



## A GOVERNANÇA AMBIENTAL EM CENÁRIO BINACIONAL

Aline Robles Brito<sup>1</sup>  
Romildo Camargo Martins<sup>2</sup>  
Eliana Lamberti<sup>3</sup>

### RESUMO

**Objetivo do estudo:** analisar a governança ambiental em um cenário binacional, mais especificamente nas cidades gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), buscando-se identificar as políticas ambientais nacionais dos dois países (ações conjuntas e individuais) e seus impactos/efetividade em um território internacional.

**Metodologia/abordagem:** com abordagem qualitativa, o escopo metodológico inicialmente, baseia-se em aportes teóricos da governança ambiental e complementados com um estudo empírico *in loco* realizado através de entrevistas semiestruturadas com representantes municipais dos dois países.

**Originalidade/relevância:** a temática ambiental requer a discussão dos efeitos negativos e positivos tanto do crescimento econômico como do urbano-demográfico. Assim, não podem ser negligenciadas as reflexões sobre a interdependência ecológica, seja no âmbito local ou global. Esses desafios são potencializados em territórios localizados na fronteira internacional, especialmente quando caracterizados pela condição de conurbação, como é o caso em epígrafe.

**Principais resultados:** frente à complexidade de um cenário binacional, a descentralização proposta pelos princípios da governança ambiental implica, primeiramente, no rompimento das barreiras políticas, culturais e jurídicas; além disso, constatou-se que é imprescindível que ambos governos atuem juntos visando sensibilizar e fomentar a preocupação ambiental da população.

**Contribuições teóricas/metodológicas:** a governança ambiental em território binacional deve ser planejada e orientada pelos gestores públicos dos dois lados da fronteira, pois negligenciar a complexidade e desafios impostos por essa divisão política e administrativa confere grande inconsistência na efetividade de ações individualizadas.

**Conclusão:** neste cenário binacional, a aplicação dos princípios da governança ambiental faz-se extremamente relevante, mas sua efetividade está condicionada a diferentes fatores.

**Palavras-Chave:** Cidades Gêmeas. Sustentabilidade ambiental. Política ambiental. Bens Públicos Globais.

---

<sup>1</sup> Mestra em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS/PPGDRS. Ponta Porã, Mato Grosso do Sul – Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9289-6374>. E-mail: [alinerobles.brito@gmail.com](mailto:alinerobles.brito@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS/PPGDRS. Ponta Porã, Mato Grosso do Sul – Brasil ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9811-8311>. E-mail: [romldocamargo@gmail.com](mailto:romldocamargo@gmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7653-3450>. E-mail: [lililamberti@hotmail.com](mailto:lililamberti@hotmail.com).



## ENVIRONMENTAL GOVERNANCE IN BINATIONAL SCENARIO

### ABSTRACT

**Study objective:** analyze environmental governance in a binational scenario, specifically in the twin cities of Ponta Porã (Brazil) and Pedro Juan Caballero (Paraguay), seeking to identify the national environmental policies of the two countries (joint and individual actions) and their impacts/ effectiveness in an international territory.

**Methodology/approach:** with a qualitative approach, the methodological scope initially, is based on theoretical contributions of the environmental governance and complemented with an empirical study in loco made through semi-structured interviews with municipal representatives of the two countries.

**Originality/relevance:** the environmental theme requires discussion of the negative and positive effects of both economic and urban-demographic growth. Thus, reflections on ecological interdependence cannot be neglected, either locally or globally. These challenges are strengthened in territories located at the international frontier, especially when characterized by conurbation, as in the case studied.

**Main results:** faced with the complexity of a binational scenario, the decentralization proposed by the principles of environmental governance implies, firstly, the breaking of political, cultural and legal barriers; in addition, it was verified that it is imperative that both governments work together to raise awareness and promote the environmental concern of the population.

**Theoretical/methodological contributions:** environmental governance in binational territory must be planned and guided by public managers on both sides of the border, as neglecting the complexity and challenges imposed by this political and administrative division confers great inconsistency on the effectiveness of individualized actions.

**Conclusion:** In this binational scenario, the application of the principles of environmental governance becomes extremely relevant, but its effectiveness is conditioned by different factors.

**Keywords:** Twin Cities. Environmental sustainability. Environmental policy. Global Public Goods.

## LA GOBERNANZA AMBIENTAL EN ESCENARIO BINACIONAL

### RESUMEN

**Objetivo del estudio:** analizar la gobernanza ambiental en este escenario binacional, buscando identificar las políticas ambientales nacionales de los dos países (acciones conjuntas e individuales) y sus impactos en este territorio internacional.

**Metodología/enfoque:** con enfoque cualitativo, el ámbito metodológico, inicialmente, se basa en aportes teóricos de la gobernanza ambiental y complementados con un estudio empírico in loco realizado a través de entrevistas semi estructuradas con representantes municipales de los dos países.



**Originalidad/relevancia:** la temática ambiental requiere la discusión de los efectos negativos y positivos tanto del crecimiento económico como del urbano-demográfico. Así, no se pueden descuidar las reflexiones sobre la interdependencia ecológica, ya sea en el ámbito local o global. Estos desafíos se potencian en territorios situados en la frontera internacional, especialmente cuando se caracterizan por la condición de conurbación, como es el caso en cuestión.

**Principales resultados:** frente a la complejidad de un escenario binacional, la descentralización propuesta por los principios de la gobernanza ambiental implica, primero, en el rompimiento de las barreras políticas, culturales y jurídicas; además, se constató que es imprescindible que ambos gobiernos actúen juntos para sensibilizar y fomentar la preocupación ambiental de la población

**Contribuciones teóricas/metodológicas:** la gobernanza ambiental en territorio binacional debe ser planificada y orientada por los gestores públicos de los dos lados de la frontera, pues descuidar la complejidad y desafíos impuestos por esa división política y administrativa confiere gran inconsistencia en la efectividad de acciones individualizadas.

**Conclusión:** en este escenario binacional, la aplicación de los principios de la gobernanza ambiental se hace extremadamente relevante, pero su efectividad está condicionada a diferentes factores.

**Palabras-clave:** Ciudades Gemelas. Sostenibilidad del medio ambiente. Política medioambiental. Bienes Públicos Globales.

## 1. INTRODUÇÃO

A lógica capitalista, pautada na maximização de riqueza e novos mercados (leia-se novos produtos e ampliação do consumo), extrapola os limites territoriais tanto do ponto de vista econômico como, e principalmente, ecológico. O atual contexto dessa dinâmica do capitalismo global é definido pela globalização.

O termo “globalização” pode ser entendido como um processo multifacetado de transformação nas organizações sociais que aproxima comunidades distantes e, concomitantemente, amplia as relações de poder em uma escala continental, mas que possui, em sua essência, o fascínio da ideia de que o “global” implica na superação das fronteiras e das barreiras locais/nacionais (Held & McGrew, 2001; Porto-Gonçalves, 2006). Por outro lado, “a globalização, além de diminuir as fronteiras econômicas, afeta, paralelamente, as dimensões ideológicas, sociais e políticas da vida em sociedade, com consequentes implicações para a gestão” (Lorenzetti & Carrion, 2012, p. 722).

Observa-se que os efeitos da globalização relacionam-se com a degradação do meio ambiente que decorre do crescimento econômico “sem limites”, da superioridade dos homens acerca dos recursos naturais e da modernização colonizadora (Porto-Gonçalves, 2006), visto que os problemas ambientais tomaram proporções globais diante do “des-envolvimento” desregrado em determinadas localidades.

Dessa forma, constata-se que tais efeitos, sejam negativos e/ou positivos, incitam diversas reflexões e estudos sobre alternativas capazes de considerar que a *interdependência ecológica* entre as nações desafia as fronteiras geográficas, políticas, administrativas e a soberania Estatal. Os limites geopolíticos inexistem para o meio ambiente, o que torna preponderante reconhecer a necessidade de aumentar o envolvimento de toda a sociedade nas ações e decisões políticas.

Sob essa perspectiva, várias são as iniciativas propostas e lideradas, principalmente pela ONU – *Organização das Nações Unidas*, para minimizar os efeitos da degradação ambiental em escala global. Entre as mais recentes no Brasil, cita-se a Conferência Rio+20 realizada em



2012. Nessa ocasião, foi recomendada a atuação da sociedade junto ao poder público para que fosse possível traçar planos para uma mudança estratégica nas decisões sobre o meio ambiente, transformando as formas de gestão e regulação por meio da *Governança Ambiental* (Jacobi & Sinisgalli, 2012).

A governança ambiental pode ser entendida como um conjunto de processos, estruturas e mecanismos que regulam as ações dos atores políticos e que envolvem a participação de múltiplos segmentos sociais (como organizações não governamentais/ONG's, empresas e a sociedade civil), direcionando a gestão dos recursos naturais (Silva & Fraxe, 2012). Assim, ao ser considerada como uma nova forma de governar, ela propõe uma *descentralização* do processo decisório através da participação coletiva, visando melhorar a gestão do meio ambiente e ainda minimizar os impactos negativos advindos da globalização.

Jacobi e Sinisgalli (2012) enfatizam que esse processo descentralizado apresenta-se como uma estratégia profícua para que seja ampliada a adesão dos diversos atores sociais em torno da problemática ambiental. Logo, muitas perguntas emergem dessa nova proposta de gestão, como por exemplo: é possível, em um cenário binacional, ocorrer o processo de governança ambiental? Quais são os principais desafios ambientais em se tratando de uma fronteira territorial internacional?

Diante tais questões, o presente artigo propõe analisar a governança ambiental no cenário peculiar e binacional compreendido pelas cidades-gêmeas<sup>4</sup> Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Para contemplar o objetivo geral, foram estabelecidos enquanto objetivos específicos: i) analisar de modo descritivo e exploratório as políticas ambientais existentes nos dois territórios; ii) identificar as ações e sensibilização da sociedade civil dos dois lados da fronteira (ONG's, associações ou cooperativas de catadores, coleta seletiva, etc.) e, iii) avaliar a efetividade dessa atuação.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa pautou-se na revisão literária e teórica e na análise empírica. Em se tratando dos elementos teóricos, foram selecionados textos de diversas áreas do conhecimento (como economia ecológica, geografia, administração pública) haja vista que as palavras chaves e conceitos centrais são abordados de modo multidisciplinar. O estudo empírico ocorreu por meio da pesquisa de campo, visando obter informações sobre a problemática ambiental atual das cidades gêmeas. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os representantes públicos municipais responsáveis pelo setor ambiental de cada lado da fronteira.

Esses objetivos e recursos metodológicos foram assim definidos tendo em vista os elementos que conformam a hipótese central deste trabalho. Parte-se do entendimento de que a governança ambiental, em um cenário binacional, requer o envolvimento dos atores locais e gestores públicos de ambos os lados da fronteira. Pressupõe-se que esta não é uma tarefa fácil, muito menos de curto prazo, e não permite ações isoladas para que, de fato, haja efetividade nas políticas ambientais.

