



## **Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**

Márcio Augusto Scherma  
Doutor em Relações Internacionais - UNICAMP  
Professor da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD  
marcioscherma@gmail.com

**Resumo:** As fronteiras são regiões geográficas que se distinguem das demais devido ao fato de que nelas, as interações internacionais são uma realidade cotidiana. O Brasil tem 15.719km de fronteiras terrestres, conferindo à região papel central na integração regional e no desenvolvimento do país. Particularmente, é nas cidades-gêmeas que a integração é mais intensa. Em muitas delas, os problemas de cada lado da fronteira passam a ser problemas comuns às duas populações, afetando seu desenvolvimento. O trabalho pretende analisar os principais fluxos, áreas e setores envolvidos na integração binacional nas cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Através de levantamento de dados secundários esperamos, ainda, indicar aspectos que possam contribuir ou dificultar essa integração, analisando as possibilidades de generalizar as inferências encontradas a outros casos.

**Palavras-chave:** fronteiras; integração; cidades-gêmeas.

**Abstract:** Borders are geographical regions that are distinguished from the others due to the fact that in them, international interactions are an everyday reality. Brazil has 15.719km of land borders, giving the region a central role in regional integration and development. Particularly, it is in the twin cities that integration is more intense. In many of these twin cities, problems of each side of the border become common problems for both populations, affecting their development. The paper discusses the main flows, areas and sectors involved in the binational integration in the twin cities of Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay). Researching secondary data we hope also indicate aspects that may help or hinder this integration, analyzing the possibilities of generalizing inferences found in other cases.

**Keywords:** borders; integration; twin cities.

### **Fronteiras e integração no Brasil**

Apesar de hoje o mundo ser dominado pela forma de organização político social que conhecemos como Estado nacional, apenas nos últimos séculos é que esse modelo se difundiu por todo o globo.

Max Weber apresenta uma definição de Estado que é amplamente utilizada até hoje. Segundo o sociólogo alemão: "(...) temos de dizer que o Estado é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território" (WEBER, 1982, p.53). Segundo esta definição, o Estado é a autoridade mais importante a regular um certo território geográfico a partir da formulação de leis e da fiscalização do cumprimento das mesmas através do monopólio dos meios de coerção física.

Assim, o ideal de Estado liga-se a um território demarcado no qual o ente político exerce sua soberania. Dizer que um Estado é soberano implica, então, dizer que seu governo é o único a elaborar e fazer cumprir as leis internamente e que, além disso, não permite interferência externa nesse processo. Nessa lógica de arranjo territorial, “(...) the boundaries between territories can become increasingly meaningful dividers between social, economic, and cultural systems” (MURPHY, 1996, p. 90).

Para analisarmos o conceito de fronteira, recorreremos à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e *policy makers* quando o assunto é fronteira.

O sueco Kjéllen apresenta ponto de vista organicista a respeito do Estado e das fronteiras. Para o autor, o Estado é como um "organismo vivo". Assim, ele compara analogamente as fronteiras do Estado à epiderme de um corpo vivo - é ela que recebe e transmite em primeira mão todas as manifestações de poder emitidas ou dirigidas ao "cérebro" estatal - destinadas ou vindas do exterior.

Como epiderme, a fronteira, ao mesmo tempo em que separa os ambientes interno e externo, é o *locus* das trocas entre ambos. A partir dessa lógica, alguns autores enxergam a existência de uma faixa de fronteira, ou seja, um espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados.

No Brasil, a legislação utiliza o critério de faixa de fronteira. Miyamoto (1995) apresenta uma evolução do tratamento jurídico que define a extensão da faixa de fronteira, da Constituição de 1891 à Lei n. 6.634/79, que a definiu como um território de 150 km a partir da linha limítrofe.

No estudo das Relações Internacionais, a teoria realista surgiu num período no qual a preocupação central do sistema internacional era a ocorrência de guerras. Ela analisa o sistema internacional sob esse ponto de vista, e dominou esse ambiente acadêmico por décadas. Para os realistas, o Estado é o ator central das Relações Internacionais, e teria duas funções primordiais: uma de âmbito interno (garantir a paz dentro de suas fronteiras) e uma de âmbito externo (garantir a segurança frente a possíveis ameaças externas). As fronteiras são, assim, linhas limite que devem ser vigiadas e protegidas.

