

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA – UNILA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA  
AMÉRICA LATINA - ICAL

**COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**  
**O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**

Alexandre Andreatta

Foz do Iguaçu

2016

**COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E INTEGRAÇÃO REGIONAL**  
**O Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**

ALEXANDRE ANDREATTA

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Renato Vieira Martins

Foz do Iguaçu  
2016

Aprovado em

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Renato Vieira Martins  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA

---

Profª. Dra. Maria Adélia Aparecida de Souza  
Universidade de São Paulo - USP

---

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Júnior  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Orientador Dr. José Renato Vieira Martins, que acolheu minha pesquisa e com paciência e elucidações importantes contribuiu de forma significativa para a evolução deste trabalho.

À Associação Basca de Agências de Desenvolvimento (Garapen), em especial às Agências de Goierri e Oarsoaldea, pelo acesso aos arquivos e pelas valiosas observações a respeito de políticas de desenvolvimento econômico local e transfronteiriço.

Ao Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), pela transparência no acesso aos arquivos de sua competência.

Aos Consultores Internacionais, assessor especial da Comissão Brasileira de Representação no PARLASUL, Sr. Santiago Martin Gallo e representante da Associação Basca de Agências de Desenvolvimento para América Latina, Sra. Mercedes Belloso Capitas, pelo suporte pessoal e institucional.

## Resumo

A integração regional faz-se de um instrumento político-chave para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, além de necessário em um processo de inserção internacional em um mundo cada vez mais globalizado. A possibilidade em articular a integração regional com políticas de desenvolvimento local mostra-se capaz de promover processos convergentes de desenvolvimento, que muito possibilitam transformarem-se em variáveis funcionais, produzindo efeitos de “transbordamento” de modo a contribuir para a integração regional. O estudo referente busca analisar a constituição do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, bem como as principais ações voltadas à cooperação transfronteiriça e como a mesma atua em nível de integração regional. Analisaremos tal processo a partir de experiências europeias de cooperação transfronteiriça caracterizado por Euroregiões, em consonância com o projeto de integração regional da Europa. Através de uma perspectiva “neofuncionalista”, exploraremos os “transbordamentos”, analisando o caso de implantação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF entre Brasil e Argentina, no contexto de cooperação transfronteiriça e integração regional.

**Palavras-chave:** Integração Regional, Cooperação Transfronteiriça, Consórcio Intermunicipal de Fronteira.

## Resumen

La integración regional se hace mister como instrumento clave para la política de desarrollo socio-económico de una región, así como es una necesidad en un proceso de inserción internacional en un mundo cada vez más globalizado. La capacidad de articular la integración regional con las políticas de desarrollo local que han demostrado ser capaces de promover procesos de desarrollo convergentes que mucho permiten transformar las variables funcionales, produciendo efectos de "desbordamiento" con el fin de contribuir con la integración regional. El estudio presente busca analizar la constitución del Consorcio Intermunicipal de la frontera, así como las principales acciones de cooperación transfronteriza y cómo funciona en el ámbito de la integración regional. Vamos a analizar este proceso de las experiencias europeas transfronteriza caracterizada por la cooperación de la Euro-Región, de acuerdo con el proyecto de integración regional en Europa. A través de la perspectiva "neofuncionalista", explotara los "efectos secundarios", analizando el caso de la aplicación del Consorcio Intermunicipal de la Frontera - CIF entre Brasil y Argentina, en el contexto de la cooperación transfronteriza y la integración regional.

**Palavras-chave:** Integración regional, Cooperación transfronteriza Consorcio, Intermunicipal de la frontera

## Índice

Resumo.....	iv
Resumen.....	v
Lista de Figuras.....	viii
Lista de Tabelas.....	viii
Glossário.....	ix
Introdução.....	1
<b>Capítulo 1 - Fronteiras na perspectiva da integração regional .....</b>	<b>18</b>
1.1 Fronteiras europeias .....	19
1.2 Fronteiras sul-americanas .....	20
1.3 Fronteiras e desenvolvimento .....	24
1.4 Fronteiras e integração .....	26
<b>Capítulo 2 - A lógica da integração regional na perspectiva da Teoria Neofuncionalista .....</b>	<b>31</b>
2.1 Enquadramento teórico .....	31
2.2 A cooperação entre os Estados através do viés funcional .....	32
2.2 A resignificação do viés funcional .....	34
2.3 O cenário europeu em perspectiva da União Europeia .....	36
2.4 O cenário sul-americano em perspectiva do MERCOSUL .....	42
<b>Capítulo 3 - O vanguardismo da cooperação transfronteiriça europeia.....</b>	<b>47</b>
3.1 As transformações europeias .....	47
3.2 As Euroregiões como base de iniciativas de cooperação transfronteiriça .....	49
3.3 A Euroregião de Aquitaine - Euskadi .....	52
<b>Capítulo 4 - O caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) .....</b>	<b>59</b>
4.1 Perspectivas das articulações intermunicipais brasileiras .....	59
4.2 Iniciativas de cooperação e integração na América do Sul .....	61
4.3 Histórico regional .....	63
4.4 Constituição e atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) .....	67
4.5 Cooperação transfronteiriça à ascendência para integração regional .....	76
Conclusão .....	79
Referências.....	82

## **Lista de figuras**

Figura 1 - Euroregión Aquitaine-Euskadi .....	54
Figura 2 - Aglomeração urbana dos municípios trigêmeos .....	68
Figura 3 - Conurbação urbana de Barracão (Brasil), Bernardo de Irigoyen (Argentina) e Dionísio Cerqueira (Brasil) .....	73

## **Lista de tabelas**

Tabela 1 - Localidades Fronteiriças Vinculadas .....	62
Tabela 2 - Dados gerais dos municípios trigêmeos .....	66
Tabela 3 - Leis municipais que autorizam municípios a integrarem o CIF .....	68
Tabela 4 - Ações executadas, em execução e planejadas do CIF .....	73



## **Glossário**

**Associação de Fronteiras da Europa:** é uma entidade com sede em Gronau (Wesphalia), na República Federal da Alemanha, que representa regiões fronteiriças e transfronteiriças no âmbito europeu.

**Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial:** são entidades jurídicas criadas para facilitar a cooperação transfronteiriça na União Europeia (UE). Permitem que as autoridades regionais e locais, além de empresas públicas de diferentes Estados-membros criem agrupamentos dotados de personalidade jurídica para prestar serviços conjuntos.

**Comunidades de Trabalho:** cooperações entre vários governos regionais que podem estenderem-se por vários Estados europeus.

**Conselho da Europa:** organização internacional fundada em 1949, com sede em Strasbourg na França e desdobra-se, ainda, em várias outras organizações próprias, como o Banco de Desenvolvimento e o Centro de Línguas Modernas, embora tenha como um de seus objetivos a integração europeia.

**Consórcio Intermunicipal da Fronteira:** Consórcio público intermunicipal que abrange os municípios brasileiros de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC); e o município argentino de Bernardo de Irigoyén, conforme disposto no art. 1o de seu Estatuto do Consórcio Intermunicipal

**Cooperações Transfronteiriças:** cooperação entre governos locais de territórios contíguos que se traduzem em uma região de fronteira.

**Euroregião:** identidade territorial formada pela região dos governos locais em cooperação transfronteiriça, como instituição política, normalmente reconhecida pela sede de uma secretaria.

**Eurégio:** região transfronteiriça entre a Holanda e Alemanha, fundada em 1958 é a primeira Euroregião.

**Foro Consultivo de Estados e Municípios do MERCOSUL:** criado em dezembro de 2004, está formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e

Departamentos, e tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades no âmbito municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul.

**Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL:** criado em 2004 destinado a financiar programas que promovam a convergência estrutural, desenvolvendo a competitividade, promovendo a coesão social, em particular nas economias menores e regiões menos desenvolvidas, apoiando o funcionamento de estruturas institucionais e fortalecendo o processo de integração.

**Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça:** criado com o objetivo de dar fluidez e harmonia ao relacionamento das comunidades fronteiriças dos Estados-Membros do MERCOSUL em suas mais variadas dimensões; constitui um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração.

**INTERREG:** programa de iniciativa comunitária europeia para as cooperações transfronteiriças. Funciona desde 1990.

**MERCOSUL:** organização internacional, constituída atualmente por 5 Estados-membros, que busca através da integração dos Estados Partes a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), e a adoção de uma política comercial comum, assim como a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, além da harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

**Programa Líder:** Programa de desenvolvimento regional, aplicado de forma piloto no Rio Grande do Sul em 2008, com objetivo de estimular gestores a atuarem de forma empreendedora, fomentando o desenvolvimento da região em que estão inseridos.

**Rede MERCOCIDADES:** é uma rede de cooperação horizontal integrada atualmente por 303 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru, que proporciona a inserção das mesmas no processo de integração regional do MERCOSUL.

**Região Transfronteiriça:** regiões divididas por uma fronteira que possuem uma administração pautada em uma cooperação transfronteiriça.

**SEBRAE:** Serviço brasileiro de apoio a micro e pequena empresa, fundado em 1972, trata-se de um serviço social autônomo brasileiro, que objetiva auxiliar o desenvolvimento de micro e pequenas empresas, estimulando o empreendedorismo no país.

**União Europeia:** organização internacional constituída atualmente por 27 Estados-membros. Foi, de fato, estabelecida sob tal denominação, pelo Tratado da União Europeia (costumeiramente conhecido como Tratado de Maastricht) em 1992. Muitos aspectos desta união, porém, já existiam desde a década de 1950.

## Introdução

O presente trabalho tem por objetivo geral analisar o caso de implantação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) entre Brasil e Argentina, no contexto de cooperação transfronteiriça e de integração regional.

Os estudos sobre questões envolvidas nos processos de integração regional e as novas dinâmicas de fronteiras, abriram várias linhas de discussões teóricas e metodológicas para o entendimento dessas realidades, sobretudo nas ciências políticas.

Conforme a concepção *westfaliana* de Estado-nação, regiões de fronteiras constituem-se de uma marca divisória entre dois Estados soberanos e, parte de sua natureza é empregada na ideia de separação, delimitação de continuidade geográfica. Entretanto para autores como Perkmann<sup>1</sup>, as fronteiras também se constituem de espaços de interação humana de importância crescente, e suas organizações administrativas representam entidades ativas de participação política que não podem estar alijadas à globalização das relações internacionais. Logo, regiões de fronteiras podem ocupar um papel essencial nos processos de cooperação entre Estados e de integração regional.

Nesse sentido, a cooperação transfronteiriça pode oferecer as regiões colimitadas alternativas de desenvolvimento comum, possibilitando, em parte, atenuar os efeitos da divisão artificial.

Sendo assim, é possível perceber a atual necessidade em fortalecer o debate sobre no que se referem ao processo de (re)ordenamento territorial fronteiriço, seja através de experiências no âmbito europeu, bem como no sul-americano em organizações de cooperações transfronteiriças, valorização das políticas regionais, e nos programas políticos de desenvolvimento.

A contribuição teórica acerca dos processos de cooperação e integração regional formulada sobretudo nos últimos cinquenta anos, ganha determinada relevância ao se analisar o

---

<sup>1</sup> Perkmann, M. (2002). **The rise of Euroregion. A bird's eye perspectives on European cross-border cooperation.** University of Lancaster. Lancaster.

desenvolvimento do capitalismo, a integração da economia internacional, o desenvolvimento de tecnologias de informação; e a reformulação do papel dos Estados nacionais.

Autores como Ernst B. Haas<sup>2</sup> e Philippe C. Schmitter<sup>3</sup>, sinalizaram através de seus estudos no contexto referente às experiências de integração europeia, um espaço social em construção, em que a natureza dos Estados encontram-se em constante alteração, o que também tem consequências para o Estado-nação, dada a complexidade e diversidade, dos processos simultâneos de desenvolvimento e integração. Logo, a integração apresenta-se como um processo e não como um produto, nesse sentido, o início da integração, em qualquer lugar, tem-se a requerer um desenvolvimento acentuadamente endógeno, para que não fique vulnerável às forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios iniciais.

Andrés Malamud<sup>4</sup>, junto de Schmitter, evidenciam que experiências europeias e sul-americanas de integração, foram constituídas historicamente em distintos processos intrinsecamente esporádicos e conflituosos, com objetivos distintos, como o de superar desigualdades socioespaciais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico regional; ou, a busca de harmonização nas relações entre países e regiões.