No sentido de responder à problematização, contemplar os objetivos e confirmar ou refutar a hipótese inicial, as próximas páginas estão distribuídas entre o referencial teórico (que apresenta os conceitos e contribuições essenciais à presente proposta investigativa), procedimentos metodológicos (com o detalhamento da construção do roteiro de entrevista por eixo temático), análise e discussão dos resultados a partir da pesquisa empírica e relacionando aos elementos teóricos centrais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

---

<sup>4</sup> As **cidades-gêmeas** são o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira, em especial as fronteiras secas (Lamberti & Martins, 2010, p. 58, grifo nosso).



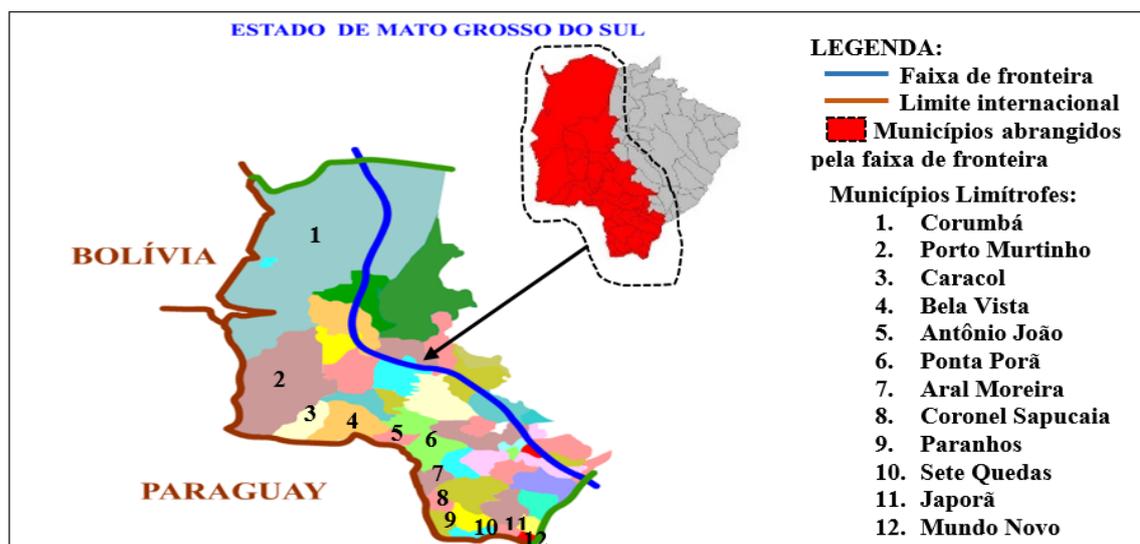
Neste item, são apresentados e relacionados os conceitos atinentes aos territórios fronteiriços, planejamento público para a fronteira, desenvolvimento sustentável e desafios da governança ambiental. Para isso, foram utilizados referenciais de diversas áreas, como da Geografia Humana e Política (Machado, 2010; Oliveira, 2008; 2015; Raffestin, 1993; 2005) das Relações Públicas e Internacionais (Muller, 2005; Scherma, 2016), da Economia do Meio ambiente, Sociologia, Política Ambiental e Cooperação Internacional (Sachs, 2008; Cavalcanti, 2004; Veiga, 2010; 2013; Esty & Ivanova, 2005; Gemmill & Bamidele-Izu, 2005; Lorenzetti & Carrion, 2012; Speth, 2005; Streck, 2005; Moura, 2016).

## 2.1-Territórios fronteiriços e Cidades gêmeas: breve discussão conceitual.

O Brasil é um país que possui uma *faixa de fronteira*<sup>5</sup> internacional de aproximadamente 23.086 km. Essa fronteira (terrestre e fluvial) está distribuída em 11 Estados e tangencia quase todos os países sul americanos (BRASIL, 2005).

Nesse cenário, Mato Grosso do Sul é um dos Estados que possui uma área fronteiriça superior a mil quilômetros e é vizinho de dois países: Paraguai e Bolívia. Dessa área de fronteira internacional, aproximadamente 848 km constituem-se em cursos d'água e 730 km de fronteira seca, abrangendo no total 44 municípios sul-mato-grossenses, sendo que 12 deles se encontram na divisa limítrofe (conforme ilustra a Figura 1) (Torrecilha, 2013).

Em alguns desses municípios, como é o caso de Ponta Porã, o limite fronteiriço é definido por um canteiro central, uma avenida, ou alguns símbolos materiais (bandeiras, marcos, etc.) que remetem à existência de um *território* internacional.



**Figura 1:** Faixa de fronteira e Limite internacional em Mato Grosso do Sul

Fonte: Elaboração própria através de: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/ff\\_brasil.html](https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/ff_brasil.html)>

Inicialmente, é fundamental ressaltar que há uma diferença conceitual sobre *faixa e zona* de fronteira, pois, segundo Machado *et. al.* (2005, p. 95, grifo nosso):

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.

<sup>5</sup> A Faixa de Fronteira normatizada pela Constituição Federal, na Lei nº 6.634 de 2 de Maio de 1979, é delimitada pela extensão de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre brasileira. (Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6634.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm)> Recuperado em 9 de abril de 2017).



No entanto, sabe-se que o termo *fronteira* possui enfoques distintos nas diversas áreas do conhecimento. Apesar de não existir exatamente uma “teoria de fronteira”, é possível apreender esse termo de modo tradicional e na clássica definição de limitação ou “barreira” e seguir para aspectos mais amplos, multifacetados e específicos que, intrinsecamente, relacionam-se aos territórios internacionais (Machado, 2010).

Muller (2005) defende a adoção de uma definição mais condizente com a realidade, sendo as áreas de fronteira consideradas como “amplas franjas territoriais de um lado e de outro das linhas de demarcação geográfico-política, no qual convivem populações com particularidades próprias que as diferenciam de outras partes dos territórios nacionais” (Sarquis, 1996 como citado em Muller, 2005, p. 577). A autora ainda enfatiza que a fronteira oferece várias possibilidades, tanto no âmbito social, através da integração, como no econômico, por meio da negociação estratégica.

O elo teórico entre o conceito de território e fronteira pode ser apreendido pela perspectiva de que um território corresponde a um espaço territorializado, apropriado, ou um lugar de relações, desde relações “sociedade-natureza” como relações de “homens-homens”. Ou seja, esse é considerado um espaço de ação e poder (Dallabrida & Becker, 2003) e, neste caso, entre dois países.

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 tempo reforçam os seus sentidos quando se busca identificar aquele espaço como o “lugar” do contrabando, do narcotráfico, do bandidismo impune, do tráfico de seres humanos, etc. (Oliveira, 2008, p. 233).

Nesse sentido, para compreender uma fronteira é imprescindível uma visão mais abrangente, que vá além, pois “uma fronteira não é somente um fato geográfico, mas também é um fato social de uma riqueza considerável pelas conotações religiosas nele implícitas” (Raffestin, 2005, p. 10). E ainda, sendo que a fronteira “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).

Tendo em vista tais especificidades, nota-se que a fronteira apresenta-se como algo além de uma mera conurbação geográfica internacional com relações superficiais. É uma área estratégica que, em razão de seu caráter limítrofe, está repleta de historicidades e dinâmicas territoriais únicas, o que pode favorecer desde relações comerciais (lícitas ou não) até “trocas sociais” imensuráveis.

Para Oliveira (2015), o território fronteiriço é entendido como um lugar que sustenta, aproxima e correlaciona a atuação de ordem *global* (regida pela lógica e ritmo dos fluxos das organizações internacionais) e *local* (regida considerando a ordem e a dinâmica das dessemelhanças locais) e que, ao se confrontarem, imbricam na consolidação de um novo meio geográfico: complexo e entrelaçado por meio de redes de intercâmbios e ocupação.

Portanto, diante das transições conceituais, a definição de *território fronteiriço* ultrapassa as limitações geopolíticas e pode se apresentar como um elemento fundamental para a integração, tanto em aspectos socioculturais como naqueles relacionados ao fomento das potencialidades econômicas na região, favorecendo os distintos países. Para que isso aconteça, torna-se necessário haver uma vontade política entre os agentes envolvidos para, assim, efetivar a constituição de um elemento novo, integrado de fato e de direito (Muller, 2005).

Todavia, é perceptível que a gestão de um território, *a priori*, já envolve diversos aspectos e relevantes desafios em todos os âmbitos da administração pública. No contexto



fronteiriço, a tais desafios adicionam-se especificidades que lhe dão maior complexidade e intensidade, principalmente em razão da “bi-nacionalidade” que ali permeia, tanto na divisão política-administrativa como nos aspectos históricos e culturais que são singulares.

No âmbito nacional, ao considerar esta particularidade e estimulado pela proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR<sup>6</sup>), o Ministério da Integração Nacional (MIN) fomentou um estudo detalhado sobre as fronteiras<sup>7</sup>. A publicação ocorreu em 2005 intitulada *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, e “visava conhecer a rica e complexa diversidade econômica e cultural da região” (BRASIL, 2005, p. 8).

Em 2009, o MIN, com base nos resultados obtidos no estudo supracitado, institucionalizou o novo “*Programa de promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*” (PDFF) e propôs macro diretrizes para direcionar a atuação pública estadual, municipal e das sociedades locais para o desenvolvimento da faixa de fronteira. Como a região fronteiriça apresentava-se pouco dinâmica economicamente, com dificuldades no acesso aos bens e serviços públicos, historicamente abandonada pelo Estado e com sérios problemas em relação à segurança pública, além de condições precárias de cidadania, tornou-se preponderante “promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul” (BRASIL, 2009a, p. 12).

Para Gadelha & Costa (2005), essa nova perspectiva foi importante para que tornasse possível um novo planejamento territorial das fronteiras do país pois, através do PDFF, os diferentes níveis governamentais passaram a ter informações para uma atuação articulada e em conjunto, haja vista que a faixa de fronteira foi definida como uma das áreas prioritárias do país.

No entanto, devido a abrangência na definição de faixa de fronteira, destaca-se que as denominadas *idades-gêmeas*, especificamente, passaram a ocupar maior relevância em razão do elevado nível e o caráter multidimensional das relações e articulações entre os países limítrofes (Oliveira, 2015).

