



INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO AMPLIAÇÃO SIMBÓLICA DO TERRITÓRIO BRASILEIRO PARA ALÉM DE SUAS FRONTEIRAS

REGIONAL INTEGRATION AS SYMBOLIC ENLARGEMENT OF THE BRAZILIAN TERRITORY BEYOND THEIR FRONTIERS

ALBERT VINICIUS ICASATTI* | WASHINGTON CESAR SHOITI NOZU**

RESUMO

Geograficamente, o Brasil é o maior país da América do Sul, possui um território que se estende por cerca de quarenta e sete por cento da porção centro-oriental do continente sul-americano. Além disso, o Brasil possui 23.102 km de fronteiras, sendo 15.735 km terrestres e 7.367 Km marítimas. As fronteiras são regiões onde há o encontro entre dois ou mais países, com interconexões entre eles, seja de ordem econômica, social ou cultural. A realidade vislumbrada nestes locais se afasta daquelas cotidianas do interior do país. Para viabilizar e preservar uma relação amistosa entre os países, assim como dos moradores, aqueles pactuam entre si acordos, para organizarem os espaços sem interferência da soberania, assim como para promover o desenvolvimento econômico-social de ambas as partes, uma vez que pensada a integração regional para tanto. O presente trabalho, adotando o método dedutivo e a revisão bibliográfica, apresenta de maneira sistemática e analítica os efeitos que as políticas públicas de integração causam na comunidade, em especial com relação ao sentimento simbólico de extensão do território nacional para além das fronteiras.

Palavras-chave: Território; soberania; acordos; integração; fronteiras.

ABSTRACT

Geographically, Brazil is the largest country in South America and has a territory that extends for about forty seven percent of the central-eastern portion of the South American continent. In addition, Brazil has 23,102 km of frontiers, with 15,735 km of land and 7,367 km of sea. Borders are regions where there is a meeting between two or more countries, with interconnections between them, whether economic, social or cultural. The reality glimpsed in these places departs from those everyday in the interior of the country. In order to make feasible and preserve a friendly relationship between the countries, as well as the inhabitants, the countries agree to organize spaces without interference of sovereignty, as well as to promote the socio-economic development of both parts, once the regional integration. The present work, adopting the inductive method and the bibliographical revision, presents in a systematic and analytical way the effects that the public policies of integration cause in the community, especially with respect to the symbolic feeling of extension of the national territory beyond the borders.

Keywords: Territory; sovereignty; agreements; integration; borders.

* Graduado em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).
Mestrando em Fronteiras e Direitos Humanos pela UFGD.
albert_ksat@hotmail.com

** Professor Adjunto da UFGD. Doutor e Mestre em Educação pela UFGD.
Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).
washingtonnozu@ufgd.edu.br

Recebido em 12-9-2017 | Aprovado em 9-12-2017



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A população que vive em área situada geograficamente num ponto de encontro com outro país, local denominado zona de fronteira, experimenta uma realidade bastante peculiar e diferente daquela que se vislumbra em qualquer região menos tangente aos seus limites territoriais.

As zonas de fronteira entre diferentes países proporcionam diversas formas de interação entre os povos estrangeiros (pessoas que vivem em regiões que extrapolam os limites territoriais do país de origem), tais como interação cultural, comercial, familiar, social, econômica.

Para viabilizar essa interação, quebrando os efeitos maciços da burocracia, são realizados pactos, acordos, tratados entre os países de modo a facilitar a interação entre os habitantes e promover o desenvolvimento local. Tais documentos também são obstinados a atender necessidades de organização e segurança do Estado, principalmente para preservar a soberania.

Por esta razão, o presente trabalho analisa sistematicamente a consequência da adoção de políticas públicas de integração local por meio de acordos, convenções ou tratados, representando uma ampliação simbólica do território nacional dos países que se interconectam e inter-relacionam para além de suas fronteiras, sob a perspectiva de que a integração está relacionada às políticas públicas que visem superar crises e estabelecer processos de desenvolvimento econômico¹.

1 INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Num primeiro momento, antes de adentrar na análise do impacto que as políticas públicas adotadas nas zonas de fronteiras causam na comunidade local, é necessário compreender com clareza o conceito de alguns institutos que auxiliam na exegese da problemática trazida no bojo do presente estudo.