Esses fatos demonstram que a cooperação e a integração regional possuem um importante significado político para ambas as regiões. Assim, merecem atenção especial da Ciência Política, principalmente depois da difusão de práticas de cooperação transfronteiriça na década de 1990 e o aumento do interesse por estas experiências.

Assim, faz-se de grande importância contextualizar, caracterizar e por vez relacionar integração regional e cooperação transfronteiriça. A integração bem como a cooperação são basicamente processos endógenos, mas podem ser vulneráveis às forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios iniciais. No caso da integração regional, podemos considerar que a mesma é impulsionada por Estados, que buscam através de estratégias, à

---

<sup>2</sup> Haas, E. (1961). **International Integration: The European and the Universal Process**. International Organization.

<sup>3</sup> Schmitter, P. (1970). **A revised theory of regional integration**. In: LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. (orgs.). *Regional integration: theory and research*. MA: Harvard University Press. Cambridge.

<sup>4</sup> Malamud, A.; Schmitter, P. (2007). **The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America**, IBEI Working Paper 2007/6, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Barcelona.

medida que evoluem, reduzir custos e angariar oportunidades, sejam eles políticos, econômicos ou de defesa, dessa maneira geram impactos que vão além de suas fronteiras nacionais, influenciando um conjunto de sociedades. A cooperação transfronteiriça não foge a essa regra. Porém, diferentemente de uma visão macro do sistema internacional, compreende-se em regiões geograficamente limitadas pelas fronteiras estabelecidas entre dois ou mais Estados. Tanto no âmbito regional quanto frente ao âmbito global, ambos processos exercem funções com reflexão interna e externa com intensidade variável.

As relações internacionais da Europa e da América do Sul passaram por várias transformações ao longo de suas histórias. Enquanto na América do Sul as questões de integração foram tratadas tradicionalmente por uma visão economicista, na Europa buscou-se comprometer, compartilhar e construir uma lógica mais cooperativa entre escalas, níveis e esferas – lançando mão de variados instrumentos institucionais, jurídicos, urbanísticos etc; politizando as relações entre si.<sup>5</sup>

A compreensão dessas questões é central para que possamos analisar as relações internacionais de blocos regionais como o MERCOSUL e a União Europeia, para suas áreas de fronteiras.

Face a isto, e considerando o objetivo de estudo em analisar o caso de implantação de um consórcio intermunicipal e internacional específico, no contexto de cooperação transfronteiriça, entendemos que compreender os processos de integração regional, faz-se necessário por envolver cada vez mais os governos nacionais em pressões regionais.

Pensando no que foi exposto até aqui, nossa hipótese é que de fato, a possibilidade em articular a cooperação transfronteiriça com políticas de desenvolvimento local mostra-se capaz de promover processos convergentes de desenvolvimento, que muito possibilitam transformarem-se em variáveis funcionais, produzindo efeitos de “transbordamento” de modo a contribuir para a integração regional.

Nossa proposta, considerando a hipótese acima, visa responder as seguintes questões orientadoras:

- i) O processo de cooperação transfronteiriça é intrinsecamente dinâmico e ascendente à integração regional?
- ii) Em que bases se constituem as cooperações transfronteiriças e como estas estão ligadas as políticas de integração regionais?
- iii) Como o Consórcio Intermunicipal da Fronteira, estabeleceu, ou ainda estabelece, suas políticas de cooperação transfronteiriça?
- iv) Quais as principais barreiras que comprometem o avanço da cooperação transfronteiriça no âmbito do MERCOSUL?
- v) Que comparações podem ser feitas entre os processos de cooperação transfronteiriça em termos de integração regional no MERCOSUL e na União Europeia?

A presente proposta surgiu de uma constatação de que a cooperação transfronteiriça faz-se de um instrumento político-chave para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, além de necessário em um processo de inserção internacional em um mundo cada vez mais globalizado.

A partir de nossa constatação, buscamos analisar o processo de cooperação transfronteiriça no Consórcio Intermunicipal da Fronteira, tendo os seguintes objetivos específicos:

- i) compreender os atuais usos das fronteiras entre Argentina e Brasil, por meio de iniciativas/ações/programas (implementados e projetados) de cooperação transfronteiriça;
- ii) compreender em que bases se constituem as cooperações transfronteiriça entre Argentina e Brasil, e como estão ligadas as políticas regionais do MERCOSUL;
- iii) analisar as principais barreiras que comprometem o avanço da cooperação transfronteiriça no âmbito do MERCOSUL, e por último;
- iv) comparar a cooperação transfronteiriça em termos de integração regional no MERCOSUL e na União Europeia.

A pesquisa da dissertação busca analisar a constituição do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, bem como as principais ações voltadas à cooperação transfronteiriça e como a mesma atua no nível da integração regional, tendo por unidade de análise a região específica de fronteira entre Argentina e Brasil. Enfatizaremos, no decorrer do trabalho, iniciativas de cooperação transfronteiriça considerando os diferentes blocos de integração, a partir de experiências europeias caracterizadas por Euroregiões, em consonância com o projeto de integração regional da Europa. Isto quer dizer que as esferas administrativas hierárquicas que

influenciam, são influenciadas e decidem a implementação de políticas territoriais, assim como outras forças que atuam na formulação das iniciativas de cooperação transfronteiriça e são o ponto de partida e de chegada da dissertação.

### *Metodologia*

Nossos procedimentos de coleta de dados para a dissertação, foram os seguintes: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental e c) trabalho de campo.

A pesquisa bibliográfica buscou inserir um referencial sobre como pensar a integração regional nas suas formas clássica e contemporânea. Considerando a limitação teórica sobre o tema nas Ciências Políticas, recorreremos a importantes periódicos internacionais e a autores já reconhecidamente relevantes sobre o assunto. Com efeito, alguns autores se destacaram e já trabalham há décadas nesta perspectiva, destacando-se Andres Malamud, Ernst B. Haas, Markus Perkmann, Philip C. Schmitter, entre outros.