Nessas cidades, são possibilitados “diferentes processos de integração (econômica, cultural, etc.) e de conflitos que em geral não estão previstos na forma de leis, normas ou regulamentações” (Lamberti & Martins, 2010, pp. 54-55). Por isso, em 2014, publicou-se a Portaria nº 123 do dia 21 de março<sup>8</sup> que estabeleceu critérios para definir e enumerar quais eram os municípios limítrofes poderiam ser chamados de *cidade-gêmea*, a fim de direcionar ações e políticas públicas específicas àquelas realidades, conforme se observa a seguir:

---

<sup>6</sup> A PNDR, foi formulada em 2003 porém, institucionalizada apenas através do decreto nº 6.047 em 22 de fevereiro de 2007, tendo como principal objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, orientando os programas e ações federais no Território Nacional. Recuperado em 10 maio 2017 de <[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)>.

<sup>7</sup> O estudo foi desenvolvido pelo Grupo RETIS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) coordenado pela professora e pesquisadora Lia Osório Machado (BRASIL, 2005).

<sup>8</sup> Cabe ressaltar que é a partir de então que oficialmente Mato Grosso do Sul torna-se o segundo Estado brasileiro a abranger o maior número de cidades gêmeas do país. 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), 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 nessa lista: Santo Antônio do Sudoeste (PR) e Porto Mauá (RS) em 19 de Julho de 2016. Recuperado em 05 maio 2017 de <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?journal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>.



Art.1) 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. 2) Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes (BRASIL, 2014, s/p, grifo nosso).

De forma complementar e elucidativa, além dessa definição legal sobre as cidades-gêmeas, o PDFF estabeleceu ainda algumas prioridades para o ordenamento de sua implementação em toda a extensão fronteiriça (BRASIL, 2009a): i) tipificou as cidades-gêmeas em cinco grupos<sup>9</sup>, desenvolvendo ações conforme o grau de relação estabelecida com os povos vizinhos; ii) dividiu a faixa de fronteira em três grandes arcos: *Norte/Central/Sul*<sup>10</sup>; e, iii) instituiu as sub-regionalizações, visando otimizar e catalisar o aproveitamento de peculiaridades da organização social, das características produtivas locais: econômicas, políticas e culturais.

É importante salientar que, conforme Machado *et. al.* (2005, pp. 107-108, grifo nosso) afirmam, a necessidade de classificação e a tipologia entre as cidades-gêmeas deu-se pelo fato de que,

No campo das interações transfronteiriças, as situações não são as mesmas ao longo do extenso limite (continental) do país (15.700 km), não só devido às diferenças geográficas, mas também ao tratamento diferenciado que recebem dos órgãos de Estado e ao tipo de relação estabelecida com os povos vizinhos. Quanto a este último aspecto destaca-se a importância para a geografia da fronteira e para um novo Programa da Faixa de Fronteira das cidades-gêmeas, lugares onde as simetrias e assimetrias entre sistemas territoriais nacionais são mais visíveis e que podem se tornar um dos alicerces da cooperação com os outros países da América do Sul e consolidação da cidadania.

Sob essa perspectiva, entende-se que, apesar das similaridades entre os territórios fronteiriços, cada cidade-gêmea possui peculiaridades e dessemelhanças que diferenciam uma da outra dependendo da forma que as relações institucionais<sup>11</sup>, formais ou informais, são constituídas. Ou seja, essas cidades possuem dinâmicas transfronteiriças parecidas que se apresentam como elementos comuns, porém com diferentes comportamentos entre si, seja em relação ao trabalho, aos fluxos de capital, ao uso da terra, dos recursos naturais e dos serviços de consumo coletivo, tornando-se interdependentes. Scherma (2016, p. 5) enfatiza “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 [...] o desenvolvimento do local e a cidadania”.

---

<sup>9</sup> As tipologias das Cidades Gêmeas, foram denominadas em: Margem, Zona-tampão, Frentes, Capilar e Sinapse. Para efeito de informação, o município de Ponta Porã foi classificado no do tipo Sinapse. Ver detalhes em Brasil (2009a).

<sup>10</sup> O Arco Norte, compreende a Faixa de Fronteira dos Estados do Amapá, Pará, Amazonas e os Estados de Roraima e Acre (totalmente situados na Faixa de Fronteira). O segundo é o Arco Central, que compreende a Faixa de Fronteira dos Estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. E o Arco Sul, inclui a fronteira dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (BRASIL, 2005).

<sup>11</sup> As *Instituições* seriam como “as regras do jogo da vida em sociedade. Elas restringem o comportamento individual e as interações humanas” (North, 1990 como citado em Castelli & Conceição, 2014, p. 13). Elas podem ser *formais* em forma de políticas e leis, ou *informais* por meio das práticas sociais, hábitos e costumes (Bresser-Pereira, 2006).



Dessa forma, a distinta realidade que é vivenciada por meio desse “compartilhamento territorial” nesses territórios é única e específica. Englobam tanto os problemas como as potencialidades, implicando em desafios singulares para a gestão pública local, como bem se exemplifica a condição binacional em relação à problemática ambiental.

## 2.2- Sustentabilidade do Desenvolvimento e a Governança Ambiental.

O aumento demográfico urbano e de consumo juntamente com o crescimento econômico “sem limites” são os elementos centrais que devem nortear as discussões sobre a gestão do meio ambiente na atual conjuntura capitalista.

Foi na Conferência de Estocolmo<sup>12</sup>, em 1972, que se estabeleceu uma alternativa que intermediasse o rumo internacional dos debates inerentes ao desenvolvimento frente à problemática ambiental. A partir dessa conferência, passou a ser compreendido que o crescimento econômico é necessário ao desenvolvimento, porém precisa considerar o caráter social e os métodos utilizados no processo devem respeitar o meio ambiente, não visando apenas a “incorporação predatória” dos recursos naturais ao capital financeiro (Sachs, 2009).

Em 1987, o termo “Desenvolvimento Sustentável” (DS) foi apresentado pela primeira vez no *Relatório Brundtland* – ou em inglês *Our Common Future* (Nosso futuro em comum) elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento – a CMMAD. Para esse relatório, o desenvolvimento sustentável é um processo “que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991 como citado em Rebelo Junior, 2002, p. 14).

Desde então, a dimensão ambiental passou a integrar a agenda de debates sobre desenvolvimento e, embora houvesse divergência nas opiniões entre os representantes das nações, com o decorrer dos anos, a temática disseminou discussões nos diversos âmbitos sobre como cada país poderia alcançar o desenvolvimento sustentável. No entanto, é preciso destacar que não há consenso sobre a possibilidade e o conceito de desenvolvimento sustentável. Há correntes críticas pautadas numa “racionalidade pessimista” e que questionam ser mesmo possível alcançar uma dinâmica de equilíbrio entre o crescimento econômico com as questões ambientais e sociais.

Principalmente porque a maioria dos partidários do otimismo transmitido pelo *Relatório Brundtland* parece enxergar os problemas ambientais como meros defeitos na alocação de recursos que poderiam ser corrigidos por meio de taxações específicas. Acreditam que, uma vez restabelecida a igualdade entre os custos privados da firma e os custos que sua atividade inflige à sociedade, voltaria a haver coincidência entre o ótimo individual e o ótimo coletivo. Assim, a procura do lucro continuaria a ser a melhor alavanca do bem-estar social e a lógica do mercado permaneceria sã e salva (Veiga, 2010, pp. 196-197, grifo nosso).

Sachs (2009) afirma que o crescimento é imprescindível para haver desenvolvimento, porém deve ser devidamente reformulado em relação ao uso e às modalidades empregadas nas atividades produtivas. É preciso aprender a distinguir entre os meios de aproveitamento de recursos e aquele crescimento que leva ao verdadeiro desenvolvimento (Sachs, 2009). O caminho traçado pelo planejamento governamental por meio de uma “valoração econômica” dos recursos do meio ambiente é apenas uma opção, não sendo necessariamente a mais efetiva.

---

<sup>12</sup> Trata-se de uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que ocorreu nos dias de 5 a 16 de junho de 1972 em Estocolmo, e incitou a necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo, inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano. (Disponível em:

[https://www.apambiente.pt/\\_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972\\_Declaracao\\_Estocolmo.pdf](https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf)>)



É preciso rever a ideia tendenciosa “de considerar a propriedade dos recursos naturais como simples bem de capital, e sua renda como lucro” (Veiga, 2010, p. 202), onde haja “uma combinação viável entre economia e ecologia, pois as ciências naturais podem descrever o que é preciso para um mundo sustentável, mas compete às ciências sociais a articulação das estratégias de transição rumo a este caminho” (Sachs, 2009, p. 60).

Em outras palavras, o desenvolvimento na perspectiva da sustentabilidade ambiental é aquele processo econômico que leva em consideração todos os custos (ou males) que estão inevitavelmente associados à produção de bens e serviços (Cavalcanti, 2004).

Essa discussão incitou reflexões a respeito da ideia de que a estagnação do crescimento (tanto o econômico como o demográfico) por si só não traria o desenvolvimento, mas sim através de uma conciliação estratégica e coletiva. Ou seja, parece ponto pacífico a necessidade de se ‘re’conceitualizar o desenvolvimento considerando-o, então, como uma “apropriação efetiva de todos os direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais, incluindo-se aí o direito coletivo ao meio ambiente” (Sachs, 2009, p. 60) para todas as nações e seus povos.

Nesse sentido, a criação do *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – o PNUMA*<sup>13</sup> – foi um dos frutos da Conferência em Estocolmo e institucionalizou a preocupação com a gestão responsável do meio ambiente. Até então, não existia nenhuma organização internacional com essa responsabilidade, promotora de debates sobre os indícios de mudanças climáticas detectadas pelo homem e comprometida exclusivamente com o panorama ambiental mundial (SOI<sup>14</sup>, 2012).

O escopo principal abordado pelo PNUMA consiste em:

[...] manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente e recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações (SOI, 2012, p. 9).

Conforme Speth (2005), as ações do PNUMA, de ONG’s e da liderança intelectual e política da comunidade científica foram fundamentais para o estabelecimento de uma nova agenda ambiental internacional. Tal agenda, obviamente, recheada de desafios a serem enfrentados pelos governos que quisessem ter credibilidade em nível internacional, porém sem um caráter obrigatório.

Nesse sentido e de forma complementar, Moura (2016, p. 7) considera que “a magnitude e a complexidade dos problemas ambientais demandam uma ação coordenada não apenas do Estado, mas de toda a coletividade, para direcionar o conjunto dos recursos da sociedade rumo à sustentabilidade ambiental, um dos pilares do desenvolvimento sustentável”.

Essas ações conjuntas caracterizam e explicam o surgimento do termo *governança ambiental*. Esse tipo de governança pode ser entendido como um conjunto de processos, estruturas e mecanismos que regulam as ações dos atores políticos, envolvem a participação de segmentos sociais não governamentais e visa direcionar as ações atinentes ao uso dos recursos naturais (Silva & Fraxe, 2012). Logo, a governança ambiental seria um processo decisório descentralizado e estratégico, orientado pela ampla adesão entre os diversos atores sociais na problemática ambiental (Jacobi & Sinisgalli, 2012). Desse modo, por meio do envolvimento da coletividade, acredita-se que se contribuirá na disseminação da importância de uma gestão

---

<sup>13</sup> O PNUMA foi criado no dia 15 de dezembro de 1972 (SOI, 2012).