São relevantes para o desdobramento do conteúdo e para o alicerce da pesquisa desvendar o significado de termos como território, soberania, fronteiras, políticas públicas, integração e acordos/pactos, para que ao final sejam todos eles contextualizados num mesmo cenário de modo a elucidar o intento deste trabalho.

¹ PINTO, Hugo Eduardo Meza. A Estratégia de Integração Econômica Regional na América Latina. Curitiba: Juruá, 2012. p 25.

De forma estratégica e didática, inicialmente, apresentar-se-ão apontamentos acerca do território. Numa concepção tradicional da geografia política o território é compreendido como o ambiente onde se exerce poder do Estado. Deste modo, ele traduz a soberania do governo, tanto por meio da legislação como da jurisdição, sobre sua dimensão terrestre. Além disso, se reconhece que são formações constituídas historicamente².

Pela transcrição acima realizada é possível perceber que todos os significados mencionados fazem interconexão com um espaço terrestre e o poder que se exerce dentro de seus limites, ou seja, a ordem imposta nesta região pré-estabelecida.

A noção mais compartilhada de território (nos estudos geográficos especialmente) é aquela que leciona a divisão administrativa para exercícios das funções do Estado. Para preservar as relações de poder, são criadas fronteiras entre países, regiões, estados, municípios, bairros e até mesmo áreas de influência de um determinado grupo³.

Analisando o pensamento de Friedrich Ratzel, geógrafo e etnólogo alemão, Jörn Seemann sustenta que o território simboliza parcela terrestre sob o domínio de alguém, alguma comunidade ou Estado. Adotando este sentido, a definição e caracterização de território se tornam mais ampla e abrangente que a de Estado-Nação, pois qualquer ambiente definido e delimitado, considerando as relações de poder sobre ele exercido, poderá ser caracterizado como território. Nesse contexto, uma análise sistemática, jurídica e geopolítica, por exemplo, leva à conclusão que um consulado ou uma embaixada em diferentes países, seja considerado como parte de um território de outra nação, dentro do qual exerce sua soberania⁴.

Percebe-se que o Brasil aceita este entendimento, quando até na aplicação de suas normas de direito penal, civil, entre outras, preserva a sede das repartições consulares e a elas atribui imunidades, por entender que elas representam espaço e território de outro país.

Logo, o território não fica adstrito ao limite imposto pelos marcos fronteiriços, pois para além desse conceito, pode ser conhecido e reconhecido pela compreensão de posse e poder, o que, por sua vez, representa um ambiente social, adequado para os moradores, sem que seja necessária vinculação com a extensão territorial.

Segundo Jean Gottmann:

Território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia. Ele também serve para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais. Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se

² MORAES, A. C. R. Condicionantes do Planejamento no Brasil: uma Pontuação Genética das Dificuldades para a Gestão Ambiental. In: Meio Ambiente e Ciências Humanas. São Paulo, SP: Annablume, 2005a, p. 13-27.

³ Idem 2

⁴ SEEMANN, Jörn. Friedrich Ratzel entre Tradições e Traduções. *Terra Brasilis* (Nova Série) [Online], 1, nov. 2012.

transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política⁵.

Assim, para Gottmann⁶, o território “é um dispositivo psicossomático necessário para preservar a liberdade e a diversidade de comunidades separadas em um espaço acessível independente”.

Já para Marcos Aurelio Saquet, o conceito de território envolve, para além do tempo e do espaço, forças econômicas, políticas e culturais, que se relacionam e o efetivam como processo social, no e com o espaço geográfico, produzido na e da territorialidade cotidiana dos indivíduos e das coletividades. Nessa perspectiva, o território é tomado e construído socialmente, resultado e condição do processo de territorialização; é produto do processo de apropriação e domínio social, inscrevendo-se num campo das relações de poder⁷.

No que concerne à apreciação da soberania, Mauri da Silva e Maurício Gonçalves Saliba entendem que o Estado soberano é aquele ente que tem controle sobre o seu território nacional e no direito internacional este poder é irrevogável⁸.

Para Denis Machado:

É a soberania estatal, por conseguinte, que propicia suficiente coesão aos elementos essenciais do Estado moderno. Por conta dela, nos limites do seu território e em relação aos indivíduos que nele habitam, o Estado detém o monopólio da força configurada no poder jurídico-político⁹.

