estado decide fazer ou não fazer diante a demanda da população e ao território que exerce a sua soberania (SOUZA, 2006).

Rua e Romanini (2014) afirmam que as políticas públicas são importantes por tornarem possível a resolução, de forma pacífica, dos conflitos coletivos que interferem no bem estar social principalmente diante o cenário complexo em que as sociedades modernas se encontram.

No caso das cidades gêmeas este processo é mais abrangente em razão de ali ser o *locus* em que se entrelaçam e se constituem relações de trocas em diversos aspectos e com profundo caráter internacional. Isto torna a gestão de resoluções pacíficas (ou seja, através das políticas públicas) neste território ainda mais complexa.

Não obstante, antes de avançarmos nessa discussão, cabe discutir o que são políticas públicas e qual o papel que elas desempenham no âmbito interno e nacional. Portanto, no que se segue será possível verificar a complexidade que se instaura nas relações políticas entre nações que dividem um mesmo território.

Para Teixeira (2002), as políticas públicas podem ser entendidas como as diretrizes, os princípios norteadores para a ação do poder público, sejam por meio de regras e procedimentos (formulação de leis, programas, ações) que permeiam nas relações entre o poder público e a sociedade, como também na aplicação de recursos financeiros para a resolução de problemas coletivos. O autor enfatiza ainda que nem sempre uma “política governamental” se caracteriza como uma “política pública”, para ser assim considerada é fundamental observar a quem se destinam os resultados ou benefícios. No entanto, esta não é uma tarefa fácil, uma vez que as políticas públicas constituem-se “num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Para Hofling (2001, p. 38), “o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”. A autora ressalta ainda que este processo de intervenção estatal no meio social, através das políticas públicas, precisam buscar soluções para a diversidade de interesses entre grupos e indivíduos e ainda devem considerar os fatores culturais.

Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos **fatores culturais**, àqueles que historicamente **vão construindo processos diferenciados** de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade. Com frequência, localiza-se aí procedente explicação quanto

ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção. [...] A relação entre sociedade e Estado, **o grau de distanciamento ou aproximação**, as formas de **utilização ou não** de canais de comunicação entre os **diferentes grupos da sociedade e os órgãos públicos** – que **refletem e incorporam fatores culturais**, como acima referidos – estabelecem contornos próprios para as políticas pensadas para uma sociedade (HOFLING, 2001, p. 39, grifo nosso).

Boneti (2012) argumenta que uma política pública é uma forma de minimizar diferenças que se formam entre o Estado e as classes sociais, embora a sua elaboração e operacionalização requererem que seja construída por meio de uma análise detalhada sobre estas relações. Assim, para o autor, as políticas públicas seriam o resultado do jogo entre as forças sociais que originam-se a partir das relações de poder de grupos econômicos e políticos em uma sociedade dividida por classes. Ao apresentar a temática à luz da contemporaneidade, do capitalismo e da globalização, o autor assim elucida:

[...] a partir da organização social, política e econômica das últimas décadas, é possível entender como **políticas públicas a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal** como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer **investimentos ou uma mera regulamentação administrativa**. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das **relações de poder**, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. **Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal**, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (BONETI, 2012, p. 27, grifo nosso).

Portanto, definir políticas públicas poderia ser uma forma de equilibrar os mais diversos interesses e anseios de uma sociedade e suas classes, através da intervenção estatal. Na atual conjuntura, todavia, essa tarefa vem apresentando-se ainda mais complicada em razão das dubiedades que se formam e são almejadas por distintos grupos econômicos, sociais e políticos.

Contextualizando para o caso das cidades gêmeas, além desses conflitos “habituais” entre público-privado e entre as classes sociais e o Estado (que são inevitáveis no âmbito interno nacional), a situação agrava-se em razão de que as relações políticas *locais* deparam-se com as relações políticas *internacionais* tão característica de um cenário globalizado.

Sobre isso Johnson e Lapere (2014, p. 47) ressaltam que quando “o papel do Estado é reconfigurado devido aos processos causados pela globalização e acordos internacionais, (...) é necessário o rompimento das barreiras estatais e não estatais para enfrentar problemas de ordem coletiva e, muitas vezes, supranacionais”. Conforme os autores, as inter-relações entre o Estado e a sociedade nas áreas de fronteira repercutem em diferentes esferas e em ambos os lados do limite internacional. Isto intensifica-se no ambiente atual globalizado, seja no campo da

sociologia, da ciência política e/ou da economia e surge, assim, a necessidade de discussões sobre políticas públicas que alcancem efetivamente as especificidades fronteiriças.

A efetivação dessas políticas públicas serve, além de tudo, como um instrumento de controle da ocupação territorial e da utilização dos recursos naturais, uma vez que o Estado tem assumindo posições geopolíticas diversificadas regionalmente, principalmente nas regiões de fronteira, movido, de acordo com as conjunturas, por um **ideário integracionista**. Sendo assim, as discussões de implantação, efetivação e controle das políticas públicas passam a se relacionar com as questões fronteiriças. Logo, **não é mais possível desatrelar a discussão de aproximação de Estados-Nação daquela inerente às sociedades de cada lado do limite internacional** (JOHNSON; LAPERE, 2014, p. 47, grifo nosso).

A respeito das particularidades nas relações políticas em uma fronteira, Max e Oliveira (2009, p. 16-17), argumentam que “a descontinuidade política, administrativa e social que caracteriza esse meio geográfico, exige uma análise cuidadosa e complexa das relações cotidianas – sociais, comerciais e econômicas”.

Admite-se, então, que os processos de planejamento, coordenação e gerenciamento de políticas públicas na fronteira precisam considerar dois aspectos. O primeiro é que, em razão de sua área de abrangência internacional, as implicações acabam extrapolando o domínio territorial de um único país, o que requerem atenção e preparação dos governantes locais; e o segundo, refere-se ao fato das fronteiras propiciarem um relacionamento direto com outro país, uma aproximação que traz desafios (jurídicos e culturais) e possibilidades (econômicas e políticas) e que varia conforme esta relação for construída.

Sendo assim, uma área de fronteira possui limitações idiossincráticas e, por isso, necessita que sejam estabelecidas políticas públicas específicas. Todavia, este processo não é nada simples, pois, como visto, as divergências nas percepções acerca das necessidades e anseios são internas a um povo e, em uma região de fronteira internacional, elas podem entrar em conflito com aquelas que são externas e inerentes ao povo da nação vizinha.

Em relação à isso, House (1980) esboça um modelo que visa compreender os efeitos trazidos pelas transações e os fluxos transnacionais (principalmente os econômicos e sociais), especificamente para a fronteira do Estados Unidos com o México. Neste modelo, denominado *double peripherality*, o autor analisa que as percepções, as necessidades, as aspirações e os problemas dos moradores nas zonas fronteiriças encontram dinâmicas funcionais singulares quando em comparação com o restante do território nacional de cada país, e por isso, é necessário que sejam traçados planos e estratégias ímpares para cada fronteira.

O autor acredita ainda que, em geral, as zonas de fronteira por estarem nas extremidades dos países possuem problemas especiais que originam-se do isolamento, da privação, do senso de identidade cultural e das afinidades estabelecidas pelas populações fronteiriças que são moldadas conforme as atitudes dos gestores políticos de cada lado da fronteira. Assim sendo, o ambiente político na fronteira entre duas nações apresenta-se turbulento pelo fato de que neste lugar os interesses formados são (histórico e politicamente) distintos e existem discrepâncias estruturais que podem piorar com a hesitação do poder público e com a falta de cooperação internacional bem como podem ser agravadas quando o nacionalismo e o instinto protecionista apresentam-se exacerbados (HOUSE, 1980).

Grimson (2001), a partir de uma perspectiva direcionada às fronteiras do cone-sul-americano e sob à luz da globalização, afirma que é preciso observar, em um escopo amplo, como são constituídas as diferentes relações políticas na fronteira. Nesse contexto, é preciso ponderar a multiplicidade das historicidades, a mistura de identidades e até mesmo as possibilidades de distinções e conflitos propiciados pela porosidade nas lógicas locais.

Portanto, nota-se que as relações políticas fronteiriças são de importância significativa e afetam diretamente cada nação, o que é propiciado pelo caráter transnacional que emerge da sua localização geográfica. Outrossim é que estas relações são constituídas de forma particular, tendo como base os fatores sociais, econômicos, culturais, históricos e, principalmente, com a visão que cada estado estabelece sobre suas fronteiras ao longo do tempo. Segundo Albuquerque (2010, p. 37): “a vontade política é capaz de construir diferenças culturais em contextos históricos semelhantes. Há uma relação recíproca entre política e cultura na definição das fronteiras territoriais dos Estados nacionais.”

Por outro lado, Max e Oliveira (2009, p. 17) ressaltam que “as áreas limítrofes dos países possuem características peculiares que as tornam em um espaço de tensões e simultaneamente espaço de estabelecimento de integração”, ou seja, a fronteira é ao mesmo tempo, uma área que separa e aproxima, uma linha de barreira e um espaço polarizador (CASTELLO, 1995 apud MAX; OLIVEIRA, 2009).

Nessa mesma linha de raciocínio, Grimson (2001) acrescenta que as fronteiras políticas e culturais oferecem um terreno extremamente fértil para interações entre os países não somente pelo fato de haver a convivência de populações com nacionalidades distintas, mas sim porque estes são espaços peculiares para o interesse e a intervenção do poder e da atuação estatal.

É perceptível, assim, que a existência de uma peculiar dualidade nas relações políticas nas fronteiras instauram a necessidade de sejam estabelecidas separações e limites entre as nações ao observar as diferenças culturais e estruturais de cada realidade, para que assim sejam fortalecidas práticas sociais singulares e trocas comuns binacionais. Contudo, a preservação da soberania de cada país também deve ser algo considerado para evitar-se conflitos territoriais.

Diante deste impasse, o ambiente político da fronteira binacional apresenta-se ambíguo e com inúmeras dificuldades para a gestão pública em razão de que os interesses de cada nação podem ser dicotômicos, o que impossibilita estabelecer soluções efetivas para problemas de ordem coletiva e interjurisdicionais. Ou seja, o principal desafio no gerenciamento público na fronteira poderia estar no conflito entre a soberania e o direito de propriedade que ambas as nações possuem sob o uso compartilhado do território e seus recursos. Este ponto será debatido na seção seguinte.

### **2.3. A dicotomia política e institucional na gestão pública fronteiriça**

Nas seções anteriores tentamos mostrar que a condição de conurbação binacional impõe à uma cidade gêmea um grande desafio, principalmente em relação ao gerenciamento soberano dos bens comuns naturais, uma vez que eles são ali compartilhados. Ou seja, diante dessa particularidade, estes municípios encontram impasses que os tornam vulneráveis e interdependentes da atuação pública do país vizinho.

Nesse sentido, pressupõe-se que o ato de estabelecer políticas públicas para os bens comuns na fronteira precisa ponderar que essa transfronteiricidade territorial implica na soberania dos distintos atores políticos, tanto na arena das “relações locais” como nas “relações internacionais”, pois o resultado das interações entre *local-internacional* são sentidas diretamente no cotidiano e na governabilidade das cidades gêmeas.

Assim, se torna fundamental compreender como se constitui a estrutura administrativa-econômica e como se mesclam as relações políticas e institucionais em uma fronteira. Para tanto, vamos resgatar alguns conceitos e interpretações da abordagem de economia institucionalista, que vão nos ajudar a analisar o problema da gestão pública em um ambiente político complexo e dicotômico.

A escola institucionalista originou-se nos Estados Unidos ao final do século XIX e subdividiu-se em *Velha Economia Institucional (VEI)* e *Nova Economia Institucional (NEI)*.



Ambas surgiram para analisar sob diferentes abordagens a importância das interações entre as *instituições* na análise do ambiente econômico (o mercado) e na compreensão do comportamento humano (CHAVES, 2008; FEUSER, 2016). Salienta-se que há também alguns autores intitulados como os *institucionalistas contemporâneos*, como por exemplo, Geoffrey Hodgson e Ha-Joon Chang, que formariam uma terceira vertente, a qual possui como principal característica “a interdisciplinaridade e o aproveitamento de conceitos e ideias tanto do velho quanto do novo institucionalismo, dando pouca ênfase a uma mera oposição entre essas duas vertentes do pensamento institucionalista” (CAVALCANTE, 2014, p. 382).

Na primeira vertente, a VEI, que apesar de denominada “velha” não significa algo extinto ou desativado, tem como principais contribuições as ideias de Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchel, Ayres e Galbraith. Esta corrente de pensadores relaciona-se, em sua essência, com “a ênfase nas relações de poder; o ceticismo na avaliação das instituições do ponto de vista de suas eficiências relativas; o foco de análise no processo histórico e a perspectiva holística” (FEUSER, 2016, p. 22).

Chaves (2008, p. 12-13) complementa que para os autores dessa tradição, as instituições possuem um papel importante por modelarem o processo político e influenciarem no andamento da economia, “eles defendem o princípio de que a análise econômica deveria se basear no estudo da estrutura, das regras e dos comportamentos das organizações”.

Quanto à segunda corrente institucionalista, o Novo Institucionalismo, considera-se como seus principais expoentes os seguintes autores: Ronald Coase, Oliver Williamson, Douglas North, James Buchanan, Gordon Tullock e Harold Demsetz. Esta escola, assim como a VEI, também incorpora a interdisciplinaridade no enfoque das instituições para a análise econômica, porém, ela “em geral, é mais voltada para o mercado e menos propensa a aceitar intervenções do Estado no andamento da Economia” (CHAVES, 2008, p. 14).

É consensual na literatura acadêmica, que a NEI teve sua origem no trabalho intitulado *The Nature of the firm* de Ronald Coase (1937), que possui um foco voltado especificamente ao mercado. Neste trabalho o autor considera a importância dos *custos de transações* e o *surgimento das firmas*<sup>23</sup> para equilibrar os processos de análise econômica.

---

<sup>23</sup> Custos de transações, são um tipo de custos que não estão diretamente ligados aos custos de produção. Eles podem ser definidos como os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato, ou seja, estão ligados à estratégia e a coordenação das firmas. E o conceito de “firmas” pode ser aqui entendido como o de uma organização integrada e durável que envolve duas ou mais pessoas que agem, aberta ou tacitamente, como uma “pessoa jurídica” com a finalidade de produzir, vender ou alocar bens e/ou serviços para clientes, utilizando no “jogo do mercado” a sua capacidade, estratégias e coordenação (THIELMANN, 2013).

Castelli e Conceição (2014, p. 13) afirmam que “[...] na análise de Coase, as transações possuem custos, provocados seja por “oportunismo” dos agentes ou por falhas de mercado etc., e a firma emerge como um ambiente capaz de dirimir esses custos de transação”. Porém, vale salientar que segundo as ideias de Coase “os agentes econômicos não seriam capazes de prever com exatidão como o mercado irá se comportar. Portanto, as transações são permeadas por incertezas e as firmas surgem como redutoras dos custos e das incertezas envolvidas nas transações” (CASTELLI; CONCEIÇÃO, 2014, p. 13).

Nesse sentido, a NEI adquire relevância ao incorporar a *economia de custos de transação* como um importante fator de contribuição na análise econômica de uma realidade. E, a partir do momento em que a transação passa a ser o aspecto central, as relações entre a estrutura de direitos de propriedades e as instituições precisaram ser melhor analisadas, e aí a ciência das *relações contratuais* das transações se torna significativa (CHAVES, 2008; THIELMANN, 2013). À respeito disso, Thielmann (2013) afirma que a economia vista sob a ótica dos custos das transações, é construída em um cenário dotado de racionalidade limitada e oportunismo, onde:

[...] as **transações** não são simples trocas bilaterais de bens, mas sim **transferência de propriedade**. Vale ressaltar que a partir deste conceito a transação não é um fenômeno natural e histórico. Ele é um **fenômeno econômico** que depende de **arranjos institucionais** que incluem o Estado, as instituições de apoio aos direitos de propriedade e as instituições para estabelecer e fazer cumprir o direito dos contratos. É necessário **entender como se dá a transação** e qual o **comportamento dos indivíduos que transacionam**, dado que uma das principais tarefas da organização econômica é **coordenar as ações** dos indivíduos para buscar **reduzir os custos de transação** e, assim, promover o equilíbrio econômico desejado (THIELMANN; 2013, p. 2, grifo nosso).

Em suma, observa-se que os estudos apresentados pelos pensadores da NEI buscaram identificar novas maneiras para que as instituições pudessem atuar como um mecanismo de garantia, uma forma para minimizar as incertezas inerentes ao instável ambiente econômico.

Farina, Saes e Azevedo (1997) afirmam ainda que diante toda a profundidade analítica trazida pela incorporação dos custos de transações e o papel das firmas fez com que a NEI se subdividisse em duas correntes distintas mas que se complementam, uma denominou-se *Ambiente Institucional* e a outra, *Instituições de Governança*. A primeira enfoca as *macro instituições* e a segunda centraliza o foco em *micro instituições*.

No entanto, em um contexto geral, Hodgson (2000, p. 237) salienta que os estudos acerca do institucionalismo (independentemente da vertente adotada) foram, são e serão

importantes porque apresentam subsídios necessários para a compreensão do pressuposto básico de “que o indivíduo é social e institucionalmente constituído”.

Conceição (2002) amplia este grau de importância dado às teorias institucionalistas, interligando-a com o papel que elas desempenham nos processos de mudanças estruturais e históricas, bem como explicam as distintas formas e níveis de crescimento econômico entre as nações no decorrer dos anos. Nas palavras do autor,

A associação do “institucionalismo” à teoria econômica estabelece relações entre escolhas individuais, tipos de contrato e estrutura dos problemas enfrentados pelas empresas e organizações, que se originam de “instituições nacionais enraizadas historicamente”. Tal abordagem é uma espécie de “institucionalismo histórico”, que levanta problemas e propõe soluções, considerando aspectos relacionados ao “institucionalismo com base microeconômica”. Nesse sentido, as diferentes conformações históricas e institucionais desenham, nos diferentes contextos regionais, os sistemas nacionais de inovação, que definem, igualmente, diferenciadas trajetórias tecnológicas (CONCEIÇÃO, 2002, p. 69).

Por outro lado, Immergut (2007) aponta que algumas instituições desempenham um duplo papel, em especial aquelas expressadas na forma de leis e na Constituição Federal dos países, pois elas restringem e corrompem o comportamento humano, mas também fornecem formas e meios de liberação do vínculo social. A autora acredita ainda que como as instituições são criações do homem, elas podem ser transformadas ou reformuladas pelos atores políticos.

Sob esta perspectiva, cabe salientar que North (1981 apud GALA, 2003) considera que o Estado possui um papel importante para a constituição, execução, manutenção e modificação do ambiente institucional de uma sociedade, sendo que é através da atuação estatal que se define e se executa a base legal, as regras e as restrições.

Desta forma, pode-se compreender que a teoria institucionalista contribui para a análise da vida em sociedade em dois sentidos: i) ao fundamentar-se no pressuposto de que, ao mesmo tempo que uma sociedade molda ela também é moldada pela interferência das instituições, principalmente pela influência de instituições estabelecidas pelas organizações estatais; e, ii) o fato de que as instituições definem o comportamento individual e coletivo, permitindo ainda alterar a estrutura e a dinâmica do ambiente econômico (o mercado) cujo qual vem sido visto como fundamental para garantir a sobrevivência de qualquer sociedade ao longo do tempo.

Contudo, Conceição (2002) afirma que por este ser um campo de estudo que comporta diferentes abordagens e percepções, o primeiro passo a ser dado para compreendê-las e analisá-las da melhor forma, é empregá-las dentro de um contexto teórico. Ao mesmo tempo, o autor salienta que diminuir ou conceber instituições sob apenas um único enfoque empobrece a

riqueza da complexidade e multiplicidade de elementos que o campo analítico delas propõem, pois é preciso considerar que “[...] reconhecer as diferenças teóricas, conceituais e analíticas não implica reconhecer uma abordagem mais institucionalista que outra, pois todas têm nas instituições sua principal unidade de análise” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 79).

E por meio de uma análise sistematizada de Cavalcante (2014) observa-se que, em geral, os conceitos acerca de instituições possuem três dimensões. Elas podem ser percebidas: i) *como modelos mentais*; ii) *como as “regras do jogo”* na vida em sociedade; e, iii) *como organizações*.

Para o contexto fronteiriço multifacetado, considera-se que observar as instituições nestas três dimensões seria o mais apropriado. Por isso, as instituições na fronteira precisam ser compreendidas e identificadas sob diversas abordagens (do institucionalismo velho, novo e contemporâneo). Visando auxiliar nesta compreensão, o **Quadro 1** sintetiza diferentes percepções de alguns autores institucionalistas, elencando e subdividindo-os conforme as três dimensões apresentadas por Cavalcante (2014).

**Quadro 1: Conceitos acerca das Instituições em diferentes dimensões**

<p style="text-align: center;"><b>INSTITUIÇÕES COMO MODELOS MENTAIS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Thorstein Veblen</b> “(...) as instituições moldam a realidade coletiva por meio da teoria dos instintos individuais”</li> <li>• <b>Douglas North</b> “(...) as instituições informais (crenças, costumes, etc.) são responsáveis pelo aprendizado humano.</li> <li>• <b>Geoffrey Hodgson</b> “as instituições são as regras, restrições, práticas e ideias, que podem moldar as preferências dos indivíduos. Os hábitos compartilhados (regras sociais) seriam capazes de constituir as instituições.”</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>INSTITUIÇÕES COMO AS “REGRAS DO JOGO”</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>John Commons</b> “(...) as instituições estão implícitas nas transações e agem como mecanismos de controle coletivo e resolução de conflitos, pacificamente, seja de forma organizada (via regras e punições) ou de forma desorganizada (via costumes sociais);</li> <li>• <b>Ronald Coase</b> “as instituições existem para reduzir os custos de transações, sendo fundamentais para o rumo do jogo econômico. Elas seriam: o mercado, as firmas e o Estado”</li> <li>• <b>Douglas North</b> “as instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou seja, as restrições humanamente concebidas e que estruturam a interações políticas, econômicas e sociais. Elas podem ser formais (leis, constituições, direitos de propriedade) e informais (sangue, crenças, costumes, etc.)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>INSTITUIÇÕES COMO ORGANIZAÇÕES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>John Commons</b> “a Igreja, os Sindicatos, o Estado são instituições capazes de moldar o comportamento individual”</li> <li>• <b>Oliver Williamson</b> “as instituições corporificadas em organizações (como as firmas, o mercado e as relações contratuais) são necessárias para reprimir o comportamento oportunista e dar suporte aos indivíduos que possuem uma racionalidade limitada”</li> <li>• <b>Ha-Joon Chang</b> “as firmas seriam instituições de produção, o mercado de trocas, o Estado atuaria como regulador e criador de instituições, e as convenções sociais seriam instituições informais.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Cavalcante (2014).

Observando tamanha diversidade acerca do conceito das instituições é permitido compreendê-las sob um escopo que abrange as diferentes formas que elas podem ser encontradas na realidade local, sejam como as “regras” do jogo econômico, as leis, as convenções e costumes sociais, e até mesmo como as próprias organizações.

Farina, Saes e Azevedo (1997) ao considerar as instituições sob a perspectiva das sociedades modernas, globalizadas e capitalistas, afirmam que se adquire maior confiança quando aplica-se uma definição mais abrangente, e segundo os autores, o conceito cunhado por Douglas North (1991), da NEI, seria o mais apropriado para a atual conjuntura.

As instituições são as restrições humanamente concebidas que estruturam as interações econômicas e sociais. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta), e formal (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram concebidas por seres humanos para **criar ordem e reduzir a incerteza** nas trocas. Juntamente com as restrições padrões da economia, elas definem as escolhas e, portanto, determinam os custos de transação e produção, bem como a rentabilidade e a viabilidade do exercício econômico. Elas evoluem incrementalmente, conectando o passado com o presente e o futuro [...] Instituições fornecem uma estrutura de incentivos para a economia; e, conforme esta estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, a estagnação ou ao declínio<sup>24</sup> (NORTH, 1991, p. 97, grifo nosso).

Portanto, o papel das instituições relaciona-se, essencialmente com a função reguladora e formadora nas estruturas das relações sociais, econômicas, políticas, ou de qualquer tipo de interação humana, vivenciada pelo indivíduo ou em coletividade com o seu ambiente.

Contextualizando essa compreensão para o ambiente fronteiriço, é preciso destacar que as instituições (tanto as *formais/organizadas* como as *informais/desorganizadas*) apesar de serem constituídas individualmente em cada lado da fronteira, via sua lógica interna e nacional (estrutura do Estado, do próprio mercado, das firmas e a cultura), podem ter efeitos que afetam e interferem também na formação das instituições formadas pelo outro país devido à proximidade geográfica. Por isso, presume-se que os atores e os agentes na fronteira são transnacionais e firmam, involuntariamente, uma *relação dicotômica no ambiente institucional*.

Em outras palavras, a gestão pública das cidades gêmeas, provavelmente, vivencia uma “dupla” rivalidade na gestão territorial diante do fato de que os *direitos de propriedade* e a soberania territorial conferem independência às nações em suas formas de atuação, regulação e de gestão, ou seja, os países seguirão as estruturas institucionais que lhes foram formadas.

Todavia, na fronteira, o direito de propriedade de uma nação pode ocasionar *externalidades* para o da outra, como é o caso dos bens comuns naturais. Assim, é importante

---

<sup>24</sup> Tradução livre da autora.

compreender à respeito das implicações trazidas por essa “duplicidade” nos direitos de propriedade dos comuns na fronteira.

Para Bromley (1990) o ato de definir o direito de propriedade sobre um bem pode ser vista como uma **relação social triádica**: que envolve o indivíduo que possui o direito de titular, os demais indivíduos que devem abster-se deste direito de titular sobre o bem e uma instituição para servir de suporte para a operação/reivindicação.

No âmbito jurídico, a noção de direito de propriedade possui uma complexidade ímpar e sua dinâmica flutua no tempo de acordo com as realizações políticas, econômicas e filosóficas de cada país (PINTO, 2013)<sup>25</sup>.

Mas sob a ótica política e econômica, Demsetz (1967) enfatiza a importância do papel que a definição dos direitos de propriedade possui para o ambiente econômico em si e para a sociedade como um todo. Para o autor, os direitos de propriedade são instrumentos da sociedade que auxiliam na formação das expectativas e das relações que os homens manterão entre si. Essas expectativas podem ser expressas na forma de leis, costumes e hábitos de uma sociedade, ou seja, por meio das instituições. O autor ainda enfatiza que, primeiramente, é importante ter em mente que o ato de se definir direitos de propriedades, inevitavelmente, relaciona-se com o surgimento de *externalidades* ao transmitir o direito de beneficiar ou prejudicar, a si e aos outros. Posteriormente, é preciso buscar incentivos que visem uma melhor internalização de eventuais externalidades sobre a transação.

Chaves (2008) salienta que uma externalidade pode ser positiva ou negativa, bem como atingir à terceiros que não tem responsabilidade alguma nestas transações. Por isso, dar importância para a definição, a garantia e a proteção dos direitos de propriedade sobre determinada ação apresenta-se como uma ação profícua na eliminação, de forma pacífica, da competição destrutiva pelo controle sobre os recursos econômicos (ALCHIAN, 2007 apud CHAVES, 2008).

---

<sup>25</sup> Especificamente no Brasil, o art. 1.228 do Código Civil Brasileiro (CCB) dispõe à respeito sobre o direito de propriedade, e esclarece que o proprietário de um bem, basicamente “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2016, p. 146). No entanto, ressalta que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas, sociais e especialmente, ambientais, ao respeitar e preservar “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (*ibidem*, p. 146). E em relação ao Paraguai, o direito de propriedade (conforme consta no art. 1.954 do Código Civil do Paraguai) também tem enfatizado sua função econômica e social, ele seria como uma garantia plena e exclusiva dos indivíduos para o uso e disposição dos bens que estejam dentro dos limites e em conformidade com as obrigações legais estabelecidas (PARAGUAY, 1985).

Em outras palavras, pressupõe-se que a internalização de uma ação (ou várias ações) individual (is) entre os envolvidos é um processo que visa tentar desresponsabilizar terceiros de receberem os efeitos (sejam positivos ou negativos) resultantes de tal transação, ao ir “internalizando” os impactos das externalidades causadas pela indefinição nos direitos de propriedade. Assim, quando os direitos de propriedades estão bem definidos torna-se possível que cada parte envolvida em determinada transação, tenha claro quais são os seus direitos e, principalmente, as suas responsabilidades.

No entanto, Demsetz (1967) afirma ainda que este processo de internalização das externalidades como “custos” de uma transação pode apresentar dificuldades “naturais” da negociação ou podem ser grandes devido a razões legais.

Sobre isso, Chaves (2008) corrobora, que a situação se agrava quando os custos de transação perdem eficiência ou não podem ser comercializados, como no caso dos bens com regime de *propriedade comum*, pois nestes casos, o cenário econômico e político se encontra vulnerável às externalidades, sejam elas em razão da indefinição de direitos de propriedades, pela concorrência acirrada e/ou a escassez de recursos<sup>26</sup>.

E é nesse sentido que o cenário da gestão dos bens comuns em um território fronteiro apresenta-se conflituoso, em razão de que nestes espaços, o ato individual de uma nação pode ter seu direito de propriedade (expressada por suas instituições formais e informais), afetado diante da atuação política da outra nação. Assim, percebe-se que a referida “relação triádica” proporcionada pela definição dos direitos de propriedade, cunhada por Bromley (1990) se torna difícil de ser definida na fronteira, ou até mesmo é inviável, pois cada nação tem o “direito de titular” sobre seu território.

Ou seja, se torna natural que em um território fronteiro, uma nação depare-se com externalidades advindas da nação vizinha, principalmente ao tratar-se dos bens comuns naturais, pois estes possuem seu uso e controle dispostos de forma contígua no território, fazendo com que a gestão ocorra de forma compartilhada e as tornem interdependentes. Em suma, as externalidades se apresentam ainda mais propensas a surgirem em áreas de fronteira em razão de que a atuação das instituições existentes ali (tanto as formais como as informais), se interligam, se mesclam e deparam-se com a inevitável dicotomia política sob os direitos de propriedades dos bens comuns.

---

<sup>26</sup> Como é o caso da problemática dos bens comuns naturais exemplificada (e já apresentada) pela parábola conhecida como “A tragédia dos comuns” escrita por Garrett Hardin (1968).

Portanto, diante dos impasses observados até aqui, sejam aqueles advindos do cenário político, institucional, cultural e econômico, compreende-se que a gestão pública das fronteiras necessita um *planejamento regional* de forma integrada entre as nações especialmente ao que se refere à gestão dos bens comuns naturais transfronteiriços.

Desse modo, a seção seguinte, busca apresentar alguns conceitos relacionados à aplicação da ciência regional na identificação das especificidades de determinada realidade, visando uma alternativa que minimize os impasses no gerenciamento dos comuns nas cidades gêmeas. Parte-se do pressuposto que o primeiro passo a ser dado pela gestão pública está em reconhecer que este é um território ímpar e necessita de um “planejar” diferenciado.

#### **2.4. Planejamento Regional Internacional: uma proposta para os comuns nas fronteiras?**

O planejamento público em uma fronteira internacional requer atenção especial, especificamente, naqueles municípios conhecidos como as cidades gêmeas. Estes municípios são diferentes porque, conforme visto, estabelecem uma relação mais forte com o seu exterior (internacional) do que com as unidades de seu interior (nacional). Isto confere a eles dinâmicas territoriais singulares e com implicações nos diferentes escopos e cenários: sejam no histórico-cultural, no social-econômico e no político-institucional.

Pensar no planejamento de uma área fronteira pressupõe considerar, primeiramente, que a força advinda pela condição de conurbação internacional oferece duas opções distintas e importantes para a gestão pública: i) usufruir de possibilidades únicas, seja por meio do fortalecimento econômico nas transações internacionais, ou com a integração sócio cultural; e, por outro lado, ii) é necessário reconhecer que o compartilhamento territorial implica também, em problemas incomuns, de difícil resolução e que não são encontrados nos demais territórios nacionais (como é o caso da gestão dos comuns).

Raffestin (1993) reconhece essa dualidade e afirma que existem nos territórios fronteiriços duas formas de atuação que se confrontam e ao mesmo tempo se unem: as organizações *econômicas* e as organizações *políticas*. Enquanto as primeiras visam abrandar as barreiras territoriais que incidem nos fluxos comerciais, anulando os obstáculos para tornar o ambiente um só, as organizações de caráter político, se interessam no contrário, visam manter “dividido” o território para melhor controlar a velocidade da difusão das trocas e o controle ser viável quando preciso.



Oliveira (2015, p.238) enfatiza que a condição bipolar e multiforme do território fronteiriço traz “um desconforto aparente e um confronto tácito entre as duas organizações”, onde àquelas de cunho econômico estabelecem um modelo único para a realização das trocas, com uma *lógica específica* ao criar seu próprio mercado, porém, respeitando uma *lógica conjuntural* que é estabelecida pelas organizações políticas. Os impactos de tais lógicas podem ser observadas nos câmbios de moedas, nos tratados internacionais, no controle fitossanitário, nas decisões e acordos governamentais unilaterais ou multilaterais, etc., qualquer fato que incida diretamente (em razão da natureza horizontal destas relações) na estrutura cidadina ou na tessitura urbana fronteiriça (PÈBAYLE, 1994, apud OLIVEIRA, 2015). Ou seja, são estas duas lógicas que moldam a estrutura e caracterizam o verdadeiro dinamismo fronteiriço, pois:

Todas as vezes que muda a correlação cambial, (geralmente entre a moeda local e o dólar americano), significativamente muda também o sentido dos fluxos de trocas mercantis na fronteira; **qualquer mudança na postura política de governos em relação ao estado vizinho, imediatamente, na fronteira, se ordenam manifestações cotidianas correlacionadas.** Ou seja, a fronteira, como princípio a oscilação, fixando uma condição pendular para os investimentos, para gastos corriqueiros individuais ou públicos, para ações sociais de convivência e até para o *humor* geral. As cidades conurbadas da fronteira são reféns dos gradientes incisivos dessa lógica (OLIVEIRA, 2015, p. 237, grifo nosso).

Assim, observa-se que planejar bem as ações públicas nas cidades gêmeas é uma tarefa importante para estabilizar a ordem entre estas duas lógicas, mas principalmente, para manter um equilíbrio nas forças institucionais advindas das organizações econômicas e políticas de ambos os lados da fronteira. Nesse sentido, é por meio do planejamento que se torna viável alocar recursos para fortalecer a estrutura fronteiriça e buscar soluções para evitar ou, ao menos, minimizar eventuais problemas na gestão da coletividade.

No contexto do gerenciamento dos bens comuns naturais, não deve ser diferente. É preciso reconhecer que a particularidade no compartilhamento territorial exige *planos de ação integrados* que atuem e sejam elaborados pelas nações. Isto permitiria uma visão detalhada e mais direcionada às especificidades da realidade local, para isso, o emprego de técnicas da conhecida *ciência regional* poderia ser o primeiro passo para que o ato de planejar soluções para os problemas fronteiriços se torne mais efetivo.

Segundo Piacenti, Lima e Eberhardt (2016, p. 10) afirmam, “a ciência regional explica as diferenças ambientais, sociais, culturais, políticas e econômicas entre as diferentes regiões que formam o território”. Oliveira e Colognese (2012) complementam que os estudos sobre o espaço e suas estruturas (sociais, políticas e culturais) em nível regional possuem relevância

devido ao fato de que ao se perceber essas diferenciações, torna-se possível propor projetos e políticas públicas específicas que levem em consideração as características e o comportamento dos agentes e/ou atores internos nos processos regionais.

Portanto, utilizar a ciência regional no planejamento político de cenários fronteiriços pode se apresentar como uma ferramenta útil a ser empregada pelos distintos agentes públicos ao permitir conhecer as especificidades nas relações de trocas por meio das lógicas e dinâmicas dos grupos sociais pertencentes aos territórios fronteiriços.

Contudo, antes de estabelecer um planejamento mais regionalizado (para as cidades gêmeas ou não) é válido considerar que vivenciamos uma conjuntura econômica globalizada.

Sobre isso e com uma perspectiva histórica voltada à importância das relações internacionais entre os países na Era da globalização, Sato (2015) afirma que as interações e a convivência entre os povos e as nações, principalmente àquelas mais próximas, sempre foram objeto de atenção e preocupação dos estados nacionais. Porém, segundo o autor, a globalização trouxe um novo paradigma, onde

[...] os sentimentos de nacionalidade focados nas condições locais vem, cada vez mais, dividindo espaço com os sentimentos de pertencimento a uma comunidade internacional. Os dilemas decorrentes dessa tendência tornaram-se parte inseparável da vida corrente das nações, influenciando de forma crescente as instituições políticas e sociais (SATO, 2015, p. 9).