<sup>14</sup> A SOI - Simulação de Organizações Internacionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte desenvolveu um Guia de Estudos sobre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente na edição XII (Disponível em: <<http://soi.org.br/>>).



integrada dos recursos naturais, bem como no fomento à conscientização de todos sobre a degradação do meio ambiente e seus efeitos a longo prazo.

Sob o contexto histórico da trajetória ambientalista, Speth (2005) enfatiza que, *a priori*, a primeira fase da governança ambiental aconteceu no decorrer das décadas de 1970 e 1980, e foram imprescindíveis para efetivar duas conquistas: i) a legitimação da política ambiental em nível nacional de cada nação; e ii) a difusão a todos os povos sobre a importância dos processos de manutenção vital da biosfera. Sendo que:

A primeira fase da governança ambiental global ajudou a despertar a consciência doméstica e internacional para as questões ambientais, mas de modo geral ficou marcada mais pelo fracasso do que pelo sucesso. As ameaçadoras tendências que atraíram a atenção internacional vinte anos atrás permanecem essencialmente inalteradas (Speth, 2005, p.17).

Sintetizando, observa-se que as bases da governança ambiental foram apresentadas a partir do princípio da existência de um “dever” mundial para a cooperação, seja desde a relação entre “país-país” até ao âmbito nacional interno entre “país-sociedade” por meio dos atores e considerando os diversos cenários encontrados. Entretanto, tais bases ainda se mostram insuficientes. É preciso considerar a implementação de ações que tragam a teoria para a prática, seja no nível *global* ou no *local*. Ademais, a conscientização sobre a importância da “boa” gestão dos recursos naturais é determinante para haver a perenização e o futuro da vida humana e do planeta.

### **2.2.1- Perspectivas da Governança Global para a Sustentabilidade Ambiental.**

A sustentabilidade do meio ambiente tornou-se uma questão estratégica para o desenvolvimento territorial de forma sustentável, subentendendo-se que:

A preocupação ambiental já está ratificada por diversos acordos internacionais e por inúmeros entendimentos empresariais de que a conservação/preservação do meio ambiente é a mais importante ancora para o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, os consumidores também estão demasiadamente preocupados com a gestão dos ativos da natureza. Isso quer dizer que os ofertantes e demandantes de bens/serviços tem clara percepção de que o meio ambiente é supridor de matéria-prima para as atividades econômicas e humanas (IPEA, 2010, p. 31)

Em outras palavras, pressupõe-se que, nos tempos “informatizados” da atualidade, a problemática ambiental tem sido discutida e apresentada no decorrer dos anos para o poder público, para os agentes privados e para a sociedade civil. Contudo, ainda é preciso esclarecer como instituir de fato a prática e a atuação dos diferentes atores sociais para a governança ambiental global. Nesse sentido, Streck (2005) acredita que apesar dos inúmeros acordos, agências e instituições estabelecidas nas últimas décadas, o meio ambiente continuou a se deteriorar devido ao fato de terem sido constituídos por uma estrutura tradicional, burocrática e hierarquizada. A autora propõe a denominada *governança em rede*: um mecanismo inovador, com estruturas abertas, flexíveis, transparentes e integradoras. A referida pesquisadora defende que essas redes globais de políticas públicas seriam “parcerias que interligam diferentes setores e níveis de governança, agregando governos, organismos internacionais, corporações e sociedade civil” (Streck, 2005, p. 141). Tais redes formam-se em torno de questões comuns e



possuem determinadas características (sintetizadas a seguir, com base em algumas das redes que já foram formadas e destacadas pela autora<sup>15</sup>):

- i) *Diversidade*: em relação à natureza trilateral ao envolver o setor público, sociedade e empresariado;
- ii) *Abertura e flexibilidade*: são capazes de incorporar diversas perspectivas, até mesmo o conhecimento local e a participação das comunidades afetadas para a solução do problema em questão;
- iii) *Rapidez*: recebem respostas rápidas, devido ao caráter de urgência, pressões e datas-limites impostas nos planos de ação e nos panoramas delineados especificamente; e,
- iv) *Delegação e legitimidade*: possibilidade de implementar acordos e políticas nos diversos níveis do processo decisório, e, graças à internet, o acesso e a participação em muitos níveis nas redes.

Esty & Ivanova (2005) compartilham da visão de que a cooperação entre os países é crucial. Porém, não existem mecanismos legais e institucionais suficientes para enfrentar a degradação ambiental em uma escala planetária de forma eficiente. Nas palavras dos autores:

A necessidade de cooperação internacional para o trato de problemas ambientais com implicações transfronteiriças ou globais é evidente tanto na teoria como na prática. Alguns problemas ecológicos (poluição atmosférica local ou disposição de resíduos, por exemplo) são geograficamente limitados e podem ser enfrentados em escala nacional ou local. Entretanto, uma série de problemas maiores – poluentes orgânicos persistentes, pesca predatória, mudança climática, dentre outros – exige uma resposta efetiva de várias jurisdições e, às vezes, ação coordenada de todo o planeta. Os governos estão começando a reconhecer os limites de sua capacidade de lidar com problemas ambientais transfronteiriços (Esty & Ivanova, 2005, p. 216, grifo nosso).

Os autores tratam ainda das dificuldades em implementar a cooperação sobre os chamados *bens públicos globais*. Estes 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 em sua indisponibilidade para as outras pessoas (Varian, 2012; Vasconcellos & Oliveira, 2008). A forma individualizada de regular o uso dos bens públicos em cada país, principalmente no que tange aos recursos naturais (devido ao fácil acesso e disponibilidade), faz com que a governança ambiental global encontre problemas e desafios para ser implementada em razão das múltiplas autoridades, governantes e jurisdições envolvidas (Esty & Ivanova, 2005).

A governança ambiental apresenta-se como uma alternativa para que haja mudanças nas decisões tomadas de modo independente e baseadas no interesse individualista a fim de superar as *externalidades*<sup>16</sup>. As externalidades podem ser compreendidas como impactos (negativos ou positivos) que ocorrem quando o bem-estar individual (ou o produto de uma empresa) é afetado por decisões de uso e consumo de outros, e que são inevitáveis na arena ambiental por não existir uma soberania de nível global (Vasconcellos & Oliveira, 2008; Esty & Ivanova, 2005).

---

<sup>15</sup> São citados pela autora três exemplos bem sucedidos de redes globais: a Comissão Mundial sobre Represas, o Fundo Global para o Meio Ambiente e os mecanismos flexíveis do Protocolo de Quioto (Streck, 2005).

<sup>16</sup> Um caso que exemplifica a ocorrência de uma externalidade negativa em relação ao uso desmedido dos bens públicos (especificamente ligados aos recursos naturais) ficou conhecida como a teoria da *Tragédia dos Comuns* escrita por Garrett Hardin em 1968. Segundo esta, “o livre acesso a um recurso comum deve levar a mais do que a dissipação dos ganhos do uso desse acesso: ele deve levar a ruína do próprio recurso” (Vasconcellos & Oliveira, 2008, p. 273).



Assim, é proposto pelos autores um *Mecanismo Global do Meio Ambiente*, que “poderia dar respostas aos aspectos comuns de problemas nacionais e às exigências especiais de questões transfronteiriças e de bens públicos globais de modo efetivo” (Esty & Ivanova, 2005, p. 221). Esse mecanismo partiria dos elementos operacionais das instituições já existentes, preenchendo as lacunas inerentes à jurisdição, informação e implementação, e constaria as seguintes incumbências, ditas essenciais:

- i) Fornecimento de informação e análise adequada para caracterizar problemas, acompanhar tendências e identificar interesses;
- ii) Criação de um espaço político para negociações e barganhas ambientais;
- iii) Expansão da capacidade – tanto nacional como global – de lidar com questões de importância. (Esty & Ivanova, 2005, pp. 221-222).

Em linhas gerais, essas alternativas possuem relevância ao trazerem novas perspectivas para a instituição da governança ambiental em uma *escala global*, de aplicação viável para problemas que afetam todos e congruentes com a atual realidade capitalista: dinâmica, volátil e informatizada.

Entretanto, Veiga (2013) traz uma visão crítica acerca dos caminhos percorridos pela governança ambiental global (sua trajetória de avanços e recuos nestas últimas quatro décadas), e enfatiza que o processo de legitimar a sustentabilidade como um novo valor está, em muitos aspectos, ainda engatinhando. O autor afirma, em síntese, que há dois aspectos a serem considerados para a compreensão da situação, atual e futura, dessa *desgovernança mundial da sustentabilidade*. O primeiro refere-se aos significativos problemas ecológicos vivenciados até então e às transformações ambientais necessárias, que podem apresentar constante simbiose com o panorama econômico trazido pela ideia da sustentabilidade do desenvolvimento. O segundo relaciona-se ao fato de que essa desgovernança mundial é resultado de um descompasso histórico entre a atividade econômica globalizada e a ordem política sobre as fronteiras ecológicas planetárias, pois estas precisam lidar com a imposta soberania nacional (Veiga, 2013). O que pode ser exemplificado pela realidade das cidades gêmeas.

### **2.2.2- Governança ambiental Local: Cenários e oportunidades.**

Considerar a problemática ambiental mundial é fundamental para compreender a complexidade e as implicações causadas pela interdependência ecológica. Todavia, o fato é que a existência de organizações de governança ambiental mais “regionalizadas” poderia atuar “como um banco de dados intermediário para os esforços de coleta de informação em nível local, estimulando maior envolvimento no processo político de segmentos mais amplos da população” (Lian & Robinson, 2005, p. 134). Nesse sentido, nota-se que, dentro do âmbito nacional, algumas ferramentas para a adoção da governança ambiental *local* já foram propostas. Uma delas é o programa *Agenda Ambiental na Administração Pública – o A3P*<sup>17</sup>. Apesar de estar voltado à esfera da gestão pública, é constituído por diversos eixos que buscam incorporar e disseminar os princípios que destacam a importância de uma gestão ambiental efetiva e possui:

[...] um efeito multiplicador e transformador, pois se baseia na educação ambiental, na mudança de cultura e de hábitos por parte dos servidores e gestores públicos, e tais mudanças são levadas também ao restante da sociedade, às suas residências, bairros e

---

<sup>17</sup> O programa A3P foi desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2001 (BRASIL, 2009b).



idades. Além disso, essa conscientização ambiental modificará o modo de atuar desses servidores, proporcionando um melhor desempenho do serviço público, especialmente na área de governança ambiental (Ferreira, 2012, p. 37).