Ressalta-se que, não obstante a soberania se revele como exercício de poder, ao Estado também são atribuídas responsabilidades/deveres, tais quais o de garantir aos administrados o gozo de seus direitos, vida em sociedade harmônica e pacífica e o bem-estar social.

A fronteira chancela o começo e o fim da soberania. O Estado exerce sua soberania de maneira plena, o que não significa dizer irrestrita. Assim, a limitação do exercício da soberania, no sentido de autoridade, tem como barreira a fronteira, ou seja, o poder estatal só vai até a fronteira, não além dela. Por esta razão, as situações jurídicas que se desenrolam do outro lado, por mais próximo ou tangente à fronteira, não é alcançada pelo poder do Estado, tendo em vista estar afastada da sua competência territorial, respeitando-se assim a soberania do Estado vizinho¹⁰.

⁵ GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012.

⁶ Idem, p. 543.

⁷ SAQUET, Marcos Aurelio. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. *Geosul*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, jan./jun. 2007.

⁸ SILVA, Mauri; SALIBA, Maurício Gonçalves. Globalização e direito: Perda de soberania do Estado e reforma constitucional na periferia do capitalismo. *Revista Brasileira de Direito*, v. 11, n. 2, p. 85-103, jul.-dez. 2015.

⁹ MACHADO, Denis. Dilemas do Estado moderno: soberania, globalização, e direitos humanos. *Espaço Jurídico*, v. 12, n. 1, 11-24, mar. 2012.

¹⁰ Idem 9.

A gênese e o desenvolvimento dos Estados modernos trouxeram a necessidade de coabitação entre estes variados entes políticos artificiais, cada um com sua própria organização e exercício de sua soberania. Contudo, esses Estados necessitaram estabelecer vínculos, seja para viabilização de comércio, garantia de livre circulação das populações ou até mesmo para reconhecer a autonomia política dos demais¹¹.

Nesse contexto estabeleceram-se as fronteiras. Marcio Augusto Scherma aduz que

Para analisarmos o conceito de fronteira, é preciso recorrer à geografia, ou mais especificamente, à geopolítica, disciplina que tem trabalhado com maior afinco o tema, e que, portanto, tem sido a fonte conceitual para muitos acadêmicos e *policy makers* quando o assunto é fronteira¹².

O autor complementa,

Como epiderme, a fronteira corresponderia a uma linha divisória, que separa os ambientes interno e externo. Contudo, alguns autores enxergam a existência de uma faixa de fronteira, ou seja, um dado espaço territorial de transição, no qual convivem ainda características físicas, políticas e sociais de ambos os lados¹³.

Como se vê, a região de fronteira pode ser compreendida pela ótica das Relações Internacionais. Ademais, para se chegar a um conceito sobre fronteira é essencial a elucidação de outros conceitos dos quais a fronteira deriva, quais sejam: Estado, território, soberania, entre outros, que estão sendo esclarecidos no trabalho.

Aldomar Arnaldo Rückert e Claude Grasland esclarecem que

Algumas fronteiras, entendidas como mutáveis, móveis e fluidas que passam por constantes processos de abertura/fechamento (“debordering/ rebordering”), relacionam-se a processos de transfronteirizações e à construção de novas regiões transfronteiriças. Estes processos são entendidos como diferenciações territoriais associados a relações interestatais, à travessia de fronteiras e a micro regionalismos envolvendo atores e poderes de dois ou mais Estados. Entretanto, deve-se ressaltar que semelhantes processos localizam-se em cenários onde há mesmo um pessimismo sobre as fronteiras (entende-se hoje na União Europeia que o Espaço Schengen tornou as fronteiras “porosas demais”), movimentos de restabelecimentos de fronteiras e novos controles sobre elas¹⁴.

¹¹ SCHERMA, Marcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 1, n. 1, p. 112-132, 2012.

¹² Idem 10.

¹³ Idem.

¹⁴ RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. *Revista de Geopolítica*, v. 3, n. 2, p. 90-112, jul./dez. 2012.

É comum associar a noção de fronteira com a ideia de limite, de obstáculo, que determina territórios e estabelece descontinuidades, impedindo a livre comunicação e contato entre os povos que habitam esses espaços.