Por outro lado, Becker (2000, p. 132) acrescenta à respeito das implicações que esse dilema dicotômico acerca da “regionalização” vs. “globalização” possui nos planos e estruturas regionais:

Temos dois lados da moeda, globalização econômico-organizacional e regionalização sociocultural, ligando cara e coroa, e mediando globalização (igualização) e regionalização (diferenciação) está o processo de **flexibilização**. É uma espécie de descentralização político-institucional de todos e em todos os espaços empresariais, sindicais, organizacionais, institucionais, estatais, locais, regionais, nacionais, que recoloca a possibilidade da alteridade; portanto, admite a existência de múltiplos sujeitos (BECKER, 2000, p. 132, grifo nosso).

O autor ainda acrescenta que a dinâmica contemporânea, necessita um “pensar” estruturalmente reconstruído, diferente e que esteja baseado no múltiplo, no diverso, no plural.

A partir da ideia dessa flexibilização na gestão político-institucional, é importante salientar que alguns estudiosos da ciência regional vem analisando a realidade social sob o foco da *governança territorial*, isto tem proporcionado conhecer as especificidades territoriais e as necessidades singulares de cada sociedade e em cada momento histórico vivenciado por elas.

Dallabrida (2011) define governança territorial como sendo o conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade que uma sociedade organizada territorialmente possui para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias. O autor ainda acrescenta a ideia de que a governança territorial seria exercida por meio de *redes de poder socioterritorial* representada na atuação de diferentes atores, instituições, organizações da sociedade civil e do Estado.

Com uma visão direcionada à administração pública, Rhodes (2007) também aplica a ideia de redes para compreender o que seria a governança. Para o autor, ela pode ser compreendida como uma *rede de interações* entre a sociedade e o Estado, com algumas características:

1. Interdependência entre as organizações. A governança é mais ampla que o governo, abrangendo atores não estatais. Muda-se os limites do estado e isto significa que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário tornou-se mutante e opaco.
2. Interações contínuas entre os membros da rede, foram causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar objetivos compartilhados.
3. Interações semelhantes a jogos, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo, que foram negociadas e acordadas pelos participantes da rede.
4. Um grau significativo de autonomia em relação ao Estado. Redes não são responsáveis pelo Estado; elas são auto organizadas. Embora o estado não ocupe mais uma posição privilegiada e soberana, pode atuar indireta e imperfeitamente como um tipo de rede de direção<sup>27</sup> (RHODES, 2007, p. 4).

Em síntese, Colletis et. al. (1999 apud FUINI, 2012, p. 95) concatenam que a governança territorial pode ser entendida:

[...] como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, atendendo a premissa de resolução de problemas inéditos. Esses compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais, sociais e políticos através de “regras do jogo” e, a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das mediações realizadas por atores ancorados no território.

Assim, a governança territorial seria uma rede de integração auto organizada, para a gestão e regulação dos recursos territoriais, entre os atores sociais locais (público e privado).

Em um momento anterior, Dallabrida (2007) ao analisar algumas experiências práticas<sup>28</sup> de governança territorial sob a ótica da participação social mais democrática, enfatiza que:

---

<sup>27</sup> Tradução livre da autora.

<sup>28</sup> O autor considera que há no estado do Rio Grande do Sul - BR, dois exemplos que podem ser considerados estruturalmente como exemplos dessas Redes de poder socioterritorial, são citados: os Conselhos Regionais de

Estas redes de poder constituem-se a partir de interesses grupais de diferentes ordens, ou de interesses corporativos. Algumas destas redes têm abrangência restrita à dimensão local, outras atingem a dimensões regional, estadual, nacional e até internacional. Quanto mais densas ou mais abrangentes forem suas conexões, maior poder representam. A participação ativa dos atores locais, no exercício da governança territorial, efetiva-se nos processos de concertação social, pela elaboração dos consensos grupais ou corporativos, constituindo-se numa das condições básicas para que se efetive uma gestão territorial do tipo societária, ou seja, a gestão territorial (DALLABRIDA, 2007, p. 8)

Nesse sentido, nota-se que a governança territorial por meio destas redes de poder socioterritoriais surgem como uma forma de envolver atores de distintos segmentos sociais nos processos decisórios inerentes à gestão pública do território, baseando-se no pressuposto central de que todos que se encontram e dividem o mesmo espaço territorial são os responsáveis e os principais interessados, e por isso, precisam estar envolvidos com a gestão territorial.

É apropriado ainda salientar, que nos vários estudos consultados sobre a temática, existe uma ligação essencial entre a governança territorial e o desenvolvimento local/regional<sup>29</sup>, pois ao possibilitar através da integração social, a gestão sobre um território de forma mais democrática e inclusiva, proporcionariam alternativas diferentes e inovadoras para o desenvolvimento da localidade<sup>30</sup> (DALLABRIDA, 2007, 2010, 2011; TAPIA, 2005; FUINI, 2012). No entanto, diante da proposta dessa dissertação, é preciso dar ênfase à estudos

---

Desenvolvimento – COREDES e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES. Ver mais detalhes sobre eles em (DALLABRIDA, 2007).

<sup>29</sup> Em razão de não ser objetivo desta dissertação analisar a fundo essa abordagem territorial diretamente relacionada ao desenvolvimento local/regional/territorial, é apropriado enfatizar que ao utilizar os princípios da governança territorial visando abordar uma proposta de planejamento político diferenciado aos territórios fronteiriços, foram acessados diversos textos que proporcionaram melhor compreensão sobre as finalidades, possibilidades e aplicabilidades da governança territorial. Mas para fins de informação, esclarece-se que entende-se por *desenvolvimento local/regional/territorial* como “um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e ativos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população” (DALLABRIDA, 2007, p. 10).

<sup>30</sup> Também cabe informar que alguns casos reais de governança territorial com foco no desenvolvimento local são apresentados por Fuini (2012) e referem-se aos *Arranjos Produtivos Locais (APL)* nos municípios de Paragominas-PA, Campina Grande-PB, Nova Friburgo-RJ e Tobias Barreto-SE. Segundo o autor, os APL podem ser definidos como “expressões da realidade socioeconômica que se manifestam no território brasileiro por meio de aglomerações regionais de pequenos empreendimentos setoriais que geram empregos e devem ser incentivadas pelo poder público” (FUINI, 2012, p. 100). O autor também destaca o caso dos denominados *Circuitos Turísticos*, que seriam “um tipo de planejamento turístico específico que se pauta no aproveitamento dos atrativos regionais associados à oferta de determinados serviços e infraestrutura (atividades de lazer e recreação, rede hoteleira, atividades comerciais, etc.)” (FUINI, 2012, p. 100) e apresenta alguns exemplos internacionais que acontecem na Europa, especificamente nas cidades Lisboa, Madri e Paris, como também alguns exemplos brasileiros que ocorrem em Fortaleza-CE, Natal-RN, Porto Seguro-BA, Rio de Janeiro-RJ e em Ouro Preto-MG.

territoriais direcionados ao âmbito do planejamento político e público (sejam direcionados às cidades gêmeas ou às demais).

Em uma perspectiva para o âmbito nacional, Silva (2012) analisa o planejamento público e político a partir da abordagem territorial. Segundo o autor, os períodos das décadas de 80 e 90 foram marcadas por intensas transformações no ambiente político do país, que exigiram mudanças nos instrumentos de planejamento utilizados pela atuação estatal. Somadas à necessidade de políticas públicas efetivas que valorizassem a democracia recém instaurada, as heterogeneidades culturais, sociais, ambientais, históricas e principalmente, as desigualdades econômicas regionais, apontaram que se tornava fundamental uma abordagem política que valorizasse as forças sociais locais na definição de prioridades, dos planos e com isso, as intervenções seriam precisas a cada dinâmica e realidade brasileira (SILVA, 2012).

Silva (2012) constata que foi a partir de 2003 que surgiram vários programas<sup>31</sup> governamentais com uma abordagem territorial que buscaram flexibilizar a gestão. Estes planos possuíam alguns aspectos comuns entre eles, tais como: i) a definição de um recorte espacial para sua atuação; ii) priorização de áreas de concentração de pobreza; iii) uma atuação descentralizada; e, iv) priorizavam instâncias coletivas de deliberação e participação social.

Entretanto, o autor afirma que alguns entraves persistem e por isso, não tem sido possível uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial para a ação estatal no Brasil. Entre alguns destes entraves, o mais relevante, segundo o autor, se refere às questões legais e ao marco jurídico brasileiro, que não acompanharam a evolução teórica e empírica dessa nova perspectiva territorial voltada ao planejamento de políticas públicas com o dinamismo e a efetividade necessária. Nas palavras do autor, “[...] o que se observa é que as regras de gestão administrativa das contas públicas e a complexidade das dinâmicas estabelecidas por esses programas acarretam um tempo excessivo para a liberação dos recursos destinados à execução dos projetos aprovados nos territórios” (SILVA, 2012, p. 165).

Nesse sentido, o que observa-se é que a governança territorial no país ainda possui um escopo incipiente na prática, principalmente, no que tange ao planejamento público.

---

<sup>31</sup> Entre uma dessas iniciativas cabe destacar a *Política Nacional para o Desenvolvimento Regional (PNDR)* foi formulada em 2003 e institucionalizada apenas com o Decreto nº 6.047, em 22 de Fevereiro de 2007 pelo então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, orientando ainda os programas e ações federais no Território Nacional (BRASIL, 2007). Para mais informações sobre a abordagem territorial da PNDR ver a análise empírica estabelecida por Silva (2012).

A estrutura administrativa e jurídica do país acrescida da vulnerabilidade imposta por trocas de governos a cada dois anos podem estar dificultando a incorporação na prática, de medidas e mecanismos estáveis para fortalecer e oferecer garantias para que as “pactuações” locais visando uma gestão equitativa aconteça de fato, a gestão precisa ser flexível para cada realidade do país (SILVA, 2012).

Nas análises de Pires et. al. (2017) o conceito de governança como condutora da ação política, em seu sentido mais amplo, teve seus desdobramentos na premissa do domínio internacional e nas formas de funcionamento da União Europeia. Com a inclusão dos princípios da governança territorial surgiu-se uma nova perspectiva que horizontalizou as relações de poder entre os decisores dos setores públicos e privados locais, postulando que as instâncias políticas reconhecidas (Estado ou as organizações intergovernamentais) já não podem monopolizar a direção de todos os assuntos públicos, é preciso descentralizar, cooperar, formar redes coletivas e dispersar o poder entre outros atores para melhorar a eficácia na ação pública (PIRES et. al., 2017).

Estes autores realizam análises direcionadas às experiências de governança territorial paulistas, e acrescentam que as iniciativas locais e regionais (como Câmaras, Circuitos, Comitês, Conselhos, Fóruns, Redes e Sistemas de Cooperação) são vistas como “tentativas de coordenação mais descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas” (PIRES et. al., 2017, p. 26). Os autores ainda enfatizam que elas devem ser consideradas no país, como estruturas diferenciadas para gerenciar recursos, processos e expectativas, bem como regular conflitos territoriais.

Em relação à gestão com uma perspectiva territorial voltadas as cidades gêmeas, tem se o trabalho de Quinhoes (2014) que aborda a necessidade de um planejamento estratégico para o território semi-conurbado da tri fronteira Assis Brasil (BR), com Iñapari (PE) e Bolpebra (BO) por meio da identificação, construção e adensamento das redes transfronteiriças em um só planejamento entre as três nações, para isso é necessário novas demarcações administrativas e estratégias de gestão, principalmente em relação aos serviços públicos. Assim, o autor defende a ideia da construção de uma “Cidade Internacional” para visar um planejamento com enfoque unificado sobre a Bacia do Alto Rio Acre, “que incorpore os três núcleos urbanos, com uma gestão integrada dos serviços urbanos, das infraestruturas e dos equipamentos necessários para o desenvolvimento da Amazônia” (QUINHOES, 2014, p. 986).

Um outro exemplo que cabe destaque refere-se à fronteira Tabatinga (BR) e Leticia (CO) onde Euzébio (2014) analisa os efeitos do arcabouço jurídico regulador e a densidade normativa para compreender a porosidade territorial da fronteira, compilando diversos documentos legais em vigor para a localidade específica<sup>32</sup>, pois o autor acredita que este “muro jurídico” pode estimular ou desestimular a fluidez destes fluxos nas atividades econômicas entre os dois lados. No entanto, apesar desse arcabouço expressar objetivos regulatórios interessantes, Euzébio (2014, p. 121) afirma que é evidente o anacronismo nesses instrumentos diante à inércia nos trâmites burocráticos para a resolução de problemas imediatos e cotidianos, pois há uma

“[...] distância que separa as decisões políticas assinadas no âmbito diplomático e o lapso temporal até sua realização no lugar. [...] Trata-se de uma “integração por cima” realizada na “esfera política” dos países. Enquanto isso, na “esfera do cotidiano” a materialização das decisões em ações práticas demanda um retardo normalmente superior a dois anos, e, em alguns casos, não são realizados devido à falta de estrutura física e/ou de pessoal para sua execução, o que aumenta a possibilidade de ineficiência e descrédito da população. Muitas soluções dadas não logram êxito devido à incompatibilidade da tese com o vivido e à demora em sua execução, o que torna o trabalho burocrático binacional ineficaz e pífio.

Na análise de outro caso, direcionado à fronteira sul entre as cidades gêmeas Santana do Livramento (BR) e Rivera (UR), Zilio (2011) analisa, teórica e empiricamente, os planos participativos locais de cada uma das cidades (respectivamente, o Plano Diretor Participativo e Orçamento Participativo) visando apresentar algumas reflexões acerca dos limites e das possibilidades da construção de um planejamento político mais democrático para as cidades gêmeas. Os principais resultados apontados pelo autor foram que: i) há uma limitação político-institucional implicada pela dominação territorial do Estado que impossibilita a democratização do planejamento e da gestão do espaço; ii) a integração de políticas urbanas participativas dos dois lados do limite internacional esbarra em barreiras legais, impostas pela jurisdição do Estado, assim não há uma integração política da mesma forma que se apresenta econômica e socialmente no aglomerado urbano; e, iii) ocorre uma relação conflituosa entre o modelo hegemônico de democracia liberal-representativa e possibilidades de uma democracia alternativa, direta, ainda que em escala local. Em suma, “o Estado territorial, sob a perspectiva

---

<sup>32</sup> O autor cita especificamente quatro destes acordos que regulam os fluxos Brasil-Colômbia-Peru, em níveis regionais seriam o **CCACP**-Convenio de Cooperação Aduaneira (CO-PE), a **ALCT**-Área de Livre Comércio de Tabatinga (BR), a **UEDF**-Unidade Especial de Desenvolvimento de Fronteira (CO) e a **ZREF**-Zona de Regime Especial de Fronteira (CO-BR). E em nível nacional, ele analisa os seguintes: **END**-Estratégia Nacional de Defesa, o **LBDN**-Livro Branco de Defesa Nacional, o **PCN**-Programa Calha Norte e o **PDFF**-Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Ver mais detalhes em Euzébio (2014).

por nós adotada, está limitando, e a democratização do planejamento e da gestão das cidades-gêmeas de Santana do Livramento e Rivera é o que está sendo limitado” (ZILIO, 2011, p. 162).

Sintetizando, com base nas experiências apresentadas, o que se pode compreender de forma geral, é que ao mesmo tempo em que a abordagem com ênfase nos princípios da governança territorial pode ser uma alternativa para o planejamento e gerenciamento dos recursos territoriais disponíveis (sejam eles naturais, econômicos, sociais, culturais, etc.) entra em choque com a estrutura interna da política-institucional do país. Este fator se agrava nos territórios fronteiriços com a ausência de um marco jurídico e legal que seja específico e mais flexível para a resolução dos problemas cotidianos da fronteira e suas especificidades locais.

Nesta perspectiva fronteiriça, as contribuições de Ostrom (1990; 1998) acerca da cooperação internacional quando se trata dos recursos comuns naturais apresentam-se relevantes. A autora expõe um modelo a ser aplicado diretamente aos problemas com o controle e o gerenciamento dos recursos naturais de propriedade comum, ou como a autora os denomina *CPR-Common Pool Resources*. Consiste em uma ideia que se relaciona ao estabelecimento de uma nova visão para os problemas de ação coletiva e de interdependência. Ela parte do pressuposto de realizar uma reanálise do ambiente institucional em três dimensões: mudanças nas regras do jogo, descentralização da gestão e o foco nos desafios locais.

Keohane e Ostrom (1995, apud SOUZA et. al., 2014, p.153) enfatizam um outro ponto que merece destaque, ao referir-se que essas modificações no ambiente institucional local, poderia ser aplicável quando os recursos comuns são compartilhados internacionalmente:

[...] tanto no nível doméstico quanto no internacional, indivíduos ou organizações envolvidos na governança de bens coletivos ou públicos podem fazer acordos de compromisso e são capazes de criar novas restrições institucionais que alterem a estrutura básica de seus incentivos. Desse modo, pode-se admitir que regras voltadas para a solução de problemas de compartilhamento de CPRs locais podem ser adequadas como solução de problemas de cooperação entre usuários de CPRs internacionais ou transfronteiriços.

Contudo, esse não é um processo tão simples e prático de ser aplicado. Brandão (2005) afirma que o reconhecimento das dificuldades e as particularidades no âmbito local pode não ser uma estratégia efetiva. O autor, questiona um certo “localismo exagerado” nas propostas (tanto as governamentais como as acadêmicas) voltadas à valorização do território sob um único foco e afirma que isso as tornam dotadas de distorções. Para ele, ao analisar a realidade de um território e suas dinâmicas é fundamental construir estratégias *multiescalares*, ou seja, observá-lo como uma construção social com conflitos coletivos, dinamicidade, multidimensões e



historicidades que estão abertas, onde “as complexidades de análise são enormes: um problema pode se manifestar em uma escala, mas ter sua determinação em outra. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder etc.” (BRANDÃO, 2005, p. 60).

Portanto, compreende-se que o planejamento sob uma perspectiva territorial e local pode ser parcialmente profícuo, no sentido de permitir a inclusão dos atores sociais e a descentralização na gestão pública para que assim, as especificidades de um problema local sejam identificadas. Todavia é preciso considerar que determinado “problema local” pode ter sua resolução dependente do planejamento e aplicação de medidas e de instrumentos públicos e políticos que advenha de uma outra escala de gestão e poder (municipal, estadual, nacional e internacional).

É com base nesse pressuposto que a problemática até aqui levantada - inerente aos impasses no gerenciamento e no planejamento público para os bens comuns fronteiriços - que essa dissertação visa contribuir, pois compreende-se que a gestão territorial dos comuns nas cidades gêmeas necessita de um *planejamento regional internacional*. E este é o desafio a ser superado. É apenas ao considerar o escopo multidimensional e ao mesmo tempo particular, exigido na gestão pública dos bens comuns na fronteira, que acontecerá uma flexibilização nos termos e nos marcos jurídicos, legais e institucionais (no caso em análise) do Brasil e do Paraguai.

### 3. GESTÃO DOS COMUNS TRANSFRONTEIRIÇOS NO BRASIL

Este capítulo destina-se a descrever o cenário das políticas públicas direcionadas ao gerenciamento dos bens comuns transfronteiriços no Brasil, especificamente, os recursos hídricos<sup>33</sup> e a gestão do descarte dos resíduos sólidos em suas áreas fronteiriças.

Cumpra ressaltar as heterogeneidades regionais e a grande extensão territorial que forma a faixa de fronteira do Brasil. Mais especificamente, a faixa de fronteira é formada por 11 estados brasileiros vizinhos de 10 países sul-americanos, sendo eles: Acre (Bolívia e Peru); Amapá (Suriname e Guiana Francesa); Amazonas (Peru, Colômbia e Venezuela); Mato Grosso (Bolívia); Mato Grosso do Sul (Bolívia e Paraguai); Pará (Guiana e Suriname); Paraná (Argentina e Paraguai); Rio Grande do Sul (Uruguai e Argentina); Rondônia (Bolívia); Roraima (Venezuela e Guiana); e, Santa Catarina (Argentina).

Como apresentado nos capítulos anteriores, a gestão de políticas públicas nesses estados defrontam-se com particularidades e dinâmicas territoriais complexas. Nesse sentido, é preciso destacar que cada fronteira é uma fronteira, o que implica que embora possa haver semelhanças entre elas, as disparidades econômicas, culturais, sociais, institucionais e geográficas fazem com que cada uma delas se constitua em uma estrutura única. Nesse caso, é possível identificar diferentes formas de gestão dos bens comuns transfronteiriços que são nesses espaços compartilhados simultaneamente.

Portanto, o objetivo deste capítulo é compreender, sob uma perspectiva ampliada, como o Brasil se posiciona politicamente em relação ao uso, o controle e a regulação dos seus recursos hídricos transfronteiriços e a gestão do descarte de resíduos sólidos em áreas fronteiriças.

#### 3.1. O cenário do gerenciamento dos Recursos Hídricos Brasileiros

---

<sup>33</sup> Primeiramente é preciso esclarecer alguns conceitos importantes sobre a temática dos recursos hídricos. Uma *bacia hidrográfica* é definida como uma área de captação natural da água de precipitação que converge para um único ponto de saída, essas águas escoam formando os riachos e os rios, ou infiltram no solo para a formação de nascentes e do lençol freático (SILVEIRA, 2001). As *sub-bacias* são áreas de drenagem de tributários do curso d'água principal, que possuem áreas maiores que 100 km<sup>2</sup> e menores que 700 km<sup>2</sup>. Elas são compostas por várias *microbacias*, estas possuem uma área inferior a 100km<sup>2</sup> com drenagem direta ao curso principal de uma sub-bacia (FAUSTINO, 1996 *apud* TEODORO et. al., 2007). Quanto à *bacia hidrográfica transfronteiriça* consiste em uma "área geográfica que se estende pelo território de dois ou mais estados, delimitado pela linha divisória do sistema de águas superficiais e subterrâneas fluindo em um término comum" (BROCH, 2008, p. 61). E um *aquífero* pode ser entendido como "uma formação geológica (ou um conjunto de formações) que contém água e permite que a mesma se movimente em condições naturais e em quantidades significativas" (CAICEDO, 2001).

O Brasil pode ser considerado um país privilegiado por possuir a maior disponibilidade de água doce do mundo, pois são aproximadamente 12% do total de todo o planeta (ABC, 2014). Dado a sua dimensão continental, há uma significativa variabilidade climática anual e sazonal nas suas cinco regiões administrativas (Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste). Esse fato é a maior condicionante da disponibilidade hídrica nestas regiões o que também acaba interferindo na sustentabilidade das atividades socioeconômicas de cada região (TUCCI; HESPANHOL; CORDEIRO NETTO, 2001).

O gerenciamento dos recursos hídricos no país é dividido em 12 grandes regiões hidrográficas apresentadas na **figura 6**, que foram definidas pelo Conselho Nacional de Recursos hídricos (CNRH) por meio da Resolução nº 32 no ano de 2003, visando apoiar o planejamento hídrico em escala nacional (ANA, 2017).

**Figura 6: As grandes regiões hidrográficas do Brasil**



Fonte: ANA (2017, p. 7)

Entre as diversas bacias, grupo de bacias ou microbacias que compõem o espaço territorial destas regiões, três grandes bacias hidrográficas são de maior relevância, principalmente sob o aspecto de “disponibilidade de recursos hídricos, reserva estratégica de águas e economia regional e nacional: a **Bacia Amazônica**; a bacia **do Rio da Prata**; e a bacia **do Rio São Francisco**” (ABC, 2014, p. 5). Das três, as duas primeiras somadas às outras bacias

menores (a do Oiapoque e a do Lagoa Mirim) extrapolam o território nacional e estendem-se aos territórios de 10 países vizinhos (**Figura 7**).

Entre as diversas bacias, grupo de bacias ou microbacias que compõem o espaço territorial destas regiões, três grandes bacias hidrográficas são de maior relevância, principalmente sob o aspecto de “disponibilidade de recursos hídricos, reserva estratégica de águas e economia regional e nacional: a **Bacia Amazônica**; a bacia do **Rio da Prata**; e a bacia do **Rio São Francisco**” (ABC, 2014, p. 5). Das três, as duas primeiras somadas às outras bacias menores (a do Oiapoque e a do Lagoa Mirim) extrapolam o território nacional e estendem-se aos territórios de 10 países vizinhos (**Figura 7**).

**Figura 7: Bacias hidrográficas transfronteiriças do Brasil**



Fonte: (BRASIL, 2013, p. 10)

Nessas bacias hidrográficas transfronteiriças, o país acaba reunindo um total de 83 rios fronteiriços ou transfronteiriços (**Tabela 1**).

**Tabela 1: Relação de rios fronteiriços ou transfronteiriços do Brasil com os países vizinhos**

Países vizinhos	Nº(*) de rios fronteiriços ou transfronteiriços	Países vizinhos	Nº(*) de rios fronteiriços ou transfronteiriços
Guiana Francesa	2	Bolívia-Paraguai	1
Guiana	3	Paraguai	3
Venezuela-Colômbia	1	Argentina-Paraguai	1
Colômbia	22	Argentina	4
Colômbia-Peru	1	Argentina-Uruguai	1
Peru	19	Uruguai	8

Bolívia	17		
---------	----	--	--

\*Esse levantamento foi feito com mapeamento na escala de 1:1.000.000, mas caso a escala utilizada fosse menor, é muito provável que vários outros corpos d'água em região de fronteira fossem identificados, especialmente na região amazônica.

Fonte: Adaptado de BRASIL (2013)

São relevantes também as águas subterrâneas transfronteiriças do Brasil, o que reforça a distribuição hídrica heterogênea em todo o país, desde regiões que contam com uma grande disponibilidade (como o Aquífero Guarani ao Sul), até outras com baixa disponibilidade (como os aquíferos das rochas cristalinas ao Nordeste) (ABC, 2014). A **tabela 2** apresenta informações específicas sobre os aquíferos transfronteiriços no Brasil:

**Tabela 2 – Aquíferos transfronteiriços no Brasil**

NOME	PAÍSES COMPREENDIDOS	EXTENSÃO (km <sup>2</sup> aprox.)	% no Brasil (aprox.)
1) Amazonas*	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela	3.950.000	-
2) Aquidauana	Brasil, Paraguai	27.000	54,00
3) Boa Vista-Serra do Tucano	Brasil, Guiana	24.000	60,00
4) Caiuá-Bauru	Brasil, Paraguai	300.000	-
5) Costeiro	Brasil, França (Gui. Francesa)	27.000	66,60
6) Guarani	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai	1.087.879	61,65
7) Litorâneo-Chuí	Brasil, Uruguai	41.000	80,00
8) Pantanal	Bolívia, Brasil, Paraguai	130.000	80,00
9) Permo-Carbonífero	Brasil, Uruguai	41.000	51,00
10) Roraima	Brasil, Guiana e Venezuela	70.000	-
11) Serra Geral	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai	540.000	-

(\*) Antigo Sistema Solimões-Içá, incluindo a formação Alter do Chão.

Fonte: (BRASIL, 2013, p. 25)

Apesar dessa abundância, é preciso ressaltar que há um tipo de *cegueira hídrica*<sup>34</sup> que precisa ser urgentemente enfrentada pelo Brasil, pois apesar de abundantes, os recursos hídricos brasileiros estão distribuídos de forma desigual no território, espacial e temporalmente, sendo preciso muito cuidado a fim de evitar problemas na qualidade da água bem como no surgimento de áreas de conflitos (ANA, 2017). Somado a isso cabe ressaltar que, como visto, boa parte desses recursos são compartilhados internacionalmente. Assim, o gerenciamento, o controle e o uso da água no país precisam ponderar um certo grau de vulnerabilidade e interdependência hídrica.

No âmbito nacional, o gerenciamento hídrico iniciou-se em 1934, com o Decreto Lei nº 22.643 denominado “Código das Águas”, nele constava que as águas do país poderiam ser

<sup>34</sup> Expressão utilizada como uma forma literária para expressar o fato de que a crise dos recursos hídricos está sendo ignorada, provavelmente pela percepção ilusória de abundância (FOLEGATTI et. at., 2010, p. 21)

públicas ou privadas. Mas foi a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 que as águas passaram a ser de domínio público, ou seja, todos têm direito ao seu uso. Nesse momento, estabeleceram-se dois domínios: da União (em relação aos corpos de água que atravessam mais de um estado e/ou país); e dos Estados (em relação às águas subterrâneas) (MMA/SRHU, 2007). Em outras palavras, com a CF de 1988, a gestão das águas transfronteiriças tornou-se de competência exclusiva da União (art. 20, inciso III da CF/88) e os estados ficaram como os responsáveis especificamente pelo domínio das águas subterrâneas ou superficiais, fluentes, emergentes e em depósito (art. 26, inciso I) (BRASIL, 2008).

Entretanto, ao considerar que a disposição das águas subterrâneas (aquíferos) do Brasil extrapola os limites das bacias hidrográficas os limites administrativos dos estados nacionais e até mesmo de países vizinhos (como é o caso do maior deles: o Aquífero Guarani), a União também precisa atuar como intermediadora na gestão das águas subterrâneas. Além disso, cada estado tem autonomia para estabelecer as leis estaduais, formas próprias de regulamentações e instrumentos diferenciados de gestão, de outorga dos direitos de uso e de cobrança pelo uso da água, bem como distintas normas para a proteção e gestão das águas subterrâneas. Nesse sentido, todo o gerenciamento do setor hídrico brasileiro precisa atuar em conjunto e funcionar de forma articulada (MMA/SRHU, 2007).

É apropriado esclarecer ainda que apesar dos municípios brasileiros não possuem atribuições específicas, eles desempenham uma função fundamental na gestão de recursos hídricos locais (tanto os subterrâneos como os superficiais), especialmente através de alguns instrumentos de gestão, como o licenciamento ambiental e o zoneamento de uso e ocupação do solo, bem como os Planos Diretores Municipais<sup>35</sup>. Portanto, por eles atuarem diretamente na regulação no uso do solo, na drenagem urbana, no ordenamento territorial e na concessão dos serviços de saneamento, os municípios também coparticipam da gestão hídrica, ou seja, ao serem os responsáveis pela política de uso e ocupação do solo, eles acabam tendo relação direta com a proteção das águas nos territórios que compreendem (BROCH, 2008; BRASIL, 2002).

Desse modo, o art. 23 da CF/88 esclarece que é de responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: “(inciso VI) proteger o meio ambiente e

---

<sup>35</sup> Com a Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (art. 41, especificamente), conhecida como o Estatuto da Cidade, tornou-se obrigatório o estabelecimento e a execução de um Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, este seria uma ferramenta de gestão e planejamento territorial do município, tanto da área urbana como rural, a fim de implantação de uma política de desenvolvimento (BRASIL, 2002).

combater a poluição em qualquer uma de suas formas”; e, “(inciso XI) registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (BRASIL, 2008).

Estruturalmente, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) atua como órgão superior do executivo nacional nos assuntos relacionados aos recursos hídricos por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU)<sup>36</sup>, especificamente via Departamento de Recursos Hídricos (DRH).

A SRHU possui funções fundamentais e que determinam toda a organização do setor hídrico do país, entre tais, a primeira refere-se à responsabilidade na formulação do Plano Nacional de Recursos Hídricos<sup>37</sup> (PNRH) e a segunda consiste em subsidiar o Orçamento para a União (MMA, 2018a). Toda essa articulação entre a União, os estados, o distrito federal e os municípios ocorre por meio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), que funciona conforme esquematizado na **Figura 8**.

**Figura 8 – SINGREH e suas instâncias de atuação**



Fonte: ANA (2018)

<sup>36</sup> O MMA passou por uma reestruturação regimental que foi recentemente aprovada através do Decreto nº 8.975 no dia 24 de janeiro de 2017, onde a SRHU, passou a ser chamada de Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, porém, na maioria dos documentos oficiais, planos e programas disponibilizados nos sites, ainda consta a mesma sigla, por isso a sigla utilizada aqui permanecerá SRHU. Ver mais informações sobre essa reorganização em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/estrutura-e-competencias>> Acesso em 15/05/18.

<sup>37</sup> O PNRH foi aprovado pela Resolução do Conselho Nacional de Recursos Hídricos Nº 58 de 30 de janeiro de 2006, foi dividido e disponibilizado em quatro volumes: i) Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil; ii) Águas para o futuro: cenários para 2020; iii) Diretrizes; e iv) Programas nacionais e metas. Para acessá-lo na íntegra, <<http://www.participa.br/recursos-hidricos/pnrh/o-plano-nacional-de-recursos-hidricos>>. Acesso em 15/05/2018.

Em síntese, o principal papel a ser desempenhado pelo SINGREH é a gestão dos usos da água de forma democrática e participativa, com base nos seguintes objetivos: i) coordenar a gestão integrada das águas; ii) arbitrar administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos; iii) planejar, regular e controlar o uso, bem como a recuperação dos corpos d'água; iv) promover a cobrança pelo uso da água (ANA, 2018). E dentre as diversas funções de cada órgão do SINGREH, cabe aqui descrever para melhor entendimento, a principal de cada um deles (MMA, 2018):

- Os Conselhos nacionais e estaduais (CNRH/CERH): subsidiar a formulação da Política de Recursos Hídricos e dirimir conflitos;
- Agência Nacional de Águas (ANA): implementar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio da União;
- Entidades Estaduais: outorgar e fiscalizar o uso de recursos hídricos de domínio do Estado;
- Comitês de Bacia: decidir sobre o Plano de Recursos Hídricos (quando, quanto e para quê cobrar pelo uso de recursos hídricos);
- Agência de Bacia: escritório técnico do comitê de Bacia.

Especificamente, cabe destacar que o **Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH** – é o órgão deliberativo e normativo de nível mais elevado, no que tange aos aspectos administrativos, decisório e debates de maior relevância sobre as águas no país (BROCH, 2008)

E em relação ao gerenciamento dos recursos hídricos fronteiriços ou transfronteiriços se torna apropriado, primeiramente, apresentar a definição do marco regulatório e o escopo jurídico-legal do Brasil e dos seus estados fronteiriços. No **quadro 2**, a seguir, apresentam-se, de forma sintetizada, essas informações.

**Quadro 2 – Marco jurídico-legal, nacional e estadual, sobre os recursos hídricos transfronteiriços**

<b>NO ÂMBITO NACIONAL</b>
- <b>Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997:</b> Conhecida como a <b>Lei das águas</b> , instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGRH).
- <b>Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000:</b> Dispôs sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do SINGRH.
- <b>Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH):</b> é um dos instrumentos que orienta a gestão das águas no Brasil. Tem como objetivo principal estabelecer um pacto nacional para a definição de diretrizes e políticas públicas voltadas para a melhoria da oferta de água, em quantidade e qualidade, gerenciando as demandas e considerando ser a água um elemento estruturante para a implementação das políticas setoriais, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Embora tenha sido aprovado em 2006, ele é adequado periodicamente às realidades das Regiões Hidrográficas, por revisões que aperfeiçoam e aprofundam temas a partir de análises técnicas e de consultas públicas.
- Resoluções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) que tratam de temas fronteiriços:



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nº 10, de 21 de julho de 2000; institui a Câmara Técnica Permanente de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços – a CTGRHT.</li> <li>• Nº 15, de 11 de janeiro de 2001; estabelece diretrizes gerais para a gestão de águas subterrâneas.</li> <li>• Nº 32, de 15 de outubro de 2003; institui a Divisão Hidrográfica Nacional.</li> <li>• Nº 58, de 2 de junho de 2006; aprova o Plano Nacional de Recursos Hídricos.</li> <li>• Nº 80, de 10 de dezembro de 2007; aprova o Detalhamento Operativo de Programas do Plano Nacional de Recursos Hídricos.</li> </ul>
<p>- Moções do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) que tratam de temas fronteiriços:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nº 9, 14 de março de 2002; solicita solução dos problemas causados pela poluição, decorrente da falta de saneamento, da bacia do rio Quaraí, fronteira do estado do Rio Grande do Sul com o Uruguai.</li> <li>• Nº 14, de 11 dezembro de 2002; solicita ações referentes aos problemas existentes na bacia do rio Apa.</li> <li>• Nº 29, de 29 outubro de 2004; recomenda a implantação de Projeto Piloto de Gestão Integrada e Sustentável de Recursos Hídricos e Ambiental nas Bacias Transfronteiriças da Lagoa Mirim e do Rio Quaraí.</li> <li>• Nº 48; de 25 de maio de 2009; recomenda a formação de uma estrutura nacional para, de forma continuada e articulada, em especial com os Estados abrangidos pelo Aquífero Guarani, coordenar e acompanhar o processo de cooperação nacional e regional e as ações e atividades geradas pelo Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani — PSAG.</li> </ul>
<b>NO ÂMBITO ESTADUAL – Definição das Políticas Estaduais de Recursos Hídricos</b>
<b>Acre:</b> Lei nº 1500, de 15 de julho de 2003.
<b>Amazonas:</b> Lei nº 2.712, de 28 de dezembro de 2001.
<b>Amapá:</b> Lei nº 686, 07 de julho de 2002.
<b>Mato Grosso:</b> Lei nº 6.945 de 05 de novembro de 1997.
<b>Mato Grosso do Sul:</b> Lei nº 2.406, 29 de janeiro de 2002, e a Lei Nº 3.183, de 21 de fevereiro de 2006.
<b>Pará:</b> Lei nº 6.381, 25 de julho de 2001.
<b>Paraná:</b> Lei nº 12.726, 26 de dezembro de 1999.
<b>Rio Grande do Sul:</b> Lei nº 10.350, 30 de dezembro de 1994 e Lei nº 8.850, de 8 de maio de 1989.
<b>Rondônia:</b> Lei Complementar nº 255, de 25 de janeiro de 2002.
<b>Roraima:</b> Lei nº 547, de 23 de junho de 2006.
<b>Santa Catarina:</b> Lei nº 9.022 de 06 de maio de 1993 e Lei nº 9.748, de 30 de novembro de 1994.