Ainda no cenário público municipal, destaca-se a criação da Lei nº 10.257/2001 – o *Estatuto das Cidades* – que “estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana bem como normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2009b, p. 16). Com a supracitada lei, estabeleceu-se a obrigatoriedade da elaboração (e constante atualização) de um Plano Diretor Municipal que pode ser visto como um instrumento importante para o planejamento das ações do poder público municipal no que tange à sua estrutura territorial, como também naquelas relacionadas ao gerenciamento dos recursos naturais.

Uma outra ferramenta sobre a atuação pública que pode contribuir na governança ambiental local são os resultados trazidos pela *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic* (IBGE, 2016). Desde 2002, passou a investigar aspectos relevantes relacionados com a Política Municipal do Meio Ambiente<sup>18</sup>. Apresentam-se, entre os dados, algumas informações sobre a estrutura física da gestão municipal, a existência de um sistema de informação geográfica, licenciamento ambiental, Agenda 21 local, entre outros aspectos que auxiliem no diagnóstico e na representação do espaço municipal de uma forma mais apurada e transparente, tanto para os agentes políticos como para a população em geral (IBGE, 2016).

Entretanto, apesar do atual aparato “moderno” e legitimado disponível para auxiliar a tomada de decisão dos gestores públicos, é visível que a efetividade da gestão ambiental dos municípios brasileiros ainda apresenta-se deficitária em sua grande maioria. Conforme Leme (2016), a promoção da gestão ambiental em nível municipal requer estrutura administrativa, pessoal, espaço de negociação política, legislação e, sobretudo, recursos financeiros. Sendo assim, nem sempre é factível implementar tal gestão, além do fato de que sua *não obrigatoriedade* pode comprometer a iniciativa de governança ambiental local mais efetiva (Ferreira, 2012).

Por outro lado, ao considerar que a governança ambiental possui uma natureza trilateral (Público-Privado-Sociedade), os autores Gemmill & Bamidele-Izu (2005) abordam o papel das ONG’s e da sociedade civil no cenário local, destacando que a atuação das ONG’s é a que mais estimula a governança ambiental, pois elas:

[...] são grupos de pessoas organizadas pelas inumeráveis razões da imaginação e da aspiração humanas. Tais grupos podem ser constituídos com a finalidade de defender uma causa específica, como os direitos humanos, ou de levar a cabo programas de ajuda humanitária, como por ocasião de desastres. Seus integrantes podem agir em nível local, regional ou global (Gemmill & Bamidele-Izu, 2005, p. 92).

Os autores destacam que a atuação da sociedade civil é limitada, pois além de requerer uma estrutura de engajamento institucional e mais formal, é necessário que haja um comprometimento de tempo e recursos financeiros dos governos. A implementação de estruturas regionais de governança ambiental constitui parte importante de uma arquitetura maior que compreende os níveis local e global. Essas iniciativas em nível regional devem

---

<sup>18</sup> No caso do município de Ponta Porã, os dados atualizados encontram-se disponíveis no link: <[https://munic.ibge.gov.br/sel\\_tema.php?periodo=2015&municipio=5006606&UF=50](https://munic.ibge.gov.br/sel_tema.php?periodo=2015&municipio=5006606&UF=50)> Recuperado em 10 novembro de 2017.



complementar e não substituir as políticas e os esforços das instituições internacionais (Lian & Robinson, 2005).

Desse modo, percebe-se que, apesar da governança ambiental global apresentar-se como uma diferente forma de “gestão compartilhada” dos problemas e recursos naturais, tem sido crucial agir localmente para que sejam consideradas as especificidades territoriais. Assim, ao ampliar e intensificar ações direcionadas em uma determinada região, é possível criar estímulos que visem aumentar gradativamente o grau de envolvimento dos atores não governamentais nos diferentes cenários e problemas, como no caso da fronteira internacional analisada a seguir.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O escopo metodológico da presente pesquisa possui abordagem qualitativa. Tal pesquisa é classificada em um estudo de caso, que ocorre “quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se concentra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (Yin, 2001, p. 11). Em relação aos seus objetivos, ela se classifica em uma pesquisa descritiva e exploratória, visando, ao mesmo tempo, descrever características de determinada população ou fenômeno na prática e ainda servir para proporcionar uma nova visão do problema (Gil, 2002).

As informações foram obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas com o auxílio de um roteiro previamente elaborado e organizado em oito questões. Este tipo de entrevista é aquela composta por “uma série de perguntas abertas feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (Laville & Dione, 1999, p. 188). O conteúdo destes dados primários foi analisado e categorizado em cinco eixos temáticos, que se encontram sintetizados no Quadro 1 abaixo:

EIXOS TEMÁTICOS	QUESTÕES NORTEADORAS
1º) Políticas Ambientais – nível municipal	1) Quais as políticas ambientais em execução ou planejadas? E como elas são operacionalizadas?
	2) Qual a efetividade/resultados práticos dessas ações?
2º) Políticas Ambientais Binacionais	3) Existem ou existiram projetos/iniciativas com o governo municipal paraguaio (brasileiro)?
	3b) Como eles são operacionalizados? Ou como foram executados?
3º) Existência de ONG's/ Associações/ Cooperativas	4) Há o conhecimento sobre a existência de ONG's ou associações? Quais são? Que atividades realizam?
	5) Há algum tipo de apoio/parcerias do governo municipal com estas instituições?
4º) Iniciativas públicas direcionadas à população fronteiriça	6) Há eventos/palestras/entrega de folders/etc. direcionadas aos municípios e/ou aos vizinhos estrangeiros?
5º) Iniciativas específicas devido à condição de conurbação internacional	7) Existem políticas/acordos/normas (de âmbito federal ou estadual) direcionadas em razão da problemática ambiental face à condição fronteiriça do município ser uma cidade-gêmea?
	8) Em sua percepção, a gestão pública (municipal, estadual ou federal) possui um olhar diferenciado para os problemas ambientais da fronteira?

**Quadro 1:** Eixos temáticos e suas respectivas questões no roteiro de entrevista

Fonte: Elaboração dos autores

As entrevistas ocorreram entre os dias 21 e 26 de junho de 2017 e contemplaram os representantes dos órgãos responsáveis pela gestão ambiental das duas municipalidades. A primeira entrevista realizada foi junto à Prefeitura de Ponta Porã-MS, com a técnica ambiental,



Sra. Wandí Mara Frediani Tirelli, que, naquela data, ocupava o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. Posteriormente, o Secretário de Infraestrutura da *Municipalidad* de Pedro Juan Caballero (PY), o Sr. Óscar Romero foi entrevistado. Na sequência, foi feita a análise do discurso por meio da transcrição das respostas que foram gravadas em formato MP3 e duraram aproximadamente 20 minutos com cada um dos respondentes.

Faz-se necessário explicar que o escopo da presente pesquisa é resultado das leituras e discussões propostas pela disciplina Dinâmicas Territoriais e Desenvolvimento Sustentável ofertada pelo Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS/UEMS). No mesmo sentido, constituiu-se nos esforços intelectuais iniciais para a construção da dissertação de mestrado intitulada “Políticas Públicas em região de fronteira: os impasses inerentes à gestão compartilhada dos bens comuns nas cidades gêmeas Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)”. Essas considerações justificam o caráter específico e limitado do público alvo entrevistado, embora o zelo na definição do roteiro de entrevista tenha buscado superar e compensar tal limitação. Contudo, indicam a importância dessa etapa enquanto pesquisa preliminar essencial para a continuação da pesquisa de mestrado, bem como para a inauguração de uma agenda de outras perspectivas investigativas com foco neste território internacional complexo e dinâmico.

#### 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

As duas primeiras questões enquadram-se no eixo temático 1 e visavam identificar o atual cenário das políticas ambientais em andamento ou já executadas no âmbito individual de cada município, bem como sua efetividade. No lado brasileiro, identificou-se que a principal preocupação refere-se à ocupação irregular da população carente na beira dos córregos. A Sra. Wandí destacou que essa tem sido uma ação constante, independentemente do partido que esteja na gestão municipal. No entanto, ela declarou que ainda é necessário uma prática mais efetiva: “então o que tem que acontecer é uma prática mais eficaz, uma coisa mais eficaz, tirar, fechar, fiscalizar. Porque aí pra não voltar, enquanto você tá fiscalizando eles não estão voltando” (Tirelli, 2017, Entrevistada I).

Um outro ponto destacado pela representante do município brasileiro é sobre a existência do Plano Municipal dos Resíduos Sólidos (PMRS)<sup>19</sup> desde 2015, mas que apenas nesse ano houve a implantação da coleta seletiva em uma parte da cidade:

A primeira coisa que foi colocada em prática agora, neste governo, foi a coleta seletiva. Não foi em toda a cidade, foi em uma região da cidade só. Foi comprado um caminhão agora, a associação dos coletores já está na rua fazendo essa coleta, então eles estão coletando aquilo que iria pro lixão, então tá diminuindo o lixo, os resíduos sólidos que podem ser ocupados mas que estavam indo pro lixão. E hoje, isso então está funcionando (Tirelli, 2017. Entrevistada I).

Questionou-se então, como essa ação foi iniciada e de que forma está sendo operacionalizada:

---

<sup>19</sup> Através do Decreto municipal nº 6.944, de 22 de abril de 2015, foi homologado o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, onde este último especificamente foi importante para que fosse estabelecido acesso aos recursos da União, conforme condiciona a Lei 12.305/2010, destinado a infraestrutura relacionada à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, além de ser visto como um ordenamento do setor (IBAM/PP, 2014).



[...] nós fomos nas escolas, de todo esse quadrilátero, foi... foram passados para os jornais, foi passado de casa em casa, levando um panfleto, avisando que dia ia passar a coleta seletiva, e a coleta seletiva já começou. Mas muitas pessoas ainda não tem esse hábito (Tirelli, 2017, Entrevistada I).

Na entrevista com o Sr. Romero, identificou-se que a principal ação atinente à questão ambiental que tem acontecido em Pedro Juan Caballero é a separação dos resíduos sólidos por meio das denominadas *comisiones vecinales*. Essas comissões seriam como associações ou comitês de bairros, compostas por aproximadamente 50 pessoas em 10 bairros distintos. Destaca-se a existência de um local público, cedido pela prefeitura paraguaia onde são concentrados os materiais coletados por essas associações:

*También nosotros tenemos un centro de reciclado dentro del taller municipal, donde de ahí se juntan y... prácticamente, es un centro de acopio, donde se juntan todo que es, que vem do lixo né... que ahí ellos se venden o no lado brasileño o de paraguayo* (Romero, 2017, Entrevistado II).