Durkheim, em sua obra *As Regras do Método Sociológico*, categoriza a fronteira como um fato social¹⁵. Nessa direção, Fabio Régio Bento (2012) aduz que:

Ela é uma coisa criada (feita) pelos seres humanos. Coisa social, exterior, que se impõe (coercitiva) a dada coletividade. Porém, mesmo sendo reais, nem sempre as fronteiras são visíveis, pois além de fronteiras físicas, sedentárias, como as fronteiras geográficas entre os Estados - fronteira stricto sensu -, podemos pensar também em fronteiras lato sensu, fronteiras nômades, espaços de encontro entre sujeitos diferentes no miolo dos Estados e não exclusivamente em suas bordas físicas. Se dois grupos culturais diferentes se encontram no miolo do Estado, tal encontro há um quê de encontro de fronteira (cultural), mesmo não ocorrendo nas bordas físicas do Estado¹⁶.

Percebe-se na literatura científica que a fronteira representa, majoritariamente, um limite, momento ou espaço que corresponde ao fim ou ao começo do poder estatal, podendo ser física ou simbólica, presente nos mais variados segmentos da natureza e/ou da cultura. Com olhar problematizador, Homi K. Bhabha atenta-se à potencialidade e à produtividade desta área intersticial, já que “a fronteira se torna o lugar a partir do qual algo começa a se fazer presente”¹⁷.

Elucidados os conceitos acima, mais relacionados a uma ideia de separação, passamos então àqueles que visam à integração, com postura ativa do Estado. A Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Paraná disponibiliza em sua página virtual documento que elucida a concepção de políticas públicas, vejamos:

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais¹⁸.

A máquina estatal movimenta suas engrenagens com objetivo de administrar o seu regular funcionamento de modo a alcançar progresso no desenvolvimento econômico e

¹⁵ DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

¹⁶ BENTO, Fábio Régio. Fronteiras, significado e valor – a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. *Revista Conjuntura Austral*, v. 3, n. 12, p. 43-60, Jun-jul 2012.

¹⁷ BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMS, 2013.

¹⁸ PARANÁ (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. *Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPublicas.pdf> Acesso em: 29 ago. 2017.

social. Precisa garantir ao povo, vinculado juridicamente ao Estado pelo instituto da nacionalidade, o gozo de uma vida com dignidade.

Maria Helena Oliva Augusto ensina que a expressão política pública traduz:

As possibilidades e os limites da intervenção estatal, uma vez que sua existência não cria, necessariamente, expectativas de alterações de âmbito estrutural. Trata-se, antes, da imposição de uma racionalidade específica às várias ordens de ação do Estado, um rearranjo de coisas, setores e situações¹⁹.

Para Denis Palumbo, a política é tida como “uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Por isso é complexa, invisível, alusiva, dinâmica, normativa, contraditória e conflitual”²⁰. Para tanto o Estado precisa adotar diversas estratégias, por meio de programas, planos, projetos, diretrizes de ação governamental que condicionam sua execução, para atingir com satisfatoriamente suas metas e, em especial, a finalidade para qual existe.

Importante repisar que o ambiente fronteiriço é consideravelmente rico, no aspecto de permitir à comunidade local experiências variadas de interação entre os nacionais e estrangeiros que juntos convivem. Mesclam-se as culturas, ampliam-se as relações interpessoais, promove-se o comércio, ou seja, o povo divide o mesmo espaço, em que pese duas soberanias distintas imponham suas regras de modo a “proteger” o Estado nacional.

O ambiente fronteiriço se revela um terreno fértil ao intercâmbio de experiências e favorece trocas transnacionais e interculturais. Contudo, nem sempre a relação é amistosa ou de integração, podendo se apresentar como ponto de conflito e combate.

Fábio Régio Bento acrescenta que

Assim como a propriedade privada, as fronteiras também são objeto de condenação de posições políticas utopistas. E, assim como a propriedade privada, a nosso aviso o problema não seria a fronteira em si, mas a forma como ela funciona, expressão do tipo de relações que há entre os vizinhos fronteiriços²¹.

Para que os moradores de regiões limítrofes (de fronteiras) possam gozar experiências positivas, no aspecto socioeconômico, é salutar que os Estados confinantes adotem posturas diplomáticas, em especial socorrendo-se a políticas públicas que visem integralizar as populações envolvidas, atentando-se para trocas materiais e imateriais que acontecem em decorrência dos fluxos transfronteiriços de bens, pessoas e símbolos.

Nota-se que a natureza da integração dos povos, além de outras perspectivas, tem cunho assistencialista, pois visa atender às necessidades elementares da sociedade e econômica, considerando o enfoque principal no desenvolvimento social da comunidade que

¹⁹ AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. *Tempo Social*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.