Fonte: Adaptado de (BRASIL, 2013)

Um ponto importante a ser destacado na gestão dos recursos hídricos transfronteiriços é a criação da **Câmara Técnica de Gestão de Recursos Hídricos Transfronteiriços (CTGRHT)** em 2000, integrada por membros<sup>38</sup> devidamente eleitos pelo CNRH e com as seguintes competências elencadas: i) propor mecanismos de intercâmbio técnicos, legais e institucionais entre países vizinhos, nas questões relacionadas com gestão de recursos hídricos; ii) analisar e propor ações conjuntas visando minimizar ou solucionar os eventuais conflitos; iii) propor diretrizes para gestão de recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços; iv) discutir os problemas visando desenvolver ações e implementar soluções comuns, buscando otimização e alocação de recursos humanos e financeiros; v) propor ações mitigadoras e compensatórias;

<sup>38</sup> A CTGRHT “é composta por 17 membros, sendo seis órgãos do governo federal, quatro de usuários, um representante de conselhos estaduais (RS/SC), um de comitês de bacias hidrográficas, um de consórcios e associações intermunicipais, um de organizações técnicas, um de organizações de ensino e pesquisa e dois de organizações não-governamentais” (BRASIL, 2013, p.37). Ver informações atualizadas sobre os membros em: <[http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=71&Itemid=9](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=9)> Acesso em 20/05/18.

e vi) as competências constantes do Regimento Interno do CNRH e outras que vierem a ser delegadas pelo seu Plenário (CNRH, 2000).

Cabe também destacar que a Lei 9.433/97 instituiu a criação dos **Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH)** (art. 37 a 40) que são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a partir de uma jurisdição específica e desempenham um papel fundamental na descentralização da gestão hídrica do país, ao propiciar a participação dos usuários e das comunidades específicas e delimitadas à área de determinada bacia hidrográfica. Esses Comitês contam com o apoio técnico de suas respectivas **Agências de Água** e constituídos por representantes da União; dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; dos Municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; dos usuários das águas de sua área de atuação; e das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Enfatiza-se que o número de representantes de cada setor bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos em seus regimentos internos. Porém, no caso dos Comitês de bacias de rios fronteiriços e transfronteiriços que possuem a gestão compartilhada com outro país, a União deve incluir um representante do Ministério das Relações Exteriores–MRE (BRASIL, 1997).

No entanto, é preciso considerar que, ao se estabelecer uma gestão organizada e direcionada por bacias hidrográficas no país, apresentam-se, ao mesmo tempo, dois efeitos. Um deles é a de uma estratégia eficiente para regular o uso e o controle dos recursos hídricos do país, e o outro, relaciona-se ao fato dessa forma de gestão constituir-se em um grande desafio àquelas bacias que são compartilhadas internacionalmente, pois

[...] há o temor de que a unidade territorial a ser gerenciada represente, na prática, a possibilidade de comprometimento da soberania e do interesse nacional sobre parte do território em que a área de drenagem do corpo hídrico compartilhado esteja. Assim, contemplar este fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos [...] consiste um desafio a ser percorrido. A medida, certamente, **requerirá a construção de um arcabouço jurídico e institucional bi, tri ou multilateral**, por meio de tratados e acordos, que ao mesmo tempo assegurem **a soberania do território, a busca do interesse nacional e viabilizem o planejamento compartilhado**, nos marcos da sustentabilidade ambiental e da fraternidade entre os povos da América do Sul. [...] A materialização desses fundamentos na gestão compartilhada de recursos hídricos também consistirá em situações novas para todo o sistema, pois, além dos conflitos de uso local normalmente presentes, o **gerenciamento de águas transfronteiriças envolverá, também, as questões de âmbito político e administrativo ligadas à política internacional, ao relacionamento bilateral entre os dois países e às políticas públicas específicas para áreas de fronteira**. Na prática, exigirá efetiva **integração e cooperação**, de forma harmônica, **entre diferentes níveis e órgãos** de gestão, monitoramento e informações dos países envolvidos, incluindo, onde houver, a participação dos comitês de bacia hidrográfica e das comissões bilaterais mistas (BRASIL, 2013, p. 35-36, grifo nosso).

Sob tal perspectiva, acredita-se que o estabelecimento de relações internacionais diplomáticas entre o Brasil e seus vizinhos apresenta-se crucial para que a gestão dos recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços ocorra de forma descentralizada, integrada e cooperada nas áreas de fronteiras. Quando estas são fomentadas, pode-se minimizar o surgimento de problemas hídricos ao interligar os interesses nacionais, do Brasil e dos seus vizinhos.

Sant'Anna (2012) afirma que o uso compartilhado dos recursos hídricos por mais de uma unidade política (desde cidades, mas principalmente países) pode ser uma fonte de conflitos e violência. Assim, para tratar dessa temática no contexto das relações internacionais, tem se utilizado o termo *hidropolítica*, que seria a capacidade de instituições geopolíticas gerenciarem de forma sustentável, sem tensões ou conflitos, o uso compartilhado dos recursos hídricos (PRISCOLI; WOLF, 2009 apud SANT'ANNA, 2012).

Souza e Versieux (2015) em uma análise ampla voltada às relações internacionais de cooperação que vêm sendo estabelecidas pelo Brasil, especificamente por meio da Agência Nacional das Águas (ANA) com os vizinhos sul-americanos, identificaram que o país possui uma postura proativa e cooperativa. Os autores sugerem que o Brasil ocupa um papel importante na disseminação de conhecimento e técnicas para a gestão dos recursos hídricos e até mesmo estratégico, visando ainda diminuir o surgimento de externalidades negativas, pois é preciso salientar que em algumas situações, como no caso da bacia da Amazônia, o país ocupa uma posição de *jusante*<sup>39</sup> na bacia hidrográfica. Segundo os autores,

[...] a política externa brasileira não apenas expressa clareza quanto à condição de interdependência entre os atores dos assuntos ambientais, como também quanto à necessidade da resolução das questões ambientais para a promoção de melhores condições sociais e econômicas no sistema internacional. O Brasil, portanto, assume um papel de protagonista na cooperação ambiental internacional, responsabilizando-se por custos para o provimento de respostas às questões ambientais nos seus diversos subsetores [...] (SOUZA; VERSIEUX, 2015, p. 126).

No âmbito das relações internacionais, o Brasil mantém inúmeros acordos e tratados para a cooperação internacional com os países vizinhos. Apesar de esses acordos terem surgidos, inicialmente, direcionados às questões da navegação, às obras hidráulicas, à integração econômica e ao desenvolvimento, atualmente eles têm sido aplicados também para a gestão harmônica, a proteção ambiental e a sustentabilidade hídrica (BROCH, 2008;

---

<sup>39</sup> Posição de jusante na bacia é um termo que indica a vulnerabilidade de um país em relação a outro que ocupa a posição de montante devido a localização da nascente das águas estar dentro de seu território, ou seja, o país a jusante apresenta-se mais interdependente da gestão hídrica do país a montante (BROCH, 2008).

UNESCO/OEA, 2008; BRASIL, 2013). Destacam-se os seguintes acordos, tratados e convênios internacionais firmados pelo Brasil:

**Quadro 3 – Síntese de acordos, tratados e convênios internacionais no Brasil.**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Convênio de Cooperação para um estudo relativo ao uso de Energia Hidroelétrica dos rios Acaray e Monday (20/01/1956)</b> entre Brasil e Paraguai.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tratado da Bacia do Plata de 1969 (23/04/69) Argentina - Bolívia - Brasil - Paraguai - Uruguai</b> que tem como finalidade permitir o desenvolvimento harmônico e equilibrado e o aproveitamento dos recursos naturais da região e assegurar sua preservação mediante a utilização racional desses recursos;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tratado sobre Soberania Compartilhada entre Brasil e Paraguai a partir do Salto Grande de Sete Quedas ou de Guaíra até Foz de Iguaçu (26/04/73)</b> sobre o aproveitamento hidroelétrico dos recursos hídricos do Rio Paraná, pertencentes ao domínio dos dois países, desde Salto Grande de Sete Quedas ou Salto de Guaíra até a Foz do rio Iguaçu;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tratado de Cooperação para o aproveitamento dos recursos naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim e o Protocolo para o aproveitamento dos Recursos Hídricos da seção limítrofe do Rio Yaguarón (17/2/78)</b>, anexo ao Decreto 81.351, entre Brasil e Uruguai;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tratado de Cooperação Amazônica de 1978 (30/07/78) entre Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela</b>, promulgado no Brasil pelo Decreto Nº 85.050 de 18/8/1990; promove o desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos, com preservação do meio ambiente, conservação do uso racional dos recursos naturais, da pesquisa científica e o intercâmbio de informações entre os países.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tratado Brasil-Argentina para o Aproveitamento dos Recursos Hídricos Compartilhados nas seções limítrofes do Rio Uruguai e seu afluente o Rio Pepirí-Guazú (17/5/80)</b>, incluindo hidroelétricos, melhoria nas condições de navegabilidade do Rio Uruguai nesses trechos, atenuação dos efeitos de cheias extraordinárias e a utilização racional das águas para usos consuntivos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acordo de Cooperação entre Brasil e Uruguai para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia do Rio Quaraí (11/3/91)</b>, estabelece que esses países se comprometem a alcançar e expandir uma cooperação com o objetivo de promover o desenvolvimento do Rio Quaraí. Entre outros objetivos indica a melhoria das condições socioeconômicas dos habitantes da bacia, o uso equitativo e seguro da água para fins domésticos, urbanos, agrícolas e industriais; a regulação dos cursos de águas e controle de inundações, solucionar problemas devido ao uso inadequado da água, produção, distribuição e uso da hidroeletricidade e outras formas de geração de energia; o incentivo à navegação ou outros meios de transportes e comunicação; o desenvolvimento de projetos específicos de interesses mútuos; gestão, uso adequado, recuperação e conservação de recursos hídricos tomando em consideração suas características, entre outros;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tratado de Chuí, firmado em 11/3/1991, entre Brasil e Uruguai</b>. Estabelece um acordo de cooperação na área dos recursos hídricos, como complemento a um acordo prévio de cooperação técnica e científica básica;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acordo Marco sobre Meio Ambiente do MERCOSUL (22/06/01) Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai</b>, promulgado no Brasil pelo Decreto nº5.208 de 17/12/2004, promovendo a cooperação para a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais para melhorar o nível de vida e o desenvolvimento sustentável;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Acordo de Cooperação para o desenvolvimento sustentável e a gestão integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa, entre Brasil e Paraguai (11/9/2006)</b>, objetivando promover o desenvolvimento sustentável e a gestão integrada dos recursos hídricos fronteiriços.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (SAG)</b>, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi assinado por meio do Acordo sobre o Aquífero Guarani no dia 2 de agosto de 2010, durante reunião do Conselho Mercado Comum do Mercosul com o objetivo principal de ampliar as ações conjuntas para a conservação e aproveitamento sustentável dos recursos hídricos desse reservatório<sup>40</sup>.</li> </ul>

<sup>40</sup> O Uruguai foi o primeiro país a ratificar o Acordo, com a edição da Lei 18.913, de 22 de junho de 2012. Em seguida foi a vez da Argentina, por meio do Decreto 2218/2012 e da Lei 26.780, sancionada em 31 de outubro de 2012 (BRASIL, 2013). No Brasil, o instrumento foi aprovado pelo Congresso Nacional no dia 02 de maio de 2017. Ver em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/02/senado-aprova-acordo-sobre-o->

- **Outros acordos bilaterais:**
  - **Brasil e Uruguai: Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio (12/6/75), Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica (12/6/75), Acordo de Pesca e Preservação de Recursos Vivos de 1969, Acordo referente ao transporte fluvial e lacustre (Rivera, 12/06/1975).**
  - **Brasil e Argentina: Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.** Concluído em Buenos Aires no dia 17 de maio de 1980 (que entrou em vigor dia 18/08/82).
  - **Brasil e Colômbia: Acordo para a Conservação da Flora e da Fauna dos territórios Amazônicos,** promulgado pelo Brasil em 12/7/06.
- **Organizações Binacionais e outros:**
  - **Comissão Mista Brasileira – Uruguia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (SB/CLM)** que foi estabelecida por meio de intercâmbio de correspondências, constituindo um acordo, firmado em 26/04/63 entre Brasil e Uruguai visando a realização de projetos conjuntos de desenvolvimento econômico e social, bem como de promover o integral aproveitamento dos recursos das áreas limítrofes de acordo com critérios equitativos, o que foi regulamentado pelo Decreto nº 4.258, 4 de junho de 2002;
  - **Comissão Mista Brasileiro-Paraguaia para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio Apa,** criada através do acordo entre Brasil e Paraguai no dia 11 de setembro de 2006 sobre o Rio Apa, com a competência de identificar iniciativas e projetos de interesses bilaterais, seja na identificação de áreas de interesse comum e/ou na realização de estudos, programas e obras para, por exemplo, utilizar a água de forma racional e a preservar o ecossistema aquático.
  - Em relação à Bacia da Prata, foi instituído pelo Tratado correspondente o **Comité Intergovernamental da Bacia do Prata (CIC PLATA) em 1969.** As funções do CIC, em linhas gerais (determinadas no art. III do Tratado) especifica-o como órgão permanente da Bacia e o responsável por promover, coordenar e permanecer no caminho de ações multinacionais que tenham como objetivo o desenvolvimento da Bacia do Prata, a assistência técnica e financeira que organize com o apoio dos organismos internacionais e que estime conveniente, executando as decisões que adotem os ministros das Relações Exteriores.

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Documental.

Ao realizar o levantamento das ações firmadas entre o Brasil e seus vizinhos acerca da gestão compartilhada dos recursos hídricos, observa-se que a temática já vem sendo tratada pelo país no decorrer dos anos, com diversas finalidades e para contextos específicos, o que torna possível afirmar que tais ações diplomáticas podem ter evitado o surgimento de conflitos violentos<sup>41</sup> entre os países até então.

É possível classificar os tratados vigentes no país em três grandes grupos: i) tratados com princípios e regras norteadores para posterior conclusão de novos acordos ou uso das águas (Tratado da Bacia do Prata, Tratado de Cooperação Amazônica); ii) tratados focados em um único tipo de uso das águas (Itaipu, Uruguai); e, iii) tratados focados na gestão local de pequenas sub-bacias hidrográficas (Lagoa Mirim, Quaraí e Apa) (BRASIL, 2013).

---

[sistema-aquifero-guarani](#)> Acesso em 22/05/2018. E, no Paraguai, foi aprovado recentemente, no dia 10 de abril de 2018 por meio da Lei 6.037/18. Ver notícia em: <<http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/acuerdo-sobre-el-acuifero-guarani-ya-cuenta-con-la-ratificacion-del-paraguay>> Acesso em 22/05/2018.

<sup>41</sup> É importante ressaltar que houve na década de 1960 uma situação polêmica e de difícil resolução com a Argentina sobre a construção da Usina Binacional de Itaipu, pois o país reivindicava e era contra o projeto binacional entre Brasil e Paraguai, pois afirmava que, em caso de uma catástrofe, o seu território seria afetado. A Argentina baseava seus argumentos no Tratado da Bacia do Prata, firmado anos anteriores, e assim, no dia 19 de outubro de 1979, foi assinado o Acordo Tripartite, que delineou algumas regras e especificações técnicas para a construção da Itaipu garantindo uma certa segurança para a Argentina (FERRES, 2004).

Sob o escopo do direito internacional, Machado (2017) enfatiza que as águas transfronteiriças no Brasil são tratadas de forma remota em razão da ausência de conflitos e de disputa pelo interesse da água com países vizinhos. No entanto, para garantir uma gestão frutífera no futuro, o autor ressalta que é necessário dar prioridade ao tema, pois as águas transfronteiriças constituem-se em um bem público do Estado e os seus benefícios podem ser considerados uma solução econômica. Logo, é fundamental haver consistência nas políticas destinadas aos recursos hídricos nos países envolvidos além de que aconteça um efetivo controle e regulação pelo Estado. Nas palavras do autor:

Determinados aspectos são imprescindíveis no que tange a gestão de águas transfronteiriças, uma vez que se se constituem em um bem público, e caso exista controle, fiscalização e regulação dessas águas na política de recursos hídricos dos países, conseqüentemente há uma cooperação de outros países e uma gestão promissora quanto ao uso dessas águas. Sendo importante ressaltar que, de nada adiantaria visar a gestão além das fronteiras, se os países não estiverem preparados corretamente para gerenciar a água em seus territórios (MACHADO, 2017, p. 3)

Pereira (2013) concorda que a gestão das águas transfronteiriças não podem ser tratadas unilateralmente em razão de serem consideradas como um “bem comum” e como um vetor de desenvolvimento. Por isso, ela deve ser tratada com cuidado e competência.

As águas transfronteiriças devem ser abordadas com uma nova visão, necessitando que os governos dos países tenham tolerância, cautela, e que acima de tudo criem um ambiente propício de confiança entre os estados e a sociedade, com respeito e compreensão em relação às diferenças sociais, econômicas e ambientais dos diferentes países que compõem os sistemas hidrográficos. No caso da América do Sul é preponderante que o governo brasileiro crie um processo de gestão destas águas transfronteiriças, em função também da extensão das fronteiras e de compartilhar águas com a maioria dos países e por conta com uma consistente política de recursos hídricos e sistema de gerenciamento (PEREIRA, 2013, s/p).

Em outras palavras, pode-se concluir que no cenário do gerenciamento das águas transfronteiriças no contexto sul-americano, o Brasil tem realizado as mediações necessárias para evitar conflitos na arena internacional. Além disso, o país conta com uma estrutura operacional interna consolidada (ao menos na teoria) para gerenciar, controlar e monitorar o uso e a qualidade dos seus recursos hídricos, tem criado mecanismos para fomentar uma gestão descentralizada, democrática (via a CTGRHT e os CBH) e direcionadas às realidades específicas e locais.

Evidentemente, existem vários pontos a serem melhorados para que a gestão compartilhada dos recursos hídricos seja realmente efetiva. Por exemplo, conforme visto, há ruídos nos processos de compartilhamento das águas em domínio federal e estadual que foram umbilicados pela própria Constituição Federal vigente. Isso implica em uma sobreposição de

atribuições e competências das esferas de gestão quando se trata de uma mesma bacia, sendo ainda mais complexo quando se tratam de bacias dos rios fronteiriços ou transfronteiriços.

A implementação da Lei das Águas instituída no Brasil foi pensada tendo a bacia hidrográfica como unidade de gestão, porém isso requer que, na prática, haja a aplicação de princípios e instrumentos que contem com uma intensa coordenação e harmonização de ações locais, nacionais e internacionais, o que poderia ser possível com um “modelo fluido de diálogo entre comitês de bacia hidrográfica (estaduais ou federais) e Comitês de Coordenação Local e Comissões Mistas Binacionais, nos rios que dispõe de tratados ou acordos de cooperação vigentes” (BRASIL, 2013, p. 128).

### **3.2. A gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nas áreas de fronteira do Brasil**

Inicialmente, devemos diferenciar “lixo” e resíduos sólidos. Grimberg (2004) enfatiza que o lixo, ou “rejeito” é aquilo que não pode mais ser aproveitado na cadeia do reuso ou da reciclagem. Entretanto, quando restos de alimentos, embalagens descartadas e objetos inseríveis são misturados, de fato tornam-se lixos, mas quando estes são separados entre secos e úmidos, como quando a coleta é realizada por meio da coleta seletiva, passa-se a ter resíduos reaproveitáveis ou recicláveis.

Nessa mesma perspectiva, devemos diferenciar “gestão” e “gerenciamento” de resíduos sólidos. Segundo Romani e Segala (2014), o primeiro termo volta-se ao conjunto de ações direcionadas na busca de soluções para os problemas com o descarte dos resíduos sólidos nas diferentes dimensões (políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais), enquanto o segundo trata do conjunto de ações, diretas ou indiretas, para coleta, transporte, transbordo, tratamento e disposição final dos resíduos. Ou seja, apesar de um complementar o outro, eles possuem distintas implicações: um direciona-se nas resoluções de âmbito político-institucional e o outro focaliza esforços aos termos técnicos.

Em suma, tanto os processos de gerenciamento como os de gestão acerca do descarte dos resíduos sólidos urbanos (doravante denominado de RSU) tem se apresentado como um novo desafio a ser implementado nas cidades brasileiras, tendo em vista que a temática tornou-se consistente apenas no ano de 2004, quando o MMA, por meio do seu órgão deliberativo e consultivo, o **Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA** – concentrou esforços na elaboração de propostas para a criação de diretrizes gerais aplicáveis aos resíduos sólidos ao

organizar em agosto do corrente ano, um seminário que visou apresentar contribuições para instituir uma Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) no país (MMA, 2018B).

É por meio da **Câmara Técnica (CT) de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos** – uma instância encarregada de desenvolver, examinar e relatar as matérias ao plenário – que o CONAMA atua em assuntos relacionados: ao saneamento ambiental; os resíduos; aos padrões técnicos para operacionalização da responsabilidade pós-consumo; à proteção da qualidade ambiental, em especial das águas, ar e solo; define critérios técnicos para declaração de áreas críticas saturadas ou em via de saturação; e os critérios para a avaliação das normas emitidas pelo conselho (CONAMA, 2011).

Após a ocasião do referido seminário, a temática dos resíduos sólidos passou a ser mais debatida entre as diferentes esferas, níveis de gestão e até mesmo entre alguns Ministérios em vista de que estes possuem temáticas correlacionadas (por exemplo: o Ministério das Cidades e o da Saúde).

Embora tenha tramitado no Congresso Nacional desde o início da década de 1990 um projeto que tratava dos impactos dos resíduos sólidos no meio social, foi apenas no ano de 2010, com a aprovação da Lei Nº 12.305, que se instituiu uma medida formal, a **Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)**. Nessa medida foram dispostos os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, inclusive dos resíduos perigosos, como também estabeleceu-se a ideia de responsabilidade compartilhada, incluindo obrigações às empresas geradoras de resíduos (por meio da logística reversa<sup>42</sup>) e à sociedade consumidora (por meio da coleta seletiva quando estiver disponibilizada pelo município). Além disso, a PNRS ofereceu ao poder público os instrumentos econômicos aplicáveis (BRASIL, 2012).

Cordeiro Neto e Moreira (2010) avaliam que a Política Nacional de Resíduos Sólidos objetivou definir estratégias que viabilizem a agregação de valor econômico aos resíduos, que até então eram menosprezados e geridos localmente sem parâmetros nacionalmente

---

<sup>42</sup> A lei da PNRS (art. 3) define Logística Reversa como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado pelo conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada. E alguns dos objetos listados como obrigatórios seriam os resíduos como: pilhas e baterias, pneus, lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, produtos eletroeletrônicos e seus componentes, além das embalagens de agrotóxicos (BRASIL, 2010a).



estabelecidos. Os autores também consideram que ao instituí-la houve um incremento na capacidade competitiva do setor produtivo e isto propiciou a inclusão social dos trabalhadores no segmento da limpeza urbana, além disso, a PNRS delineou o papel dos Estados e Municípios na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, suprimindo assim a lacuna jurídica existente.

Com esta lei, ao ser regulamentada pelo Decreto Nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, entre outras medidas, instituiu-se o **Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos**, com a finalidade principal de apoiar a estruturação e a implementação da PNRS, ao atuar como articulador entre órgãos e entidades governamentais, de modo a possibilitar o cumprimento das determinações e metas previstas na lei. O órgão é coordenado pelo MMA, mas conta com a participação de vários outros Ministérios<sup>43</sup> em razão das implicações que a temática abrange (BRASIL, 2012).

Dentre suas atribuições, o Comitê Interministerial promove estudos e a proposição de medidas visando à desoneração tributária de produtos recicláveis e reutilizáveis e a simplificação dos procedimentos para o cumprimento de obrigações acessórias relativas, além de formular estratégia para a promoção e difusão de tecnologias limpas para a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos. E a fim de possibilitar o cumprimento das determinações, o Comitê pode criar grupos de trabalhos para temáticas específicas para subsidiar suas tomadas de decisões (MMA, 2018B).

Uma outra determinação importante estabelecida por tal decreto (especificamente no art. 71) foi a criação do **Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR**.

Atualmente, o SINIR atua em conjunto com o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINAMA) e o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA, que é um órgão coordenado pelo Ministério das Cidades). Ele é um instrumento fundamental de gestão e na implementação da PNRS, ao ser considerado como uma ferramenta facilitadora e unificadora das informações específicas sobre o panorama nacional do gerenciamento dos resíduos sólidos no país, visando monitorar, fiscalizar, avaliar a eficiência da gestão e dos resultados, impactos e acompanhamento das metas definidas e ainda, oferecer informação à sociedade sobre as atividades da Política Nacional (BRASIL, 2010B).

---

<sup>43</sup> Os Ministérios que compõem atualmente o Comitê são: Ministério das Cidades, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Minas e Energia, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Ciência e Tecnologia, da Fazenda e Casa Civil. Ver: <<http://sinir.gov.br/web/guest/comite-interministerial>> Acesso em 26/05/2018.

No supracitado decreto, especificamente em seu art. 74, enfatiza-se ainda que o MMA deverá oferecer apoio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de uma atuação em conjunto, organizando e mantendo a infraestrutura necessária para receber, analisar, classificar, sistematizar, consolidar e divulgar dados e informações qualitativas e quantitativas sobre a gestão de resíduos sólidos, determinando ainda que os entes federados devem disponibilizar anualmente ao SINIR informações sobre os resíduos sólidos de sua competência.

Nesse sentido, nota-se que o gerenciamento dos resíduos sólidos no Brasil é um processo que passa por uma estruturação recente e, considerando as heterogeneidades encontradas nos milhares de municípios brasileiros e a dimensão continental do país, admite-se que a implementação efetiva desta política nacional não vem ocorrendo de forma simples.

Segundo um diagnóstico feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2012, os aspectos econômicos municipais são determinantes na gestão dos RSU. Somado a isso, as despesas com a limpeza urbana tendem a variar de acordo com características do município (tamanho, relevo, distância até o local de disposição final) e a qualidade do serviço prestado (coleta seletiva de materiais recicláveis, coleta de resíduos volumosos, frequência da coleta e da varrição etc.) (IPEA, 2012).

No relatório divulgado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais (ABRELPE) em 2016 foi apresentado um panorama geral e o mais próximo à realidade atual do país, das macrorregiões e de cada Estado.

De forma geral, o total de RSU coletados em 2016 correspondem a cerca de 71,3 milhões de toneladas e indicam que o país conta com um índice de cobertura de coleta de aproximadamente 91%. No entanto, nem todos os RSU coletados tiveram a disposição final da forma mais adequada. Além disso, a pesquisa estima que 7 milhões de toneladas dos resíduos gerados não foram coletados, ou seja, em alguns municípios o serviço de coleta não atende toda a sua população e isto indica que estes, provavelmente, tiveram um destino impróprio (ABRELPE, 2016).

Conforme estabelecido no **Plano Nacional dos Resíduos Sólidos**, a disposição final mais adequada dos RSU deve acontecer por meio dos chamados *aterros sanitários* (BRASIL, 2012). Estes podem ser entendidos como um método que utiliza os princípios da engenharia (como a impermeabilização do solo, cercamento, ausência de catadores, sistema de drenagem de gases, águas pluviais e lixiviado) a fim de minimizar os danos ambientais e à saúde pública. O método consiste em “confinar os resíduos e rejeitos à menor área possível e reduzi-los ao

menor volume permissível, cobrindo-o com uma camada de terra na conclusão de cada jornada de trabalho, ou a intervalos menores, se necessário” (BRASIL, 2012, p. 15). Outras duas formas de disposição de resíduos são aplicadas no país, porém são consideradas inadequadas: o *aterro controlado*, onde o único cuidado realizado é o recobrimento da massa de resíduos e rejeitos com terra; e, o *lixão*, que consiste na descarga no solo sem qualquer técnica ou medida de controle (BRASIL, 2012).

Sobre isso, outra importante determinação trazida pela Lei nº 12.305/2010 (no art. 54) ressaltava que o gerenciamento dos resíduos sólidos no país, obedecendo aos critérios básicos de prioridade<sup>44</sup>, deveria ser cumprido no prazo de até 4 (quatro) anos após a publicação da PNRS (ou seja, até agosto de 2014).

No entanto, adverte-se que a Câmara dos Deputados, por meio da Medida Provisória (MP) nº 651/2014, aprovou a prorrogação desse prazo para que os municípios que ainda não tinham conseguido adequar sua gestão de RSU conforme a PNRS determinava<sup>45</sup> não fossem penalizados. Salienta-se ainda que tal medida foi reeditada e convertida no Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2015 que ainda tramita no Congresso Nacional<sup>46</sup>. Nesse sentido, os lixões permanecem sendo utilizados até hoje em todas as regiões do país.

A **figura 9** apresenta a participação das cinco regiões do país em relação ao total da cobertura dos serviços de coleta de RSU tornando possível observar que existem disparidades nos investimentos destinados ao gerenciamento dos resíduos sólido, embora seja preciso pontuar que as regiões brasileiras que se apresentam com taxas mais elevadas de resíduos

---

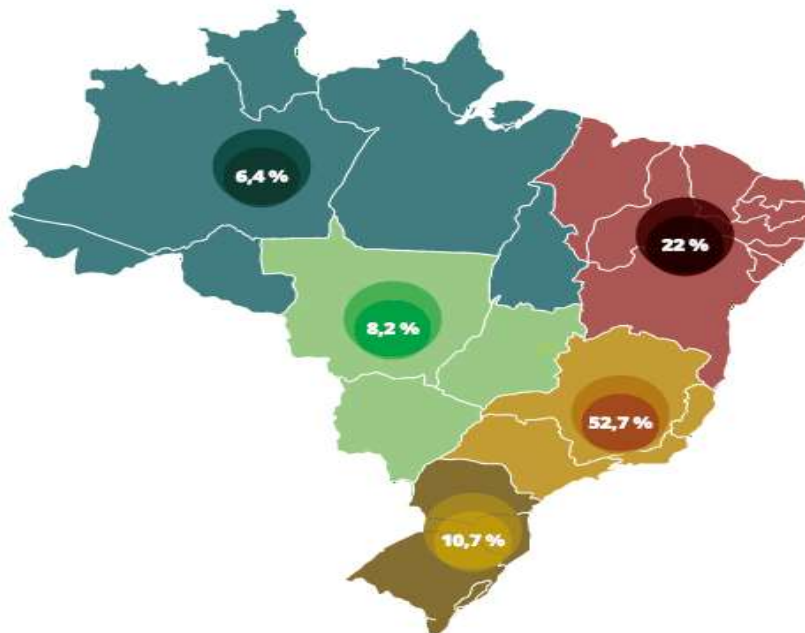
<sup>44</sup> (Art. 9) “[...] na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010a).

<sup>45</sup> Ler na íntegra a entrevista dada pelo biólogo Antônio Silvio Hendges sobre a prorrogação dos prazos estabelecidos pela PNRS, <<http://envolverde.cartacapital.com.br/mp-651-nova-historia-grega-da-politica-ambiental/>> Acesso em 30/05/2018.

<sup>46</sup> O Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2015, prevê os seguintes novos prazos e critérios: I – até 31 de julho de 2017, para capitais de Estados e de Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais; II – até 31 de julho de 2018, para Municípios com população superior a 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010, bem como para Municípios cuja mancha urbana da sede municipal esteja situada a menos de 20 (vinte) quilômetros da fronteira com outros países limítrofes; III – até 31 de julho de 2019, para Municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes no Censo 2010; IV – até 31 de julho de 2020, para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil) habitantes no Censo 2010. Para visualizar todas as etapas desse processo até o atual momento, acesse: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1555331>> Acesso em 30/05/18.

coletados (Sudeste e Nordeste), também possuem os maiores índices de densidade demográfica e urbanização do país.

**Figura 9 – Participação das regiões brasileiras no total de RSU coletados**



Fonte: (ABRELPE, 2016, p. 16)

Santos e Rovaris (2017), em suas análises direcionadas à gestão dos RSU no cenário brasileiro como um todo, o processo de evolução e os desafios atuais, identificaram que após a instituição da PNRS, houve sim um aumento nas taxas de coleta seletiva e reciclagem, principalmente, de materiais como alumínio e plástico. Além disso, houve-se investimentos bem como geração de empregos no setor, o que indica que o Brasil avançou na gestão dos seus resíduos sólidos nos últimos anos após a criação da política nacional.

O cenário levantado pelos autores pode ser melhor visualizado na **tabela 3**, que compila os dados dos últimos diagnósticos e as análises disponibilizadas pela ABRELPE.

**Tabela 3 – Quadro evolutivo do tipo de disposição final de RSU adotada no Brasil**

DISPOSIÇÃO FINAL	BRASIL – ANOS ANTERIORES				
	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Aterro Sanitário</b>	2.194	2.213	2.226	2.236	2.244
<b>Aterro Controlado</b>	1.764	1.773	1.775	1.775	1.774
<b>Lixão</b>	1.604	1.579	1.569	1.559	1.552
<b>BRASIL</b>	<b>5.565</b>	<b>5.565</b>	<b>5.570</b>	<b>5.570</b>	<b>5.570</b>

Fonte: Adaptado de ABRELPE (2011; 2012; 2013; 2014; 2015).

Observa-se que o aumento aconteceu de forma gradativa no número de municípios que passaram a contar com aterros sanitários, pressupondo-se que o poder público investiu no setor

ao decorrer dos anos. No entanto, conforme apresentado na **tabela 4**, em 2016 houve uma diminuição na quantidade de aterros sanitários e um consequente aumento na quantidade de aterros controlados e lixões.

**Tabela 4 – Quantidade de municípios brasileiros por tipo de disposição final de RSU adotada**

DISPOSIÇÃO FINAL	2016 – REGIÕES E BRASIL					
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Brasil
Aterro Sanitário	92	458	161	822	706	2.239
Aterro Controlado	112	500	148	644	368	1.772
Lixão	246	836	158	202	117	1.559
<b>BRASIL</b>	<b>450</b>	<b>1.794</b>	<b>467</b>	<b>1.668</b>	<b>1.191</b>	<b>5.570</b>

Fonte: Adaptado de ABRELPE (2016)

Apesar dessa pequena redução de aterros sanitários, nota-se que a quantidade de resíduos coletados destinada nas três formas de destinação final, quando comparada ao ano anterior, teve uma pequena redução, como se visualiza na **figura 10**, indicando que houve uma diminuição na quantidade coletada ou na geração de RSU no país.

**Figura 10 – Disposição final de RSU no Brasil por tipo de destinação (ton./dia)**



Fonte: ABRELPE (2016, p. 18)

Segundo a ABRELPE, houve uma redução nos investimentos voltados ao gerenciamento dos RSU no Brasil e isso pode ser explicado pelo cenário de recessão econômica vivenciado no país nesse período, o que acabou trazendo efeitos negativos para as boas práticas nos anos anteriores. Verifica-se ainda que os dados apresentados no panorama apontaram que o mercado de limpeza pública sofreu uma queda de 5,7% na geração de empregos diretos e movimentou apenas R\$ 27,3 bilhões em 2016, que significa uma queda de 0,6% em comparação a 2015 (ABRELPE, 2016). Portanto, atualmente, em mais de 3.300 municípios brasileiros (o que corresponde a cerca de 29,7 milhões de toneladas de resíduos, 41,6% do total coletado em 2016), os RSU ainda são dispostos inadequadamente.