Mudanças na maneira de encarar essa realidade ganham força a partir dos anos 70, quando o pensamento liberal volta a figurar com destaque, motivado pelas mudanças ocorridas durante a Guerra Fria, mas que se tornaram mais visíveis após aquela década e, sobretudo, a partir do fim da União Soviética e dos regimes socialistas.

As novas tecnologias de informação e comunicação permitiram um incremento no fluxo de bens, pessoas, informações e capitais. Concomitantemente, outros atores para além do Estado começaram a atuar internacionalmente – ONGs e empresas transnacionais são o maior exemplo. Essa nova realidade material colocou questionamentos importantes à teoria realista. O papel do Estado tornou-se um dos principais pontos de discussão, diante de um mundo no qual as novas conexões globais não obedeciam, a priori, à lógica restritiva das fronteiras nacionais.

Dois dos principais expoentes dessa vertente teórica são Joseph Nye e Robert Keohane. Em sua obra *Power and Interdependence*, os autores analisam o fenômeno da interdependência como uma relação entre dois ou mais países na qual as decisões tomadas em cada um implicam efeitos nos demais. Para os autores (2001, p. 07)

*Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions - flows of money, goods, people and messages across international boundaries.*

No mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente. O estabelecimento de regimes internacionais e de blocos econômicos são decorrentes dessas novas necessidades. Países menores buscariam parcerias para aumentar seu poder e se prevenir frente às implicações da interdependência. Desse modo, para os neoliberais, uma política de poder na era da interdependência passa pela integração.

Esses entendimentos, bem como a nova realidade material - sobretudo a partir da intensificação da integração regional no cone sul da América do Sul com o Mercosul - influenciaram na formulação de políticas brasileiras para a região de fronteira.

Sinais nesse sentido já aparecem durante o segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do qual faziam parte programas como “Desenvolvimento integrado e sustentável da região grande fronteira do Mercosul”; e “Desenvolvimento social da faixa de fronteira”. Estes programas reconhecem que se trata de uma área tradicionalmente relegada a segundo plano nas políticas nacionais e que, justamente por isso, apresentava um desenvolvimento socioeconômico mais baixo.

No governo Lula da Silva, essa tendência ganha força, e no PPA 2004-2007 é criado um programa específico para a faixa de fronteira brasileira, o PDFF (Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira). O programa (BRASIL, 2009, p. 10) prevê



O fortalecimento das regiões de fronteira e de seus subespaços, envolvendo a Amazônia, a região central e o Mercosul configura-se como uma oportunidade de adquirir a competitividade necessária para o desenvolvimento sustentável integrado com os países da América do Sul.

Diante do exposto, temos que a integração regional se coloca como ponto central das relações exteriores do Brasil recentemente, haja vista as várias iniciativas integracionistas nas quais o governo brasileiro se engajou recentemente (Mercosul, UNASUL, IIRSA, dentre outros). E, no escopo da integração, as regiões de fronteira têm recebido atenção do governo federal, como visto. Isso porque, pensando na integração regional, as regiões de fronteira podem ser consideradas como o primeiro nível de integração com os países vizinhos. Nessas regiões a integração é fenômeno inexorável, pois ali ocorre em seu cotidiano operacional: no convívio do dia a dia, entre pessoas, empresas, fluxos financeiros, culturais e simbólicos.

### **As cidades-gêmeas**

Estar na fronteira implica em um intenso elo entre as diversas manifestações de uma vida em sociedade, gerando uma identidade própria que estreita os vínculos de uma comunidade, compartilhando espaços, experiências, necessidades e deficiências. Essa identidade auxilia no envolvimento de atores públicos e privados de ambos os lados, motivando a participação local na proposta de integração e ações de cooperação internacional, por exemplo.

Deste modo, além das iniciativas nacionais, também as entidades subnacionais fronteiriças procuram criar e implementar sua própria agenda de relacionamento, articulação política e integração. Através dessas ações, esses atores vêm assumindo a responsabilidade de promover o desenvolvimento (envolvendo o mercado, o interesse estatal e a sociedade civil), amenizar as assimetrias de infraestrutura e promover o combate à pobreza, sem mencionar o efetivo poder de articulação definindo sua agenda de política pública local, essencial para qualquer proposta de integração regional, como o Mercosul.