²⁰ PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *POLÍTICA de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989, p. 35-61.

²¹ BENTO, Fábio Régio. *Op. cit.*, p. 45.

vive em regiões de fronteira, motivo pelo qual vários países tem se socorrido a ela como forma de solução de alguns problemas elementares, tais como a exclusão social de estrangeiros, xenofobia, exploração de mão-de-obra.

Fábio Régio Bento indica que a integração é percebida majoritariamente como vantajosa, já que há negociação cotidiana de interesses em tal espaço peculiar, binacional. Associado a isso, há, também, a experiência dos casamentos binacionais, o que ocorre constantemente e há décadas, com a criação de famílias diferentes das que vivem nos miolos dos Estados, famílias fronteiriças, binacionais, que fortalecem a integração de fato, onde a diferenciação não é um paradoxo de tal integração, mas uma sua característica constitutiva²².

É importante destacar que a realidade encarada no interior de um Estado é bastante diferente da vida social que se visualiza numa área de intersecção entre dois países, pois neste cenário é possível haver amistosidade (integração) ou conflito. Isso porque, de acordo com Bhabha, nestes espaços híbridos, tidos como entre-lugares, os valores, prioridades e significados podem ser consensuais, mas também antagônicos e até mesmo incomensuráveis²³.

No entanto, a localização geográfica das fronteiras permite a observação de situações corriqueiras na vida social dos habitantes, quais sejam: o trânsito da população pelos países sem qualquer burocracia, o comércio indiscriminado entre pessoas de nacionalidades diferentes, realização de contratos que envolvem elementos ligados a ambos os países (pacto num país e execução no outro), dentre as mais diversificadas situações.

Para regular todas essas ocorrências são realizados os tratados ou acordos internacionais, os quais, conforme Francisco Rezek, são resultantes da “convergência das vontades de dois ou mais sujeitos de direito internacional, formalizada num texto escrito, com o objetivo de produzir efeitos jurídicos no plano internacional²⁴”.

Como se vê, as populações que vivem nas fronteiras possuem um ponto de contato, uma integração antecedente às políticas públicas de integração (pactos, acordos, convenções, etc), porém, como foi dito, estas são fortalecimento com a elaboração e concretização de planos de ação voltados para esta finalidade.

Para promover integração os países precisam elaborar planos de trabalho, de modo a indicar quais os meios irão utilizar para alcançar o fim desejado. A esse procedimento dá-se o nome de política. Veja-se que no caso em estudo tratamos de política externa brasileira, uma vez que os pontos discutidos não dizem respeito à esfera doméstica, senão ao seu limite e territórios alheios.

Para Carlos R. S. Milani e Letícia Pinheiro, o arranjo atualmente imposto potencializa a reflexão política acerca dos diversos meios e métodos para inserir o Brasil no cenário regional e global, independentemente de se adotar a distribuição constitucional de competências ou optando-se por criar instrumentos para coordenar a maneira de encarar matérias de cunho transversal²⁵.

²² BENTO, Fábio Régio. *Op. cit.*

²³ BHABHA, Homi K. *Op. cit.*

²⁴ REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

²⁵ MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan./jun. 2013.

Nesse sentido, infere-se que os países limítrofes estão, muitas vezes, com dificuldades justamente com desenvolvimento do plano político para tais regiões. Lia Osório Machado identifica que

O que está ocorrendo na atualidade é a dificuldade crescente dos estados nacionais lidarem com a real fluidez dos agrupamentos humanos e, mais ainda, com a formação de redes políticas, econômicas, identitárias e sociais transnacionais superpostas aos limites dos estados territoriais²⁶.

Contudo, quando se consegue compreender e operar as políticas públicas no ambiente fronteiriço, observando e respeitando as peculiaridades regionais é possível favorecer o estabelecimento de articulação entre as cidades que estão nos extremos de seus respectivos países, sendo limitadas pela faixa de fronteira, para promover benefício de mão dupla (para ambos os países), socorrendo-se às potencialidades de ambos os confinantes.

A fronteira é um terreno fértil para o desenvolvimento socioeconômico das comunidades que nela vivem, embora nem sempre seja encarada como ambiente de integração, mas sim de divisão, desprezando-se os potenciais desses entre-lugares.