A pesquisa documental da dissertação procurou avaliar principalmente relatórios técnicos que tratam do tema de integração regional e cooperação transfronteiriça. Assim, se analisou criticamente documentos variados, bem como textos produzidos pelos diferentes ministérios de Planejamento, Defesa, Relações Exteriores, da Argentina, bem como do Brasil, além da secretaria do MERCOSUL. Também foram consultados e aproveitados relatórios de órgãos, comissões e secretarias dentro da própria União Europeia, bem como sites estatísticos oficiais.

A coleta de fontes primárias deu-se por meio do trabalho de campo, visita às distintas regiões de fronteiras as quais foram destacadas neste trabalho, em especial à do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, e da Euroregião de Aquitaine-Euskadi, o que permitiu criar uma maior diferenciação entre ambas.

Nossa proposta, considerando a atual metodologia descrita, visou analisar o processo de cooperação transfronteiriça entre Argentina e Brasil. Sendo assim, torna-se necessário compreendermos as relações dinâmicas entre regiões de fronteiras, indissociavelmente aos projetos de cooperação, de modo a contribuir para a integração regional.



O objetivo desta pesquisa foi repensado após o início de uma visita à Euroregião “basca” de Aquitaine-Euskadi, entre Espanha e França, realizada entre janeiro e abril de 2014.

A princípio, pretendíamos analisar a constituição do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, como promotor constante do papel dos governos locais na construção, consolidação e aperfeiçoamento da gestão de políticas de integração regional.

Entretanto, após uma série de estudos e posterior visita à Aquitaine-Euskadi, verificou-se que a região descrita possui um papel de grande importância no processo de integração regional no âmbito europeu. Isso porque, nesse território, além das interações cotidianas, são materializados acordos internacionais e diferentes projetos de cooperação entre Espanha e França, contribuindo no processo de integração regional.

A partir desse fato, o foco da pesquisa foi alterado e se concentrou no estudo de implantação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, a partir de uma perspectiva de cooperação transfronteiriça e suas relações para com as políticas regionais de integração do MERCOSUL.

A visita à Aquitaine-Euskadi deu a oportunidade de entendermos com maior acuidade, o funcionamento de políticas de cooperação transfronteiriça e a institucionalização das Euroregiões no cenário político europeu, em detrimento do processo de integração regional da União Europeia.

Sendo assim, cabe perguntarmos que alternativas nos processos de integração regional existem e como auxiliariam no desenvolvimento da região do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. Também é necessário para realizar uma visão crítica e constante desses processos, analisando mudanças e estratégias.

Em vista surgem algumas questões: a) Como a Euroregião “basca” de Aquitaine-Euskadi estabeleceram, ou ainda estabelecem, suas políticas de cooperação transfronteiriça? b) em que bases se constituem as cooperações transfronteiriças e como estas estão ligadas as políticas de integração regionais?

### *Estrutura dos capítulos*

No primeiro capítulo realizaremos uma leitura acerca da diversidade e complexidade das relações que se estabelecem hoje em regiões de fronteiras, bem como se apresentam processos de desenvolvimento, a fim de explicar como é possível diminuir as disparidades socioeconômicas territoriais, apresentando experiências europeias e sul-americanas de cooperação e integração.

No segundo capítulo apresentaremos uma perspectiva teórica das relações internacionais que norteia o processo de integração regional. Analisaremos tal processo através da teoria “neofuncionalista”, a qual tem sua dinâmica na ênfase e no papel de atores não estatais – especialmente ao secretariado de organizações regionais, bem como movimentos sociais e associações de interesses que se formam em âmbito regional.

O terceiro capítulo buscará compreender o processo de cooperação transfronteiriça no âmbito europeu, analisando a instituição de associações políticas, reconhecidas por Euroregiões. Analisaremos em especificidade a Euroregião e Aquitaine-Euskadi, na fronteira entre Espanha e França.

Logo, o quarto capítulo analisará a constituição e atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), dentre suas iniciativas de cooperação e integração que repercutem nas regiões de fronteira binacional entre Argentina e Brasil. O capítulo tem por objetivo apresentar o consórcio e seu funcionamento, pautado na história e nas articulações entre os municípios que o compõe.

Na conclusão, finalmente, esclareceremos as relações entre a experiência europeia, e sul-americana, voltadas à cooperação transfronteiriça e como as mesmas atuam em nível de integração regional. Também buscaremos compreender se as escalas intermediárias entre o local e o global são consideradas ou perdem importância na articulação para a promoção de projetos de integração regional.

## **Capítulo 1 Fronteiras na perspectiva da integração regional**

Neste capítulo realizaremos uma leitura acerca da diversidade e complexidade das relações que se estabelecem hoje em regiões de fronteiras, apresentando experiências europeias e sul-americanas de cooperação e integração.

Dada a diversidade e complexidade das relações em regiões de fronteiras, faz-se importante compreender os processos históricos de buscas e garantias de soberania, desenvolvimento e independência nacional.

Europa e América do Sul, possuem histórias distintas no processo de formação de seus países, porém, em ambas as regiões as fronteiras resultam de um processo que tem por base a preocupação dos Estados com garantias, dotada de complexidades e peculiaridades que a tornam especial em relação ao restante dos países.

As Fronteiras estiveram, geograficamente, associadas a ideia de separação e divisão, dada a formação artificial, ou não, de populações e suas tradições. É nesse sentido, que experiências europeias e sul-americanas de cooperação e integração foram constituídas historicamente com o objetivo de superar desigualdades socioespaciais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico regional em busca de harmonização nas relações entre países e regiões. (Newman, 2006)

Nesse sentido, torna-se imprescindível pensar fronteiras, como espaços interestatais em que se condensam as relações interpessoais, entre as distintas populações locais. A recente experiência da Europa na integração – pacífica e voluntária – de Estados nacionais previamente soberanos numa única organização transnacional, é de longe a tentativa mais significativa e de maior alcance no que se refere aos projetos transfronteiriços. (Schmitter, 2010)

Dadas as diferenças culturais, experiências históricas, estruturas sociais, e os regimes políticos, não se pode pensar em uma única teoria para explicar as estratégias de integração tanto na Europa quanto na América do Sul, assim perpetradas por processos tão complexos de

mudança na relação entre Estados-nacionais previamente soberanos e economias nacionais cada vez mais interdependentes. (Malamud; Schmitter, 2010)