Apesar desse cenário recente, pode-se considerar que a PNRS representou um marco no avanço do debate acerca dos resíduos sólidos no âmbito nacional. Ou seja, com a PNRS surgiu um conjunto de diretrizes jurídicas que vem servindo para nortear as estratégias na agregação de valor aos resíduos sólidos e que, além de buscar propiciar a inclusão e o controle social, ela ainda, colocou os gestores públicos, empresas, comunidades científicas e a sociedade como corresponsáveis na gestão dos RSU no país (DURSO; LOPES; OTTO, 2017).

Vale destacar, ainda, que a Lei 12.305/10 também instituiu a necessidade da elaboração dos *planos estaduais* (art. 16) e dos *planos municipais* (art. 18), os quais além de servirem como instrumentos de gestão ao serem elaborados considerando as realidades específicas de cada região, também são definidos como condição fundamental para que Estados e Municípios tenham acesso à recursos da União (ou por ela controlados) em seus empreendimentos, projetos e serviços relacionados à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos. Os referidos planos também possibilitam aos municípios o recebimento de benefícios, incentivos e/ou financiamento de crédito e fomento para tais fins (BRASIL, 2010A).

Entretanto, é preciso considerar que, em relação especificamente à gestão de RSU para as fronteiras do país, a PNRS não definiu nenhuma medida jurídica-legal, de âmbito nacional, referente ao descarte de RSU nas aglomerações contíguas com outros países.

Em termos internacionais, uma ação que pode ser entendida como aplicada à gestão dos resíduos sólidos transfronteiriços é a assinatura do Brasil à **Convenção de Basileia** – um tratado internacional assinado no dia 22 de março de 1989, em Basileia na Suíça – que visava dispor sobre o controle dos movimentos transfronteiriços de *resíduos perigosos*<sup>47</sup> e seu depósito. Apesar disso, o acordo foi internalizado apenas com o Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993 e regulamentado pela Resolução do CONAMA nº 452, 02 de julho de 2012. O objetivo principal dessa convenção consistiu em promover o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos perigosos e outros resíduos internamente nos países participantes, reduzindo sua movimentação e a disposição inadequada de resíduos estrangeiros no país (MMA, 2018B).

Ainda no contexto internacional, o Brasil manifestou seu interesse em articular medidas e objetivos que contemplem a preservação ambiental com seus vizinhos sul-americanos

---

<sup>47</sup> Os resíduos perigosos: são considerados como aqueles que, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade, apresentam significativo risco à saúde pública ou à qualidade ambiental, de acordo com lei, regulamento ou norma técnica (BRASIL, 2010a).

(Argentina, Paraguai e Uruguai), ao assinar o **Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL**<sup>48</sup> no dia 21 de junho de 2001, em Assunção – PY. Esse acordo apresenta importantes definições, entre elas:

**Art. 4** - O presente acordo tem como objetivo o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente mediante a articulação entre as dimensões econômica, social e ambiental, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e de vida das populações; [...] **Art. 5** - Os Estados Partes cooperarão no cumprimento dos Acordos Internacionais que contemplem matéria ambiental dos quais sejam parte. Esta cooperação poderá incluir, quando se julgar conveniente, a **adoção de políticas comuns** para a proteção do meio ambiente, a **conservação dos recursos naturais**, a promoção do desenvolvimento sustentável, a apresentação de **comunicações conjuntas sobre temas de interesse comum** e o **intercâmbio de informações** sobre posições nacionais em foros ambientais internacionais; **Art. 6** - Os Estados Partes aprofundarão a análise dos problemas ambientais da sub-região, com a participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil [...] (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Assim, nota-se que o Brasil buscou proteger seu território e seus recursos naturais bem como fortalecer a cooperação com seus vizinhos, fomentando relações internacionais diplomáticas. Por outro lado, ressalta-se que, no âmbito nacional, ainda não foram estabelecidas iniciativas internas direcionadas às áreas de fronteira, especificamente em relação aos RSU.

Ressalta-se que a PNRS destaca uma atenção aos resíduos de serviços de transportes (art. 13), ou seja, aqueles resíduos originários de portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários, ferroviários e passagens de fronteira. Entretanto, o que se percebe é que essa preocupação expressada está apenas ligada ao fato de que esses resíduos podem ser veiculadores de agentes etiológicos de doenças transmissíveis ou de pragas (BRASIL, 2010B). Tal percepção se confirma quando outro destaque é dado pela PNRS (no art. 49) ao proibir-se a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, ou qualquer tipo de resíduos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reuso, reutilização ou recuperação (BRASIL, 2010A).

A mais recente medida federal também volta-se aos resíduos oriundos de serviços de transporte. Todavia, até o momento, ela ainda está em fase de tramitação no plenário e pendente de aprovação desde 2013 pela CT de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos. Essa resolução dispõe de alguns critérios e procedimentos gerais para a elaboração de um plano de

---

<sup>48</sup> Para efeito de informação, acrescenta-se que em 2011 solicitou-se a adição de um protocolo ao acordo, fortalecendo a cooperação e assistência entre os países diante às possíveis emergências ambientais. Ver informações sobre o protocolo em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/06/09/aprovado-acordo-sobre-meio-ambiente-no-mercosul>> Acesso em 31/05/2018. O acordo foi sancionado pela Presidência da República apenas via Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013.

gerenciamento de resíduos sólidos pelos responsáveis pelos portos, aeroportos, terminais alfandegários, rodoviários, ferroviários e passagens de fronteira, no âmbito do licenciamento ambiental<sup>49</sup>.

Destarte, compreende-se que não há um aparato jurídico e legal estabelecido pela esfera nacional direcionados ao descarte dos RSU que são gerados nas cidades fronteiriças conurbadas (ou semi-conurbadas) internacionalmente. No entanto, é preciso ressaltar que as diplomáticas relações internacionais do país (ao menos teoricamente) confirmam e incentivam o estabelecimento de compromissos e ações locais direcionadas à cooperação internacional para a preservação do meio ambiente, especialmente, com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, tendo em vista o supracitado Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do Mercosul assinado em 2001.

Acredita-se que a ausência de parâmetros nacionais para a gestão dos RSU nas fronteiras brasileiras pode ser explicada em razão deste processo ainda estar sendo recentemente implementado no âmbito interno nacional, o que por si só já vem se mostrando desafiador. Outrossim, refere-se ao fato de que (conforme definido no art. 30 da CF/88) são os municípios os responsáveis pela prestação dos serviços de saneamento ambiental e pelo planejamento e uso do solo. Em outras palavras, a disposição de RSU é encargo da esfera municipal. No entanto, para Schmidt (2005, apud ROMANI; SEGALA, 2014, p. 13) apesar dos municípios serem os responsabilizados pela gestão dos RSU, é preciso ponderar que como eles estão:

[...] situados no final da corrente de consumo, eles pouco participam com o bônus da economia de produção e comercialização dos produtos, mas têm a obrigação de arcar com o ônus da sua coleta, tratamento e disposição final. O problema se agrava ainda pelo fato de que, muitas vezes, os Municípios não dispõem de estruturas administrativas e de recursos humanos compatíveis com as exigências dessa complexa tarefa, o que é acentuado pelas grandes diferenças regionais e pelo tamanho dos Municípios.

No caso das cidades de fronteira, cabe destacar que além desses eventuais problemas em relação à estrutura interna, estas podem ter que lidar, direta ou indiretamente, com o ônus da má gestão e do gerenciamento inadequado dos RSU pelos atores sociais do país vizinho, em razão da livre circulação de pessoas, produtos e serviços no território.

Além disso, Gonçalves e Gonçalves (2013) contribuem que é preciso compreender que essas áreas configuram-se como uma *unidade ambiental internacional*, e portanto, considerar a possibilidade de surgirem percepções diferentes entre os países vizinhos sobre a gestão dos

---

<sup>49</sup> A solicitação pendente refere-se ao Processo Nº 02000.001277/2009-21. Procedência: 8ª reunião da Câmara Técnica de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos - 14 e 15/3/2013. Para ver detalhes acesse: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processo.cfm?processo=02000.001277/2009-21>> Acesso em 29/05/2018.



RSU se torna fundamental, em razão de que, estas são formadas conforme as condições sociais, econômicas, históricas, legais e culturais de cada povo e das nações envolvidas. Os autores ainda consideram que a pragmática vida cotidiana incentiva compreensões individualizadas pelos países acerca da viabilidade e da aplicabilidade de ações e políticas públicas específicas (ou na ausência delas) para os RSU nas fronteiras.

Enfim, nota-se que é fundamental, ao tratar da problemática da gestão dos RSU fronteiriços, inicialmente, compreender que a dinâmica das cidades gêmeas exige um envolvimento entre todos os atores sociais e as instituições de ambos os lados da fronteira. Isto é, o território fronteiriço precisa ser visto realmente como ele é – um espaço único e indivisível.

No entanto, acredita-se que essa visão macro e supranacional, pelo menos no âmbito do Brasil, só será possível quando os processos, o cumprimento dos prazos e protocolos internos estiverem fortalecidos. Embora isso, no caso das cidades gêmeas, possa não ser a alternativa mais efetiva, pois ações isoladas e individualizadas tendem a tornar-se inconsistentes em uma conurbação internacional.

## 4. GESTÃO DOS COMUNS TRANSFRONTEIRIÇOS NO PARAGUAI

O objetivo deste capítulo consiste na descrição das iniciativas planejadas e realizadas pelo poder público paraguaio em relação à gestão dos seus bens comuns naturais transfronteiriços. Seguindo a mesma estrutura do capítulo anterior, inicialmente descreve-se o cenário dos recursos hídricos e, em seguida, o processo de descarte dos resíduos sólidos nas áreas de fronteira do país. Acredita-se que isso possibilita compreender como a temática do compartilhamento territorial desses bens vem sendo tratada pelo governo do Paraguai.

O território do Paraguai, ou da República do Paraguai, é dividido geopoliticamente em duas grandes regiões – a Ocidental e a Oriental – em um total de 17 departamentos<sup>50</sup>. Sua extensão territorial corresponde a 406.752 km<sup>2</sup> sendo que destes, cerca de 3.920 km são inerentes às áreas de fronteira do país, que ao localizar-se na parte central da América do Sul, faz divisas ao norte com a Bolívia, ao leste e nordeste com o Brasil e ao sul e oeste com a Argentina (SENATUR, 2018) (ver **Figura 11**):

**Figura 11 – Divisão político administrativa do Paraguai – departamentos e fronteiras**



Fonte: Adaptado de Broch (2008, p. 109)

<sup>50</sup> Os departamentos possuem autonomia equivalente àquela conferida aos estados no Brasil. A região Oriental abrange a maioria dos departamentos do país. São um total de quatorze: Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Neembucú, Amambay e Canindeyú. E na região Ocidental se encontram outros três: Presidente Hayes, Alto Paraguay e Boquerón. Dados disponíveis em: <<http://paraguayparaguayquebonitoesparaguay.blogspot.com/2011/10/division-politica-y-ciudades-principales.html>> Acesso em 02/06/2018. A capital do país é Assunção e é considerada um município independente de todos os departamentos (CRESPO; LURAGHI, 2000).

Em termos gerais, a estrutura administrativa do Paraguai, desde a promulgação da sua Constituição Federal de 1992, é composta pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e, conta com um regime político democrático e presidencialista (CRESPO; LURAGHI, 2000).

A seguir buscamos compreender melhor outras características inerentes à gestão pública do Paraguai e, principalmente, como o país tem se posicionado politicamente em relação ao uso, controle e a regulação dos seus recursos hídricos transfronteiriços e a gestão do descarte de resíduos sólidos em suas áreas fronteiriças.

#### 4.1. O cenário do gerenciamento dos Recursos Hídricos Paraguaio

Todo o território paraguaio pertence à grande Bacia do Prata (**figura 12**). A Bacia do Prata é a segunda maior estrutura hidrográfica do continente sul-americano (equivalente a 17% da superfície) e é de suma importância devido sua amplitude, os fluxos que produz e pelos recursos naturais que tangencia com cinco países, apresentando-se fundamental para o abastecimento do país (CRESPO; LURAGHI, 2000; QUEIROZ, 2012).

Com uma extensão de 3,1 milhões de km<sup>2</sup>, essa bacia compreende ainda o Sul do Brasil, o Sudeste da Bolívia, grande parte do Uruguai e uma ampla zona do centro e norte da Argentina (CIC PLATA, 2011).

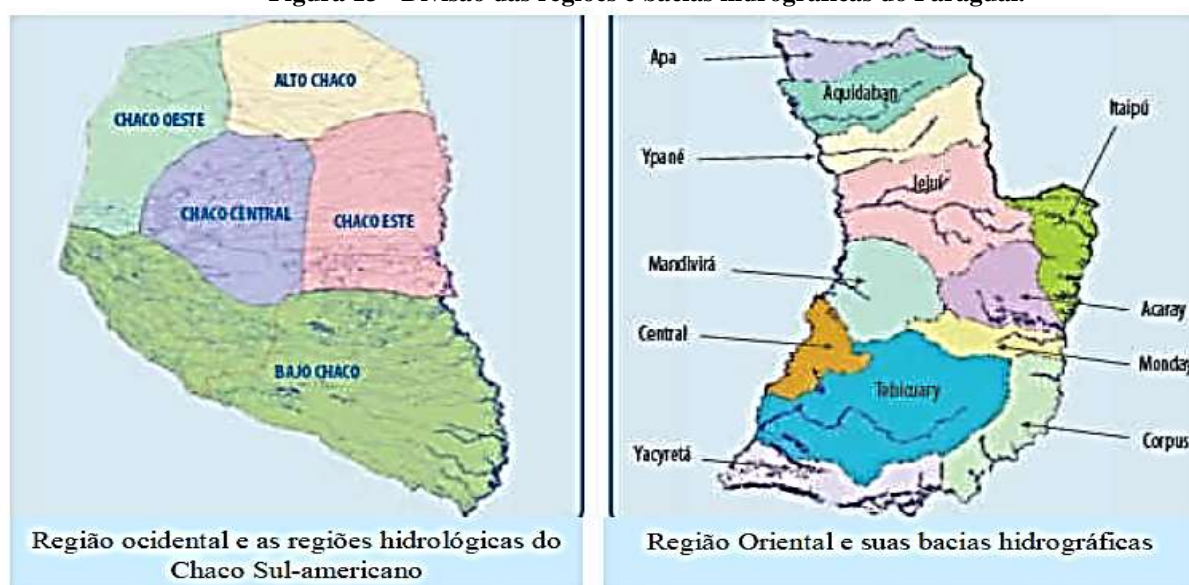
Figura 12 – Localização do Paraguai na Bacia do Prata



Fonte: (CRESPO; LURAGHI, 2000, p. 24)

Conforme Broch (2008), o próprio nome do país deriva da palavra *pararaguái*, que significa “de um grande rio” e se refere ao Rio Paraguai, o qual divide o país em duas regiões geográficas: a Região *Oriental* e a Região *Ocidental* ou *Chaco* (**figura 13**). A primeira região é a mais favorecida em termos hídricos e constitui-se entre os rios Paraná e Paraguai, contando com um regime pluvial generoso, condições climáticas favoráveis e águas com profundidade, quantidade e qualidade considerável (CRESPO; LURAGHI, 2000).

**Figura 13 - Divisão das regiões e bacias hidrográficas do Paraguai.**



Fonte: Programa de Ordenamento territorial do Paraguai por Bacias Hidrográficas, Facultad de Ingenieria de la UMA, 2005 (apud BROCH, 2008, p. 111).

Dessa forma, observa-se que o Paraguai é um país com grande riqueza hídrica, entre águas subterrâneas e superficiais. Contudo, os recursos hídricos estão distribuídos de forma heterogênea e as águas consideradas de boa qualidade encontram-se apenas na região oriental. Ademais, na região ocidental além de certa escassez, a água é salobra (BROCH, 2008).

Por outro lado, no que tange às águas superficiais, o Paraguai se encontra localizado sob três grandes sub-bacias hidrográficas: “a do Rio Paraguai (todo o Chaco e a metade Oeste da Região Oriental), a Bacia do Rio Paraná (a parte Leste da Região Oriental) e a do Rio Pilcomayo (no sudeste da região Ocidental)” (BROCH, 2008, p. 110).

O país também conta com amplos aquíferos: o Aquífero Caacupé, Aquífero Coronel Oviedo, Aquífero Independência, Aquífero Misiones, Aquífero Patiño, Aquífero Alto Paraná e o Aquífero Yrendá. Destes, dois são compartilhados com outros países: o aquífero de

**Misiones**, com **Argentina, Brasil e Uruguai**; e, o **Yrendá**, localizado no Chaco central, compartilhado com **Argentina e Bolívia** (FUNDAINGE, 2004).

Cabe salientar que apesar de toda sua ampla estrutura hidrológica, o Paraguai é um dos países sul-americanos que não possui saída direta para o mar, posição resultante dos processos históricos e políticos que moldaram a criação do país. Assim, toda sua navegabilidade ocorre por meio dos rios e afluentes nacionais e transnacionais (CRESPO; LURAGHI, 2000).

Em relação ao gerenciamento dos recursos hídricos no Paraguai, a Constituição vigente de 1992 não prevê especificidades para a gestão hídrica transfronteiriça. Consta somente no artigo 163 que é atribuição de cada *departamento* (estado) coordenar as atividades e serviços comuns, juntamente com suas respectivas *municipalidades* (municípios), tais como: obras públicas, provisão de energia, de água potável e demais serviços intermunicipais, bem como promover a cooperação entre eles (PARAGUAY, 1992).

Foi apenas por meio da criação da Lei nº 3.239 – sancionada no dia 10 de julho de 2007 – *La Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay* – que o país começou a contar com uma lei específica para a gestão sustentável e integral de todos os seus recursos hídricos. Todavia, essa lei não foi regulamentada até o momento.

Com a supracitada Lei, é possível afirmar que o país estabeleceu, ao menos, uma diretriz jurídica para a gestão das águas que são compartilhadas com outros países (especificamente no seu art. 8) ao determinar que os recursos hídricos transfronteiriços devem ser regidos e normatizados por tratados, convênios e acordos internacionais, após aprovação e ratificação pelo Congresso Nacional (PARAGUAY, 2007). Não obstante, até a criação desse marco legal, os processos administrativos do setor hidrológico do Paraguai passaram por diversas incongruências e ações descoordenadas.

Haurón et. al. (2017) realizaram um estudo detalhado acerca dos pontos críticos inerentes à governabilidade e a gestão integrada dos recursos hídricos no Paraguai. Em síntese, segundo esses autores, a legislação sobre a utilização dos recursos hídricos no país encontrou-se (e em alguns pontos está até hoje) dispersa em diferentes órgãos e documentos reguladores, entre estes: o Código civil, o Código Rural e na criação de várias leis municipais e departamentais direcionadas ao funcionamento do sistema hidrológico do país.

Para Facetti (2014), a discrepância no gerenciamento do setor hídrico do Paraguai estabeleceu-se no início dos anos 1990. Várias tentativas de reformas no setor e mudanças estruturais e institucionais para cumprir normas e leis foram implementadas a partir de então,

sendo uma delas aquela que definiu a separação entre as funções de regulação e gestão. O autor destaca ainda que havia uma sobreposição entre os organismos responsáveis e competentes pela gestão da água no país, o que somados às leis inconsistentes e dispersas no setor, implicava com que os diversos responsáveis atuassem em projetos e planos de forma individualizada e descoordenada. Assim, o setor hídrico caminhou no decorrer dos anos sem um “guia” para coordenar os esforços e as necessidades reais tornando o setor deficiente. Ao ser diagnosticada essa falta de coordenação, houve a criação de novas organizações nos últimos quinze anos (tais como a ERSSAN e a SEAM) além de diversas tentativas para soluções setoriais, regionais ou pontuais com a intenção de ordenar o setor (FACETTI, 2014).

As primeiras iniciativas para tais mudanças foram lideradas por organizações como a Unesco, a Organização Mundial de Meteorologia, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Panamericana da Saúde que, apesar de desconexas, foram de suma importância, em razão de que até então não havia nenhuma regulamentação específica sobre a gestão e o uso dos recursos hídricos no Paraguai (FACETTI, 2014; HAURÓN et. al., 2017). Essas atividades foram o início de um longo (e ainda atual) processo de reforma institucional na gestão dos recursos naturais no Paraguai. Nas palavras de Facetti (2014, p. 6) tem se buscado,

[...] el ordenamiento institucional con base en las responsabilidades de cada actor y a la redefinición de las relaciones en el marco de sistemas institucionales. En particular en el sector gestión de recursos naturales se buscó la adopción de los enfoques de descentralización y gobernanza buscando por sobre todo mejorar la conservación de los recursos naturales a través de una mayor participación de los interesados y una mejor efectividad en el uso de los recursos financieros, humanos y tecnológicos. En el sector de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento la reforma también se puso en marcha con la creación del Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSSAN). [...] La necesidad de este ente rector surgió en los debates de creación de la ley del Marco Regulador de los servicios de APS en el Senado, pero se opinó que la reforma debería hacerse paso a paso, quedando pendiente completarla en los siguientes años bajo una dirección secuencial y coordinada del Poder Ejecutivo.

Entretanto, segundo Haurón et. al. (2017), apesar dos inúmeros esforços de diversos setores da sociedade, nacional e internacional, até o momento, não há uma regulamentação que facilite a aplicação dessa lei de forma efetiva no país.

Las normas legales vinculadas al agua carecen de coordinación entre sí y falta una visión integradora que refleje todos los usos. Separadamente de esta dispersión normativa también se observa una descoordinación temática ya que no hay normas que abarquen a los recursos hídricos en forma coherente y complementaria; cada norma enfoca el tema desde su punto de interés particular por lo que se carece de criterios que reconcilien los distintos usos del agua (HAURÓN et. al., 2017, p. 5).

Apesar das ações ainda ocorrerem descoordenadas, é importante ressaltar que, como resultado dessas mudanças estruturais, algumas instituições e setores governamentais importantes para o gerenciamento dos recursos hídricos no Paraguai foram constituídas e suas funções definidas no decorrer desse processo. O **Quadro 4** apresenta resumidamente cada uma destas, que vinculam-se, direta ou indiretamente, ao setor hídrico do país (FERNÁNDEZ et. al., 2010; BID/MOPC, 2011; HAURÓN et. al. 2017; BROCH, 2008; FUNDAINGE, 2004):

**Quadro 4 - Ambiente organizacional referente à gestão dos Recursos Hídricos no Paraguai.**

<b>ORGANIZAÇÃO</b>	<b>FUNÇÕES ESTABELECIDAS</b>
<p><b>- Secretaria do Ambiente (SEAM)</b> [Criada pela Lei Federal nº 1.561 do dia 29 de maio de 2000]</p>	<p>É uma entidade governamental, com <i>status</i> de Ministério. Possui as funções de formular, coordenar, executar e fiscalizar a política ambiental nacional, que atua conforme as diretrizes estabelecidas na Política Ambiental Nacional (PAN) do Paraguai, aprovadas pelo Conselho Nacional do Ambiente (CONAM). E é composta por várias diretorias com funções específicas subdivididas por áreas temáticas.</p>
<p><b>- Diretoria Geral de Proteção e Conservação dos Recursos Hídricos (DGPCRH)</b> [Criada pela Lei Federal nº 1.561 do dia 29 de maio de 2000 – artigo 25]</p>	<p>Órgão vinculado à SEAM, que tem as seguintes competências: formular, coordenar e traçar políticas de manutenção e conservação dos recursos hídricos e suas bacias, assegurando o processo de manutenção das fontes básicas das correntes de água, a capacidade de reabastecimento dos aquíferos, o cuidado dos usos e o aproveitamento dos recursos hídricos, preservando o equilíbrio ecológico.</p>
<p><b>- Ministério de Saúde Pública e Bem estar Social (MSPyBS)</b></p>	<p>Vincula-se à questão hidrológica ao desenvolver vários programas sanitários, incluindo os serviços públicos em geral; saúde pública, saneamento básico ambiental, erradicação de vetores, ciência e tecnologia. É a autoridade governamental que executa os dispositivos do Código Sanitário do Paraguai.</p>
<p><b>- Serviço Nacional de Saneamento Ambiental (SENASA)</b> [Criado pela Lei nº 369 de 1 de dezembro de 1972, ampliada pela Lei nº 908 de 4 de julho de 1996]</p>	<p>É um organismo técnico do MSPyBS, e tem como principais funções: o planejamento, execução e supervisão das atividades de saneamento ambiental, relacionadas com a provisão de água potável, drenagem em zonas rurais e em localidades que tenham um número igual ou menor que 10 mil habitantes, sejam urbanas ou rurais.</p>
<p><b>- Direção Geral de Saúde Ambiental (DIGESA)</b></p>	<p>Também é um organismo técnico do MSPyBS que tem a função principal de implementar as diretrizes do Código Sanitário, e em tudo que se refere a qualidade ambiental, no estabelecimento de normas técnicas a respeito da qualidade da água potável e no controle de qualidade dos recursos hídricos.</p>
<p><b>- Empresa de Serviços Sanitários do Paraguai SA (ESSAP)</b> [Criada pelo Decreto N°16.636/02, que se originou da Lei N° 2.44/54 de criação da CORPOSANA]</p>	<p>É uma sociedade anônima constituída em 2002, a partir de uma organização estatal (<i>CORPOSANA – Cooperación de Obras sanitárias de la Ciudad de Asunción</i>). Possui as seguintes funções: prover os serviços de água potável para cidades com população superior a 10 mil habitantes, desde a captação e tratamento de água bruta, até o armazenamento, transporte, condução, distribuição e comercialização de água potável. Vale ressaltar que após a constituição da então ESSAP, houve uma incorporação de dívidas pelo Estado oriundas da anterior CORPOSANA, e esta passou a ser uma entidade mista, que apesar de operar de forma descentralizada, atua em um regime de cumprimento de normas determinadas para Entidades Descentralizadas do Estado na aquisição de bens e contratação de serviços, fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (<i>Ministerio de Hacienda – MH</i>).</p>

<p><b>- Ente Regulador de Serviços Sanitários do Paraguai (ERSSAN)</b> [Criado pela Lei nº 1.614 em 02 de novembro de 2000, e regulamentado pelo decreto nº 18.880/2002]</p>	<p>É uma entidade autárquica, com personalidade jurídica e dependente do Poder Executivo. Suas principais funções são regular a prestação de serviços de água potável e esgoto sanitário, supervisionar a qualidade e eficiência desses serviços, além de proteger os interesses da comunidade e dos usuários, controlando e verificando a oferta aplicação da disposições vigentes no que se refere a sua competência.</p>
<p><b>- Ministério de Obras Públicas e Comunicações (MOPC)</b></p>	<p>As funções desempenhadas pelo MOPC no que tange aos recursos hídricos referem-se ao planejamento das obras públicas que serão executadas. Este trabalho é designado através da Diretoria de Recursos Minerais, no Departamento de Recursos Hídricos. O MOPC conta ainda com o apoio do Centro Multiuso de Monitoramento Ambiental (CMMAH) que possui uma rede de monitoramento automatizado, encarregado do manejo e controle de dados hidrológicos existentes e da Comissão do Aqueduto do Chaco, que gerencia projetos de abastecimento de água na região do Chaco.</p>
<p><b>- Diretoria de Água Potável e Saneamento (DAPSAN)</b> [Criada através do Decreto 5.369 de 8 de novembro de 2010, que substituiu a Unidade dos serviços de Água Potável e Esgoto Sanitário (USAPAS)]</p>	<p>A DAPSAN é um órgão dependente do MOPC, responsável pelo planejamento estratégico, estabelecimento de metas de expansão e melhorias da qualidade dos serviços hídricos. Sua criação substituiu a USAPAS, que foi uma das principais ações realizadas pelo MOPC para a implementação de políticas públicas voltadas para o setor hídrico, era considerada como um organismo técnico de apoio ao Poder Executivo que em 2010 passou a ser uma Diretoria do MOPC.</p>
<p><b>- Ministério de Agricultura e Pecuária (MAG)</b></p>	<p>No que se refere à gestão hídrica o MAG (<i>Ministerio de Agricultura y Ganadería</i>) conta com o Programa de Agrometeorologia que administra redes de observação atmosférica com fins meteorológicos.</p>
<p><b>- Ministério de Relações Exteriores (MRE)</b></p>	<p>É o organismo do governo que, em relação aos recursos hídricos, é o responsável por atender os projetos e programas transfronteiriços e realiza o acompanhamento dos acordos internacionais vinculados aos recursos hídricos.</p>
<p><b>- Governos Municipais ou Municípios</b> [<i>Ley Orgánica Municipal nº 1.294/1987</i>]</p>	<p>Dentro das atribuições estabelecidas na Constituição Federal (art. 168) os governos municipais (<i>Municipalidad</i>), de personalidade jurídica possuem autonomia política, administrativa e normativa (art. 166) e a responsabilidade de abastecimento de água e esgoto sanitário no caso desses serviços não serem prestados por outros organismos públicos, além de estabelecer um regime de servidão de delimitação de áreas ribeirinhas de rios, lagos e córregos.</p>
<p><b>- Governos Estaduais ou Governadorias</b></p>	<p>Já aos governos estaduais (<i>Gobernaciones</i>) competem, no que tange ao gerenciamento dos recursos hídricos, coordenarem ações de monitoramento e controle da disposição de efluentes. Cabe salientar, que as Governadorias, ainda se encontram em processo de organização institucional com a criação das Secretarias do meio ambiente. Em alguns governos estaduais há a coordenação e o apoio econômico na perfuração de poços e na instalação de sistemas de água potável em companhias ou bairros.</p>
<p><b>- Juntas de Saneamento Ambiental (JSA)</b></p>	<p>São organizações de direito privado, que contam com o apoio direto do SENASA na construção e no financiamento dos sistemas de água e esgoto em localidades com menos de 10 mil habitantes, rurais ou urbanas. Todavia, após a finalização das construções, as JSA's se encarregam da operacionalização e manutenção, sendo as responsáveis pela prestação dos serviços, sem nenhuma dependência orçamentária ou financeira do SENASA. Os membros da Comissão Diretora das JSA são eleitos pela própria comunidade através de uma "assembleia de vizinhos", com exceção de um que é designado pelo governo municipal, A Comissão é composta de 5 a 9 membros, que não recebem remuneração de nenhuma natureza. As JSA são consideradas uma forma exitosa de prestação de</p>

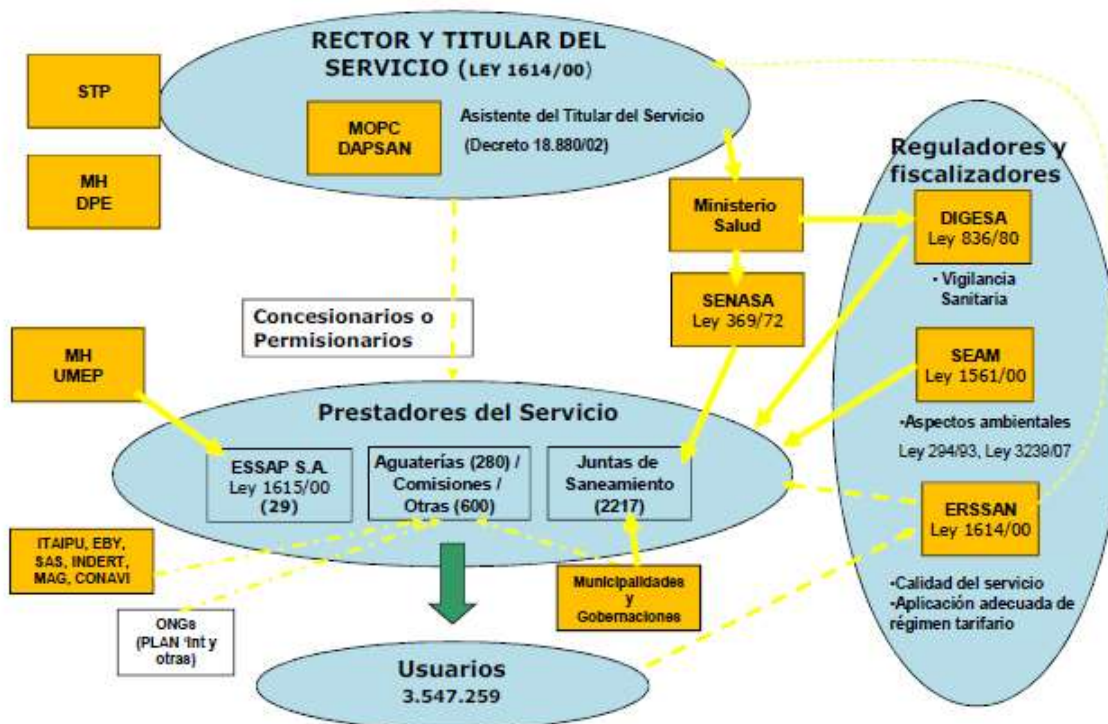


	serviço de água e esgoto sanitário, e correspondem a 36,4% da participação total do país.
- <b>Sistemas privados ou “Los Aguateros”</b>	São operadores privados e independentes que manejam pequenos sistemas de produção hídrica que medem cerca de 300 conexões cada um. Antes da criação da ERSSAN, os aguateiros não precisavam de permissão e nem seguiam normas de controle de qualidade e totalizavam cerca de 1.400. Atualmente, esses operadores totalizam menos da metade, mas ainda são importantes para o abastecimento de cerca de 13,2% da população, principalmente rural.
- <b>Câmara Paraguaia da Água (CAPA)</b>	Pode ser considerada como uma “associação comercial dos aguateiros” que se unem para tentar diminuir os custos operacionais e realizar melhorias na prestação dos serviços privados de distribuição de água. Contando com cerca de 150 sócios que operam 240 sistemas de água, atuam por meio de cooperação, financeira e apoio.

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Documental.

A **figura 14** apresenta, de forma esquematizada, as relações e os vínculos entre as principais organizações ligadas ao setor de Água Potável e Saneamento (APYS) do Paraguai.

**Figura 14: Esquema das inter-relações existentes no setor de APYS do Paraguai**



Fonte: Plano Estratégico MOPC (2012)

Observa-se que o gerenciamento hídrico no Paraguai conta com a interferência de vários órgãos reguladores e vários tipos de prestadores do serviço (ESSAP, aguateiros, Juntas de Saneamento), ou seja, são múltiplos organismos responsáveis. Isso é o que pode estar levando a uma falta de efetividade e inconsistência no ambiente institucional, pois cada uma das organizações possuem atribuições e responsabilidades distintas entre si. Além disso, suas

normativas estão dispersas em várias disposições e medidas legais, onde cada uma atende normas e contratos específicos e distintos entre si, o que permite que as responsabilidades destas não sejam claras, precisas e convergentes. Ou seja, entre os prestadores de serviços, há a carência de um contrato ou norma que seja uniforme e válida para todos. Entretanto, cabe salientar que apesar dessa incongruência normativa, a existência desses diferentes tipos de prestadores foi fundamental para tornar possível a provisão de água em diversas localidades diante da incapacidade estatal (FERNÁNDEZ et. al., 2010).

Para Haurón et. al. (2017), as entidades governamentais do país empregam normativas sobre as diversas formas de uso da água, mas falta conexão e coordenação entre elas. Isso dificulta a governabilidade e a fiscalização e ainda possibilita a criação de novas leis devido à ausência de uma estrutura institucional parametrizada e um marco legal para unificar e direcionar ações para garantir o uso e a qualidade das águas no Paraguai.

Em outras palavras, apesar da existência de várias organizações e suas respectivas funções, o setor de APYS do Paraguai ainda precisa de adaptações internas para solucionar alguns problemas institucionais que são resultantes da falta de congruência nas orientações políticas entre os responsáveis pelo gerenciamento hídrico no país.

Nesse aspecto, Broch (2008) enfatiza que um ponto relevante sobre a gestão hídrica interna do Paraguai é que, apesar de existirem alguns instrumentos legais, até o momento não existe um sistema de informação dos recursos hídricos consolidado para todo o país, tanto para as águas superficiais como para as subterrâneas.

Acredita-se que a sistematização de todas as informações sobre os recursos hídricos seria um importante instrumento de gestão e melhoraria o ambiente de gerenciamento interno do setor no país, pois contribuiria com o monitoramento, a disseminação e no direcionamento de ações entre as variadas instituições.

Outro fato que merece ser destacado é que o Paraguai não possui, até o momento, um Plano Nacional de Recursos Hídricos<sup>51</sup>, crucial para estabelecer diretrizes, metas e estratégias para a gestão das águas. Sobre isso, Broch (2008) afirma que na Conferência em Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002, os países participantes definiram metas específicas para a gestão hídrica. Nessa ocasião, houve o comprometimento com a elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos até 2005, o que não foi concretizado pelo Paraguai.