Dentre outras alternativas, o comércio exterior tem potencial para promover crescimento econômico numa região. Aldomar Arnaldo Rückert e Bruno de Oliveira Lemos salientam que

Com a globalização e o desenvolvimento do meio técnico-científico informacional, processos representados pela perda de controle por parte dos Estados sobre a gestão financeira e sobre o fluxo de capitais, a partir de sua desregulamentação, o crescimento econômico de um país se realiza muito mais com base do desenvolvimento de seu comércio exterior do que de seu mercado interno²⁷.

Os Estados descortinam a cooperação binacional como um aspecto positivo, isso porque a cooperação traz ganhos econômicos resultantes de sua inserção no outro país e o acesso sem restrições a um novo mercado, além de uma aproximação necessária no contexto geopolítico atual, em que pese existentes argumentos contrários²⁸.

Constata-se que tanto os atores das esferas internacional, nacional e local possuem demandas na cooperação binacional, motivo pelo qual encontram na integração uma possibilidade de sobrevivência no atual mundo globalizado. Essas demandas se refletem em políticas que têm especiais impactos sobre as zonas de fronteira.

²⁶ MACHADO, Lia Osório. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. *Dilemas e diálogos platinos*. Dourados: Editora UFGD, 2010.

²⁷ RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. *Revista de Geopolítica*, v. 2, n. 2, p. 49-64, jul./dez. 2011.

²⁸ GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís. A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.). *Territórios sem limites: Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005.

Por meio do tratado os sujeitos de direito internacional – principalmente os Estados nacionais e as organizações internacionais – estipulam uns aos outros, reciprocamente, direitos e obrigações.

Segundo Carlos Augusto Grabois e Gadelha e Laís Costa:

As características da faixa de fronteira variam bastante ao longo de todo o território abrangido, conforme referência anterior. Fora as peculiaridades que marcam o território do extremo norte ao sul do país, há também diferenças ditas ‘horizontais’. Cidades limítrofes com países vizinhos, sendo gêmeas ou não, são mais diretamente afetadas por questões políticas, econômicas e diplomáticas dos países envolvidos.

No planejamento de políticas que demandam ações regionalizadas, casos que englobam prevenções diversas (saúde, meio-ambiente, defesa-civil, etc.), provisão de bens e serviços que precisam de maior escala para sua viabilidade ou até questões como a troca de informações e promover a cidadania para a população residente na zona de fronteira, residentes em um ou outro país, demandam ainda iniciativas específicas²⁹.

A elaboração de planos sustentáveis visando o fortalecimento e avanço socioeconômico das fronteiras pode exigir esforço conjunto de ambos os países, uma vez que as situações a serem encaradas podem exigir a transposição das barreiras burocráticas e territoriais impostas pela soberania estatal.

Diante disso são necessários instrumentos com cláusulas especiais, particulares e típicas de funcionamento e organização, denominados tratados/acordos que podem ser bi ou multilaterais.

Feitas estas explanações, resta cristalina a importância de tal instituto para o desenvolvimento das regiões de fronteira, principalmente pelo benefício que a integração pode causar para os indivíduos e para as comunidades.

Para exemplificar o que foi exposto nos parágrafos anteriores importante trazer à baila alguns instrumentos celebrados entre o Brasil e outros países, onde estão regulamentadas situações enfrentadas nas fronteiras, a saber:

- a) *Acordo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa entre os Estados Partes do Mercosul e a República da Bolívia e a República do Chile* (promulgado pelo Decreto n. 6891, de 02/07/2009). Visa promover e intensificar a cooperação jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa, a fim de assim contribuir para o desenvolvimento de suas relações de integração;
- b) *Acordo sobre Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do Mercosul* (promulgado pelo Decreto n. 6086, de 19/04/2007). Estabelece que os nacionais, cidadãos e residentes habituais de cada um dos Estados Partes gozarão, no território dos outros Estados Partes, em igualdade de condições, dos benefícios da justiça gratuita e da assistência jurídica gratuita concedidos a seus nacionais, cidadãos e residentes habituais;

²⁹ Idem 26.

- c) *Acordo Regional de Cooperação Científica e Tecnológica (Convênio-Quadro) entre os Países Membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), firmado pelo Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, de 19 de outubro de 1993* (promulgado pelo Decreto n. 1132, de 03/05/1994). Tem por objetivo promover a cooperação regional orientada tanto para a criação e desenvolvimento do conhecimento quanto para a aquisição e difusão da tecnologia e sua aplicação, procurando, ao mesmo tempo, a especialização, interdependência e complementação das ações levadas a cabo pelos países-membros no âmbito da integração.