### **1.1 Fronteiras europeias**

Na Europa, áreas de fronteiras comumente são dotadas de altas densidades demográficas, logo, o processo de relações transfronteiriças, aquelas que ultrapassam as fronteiras geográficas são frequentes e espontâneas. Com o fim da segunda guerra mundial, e os posteriores mecanismos e projetos apresentados no bojo da integração regional, novos limites fronteiriços foram estabelecidos, bem como também, aqueles que existiam foram redefinidos (Colleti, 2009). Assim, buscou estabelecer-se tarefa à transformação de problemas e oportunidades socioespaciais em projetos concretos, intercambiando *know-how*<sup>6</sup> e informação com vista à formulação de respostas ao interesse comum. Sendo assim, inicialmente, a partir da criação de um corpo administrativo com competência transfronteiriça, surge o modelo de Euroregião<sup>7</sup>. (Figueiredo, 2008)

Desde a constituição da primeira Euroregião ao longo da fronteira entre a Alemanha e a Holanda (Euregio) em 1958 até aos dias atuais, diversas iniciativas tomaram forma como processos de cooperação transfronteiriça, envolvendo regiões de fronteira ou não. (Newman, 2006)

A integração europeia e, em particular, a criação do mercado comum, que envolve o movimento de livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais forçou a deixar para trás a visão tradicional das fronteiras como barreiras em favor de uma visão crescente de fronteiras como pontes entre diferentes culturas, sociedades e economias, convergindo em relações transfronteiriças. Neste processo, o papel essencial foi determinado pelos governos locais. Desde os anos 1950, esses governos têm sido os principais promotores de submodelos gerados a partir de integração transfronteiriça. (Colleti, 2009)

---

<sup>6</sup> *Know-how* refere-se ao conjunto de conhecimentos práticos adquiridos, que traz para si vantagens competitivas. (Perkmann, 2002)

<sup>7</sup> Perkmann, M. (2003) “**Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation**”, in European Urban and Regional Studies.

Sendo assim, desde o início do processo da integração europeia, este modelo de cooperação entre territórios fronteiriços ganhou destaque, sobretudo entre as autoridades locais. Inicialmente era o Conselho da Europa, uma organização internacional fundada em Londres em 1949 e, a partir da segunda metade da década de 1980 a Comunidade Europeia, responsável pela formulação do programa Interreg<sup>8</sup>, orientado às atividades subnacionais de cooperação transfronteiriça por toda a Europa.

É nesse sentido, que o Conselho da Europa conceitualiza a cooperação transfronteiriça como;

(...) Projeto comum a fim de reforçar e desenvolver as relações entre grupos vizinhos ou autoridades territoriais a cargo de duas ou mais partes que são partes contratantes, bem como a assinatura de acordos e pactos úteis para essa finalidade”. (Perckman, P. 32, 2003).

De modo mais geral, a cooperação transfronteiriça pode então ser definida como uma colaboração entre as autoridades subnacionais além dos limites fronteiriços.

## **1.2 Fronteiras Sul-americanas**

Na América do Sul, as fronteiras são resultantes de um processo histórico que também tem por base a formação dos próprios Estados-nacionais, porém, definidas na produção e formação administrativa via o interesse de potências europeias.

A formação das nações sul-americanas, simbolizam processos de fragmentação e constante (re)ordenamento territorial. Vale lembrar, que estas nações, foram conquistadas e colonizadas dentro do processo da expansão do capital comercial. A Europa estendia seus braços para alcançar o mundo inteiro. (Galeano, 2014.)

---

<sup>8</sup> Interreg é uma iniciativa comunitária financiada pelos Fundos Estruturais, além de ser o primeiro instrumento de auxílio financeiro da União Europeia para as cooperações transfronteiriças. Funciona desde 1990 e é uma abreviação de “Interregional”. (Perckmann, M. 2003, P. 65)

Em um sistema de partilha, Espanha e Portugal dividiram o mundo então conhecido e recém-conquistado, não levando em consideração a própria existência dos povos originários, utilizaram-se deles.

Logo o estabelecimento de fronteiras, entendidas como limites entre os recém-formados Estados-nacionais, deu lugar a conflitos que provocaram confrontos, e até hoje provocam rugas entre os países. Dada a baixa densidade demográfica dessas regiões, provocada em grande parte pelos recentes processos de colonização litorâneos, associada às grandes distâncias e às dificuldades de comunicação com os principais centros decisórios, as fronteiras sul-americanas passaram por um relativo isolamento que as colocaram à margem das políticas centrais de desenvolvimento.

Entretanto, discussões, a respeito do desenvolvimento destas jovens nações latino-americanas se consolidaram a partir dos anos 1950, por meio de teses e de práticas políticas, quer no âmbito de aparato dos Estados, quer na academia, em linhas conceituais de pesquisa e de construção de modelos de análise conceitual.<sup>9</sup>

As experiências sul-americanas, em especial a brasileira, antes indicadas como estratégias de desenvolvimento, eram predominantemente tratadas como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, de divisão entre o campo e a cidade, centro e periferia e de superação de problemas específicos, como a segurança nacional e a soberania do território nacional, e mazelas específicas, como no caso da seca que castigara o nordeste brasileiro.

Sendo assim, torna-se fundamental compreendermos as relações dinâmicas entre os circuitos das econômicas urbanas, indissociavelmente à formação histórica e socioespacial como guia de método necessário para se analisar as fronteiras da América do Sul.<sup>10</sup> Nesse sentido, em primeiro lugar, é necessário superarmos a noção de região como área estritamente

---

<sup>9</sup> No Brasil, Celso Furtado lidera a experiência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, que tinha como objetivo, promover e coordenar o desenvolvimento da região. Sua instituição envolveu, antes de mais nada, a definição do espaço que seria compreendido como Nordeste e passaria a ser objeto de ação governamental. (Brandão, C. 2007, p.54)

<sup>10</sup> [...] acerca do método da economia política, até as categorias mais abstratas são produtos de condições históricas, e não possuem plena validade senão para essas condições e dentro dos limites destas. (Brandão, C. 2007, p.68)

geográfica em unidade distinta, para estrutura espacial enquanto América do Sul. Essa, possui várias articulações inter e intraregional nos processos de desenvolvimento. (Brandão, 2004)

Baseado na meta de crescimento da produção e da infraestrutura, com participação ativa do estado, o entendimento do desenvolvimento na América do Sul deu-se enquanto um *continuum evolutivo*.<sup>11</sup> Em uma relação macroeconômica, essa visão passa a ser apresentada por autores cepalinos, que trabalharam, desde seu início, na questão do subdesenvolvimento vinculada à temática da integração, vendo este processo como forma de superar o subdesenvolvimento. Esta tendência acentua-se na década de 1960 quando Raúl Prebisch, junto de Felipe Herrera (primeiro presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento), destacaram que esta perspectiva teve resultados concretos com a assinatura do Tratado de Montevideu e a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a criação do Mercado Comum Centro-americano) e, posteriormente, o Pacto Andino, dentre outros.