---

<sup>51</sup> A informação mais recente obtida sobre esse assunto pode ser lida em: <http://www.stp.gov.py/v1/plantean-elaborar-plan-nacional-de-agua/> - Acesso em 29/01/2018.

Uma justificativa para a não elaboração desse Plano, segundo Facetti (2014), é que nesse período o setor hídrico no Paraguai ainda não estava estruturado. Ou seja, foi apenas com a criação da Lei dos Recursos Hídricos, em 2007, que a SEAM teve as suas atribuições definidas acerca dos recursos hídricos, sendo então considerada como a Autoridade Nacional das Águas. O autor acrescenta que a SEAM estava obrigada a apresentar até o ano de 2012, além do Plano Nacional, um Inventário Nacional das Águas e um Balanço Hídrico Nacional, todavia, isso também não aconteceu até o momento.

Assim sendo, Haurón et. al (2017) concordam que é notável a necessidade da apresentação de dados e mapas sobre a criticidade ambiental dos recursos hídricos no Paraguai e que isso só seria possível se houvesse um sistema de informação transparente e acessível ao público, bem como por meio da elaboração do plano nacional que englobasse as estratégias e os passos a serem seguidos para melhorar a governabilidade e o uso sustentável da água no país.

Em síntese, pode-se afirmar que ocorreram importantes avanços no Paraguai com o estabelecimento da Lei nacional dos recursos hídricos entre outras instituições, porém, ainda observam-se ações inconsistentes, descoordenadas e insuficientes para o controle efetivo e?? monitoramento dos recursos hídricos no âmbito interno.

Quanto à questão das águas transfronteiriças, como visto, compete ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) a função de gerir os projetos, programas e acordos no âmbito internacional realizando o acompanhamento dos acordos vinculados aos recursos hídricos. Esse trabalho deve ser feito em conjunto com a DGPCRH, da SEAM, que possui dentre suas funções, a responsabilidade técnica de elaborar, coordenar e fomentar a operacionalização de tais ações (UNESCO/OEA, 2008).

Nesse sentido, cabe salientar que existem diversos projetos, declarações, acordos, documentos similares e tratados internacionais que foram firmados pelo Paraguai sobre a gestão das águas transfronteiriças, com seus países vizinhos. Entre eles, destacam-se os apresentados no quadro seguinte (UNESCO/OEA, 2008; GWP/SAMTAC, 2005; BROCH, 2008):

**Quadro 5: Síntese de acordos, tratados e convênios internacionais do Paraguai**

- O **Tratado de Cooperação da Bacia do Prata (1969)**, firmado entre os países Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Por meio desse tratado, criou-se o *Comitê Intergovernamental Coordenador dos países da Bacia do Rio Prata* (CIC PLATA), e ainda resultou-se em diversos acordos, convênios e negociações entre tais países, como:
  - Em 1973, com a Lei nº 389/73 negocia-se o **Tratado para a Construção e Administração da Represa de Itaipu**; e, com a Lei nº 433/73, o **Tratado para a Construção e Administração da Represa de Yacyretá**;
  - Em 1993, o **Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai – Paraná** (Porto de Cáceres – Puerto de Nueva Palmira);

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Em 1995, o <b>Acordo Constitutivo da Comissão Trinacional para o Desenvolvimento da Bacia do Pilcomayo</b>, firmados no dia 9 de fevereiro entre Argentina, Bolívia e Paraguai;</li> <li>○ Em 1996, firma-se o <b>Convênio sobre Conservação e Desenvolvimento dos recursos pesqueiros nas áreas limítrofes dos rios Paraná e Paraguai</b>, com a República da Argentina;</li> <li>○ Em 2000, o <b>Acordo para a Conservação da Fauna Aquática nos cursos dos rios limítrofes entre o Paraguai e o Brasil, e seu protocolo Adicional</b> (Lei nº 1572/00);</li> <li>○ Em 2003, assinou-se o <b>Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia hidrográfica do Rio Apa</b>, entre Brasil e Paraguai (Lei nº 3465/2008).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O <b>Tratado de Itaipu (Brasil e Paraguai)</b>, firmado no dia 26 de abril de 1973 objetivando o aproveitamento hidroelétrico dos recursos hidráulicos do Rio Paraná. Com esse tratado foi constituída a entidade binacional Itaipu, tendo como representantes do Brasil a ELETROBRÁS (Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – uma sociedade anônima de economia mista brasileira) e do Paraguai, a ANDE (<i>Administración Nacional de Eletricidad</i> – uma entidade autárquica paraguaia).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• O <b>Tratado de Yacyretá (Argentina e Paraguai)</b>, firmado do dia 26 de março de 1974, objetiva o melhoramento das condições de navegabilidade, fomentando o aproveitamento hidrelétrico e a atenuação dos efeitos predatórios das enchentes causadas por inundações extraordinárias. Para isso, constituiu-se a Entidade Binacional Yacyretá (E.B.Y.) com capacidade jurídica, financeira e administrativa, sendo a responsável técnica no estabelecimento de estudos, projetos, desde a direção até a execução técnica e econômica das obras.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No dia 13 de janeiro de 2003, em Washington, foi firmado por um memorando de Entendimento entre a República do Paraguai e a Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a execução do projeto <b>Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (SAG)</b>. O projeto conta com a participação ainda dos demais países que compartilham o SGA (Argentina, Brasil e o Uruguai) tendo como principal objetivo, a elaboração e a implementação de um marco adequado e funcional para o manejo do SGA. Esse marco deve estar baseado em uma orientação que dissemine o aspecto institucional, legal, científico, econômico e técnico visando oferecer uma estrutura administrativa e de apoio para que o manejo seja coordenado para harmonizar as políticas de águas entre os países, e assim, reduzir ameaças<sup>52</sup>.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Documental.

Percebe-se que no âmbito das relações internacionais, o Paraguai tem buscado estabelecer algumas relações de cooperação com seus vizinhos a fim de aproveitar suas potencialidades geograficamente impostas, mas principalmente, ao considerar essa riqueza natural como uma estratégia para uma integração econômica, ambiental e social do país no cenário sul-americano.

Destarte, sob um contexto geral e atual, o gerenciamento dos recursos hídricos no Paraguai encontra-se com sérias debilidades internas e externas. Salas Dueñas (2015), ao realizar uma análise da problemática da água no Paraguai, afirma que a deficiência em informações, falta de políticas claras, a multiplicidade de instâncias públicas além da pouca efetividade dos entes de controle e regulação são os principais pontos negativos. O autor também afirma que é preciso dar atenção a esses fatores internos, pois podem multiplicar-se ao levar em consideração a iminência da escassez dos recursos hídricos em todo o mundo.

<sup>52</sup> Maiores informações em: <[http://www.oas.org/DSD/WaterResources/Pastprojects/Guarani\\_esp.asp](http://www.oas.org/DSD/WaterResources/Pastprojects/Guarani_esp.asp)> - Acesso em 29/01/2018.

Portanto, destacam-se dois aspectos principais acerca da gestão hídrica paraguaia. O primeiro deles é a fragilidade do âmbito institucional interno faltando, por exemplo, fomentar projetos técnicos locais e a formulação de ações, metas e estratégias para todos os níveis governamentais (o que poderia ser feito por meio dos planos municipais, estaduais e nacional). Essas medidas poderiam favorecer um contínuo monitoramento desse bem público.

O outro aspecto identificado refere-se às múltiplas inter-relações entre as prestadoras e reguladoras que podem tornar imprecisas as responsabilidades de cada uma delas, comprometendo todo o gerenciamento do setor de APYS ao possibilitar que suas ações fiquem descoordenadas. Ademais, toda essa “frágil” estrutura interna pode transparecer na consistência das suas relações exteriores.

#### **4.2. A gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos nas áreas de fronteira do Paraguai.**

Atualmente, a gestão dos RSU no Paraguai está consolidada sob a responsabilidade da Secretaria do Ambiente, a SEAM – que conforme já mencionado na seção anterior, é o órgão governamental encarregado de articular os processos inerentes à gestão ambiental do país.

Especificamente em relação aos resíduos sólidos, a SEAM atua por meio de um setor específico da **Diretoria Geral de Controle da Qualidade Ambiental e dos Recursos Naturais (DGCCARN)** (SEAM/2018).

No que tange à prestação e à organização dos serviços de coleta e de disposição final, no âmbito nacional e especificamente aos resíduos urbanos, é preciso enfatizar que até meados dos anos 2000, esses serviços no país apresentavam-se precários, desconhecidos e preocupantes.

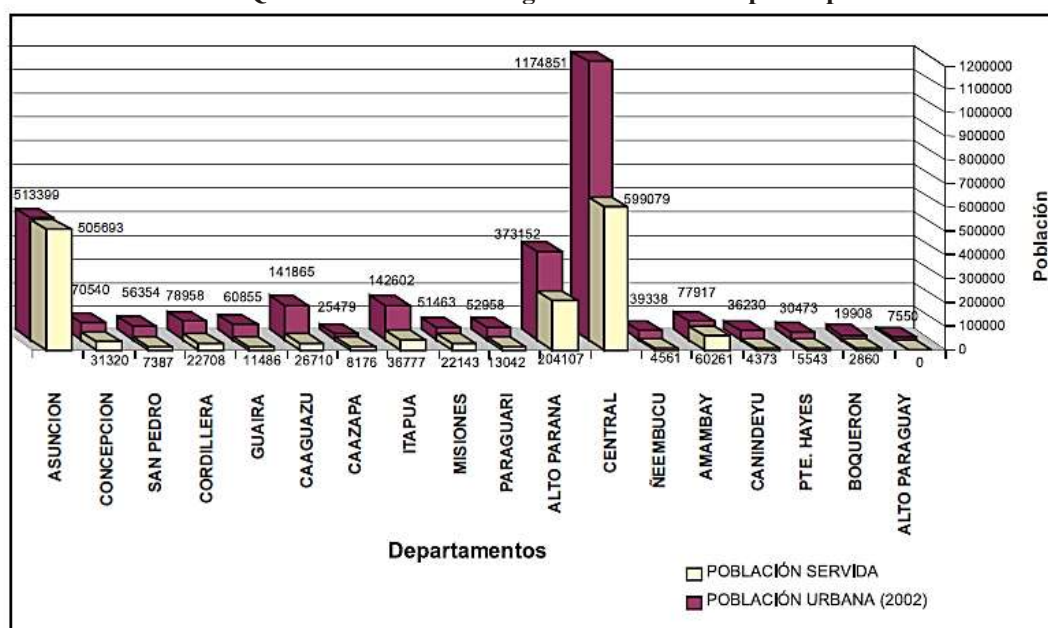
Um guia publicado em 2002, em conjunto, pela *Urban Institute* e a *Chemonics International* (UI/CI) somado com esforços da Alter Vida e do apoio financeiro da Agência Internacional para o Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID), apresentou pioneiramente algumas análises sobre a gestão e o gerenciamento dos RSU no Paraguai. Nesse documento mostrou-se que, a cada 100 casas paraguaias: i) 49 delas queimavam seus lixos; ii) 31 delas contavam com coleta pública; iii) outras 7 recorriam a coleta privada; iv) mais 7 descartavam lixos em um poço; v) outras 2 simplesmente jogavam no pátio; vi) mais 2 jogavam em valas, e; vii) outras 2 despejavam em fazendas (UI/CI, 2002). Apontou-se ainda que até aquele período: i) apenas 30% dos municípios paraguaios administravam diretamente os serviços de coleta e

disposição dos RSU de sua população; ii) outros 20% terceirizavam; iii) em 4% acontecia ambas as modalidades; e, iv) os demais 46% seguiam sem nenhum tipo de serviço de limpeza urbana (UI/CI, 2002).

Em uma outra análise mais detalhada, da Organização Mundial da Saúde/Organização Panamericana da Saúde (OMS/OPS) em 2004, apontaram-se diversos problemas e dados preocupantes sobre a situação do descarte dos RSU no Paraguai. Essa análise mostrou que o acesso aos serviços de coleta estava restrito a pouco mais da metade da população urbana, sendo que não havia em nenhum município atividades direcionadas à coleta seletiva, apenas casos isolados de reciclagem em algumas cidades (OMS/OPS, 2004). O documento apresentou ainda que a disposição final dos RSU encontrava-se em uma situação crítica, uma vez que 72% dos RSU eram dispostos em lixões ao céu aberto, 24% em aterros controlados e 4% em aterros controlados manualmente e que inexistiam aterros sanitários no país.

No **gráfico 1** é possível visualizar a quantidade gerada e coletada de resíduos sólidos e a porcentagem da população urbana que estava sendo atendida no período analisado em cada departamento do país.

**Gráfico 1 – Quantidade de resíduos gerados e coletados por Departamento**



Fonte: (OMS/OPS, 2004, p. 18)

Observa-se que a população urbana de Asunción possui o maior índice de cobertura de serviços de coleta de resíduos em comparação aos outros departamentos paraguaios, sendo que a maioria destes não chegam a atender 50% da população total. E nota-se ainda que, no departamento de Alto Paraguay, o menos populoso, não foi identificado nenhum serviço de

coleta de resíduos. Em síntese, no período analisado, nota-se que os esforços públicos encontravam-se dispersos no interior e concentrados na capital.

Após as análises detalhadas sobre todo o setor, algumas recomendações foram apresentadas. Entre as principais listam-se: i) revisar o marco institucional e regulatório, tornando obrigatório o pagamento dos serviços com multas e sanções definidas; ii) criar uma Unidade de assistência técnica para os municípios, elaborando e implementando planos diretores municipais, com metas a médio e longo prazo; iii) estabelecer mecanismos que facilitem aos municípios o acesso ao crédito internacional e que também seja estimulada a gestão compartilhada com a comunidade e as prefeituras; iv) fortalecer as associações comunitárias, promovendo e disseminando campanhas educativas para o bom manejo dos resíduos sólidos; v) monitorar o aumento progressivo dos catadores nos lixões e ruas, com atenção especial ao caso das crianças e de mulheres grávidas, instituindo ainda medidas alternativas para mudanças na condição informal desses trabalhadores; etc. (OMS/OPS, 2004).

Quanto ao marco regulatório nacional para os serviços relacionados aos resíduos sólidos, observa-se que este foi estabelecido a partir da instituição da Lei nº 3.956 em 2009, denominada de *Ley para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos*. Além dessa lei, podem coexistir outras normativas de âmbito local que visem complementá-la, pois, assim como no Brasil, é da esfera municipal a competência de proteger o ambiente e a cooperação para o saneamento ambiental, provendo à população os serviços necessários, principalmente em relação à limpeza urbana e domiciliar, bem como compreender todas as fases definidas para a gestão integral dos resíduos sólidos (PARAGUAY, 2009).

Com a supracitada lei, alguns princípios foram definidos como sendo fundamentais para embasar a gestão dos resíduos sólidos no país, conforme os seguintes (art. 3):

- **Princípio de Corresponsabilidade:** o gerador dos resíduos ou o causador de algum efeito degradante do ambiente, no presente ou no futuro, é o responsável juntamente com as autoridades pertinentes do custo das ações preventivas ou corretivas para a recomposição;
- **Princípio de Congruência:** qualquer norma estadual ou municipal referente a esse tema deve ser adequada às diretrizes da presente lei. Caso contrário, o estabelecido nela prevalecerá sobre toda outra norma que se oponha.
- **Princípio de Prevenção:** as causas e as fontes dos problemas ambientais atendem de forma integrada e prioritária, tratando de prevenir os efeitos negativos que se possam produzir.

- **Princípio de Sustentabilidade:** o desenvolvimento econômico e social deverá realizar-se por meio de uma gestão integral apropriada, de forma que não se comprometam as possibilidades para as gerações do presente e do futuro.

- **Princípio de Valor de Mercado:** os resíduos sólidos são os produtos gerados pelo uso de uma sociedade que podem ser reutilizados e assim, formando parte da matéria prima requerida por alguns sistemas produtivos. Por isso, eles possuem um valor de mercado para compra e venda.

Outro aspecto que merece destaque é que a referida Lei determinou em seu artigo 8, que dentre as várias funções da SEAM, competiria a elaboração de um **Plano Nacional para a Gestão Integral dos Resíduos Sólidos** que se acredita ser fundamental para que as ações, as diretrizes e as estratégias sejam norteadas e traçadas para o decorrer dos anos (PARAGUAY, 2009). No entanto, não foi possível encontrá-lo e tampouco identificaram-se indícios que o mesmo estivesse em fase de elaboração. Contudo vale ressaltar que a informação mais recente localizada referia-se à aprovação do Decreto nº 7.391 no dia 28 de junho de 2017 com o objetivo de regulamentação da Lei nº 3.956/2009<sup>53</sup>. Ou seja, pode ser que esse atraso na regulamentação para a implementação de todas as exigências legais previstas seja decorrente da ausência de normativas específicas devido à demora do poder legislativo.

Entretanto, é válido ressaltar que ao ser homologado o novo Código Penal do Paraguai com a Lei nº 1.160 em 1997, o mesmo já apresentava punições mais severas, desde penas de detenção a pagamento de multas, para os delitos praticados contra as “bases naturais” (água, solo, ar) fundamentais para a vida humana. Especificamente no art. 200, determinaram-se as penalidades para o tratamento, o armazenamento e a destinação inadequada de lixo no país (PARAGUAY, 1997).

Com um olhar voltado ao cenário atual do país, considera-se que a criação da lei nacional sobre os resíduos sólidos em 2009 consistiu no maior avanço do setor até então. Porém, é preponderante destacar que as outras recomendações elencadas nas análises anteriores que também são relevantes e ainda precisam ser atendidas.

Observa-se ainda que os dados atualizados trazidos pela Diretoria Geral de Estatística, Pesquisas e Censos (DGEEC) revelam que os serviços prestados no setor não atendem a população paraguaia em sua totalidade como bem se apresenta na **tabela 5**.

---

<sup>53</sup> Para ver mais sobre essa informação acesse: <<http://www.seam.gov.py/content/luego-de-8-años-la-seam-logra-reglamentar-la-gestión-integral-de-los-residuos-sólidos-en-el>> Acesso em 07/06/2018.



**Tabela 5 – Habitações e População atendidas com serviços de coleta de resíduos sólidos no Paraguai**

ANO	HABITAÇÕES			POPULAÇÃO		
	Total	Com serviço de coleta		Total	Com serviço de coleta	
		Número	%		Número	%
2006	1.376.057	506.020	36,5	5.946.471	2.003.626	33,7
2007	1.392.890	534.531	38,3	6.054.976	2.166.610	35,8
2008	1.469.912	564.973	38,1	6.163.913	2.237.615	36,3
2009	1.520.363	590.384	38,8	6.244.981	2.361.435	37,6
2010	1.575.975	640.884	40,7	6.381.940	2.519.271	39,5
2011	1.615.309	677.215	41,9	6.491.714	2.635.044	40,6
2012	1.652.895	680.986	41,2	6.600.284	2.696.311	40,9
2013	1.733.294	804.615	46,4	6.709.730	3.079.662	45,9
2014	1.745.449	823.464	47,2	6.818.180	3.176.458	46,6
2015	1.799.936	937.370	52,1	6.926.100	3.560.278	51,4

Fonte: (DGEEC, 2017, p. 116)

Nesse panorama evolutivo da prestação de serviços de coleta dos resíduos sólidos nos últimos anos e em comparação ao crescimento habitacional e demográfico (rural e urbano) no Paraguai, nota-se que houve um crescimento gradativo na prestação dos serviços. Contudo, ainda não foi o suficiente, pois observa-se que, até os dias atuais, os recursos públicos aplicados no setor de limpeza urbana no Paraguai ainda são limitados e não conseguem acompanhar o crescimento demográfico. Isto pode indicar que o planejamento e o ordenamento territorial do país ainda precisa passar por intensas estruturas internas.

Por meio das informações encontradas em sites<sup>54</sup>, identificaram-se algumas iniciativas de empresas privadas e “catadores autônomos” que encontram nos lixões uma fonte de renda na venda dos materiais recicláveis. Todavia, não se pode mensurar informações precisas, pois inexitem dados específicos, atuais e oficiais, como a quantidade de resíduos coletados, as condições e estrutura desses lugares, bem como quais são os municípios e o que, de fato, tem sido encaminhado para reaproveitamento.

Em relação à disposição final dos RSU, é importante frisar, que a SEAM estabeleceu na Resolução nº 282 no dia 4 de junho de 2004, os critérios para a seleção de áreas e especificações técnicas para a disposição final de resíduos sólidos. Outro ponto identificado é que, apesar de algumas informações indicarem a existência de aterros sanitários em alguns municípios paraguaios (em fase de execução ou em planejamento) licenciados pela SEAM<sup>55</sup>, não foram

<sup>54</sup> <<http://www.geam.org.py/v3/>>; <<https://www.empoparaguay.com/>> Acesso em 19/07/2018.

<sup>55</sup> Alguns desses municípios com aterro sanitário seriam: Cateura, em Asunción; Villa Hayes; Concepción e Ciudad del Leste. Para ver as notícias e informações que foram consultadas, acesse os seguintes links: <<http://www.ultimahora.com/solo-4-los-239-municipios-tienen-vertederos-adecuados-n316597.html>>

encontrados dados oficiais com informações atualizadas sobre a operação, a capacidade e a situação em que os mesmos se encontram

Sobre isso, as análises de Moreira (2011) com base em informações oriundas de organizações internacionais (como o BID), sugerem que a situação da disposição final dos RSU no país ainda é crítica e alarmante, pois cerca de 72% do total dos resíduos sólidos do país ainda são dispostos em lixões a céu aberto, 24% em aterros controlados e apenas 4% em aterros sanitários. Sobretudo, segundo a opinião e a experiência da consultora, esses aterros sanitários não poderiam ser assim chamados, pois se observa que há atividades de reciclagem dentro das instalações do prédios<sup>56</sup>, o que não é permitido na legislação vigente do país. Ou seja, estes não cumprem com os requisitos para serem considerados aterros sanitários.

Em síntese, percebe-se que apesar de importantes, os avanços na gestão e no gerenciamento dos RSU no Paraguai no decorrer da última década, ainda são pequenos, inconsistentes e com pouca efetividade. Isso pode indicar que os recursos públicos investidos no setor de limpeza urbana e resíduos sólidos no Paraguai são limitados.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao fato de que os municípios possuem autonomia para atuar, sem normativas e diretrizes gerais além da ausência de monitoramentos constantemente articulados. Ou seja, o escasso apoio e fiscalização da esfera nacional pode estar contribuindo para o agravamento dessa situação. Assim, evidencia-se que o descarte inadequado dos RSU apresenta-se atualmente, como um problema de gestão institucional e estrutural com grandes proporções para todo o país.

A respeito disso, Tavares, Morra e Merlo (2004) essa responsabilidade municipal não significa necessariamente que o município deve operar todo o processo e o manejo dos resíduos sólidos. Ou seja, podem ser firmados contratos de concessões via licitações transparentes para o setor privado (empresas e cooperativas). principalmente, em relação aos serviços de coleta e disposição final. Entretanto, os autores sugerem que os municípios precisam encarregar-se de gerenciar, arrecadar recursos (via cobrança de taxas da população), monitorar a operacionalização e realizar o pagamento dos serviços de RSU às empresas tercerizadas.

---

<[www.seam.gov.py/content/seam-verifica-sitios-de-rellenos-sanitarios-en-municipios-del-pais](http://www.seam.gov.py/content/seam-verifica-sitios-de-rellenos-sanitarios-en-municipios-del-pais)>  
<<http://www.abc.com.py/tag/relleno-sanitario-8924.html>> - Acessos em 12/06/2018.

<sup>56</sup> Segundo as informações contidas nesse relatório prestado pela consultora, essa atividade é observada dentro dos prédios nos principais locais de disposição final do país que são o Aterro Cateura, operado pela EMPO, o Aterro Remasito - Villa Hayes (Chaco Paraguai), operado pela empresa El Farol e Aterro Sanitário da cidade de Ciudad del Leste.

Quanto às atribuições dos governos departamentais e nacional, os autores enfatizam que devem consistir na coordenação das ações ligadas à regulação, articulando estratégias para formular e implementar políticas relacionadas aos resíduos sólidos no país, por meio da formação de uma **Reitoria para o Sistema de Manejo de Resíduos Sólidos**, que seria administrada pela SEAM e em colaboração dos demais ministérios correlacionados, como o Ministério de Saúde e Bem estar Social (MSPyBS) e a Secretaria Técnica de Planejamento (STP), porém, não foi identificada a implementação de tal medida até o presente momento.

De forma complementar, é preciso destacar que a análise recente apresentada no *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND)* consta que o poder público tem se conscientizado sobre a situação crítica dos RSU no país, e revela um diagnóstico importante, ao indicar que a taxa média de geração de RSU no território paraguaio é, em média, 1,2 kg/pessoa/dia, com concentração maior na região da capital, estimando-se que ali são gerados cerca de 2.000 ton/dia de RSU (PARAGUAY, 2014).

No supracitado documento, também revela-se que não há uma coordenação efetiva no setor responsável pela formulação de planos, programas e projetos de nível nacional, departamental e municipal. Sendo assim, a harmonização e compatibilização entre as esferas governamentais poderia evitar que ??? o surgimento de problemas organizacionais, técnicos e operativos persistissem. Ademais, esse planejamento interno mais alinhado poderia oferecer suporte para resolver os problemas dos resíduos (sanitária e ambientalmente). Nesse aspecto, salienta-se que o PND apresenta uma estratégia específica aos RSU, traçando objetivos e metas a serem cumpridas pelo país até 2030 para o “melhoramento do acesso e das condições de moradia e hábitat, dos serviços básicos, saneamento, provisão de água, qualidade do ar, solo e tratamento de resíduos” (PARAGUAY, 2014, p. 48).

Todavia, apesar de poucos progressos e a falta de efetividade no âmbito político institucional na gestão dos RSU pelo poder público, é preciso ressaltar que, no que tange ao aspecto da transfronteiricidade, a aprovação da Lei nº 3.956/2009 no país determinou as primeiras tratativas sobre a entrada e a saída de resíduos sólidos no país. Nos artigos 27 e 28, respectivamente, definiram-se algumas restrições quanto à *importação* – proibindo-se, expressamente, a importação de resíduos sólidos, com a exceção de casos justificados mediante autorização específica – e em relação à *exportação* – determinando-se que a SEAM deveria autorizar cada caso (PARAGUAY, 2009). Esta normativa apesar de apontar a uma preocupação

inicial a respeito da transfronteiricidade dos resíduos de forma geral, não direciona-se aos RSU das áreas de fronteira.

Cabe ainda ressaltar que, anteriormente a essa regulamentação específica aos resíduos transfronteiriços, o Paraguai (assim como o Brasil) assinou a **Convenção de Basileia** em 1989 (regulamentada pela Lei nº 567 de 1 de junho de 1995) e também o **Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL** (promulgado no dia 28 de janeiro de 2003 com a Lei nº 2068 (PARAGUAY, 1995; 2003).

Apesar de nenhuma dessas duas medidas tratarem diretamente da problemática acerca da geração de resíduos sólidos urbanos originados nas cidades gêmeas, assinar esses acordos internacionais, prospecta que o Paraguai também conta com relações diplomáticas para proteger seu território, recursos naturais e fortalecer a cooperação com seus vizinhos, assim como o Brasil. Assim, em síntese, são perceptíveis as iniciativas paraguaias no âmbito internacional, porém estas ainda não estão voltadas especificamente aos RSU e muito menos, ao problemático compartilhamento territorial nas áreas de fronteiras do país.

## **5. GESTÃO COMPARTILHADA DE BENS COMUNS EM PONTA PORÃ (BR) E PEDRO JUAN CABALLERO (PY)**

Dado o contexto apresentado ao longo deste trabalho e considerando que as Constituições Federais delegam certa autonomia aos governos municipais, tanto do Paraguai como do Brasil, é preciso focalizar os estudos dos bens comuns a realidades fronteiriças locais, pois, assim, é possível melhor compreender como a temática tem sido tratada nas situações cotidianas de uma cidade internacional.

Dessa forma, neste capítulo pretende-se enfatizar que o gerenciamento efetivo dos bens comuns naturais transfronteiriços exige, além de uma cooperação internacional diplomática, uma articulação consistente entre os atores e as instituições, tanto locais como nacionais de ambos os países, pois implementar políticas públicas nessas realidades é um desafio supranacional.

O objetivo deste capítulo é apresentar aspectos da realidade encontrada inerente à gestão de políticas públicas para os bens comuns nas cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), ressaltando limitações, possibilidades e iniciativas.

Para isso, inicialmente, contextualizam-se alguns aspectos sobre os municípios de uma forma sumária, apenas para melhor delimitar o espaço a ser estudado. Em seguida, descreve-se o cenário das políticas públicas encontrado na gestão compartilhada dos recursos hídricos e do descarte de resíduos sólidos urbanos. Para tanto, categorizam-se e analisam-se as informações obtidas por meio das percepções dos atores envolvidos que foram entrevistados. Por fim, são apresentadas algumas ponderações acerca da gestão dos bens comuns elencados, de forma individual e no contexto da conurbação internacional analisada.

Cumprе ressaltar que, dado o ineditismo desta pesquisa, muitas das informações apresentadas aqui são informações coletadas pela pesquisadora junto aos gestores públicos e/ou a população em geral, o que implica que muitas dessas informações não são “catalogadas/codificadas”. Evidentemente, todas as informações apresentadas foram checadas nas mais diversas fontes disponíveis.

### **5.1. Ponta Porã (PP) e Pedro Juan Caballero (PJC): breve apresentação dos aspectos históricos, geográficos e econômicos.**

Os territórios das cidades de Ponta Porã – um município do interior de Mato Grosso do Sul (BR) – e de Pedro Juan Caballero – a capital do Departamento de Amambay (PY) – bifurcam-se no centro da América do Sul e passaram a ser conhecidas como uma das principais cidades gêmeas (**figura 15**).

**Figura 15: Localização das cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)**



Fonte: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/11/brasil-eiros-viram-made-paraguai-em-busca-de-competitividade.html>> Acesso em 10/08/2018.

No âmbito político-administrativo, as cidades foram assim consideradas de fato em momentos distintos. Em Ponta Porã, isso aconteceu apenas em 1912, por meio da Resolução Estadual n.º 617, estabelecida no dia 18 de julho, quando o município deixou de ser um distrito de Bela Vista, embora tenha sido fundada no ano de 1892 (IBGE, 2018). Pedro Juan Caballero, apesar de ter sido fundada em 1899, passou a ser assim denominada em 1901, deixando de se chamar *Punta Porã* por decisão do Congresso Nacional. Posteriormente, no dia 10 de julho de 1945, tornou-se a capital do Departamento de Amambay (CARDONA, 2018).

O município de Ponta Porã apresenta uma extensão territorial de 5.330 km<sup>2</sup> e um total de mais de 80.000 habitantes. Já Pedro Juan Caballero tem cerca de 5.678 km<sup>2</sup> de área e abrange mais de 90.000 habitantes.

No entanto, atualmente, essas cidades têm vivenciado um crescimento demográfico acelerado diante de mudanças recentes em razão da oferta de serviços educacionais em nível superior no Paraguai. Em outras palavras, as facilidades no ingresso em cursos (como o de Medicina) que possuem altos custos e são de ampla concorrência no Brasil têm estimulado a

migração de pessoas para a região. Estima-se que são ao menos 7 mil estudantes<sup>57</sup> que residem em ambos os lados dessa fronteira, cuja proximidade geográfica favorece fluxos e dinâmicas migratórias de difícil monitoramento.

Além de seu contingente territorial compartilhado, os dois municípios apresentam dinâmicas únicas que foram moldadas com historicidades dos dois países no decorrer dos anos. As duas cidades foram constituídas somente após a Guerra da Tríplice Aliança e da atuação da Companhia Mate Laranjeira (QUEIROZ, 2015). Antes desses acontecimentos, havia um espaço único, deserto, que pertencia apenas ao Paraguai e se chamava *Punta Porã* (que significa Ponta Bonita).

Segundo Cardona (2018), o nome dado a esse lugar faz referência a um “paraíso natural” para os viajantes, que ao passarem pela temida e desafiadora Cordilheira de Amambay, especificamente o morro de Chiriguelo, deparavam-se com uma vista agradável do planalto que formava-se à sombra de várias árvores de Peroba e às margens de lagoas cristalinas. Essa região também era um local de parada para os chamados *carreteros*, os conhecidos pequenos transportadores de erva-mate, produto que fomentou pioneiramente a atividade comercial e tornou-se um “holofote” para a exploração e colonização local (IBGE, 2018).

Nesse território, até então, existia um simples povoado habitado apenas por algumas tribos indígenas, como os Nhandevas e os Caiuás (descendentes do povo Guarani) (IBGE, 2018). Para Torrecilha (2013), a influência indígena contribuiu tanto na formação desses territórios como também em aspectos relacionados com “genética, na formação étnica, no idioma, nas crenças religiosas, nos costumes e tradições da sociedade presente nesse lugar” (TORRECILHA, 2013, p. 145).

Com o término da Guerra e com os novos limites impostos por meio do Tratado de Loizaga – Cotegipe (via Decreto nº 4.911<sup>58</sup>), a estrutura territorial atual foi tomando forma. Nesse acordo, assinado no dia 9 de janeiro de 1872 entre Brasil e Paraguai, visava-se além da paz, a definição dos municípios limítrofes. Somado a esse, também foi assinado, em 1927, um Acordo Complementar que finalmente delineou as fronteiras dos dois países (MRE, 2018). Entretanto, em relação ao limite internacional especificamente aos municípios de PP e PJC,

---

<sup>57</sup> Ver mais sobre isso em: <https://www.correiadoestado.com.br/cidades/pelo-menos-7-mil-pessoal-cruzam-a-fronteira-para-estudar-medicina/299789/>> Acesso em 10/07/2018.

<sup>58</sup> Ver mais sobre o referido decreto em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-4911-27-marco-1872-550978-publicacaooriginal-67047-pe.html>> Acesso em 10/07/2018.

Lamberti (2006, p. 60) enfatiza que diante da pouca especificação do tratado de 1872, “a própria população adotou um limite convencional que posteriormente foi oficializado através do Acordo Condicional (em 1940) com a anuência de ambos os países”.

No decorrer dos anos, o limite internacional, a linha imaginária, ou melhor, essa condição de conurbação internacional acabou sendo cada vez mais evidenciada com o crescimento econômico e demográfico. Assim foram estreitadas as diversas relações formadas entre os dois municípios.

Na **figura 16** observam-se imagens dessa conurbação internacional presente em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Percebe-se que é apenas diante de algumas referências (bandeiras, placas, marcos) que é possível identificar que se tratam de dois municípios distintos.