Ao ser questionado sobre o processo de operacionalização dessa atividade, o Sr. Òscar explicou que funciona como uma cooperativa, na qual a maioria dos coletores são funcionários que já trabalham para a prefeitura na área da coleta do lixo, e realizam essa atividade simultaneamente visando aumentar a renda salarial. Porém, o entrevistado ainda enfatizou que é um espaço aberto para os demais coletores que levam os materiais coletados para a venda.

Sobre a efetividade dessas ações, ou seja, se os resultados das atividades têm sido alcançados na prática, observou-se que, em Ponta Porã, a coleta seletiva ainda não obteve os resultados esperados, o que pode ser explicado em razão dessa ainda ser uma prática recente na cidade. A Sra. Wandí intui que ainda é necessário construir esse hábito na população que, até então, tinha todo seu lixo levado ao lixão, conforme ela afirma:

É porque é recente, e essa não é uma cultura nossa, as pessoas não tem essa cultura ainda aqui, de separar o lixo seco do lixo molhado, quando as pessoas aprenderem a fazer isso em casa, tanto as pessoas de mais idade como as crianças, ai a coisa vai... e isso daí ainda não é tão falado na escola, porque aqui, todo lixo ia pro lixão, mas na hora que todo mundo começar a levar a sério isso, ai vai [...] (Tirelli, 2017. Entrevistada I).

Em relação às atividades paraguaias, o Sr. Òscar enfatizou que faltam muitas coisas e que essas ações foram instituídas recentemente. Em 2010, por meio de uma iniciativa realizada em conjunto com uma ONG europeia chamada *Paz y Desarrollo*, representantes da gestão pública de Ponta Porã também participaram (conforme o entrevistado explica melhor posteriormente e a Sra. Wandí também menciona). Porém, no que tange à atual realidade vivenciada, ele explicou que:

*[...] en 2010 más o menos le demos carritos de colectores para mucha gente de los distintos barrios, y ahí teníamos echo las comisiones vecinales en estés barrios para trabajaren, y después ellos van dejando y destruyendo todo y no renovaran. Y no son constantes, no son constantes... ellos le encuentran un trabajo y ya lo abandonan [...]* (Romero, 2017, Entrevistado II).

A terceira questão buscou identificar a existência de alguma iniciativa binacional atualmente ou já realizada e como é (ou foi) operacionalizada, representando o **eixo temático 2**. Constatou-se que atualmente, segundo ambos os entrevistados, não há nenhuma



ação/iniciativa conjunta entre o Paraguai e o Brasil. Porém, eles destacaram que em 2010 houve uma iniciativa binacional, financiada pela União Europeia, que foi fundamental para constituir as Associações tanto no Brasil como no Paraguai, conforme cita as seguintes transcrições:

Agora, quanto à formação da associação... o maquinário da associação dos recicláveis, que é balança, a prensa, a mesa... ai sim nós tivemos uma ação conjunta [...] então tanto Ponta Porã e Pedro Juan, tiveram... assim, montaram uma associação, organizaram essa associação, um local de funcionamento, e o maquinário. Então tudo que Ponta Porã fez, Pedro Juan fez. Isso com dinheiro da União Europeia [...] (Tirelli, 2017. Entrevistada I).

“[...] solo tuve en la época de formación, las asociaciones de Brasil y de acá hicieron reuniones, pero después paro” (Romero, 2017, Entrevistado II).

Dessa forma, percebe-se que a iniciativa proposta pelo projeto citado foi extremamente relevante e que propiciou uma primeira “aproximação binacional” acerca dos problemas ambientais da fronteira. Essa relação, entretanto, não foi intensificada e nem preservada no decorrer dos anos.

Cabe ressaltar que foi mencionada a existência de um projeto com o governo paraguaio sobre a Gestão Integrada do Rio Apá – GIAPA<sup>20</sup>. Todavia, na prática, as ações voltam-se para a resolução de problemas que podem surgir sazonalmente (por exemplo, instalações de moradias irregulares em ambos os lados do rio) sendo que as atividades reguladoras e de controle não são realizadas em conjunto entre os governos. A Sra. Wandí informou também que o município de Ponta Porã conta com outros instrumentos importantes para a gestão ambiental municipal: o *Geo Ponta Porã* e a *Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental (AVA)*<sup>21</sup>, apesar destes não estabelecerem metas e estratégias conjuntas com o país vizinho.

Na sequência, o eixo temático 3, por meio das questões 4 e 5, buscou identificar a existência de ONG's, associações, cooperativas atuantes e se o governo municipal estabelece uma relação de apoio/parceria com elas. Identificou-se a existência de apenas duas instituições. Uma no Brasil chamada de *ASCARS – Associação dos Catadores de Resíduos Sólidos de Ponta Porã*, e a outra no Paraguai. Ambas, conforme já mencionado anteriormente, realizam atividades direcionadas à coleta, limpeza, organização e venda de resíduos sólidos (papelão,

---

<sup>20</sup> Esse foi um projeto iniciado em 2006 mas que teve evolução por meio do Decreto Federal nº 7.170 no dia 6 de Maio de 2010 que tratou sobre o processo de negociação e da implementação do “Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e a Gestão Integrada da Bacia Hidrográfica do Rio do Apa”, entre o governo brasileiro e paraguaio, ao ter em vista que é uma bacia transfronteiriça, localizada na Bacia do Prata, onde 12.181.31 km<sup>2</sup> estão situados no Brasil e 3.436.22 km<sup>2</sup> no Paraguai (Broch, 2013; Torrecilha, 2013). Atualmente a Prefeitura de Ponta Porã regulamentou o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental das Nascentes do Rio Apa. Esse é um instrumento de planejamento que visa orientar a gestão participativa de modo a assegurar a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida, buscando estabelecer as diretrizes e orientar programas, projetos e ações que venham a ser realizados na região pelos diferentes grupos de interesse (GIAPA/FADEMS, 2013).

<sup>21</sup> O GEO Ponta Porã, publicado em 2010 foi um projeto desenvolvido pelos escritórios regionais do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA da América Latina e o Caribe – e do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) se uniram para desenvolver uma *Estratégia Urbana Ambiental para América Latina e o Caribe*, 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. E em síntese, o principal desígnio desse estudo foi avaliar especificamente, como o processo de urbanização incide e pressiona o meio ambiente natural, por meio de indicadores das dinâmicas sociais, econômicas, políticas e territoriais (Oliveira, 2010). E o AVA, foi uma parte desse projeto que visou analisar com mais afinco as condições de vulnerabilidade sobre as questões ambientais no município, além de ter sido fundamental para o mapeamento técnico das riquezas naturais e os problemas a serem enfrentados pela gestão municipal e pela comunidade em geral (Oliveira, 2005).



latinha, vidro, plásticos, e o ferro no Paraguai) e possuem uma relação de apoio com a esfera pública.

Em Pedro Juan Caballero, o Sr. Óscar afirmou que a *Municipalidad* foi atuante no período da construção do *Centro de Reciclados*, momento em que foi disponibilizada a prensa, montaram o escritório, banheiro, etc., porém, foi apenas nesse momento inicial. Na data da entrevista, não havia manutenções no local. E em Ponta Porã, segundo a Sra. Wandí, a ASCARS possui um importante papel no fomento da Coleta Seletiva, pois são os próprios associados que fazem a coleta e são os responsáveis pelo caminhão adquirido pela prefeitura justamente para esse fim:

São eles quem recolhem. Eles tem o caminhão que a prefeitura comprou, e o caminhão já é preparado pra isso. É um caminhão gaiola, eles passam... tem uma musiquinha, o caminhão e tudo... (*risos*), tudo pra chamar a atenção... tudo, tudo... Tá, daí eles vão recolhem, levam pra associação, daí enquanto os outros estão recolhendo, tem gente lá que já está separando esses materiais. Porque eles já tem pra quem vender [...] (Tirelli, 2017, Entrevistada I).

A análise inerente ao eixo temático 4, com a questão 6, referiu-se às ações direcionadas à sociedade em geral, bem como a abertura de espaços para a atuação social em debates sobre a questão ambiental. Perceberam-se dois pontos relevantes: em Pedro Juan Caballero houve apenas uma comunicação mais enfática para a população na época inicial do projeto integrador em 2010. Em Ponta Porã, as atividades realizadas estão direcionadas a determinadas situações, como por exemplo, o lançamento da coleta seletiva e as palestras educativas na semana do meio ambiente, ou seja, são esporádicas. Ressalta-se ainda que, aparentemente, a população, de certa forma, ainda não possui uma preocupação com as questões ambientais. Essa constatação derivou tanto da falta de envolvimento das pessoas na separação dos resíduos sólidos como na insistente ocupação irregular na beira de córregos, o que também é algo justificado pela descontinuidade e inconstância nas ações públicas a fim de conscientização da população.

As últimas questões norteadoras (7 e 8) compreendem ao **eixo temático 5** e se complementavam ao buscar compreender a percepção dos representantes públicos nos diversos âmbitos (municipal, estadual, federal), sobre os problemas ambientais que derivam da condição de conurbação fronteiriça. Em outras palavras, se havia um “olhar direcionado” institucionalizado (formalmente ou não). Constatou-se que não há essa diferenciação política por nenhum dos dois países, não de uma forma efetiva e concreta. O Sr. Óscar citou que no período de 2010 ainda houve a preparação de um projeto sobre constituir um “Lixão Multinacional” e que haveria uma cooperação entre os países para que o “lixo fronteiriço” fosse colocado e tratado em um mesmo local, mas que não saiu do papel.

No lado brasileiro, alguns pontos interessantes foram apresentados pela Sra. Wandí. Um deles seria a existência de uma parceria do município com a Promotoria Pública, considerada por ela como fundamental para a constituição do Fundo Municipal do Meio Ambiente. Outro ponto evidenciado foi sobre a reativação do Conselho Municipal do Meio Ambiente<sup>22</sup> (CMMA):

---

<sup>22</sup> Em vista do objetivo proposto nesta pesquisa, delimitou-se essa análise tendo como base apenas as entrevistas com os representantes municipais, no entanto, ressalta-se que se buscou informações sobre ações que estão sendo planejadas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA) de Ponta Porã, limitada todavia apenas por meio do Regimento Interno do CMMA e via um contato informal a alguns membros do conselho, identificou-se que ainda não foi estabelecido debates direcionadas às ações conjuntas com o governo paraguaio. Vale destacar que o CMMA de Ponta Porã esteve inativo por mais de dois anos, para maiores informações ver: <<http://www.msemfoco.com.br/cidades/ponta-pora/posse-conselho-municipal-do-meio-ambiente-ponta-pora/>> Recuperado em 20 junho de 2017.