Além destes, outros foram celebrados e estão em vigor, assim como alguns estão em fase de negociação, sejam eles relacionados a auxílio financeiro, ao atendimento do serviço público, tal como o acesso à saúde pública aos estrangeiros, construção de rodovias, ferrovias, pontes e qualquer outra via de acesso.

A compreensão da temática da integração é relevante, pois o Estado contemporâneo está sujeito a dois tipos de tensões: de fragmentação e de integração. As tensões de fragmentação têm causa fundamentalmente em políticas e se relacionam com o ressurgir dos nacionalismos sub-estatais³⁰.

Por sua vez, as tensões de integração reconhecem motivações, principalmente, econômicas vinculadas com o processo de globalização. Nota-se que foram indicadas posturas que podem ser adotadas pelos diferentes países, sendo alguns mais nacionalistas, bairristas e separatistas, os quais possuem pouco interesse com a aproximação com seus vizinhos, enquanto outros são mais amistosos e enxergam na integração oportunidade e potencial para desenvolvimento regional.³¹

Nesse contexto, cabe destacar o significado de integração regional para Andrés Malamud:

Ésta puede entenderse como un intento de reconstruir las erosionadas fronteras nacionales a un nivel más elevado. Por lo tanto, cabe interpretarla como una maniobra proteccionista por parte de aquellos Estados que no pueden garantizar por sí mismos sus intereses y objetivos y procuran hacerlo en conjunto con otros³²³³.

³⁰ LOPES, Juliano Alves. Estado e soberania na perspectiva da integração regional. *Revista Direito e Justiça*, Porto Alegre, v.36, n. 2, p. 144-161, jul./dez. 2010.

³¹ Idem 28.

³² MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Revista BJIR*, Marília, v.1, n.3, p. 367-397, set./dez. 2012.

³³ Tradução livre: Esta pode ser entendida como uma tentativa de reconstruir as degradadas fronteiras nacionais a um nível mais elevado. Portanto, cabe interpretá-la como uma manobra protecionista por aqueles Estados que não podem garantir por eles mesmos os seus interesses e objetivos, procurando fazê-lo em conjunto com outros.

Segundo Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Junior, por muito tempo predominou no Brasil o patriotismo e o individualismo, enraizando a ideia do fortalecimento nacional e determinando muitas batalhas políticas internas³⁴.

Essa discussão demonstra que, em correntes importantes do pensamento brasileiro da segunda metade do século XX e do início do século XXI, o tema da integração regional não esteve no núcleo das reflexões, no plano político, econômico ou cultural³⁵.

A partir de 1980, quando se começa a fortalecer o debate sobre integração regional, o paradigma do nacional muda e vê-se na integração, e não no individualismo, um instrumento do próprio fortalecimento interno.

Ainda de acordo com Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Junior:

É possível notar que todos os processos de integração partem do pressuposto de que serão benéficos para o país e para toda a sociedade. Entre os autores e as escolas de pensamentos estudados, pode-se afirmar que há certa predominância da teoria realista de relações internacionais; isto é, a cooperação vista como um objeto de fortalecimento nacional que pode dar-se na perspectiva do interesse comum³⁶.

Dessa forma, compreende-se que o cerne da questão da integração regional é o desenvolvimento, caracterizando-se enquanto um processo por meio do qual os Estados nacionais se misturam, confundem e fundem voluntariamente com seus vizinhos, de tal modo que perdem certos atributos fáticos de soberania, uma vez que adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conteúdo exposto no trabalho apresenta um ponto de encontro entre diferentes soberanias estatais, as quais impõem regras àqueles que estão dentro de seu campo de atuação, ou seja, dentro de seu território. Entretanto, nos espaços limítrofes onde há compartilhamento de culturas, serviços, hábitos, famílias, economias, comércios e tantos outros institutos que integram uma sociedade, é relevante a aproximação mais difundida, sistematizada e organizada dos países vizinhos para contribuir para o avanço econômico e social da região, sobretudo para aprofundar as relações interpessoais locais entre os brasileiros e seus vizinhos.