**Figura 16: Paisagens que expressam a conurbação internacional de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)**

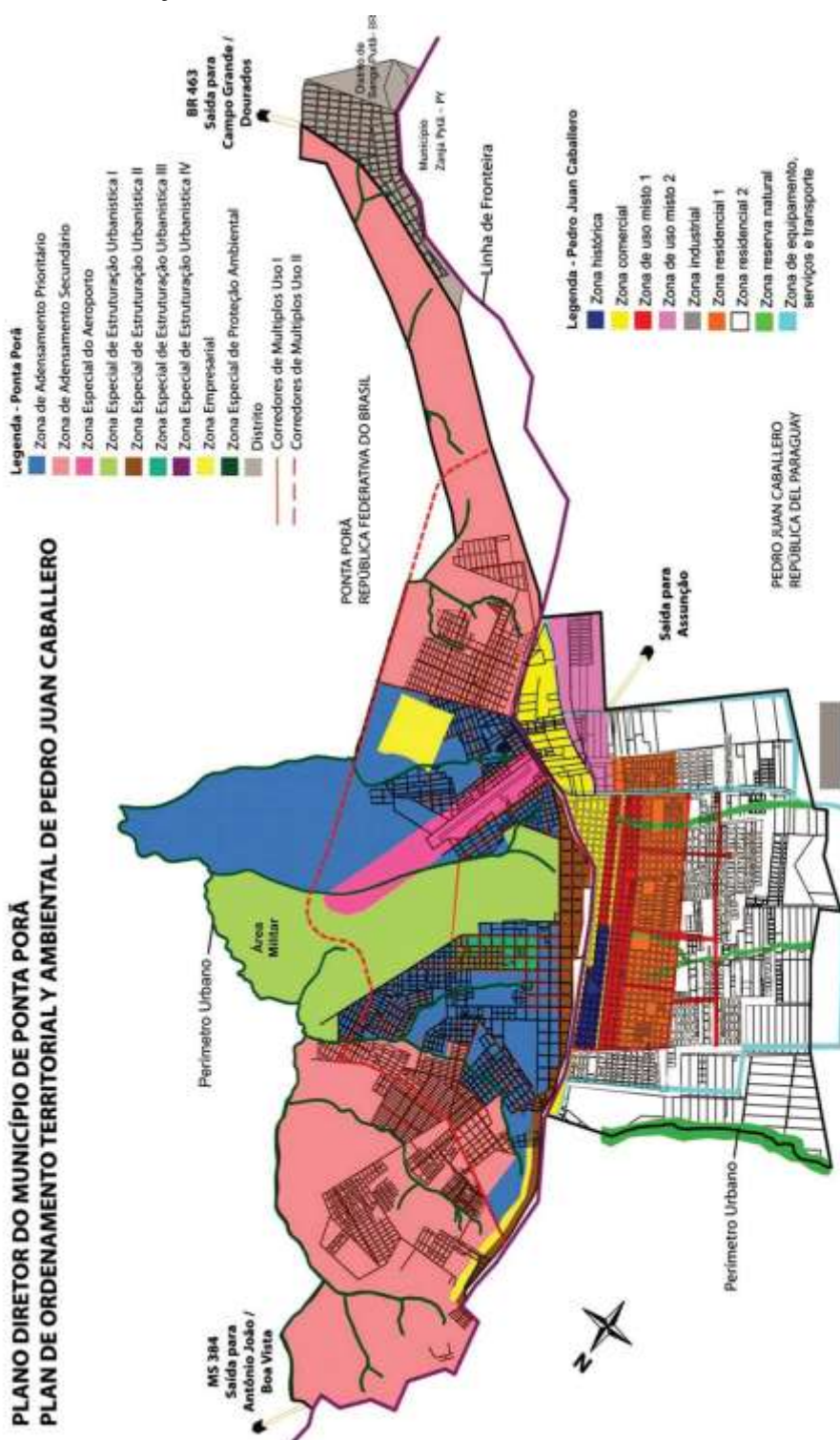


Fonte: Pesquisa de Campo (2018)

Na **figura 17**, Torrecilha (2013) consegue explicar de forma mais clara e detalhada a particularidade inerente à contiguidade desse território binacional, ao contrapor simultaneamente as duas estruturas cidadinas.



Figura 17: Formação territorial de Ponta Porã (BR) e de Pedro Juan Caballero (PY)



Fonte: Torrecilha (2013, p. 152)

No que tange aos aspectos comerciais e econômicos desses municípios, é importante ressaltar a existência de uma relação de interdependência que segue uma lógica estrutural e

conjuntural diferenciada e estão alicerçadas no comércio re-exportador, no agronegócio e no turismo de compras (LAMBERTI, 2006).

Mas, além disso, segundo Torrecilha (2013, p. 148) contribui:

A linha imaginária e real estrutura-se como uma zona que concentra e desenvolve as principais atividades socioculturais, de comércio, de serviços, industriais, financeiras, administrativas e turísticas de ambas as cidades. A linha separa a *hinterland* de cada lugar. Diferentemente da maioria das cidades brasileiras, o centro está nos limites desse espaço que concentra a maior densidade habitacional, comercial e de população. Com simetrias e assimetrias, Ponta Porã e Pedro Juan vivem as diferenças e as possibilidades que a condição fronteiriça imprime nessa dialética.

Nesse sentido, é possível afirmar as apropriações e as formações nas estruturas territoriais dos municípios de PP e PJC foram interligando-se em torno da linha internacional, e com o passar do tempo isso fortaleceu as atividades cotidianas dos dois municípios. Ou seja, os limites internacionais passaram a ser o cenário central na formação de PP e PJC.

Sendo assim, evidencia-se que a junção dos aspectos históricos, geográficos e econômicos dos dois municípios moldaram-se conforme a dinâmica das relações que foram (e que são) estabelecidas entre as duas nações e seus povos.

## **5.2. Caracterização do cenário estudado: a gestão dos bens comuns em PP e PJC.**

Compreender melhor a dinâmica da gestão compartilhada de bens comuns naturais em uma cidade gêmea é o principal foco desta dissertação. Não obstante, considerando a realidade híbrida vivenciada nos municípios conurbados de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, estes tornaram-se o objeto deste estudo. Assim, após toda a investigação feita na análise documental sob uma perspectiva macro, objetiva-se apresentar o cenário atual e real que é encontrado de forma específica nessa “fronteira” a ser analisada.

De forma geral, apesar de algumas comunalidades nas formas de organizações e estruturas jurídicas, políticas e administrativas entre os dois municípios, existem diferenças significativas. Por exemplo, a duração do mandato de cada prefeito (no caso, em PP são 4 anos e em PJC, são 5 anos) e a rotatividade de gestores. No município de PJC, o atual prefeito se encontra em seu terceiro mandato consecutivo, enquanto na gestão municipal de PP, durante esse mesmo período, passaram três gestores.

A primeira preocupação foi entender como estão estruturados os setores de gerenciamento dos recursos hídricos e o descarte de resíduos sólidos, bem como quem são os entes envolvidos nesses processos e de que forma se organizam em cada município.

### 5.2.1 – Ponderações iniciais: a gestão dos bens comuns em Ponta Porã (BR)

No município brasileiro, a distribuição hídrica de forma tratada para 90% dos munícipes é feita pela Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL, nos demais o abastecimento é feito via poço ou nascente (OLIVEIRA, 2010). Os serviços de coleta de resíduos são realizados, atualmente, pela Prefeitura Municipal.

Em um levantamento inicial, identificou-se que a partir do ano de 2017 iniciou-se o processo de coleta seletiva na parte central da cidade juntamente com a coleta convencional. Esse serviço vem se estendendo aos bairros gradativamente, o que se acredita estar contribuindo na diminuição da quantidade de resíduos destinados ao lixão, pois a cidade ainda não conta com um aterro sanitário.

O recente Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS-PP) foi homologado via Decreto nº 6. 944, no dia 22 de abril de 2015, e apresenta indicadores, metas e estratégias relevantes para o denominado “cenário desejável” e o ordenamento de todo o setor.

Nesse diagnóstico ressalta-se o papel importante que a *Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos* (ASCARS) (**figura 18**) terá na recuperação de materiais recicláveis, estimando uma média de oito toneladas mensais que deixaram de ser encaminhadas para o lixão municipal quando a coleta seletiva estiver constituída como política pública (IBAM-PP, 2014).

**Figura 18: Imagens do local em que a ASCARS está instalada**



Fonte: Pesquisa de campo (2018)

Conforme apresenta-se no PMGIRS-PP, uma atuação padronizada por meio da ASCARS afirma que,

[...] evitará a perpetuação de ações pontuais e isoladas, e permitirá a instituição de um programa duradouro que assegure a adesão da sociedade e a inclusão efetiva de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, como preconizado na PNRS. Em uma cidade com o porte e particularidades de Ponta Porã, a identificação do modelo de coleta seletiva mais adequado considera parâmetros operacionais, sociais, ambientais e financeiros. Recomenda-se, portanto, que o programa de coleta seletiva concilie a modalidade porta-a-porta em dias diferentes da coleta convencional, complementada com instalação de locais de entrega voluntária. Estes locais tanto podem ser exclusivos para o recebimento da fração seca dos resíduos domiciliares, como também podem ser centros de múltiplos usos, aqui chamados de Centros de Apoio Operacional (CAO) (IBAM-PP, 2014, p. 80).

Apesar do município ainda não contar, especificamente, com os chamados CAO's, a coleta seletiva vem sendo estabelecida gradativamente e conta com a participação da ASCARS, que é formada por um grupo de seis pessoas. Cumpre ressaltar que essa associação ainda está passando por um processo de formalização nos trâmites legais. A comercialização dos materiais recicláveis acontece localmente. Existem no município algumas empresas que atuam no ramo<sup>59</sup>.

#### 5.2.2 - Ponderações iniciais: a gestão dos bens comuns em Pedro Juan Caballero (PY)

Em Pedro Juan Caballero, a distribuição hídrica à população é realizada de duas formas: na área central, para cerca de 6 mil usuários<sup>60</sup>, é realizado via a Empresa de Serviços Sanitários do Paraguai S.A. (ESSAP), enquanto nos bairros, são constituídas Juntas de Saneamento, com o apoio da *municipalidad* na construção de poços artesianos. Institui-se uma comissão de bairro, que administra os serviços de distribuição e de cobrança de uma pequena taxa mensal (equivalente a cerca de R\$ 20,00 por usuário) repassados ao poder público municipal. Aproximadamente cada bairro de PJC conta com 2 a 3 poços artesianos<sup>61</sup>, chamados de “*pozos comunitarios*”.

Em relação aos serviços de coleta de resíduos, assim como em PP, também são realizados pela *Municipalidad*. Identificou-se a existência de um “Centro de Acopio” (**figura**

---

<sup>59</sup> Conforme entrevista concedida pelo Chefe responsável pela ASCARS, no dia 13 de julho de 2018.

<sup>60</sup> Conforme entrevista concedida pela Administradora da Unidade ESSAP-PJC, no dia 12 de julho de 2018.

<sup>61</sup> Conforme entrevista concedida pelo GESTOR 1, no dia 4 de julho de 2018.

19) em que são separados e classificados os resíduos sólidos para a reciclagem. O restante dos materiais coletados que não podem ser reaproveitados são encaminhados ao lixão municipal<sup>62</sup>.

**Figura 19: Imagens do Centro de Acopio em Pedro Juan Caballero**



Fonte: Pesquisa de campo (2018)

É importante salientar que não foi mencionado por nenhum dos entrevistados, nem localizado na pesquisa documental, se o município de PJC conta com algum plano direcionado ao setor de resíduos sólidos. Entretanto, consta no *Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDM-PJC)* elaborado em 2016, uma análise diagnóstica sobre as potencialidades e os principais problemas encontrados em três dimensões: social, econômica e ambiental, mas nada específico aos RSU.

No que tange à dimensão ambiental, alguns objetivos e estratégias foram estabelecidas nesse PDM-PJC. Por exemplo, menciona-se, entre eles, a aplicação do Plano de Ordenamento Territorial e Ambiental (POTA) no município, visando regular o uso e a ocupação do solo, estabelecendo parâmetros de qualidade ambiental municipal. Isso seria possível por meio da sua regulamentação e difusão para uma efetiva aplicação. Cita-se, ainda, o fortalecimento de trabalhos direcionados ao acesso de água potável por meio do projeto intitulado *Proyecto Fortalecimiento de Comisiones de Fomento Urbano*, que valoriza a autogestão dos bairros por meio das chamadas “*comisiones vecinales*” (PDM-PJC, 2016).

### **5.3. Análises gerais sobre a gestão de bens comuns em um território compartilhado.**

Inicialmente, tendo como base as informações apresentadas na seção anterior, o **quadro 6** apresenta uma síntese acerca dos principais pontos identificados inerentes ao cenário da

---

<sup>62</sup> Esse levantamento de informações foi realizado com os funcionários que estavam no local no momento da visita da pesquisadora.

gestão de políticas públicas específicas aos recursos hídricos e ao descarte de resíduos sólidos nos dois municípios:

<b>Quadro 6: Síntese acerca da gestão dos bens comuns analisados</b>	
<b>Em Ponta Porã...</b>	<b>Em Pedro Juan Caballero...</b>
<b>... em relação à gestão de Recursos Hídricos</b>	
Maioria da população atendida pela SANESUL e a minoria tem acesso via poços ou nascentes.	Maioria da população atendida por Juntas de Saneamento (poços comunitários em bairros) e a minoria (área central) acesso via serviços da ESSAP.
<b>... em relação ao descarte dos Resíduos Sólidos</b>	
Coleta de lixo realizada pelo governo municipal	Coleta de lixo realizada pelo governo municipal
Existência de um Centro de Reciclados, gerido por uma associação, a ASCARS.	Existência de um Centro de Reciclados, gerido por uma pessoa física.
Coleta Seletiva em fase de implementação	Não identificaram-se ações específicas
Destinação final em lixão municipal	Destinação final em lixão municipal
Existência de um Plano Municipal direcionado ao setor de resíduos sólidos, o PMGIRS-PP.	Existência de um Plano para o Desenvolvimento Municipal Sustentável que incorpora a dimensão ambiental de forma geral, o PMD-PJC.

Fonte: Elaboração da autora.

Ao identificar esse panorama em relação à estrutura de gestão dos bens comuns elencados, a próxima etapa consistiu em compreender como se estabelecia, de fato, esse compartilhamento territorial.

Nesse sentido, a seguir apresentam-se as informações que foram obtidas por meio das percepções e experiências dos gestores e dos atores que atuam (ou atuaram recentemente) com a gestão de políticas públicas para os bens comuns no território fronteiro de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Porém, antes disso é preciso esclarecer o perfil dos entrevistados.

A ideia principal foi selecionar pessoas envolvidas na gestão dos bens comuns nos dois municípios. Assim, com base nas informações que foram encontradas, elencaram-se três pessoas com experiência direta na gestão de políticas públicas na fronteira, os Gestores. E, de forma complementar, elencaram-se outras quatro pessoas, chamadas de Atores, que atuam especificamente com o gerenciamento dos recursos hídricos e com os resíduos sólidos. Conforme estão relacionados no **quadro 7**.

**Quadro 7: Relação dos envolvidos com a gestão dos bens comuns elencados em PP e PJC**

<b>Em Pedro Juan Caballero</b>	<b>Em Ponta Porã</b>
Municipalidad – Gestor 1 <sup>63</sup>	Prefeitura – Gestor 2 Prefeitura – Gestor 3
Supervisor Filial ESSAP/PJC – Ator 1	Supervisor filial SANESUL/PP – Ator 2
Responsável pelo Centro dos Reciclados de PJC – Ator 3	Chefe responsável pela ASCARS – Ator 4

Fonte: Elaboração da autora.

<sup>63</sup> Como o atual gestor municipal de PJC está em seu terceiro mandato consecutivo, conforme já mencionado, não se julgou necessário entrevistar o gestor anterior.

Duas limitações foram observadas na aplicação das entrevistas semiestruturadas direcionadas a atores de diferentes nacionalidades. A primeira refere-se ao fato de que nem todos os atores selecionados puderam ser entrevistados. Embora tenham se destinado os quinze primeiros dias de julho/2018 para esse procedimento, houve problemas com a indisponibilidade de tempo na agenda (Ator 2) e impossibilidade de contato<sup>64</sup> (Ator 3). Nesse ponto, torna-se relevante destacar que, apesar de acredita-se que as percepções de todos os atores selecionados fossem importantes, em termos gerais, o material coletado nas entrevistas foi suficiente para oferecer uma visão, embora bilateral, das atividades realizadas na fronteira. E a segunda limitação está associada ao fato de a pesquisadora ser brasileira, com idioma e nacionalidade diferente dos entrevistados de nacionalidade paraguaia, o que pode ter sido um entrave para que eles falassem “mais abertamente” sobre seus “problemas” locais.

O primeiro ponto a ser compreendido nessa etapa da pesquisa de campo consistiu na análise do **cenário público binacional** (eixo temático 1). Desse modo, inicialmente, questionou-se aos gestores sobre as relações entre os governos municipais. Houve unanimidade entre os entrevistados ao considerarem que essas relações são pouco frequentes. Alguns gestores ainda enfatizaram que um fortalecimento nesse *relacionamento intermunicipal* poderia até mesmo vir a contribuir na resolução de problemas comuns.

Hablamos siempre verdad. Siempre estamos conversando, pero no mucho. [...] Siempre nos hablamos, saludamos, pero no mucho, muy poco. (GESTOR 1).

Bom, em relação a isso eu acredito que poderia ser melhor, sabe, não é assim tão frequente assim, como poderia ser. Já que as duas cidades são tão próximas né, e são tão unidas, e... e os problemas são tão comuns, eu acho que poderia ser um pouco mais comum essa tratativa, infelizmente não é. (GESTOR 2)

Elas são muito pouco frequentes. [...] Olha, são ligações pessoais, são relacionamentos pessoais e não institucionais. Você não tem, por exemplo, olha o secretário de obras é esse, assumiu a prefeitura aqui. Os prefeitos de lá não vem aqui ou nós vamos lá, a gente nunca sabe quem é quem lá do outro lado e quem é quem daqui do lado de cá. [...] A gente não conhece a estrutura deles. [...] infelizmente, eu sinto que há uma distância muito grande. Tão próximo e tão longe ao mesmo tempo. Existiria a possibilidade de, de... se resolver muita coisa, infelizmente a gente não tem isso. (GESTOR 3).

É possível ainda observar que esse pouco contato pode ser explicado em razão da existência de uma *individualidade institucional-administrativa*. Isso pode indicar que as

---

<sup>64</sup> Ressalta-se que se pretendia realizar uma entrevista semiestruturada com o responsável pelo Centro de Acopio, no entanto, segundo os funcionários que estavam presentes no dia da visita, o mesmo não reside na cidade. Afirmaram ainda que não tinham o contato telefônico e apenas informaram que o senhor era brasileiro e que vinha semanalmente (sem dia específico) para realizar os pagamentos.

instituições (informais, mas principalmente as formais), ao serem constituídas de forma distinta entre os países podem estar contribuindo com esse distanciamento nas relações locais e intermunicipais, o que fica claro nos discursos de dois gestores.

[...] son dos ciudades gemelas pero cada ciudad tiene sus leyes y sus administraciones separadas. Nosotros no se entrometemos con ellos, y ellos también con nosotros no, verdad? Estamos en la línea, pero cada uno hace sus leyes (GESTOR 1).

Porque são duas cidades que, apesar de uma do lado na outra, são duas cidades com legislações completamente diferentes, com administrações diferentes, com culturas diferentes, com línguas diferentes. Então é próximo, mas é muito distante ao mesmo tempo. (GESTOR 2)

As diferenças internas nos sistemas de arrecadação e repasse de recursos do Paraguai em relação ao do Brasil também podem limitar os relacionamentos intermunicipais, pois existe divergência nas responsabilidades designadas aos dois municípios, conforme destaca um dos gestores.

[...] o Paraguai tem um governo mais centralizado que nós, nós temos o governo mais descentralizado, onde as políticas públicas, os recursos são transferidos pela união, mas quem é o gestor dos recursos é o município. O estado e a união. Então há uma certa descentralização nas políticas públicas e principalmente na aplicação dos recursos. No Paraguai já não, então você tem um município do Paraguai que ele não é responsável pelo Ensino Fundamental, ele não é responsável pela saúde, ele praticamente é responsável por alguns segmentos, pequenos segmentos dentro do município. O estado, que ali é o departamento de Amambay, ele é responsável por isso. E nós aqui é o contrário, o município que é o responsável (GESTOR 3).

Ao questionar-se em quais ocasiões ou setores esse contato é mais frequente, os dois setores citados pelos gestores foram: i) na saúde, que embora aconteça sazonalmente (em épocas específicas, controle de dengue e campanhas de vacinação), conta com um Comitê Misto entre brasileiros e paraguaios, onde o contato tem sido rápido e eficiente; e, ii) na Segurança Pública. Existe a atuação de um Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-Fron), que embora tenha sido ressaltado, “não tem uma interação de informações entre as polícias” (GESTOR, 3). Na verdade, isso parece ser algo ainda incipiente localmente.

Em seguida, buscou-se identificar a *abrangência das políticas públicas* (advindas de qualquer outra esfera) direcionadas à população fronteiriça ou a fronteira em si. Nas percepções obtidas de alguns gestores, ficou claro que a necessidade de políticas públicas específicas para as fronteiras não tem sido algo considerado no âmbito jurídico nacional por nenhum dos dois países.

Apesar disso, dois gestores locais compreendem que delimitar a atuação pública aos limites geográficos não limita os fluxos de problemas e a demanda das pessoas pelos serviços



públicos, pois, na prática, as políticas públicas de um município acabam atendendo ambas as populações. Ou seja, a mobilidade e as necessidades das pessoas extrapolam o limite da linha internacional, e isso “não tem como delimitar, isso é impossível” (GESTOR 2).

Nota-se que a principal dificuldade identificada é a de conseguir atender toda a população solicitante com recursos financeiros limitados à população de apenas um lado da fronteira, ou seja, com recursos que se limitam à divisão territorial de cada país. Desse modo, essas políticas apresentam-se insuficientes na realidade fronteiriça.

Aparentemente, esse é um problema antigo que já vem sendo reivindicado pelos gestores e apesar de melhorias recentes, ainda se apresenta como um impasse na captação de mais recursos pelos municípios. Nos seguintes trechos, essa questão pode ser melhor percebida:

Eu acho que assim, uma coisa que melhorou e avançou nos últimos anos com a mudança da legislação federal, foi a questão da educação [...] a educação hoje ela paga por aluno, então independente de ter 10 mil alunos, 20 mil alunos e 10 mil vierem lá de Pedro Juan, entendeu? Não interessa, isso tá sendo pago, então a gente tá sendo financiado pelo governo, nesse sentido avançou. Agora na saúde não, Ponta Porã não recebe um real a mais, pelo fato de ter que receber tantos pacientes de fora, tantos pacientes do exterior, tantas pessoas que tem que ir, e são atendidas aqui [...] a pessoa chegou lá baleado, chegou lá acidentado, com traumatismo craniano, você negar atendimento é você criar uma situação completa de desumanidade. Isso não se faz, então a gente atende, o hospital é porta aberta, e quando é uma urgência, a pessoa trata [...] então toda essa despesa toda, tudo isso gera despesa, é o médico que tá lá, é o material que tá lá, a luz, a água, e isso aí não vem. (GESTOR 2).

Essa é uma discussão muito antiga, e uma das discussões que o Brasil coloca, e nós colocamos existe uma pressão muito grande do brasileiro que mora no Paraguai e acaba usando o serviço aqui. [...] o IBGE não conta esses brasileiros [...] As políticas públicas são delimitadas pela linha, de direito, porém, de fato, os problemas se estendem até o outro lado e os recursos tinham que ultrapassar as fronteiras, mas ele, oficialmente, ele para ali. É um negócio que o governo federal não entende isso, os técnicos não entendem isso. [...] o IBGE não aceita contar os brasileiros do outro lado, isso implicaria em um 14º repasse do FPM. Olha só, nós recebemos 12 repasses do FPM, que é o fundo de participação dos municípios. [...] se nós conseguimos passar de 90 mil habitantes nós estaremos recebendo como se fosse o décimo quarto repasse. São dois repasses a mais, olha o quanto nós estamos perdendo. (GESTOR 3).

Observa-se que, no decorrer dos anos, o município brasileiro vem lidando com impactos ocasionados pela ausência de políticas públicas específicas aos municípios fronteiriços, e fica evidente que a conurbação internacional favorece uma migração contínua das pessoas entre os municípios e isso pode ampliar as demandas e ainda, sobrecarregar os serviços públicos.

Outro aspecto constatado foi que (com exceção da modificação citada no âmbito da educação), de fato não existem políticas públicas específicas no caso da cidade gêmea em

questão. Isso vai de encontro ao que normativas federais<sup>65</sup> preveem, ou seja, essas medidas permanecem apenas no plano teórico. Nas palavras de um dos gestores:

Isso aí é só blá blá. Só fica na conversa, só fica no estudo. Você vai em Brasília, você conversa com os deputados, você conversa com qualquer político né, até no governo federal, na Casa Civil, onde for, todo mundo entende que as fronteiras precisam de uma política específica, mas ninguém faz nada pra que isso aí se torne uma realidade. [...] eu não consigo entender, nem como gestor. Estive várias vezes em Brasília, estive inclusive com a secretária nacional de segurança pública, pedindo veículo, pedindo mobilização, pedindo homens da guarda nacional, aqui pra Ponta Porã, pedindo uma política de fato diferenciada para nossa fronteira, e nunca aconteceu. Nunca aconteceu, a gente acha até que é uma coisa feita de propósito, porque é uma coisa tão clara, que todo mundo entende que realmente tem que ter (GESTOR 2).

Embora tenha sido ressaltadas, pelos gestores brasileiros, algumas implicações negativas trazidas por essa delimitação incongruente com as necessidades reais, e ainda, a inexistente aplicabilidade de políticas públicas direcionadas às cidades fronteiriças, quando se foi questionado se a internacionalidade desse município é percebida como um problema ou como uma vantagem, as respostas foram as seguintes:

[...] ela é positiva. Sempre foi. E sempre será. [...] E realmente, as fronteiras são os lugares de grandes oportunidades, e isso vem dando certo tanto que tem evoluído muito e tem virado um grande negócio [...] a fronteira acabou sendo um grande atrativo [...] O estado de MS muito inteligente e junto com a equipe dele criou a lei 14.090, que se você fizer maquila da tua empresa no Paraguai e deixar a metade do lado de Ponta Porã, 50% lá e 50% do lado de cá, o governo do estado te dá todos os incentivos também e você se torna mais competitivo ainda. [...] Então a fronteira em si, ela é positiva, é muito positiva [...] Desde criança que eu tô aqui eu me lembro de quando a gasolina mais cara de vez em quando aqui é mais barata, e assim vai... essa é a fronteira, é sazonal. E o comércio é algo fantástico, ele se adapta. Ele se adapta, ele acha a solução por si só. Então não tem como a fronteira, não existe oportunidades como se tem na fronteira. (GESTOR 3).

Haa sem sombra de dúvida é uma vantagem, é uma vantagem muito grande. [...] Agora eu vejo, assim com vantagens extremas, porque, faculdade de Medicina, Ponta Porã não podia ter, aí nós temos a vantagem de ter Pedro Juan Caballero, que tem uma legislação mais aberta né, e já está com 8 faculdades de Medicina aí né... e a quantidade de pessoas que estão vindo pra cá [...] que estão movimentando a nossa economia. Por quê? Porque a gente tá do lado de Pedro Juan Caballero, se não, eles é que estariam recebendo toda essa demanda de pessoas aí. Mas eu vejo que dos dois lados, tanto pra Pedro Juan como pra Ponta Porã, o fato de estarmos aqui juntos é uma enorme vantagem. (GESTOR 2).

Percebe-se nesses discursos, que a conurbação internacional é vista primordialmente como uma condição estratégica para o fomento das integrações, especialmente aquelas que

---

<sup>65</sup> Um exemplo salientado nas entrevistas foi o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira-PDFF, que propôs diversas ações estratégicas para a integração das fronteiras, especialmente, nos municípios considerados como cidades gêmeas. Essas ações basearam-se em um estudo detalhado de indicadores econômicos e sociais que foi realizado em toda a faixa de fronteira, a fim de subsidiar políticas públicas em diversas escalas governamentais. Para mais detalhes, ver Brasil (2005).

envolvem questões econômicas e comerciais. Contudo, apesar dos pontos positivos destacados, é preciso ressaltar que o gestor paraguaio possui uma percepção distinta sobre a proximidade com o outro país. Segundo as palavras dele, “és mucho burocrático, el Brasil es mucho burocrático, no es fácil trabajar, a gente quer trabajar mas o que que vai fazer... a gente tem vontade de trabajar juntos mas és difícil” (GESTOR 1).

Com esse posicionamento, confirma-se que as relações intermunicipais podem estar enfraquecidas em razão da existência de distintas estruturas administrativas nos municípios de cada país, bem como suas normativas e exigências legais, etc. Assim, nota-se que as estruturas administrativas municipais divergentes podem favorecer o surgimento de ruídos, podendo até mesmo ser uma justificativa para poucas iniciativas e contatos entre os gestores municipais.

O segundo eixo temático consiste na identificação de fatores que indicam como o **compartilhamento dos bens comuns** ocorre nas cidades estudadas.

Nesse eixo, inicialmente questionou-se sobre a existência de problemas relacionados à gestão dos bens comuns e os apontamentos foram distintos entre os três gestores.

Na opinião de um dos gestores, a gestão hídrica compartilhada não é vista como um problema. Em suas palavras, “não com a água não né, aqui temos o Aquífero Guarani que tá debaixo da terra, não é brasileiro nem paraguaio, tá embaixo. Mas aí não tem problema de água” (GESTOR 1).

Outro gestor comentou sobre uma ocasião em que houve acúmulo de águas em um local situado no distrito anexo à cidade brasileira, Sanga Puitã. O problema situava-se praticamente na linha internacional e, portanto, foi necessário solicitar uma autorização do município paraguaio, no caso a municipalidad de Sanja Puitã (PY). A resolução do problema em território brasileiro implicou no escoamento da água no território paraguaio. Nota-se que essa é uma situação que exemplifica bem o dinamismo peculiar inerente à gestão em um território fronteiriço. Aproveitou-se esse momento da entrevista e questionou-se ao gestor entrevistado, se esse processo é algo burocrático ou simples. Nas palavras do gestor:

Não, é simples. Não precisa de nenhum documento, é só as partes entrarem em acordo que isso aí acontece. Quando envolve algo maior, aí é só o Itamarati, que pode firmar esses acordos, convênio, isso é através de tratados e tal e aí já é mais complicado, com aprovação do congresso. Aqui a gente faz aquilo que é necessário para que as duas cidades possam conviver. (GESTOR 2).

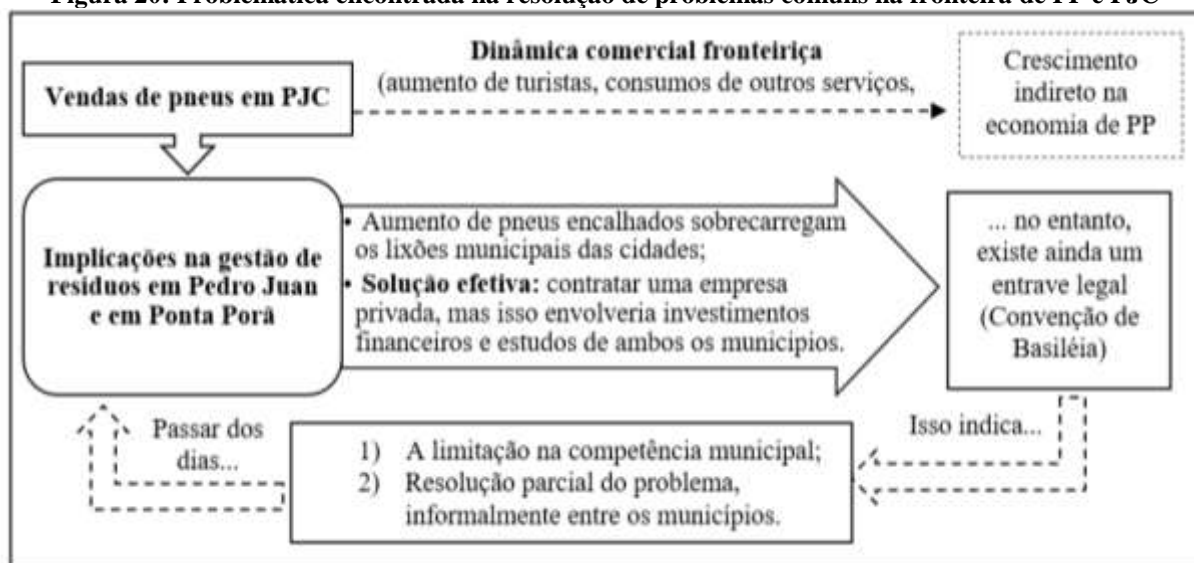
Esse exemplo corrobora que existe uma certa *disposição à cooperação* entre os dois países. A “vontade” em cooperar também pôde ser percebida quando outro gestor comenta

sobre o problema que o excesso da venda de pneus no município paraguaio gera ao município brasileiro, em razão dos serviços ocorrerem em borracharias dos dois lados da fronteira,

O problema, o problema dos pneus... é um problema seríssimo. Nós não vendemos pneu, mas nós recebemos todo o lixo do lado de lá. É um grande transtorno pra nós. A gente está discutindo agora a possibilidade de, trazer pra cá, de fazer uma licitação e alguém tomar conta disso definitivamente, tudo pela iniciativa privada. Mas esse estudo feito, a prefeitura do Paraguai teria que nos ajudar porque eles é quem produzem esse lixo, parte vem para cá, mas grande parte também fica lá. É um problema sério, mas a legislação brasileira não permite que o lixo de lá venha para cá. [...] Então são só, são problemas que muitas vezes barra numa legislação muito além do município. Que são leis federais e que o município não tem atribuição e nem poderes para legislar sobre isso. Então, infelizmente, se torna meio que intransponível. Mas se resolve informalmente, a gente vai lá e conversa. [...] aí a Secretaria de Vigilância faz, aí a secretaria de saúde faz, a Secretaria de obras vai lá e conversa, há uma disponibilidade deles de ir lá e resolver, resolve-se os problemas informalmente. (GESTOR 3).

Com essa percepção, pode-se notar que as *limitações do poder municipal* são representativas na resolução de problemas comuns na fronteira. Identificou ainda que esse problema dos pneus está diretamente ligado à dinâmica atípica dos dois municípios (**figura 20**):

**Figura 20: Problemática encontrada na resolução de problemas comuns na fronteira de PP e PJC**



Fonte: Elaboração da autora

Em suma, observa-se que: i) a vontade política apenas na esfera municipal não é suficiente para a solução efetiva dos problemas comuns na fronteira; ii) os municípios possuem suas competências limitadas diante suas instituições formais; e, iii) as soluções parciais são realizadas localmente por meio de instituições informais, ou seja, pelas “convenções sociais”.

Quando foi questionado aos gestores se eles possuíam conhecimento acerca das legislações ou até mesmo de organizações/instituições específicas que atuem na prevenção ou na correção de problemas relacionados com o compartilhamento dos bens comuns, em geral, o

desconhecimento foi unânime. Isso pode indicar a inexistência de iniciativas atuais direcionadas especificamente aos bens comuns.

No entanto, vale considerar que alguns gestores enfatizaram o papel dos comitês mistos e também do Parlamento Internacional Municipal (PARLIM), que seria um comitê político. Além disso, mencionou-se que existem estudos e projetos direcionados a melhorias na infraestrutura viária, que estão em fase de elaboração em Ponta Porã e que beneficiaria as duas cidades, como a criação de um Porto Seco ou de um Pátio Aduaneiro<sup>66</sup>.

Um último aspecto a ser identificar nesse eixo relacionava-se aos resultados e dificuldades que uma *aproximação binacional maior* poderia oferecer as duas gestões municipais. Assim, questionou-se inicialmente sobre as iniciativas/projetos já realizados em comum entre as duas prefeituras. Os resultados são os que se seguem:

- i) O projeto da iluminação da linha internacional, em que PJC ficou responsável pelo fornecimento de energia elétrica, enquanto PP ficou responsável pela estrutura e a manutenção dos serviços;
- ii) A revitalização da linha internacional, com a construção de uma megaestrutura para a realização das atividades comerciais. Para isso houve uma mobilização local dos dois municípios para concretizar um grande projeto binacional, que foi financiado pela União Europeia, especificamente, por uma ONG chamada Paz y Desarrollo;
- iii) Um projeto relacionado à Gestão Integrada do Rio Apa (GIAPA), onde se definiram normativas e se propôs a cooperação dos dois países para o uso e o desenvolvimento sustentável da bacia do Rio Apa; e,
- iv) Um projeto direcionado à reciclagem do lixo, que também foi financiado pela ONG europeia e foi fundamental para a criação dos Centros de Reciclados em cada um dos municípios.

No que se refere às possibilidades e dificuldades que surgiriam com uma aproximação maior entre as prefeituras, as percepções dos gestores apontaram alguns pontos importantes. Um dos gestores, por exemplo, afirma: “a gente não tem o recurso, o que a gente faz em um ano, a prefeitura de Ponta Porã faz em um mês, a arrecadação. É diferente aqui, o curso é outro. Lá tem muito dinheiro. [...] a gente faz, o que dá pra gente fazer com o recurso que a gente tem” (GESTOR 1).

---

<sup>66</sup> Conforme entrevista concedida pelo GESTOR 3, no dia 06 de julho de 2018.

Essa percepção sugere que o possível desnível nas receitas entre os dois municípios pode estar limitando um envolvimento maior dos municípios. Isso indica também que os interesses e as possibilidades da atuação municipal são distintas. A limitada atuação municipal também é ressaltada na percepção dos outros gestores, porém, sob outras perspectivas.

Eu vejo que naquilo que afeta mais a vida dos dois municípios eu entendo que já existe essa procura, existe esse entendimento, não vejo assim, como possível se fazer muito mais coisas do que é feito não, mesmo porque eu entendo que tudo aquilo que fosse pra cima disso, realmente já esbarraria no impedimento dos prefeitos de poderem conversar abertamente. Eu acho que aquilo que é feito, é o possível dentro daquilo que é tolerável pra que os dois prefeitos possam estabelecer e firmar e fazer cumprir. Algo que fosse mais do que isso [...] seria necessário esse interesse do governo estabelecer política diferenciada aqui na fronteira, e aqui trabalhar essa realidade com o governo federal do outro país. (GESTOR 2)

Olha, os principais problemas [...] são as legislações, não há convergência na lei, não há, não há uma brecha na lei que te permita resolver um problema de cá ou colá, não tem não existe uma política pública para a fronteira, o governo federal está virado para o Atlântico. (GESTOR 3).