No Brasil, foi Celso Furtado quem levou adiante a significativa experiência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para realizar a integração interna do Nordeste à economia nacional e assim vencer a fronteira do subdesenvolvimento daquela região.<sup>12</sup>

Estas contradições e conflitos determinados segundo as incapacidades do capitalismo em se desenvolver e reproduzir nos países da região experiências de desenvolvimento, segundo economistas, sociólogos, filósofos e cientistas políticos, consolidaram a desintegração continental, estruturando uma situação de isolamento entre si das sociedades latino-americanas. Esta situação teve como consequência o enfraquecimento de seu desenvolvimento interno, gerando uma situação desfavorável em sua inserção na ordem mundial, e também levou os

---

<sup>11</sup> [...] entendimento do desenvolvimento enquanto um continuum evolutivo. Os países avançados se encontrariam nos extremos superiores desse continuum, que se caracterizava pelo pleno desenvolvimento do aparelho produtivo, de forma que o processo de desenvolvimento econômico que neles ocorreu seria um fenômeno de ordem geral, pelo qual todas os países que se esforçassem para reunir as condições adequadas para tal deveriam passar. Enquanto isso, as nações atrasadas se encontrariam em um estágio inferior de desenvolvimento, com baixa expressão em termos do desdobramento de seu aparelho produtivo, em decorrência de sua incipiente industrialização. (Duarte; Gracioli, 2007, p.23)

<sup>12</sup> Silva, L. M. (2006). **Nordeste: Desenvolvimento e Responsabilidade Social Empresarial**. 1a.ed. Rio de Janeiro.

Estados a creditarem à faixa de fronteira um relativo isolamento que a colocou à margem das políticas centrais de desenvolvimento.

Alguns autores, como Ruy Mauro Marini, acreditavam que a integração havia sido planejada para solucionar dificuldades encontradas pelas burguesias industriais dos países de maior desenvolvimento relativo e para viabilizar as inversões estrangeiras na indústria (Marini, 1993), e não para promover pontes entre as distintas culturas, sociedades e economias dos países da América do Sul.

Estes autores então, produziram formulações teóricas que vincularam as concepções de desenvolvimento e integração e, em seguida, suas análises evidenciam a relação simbiótica entre os processos de desintegração e subdesenvolvimento interno dos países da América do Sul, com o desenvolvimento e integração das sociedades ao nível mundial.

Logo, as questões de fronteiras foram tratadas tradicionalmente pelas ciências econômicas e sociais como uma questão interna aos países, e a questão da integração regional no nosso continente teve como referência o modelo europeu que já havia se desenvolvido, de modo muito distinto e, assim, foi centrada na criação de mecanismos estimuladores da industrialização como veículo da modernização e do crescimento econômico. Esta perspectiva sofreu uma inovação a partir da concepção das relações centro/periferia que percebia na união de forças uma alavanca para alcançar tanto a identidade sociocultural regional como os esforços necessários para vincular a América do Sul ao desenvolvimento científico e tecnológico em marcha mundial.

Ainda que enfatizasse, no seu início, sobretudo os aspectos econômicos do subdesenvolvimento x desenvolvimento, já na década de 1950, quando seus pensadores passaram a ocupar-se das condições sociais do desenvolvimento econômico, incorporou elementos provenientes da sociologia, da geografia da antropologia e de outras ciências sociais em suas análises e projeções.

As ideias formuladas buscaram identificar tanto os problemas resultantes da tardia industrialização desses países, impulsionada no pós-segunda guerra, como suas raízes



provenientes de períodos históricos anteriores, como a revolução industrial, no século XVIII, e seus desdobramentos sobre a evolução do capitalismo mundial. (Santos, 2008)

Para o diagnóstico dos dilemas nos processos de desenvolvimento e por conseguinte de integração da América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>13</sup> partiu de uma crítica à teoria clássica das vantagens comparativas utilizando as categorias de centro e periferia para mostrar que as relações econômicas sob o capitalismo tendem a reproduzir as condições de subdesenvolvimento e a aumentar a distância entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (CEPAL, 1969).

O funcionamento dinâmico da divisão internacional do trabalho reproduz de forma permanente esta dicotomia ao ponto de a periferia tender a transferir parte do fruto de seu progresso técnico aos centros, enquanto estes retêm o seu próprio.

Pode-se identificar que a evolução das ideias básicas da teoria cepalina do subdesenvolvimento caminhou de acordo com a realidade econômica dos países sul-americanos. Ou seja, à medida que esses países se industrializavam e apresentavam novos problemas internos relacionados ao seu padrão de desenvolvimento, a teoria se adequava de modo a diagnosticar e resolver os desequilíbrios apresentados por essas economias.

### ***1.3 Fronteiras e desenvolvimento***

Para o estudo da dimensão espacial do desenvolvimento, segundo Brandão (2007) é necessário trabalharmos com escalas específicas, especialmente em países, como é o caso de Argentina e Brasil, ou Espanha e França, focos da análise deste trabalho. Pois, uma região (ou rede de cidades) com diversos tamanhos e tipos, submetidas a diferentes lógicas que variam por classe de tamanho, no tempo e no espaço, conduz a que decisões de inversão, individuais e agregadas, se tornem múltiplas, tendo dispersão espacial e diferenciação produtiva possibilitando estratégias de valorização múltiplas.