[...] a única parceria que a gente faz sempre é com a Promotoria Estadual, ela... quando ela tem algumas multas pra cobrar, ela coloca isso no Fundo Municipal de Meio ambiente, porque aqui tem o Fundo Municipal, tem o Conselho Municipal de Meio Ambiente, e eles são atuantes. Todo mês eles tem reunião, então... se tem dinheiro no Fundo vindo de onde, vindo de multas... temos alguns aparelhos hoje, sim, vindos da promotoria. Então essa parceria com a promotoria, o promotor o Dr. Gabriel, ele é extremamente rígido, mas ao mesmo tempo que ele é rígido ele entende nosso lado... que a gente não tem. Então ele transforma essas multas que ele tem lá, em doação pra gente [...] (Tirelli, 2017, Entrevistada I).

Entretanto, não está claro que essa parceria esteja pautada na condição “prioritária” dessa conurbação internacional de Ponta Porã e nem esteja direcionada para a resolução de problemas ambientais binacionais, estando voltadas apenas para o âmbito municipal e de forma individualizada. Percebe-se também que, apesar dessa parceria com a Promotoria Estadual, as atividades ambientais ainda ocorrem isoladamente e são sazonais, com escassos recursos tanto financeiro como humano.

Por fim, a última pergunta buscou compreender, na opinião dos entrevistados, “como” e “por que” se dá a ausência desse olhar “em conjunto” dos governos (desde o âmbito municipal até federal). Foram obtidas as seguintes percepções:

Não vejo isso não, e isso porque a gente já trabalha a tanto tempo aqui. Não vejo isso. Primeiro, olha nós mesmos... a gente não vê essa diferença aqui... de repente você se lembra que é fronteira, quando você precisa de uma licença ambiental do outro lado, porque daí você não pode, nem o seu diploma vale do outro lado... e aí você não pode fazer esse licenciamento ambiental. [...] Eu não vejo essa diferenciação não [...] (Tirelli, 2017, Entrevistada I).

*Yo digo, que si tiene que haber, porque son ciudades gemelares, tienen los mismos problemas, se tiene dengue la, tiene aquí, [...] tiene la cuestión del agua, que nosotros estamos en cima del acuífero guaraní, la contaminación es directa. Y debe haber, debe existir ese convenio. Yo creo que, se tiene que formar, tiene que haber interese de parte del gobierno nacional y del Brasil. Nada, no tiene nada. Nosotros estamos iniciando, o Brasil ainda tá mais adiantado, pelas leyes que tienen. Pero nos, hasta el momento la ley es... dá para dar aquele “jeitinho” ainda [...] (Romero, 2017, Entrevistado II).*

Nas percepções dos entrevistados ficou evidente que não há, atualmente, nenhuma institucionalização de mecanismos (formais ou informais), estímulos ou incentivos para a consolidação da cooperação internacional entre os dois governos na fronteira, tanto no âmbito municipal, estadual como nacional. Apesar dos representantes entrevistados compreenderem que há a necessidade desse olhar diferenciado, a atuação local é limitada pela condição internacional que “separa” o território e faz com que cada país atue limitado pela normatização nacional (que não contempla tal especificidade).

O Quadro 2 a seguir sintetiza os principais pontos que foram identificados em cada eixo temático analisado sobre a governança ambiental no cenário binacional em epígrafe.



Eixo temático analisado	Em Ponta Porã (BR)	Em Pedro Juan Caballero (PY)
<b>1º) Políticas Ambientais – nível Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ações constantes para conter a ocupação irregular na beira dos córregos;</li><li>- Implementação recente da 1ª etapa da Coleta Seletiva, que foi planejada desde 2015, ao constituir o PMRS. Todavia, ainda não se pode mensurar os resultados obtidos.</li><li>- Instrumentos disponíveis para auxílio na gestão ambiental municipal: Geo Ponta Porã e o Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Atuação das “<i>comisiones vecinales</i>”, compostas por cerca de 50 pessoas em 10 bairros que coletam os resíduos sólidos;</li><li>- Disponibilização de um espaço para o funcionamento do “<i>Centro de Acopio</i>” para a separação e a comercialização dos resíduos sólidos coletados pelas comisiones ou por demais coletores.</li></ul>
<b>2º) Políticas Ambientais Binacionais</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apenas em 2010 por meio da aproximação binacional, financiada pela ONG <i>Paz y Desarrollo</i> da União Europeia.</li><li>- O projeto GIAPA envolve os dois países, mas as ações são sazonais e apenas focam-se na prática para solucionar eventuais problemas. As ações de controle e monitoramento são individualizadas.</li></ul>	
<b>3º) Existência de ONG’s/ Associações/ Cooperativas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Apenas uma associação, que se chama ASCARS, constituída com o apoio da prefeitura brasileira e financiada com os recursos da ONG <i>Paz y Desarrollo</i> em 2010;</li><li>- Há uma parceria firmada entre o governo municipal com a ASCARS que foi fundamental para a implementação da Coleta Seletiva;</li><li>- Recente reativação do Conselho Municipal do Meio Ambiente.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- O <i>Centro de Acopio</i>, funciona como uma cooperativa, constituído com o apoio da prefeitura paraguaia e financiada também com os recursos da ONG <i>Paz y Desarrollo</i> em 2010;</li><li>- A parceria entre o poder público municipal e a cooperativa limitou-se no período de constituição, não houve investimentos em melhorias e/ou manutenção dos equipamentos, apenas disponibilizam o local;</li></ul>
<b>4º) Iniciativas públicas direcionadas à população fronteiriça</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Existem ações esporádicas e recentes, como a divulgação da coleta seletiva. E estão voltadas para datas específicas (ex: a semana do meio ambiente, etc.) e apenas aos moradores pontaporanenses.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não há no momento, houve apenas em 2010 uma comunicação mais intensificada aos moradores de Pedro Juan Caballero sobre as <i>comisiones vecinales</i>.</li></ul>
<b>5º) Iniciativas específicas devido à condição de conurbação internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Uma importante parceria financeira com a Promotoria Estadual para a constituição do Fundo Municipal de Meio ambiente, porém não há conhecimento de que a condição fronteiriça seja um critério para a distribuição do recurso, que é utilizado no âmbito do território municipal.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não existem, apesar de ser nítida a compreensão da necessidade de se existir que foi bem expressada na resposta dada pelo representante do município paraguaio.</li></ul>

**Quadro 2:** Síntese sobre a Governança Ambiental na Fronteira Binacional  
Fonte: Elaborado pelos autores (Pesquisa de campo, 2017).

Desse modo, cabe salientar que a interdependência ecológica em um cenário binacional, como o do território em questão, apresenta-se ainda mais complexa. Alguns pontos centrais são relevantes e requerem destaque na gestão pública ambiental em Ponta Porã (BR) e em Pedro Juan Caballero (PY). Entre eles: i) a fronteira política-administrativa delimita a atuação da gestão ambiental; ii) os limites políticos não limitam a influência dos efeitos negativos relativos



ao mal gerenciamento dos recursos naturais, os quais são compartilhados simultaneamente por ambos os países; iii) a fiscalização ambiental é divergente nos dois países, sendo ações definidas de forma vertical, ou seja, no âmbito federal de cada país; e, iv) há a compreensão de que é preciso formar um acordo binacional para a formalização de relações de cooperação mútua como a “autofiscalização” contínua, o que minimizaria os outros problemas (sociais e de saúde) originados e que afetam as duas nações.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição trazida por uma conurbação binacional implica em discussões distintas e de abrangência multifacetada, seja em aspectos sociais, econômicos, culturais ou políticos, mas principalmente ambientais. É nesse último aspecto, ainda pouco debatido, que essa pesquisa se mostrou relevante. Como exposto, instituir a governança ambiental de um país, tanto em nível local como global, na atual dinâmica capitalista, depende de diversos fatores (mudanças nos interesses econômicos, jurídicos, sociais e políticos) sendo necessário o envolvimento de atores dos múltiplos segmentos da sociedade. Ademais, a estrutura reguladora das políticas ambientais mais flexível, dinâmica e transparente é essencial.

Tais desafios apresentam-se ainda mais complexos e se intensificam em cenários binacionais, principalmente em cidades gêmeas do tipo *sinapse* pelo fato do elevado grau de suas dinâmicas e interações, como é o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Isso implica na potencialização dos problemas ambientais na fronteira que, por serem indissociáveis, tornam-se comuns para ambos os países. Assim, mostra-se imprescindível que haja a gestão do meio ambiente nesse território de forma distinta, com um caráter transfronteiriço e de cooperação entre ambas jurisdições.

Os referenciais teóricos, conceituais e documentos oficiais estudados indicam que o debate é necessariamente multidisciplinar e está avançado e institucionalizado em nível internacional e nacional. Do mesmo modo, tais escolhas teóricas corroboraram para a pesquisa de campo de modo a contemplar os objetivos propostos.

O presente estudo analisou as políticas ambientais praticadas nos dois lados da fronteira por meio do mapeamento das ações realizadas (ou em execução) em cada município e a efetividade dessas atividades, bem como a existência dos atores não-governamentais. Em seguida, buscou-se compreender como cada municipalidade percebe e atua em relação à problemática ambiental fronteira. Acredita-se que o objetivo principal desta pesquisa foi alcançado. Os principais resultados obtidos podem ser sintetizados: i) as iniciativas públicas relacionadas às fiscalizações ambientais encontram-se em diferentes estágios nos dois municípios; ii) o lado brasileiro possui algum marco regulatório e ações na busca por soluções aos problemas ambientais, porém, ainda são limitadas e não estão focadas na dinâmica fronteira; iii) houve apenas uma ação que integrasse de fato as duas gestões locais e ocorreu por meio da ONG *Paz y Desarrollo* da União Europeia; iv) a população fronteira não formaliza uma preocupação ambiental, pois as iniciativas existentes são inconstantes ou recentes (como a Coleta Seletiva em Ponta Porã); v) as associações formadas em Pedro Juan Caballero e em Ponta Porã limitam as atividades de reciclagem, em essência, como uma fonte alternativa de geração de renda; e, vi) há a compreensão por ambos os representantes da área ambiental (na esfera municipal) da importância de que “ações ambientais fronteiriças” precisem ser formalizadas e institucionalizadas. Embora em nível federal o governo brasileiro já tenha previsto políticas públicas específicas para as cidades gêmeas (conforme mencionado no PDDF), isso não tem sido estabelecido na prática.

Portanto, a governança ambiental pressupõe uma descentralização no processo decisório em relação à gestão dos recursos naturais. Pode-se afirmar que, diante da complexidade de um cenário binacional, essa mudança implicaria, primeiramente, no rompimento das barreiras



políticas, culturais e jurídicas, sendo necessário que os governos tenham autonomia e capacidade técnica e política para atuarem em conjunto. A conscientização ambiental da população deve ser de forma horizontal e internacional. Assim, a hipótese inicial desta pesquisa pôde ser confirmada: a governança ambiental em um cenário binacional requer o envolvimento dos atores locais e gestores públicos de ambos os lados da fronteira, de modo descentralizado e de forma contínua para que haja efetividade nas políticas ambientais. Não há viabilidade alguma se for negligenciada a complexidade e especificidade desse território binacional.