Em síntese, as atuações que integram as duas administrações municipais têm acontecido dentro do possível, considerando as barreiras internas e hierárquicas impostas pela estrutura administrativa e jurídica de cada nação. Ou seja, para que a aproximação entre os dois municípios fosse maior, seria preciso levar em consideração a existência de impedimentos e incongruências institucionais, o que exigiria o interesse e o envolvimento das demais esferas governamentais de ambos os países.

No terceiro eixo temático, **políticas e instituições para os bens comuns**, os questionamentos objetivaram obter uma melhor compreensão sobre as políticas públicas direcionadas aos recursos hídricos e a gestão dos resíduos sólidos. Porém, antes de analisar os discursos dos entrevistados, cabe aqui ressaltar que durante a pesquisa documental, localizaram-se alguns planos e projetos relacionados, direta ou indiretamente, com a gestão dos recursos hídricos e os resíduos sólidos para os municípios analisados. E para informação, esses planos foram analisados e são apresentados resumidamente no **quadro 8** (IBAM/PP, 2014; OLIVEIRA, 2010; SEGALA, 2013; PP/MMA, 2005; GIAPA/FADEMS, 2013):

**Quadro 8: Planos e projetos relacionados com a gestão dos bens comuns em PP e em PJC**

NOME DO PROJETO	REALIZAÇÃO	FINALIDADES
- Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental (AVA) de Ponta Porã (MS).	- Ministério do Meio Ambiente (MMA); - Prefeitura de PontaPorã.	Visava obter uma avaliação atualizada das vulnerabilidades ambientais da área rural e urbana do município de Ponta Porã, que servirão de subsídios na elaboração do Plano Diretor e para um plano de ações do Executivo Municipal no sentido de minimizar os danos ao meio ambiente, e

		para atuar preventivamente e oferecer aos habitantes da fronteira, uma melhor qualidade de vida.
<b>- Perspectivas para o meio ambiente urbano:</b> GEO Ponta Porã.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministério das Cidades;</li> <li>- MMA;</li> <li>- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM);</li> <li>- Prefeitura de PontaPorã;</li> <li>- Instituto de Estudos da Religião (ISER);</li> <li>- Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT);</li> <li>- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)</li> </ul>	Os escritórios regionais do PNUMA e da ONU-HABITAT se uniram para desenvolver uma <i>Estratégia Urbana Ambiental para América Latina e o Caribe</i> , que foi implementada em vários países da região, e, no Brasil, uniu-se o Ministério das Cidades o Ministério do Meio Ambiente, a Parceria 21, além dos governos e sócios técnicos locais de cada município. Esse projeto específico teve como principal desígnio avaliar o processo de urbanização incidente afeta o meio ambiente natural, por meio de indicadores das dinâmicas sociais, econômicas, políticas e territoriais na cidade de Ponta-Porã.
<b>- Plano de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental das nascentes do Rio Apa</b> (GIAPA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- União Europeia;</li> <li>- Prefeitura de Ponta Porã;</li> <li>- Departamento de Amambay;</li> <li>- ONG Paz y Desarrollo.</li> </ul>	Visava orientar a gestão participativa de modo a assegurar a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida, em consonância com os interesses das gerações presente futuras. Além de estabelecer as diretrizes e orientar programas, projetos e ações que venham a serem realizados na região pelos diferentes grupos de interesse.
<b>- Plano Municipal de Gestão Integrada de resíduos sólidos de Ponta Porã (PMGIRS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM);</li> <li>- Prefeitura de Ponta Porã.</li> </ul>	Estabelecido visando atender à exigência na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) que apresenta-se como condição para acesso aos recursos da União, a serem aplicados em infraestrutura relacionada à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, e além disso, firma-se também como ferramenta para o ordenamento do setor.
<b>- Gestão Integrada de resíduos sólidos em Região de Fronteira:</b> Estudo de caso – Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) – Um aterro binacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IBAM;</li> <li>- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</li> <li>- Prefeitura de Ponta Porã;</li> <li>- Municipalidad de Pedro Juan Caballero.</li> </ul>	Analisar a desafiante situação e as possibilidades para o enfrentamento das dificuldades acerca à destinação final dos resíduos sólidos na conurbação internacional de PP e PJC. Em suma, consistiu em um estudo detalhado sobre a criação de um aterro sanitário binacional para atender aos dois municípios.

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Documental.

Dentre esses planos/projetos, observou-se que os três últimos são os que mais se relacionam ao caso dos bens comuns estudados. Assim sendo, as questões norteadoras do eixo 3 foram elaboradas visando, inicialmente, obter maiores informações tanto sobre as *políticas binacionais planejadas para os comuns*, quanto sobre aspectos das *interações entre organizações e atores* foram estabelecidas entre os dois municípios.

Sobre o projeto GIAPA evidenciou-se, por meio da pesquisa, que o projeto não envolveu a gestão municipal do Paraguai, apenas o nível Departamental. Ou seja, “[...] o GIAPA era outro proyecto, pero era con la gobernacion. E que aqui tem 5 distritos, Bella Vista, Capitan Bado, Karapaí, Sanja Puitã e Pedro Juan, e a gente tá em Pedro Juan lá já é do distrito de Bella Vista já. E aí já é gobernacion que trabalhou”.

No entanto, cabe salientar que, apesar de pequeno, o município de Pedro Juan ocupa cerca de 1,17% do total da área da Bacia Hidrográfica do Rio Apa<sup>67</sup>, que fica localizada, mais especificamente, nas chamadas terras altas ou Cordilheira de Amambay. Algo parecido acontece no município de Ponta Porã, onde apenas 1,43% da bacia se encontram na extensão territorial do município (BROCH, 2008).

Embora os dois municípios possuam uma pequena participação do total correspondente à Bacia do Apa, algumas atividades ligadas ao projeto GIAPA foram mencionadas por outro gestor: “eu acompanhei a finalização dele, os relatórios e o que foi enviado para as análises da União Europeia [...], foi um projeto mais executado aqui mesmo localmente pelo município de Ponta Porã e com a participação dessa ONG, a Paz e Desarrollo” (GESTOR 2).

Nesse sentido, observa-se que as atividades realizadas no projeto GIAPA, realmente pouco envolveram a gestão municipal de PJC, mas sim o Departamento de Amambay como um todo, juntamente com outros municípios sul-mato-grossenses e a ONG europeia, sendo preciso pouco envolvimento da gestão municipal de PP. Esse pouco envolvimento de PP foi também justificado no discurso de outro gestor: “nós não temos divisor de águas aqui no território, nós não temos isso aqui. Por exemplo, quando você chega em Bela Vista tem um problema seríssimo que é o APA, né? [...] Nós não temos isso aqui.” (GESTOR 3).

Em outras palavras, a condição de conurbação seca e a pequena área dos municípios ocupadas na Bacia do Apa não exigiu um envolvimento maior das duas gestões municipais nesse projeto, especificamente.

Com relação ao PMGIRS, buscou-se identificar se houve alguma participação do município paraguaio, tendo em vista que os problemas com o descarte inadequado implicam em complicações comuns aos municípios (como o já citado problema com o excesso de pneus).

---

<sup>67</sup> A Bacia Hidrográfica do Rio Apa, abrange uma área que corresponde de aproximadamente 15.617,53 km<sup>2</sup>, com cerca de 78% da área localizada em território brasileiro e os outros 22% em território paraguaio, englobando um total de 12 municípios. Destes, sete correspondem ao Estado de Mato Grosso do Sul – BR (Porto Murtinho, Bela Vista, Caracol, Antônio João, Jardim, Ponta Porã e Bonito); três ao Departamento de Concepción – PY (Concepción, San Carlos e San Lazaro) e outros dois, ao Departamento de Amambay – PY (Bella Vista e Pedro Juan Caballero) (BROCH, 2008).



Obtiveram-se percepções distintas a respeito de incluir a gestão municipal vizinha nos planejamentos inerentes aos resíduos sólidos. Para um dos gestores, essa ligação nesse plano seria algo intransponível, pois segundo ele afirma “não, não pode. Isso é proibido, não pode, aí o Brasil entende que pode ser contaminante... é piada, né? Porque o lixo vem de qualquer jeito, mas a lei não me permite” (GESTOR 3).

Todavia, sob outra percepção, a realização do PMGIRS apenas para Ponta Porã, em razão da conurbação acabou

[...] sendo um plano pela metade. Porque a gente preserva aqui e polui ali, o lençol que tá embaixo tá aqui embaixo de nós. Não adianta preservar aqui se o Paraguai não fizer a parte dele, então não vai adiantar nada, a poluição vai continuar chegando, no Aquífero Guarani que tá aqui debaixo de nós. (GESTOR 2).

Segundo esse mesmo gestor, na época da elaboração do PMGIRS houve um contato com PJC para tentar estabelecer um plano conjunto para os dois municípios. Não houve o interesse de PJC.

Em relação ao terceiro projeto, observou-se primeiramente que um dos gestores entrevistados afirmou não ter conhecimento sobre o referido estudo, mas mostrou-se interessado em conhecer<sup>68</sup>. Enquanto outro gestor, quando questionados sobre o andamento atual desses estudos, expressou-se da seguinte forma: “[...] ficou tudo no papel... Eu falo assim, eu quero ver para crer. Papel? Papel aceita tudo, o vento as palavras levam, no papel aceita tudo, mas sair do papel que é o problema.” (GESTOR 1). E, ao questionar-se porque na opinião dele não foi possível a implementação desse projeto, a resposta foi a falta de recursos financeiros do município. Nas suas palavras, “é muito caro esse negócio, é caro, é complicado [...] é... a gente não é primeiro mundo né?!”.

Em outra opinião, a não elaboração de um plano integrado para a gestão de resíduos sólidos de forma conjunta acabou implicando em um “impedimento” para a concretização do Projeto do Aterro Binacional, em suas palavras:

[...] pra isso poder acontecer, primeiro tinha que ter um plano de gestão de resíduos sólidos integrado, como isso não foi feito, toda a sequência desse planejamento, de um aterro sanitário conjunto aí, foi por água abaixo. Tem que ser integrado, o plano, onde é que vai tirar, onde que vai pôr, aonde que vai instalar? Tem que ser algo que seja previsto num plano só. Não o nosso plano fala que vai ser aqui, e o deles fala que vai ser ali. E aí como que será? [...] Se tivesse tido esse planejamento, é lógico que iria prever a implantação de um aterro sanitário em conjunto, que fosse instalado na linha internacional, com entrada do lixo do Paraguai aqui, com entrada do lixo do

---

<sup>68</sup> Em um momento após a entrevista, a pesquisadora encaminhou via e-mail os arquivos do referido estudo conforme foi solicitado pelo gestor.

Brasil ali... [...] a área de transformação, manipulação em conjunta, mas isso aí não acabou se concretizando. (GESTOR 2).

Na entrevista realizada com o Ator 4, que atualmente está diretamente envolvido com as políticas direcionadas à gestão dos resíduos sólidos e que também participou na época das reuniões com o BID sobre o projeto do Aterro Binacional, obteve-se outra percepção acerca do porquê desse projeto não ter “saído do papel”. Segundo ele, os principais entraves consistiram na falta de regulamentação das leis paraguaias<sup>69</sup> e na rotatividade de gestores brasileiros que implicou na descontinuidade do projeto (ATOR 4).

Quando se questionou aos gestores sobre a *viabilidade de projetos binacionais* e as dificuldades a serem superadas na implementação de um projeto integrado para a gestão de resíduos sólidos na fronteira internacional, as respostas apontaram que isso só seria viável se fossem superados três impasses: i) falta de recursos financeiros direcionados a esse serviço público; ii) a divergência nas legislações, interesses e graus das exigências impostas no âmbito nacional de cada um dos municípios; e, iii) a ausência de normativas jurídicas que sejam específicas e congruentes com a realidade das áreas de fronteira dos dois países. Essas percepções confirmam o levantamento documental realizado nos capítulos 3 e 4 desta dissertação.

Quanto às políticas públicas direcionadas aos recursos hídricos, evidenciou-se que, localmente, no âmbito municipal, e mais especificamente no meio urbano, pouco tem sido discutido sobre esse compartilhamento das águas em cidades conurbadas, com exceções dos casos relacionados à drenagem de alagamentos em áreas limítrofes, como já mencionado.

Outro aspecto que contribui para esse pouco contato é o fato de que o gerenciamento hídrico nas duas cidades segue uma estrutura individualizada conforme as normativas internas estabelecidas no âmbito nacional a que compete. Além disso, pelo que foi averiguado, em nenhum momento houve a necessidade ou até mesmo uma intencionalidade, em formar relações entre as duas empresas prestadoras dos serviços nos municípios. Isso foi justificado diante da inexistência de problemas ocorridos nesses últimos anos (ATOR 1).

E em relação aos recursos hídricos compartilhados no meio rural, ou seja, em áreas afastadas, não foi identificada nenhuma percepção relevante, pois a transfronteiricidade e o uso compartilhado de rios não é visto como um problema significativo pelo fato da fronteira de PP e PJC não ser fluvial. Entretanto, ficou claro que na percepção de alguns gestores a gestão de

---

<sup>69</sup> Conforme foi realmente constatado na seção 4.2 desta dissertação (especificamente na página 103)

políticas públicas para os recursos hídricos é algo muito amplo e, por isso, exige-se um envolvimento maior das outras esferas (federal e estadual), não somente a municipal.

O último eixo temático buscou apenas sintetizar as **perspectivas inerentes à gestão compartilhada dos comuns**. A primeira questão nesse eixo consistia na identificação das *dificuldades encontradas* no ato de planejar e implementar políticas específicas aos bens comuns naturais em uma cidade fronteiriça.

Salienta-se que, para um dos entrevistados, esse compartilhamento dos bens comuns não é algo percebido com sua devida amplitude e importância, conforme indicado nos seguintes trechos da resposta dada ao questionamento anterior: “mas porque água, a água cada um faz o que quer da água, Ponta Porã e Pedro Juan [*é porque a gente divide a água, praticamente*] é mais é lá embaixo né... no Aquífero Guarani” (GESTOR 1). Tal posicionamento pode ser explicado devido ao fato de a água no território fronteiriço não ser escassa (ou seja, é uma região com abundância desse recurso), de tal forma que ela pode ser compartilhada “livremente” entre os usuários (seja os brasileiros via SANESUL, ou os paraguaios, via os “poços comunitários” ou pela ESSAP). Isso remete a tal cegueira hídrica que acontece em lugares em que se tem certa abundância desse recurso.

Em suma, as dificuldades que seriam encontradas referiram-se a basicamente: i) à falta de competência do município de legislar sobre aspectos amplos e que são da competência dos dois governos federais; e, ii) ao estabelecimento de medidas em comum acordo que visassem estreitar as relações entre os dois municípios, como é o caso, já citado, por exemplo, da criação de um Comitê Permanente de Fronteira<sup>70</sup> para intermediar, principalmente, as questões jurídicas que são distintas e complexas na fronteira.

As duas últimas questões tinham por objetivo compreender as *possibilidades para planejamentos comuns* tendo em vista algumas mudanças recentes na realidade fronteiriça, como, por exemplo, o provável aumento de utilização de serviços públicos com o gradativo aumento de estudantes de Medicina na região, além do problema constante de descarte de pneus. Assim, questionou-se aos gestores como os processos de formulação de políticas públicas específicas aos bens comuns analisados (ou de forma geral) poderiam ser melhorados para tornarem-se efetivos. Sobre isso, houve certa convergência nas respostas, como pode ser observado a seguir:

---

<sup>70</sup> Conforme entrevista concedida pelo GESTOR 3, no dia 06 de julho de 2018.

[...] é você sentar junto, pensar junto, buscar recursos juntos, buscar solução junto. [...] isso, que é o que a gente tem dificuldade. (GESTOR 3).

Olha, não existe outra forma que não seja no estabelecimento de um diálogo maior, uma proximidade maior entre os dois poderes executivos, entre os legislativos também né, seria possível essa conversa. Mas eu vejo que para que pudesse realmente aproximar de fato, deveria partir do governo federal, uma normativa, ainda que não fosse feito uma legislação, algo que fosse, ou autorizasse pelo menos aos prefeitos, aos gestores, aos poderes executivos, uma autonomia maior pra firmar acordos internacionais, pra firmar acordos e tratados, que pudessem até inclusive tratar dessas questões que você tá abordando aí, que são muito mais macro, aqui a gente trata muito do micro, àquilo que tá relacionado à realidade dos dois municípios. Então eu acho que o importante seria que essa autonomia fosse dada [...] (GESTOR 2).

Nota-se que, principalmente, com a segunda percepção colocada, o ato de “sentar e discutir junto” por si só não seria a solução para os problemas comuns, diante da forma em que estão estabelecidas as distintas estruturas administrativas e jurídicas de cada nação que limitam a competência dos municípios a uma esfera mais local, mais micro. Entretanto, essa aproximação maior entre as esferas municipais poderia ao menos fomentar a realização de discussões conjuntas sobre assuntos específicos e que afetam o planejamento das duas cidades.

Além disso, uma proximidade intermunicipal forneceria valiosas trocas de informações entre os gestores, pois mesmo que um município seja independente administrativamente do outro, as dinâmicas fronteiriças se entrelaçam e isso influi no rumo das duas gestões, seja por meio da apresentação de problemas ou de oportunidades.

Contudo, essa interdependência “involuntária” aparentemente não é algo considerado atualmente. Isso pôde ser observado quando se questionou se os dois municípios têm buscado planejar ações para o futuro, principalmente diante das mudanças recentes que vem acontecendo em PP e PJC.

Contudo, segundo os gestores, isso não tem sido algo planejado e/ou discutido, nem individualmente tampouco em conjunto, embora se perceba que as implicações, positivas ou negativas, já estão sendo sentidas na estrutura cidadina especialmente com o aumento da demanda por serviços públicos locais.

## 6. CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, o foco principal consistiu em estabelecer uma análise sobre a gestão de políticas públicas para os chamados bens comuns naturais, que em um território peculiar, como o caso de uma cidade gêmea, se tornam transfronteiriços.

Diante da abrangência da temática proposta, focalizou-se a compreensão em duas políticas públicas específicas: aquelas direcionadas aos recursos hídricos e aos resíduos sólidos. O entendimento é de que, a partir da identificação de como essas políticas vêm sendo conduzidas, é possível compreender como os bens comuns naturais são tratados.

Gerenciar os bens comuns naturais por si só é um desafio em termos econômicos, pois requer a presença de instituições e regras que moldam as relações entre o Estado e as firmas/indivíduos (por meio de leis, custos de transação, direitos de propriedade), ou ainda, que contribuem na formação de determinadas condutas dos demais atores sociais (via regras sociais, crenças, costumes, hábitos e aprendizados). Nesse jogo de interações entre mercado e atores, o Estado, com seu poder político normativo, é o principal regulador dos bens de propriedade comum, especificamente no caso dos recursos naturais.

Quando não existe uma forma de regulação sobre o uso desses bens comuns naturais, é possível que ocorra a “tragédia dos comuns”. Sendo assim, a gestão e o controle do uso dos recursos naturais apresentam-se extremamente importantes para os países.

Todavia, nas cidades fronteiriças, os bens comuns naturais, ao serem ali compartilhados territorialmente por diferentes países, encontram-se indissociáveis e também sujeitos ao domínio e a regulação por distintos agentes políticos, em razão da soberania territorial imposta a cada nação. Assim, os direitos de propriedade sobre esses bens não estão claramente definidos e com isso as externalidades negativas e o comportamento de *free rider* podem facilmente “tomar forma” em uma fronteira internacional.

Partindo-se desse pressuposto, o presente estudo visou esclarecer de forma detalhada e interdisciplinar os aportes teóricos necessários para o entendimento de algumas questões relacionadas à gestão de políticas públicas de recursos comuns em áreas de fronteiras, o que foi feito nos dois primeiros capítulos. Nesses capítulos evidenciou-se que: i) o ambiente político de uma cidade conurbada internacionalmente se diferencia dos demais municípios, por exigir que dois (ou mais) Estados-Nações distintos “convivam” diante uma instabilidade jurídica e legal no mesmo espaço natural; ii) as relações e posicionamentos internacionais assumidos

pelos governos nacionais de países vizinhos são sentidas diretamente na realidade cotidiana local; iii) a proximidade geográfica impõe interações com a cidade do país vizinho, em distintos escopos, que em muitas vezes superam àquelas estabelecidas com as demais do território nacional; iv) parece ser impetuosa a geração de conflitos de interesses e visões de mundo distintas em um ambiente binacional, que podem afetar o planejamento territorial; e, v) as relações políticas na fronteira possuem particularidades que acabam exigindo maior atenção e preparação dos governantes locais, na identificação de problemas e/ou oportunidades.

Em seguida, nos capítulos 3 e 4, sob uma perspectiva macro e direcionada às áreas de fronteira, o objetivo foi entender a estrutura administrativa, política e legal que cada país tem estabelecido, no decorrer dos anos, acerca dos seus recursos hídricos e descarte de resíduos sólidos. Essa visão ampliada e individualizada apresentada de forma sistemática ajudou a entender que cada país, mesmo nas suas fronteiras, é soberano em seu território, por isso possui autonomia e as suas próprias instituições, as quais moldam suas estruturas de gestão sob o prisma de suas particularidades.

Após descrever os cenários encontrados em cada país, referentes às políticas públicas elencadas, pôde-se observar, por meio da pesquisa documental, que, de fato, em uma cidade gêmea existe a ocorrência de uma *dicotomia política* nos direitos de propriedade e isso impacta na gestão e no planejamento dos bens comuns transfronteiriços. No **quadro 9**, sintetizam-se os principais aspectos identificados nos cenários de cada país e para cada política pública.

**Quadro 9: Síntese dos cenários de políticas públicas em âmbito nacional**

BRASIL		PARAGUAI	
Políticas Públicas para os Recursos Hídricos transfronteiriços	Políticas Públicas para os Resíduos Sólidos para áreas de fronteira	Políticas Públicas para os Recursos Hídricos transfronteiriços	Políticas Públicas para os Resíduos Sólidos para áreas de fronteira
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei Nº 9.433/ 1997 – Lei das Águas, Política Nacional, SINGRH;</li> <li>- Há uma estrutura operacional interna consolidada para gerenciar, controlar e monitorar o uso e a qualidade dos seus recursos hídricos;</li> <li>- Existem mecanismos para fomentar uma gestão descentralizada e democrática (por meio de câmaras técnicas e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos; regulamentada pelo Decreto nº 7.404/2010;</li> <li>- Existência de um Plano Nacional, de um Comitê Interministerial da PNRS e o SINIR;</li> <li>- Acordo-Quadro sobre o meio ambiente do MERCOSUL, em 2001.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei Nº 3.239/ 2007 – <i>Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay</i>. - porém, ainda não foi regulamentada.</li> <li>- As políticas estabelecidas pelo país estão limitadas aos acordos internacionais, que além de dispersos têm se mostrados sem grande relevância, em razão de ter identificado que o setor de gerenciamento dos recursos hídricos no país, como um todo, encontra-se</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 3.956/2009 – <i>Ley para la gestión integral de los Residuos Sólidos</i>. Porém, ainda é recente aprovação do Decreto nº 7.391/2017, para a regulamentação.</li> <li>- Acordo-Quadro sobre o meio ambiente do MERCOSUL, em 2001.</li> </ul>

<p>comitês de bacias) que atuam em realidades específicas e locais, inclusive fronteiriças.</p> <p>- Há incongruências normativas que podem indicar uma sobreposição nas atribuições e competências entre as esferas governamentais, principalmente nos casos das bacias hidrográficas ou rios transfronteiriços;</p> <p>- Aprovação do Plano Nacional de Recursos Hídricos em 2006;</p> <p>- Existem vários acordos internacionais firmado com os países vizinhos.</p> <p>- Existe um estudo específico sobre os recursos hídricos fronteiriços e transfronteiriços (BRASIL, 2013).</p>	<p>- Não há um aparato jurídico e legal estabelecido pela esfera nacional direcionados aos resíduos gerados nas cidades fronteiriças.</p> <p>- O setor ainda está em processo recente de estruturação interna, mas compete aos municípios a execução desses serviços.</p> <p>- Convenção de Basileia, assinada em 1989 que foi regulamentada apenas em 2012.</p>	<p>com sérias debilidades internas.</p> <p>- Normativas distintas para regular as relações entre os diversos prestadores de serviços (ESSAP/ Aguateiros/ Juntas de Saneamento).</p> <p>- A deficiência em informações, a falta de políticas claras e de planos para o monitoramento hídrico do país, a multiplicidade de instâncias públicas e a pouca efetividade dos entes de controle e regulação são os principais pontos negativos percebidos.</p> <p>- Já foram assinados alguns acordos internacionais com os países vizinhos.</p>	<p>- Não há um aparato jurídico e legal estabelecido pela esfera nacional direcionados aos resíduos gerados nas cidades fronteiriças.</p> <p>- O setor ainda está em processo recente de estruturação interna, mas compete aos municípios a execução desses serviços.</p> <p>- Convenção de Basileia, assinada em 1989 que foi regulamentada apenas em 1995.</p> <p>- Até o presente momento, inexistente um plano nacional para a gestão de resíduos sólidos, conforme se prevê na lei nacional.</p>
--	--	---	---

Fonte: Elaboração da autora.

Sintetizando, as principais considerações que podem ser ressaltadas até o momento, sob a perspectiva nacional de cada país, são as seguintes: i) os dois países têm preocupações distintas acerca da gestão dos bens comuns transfronteiriços; ii) nenhum dos países apresentam legislações específicas para o descarte de resíduos sólidos em áreas de fronteira internacional; iii) o único acordo que se relaciona aos resíduos sólidos transfronteiriços, a convenção de Basileia, foi assinada por ambos os países; iv) as políticas públicas estabelecidas no Brasil para os recursos hídricos transfronteiriços apresentam-se bem consolidadas, assim como sua estrutura jurídica interna; no entanto, no que se refere aos resíduos sólidos ainda é a estrutura jurídica, uma vez que ela foi aprovada e regulamentada apenas recentemente (em 2010); e, v) as políticas públicas estabelecidas no Paraguai para os bens comuns analisados, em geral, não estão bem definidas ou regulamentadas internamente, o que indica que o país ainda está em processo de formação estrutural e institucional. Isso explicaria a inexistência de atividades consistentes de monitoramento e fiscalização.

Ao direcionar o olhar ao caso específico do território fronteiriço compreendido pelos municípios de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY), pôde-se constatar como as

diferenças encontradas no âmbito jurídico-legal dos dois países implicam na realidade e na convivência entre os dois municípios.

Entre os primeiros pontos relevantes observou-se a individualidade institucional administrativa dos dois municípios, o que é algo completamente aceitável por se tratarem de países distintos. Entretanto, esses dois municípios são particulares, pois sob uma visão panorâmica, os dois se unem pela conurbação seca e, aparentemente, formam apenas um, ou seja, um único território, mas internacional.

Essa particularidade de ser um território internacional imposta pelos limites geográficos é algo meramente imaginário na prática. A liberdade e a facilidade do “ir e vir” impactam nas interações cotidianas, que se mesclam e originam, assim, os fluxos e as dinâmicas territoriais das pessoas que ali habitam.

Compreender que esse território internacional consiste, na verdade, em dois municípios distintos e individuais é algo mais percebido nos trâmites dos processos administrativos. Ou seja, na atuação da gestão pública de cada município que precisa se limitar ao tracejado da linha internacional. Porém, essa não é uma tarefa simples e tampouco portadora de uma solução efetiva, principalmente quando se trata dos bens comuns naturais. Na verdade, nesse caso a boa gestão pode ser mesmo inviável.

Gerir os bens comuns naturais em uma cidade fronteira é uma das inúmeras tarefas que necessariamente precisam ser realizadas de forma integrada pelos dois municípios. Todavia, observou-se que, no território fronteiro analisado, baseando-se nas percepções dos gestores entrevistados, embora exista a compreensão da importância de ações conjuntas, na realidade, elas ainda são muito pontuais.

Nessa realidade específica, algumas considerações gerais sobre os cenários administrativos encontrados são as seguintes: i) os relacionamentos intermunicipais não são constantes e aqueles mais frequentes ocorrem em setores fundamentais para a “boa convivência”, como a saúde e a segurança pública; ii) as diferenças estruturais e na forma em que cada país se organiza internamente (por exemplo: seus sistemas de arrecadação tributária e as atribuições municipais) limitam uma maior aproximação entre as duas gestões públicas municipais, ou seja, os municípios possuem suas competências limitadas diante suas instituições formais; iii) é notável a existência de uma disposição para a cooperação entre os municípios, principalmente com relação ao solucionamento de problemas comuns, que muitas vezes é feito através das instituições “informais” (como, por exemplo, pelas “convenções



sociais”); e, iv) a vontade política apenas na esfera municipal pode não ser suficiente para a solução efetiva de problemas comuns na fronteira. Um exemplo é o caso do descarte excessivo de pneus, uma vez que uma solução mais viável está limitada pelo tratado internacional assinado por ambos os países na Convenção de Basiléia<sup>71</sup>

Especificamente relacionado às políticas públicas para os bens comuns, as informações obtidas nesta pesquisa, tanto na etapa documental como na empírica, indicaram que os projetos binacionais são empreendimentos que podem fornecer subsídios para minimizar os impasses inerentes à gestão compartilhada de bens comuns na fronteira.

Entretanto, várias dificuldades são encontradas para a implementação desses projetos voltados aos bens comuns na fronteira, entre as quais destacam-se: i) a falta de recursos financeiros, principalmente em relação às políticas para o descarte de resíduos sólidos; ii) a divergência nas legislações, nos interesses e nos graus das exigências impostas no âmbito nacional de cada um dos municípios; iii) a ausência de normativas jurídicas que sejam específicas e congruentes com a realidade das áreas de fronteira dos dois países; e, iv) a falta de competência do município de legislar sobre aspectos tão amplos como esses, e que são majoritariamente da competência dos dois governos federais, principalmente em relação aos recursos hídricos transfronteiriços.

Nesse sentido, as principais conclusões do estudo evidenciam que: i) praticamente inexistem políticas públicas direcionadas à gestão dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos na fronteira; ii) os gestores, na ausência de instituições, resolvem os impasses que surgem de forma parcial e informal; iii) os governos nacionais de ambos os países negligenciam esses temas; iv) a legislação existente é inconsistente e inapropriada com a realidade fronteiriça; e v) em relação aos planejamentos em conjuntos, estes referem-se basicamente ao crescimento econômico (promover o turismo de compra, o agronegócio, etc), porém, o mesmo não ocorre para outros temas, especialmente para aqueles relacionados à questão ambiental.

Sendo assim, a solução convencional baseada na regulação econômica incidente sobre os bens comuns apresenta-se insuficiente, uma vez que na fronteira existem certas particularidades que fragilizam essa solução. Ou seja, diante o direito de propriedade sobre esses bens não estarem limitados a um único órgão regulamentador ou jurisdição, em termos práticos, seria necessário levar em consideração na gestão desses recursos, pois esses bens são

---

<sup>71</sup> Conforme apresentado na Figura 20 da página 121 desta dissertação.

compartilhados por dois países soberanos, constituídos, estrutura e institucionalmente, distintos um do outro.

Dentre as limitações deste estudo, destacam-se as dificuldades encontradas na pesquisa de campo para a realização de todas as entrevistas planejadas (conforme seção 5.3). Acredita-se que um universo maior de percepções complementaria a compreensão acerca da dinâmica política dos comuns analisados. Sob esse mesmo entendimento, outra limitação é a não inclusão de percepções dos gestores de nível estadual, e até mesmo federal, dos dois países envolvidos, pois isso possibilitaria uma visão ainda mais ampla sobre a problemática dos comuns nas fronteiras.

Por fim, como indicações para futuros trabalhos sobre a temática, além de estudos que satisfaçam as limitações encontradas mencionadas no parágrafo anterior, indica-se também conhecer as demais realidades, em outras cidades fronteiriças, que são tantas e se encontram ao longo de toda a extensa faixa de fronteira internacional do Brasil. Isso poderia fomentar a disseminação sobre a importância da gestão de políticas públicas para os bens comuns, instigando ainda a realização de estudos comparativos com outras fronteiras, do país ou de outros países, com outra conjuntura e estrutura política e institucional.

## 7. REFERÊNCIAS

ABC – Associação Brasileira de Ciências. **Recursos hídricos no Brasil: problemas, desafios e estratégias para o futuro.** José Galizia Tundisi (coordenador). – Rio de Janeiro, 2014.

ABENTE, D. The War of the Triple Alliance: Three Explanatory Model. **Latin American Research Review.** (Vol. 22, No. 2, p. 47-69) 1987. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2503485>> Acesso em 16/06/2017.

ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2011.** São Paulo: 2011.

\_\_\_\_\_, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2012.** São Paulo: 2012.

\_\_\_\_\_, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2013.** São Paulo: 2013.

\_\_\_\_\_, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2014.** São Paulo: 2014.

\_\_\_\_\_, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2015.** São Paulo: 2015.

\_\_\_\_\_, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Urbana e Resíduos Especiais. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2016.** São Paulo: 2016.

ALBUQUERQUE, J. L. C. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai.** São Paulo: Annablume, 2010. 268p.

ANA – Agência Nacional de Águas. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2017: Relatório pleno.** Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_, **O que é o SNIRH?** 2018. Disponível em: <http://www3.ana.gov.br/portal/ANA/gestao-da-agua/sistema-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos/o-que-e-o-singreh>> Acesso em 18/04/2018.

ANDREWS, C. W. Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, 2005, p. 271-299.

BALLESTEROS, V. H. M.; ALCOFORADO, I. G. Tragédia dos Commons e os Direitos de Propriedade: com Hardin, além de Hardin. **VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.** Cuiabá – MT. 2009.

BECK, U. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Disponível em: <http://www.outrafrequencia.org/2017/07/beck-ulrich-o-que-e-globalizacao.html>> Acesso em 07/11/2017.

BECKER, D. F. “Necessidades e finalidades dos projetos regionais de Desenvolvimento Regional.” In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos**. EDUNISC, Santa Cruz do Sul. vol.1, p.129-150, 2000.

BENITO, R. del A. **Transformaciones económicas y cambios sociodemográficos en el espacio de conurbación Tarragona-Reus (1960-1996)**. Tese de Doctorado. Disponível em: <<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/8602/tesisdoctoralp.PDF?sequence=3>> Acesso em 18/10/2017.

BID/MOPC – Banco Interamericano de Desarrollo/Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. **Análisis Ambiental y Social (AAS)**. Programa: Soluciones para el Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en la Región Occidental o Chaco y Ciudades Intermedias de la Región Oriental del Paraguay. (PR-L1060 y PR-G1001). Paraguai, 2011.

BONETI, L. W. As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP** - Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012.

BRANDÃO, C. A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL, **Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993**. Promulga o texto da Convenção sobre o controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu depósito em Basiléia de 1989. Brasília: 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0875.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0875.htm)>. Acesso em 20/05/2018.

\_\_\_\_\_, **Lei Nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. Brasília: 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9433.htm)> Acesso em 18/04/2018

\_\_\_\_\_, **Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL do dia 22 de Junho de 2001**. O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Resolução No 38/95 do Grupo Mercado Comum e a Recomendação No 01/01 do SGT No 6 "Meio Ambiente". Brasília: 2001.

\_\_\_\_\_, Senado Federal/Coordenação de Edições técnicas. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. (2. ed., atualizada) Brasília: 2002.

\_\_\_\_\_, Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília: MIN, 2005. Disponível em: <<http://www.retis.igeo.ufrrj.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>. Acesso em 18/10/17.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.047, de Fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Brasília: 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm)>. Acesso em 18/10/2017.

\_\_\_\_\_. Senado Federal/Coordenação de Edições técnicas. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.305 de 12 de Agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: 2010 (A). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)> Acesso em 18/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.404, de 23 de Dezembro de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília: 2010 (B). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm)> Acesso em 18/04/2018.

\_\_\_\_\_, Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos.** Brasília: 2012.

\_\_\_\_\_, Presidência da República/Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Água e Desenvolvimento Sustentável: Recursos Hídricos Fronteiriços e Transfronteiriços do Brasil.** Brasília: DF, 2013.

\_\_\_\_\_, **Portaria nº 125 em 21 de Março de 2014.** Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. D.O.U. 24 de Mar. 2014, Seção I. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=45&data=24/03/2014&captchafield=fristAccess>> Acesso em: 18/10/2017.