Neste particular, as chamadas cidades-gêmeas possuem papel central: 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. A

definição legal de cidade-gêmea é dada pela portaria nº 125, de 21 de março de 2014 do Ministério da Integração (BRASIL, 2014)<sup>1</sup>.

Art. 1º Serão considerados 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.

Em muitas cidades-gêmeas, os problemas de ambos os lados da fronteira costumeiramente se condensam e passam a ser problemas comuns às duas populações, afetando diretamente, como expressado na portaria, o desenvolvimento do local e a cidadania.

A portaria destaca que estas cidades têm apresentado uma crescente demanda por políticas públicas específicas e que estas têm grande importância para a integração da zona fronteira – por conseguinte, são igualmente importantes para o desenvolvimento da integração na América do Sul. A criação deste marco regulatório para as cidades-gêmeas remonta a um estudo publicado em 2005, realizado pelo Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro a pedido do Ministério da Integração. No documento, foi apresentada uma proposta de reestruturação para as políticas na faixa de fronteira brasileira, e nela é nítida a importância dada às zonas de integração fronteira, nas quais a pesquisa ressalta que as cidades-gêmeas são o meio geográfico que mais caracterizam esta zona.

### **A região estudada: Ponta Porã – Pedro Juan Caballero**

Frisamos que a origem das cidades escolhidas para o estudo é a mesma. Ou seja, conforme apontado por Torrechilha (2013, p. 144), a região que hoje compreende as cidades era habitada por indígenas Guarani, antes da criação das fronteiras entre os países. Até a Guerra do Paraguai, a cidade de Ponta Porã (antigo nome de Pedro Juan Caballero) não possuía fronteira com o Império Brasileiro. Foi justamente a guerra que levou até lá essa divisa.

A chegada da fronteira à região contribuiu para separar os indígenas que já ali habitavam, criando uma clivagem étnica com diferenças culturais, políticas, religiosas e até mesmo linguísticas entre eles.

---

<sup>1</sup> O MI listou trinta cidades-gêmeas nesta portaria, republicada em 26/03/2014. 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), Brasiléia (AC), Epitaciolândia (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 na lista Santo Antônio do Sudoeste (PR) e Porto Mauá (RS) em 2016.

Neste momento, portanto, a fronteira foi um elemento de separação bastante forte. Após a guerra, a região inseriu-se economicamente através da exploração da erva mate, sobretudo com a Companhia Matte Laranjeira, empresa atuante em ambos países. Neste ponto, já se pode notar uma interdependência entre as cidades.

As regiões mais a oeste do Brasil (notadamente as fronteiras) nunca foram prioridade na política nacional (SCHERMA; VRECHE, 2016), uma vez que a economia voltava-se para a exportação. Por isso, a colonização e as principais atividades econômicas desenvolveram-se, sobretudo, nas regiões mais próximas à costa brasileira. Todavia, a partir do momento em que o desenvolvimento econômico do país via industrialização começa a se tornar um projeto nacional – especialmente após o fim da chamada República Velha – a incorporação dos territórios a oeste na economia e na vida política nacional passa a ganhar força.

Iniciados no governo Vargas, os esforços de colonização foram continuados pelos militares, com a construção de estradas e atração de grupos internacionais, que capitaneariam projetos visando crescimento econômico (ANDRADE, 2004). Somaram-se a esses projetos a concessão de terras nas áreas próximas às novas rodovias, destinadas, sobretudo à pecuária bovina e à lavoura por parte dos colonos. Paralelamente, o Paraguai de Stroessner aproximou-se do Brasil, com a construção de Itaipu, a abertura à exploração de terras por estrangeiros e o incentivo ao comércio de reexportação nas fronteiras (SOUCHAUD, 2011).

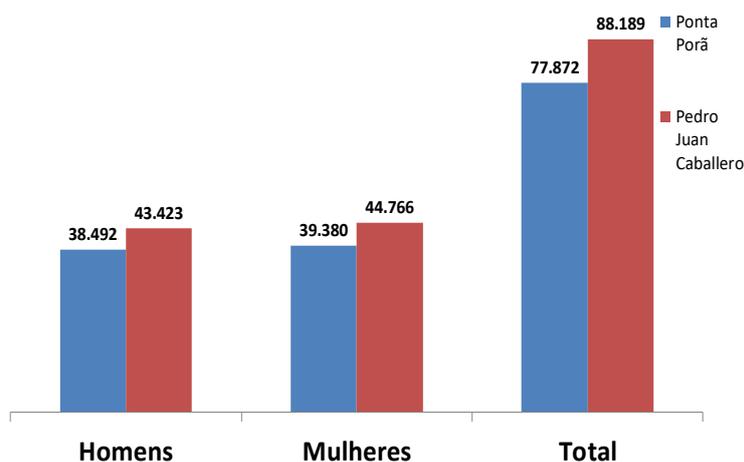
Assim, a interdependência entre as cidades estudadas continua no tempo, ainda que se altere o modelo, conforme destacado por Prado (2016, p. 215):