---

<sup>13</sup> é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. (CEPAL, 2016)

A interiorização e o avanço territorial da urbanização sobre os espaços internos abrem horizontes, que podem ou não ser ocupados, de geração de capacidade produtiva, por reposição ou por ampliação, e criam oportunidades diversas para múltiplas frações de classe. (Brandão, 2007 P.194).

Nesse contexto, e como reflexo dele, as políticas públicas, especialmente aquelas destinadas à promoção do desenvolvimento, outrora caracterizadas pelo centralismo financeiro e decisório no plano do Estado, passaram a ser mais descentralizadas, ou seja, deixaram de ser formuladas de cima para baixo, com base no planejamento nacional, e passaram a se originar nos planos regional e local. Isto implica em dizer que o enfoque sobre a dimensão territorial ou escala espacial para a concepção e implementação de políticas e programas de desenvolvimento passa, principalmente, para o plano local. (Brandão, 2007)

Estruturar adequadamente a problemática do complexo processo de desenvolvimento não é tarefa fácil. Para Brandão,

O desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. (Brandão, 2009, P. 154)

Nesse sentido, o desenvolvimento para o autor, exige envolvimento e legitimação de ações, envolve tensão, construção e trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. É preciso investigar os novos instrumentos e as sempre renovadas formas de manifestação, é bom lembrar que capitalismo e território devem ser vistos simultaneamente no singular e no plural. (Brandão, 2009)

É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc.), robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território. (Brandão, 2009, P. 154)

Enquanto na América do Sul as questões de integração foram tratadas tradicionalmente por uma visão economicista, na Europa buscou-se comprometer, compartilhar e construir uma lógica mais cooperativa entre escalas, níveis e esferas – lançando mão de variados instrumentos institucionais, jurídicos, urbanísticos etc., e politizando as relações. (Brandão, 2010)

O empreendimento da comunidade europeia assumiu a construção conflituosa e complexa da escala continental, enquanto revalorizou escalas locais e regionais. Assim, a União Europeia vem experimentando um conjunto de políticas que procuram realizar de forma democrática a transferência de atribuições, ora para os âmbitos supranacionais, ora para os âmbitos subnacionais, dentro de uma perspectiva de que a construção de espaços públicos para a construção cotidiana de pactações federativas é o principal desafio da política comunitária em seu corte regional. (Brandão, 2010, P. 108)

Sendo assim, em nível Sul-americano percebe-se que os desafios são enormes, porém não impossíveis, devendo-nos, então, estabelecer estímulos à identidade, diversidade, diferenciação, variedade, constituindo uma maior politização e participação cidadã que visem promover projetos de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos, e que sejam reelaborados continuamente.

Hoje, passados os (re)ordenamentos territoriais, projetos e processos de integração regionais, o âmbito dos limites fronteiriços tornaram-se temas chaves para os processos de desenvolvimento. Nesse sentido, cabe analisarmos se os processos de desenvolvimento entre fronteiras, comumente alçados à cooperação transfronteiriça, são dinâmicos e se os mesmos ascendem à integração regional.

#### ***1.4 Fronteiras e integração***

No âmbito fronteiriço, os fluxos comerciais, financeiros, pessoais e informacionais, principalmente entre cidades de fronteiras, apresentam elementos comuns, porém com comportamentos diferenciados dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido. O desenvolvimento em regiões de fronteira torna-se assunto cada vez mais em voga, dado os processos e mecanismos de integração, seja na Europa ou na América do Sul. Nesse sentido, a União Europeia e o MERCOSUL, veem formatando modelos de governança que atendam às particularidades de cada região.

Em geral, a carência de políticas específicas e da própria institucionalidade do MERCOSUL na solução de problemas advindos de relações fronteiriças, tem comprometido a efetividade do processo de integração do bloco, em consequência, dificultando o desenvolvimento e a integração entre os países. Nesse contexto, é preciso compreender que o processo de integração regional do MERCOSUL se orienta por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais

de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico. (Corazza 2006).

De fato, ambos os movimentos favorecem a ausência de iniciativas políticas de maior complexidade, resultando na ausência de políticas públicas efetivas que levem em conta as demandas das populações locais permeadas por cidadãos de países vizinhos, com reflexos diretos nas áreas de segurança, saúde, educação e infraestrutura.

A mudança desta situação requer a adoção de uma nova postura do bloco em relação às regiões de fronteiras, de modo a conhecer profundamente seus problemas, anseios, potencialidades e suas fragilidades, em vista a orientar políticas e governos locais na harmonização de perspectivas.

A mudança de políticas para a integração de fronteiras não requer esforços conjuntos apenas do bloco, mas também, e principalmente dos países que o pertencem, uma vez que a complexidade do tema envolve questões de soberania, defesa, ordenamentos jurídicos, além de questões econômicas e sociais.

Sendo assim, também permite criar, e mais, gerenciar projetos comuns. Pois é assim, que, a experiência europeia tem caminhado, em um modelo de desenvolvimento em distintos níveis de competências, e tem buscado integrar relações entre Estados e entre atores públicos e privados locais; dando importância a dimensão local em contexto global.

Segundo Colleti (2009), no âmbito europeu, práticas de cooperação fronteiriça desempenham um importante valor simbólico e imaginário, contribuindo para a construção de uma coesão imaginária e integração funcional para a coexistência pacífica e a melhoria econômica e social dos países envolvidos, logo convertendo-se em escala regional. Nesse sentido, é possível perceber que ao promover políticas, projetos e ações em regiões de fronteira, impactos podem se estender além da região, para todo o território nacional, bem como do bloco regional. Assim, a coordenação e gerenciamento, é a melhor forma de maximizar os resultados das ações em favor de regiões fronteiriças.

Na América do Sul, ao longo do tempo, a região que compreende a província de Misiones, o nordeste de Corrientes, o leste paraguaio, o oeste dos estados da região Sul do Brasil e o norte do Uruguai, tem testemunhado experiências socioculturais e econômicas compartilhadas, que geraram uma matriz regional inconfundível, resultando em uma integração de fato. Uma densa rede de relações interpessoais, comerciais, familiares e oficiais manteve em vigor a cultura das fronteiras, aquela que permite a seus habitantes adaptarem-se a condições singulares e a articularem-se com mais de um Estado simultaneamente. (Carneiro; Lemos apud Grinsom, 2002)

A região descrita por Grinsom, é compreendida pela zona de fronteiras dos países co-fundadores do MERCOSUL, que possui um papel de grande importância no processo de integração regional.