\_\_\_\_\_, Senado Federal/Coordenação de Edições técnicas **Código Civil e normas correlatas.** Brasília: 2016, 7ª edição. 372p.

BROCH, S. A. O. **Gestão transfronteiriça de águas:** o caso da Bacia do Apa. Universidade de Brasília. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Tese de Doutorado. Brasília: 2008.

BROMLEY, D. W. **The commons, property, and common property regimes.** Paper presented at the first annual meeting of the International Association for the Study of Common Property in september 27-30. Duke University, 1990.

CAICEDO, N. L. “Água subterrânea” In: TUCCI, C. E. M. **Hidrologia: ciência e aplicação.** 2.ed. 2ª reimpressão. Porto Alegre: ABRH/Editora da UFRGS, 2001, p. 289-316.

CARDONA, S. A. **História de Pedro Juan Caballero.** 2018. Disponível em: <<http://www.municipalidadpjc.gov.py/historia.php>> Acesso em 25/07/2018.

CASTELLI, J. R.; CONCEIÇÃO, O. A. C. Instituições, Mudança Tecnológica e Crescimento Econômico: Uma Aproximação das Escolas Neo-Schumpeteriana e Institucionalista. In: 42º Congresso Nacional da ANPEC. Natal. **Anais do 42º Congresso Nacional da ANPEC**, 2014.

CAVALCANTE, C. M. A Economia Institucional e as três Dimensões das Instituições. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 373-392, set-dez. 2014.

CHAVES, P. R. L. **Direitos de Propriedade e desmatamento na velha e na nova fronteira agrícola**: o caso dos Estados do Paraná e do Pará. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico. Dissertação de Mestrado. Curitiba: 2008.

CIC PLATA – Comitê Intergovernamental Coordenador dos países da Bacia do Prata. **Programa para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata, considerando os efeitos decorrentes da variabilidade e mudança do clima**. 2011.

CINTRA, J. P. O mapa das cortes e as Fronteiras do Brasil. **Boletim de Ciências Geodésicas**. Curitiba, v. 18, n. 2, p. 421-445, jul-set, 2012.

CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos. **Resolução Nº10 de 21 de Junho de 2000**. Instituir, a Câmara Técnica Permanente de Gestão dos Recursos Hídricos Transfronteiriços, de acordo com os critérios estabelecidos no Regimento Interno do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Brasília: 2000.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937) pp. 386-405. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0013-0427%28193711%292%3A4%3A16%3C386%3ATNOTF%3E2.0.CO%3B2-B>> Acesso em 05/11/2017.

COELHO, P. M. P. **Fronteiras na Amazônia**: um espaço integrado. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992. 159p.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Portaria MMA Nº 452, de 17 de Novembro de 2011**. Brasília: 2011. Disponível em:<[http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/174D441A/Novo\\_RI\\_PortMMA\\_452.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/174D441A/Novo_RI_PortMMA_452.pdf)> Acesso em 25/07/2018.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (Teses FEE; n. 1) março/ 2002.

CORTIANO JUNIOR, E.; KANAYAMA, R. L. Notas para um estudo sobre os bens comuns. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, vol. 8, n. 15, p. 480-491. Jul.-Dez. 2016.

CRESPO, A.; LURAGHI, O. M. **Informe nacional sobre la gestion del agua em Paraguay**. 2000. Disponível em: <<https://www.cepal.org/DRNI/proyectos/samta/InPa00100.pdf>> Acesso em 05/11/2017.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, núm. 245 (20) - 1 de agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 - 186, set/dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. IPEA Code: 2011.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**. Ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez., p. 73-98, 2003.

\_\_\_\_\_. “Dinâmica territorial do desenvolvimento”. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. 2ª edição, 1ª reimpressão. p. 175-213.

DALLABRIDA, V. R.; MARCHESAN, J.; ROSSETO, A. M.; FILIPPIM, E. S.; Governança nos Territórios ou Governança Territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Revista Grifos** - N. 40, pp. – 43-66, 2016.

DANTAS, A.; MEDEIROS, T. H. de L. “Geografia ratzeliana e seu contexto.” In: BRASIL. Ministério da Educação/ Secretaria de Educação à Distância. **Aula 09 – Introdução à Ciência Geográfica**. UFRN/UEPB. 1º semestre de 2008. Disponível em: <[http://www.ead.uepb.edu.br/ava/arquivos/cursos/geografia/introducao\\_a\\_ciencia\\_geografica/In\\_Ci\\_Geo\\_A09\\_BMBI\\_RF\\_WEB\\_090508.pdf](http://www.ead.uepb.edu.br/ava/arquivos/cursos/geografia/introducao_a_ciencia_geografica/In_Ci_Geo_A09_BMBI_RF_WEB_090508.pdf)> Acesso em 04/10/2017.

DEMSETZ, H. Toward a theory of property rights. **American Economic Review**. Papers and Proceedings of the Seventy-ninth Annual Meeting of the American Economics Association. v. 57, n. 2, May 1967. p. 347-359.

DGEEC - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. **Condiciones de Vida**. Asunción: 2017. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/>> Acesso em 12/04/2018.

DORATIOTO, F. **Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954)**. Brasília: FUNAG, 2012.

DURSO, T. F.; LOPES, J. C. de J.; OTTO, H. R. A gestão do resíduos sólidos urbanos no Brasil: uma análise da produção científica brasileira no período de 2006-2016. **Anais do XIX ENGEMA - Encontro Internacional sobre Gestão empresarial e Meio Ambiente**. USP. São Paulo, 2017.

EUZÉBIO, E. F. A porosidade territorial na fronteira da Amazônia: as cidades gêmeas Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). **Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía**. Bogotá, Colombia, p. **109-124**, vol. 23, nº 1, ene-jun, 2014.

FACETTI, J. F. La reforma del sector hídrico en el Paraguay: una tarea inconclusa. **Debate. Revista digital de políticas públicas**. 2014.

FARINA, E. M. M. Q.; SAES; M.S.M.; AZEVEDO, P. F. de. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. Editora Singular, 1997.

FERNÁNDEZ, D.; AGUILERA, C. A.; BÓBEDA, J.; GIMÉNEZ, J. **Plan estratégico sectorial de água y saneamento de Paraguay**. BID – Banco Interamericano de Desarrollo/Setor de Infraestrutura y Medio Ambiente. Nota técnica nº 115, 2010.

FERRES, V. P. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política Argentino-Brasileira na década de 80. **Projeto História**. (29 - tomo 2) p. 661-672. São Paulo, dez. 2004.

FEUSER, N. S. A. **Instituições e adoção de tecnologias no campo**. Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Programa de pós graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos. Dissertação de Mestrado. Ponta Porã, 2016.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3ª edição. Tradução: Joice Elias Costa. Porto Alegre: ARTMED, 2009.

FOLEGATTI, M. V.; SÁNCHEZ-ROMÁN, R. M.; COELHO, R. D.; FRIZZONE, J. A. “Gestão dos recursos hídricos e agricultura irrigada no Brasil”. In: BICUDO, C. E. de M.; TUNDISI, J. G.; SCHEUENSTUHL, M. C. B. (orgs) **Águas do Brasil: análises estratégicas**. São Paulo: Instituto de Botânica, 2010.

FUINI, L. L. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 93-104, jan./jun. 2012.

FUNDAINGE – Fundación para el Desarrollo de la Ingeniería. **Visión de los recursos hídricos en Paraguay**. DOMEQ, R. M. (org). CIC, Informe Final. Julho de 2004.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**. vol. 23, nº 2 (90), p. 89-105. Abril-junho, 2003.

GEMELLI, V.; SOUZA, E. B. C. **A regionalização na fronteira Brasil/Paraguai**. I Sem. Internacional dos espaços de fronteira, III Seminário Regional sobre território, fronteira e cultura, VII Expedição geográfica da UNIOESTE. Marechal Candido Rondon, 2011.

GIAPA/FADEMS – Gestão Integrada do Rio Apa/Fundação de apoio ao Desenvolvimento da Educação de Mato Grosso do Sul. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental das nascentes do Rio Apa**. Ponta Porã: 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de pesquisa**. (4ª Edição). São Paulo: Atlas, 2002.



GOMES, R. “A análise de dados em pesquisa qualitativa”. In: MINAYO, M. C. de S. (org) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 21ª ed. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 2002, p. 67-80.

GONÇALVES, A. H.; GONÇALVES, M. A. A difícil gestão dos resíduos sólidos urbanos nas fronteiras: um estudo sobre Ponta Porã-MS. **Anais do II SEURB - Simpósio de Estudos Urbanos**. Campo Mourão, 2013.

GUIMARÃES, G. de S.; SOUZA, E. B. C. de. A Ponte Internacional da Amizade: As Múltiplas Territorialidades entre Brasil e Paraguai. **Anais do XVI Encontro Nacional dos geógrafos**. Realizado nos dias 25 a 31 de julho de 2010. AGB, Porto Alegre, 2010.

GRIMBERG, E. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: a responsabilidade das empresas e a inclusão social – Resíduo não é lixo!** In: Nota ao Instituto Polis, no dia 22/07/2004. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1177/1177.pdf>> Acesso em 25/07/2018.

GRIMSON, A. “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”. In: MATO, D. **Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**. Universidade do Texas. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, vol. 2, p. 89-102, 2001.

GWP/SAMTAC – Global Water Partnership/Comité Asesor Técnico de Sud América. **Lineamientos para la Política Nacional de Recursos Hídricos**. Iniciativa para la gestión integrada de los recursos hídricos en Paraguay. Asunción: 2005

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. Universidade de São Paulo, 2005, p. 6774-6792.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, New Series, Vol. 162, No. 3859, December, 1968. p. 1243-1248. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1724745>> Acesso em 20/09/2017.

HAURÓN, J. V.; FIGUEREDO, V. M. P; NASICH, M. R.; CRUZ, M. A. S. S. La gobernabilidad y la gestión de cuencas. **Anais do VIII Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional e Integração Regional**. RED-CIDIR. Universidade Federal da Fronteira Sul, 2017.

HELD, D.; MCGREW, A. **Prós e contras da globalização**. Traduzido por Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade**. Tradução de Wanda Caldeira Brant. (4ª Edição) Editora Vozes: Petrópolis, 2002.

HODGSON, G. M. What is the essence of Institutional Economics? **Journal of Economic Issues**, v. 34, nº 2, junho, 2000, p. 317-329.

HOFLING, E. de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, nº 55, P. 30-41, novembro, 2001.

HOUSE, J. W. The Frontier Zone: A Conceptual Problem for Policy Makers. **International Political Science Review / Revue internationale de science politique**, Vol.1, No. 4, Politics and Geography, p. 456-477, 1980.

IBAM/PP – Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Governo Municipal de Ponta Porã. **Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos**. Ponta Porã: (dezembro) 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações sobre Ponta Porã**. 2018. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/historico>> Acesso em 25/07/2018.

IMMERGUT, E. M. “O núcleo teórico do novo institucionalismo”. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs) **Políticas Públicas** – Coletânea, vol. 1, Brasília: ENAP, 2007, p. 155-195.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos**. Relatório de pesquisa. Brasília: 2012.

ITAIPU. **Nossa História**. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>> Acesso em 20/01/2018.

JOHNSON, G. A.; LAPERE, A. C. L. Políticas Públicas, Fronteiras e Integração Sul-Americana. **Tempo da Ciência**. (Volume 21, Número 42) - 2º semestre de 2014.

LAMBERTI, E. **Dinâmica comercial no território de fronteira: reexportação e territorialidade na conurbação Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Programa de pós graduação em Geografia. Dissertação de Mestrado. Aquidauana, 2006.

LAMBERTI, E.; MARTINS, P. C. S. **Reexportação e Turismo de Compras na fronteira: o caso das cidades-gêmeas Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil)**. Pelotas: editora Universitária/UFPEL, 2010. (Série: Fronteiras da Integração) 212p.

LAPERE, A. **Políticas Públicas Ambientais: uma perspectiva comparada na Fronteira Sul-Mato-grossense Brasil – Paraguai**. Programa de pós graduação em Geografia. Dissertação de Mestrado. UFGD. Dourados, 2014.

MACHADO, L; HAESBAERT, R.; RIBEIRO; L. P.; STEIMAN, R. PEITER, P.; NOVAES, A. “O desenvolvimento da faixa de fronteira: Uma proposta conceitual-metodológica.” In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 87-112.

MACHADO, L.O. “Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana”. In: SILVEIRA, M. L. (Org.). **Continente em chamas**: Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p.243-284.

\_\_\_\_\_. “Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia”. In: NUÑEZ, A.; PADOIN, M. M.; OLIVEIRA, T. C. M. de. **Dilemas e Diálogos Platinos “Fronteiras”**. Dourados: Editora UFGD, 2010 – vol.1.

MACHADO, R. Q. Águas transfronteiriças: aspectos jurídicos e ambientais. **Revista Eletrônica Multidisciplinar – FACEAR**. Volume 1, ano 6, p. 1-11 – abr. 2017.

MAGNOLI, D. **Relações Internacionais**: Teoria e História. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica** - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARTINS, J. de S. **Fronteira**: a degradação do Outro nos confins do Humano. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

MAX, C.Z.; OLIVEIRA, T.C.M. de. As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista. **Geosul**, Florianópolis, v. 24, n. 47, p 7-27, jan./jun. 2009.

MMA/SRHU – Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. **Águas Subterrâneas**: um recurso a ser conhecido e protegido. Brasília: 2007. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/167/\\_publicacao/167\\_publicacao28012009044356.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/167/_publicacao/167_publicacao28012009044356.pdf)> Acesso em 15/05/2018.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Informações sobre o SINGRH**. 2018 (A). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/agua/recursos-hidricos/sistema-nacional-de-gerenciamento-de-recursos-hidricos>> Acesso em 15/05/2018.

\_\_\_\_\_, **Informações sobre Resíduos Sólidos**. 2018 (B). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos>> Acesso dia 20/05/2018.

MOPC – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. **Plan Estratégico 2012-2015**. Dirección de agua potable y saneamiento (DAPSAN). Versión 4. Outubro, 2012. Disponível em: <<http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/7-Compliado%20DAPSAN%20pdf.pdf>> Acesso em 15/02/2018.

MOREIRA, C. **Análisis del potencial de mitigación de GEIs relacionados a la disposición final de los residuos sólidos urbanos**. Informe Final. 2011.

MOTA, C. G. História de um silêncio: a guerra contra o Paraguai (1894-1870) 130 anos depois. **Estudos avançados**. Vol. 9 (24), São Paulo, 1995, p. 243-254.

MOURA, R. Fronteiras invisíveis: o território e seus limites. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, nº 9, p.85-101, jul./dez., 2000.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Informações sobre relações bilaterais Brasil e Paraguai**. <[http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5635&Itemid=478&cod\\_pais=PRY&tipo=ficha\\_pais&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5635&Itemid=478&cod_pais=PRY&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR)> Acesso em 10/06/2018.

MULLER, K. M. “Espaços de fronteira nacionais, polos de integração.” In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 573-592.

NASCIMENTO NETO, P.; MOREIRA, T. A. Política nacional de resíduos sólidos – reflexões acerca do novo marco regulatório nacional. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**. Nº 15, p. 10-19, mar. 2010.

NFMS – Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado de Mato Grosso do Sul. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira/MS**. 2012.

NORTH, D. C. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1. (Winter) p. 97-112, 1991.

NOSCHANG, P. G. Soberania sobre os Recursos Naturais Transfronteiriços. **Revista Jurídica Luso Brasileira**. Ano 1, nº 4, p. 1237-1267, 2015.

OLIVEIRA, L. V. N.; COLOGNESE, S. A. Desenvolvimento Regional e seus atores: uma revisão conceitual. In: **Perspectivas do Agronegócio e desenvolvimento Regional**. BRAUM, M. B. S.; BATISTA, A. A. (orgs). 1ªed. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2012, v. 1, p. 15-37.

OLIVEIRA, M. A. M. de. O ambiente fronteiriço: traços intangíveis e realidades sinuosas. **Revista GeoPantanal**. Corumbá-MS, n. 21, p. 13-22. Jul./Dez. 2016

OLIVEIRA, T. C. M. de. “Tipologia das relações fronteiriças: elementos para o debate teórico-práticos.” In: \_\_\_\_\_. **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 377-408.

\_\_\_\_\_. “Condições de conurbação internacional: o caso Corumbá- Puerto Quijarro- Puerto Suárez”. In: OSÓRIO, A. C. do N.; PEREIRA, J. H.do V; OLIVEIRA, T. C.M. (orgs.) **América Platina: educação, integração e desenvolvimento territorial**. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2008.

\_\_\_\_\_. (coord.) **Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Ponta Porã**. Mato Grosso do Sul, Campo Grande: 2010.

\_\_\_\_\_. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**. p.233-256, V.11, n.15, jan-jun. 2015.

OMS/OPS – Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. **Evaluación regional Servicios de manejo de residuos sólidos municipales.** Informe analítico. STP- Secretaría Técnica de Planificación, 2004.

OSTROM, E. **Governing the commons.** The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Coping with Tragedies of the Commons.** Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University, Bloomington, 1998.

PARAGUAY. **Código Civil de Paraguay** – Ley nº 1.183 publicada no dia 23 de Dezembro de 1985. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/archivos/5293/20170807084214.pdf>> Acesso em 04/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Constitución de la República de Paraguay** – en el día 20 de junio de 1992. Asunción: 1992.

\_\_\_\_\_. **Ley nº 567/1995.** Que aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los Movimientos Transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Asunción: 1995. Disponível em: <<https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-567-jun-1-1995/gdoc/>> Acesso em 20/05/2018.

\_\_\_\_\_. **Código Penal de Paraguay - Ley nº 1.160/97.** Asunción: 1997. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/codigo\\_penal\\_paraguay.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/codigo_penal_paraguay.pdf)> Acessado em 10/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Ley Nº 2068 / Que Aprueba el Acuerdo Marco de Medio Ambiente del Mercosur.** Asunción: 2003. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/archivos/4347/20151106143512.pdf>> Acesso em 17/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Ley de los Recursos Hídricos del Paraguay.** Congreso de la nación paraguaya sanciona la Ley nº 3.239 en el día 10 de julio de 2007. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/archivos/2724/20141029105759.pdf>> Acesso em 04/01/2018.

\_\_\_\_\_. **Ley para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos.** El Congreso de La Nación Paraguaya Sanciona La Ley Nº 3.956 en 24 de Diciembre de 2009. Asunción: 2009. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/par123260.pdf>> Acesso em 17/04/2018.

\_\_\_\_\_. **Plan Nacional de Desarrollo (PND) Paraguay 2030.** STP - Secretaria Técnica de Planejamento do Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. Disponível em: <<http://www.stp.gov.py/pnd/>> Acesso em 18/06/2018.

PEREIRA, M. C. B. A gestão das Águas transfronteiriças e a Hidropolítica. **Revista Águas do Brasil.** (online) Edição 6, 2013. Disponível em: <<http://aguasdobrasil.org/edicao-06/a-gestao-das-aguas-transfronteiricas-e-a-hidropolitica.html>> Acesso em 04/04/2018.

PERÍCOLO, W. M. Reflexões do gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos nas cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). **Revista Latino-americana de Estudantes de Geografia – RELEG.** Vol. 5, nº 1, 2017, p. 28-42.

PETITJEAN, O. “Introdução: os comuns, um modelo de futuro” IN: **Bens comuns naturais: modelos de gestão dos recursos naturais**. Revista Passarelle e Coredem. 2012.

PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. de; EBERHARDT, P. H. de C.; “Introdução”. In: \_\_\_\_\_ (orgs) **Economia e Desenvolvimento Regional**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. 204p.

PIERANTI, O. P.; CARDOSO, F. dos S.; SILVA, L. H. R. da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face às mudanças no Estado. **Revista de Administração Pública (RAP)** – Rio de Janeiro 41(1): jan./fev. 2007. p.29-48.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. Tradução por Eleutério Prado e Thelma Guimarães. São Paulo: Ed. Pearson Prentice Hall, 2006.

PINTO, L. F. de A. Direito de propriedade. **Curso de Direitos Reais**. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 16). Rio de Janeiro: EMERJ, 2013. 110 p.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L.L.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MENDES, E. L. A Governança Territorial Revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, vol 19, n. 41, set./dez: 2017.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUEIROZ, P. R. C. A Companhia Mate Laranjeira, 1891-1902: contribuição à história da empresa concessionária dos ervais do Antigo Sul de Mato Grosso. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá. Vol. 8, n. 1, jan.-jun. 2015, p. 205-228.

QUEIROZ, F. A. de. A hidropolítica Platina no contexto do complexo regional de Segurança da América do Sul: entre o conflito e a cooperação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro: vol. 34, no 2, julho/dezembro 2012, p. 573-616.

QUINHÕES, R. C. Planejamento e Gestão territorial. Análise das dinâmicas territoriais na tri fronteira entre Peru, Brasil e Bolívia. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014**. REBRAGEO, 2014 no Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1, 2014, p. 985-998.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder**. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: ed. Ática, 1993.

\_\_\_\_\_. “A ordem e a desordem ou os paradoxos da Fronteira.” Prefácio. In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005. p. 9-15.

RATZEL, F. O solo, a sociedade e o Estado. Tradução por Mario Antonio Enfrásio. **Revista do Departamento de Geografia**. Universidade de São Paulo: v. 2, p.93-101, 1983.

RHODES, R.A.W. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**. 28(08): 1–22. SAGE Publications, 2007.

ROMANI, A. P. de; SEGALA, K. **Planos de resíduos sólidos: desafios e oportunidades no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2014.

RUA, M. das. G.; ROMANINI, R. “As diferentes conceituações de Políticas Públicas”. In: Para aprender políticas públicas. Vol. 1. Conceitos e teorias. IGEPP: [Curso online Políticas Públicas], 2014.

SALAS DUEÑAS, D. A. Análisis de la problemática del agua en Paraguay. **Revista Memorias del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud**. Vol. 13(1) Abril 2015: 97-103.

SANT’ANNA, F. M. Análise das relações entre Bolívia e Brasil sobre os recursos hídricos compartilhados na bacia amazônica: das relações internacionais às regiões de fronteira. **Anais do VI Encontro Nacional da Anppas**. Belém: 2012.

SANTOS, T.; ROVARIS, N. R. S. Cenário brasileiro da gestão dos resíduos sólidos urbanos e coleta seletiva. **Anais do VI SINGEP-Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade. V ELBE-Encontro Luso-Brasileiro de Estratégia**. São Paulo, 2017.

SATO, E. Dicotomia global-local na era da globalização: um novo paradigma para a política internacional? **Cadernos ADENAUER XVI** (nº4, p 9-39) 2015.

SCHALCH, V.; LEITE, W. C. de A.; FERNANDES JÚNIOR, J. L.; CASTRO, M. C. A. A. de. **Gestão e Gerenciamento de resíduos sólidos**. USP. Apostila da Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos, 2002.

SEAM – Secretaria del Ambiente. Informaciones sobre la Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales (DGCCARN). 2018. Disponível em: <<http://www.seam.gov.py/dirección-general/dirección-general-de-control-de-la-calidad-ambiental-y-de-los-recursos-naturales>> Acesso em 25/07/2018.

SENATUR – Secretaria Nacional de Turismo. **Informações sobre o Paraguay. 2018**. Disponível em: < <https://visitparaguay.travel/v1/paraguay>> Acesso em 10/05/2018.

SHERMA, M. A. Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**. Universidade de São Paulo. São Paulo: 2016.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no Planejamento de Políticas Públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. p. 148-168, 2012.

SILVEIRA, A. L. L da. Ciclo hidrológico e bacia hidrográfica. In: TUCCI, C. E. M. **Hidrologia: ciência e aplicação**. 2.ed. 2ª reimpressão. Porto Alegre: ABRH/Editora da UFRGS, 2001, p. 35-40.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. “A pesquisa científica”. In: GERHARD, T. E.; SILVEIRA, D. T. (orgs) **Métodos de Pesquisa**. UAB/UFGRS. Porto Alegre: Editora da UFGRS, p. 31-42, 2009.

SIMÕES, J.; MACEDO, M.; BABO, P. **Elinor Ostrom: Governar os Comuns**. Faculdade de Economia da Universidade do Porto (Mestrado em Economia e Política do Ambiente). Jan./2011.

SIQUEIRA, J. M. de. **Fronteira e Mobilidade: a Amazônia e suas pluralidades**. Programa de Pós Graduação em Demografia. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre: ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

SOUZA, G. O. C. Geografia Política e os Recursos Naturais Transfronteiriços. III Simpósio Nacional de Geografia Política. **Revista Geonorte**. Edição Especial 3, V.7, N.1, p.464-486, 2013.

SOUZA, M.; VELOSO, F. T.; SANTOS, L. B.; CAEIRO, R. B. S. Governança de recursos comuns: bacias hidrográficas transfronteiriças. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 57 (2): 152-175: 2014.

SOUZA, M; VERSIEUX, B. H. O Brasil na governança de recursos hídricos transfronteiriços: o papel da Agência Nacional de Águas na gestão da bacia Amazônica. **Carta Internacional** – Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Vol. 10, edição especial, p. 114-132, 2015.

STEIMAN, R.; MACHADO, L.O. Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica. **Terra Limitanea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo RETIS/CNPq/UFRJ. 2002, p.1-16.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 1, v. 19, jan./mar, p.132-139, 2005.

TAVARES, S.; MORRA, R. A. L.; MERLO, M. **Evaluacion del Manejo de los residuos sólidos municipales en el Paraguay**. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/paraguay/manressol.pdf>> Acesso em 18/06/2018.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da Realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR-BA) 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)> Acesso em 17/08/2018.



TEODORO; V. L. I.; TEIXEIRA, D.; COSTA, D. J. L.; FULLER, B. B. O conceito de Bacia Hidrográfica e a Importância da Caracterização Morfométrica para o Entendimento da Dinâmica Ambiental Local. **Revista Uniara**, n. 20, 2007, p. 137-156.

THIELMANN, R. A Teoria dos custos de transação e as Estruturas de Governança: uma análise do caso do Setor de Suinocultura no Vale do Rio Piranga – MG. In: X SEGET. **Anais do X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia para a competitividade**. Resende: RJ, 2013.

TORRECILHA, M. L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. Programa de Pós graduação em Geografia Humana. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

TUCCI, C. E. M.; HESPANHOL, I.; CORDEIRO NETTO, O. de M. **Gestão da água no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2001.

UI/CI – *Urban Institute/Chemonics International*. **Guía para el manejo integral de los residuos sólidos urbanos en el Paraguay**. Asunción, 2002. Disponível em: <<http://www.geam.org.py/v3/blog/guia-para-el-manejo-integral-de-los-residuos-solidos-urbanos-en-paraguay/>> Acesso em 18/06/2018.

UNESCO/OEA – Organización de las naciones unidas para la Educación, la ciencia y la cultura/ Organización de los Estados Americanos. **Marco Legal e Institucional en la Gestión de los Sistemas Acuíferos transfronterizos en las Américas**, Serie ISARM Américas nº 2. Montevideo: 2008.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: uma abordagem moderna**. Tradução por Elfin Ricardo Dominelli. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012 (8ª edição).

VASCONCELLOS, M. A. S. de; OLIVEIRA, R. G. de. **Manual de Microeconomia**. São Paulo: Atlas, 2008 – 5ª reimpressão (2ª edição).

VERGARA, M. de R. Ciência, fronteiras e nação: comissões brasileiras na demarcação dos limites territoriais entre Brasil e Bolívia, 1895-1901. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**. Belém, v. 5, n. 2, p.345-361, maio-ago. 2010.

VIERA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª edição. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WESTIN, R. 100 anos depois, guerra ainda é ferida aberta no Paraguai. **Arquivo S**. Brasília: Jornal do Senado, 2014. Disponível em: <[www.senado.leg.br/jornal](http://www.senado.leg.br/jornal)> Acesso em 18/01/2018.

WONG-GONZÁLEZ, P. “Cooperación y competencia internacional de regiones: hacia nuevas formas de gestión de desarrollo regional binacional.” In: OLIVEIRA, T. C. M. (org) **Território sem limites: estudos sobre fronteiras**. Campo Grande: Editora UFMS, 2005, p. 155-194.

WEFFORT, F. C. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2011 (14 ed., volume 1).

ZILIO, R. Democratizando o espaço e o poder: participação popular e espaço político nas cidades-gêmeas de Santana do Livramento-Rivera. **Boletim Gaúcho de Geografia**. N.º 37 – Porto Alegre – p.151-162, Maio: 2011.

## ANEXOS

### ANEXO A - Modelos dos roteiros para entrevistas semiestruturadas aos gestores e atores.

#### **Roteiro para a entrevista semiestruturada aos Gestores Municipais**

#### **“GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)”**

*Esta pesquisa faz parte do objeto de estudo da dissertação desenvolvida pela mestrand Aline Robles Brito (UEMS), sob orientação do Prof. Drº Fabricio José Missio (UEMS/UFMG). O objetivo central é analisar a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços, mais especificamente, àquelas direcionadas aos recursos hídricos e aos resíduos sólidos, no território fronteiriço de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Apesar do foco da pesquisa ser as políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento, ressaltamos que a pesquisa não tem qualquer caráter partidário.*

#### **EIXO 1: Caracterização geral do cenário estudado**

- 1) Como é estabelecida a relação local entre os dois governos municipais? Há um contato frequente? Em quais ocasiões ou setores essa ligação é mais constante?
- 2) O limite internacional da fronteira realmente delimita a atuação dos agentes públicos (nas esferas municipal, estadual e federal) e as políticas direcionadas à população?
- 3) Existe alguma política ou ação pública (em qualquer esfera: municipal, estadual ou nacional) que considere a fronteira sob o prisma de suas especificidades (como sendo uma cidade gêmea)? Qual(is)? Tem sido efetiva(s)? (Por exemplo, no Brasil há a existência do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, mas qual seria sua aplicabilidade?)
- 4) A internacionalidade desse município apresenta, a seu ver, como uma vantagem comparativa ou como um “problema” para o planejamento e atração de recursos (públicos ou privados)? Por quê? Já houve alguma situação concreta que esse fator apresentou-se como barreira ou como oportunidade?

#### **EIXO 2: A gestão compartilhada dos bens comuns transfronteiriços**

- Bens comuns transfronteiriços: podem ser entendidos como aqueles bens (como: rios, lagos, estradas, recursos naturais, entre outros) que estão dispostos transversalmente em um território que é dividido por dois ou mais países, que tem seu uso, acesso e disponibilidade aberta e comum à ambos atores locais.

- 5) Existem (ou já existiram) problemas atinentes a gestão dos bens comuns no município? E em relação àqueles de caráter transfronteiriço? Comente sobre eles.

- 6) No âmbito interno (seja em nível nacional, estadual ou municipal) existem legislações ou organizações/instituições específicas que atuem na prevenção ou na correção de problemas em relação ao gerenciamento dos comuns? Quais?
- 7) Existem (ou já existiram) medidas/ações/iniciativas binacionais que aproximam (aproximaram) as duas gestões municipais visando a resolução de problemas comuns? Quais? Como elas ocorrem (ocorreram) e como se organizam (organizaram)?
- 8) Na sua opinião, quais seriam os principais resultados de uma aproximação maior entre os dois governos, para a gestão pública municipal? E quais seriam os principais problemas a serem enfrentados nas ações realizadas em conjunto?

### **EIXO 3: Cenário das políticas públicas direcionadas aos bens comuns estudados**

- 9) Em relação ao gerenciamento dos bens comuns, mais especificamente dos recursos hídricos e ao descarte dos resíduos sólidos, há alguma iniciativa binacional em andamento ou planejada? Ou alguma já executada? Qual? Comente sobre elas.  
- Por exemplo, no Plano Municipal de Gestão integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), ou no Projeto de Gestão Integrada do Apa (GIAPA), são estabelecidas (formal ou informalmente) um planejamento de ações que incluam a participação de organizações do outro país/município?
- 10) Durante a realização da pesquisa documental, observou-se que houve a realização de um estudo pela organização *Alianças-Público-Privado* e pelo *IBAM-Instituto Brasileiro de Administração Municipal*, em que foram elaborados vários cenários para que fosse possível ocorrer a gestão integrada dos resíduos sólidos entre os dois municípios. Algum desses cenários apresentados foram aceitos e implementados? Qual o andamento atual desses estudos?
- 11) Na sua opinião, a concretização de uma gestão integrada de resíduos sólidos binacional poderia ser viável? Quais as principais dificuldades a serem enfrentadas?
- 12) Além dos acordos internacionais, como se estabelece na prática a relação para o monitoramento e o controle sobre o uso das águas com o governo municipal paraguaio (brasileiro)? Tanto na área urbana, como nas demais atividades ribeirinhas, como a pesca, a navegação etc.

### **EIXO 4: Ponderações sobre a gestão compartilhada dos comuns na fronteira**

- 13) Em geral, quais são as principais dificuldades que o poder público encontra para planejar e implementar políticas específicas na gestão dos bens comuns naturais em uma cidade fronteiriça?
- 14) A conurbação internacional e o compartilhamento territorial podem ser consideradas como variáveis importantes na efetividade da gestão e no planejamento público para os bens comuns em uma cidade gêmea? – Se sim, diga o que poderia ser feito, em sua opinião, para

que se torne possível obter melhorias no processo de formulação de políticas públicas efetivas.

15) As recentes mudanças na dinâmica comercial fronteiriça (como é o caso do descarte inadequado com a venda de pneus e a migração de centenas de estudantes na região) poderia aumentar a geração de RSU e, conseqüentemente, pressionar os recursos e os serviços públicos locais? Existe algum planejamento de ações ou medidas em conjunto entre os dois países/municípios, ou individualmente, para mitigar este problema?

**Agradecemos pela sua atenção e seu tempo disponibilizado!**

### **Roteiro para a entrevista semiestruturada aos atores envolvidos – Recursos Hídricos**

#### **“GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)”**

*Esta pesquisa faz parte do objeto de estudo da dissertação desenvolvida pela mestranda Aline Robles Brito (UEMS), sob orientação do Prof. Drº Fabricio José Missio (UEMS/UFMG). O objetivo central é analisar a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços, mais especificamente, àquelas direcionadas aos recursos hídricos e aos resíduos sólidos, no território fronteiriço de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Apesar do foco da pesquisa ser as políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento, ressaltamos que a pesquisa não tem qualquer caráter político partidário.*

- 1- **A quanto tempo desempenha a sua função atual? (Especificar a função, atribuições, responsabilidades)**
- 2- **Como funciona a gestão e a distribuição da água no município? Há alguma relação com as atividades desenvolvidas no município do país vizinho?**
- 3- **Há (ou já houve) alguma relação/contato com a ESSAP/SANESUL? Com quem? Como foi a situação? É algo frequente e simples?**
- 4- **Já houve problemas em que houve a necessidade da atuação em conjunto com a empresa paraguaia/brasileira? Como aconteceu? Foi uma ação efetiva? Conte sobre a ocasião.**
- 5- **Existe algo, algum acordo/termo de cooperação ou convênio (formal ou informal) com a ESSAP/SANESUL? E com o governo municipal? Sobre o que se referem.**

**Agradecemos pela sua atenção e seu tempo disponibilizado!**

### **Roteiro para a entrevista semiestruturada aos atores envolvidos – Resíduos Sólidos**

## **“GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA BENS COMUNS EM TERRITÓRIO FRONTEIRIÇO: o caso de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)”**

*Esta pesquisa faz parte do objeto de estudo da dissertação desenvolvida pela mestrand Aline Robles Brito (UEMS), sob orientação do Prof. Drº Fabricio José Missio (UEMS/UFMG). O objetivo central é analisar a gestão de políticas públicas para os bens comuns transfronteiriços, mais especificamente, àquelas direcionadas aos recursos hídricos e aos resíduos sólidos, no território fronteiro de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). Apesar do foco da pesquisa ser as políticas públicas desenvolvidas e em desenvolvimento, ressaltamos que a pesquisa não tem qualquer caráter político partidário.*

- 1- A quanto tempo desempenha a sua função atual? (Especificar a função, atribuições, responsabilidades)**
- 2- Como funciona a gestão e o descarte dos resíduos sólidos no município? Há alguma relação com as atividades desenvolvidas no município do país vizinho?**
- 3- Há (ou já houve) alguma relação/contato/atuação binacional? Com quem? Como foi a situação? É algo frequente e simples?**
- 4- Já houve problemas em que houve a necessidade da atuação em conjunto com o outro lado da fronteira? Como aconteceu? Foi uma ação efetiva? Conte sobre a ocasião.**
- 5- Em seu conhecimento, existe algum acordo/termo de cooperação ou convênio (formal ou informal) firmados com as organizações paraguaias/brasileiras? Sobre o que se referem.**

**Agradecemos pela sua atenção e seu tempo disponibilizado!**