Após o período incerto do fim da Guerra da Tríplice Aliança e da nova configuração territorial, passando pelo auge e o declínio da exploração de erva mate nos anos de 1930 e pelas políticas para a fronteira patrocinadas pelo Governo Vargas, as localidades entram em uma nova fase de articulação política e econômica, sobretudo com o passar das décadas, acompanhando as mudanças políticas, econômicas e sociais de ambos os países. Tais mudanças são constatadas a partir dos anos de 1980 quando ganham destaque as atividades comerciais de venda de produtos importados na fronteira.

As cidades atingem os anos 2000 com muitas similaridades e algumas diferenças importantes no que diz respeito à sua configuração demográfica e socioeconômica, como poderá ser observado nos gráficos e tabelas a seguir. Antes disso, todavia, é importante apresentarmos o IDH municipal de cada localidade. Em 2010, o IDH de Ponta Porã era de 0,701(PNUD 2010), enquanto o de Pedro Juan

Caballero era 0,700 em 2002 (PNUD, 2005). Apesar da defasagem nos dados, eles indicam um desenvolvimento humano bastante próximo.

**Gráfico 1**  
**População total e por sexo – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002)<sup>2</sup>**



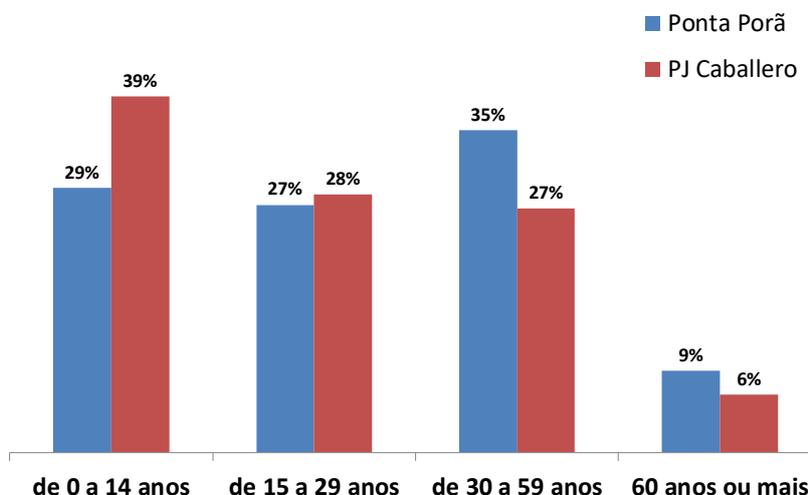
Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002)

Nota-se que a população do lado paraguaio é maior que a vizinha já oito anos antes do censo brasileiro. Em ambas, a população feminina é ligeiramente maior. As diferenças, entretanto, são um pouco mais acentuadas quando tratamos da estratificação por faixa etária.

<sup>2</sup> Importante ressaltar a diferença temporal dos dados demográficos relativos à cidade paraguaia que serão vistos neste e em outros gráficos e tabelas. Utilizamos o último censo disponível. Não há, ainda, pesquisas por amostragem posteriores, nem tampouco foram encontradas projeções oficiais feitas pelo mesmo órgão. De modo a uniformizar a metodologia, optamos por utilizar o último censo brasileiro na comparação, ao invés de dados projetados ou da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD).

**Gráfico 2**

**População por faixa etária – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002)**



Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Como pode ser observado no gráfico 2, Pedro Juan Caballero tem uma população relativamente mais jovem. Em Ponta Porã, a população de 0 a 29 anos totaliza 56%, frente a 67% da cidade vizinha. A população adulta/idosa é maior, proporcionalmente, em Ponta Porã, o que indica que a expectativa de vida é maior do lado brasileiro, mesmo numa região conurbada de modo tão intenso.