Por fim, conclui-se que a temática da governança ambiental e sua relação com o desenvolvimento deve inaugurar uma agenda de pesquisa em diversas áreas do conhecimento e contextos locais específicos. São necessárias análises críticas e proposições de políticas ambientais que efetivamente possam impactar positivamente os bens públicos globais.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Integração Nacional (2005). *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. Recuperado em 09 junho 2017 de <<http://www.retis.igeo.ufjf.br/wp-content/uploads/2005-livro-PDF.pdf>>.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional (2009a) *Faixa de Fronteira*: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF). Brasília: Secretarias de programas regionais. Recuperado em 09 junho 2017 de <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157)>.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente (2009b) *Cartilha A3P - Agenda Ambiental na Administração pública* (5ª Edição/ Revisada e atualizada). Brasília. Recuperado em 19 junho 2017 de <[http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/\\_arquivos/cartilha\\_a3p\\_36.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/cartilha_a3p_36.pdf)>.

BRASIL, Ministério da Integração Nacional (2014) *Portaria nº 123, do dia 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. DOU 24/03/2014. Recuperado em 05 maio 2017 de <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=12&data=20/07/2016>>.

Bresser-Pereira, L. C. (2006) *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. [Trabalho originalmente preparado para o curso de Desenvolvimento Econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006] Recuperado em 07 Novembro 2017 de <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>>.

Broch, S. A. O. (2013) Mato Grosso do Sul: a Fronteira é hídrica. (6ª edição). *Revista Águas do Brasil* (online). Recuperado em 09 junho 2017 de <<http://aguasdobrasil.org/educacao-06/mato-grosso-do-sul-a-fronteira-e-hidrica.html>>.

Cavalcanti, C. (2004). Economia e Ecologia: problemas da Governança Ambiental no Brasil. (Vol. 1. pp. 1-10). *Revista Iberoamericana de Economia Ecológica*. Recuperado em 02 setembro 2017 de <<http://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/38276/38150>>.



Castelli, J. R.; Conceição, O. A. C. (2014) 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*.

Dallabrida, V. R., & Becker, D. F. (2003) Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. (pp. 175-213). In: D. F. Becker; M. L. Wittmann (orgs.). *Desenvolvimento Regional – abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Esty, D. C., & Ivanova, M. H. (2005) Revitalização da governança ambiental global: um enfoque baseado em funções (pp. 205-231) In: D. C., Esty, & M. H., Ivanova (org.) *Governança Ambiental Global: opções & oportunidades*. Traduzido por Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Editora Senac SP.

Ferreira, M. A. S. O. (2012). Apontamentos sobre a gestão socioambiental na Administração Pública Brasileira. In: Bliacheris, M. W.; Ferreira, M. A. S. O. (coord.) *Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

Gadelha, C. A. G., & Costa, L. (2005) A Política Nacional de Integração e Desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF (pp. 25-46) In: T. C. M. Oliveira, (org) *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora UFMS.

Gemmill, B., & Bamidele-Izu, A. (2005) O papel das ONG's e da sociedade civil na governança ambiental global. (pp. 89-114) In: D. C., Esty, & M. H., Ivanova (org.) *Governança Ambiental Global: opções & oportunidades*. Traduzido por Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Editora Senac São Paulo.

GIAPA/FADEMS – Gestão Integrada do Rio Apa/Fundação de apoio ao Desenvolvimento da Educação de Mato Grosso do Sul (2013). *Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental das nascentes do Rio Apa*. Ponta Porã.

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar Projetos de pesquisa* (4ª Edição). São Paulo: Atlas.

Held, D., & McGrew, A., (2001). *Prós e contras da globalização*. Traduzido por Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

IBAM/PP – Instituto Brasileiro de Administração Municipal/ Governo Municipal de Ponta Porã. (2014, dezembro). *Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos*.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Coordenação de População e Indicadores Sociais (2016). *Perfil dos municípios brasileiros – MUNIC 2015*. Rio de Janeiro. Recuperado em 19 junho 2017 de <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). *Sustentabilidade ambiental no Brasil: diversidade, economia e bem-estar humano* [Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 7]. Brasília: IPEA. Recuperado em 09 maio 2017 de



<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07\\_sustentabilidadeambienta.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07_sustentabilidadeambienta.pdf)>.

Jacobi, P. R., & Sinisgalli, P.A.A. (2012, junho). Governança Ambiental e Economia Verde. *Revista Ciência & Saúde Coletiva* (vol. 17, nº 6, pp. 1469-1478). Rio de Janeiro. Recuperado em 09 maio 2017 de <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a11.pdf>>.

Lamberti, E., & Martins, P. C. S. (2010). *Reexportação e Turismo de Compras na fronteira: o caso das cidades-gêmeas Pedro Juan Caballero (Paraguai) e Ponta Porã (Brasil)* [Série: Fronteiras da Integração]. Pelotas: Editora Universitária/UFPEL.

Laville, C., & Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: UFMG.

Leme, T. N. (2016). Governança Ambiental no Nível Municipal. (pp. 147-174). In: A. M. M de. Moura (org.) *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília. Recuperado em 09 maio 2017 de <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governancaambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governancaambiental.pdf)>.

Lian, K. K., & Robinson, N. A. (2005). Governança ambiental regional: exame do modelo da Associação das Nações do Sudeste Asiático (pp. 115-138) In: D. C., Esty, & M. H., Ivanova (org.) *Governança Ambiental Global: opções & oportunidades*. Traduzido por Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora Senac São Paulo.

Lorenzetti, J. V., & Carrion, R. M. (2012, setembro). Governança ambiental global: atores e cenários. (vol. 10, nº 3, opinião 2, pp. 722-735) *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro. Recuperado em 09 maio 2017 de <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5492/4212>>.

Machado, L., Haesbaert, R., Ribeiro, L. P., Steiman, R., Peiter, P., & Novaes, A. (2005). O desenvolvimento da faixa de fronteira: uma proposta conceitual-metodológica (pp. 87-112) In: T. C. M. Oliveira (org) *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora UFMS.

Machado, L. O. (2010) Cidades na fronteira Internacional: conceitos e tipologia. (vol.1, pp. 59-72) In: A. Nuñez, M. M. Padoin, T. C. M. de. Oliveira. (orgs) *Dilemas e Diálogos Platinos "Fronteiras"*. Dourados: Editora UFGD.

Moura, A. M. M. de (2016). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA. Recuperado em 09 maio 2017 de <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governancaambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governancaambiental.pdf)>.

Muller, K. M. (2005). Espaços de fronteira nacionais, polos de integração (pp. 573-592) In: T. C. M. de Oliveira, (org) *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora UFMS.

Oliveira, T. C. M. de (coord.) (2005). *Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental - Ponta Porã* [AVA-PP] Ponta Porã.



Oliveira, T. C. M. de. (2008). Condições de conurbação internacional: o caso Corumbá-Puerto Quijarro-Puerto Suárez. (pp. 233-254). In: A. C. do N. Osório, J. H. do V. Pereira, T. C. M. de Oliveira, (org.) *América Platina: educação, integração e desenvolvimento territorial*. Campo Grande: Editora UFMS.

Oliveira, T. C. M. de (coord.) (2010). *GEO Ponta Porã: Perspectivas para o meio ambiente urbano*. Mato Grosso do Sul, Campo Grande. Recuperado em 14 julho 2017 de <<http://terrabilis.org.br/ecotecadigital/pdf/geo-ponta-pora.pdf>>.

Oliveira, T. C. M. de. (2015, janeiro-junho). Para além das linhas coloridas ou pontilhadas – reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. (pp. 233-256). *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia [Anpege]* (v.11, n.15). Recuperado em 05 maio 2017 de <<http://anpege.org.br/revista/ojs-2.4.6/index.php/anpege08/article/view/415>>.

Porto-Gonçalves, C. W. (2006). *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Raffestin, C. (2005). A ordem e a desordem ou os paradoxos da Fronteira. Prefácio. (pp. 9-15) In: T. C. M. de Oliveira, (org) *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Editora UFMS.

Rebello Junior, M. (2002) *O desenvolvimento sustentável: a crise do capital e o processo de recolonização*. [Tese de Doutorado em Geografia] Universidade de São Paulo. São Paulo-SP, Brasil.

Sachs, I. (2009). *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Paula Yone Stroh (org.) Rio de Janeiro: Garamond.

Scherma, M. A. (2016). Cidades-gêmeas e integração: o caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. In: *Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*. Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Silva, C. M. M., & Fraxe, T. J. P. (2012). Governança Ambiental: conceitos e perspectivas de Estudo para as localidades de Mocambo e Caburi, no município de Parintins/AM. In: *Anais do II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia*. Manaus: EDUA.

SOI – Simulação de Organizações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. (2012) *Guia de Estudos sobre o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente*. Natal-RN. Recuperado em 09 maio 2017 de <<http://soi.org.br/>>.

Speth, J. G. (2005) A agenda ambiental global: origens e perspectivas. (pp. 17-38) In: D. C., Esty, & M. H., Ivanova (org.) *Governança Ambiental Global: opções & oportunidades*. Traduzido por Assef Nagib Kfour. São Paulo: Editora Senac São Paulo.

Streck, C. (2005). Redes globais de políticas públicas como coalizões para mudança. (pp.139-160). In: D. C., Esty, & M. H., Ivanova (org.) *Governança Ambiental Global: opções & oportunidades*. Traduzido por Assef Nagib Kfour. São Paulo: Editora Senac São Paulo.



Torrecilha, M. L. (2013). *A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira: Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)*. [Tese de Doutorado em Geografia Humana] Universidade de São Paulo. São Paulo-SP, Brasil. Disponível em: <[www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/.../2013\\_MariaLuciaTorrecilha\\_VCorr.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/.../2013_MariaLuciaTorrecilha_VCorr.pdf)>.

Varian, H. R. (2012) *Microeconomia: uma abordagem moderna*. (8ª edição). Tradução por Elfio Ricardo Dominelli. Rio de Janeiro: Editora Elseiver.

Vasconcellos, M. A. S. de & Oliveira, R. G. de. (2008) *Manual de Microeconomia*. (5ª reimpressão, 2ª edição) São Paulo: Atlas.

Veiga, J. E. da. (2010). *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond.

Veiga, J. E. da. (2013) *A desgovernança mundial da Sustentabilidade*. (1ª ed.) São Paulo: Editora 34.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: Planejamento e Métodos*. (2ª ed.) Porto Alegre: Booknfan.