Como explanado, referida aproximação ocorre por meio de convenções estabelecidas entre Estados soberanos, onde cada qual apresenta suas normas de ordem pública e, de forma ponderada e equilibrada, estipulam as regras que deveram ser observadas

³⁴ VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto internacional*, [online], v. 32, n. 2, p. 437-487, jul./dez. 2010.

³⁵ Idem 32.

³⁶ Ibidem.

e cumpridas por ambos, com a finalidade precípua de garantir o bem-estar social à comunidade da fronteira.

As políticas públicas de integração e aproximação além de atender necessidades locais, de organização e controle, potencializam suas habilidades econômicas e a virtude social, favorecendo, portanto, um ambiente fraternal, o que por sua vez, implica diretamente no desenvolvimento econômico e, quiçá, humano.

Estas afirmações auxiliam na demonstração de que o estabelecimento, realização, prática de acordos de integração, causam uma ampliação simbólica do território nacional, sem implicar de fato em abrangência da soberania sobre os países vizinhos.

Isso porque, quando um nacional transita em solo estrangeiro, onde seus direitos continuam garantidos e preservados como se cidadão daquele local fosse, sendo tratado sem diferenças, sem cobrança adicional pelo fato de pertencer a outro Estado e ainda protegido por um pacto, é possível reconhecer que, de forma simbólica, o seu território de origem o acompanha, havendo verdadeiro prolongamento do solo nacional.

REFERÊNCIAS

- AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. *Tempo Social*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.
- BENTO, Fábio Régio. Fronteiras, significado e valor – a partir do estudo da experiência das cidades-gêmeas de Rivera e Santana do Livramento. *Revista Conjuntura Austral*, v. 3, n. 12, p. 43-60, Jun-jul 2012.
- BHABHA, Homi K. *O local da cultura*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013.
- DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís. A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (Org.). *Territórios sem limites: Estudos sobre fronteiras*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2005.
- GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 2, n. 3, p. 523-545, 2012.
- MACHADO, Denis. Dilemas do Estado moderno: soberania, globalização, e direitos humanos. *Espaço Jurídico*, v. 12, n. 1, 11-24, mar. 2012.
- MACHADO, Lia Osório. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, Angel; PADOIN, Maria M.; OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. *Dilemas e diálogos platinos*. Dourados: Editora UFGD, 2010.
- MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Revista BJIR*, Marília, v.1, n.3, p. 367-397, set./dez. 2012.

- MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan./jun. 2013.
- MORAES, A. C. R. *Condicionantes do Planejamento no Brasil: uma Pontuação Genética das Dificuldades para a Gestão Ambiental*. In: Meio Ambiente e Ciências Humanas. São Paulo, SP: Annablume, 2005a, p. 13-27.
- PALUMBO, Dennis J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *POLÍTICA de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989, p. 35-61.
- PARANÁ (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. *Políticas Públicas*. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticPublicas.pdf> Acesso em: 29 ago. 2017.
- PINTO, Hugo Eduardo Meza. *A Estratégia de Integração Econômica Regional na América Latina*. Curitiba: Juruá, 2012. p 25.
- PRIBERAM. *Dicionário de Língua Portuguesa*. Disponível em: <www.priberam.pt/DLPO/>. Acesso em: 28 ago. 2017.
- REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; LEMOS, Bruno de Oliveira. A região transfronteiriça Sant'Ana do Livramento-Rivera: cenários contemporâneos de integração/cooperação. *Revista de Geopolítica*, v. 2, n. 2, p. 49-64, jul./dez. 2011.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. *Revista de Geopolítica*, v. 3, n. 2, p. 90-112, jul./dez. 2012.
- SAQUET, Marcos Aurelio. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. *Geosul*, Florianópolis, v. 22, n. 43, p. 55-76, jan./jun. 2007.
- SCHERMA, Marcio Augusto. As fronteiras nas relações internacionais. *Monções – Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 1, n. 1, p. 112-132, 2012.
- SEEMANN, Jörn. Friedrich Ratzel entre Tradições e Traduções. *Terra Brasilis (Nova Série)* [Online], 1, nov. 2012.
- SILVA, Mauri; SALIBA, Maurício Gonçalves. Globalização e direito: Perda de soberania do Estado e reforma constitucional na periferia do capitalismo. *Revista Brasileira de Direito*, v. 11, n. 2, p. 85-103, jul.-dez. 2015.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto internacional*, [online], v. 32, n. 2, p. 437-487, jul./dez. 2010.