A população economicamente ativa é maior do lado brasileiro – o que não chega a causar espanto, uma vez que a população adulta também é maior. Quanto ao percentual de ocupados, era idêntico em ambos os casos (94%), o que indica que não há dificuldades maiores de um dos lados na busca por ocupação.

**Tabela 1**

**População economicamente ativa – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002)**

	Ponta Pora		Pedro Juan Caballero	
	Total	%	Total	%
PEA	38.807	61%	36.391	56%
Não PEA	24.667	39%	28.977	44%
<b>TOTAL</b>	<b>63.474</b>	<b>100%</b>	<b>65.368</b>	<b>100%</b>

Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Diferenças também aparecem quando analisamos os dados referentes ao ensino. Embora percentualmente o número de pessoas que atualmente frequentam uma escola seja idêntico, o percentual

de pessoas que nunca frequentaram uma escola é consideravelmente maior do lado paraguaio, como aponta a tabela 2.

**Tabela 2**  
**Assistência escolar (05 anos ou mais) – Ponta Porã (2010) e Pedro Juan Caballero (2002)**

Estuda atualmente?	Ponta Pora		Pedro Juan Caballero	
	Total	%	Total	%
Frequenta uma escola	28.503	36%	27.288	36%
Não frequenta atualmente, mas já frequentou	44.997	57%	39.961	52%
Nunca frequentou uma escola	5.108	6%	9.191	12%
<b>TOTAL</b>	<b>78.608</b>	<b>100%</b>	<b>76.440</b>	<b>100%</b>

Fontes: IBGE (2010) e DGEEC (2002).

Novamente, quando comparamos anos de estudo, há uma certa vantagem para a cidade brasileira. Embora o universo e as categorias de resposta não sejam idênticos, é possível compararmos os dois casos e notar que do lado brasileiro há um percentual maior de pessoas com mais anos de escolaridade. Vejamos as tabelas 3 e 4 a seguir.

**Tabela 3**  
**População por escolaridade (10 anos de idade ou mais) – Ponta Porã (2010)**

Grau de instrução	Ponta Porã	
	Total	%
Sem instrução e fundamental incompleto	36.098	57%
Ensino Fundamental completo e ensino médio incompleto	11.110	18%
Ensino Médio completo e Ensino superior incompleto	11.725	19%
Ensino Superior completo	4.328	7%
<b>TOTAL</b>	<b>63.261</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE (2010).

**Tabela 4**  
**População por escolaridade (05 anos de idade ou mais) – Pedro Juan Caballero (2002)**

Grau de instrução	Pedro Juan Caballero	
	Total	%
Sem instrução	14.160	18%
De 1 a 6 anos	38.011	49%
De 7 a 9 anos	11.832	15%
Mais de 9 anos	12.465	16%
Não informou	867	1%
<b>TOTAL</b>	<b>77.335</b>	<b>100%</b>

Fonte: DGEEC (2002)

Os dados econômicos das duas cidades podem ser comparados de maneira um pouco mais precisa, por conta de sua atualidade. O último Censo Econômico Nacional realizado no Paraguai é do ano de 2011 e os dados brasileiros podem ser obtidos para o mesmo período através do Simples Nacional no portal da Receita Federal do Brasil.

Em 2011, Pedro Juan Caballero possuía 5.492 empresas, destas 61% do setor comercial, 30% de serviços e 9% do setor industrial, enquanto Ponta Porã possuía 3.615, destas 53% de comércio, 38% de serviços e 9% de indústrias<sup>3</sup>.

Nota-se que a distribuição das empresas em setores é bastante semelhante. Em ambas o setor comercial é o mais presente, seguido por serviços e, por fim, a indústria. Assim, o perfil das cidades mostra o predomínio de atividades de setores que agregam pouco valor; ou seja, pouco intensas em tecnologia e pesquisa, perfil típico de locais de menor desenvolvimento. O lado brasileiro apresenta um pouco mais de empresas do setor de serviços, o que pode ter relação com a maior escolaridade e com uma possível maior especialização da mão de obra brasileira.

<sup>3</sup> Na classificação setorial das empresas do lado brasileiro, existe a categoria “construção civil”. Para fins de comparação, elas foram somadas ao setor de serviços, já que englobam casos como “obras de terraplenagem”, “serviços de preparação de terreno”, dentre outros. Pelo observado nos microdados do censo paraguaio, a metodologia foi a mesma.

**Tabela 4**  
**Empresas por setor - Ponta Porã e Pedro Juan Caballero (2011)<sup>4</sup>**

	<b>Ponta Pora</b>	<b>%</b>	<b>Pedro Juan Caballero</b>	<b>%</b>
Indústria	313	9%	485	9%
Comércio	1.926	53%	3.346	61%
Serviços	1.376	38%	1.661	30%
<b>TOTAL</b>	<b>3.615</b>	<b>100%</b>	<b>5.492</b>	<b>100%</b>

Fonte: Simples Nacional (2016) e DGEEC (2013).

Quanto aos serviços de saúde, Ponta Porã contava com três hospitais, sendo um privado e dois públicos, além de 13 outras unidades, entre postos de saúde e unidades básicas (BRASIL, 2016), enquanto Pedro Juan Caballero possui um hospital regional, dez unidades de saúde da família e um posto de saúde (PARAGUAY, 2016).

Quanto à educação, ambas contam com colégios de nível básico, fundamental e médio. Ponta Porã possui um campus do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul e um campus da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, além de outras universidades privadas. Pedro Juan Caballero, além dos estabelecimentos de formação básica, possui também faculdades privadas – muitas delas bastante procuradas por brasileiros, especialmente as que oferecem curso de medicina.

Desta forma, podemos notar que as cidades estão num nível de desenvolvimento bastante próximo, especialmente quando comparadas com as outras cidades-gêmeas do estado do Mato Grosso do Sul. Nestas, em geral o lado brasileiro é maior e mais dinâmico, o que acaba atraindo os paraguaios na busca por melhores empregos, educação e serviços de saúde.

As assimetrias verificadas nestes casos acabam por dificultar ações de cooperação, já que um lado tem maior capacidade de investimento e de disponibilização de recursos do que o outro. Não é o que acontece na conturbação Ponta Porã/Pedro Juan Caballero. Como as assimetrias ali são menores, existe, ao menos no plano teórico, um potencial maior para a integração, já que ambos os lados têm condições de ofertar recursos de toda sorte. A próxima seção busca indicar se esse potencial foi traduzido em ações concretas.

<sup>4</sup> O número total de empresas de Ponta Porã foi calculado através de pesquisa do Simples Nacional. Isso significa que as empresas com faturamento bruto superior a R\$ 3,6 milhões/ano não estão incluídas. Embora significantes em termos de recursos e empregos, são um número pequeno no total, motivo pela qual consideramos os dados do Simples Nacional como uma boa *proxy*.



## **A cooperação bilateral Ponta Porã/Pedro Juan Caballero**

Numa região que, conforme foi visto, já nasceu interdependente, e que hoje possui condições que favorecem a integração, pode-se dizer que há uma crescente cooperação entre ambas, conforme destacado por Prado (2016, p. 227)

Os exemplos de projetos e programas desenvolvidos nos últimos anos indicam que a proposta de parceria entre as duas cidades no ambiente da cooperação é crescente. O envolvimento das autoridades locais e da sociedade nas propostas de ações conjuntas, desperta, um sentimento de pertença e ao mesmo tempo, de possibilidade de ganhos com a cooperação para as cidades-gêmeas.

Destacamos aqui quatro destes projetos recentes: a constituição do Parlamento Internacional Municipal (PARLIM); a gestão integrada da bacia do rio Apa; a gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos e, por fim, o projeto Urbal III – Linea Internacional: unión de dos pueblos.

Quanto ao primeiro, trata-se de um fórum de debates compartilhado de temas de interesse comum, idealizado em 1999 e ativo desde então. Ali são debatidos de modo permanente assuntos variados, levados por cada câmara municipal, discutindo também possíveis soluções conjuntas. O PARLIM tem, portanto, função consultiva e propositiva. Nesse sentido, carece de poder para aplicar as soluções ali debatidas – que, muitas vezes, esbarram nas legislações nacionais. De todo modo, é uma iniciativa bastante importante (OLIVEIRA, 2006; PRADO, 2016).

O acordo de Gestão Integrada da Bacia do Rio Apa foi firmado entre Brasil e Paraguai em 1987, e atualizado em 2011. Trata-se de acordo para fomentar o desenvolvimento sustentável e gestão ambiental da bacia do rio Apa, importante fonte de água na fronteira. A comissão binacional formada inclui ainda outros municípios, mas foram os estudados (em parceria com a Gobernación de Amambay e a União Europeia) que buscaram captar recursos para conscientização ambiental e ações de recuperação da mata ciliar. Apesar das iniciativas, foi destacado por Prado (2016, p. 231) que

Seguindo o rol de resultados esperados, não foi encontrado nenhum relatório consistente e oficial sobre os resultados e ações do projeto. Relatos de notícia indicam que, mesmo existindo no plano jurídico-político todo um arcabouço para a cooperação horizontal, descentralizada e transfronteiriça proposta pelos países, as ações de cooperação desenvolvidas no projeto ainda são tímidas, focadas na realização de seminários de informação e estudos locais.

O projeto de gestão municipal e comunitária no serviço de coleta e disposição de resíduos sólidos, por sua vez, teve início em 2008 e envolveu, além das duas cidades, a União Europeia e a ONG “Paz y Desarrollo”. Contando com cerca de 900 mil Euros, o projeto foi executado até 2011, e promoveu a capacitação de atores públicos quanto à coleta seletiva e também buscou harmonizar a legislação ambiental nos dois municípios. Referido projeto foi apenas um impulso, já que mesmo após o fim do projeto, as ações conjuntas continuaram (COSTA, 2012; PRADO, 2016).

Por fim, temos o projeto URB-AL III - Linea Internacional: unión de dos pueblos. Trata-se de um Programa da União Europeia, lançado pela primeira vez em 1996 (URB-AL), que buscava fomentar a cultura da cooperação e desenvolvimento urbano em regiões de fronteira, ampliando sua visibilidade nacional e internacional. No caso do URB-AL, havia um fundo de recursos destinado especificamente para países latino-americanos.

A iniciativa da proposição dos projetos é, portanto, local. Submete-se a proposta para apreciação da União Europeia, que seleciona as que julgar mais interessantes. O URB-AL III tinha recursos estimados em 50 milhões de euros (EUROPEAID, 2016). O projeto proposto por Ponta Porã e Pedro Juan Caballero visava a reurbanização da linha de fronteira entre as cidades, sobretudo na parcela que atravessa a área central da cidade. Conforme destacou Prado (2016, p. 237)

Nos anos de 1980, a linha internacional que divide os dois países, e conseqüentemente as duas localidades, era formada por mais de dois quilômetros de vias sem edificações ou asfaltamento. Buscava-se naquela época, sem sucesso, financiamento para um projeto de ocupação da área central. Somente nos anos de 1990, o governo municipal de Ponta Porã construiu um centro comercial popular (camelódromo), espaço marginalizado e carente de infraestrutura, onde vendedores autônomos instalaram-se sem nenhuma estrutura ou facilidade de acesso, fiscalização ou benfeitoria.

O projeto foi desenvolvido entre 2009 e 2013, tendo aporte de pouco mais de 2 milhões de euros, e foi considerado bem-sucedido pelos relatórios de avaliação. Foi capaz, assim, de melhorar as condições de vida e trabalho dos comerciantes da linha de fronteira, incentivando e conferindo competitividade às empresas de micro e pequeno porte, além de aproximar ainda mais as duas cidades no planejamento urbano e cooperação internacional (EUROPEAID, 2013).

### **Considerações Finais**

Como visto, as fronteiras têm papel importante na integração regional. Sobretudo as chamadas cidades-gêmeas, que são vistas como “laboratórios” em menor escala da integração internacional. Nestas localidades, a integração é um fenômeno cotidiano em seus fluxos de pessoas, símbolos, no comércio etc.



Cabe ao poder público acompanhar, normatizar, incentivar essa integração; ou, ao contrário, buscar freá-la. Neste último caso, as dificuldades são grandes, pois a interdependência é crescente e, se dificultada pelos poderes oficiais, a integração acaba se acomodando na ilegalidade.

O Brasil definiu 32 cidades-gêmeas desde 2014, sendo que destas, sete estão no Mato Grosso do Sul, e seis delas fazem fronteira com o Paraguai. A maior conurbação da fronteira entre o Mato Grosso do Sul e o Paraguai é a composta por Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que abrange entre 150 e 200 mil habitantes.

Ao analisar indicadores demográficos, econômicos, sociais e outros destas cidades, constatou-se que as assimetrias não são grandes, embora possam ser notadas algumas diferenças significativas entre os municípios – casos, sobretudo, da idade da população e escolaridade. Esse cenário não se repete nas demais cidades da fronteira MS/Paraguai, nas quais o lado brasileiro é, em geral, maior e mais dinâmico.

Esse cenário de poucas assimetrias tem facilitado a aproximação dos dois municípios para a cooperação. Em nível de desenvolvimento semelhante, e com contiguidade territorial, apresentam muitos problemas comuns e também oportunidades para ação. Há mais possibilidades da ocorrência da cooperação na medida em que ambos os lados têm potencial de contribuição também semelhante. Os projetos analisados mostram que as iniciativas de cooperação têm aumentado, e, além delas, o sucesso dos projetos também parece estar aumentando com o passar do tempo, indicando uma possível correlação.

Assim, longe de qualquer conclusão, o artigo levanta a necessidade de aprofundar estes estudos para outras regiões e cidades-gêmeas, a fim de verificar se a relação entre as assimetrias e a cooperação é uma constante, ou se a vontade política é capaz de sobrepor essas dificuldades.

## **Bibliografia**

ANDRADE, Manuel C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. 2009. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>. Acesso em 15 dez. 2014.

BRASIL. Portaria nº 125, de 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 26 mar. 2014



(republicada). Disponível em:  
<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=65&data=26/03/2014>>.  
Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – Ponta Porã (MS). 2016. Disponível em  
<[http://cnes2.datasus.gov.br/Lista\\_Es\\_Municipio.asp?VEstado=50&VCodMunicipio=500660&NomeEstado=MATO%20GROSSO%20DO%20SUL](http://cnes2.datasus.gov.br/Lista_Es_Municipio.asp?VEstado=50&VCodMunicipio=500660&NomeEstado=MATO%20GROSSO%20DO%20SUL)>. Acesso em 20 set. 2016.

COSTA, Cecília A. **A construção da concepção de natureza na fronteira de Ponta Porã (BR)** – Pedro Juan Caballero (PY) e a produção do urbano. Dissertação de Mestrado em Geografia. Dourados, UFGD, 2012.

EUROPEAID. **Main achievements and impacts of the URB-AL III Programme projects**. Barcelona, 2013.

\_\_\_\_\_. **Latin America** - URB-AL III - Promoting local public policies, 2016. Disponível em:  
<[http://ec.europa.eu/europeaid/regions/urbal\\_pt](http://ec.europa.eu/europeaid/regions/urbal_pt)>. Acesso em: 20 set. 2016.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York, Longman, 2001.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas, Papirus, 1995.

MURPHY, Alexander. The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations. In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia. **State Sovereignty as social construct**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 81-120.

OLIVEIRA, Marcelino Nunes de. **PARLIM: Parlamento Internacional Municipal: um projeto de integração**. Dourados, Nicanor Coelho Editor, 2006.

PARAGUAY. MINISTERIO DE LA SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL. Lista de Establecimientos Sanitarios, 2016.. Disponível em <https://www.datos.gov.py/dataset/lista-de-establecimientos>. Acesso em 20/09/2016.

PNUD. Atlas de desarrollo humano Paraguay, 2005. Disponível em:  
<<http://web.archive.org/web/20120121134545/http://www.undp.org.py/dh/?page=atlas#indice-dh>>.  
Acesso em 20 set. 2016.

PNUD. Atlas do desenvolvimento humano Brasil, 2010. Disponível em  
<[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ponta-pora\\_ms](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ponta-pora_ms)>. Acesso em 20 set. 2016.

PRADO, Henrique S. de A. **A cooperação descentralizada e a política para a fronteira no Brasil: o caso das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero**. Tese (Doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SCHERMA, M.; VRECHE, C. Os direitos humanos dos povos tradicionais na fronteira oeste do Mato Grosso do Sul durante o regime militar: uma análise a partir dos relatórios da comissão da verdade. In: **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.7, n.36, 2016, p.40-56.



*Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*

ISBN: 978-85-7205-159-0

SOUCHAUD, Sylvain. A visão do Paraguai no Brasil. In: **Contexto Internacional**, vol.33 no.1 Rio de Janeiro Jan./Jun, 2011.

TORRECILHA, Maria L. **A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)**. Tese (Doutorado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. São Paulo/SP, 2013.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia** (ed. por H. H. Gerth e C. W. Mills). Rio de Janeiro, LTC Editora, 1982.