Esses países, contam com uma série de mecanismos e de acordos de cooperação fronteiriça e bilateral, anteriores ao próprio processo de integração do MERCOSUL. O mais antigo destes mecanismos foi criado em 1963 com a criação da Comissão da Lagoa Mirim, entre Brasil e Uruguai, que visava estudar e por fim, propor assuntos técnicos, científicos e sociais relacionados com o desenvolvimento da área da Bacia da Lagoa Mirim, apresentando aos governos planos e projetos de obras e serviços comuns. O crescimento da interação de ambos os países fez com que, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, promovesse, em coordenação com chancelarias do Uruguai, a criação de um Comitê de Fronteira<sup>14</sup>. Essa política, em seguida, acabou sendo adotada, em geral, para servir de foro para que as autoridades e comunidades locais pudessem discutir os problemas comuns e buscar soluções. (Carneiro; Lemos apud Grinsom, 2002)

Embora, Brasil e Uruguai tenham sido vanguardas em proceder ações coordenadas com fins de políticas especiais para fronteiras na América do Sul, o MERCOSUL também vem contribuindo com um cenário mais cooperativo entre os países participantes do bloco. Grupos

---

<sup>14</sup> (...) atualmente existem seis comitês constituídos com o Uruguai, três com a Argentina, três com o Paraguai, três com a Bolívia e uma Comissão de Vizinhança com a Colômbia, em Letícia-Tabatinga. Com a Venezuela e com a Guiana existem Comitês de Fronteira que englobam o conjunto da fronteira e não um determinado ponto. Cada Comitê tem seu regulamento próprio e seu desempenho reflete, em geral, as limitações e a problemática local. (Carneiro; Lemos, 2003, P.32)

de trabalho sobre a temática hoje fazem parte do Foro Consultivo de Estados e Municípios do MERCOSUL (FCCR)<sup>15</sup> e da Rede Mercocidades<sup>16</sup>, ambas incentivam a formação de consórcios públicos e legislações específicas para as fronteiras. Em vistas de promover políticas multilaterais que não se restringem apenas ao Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM)<sup>17</sup> e ao Grupo Ad Hoc de Integração Fronteiriça (GAHIF)<sup>18</sup> do MERCOSUL.

No entanto, no MERCOSUL não existem políticas regionais de origem supranacional como ocorre na União Europeia. A Euroregião “basca” é um dos exemplos, firmada em 2011 a cooperação entre a comunidade autônoma do País Basco (Espanha) e a região de Aquitânia (França), está baseada na cooperação normativa e comunitária, objetivando reforçar a coesão econômica, social e territorial. O acordo firmado, também contempla a melhora da cooperação em infraestruturas (interligação da rede de trens de alta velocidade), segurança alimentar, agricultura, educação, formação profissional e financiamentos empresariais. (Estatuto de agrupação europeia de cooperação territorial "Euroregião Aquitania-Euskadi", 2011)

Embora os acordos fronteiriços do MERCOSUL sejam, em sua maior parte, bilaterais, diferentemente dos multilaterais como ocorrem no âmbito europeu, na medida em que o bloco for se aprofundando em políticas para regiões fronteiriças, com o surgimento de acordos multilaterais para a livre circulação e residência, o processo de integração será potencializado. Sendo assim, percebe-se que as regiões de fronteiras também podem constituir espaços de interação humana de importância crescente, com organizações administrativas que representem entidades ativas de participação política que não podem estar alijadas à globalização das relações internacionais.

---

<sup>15</sup> criado, em dezembro de 2004, durante a reunião do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, na cidade brasileira de Belo Horizonte. O Foro Consultivo que substitui a antiga Reunião Especializada de Municípios e Prefeituras (REMI) está formado por um Comitê de Municípios e um Comitê de Estados Federados, Províncias e Departamentos, tem por finalidade "estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades a nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do Mercosul. (MERCOSUL, 2016)

<sup>16</sup> criada em 1995, é uma rede de cooperação horizontal integrada atualmente por 303 cidades de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru, que promove a inserção das mesmas no processo de integração regional do Mercosul, e cuja importância vem crescendo, tanto em quantidade de membros como em intercâmbio de experiências. (MERCOSUL, 2016)

<sup>17</sup> criado em 2004 destinado a financiar programas que promovam a convergência estrutural, desenvolvendo a competitividade, promovendo a coesão social, em particular nas economias menores e regiões menos desenvolvidas, apoiando o funcionamento de estruturas institucionais e fortalecendo o processo de integração. (MERCOSUL, 2016)

<sup>18</sup> se refere a tratativas bilaterais internas ao bloco para cooperação fronteiriça. (MERCOSUL, 2016)

A cooperação em regiões de fronteiras, oferece às regiões e aos municípios colimitados a alternativa de aproximar cada setor territorial de povos segmentados geopoliticamente, possibilitando a estes povos, em parte, atenuar os efeitos da divisão artificial que sofreram e também a intensificação de laços em diversos planos entre os diferentes setores territoriais, assim como potencializa as redes de diversas índoles (Majón, 2005).

A integração regional mostra-se como um instrumento político-chave para o desenvolvimento socioeconômico de uma região, além de necessário em um processo de inserção internacional em um mundo cada vez mais globalizado. A possibilidade em articular a integração regional com políticas de desenvolvimento local revela-se capaz de promover processos convergentes de desenvolvimento, que muito possibilitam transformarem-se em variáveis funcionais, produzindo efeitos que transbordem as novas iniciativas de modo a contribuir para a integração regional.

Nesse sentido, é possível perceber a atual necessidade em fortalecer o debate sobre no que se referem ao processo de (re)ordenamento territorial na América do Sul. A contribuição teórica acerca dos processos de cooperação e integração regional formulada sobretudo nos últimos cinquenta anos, ganha determinada relevância, ao se analisar o desenvolvimento do capitalismo, a integração da economia internacional, o desenvolvimento de tecnologias de informação, e a reformulação do papel dos Estados nacionais. (Dourado e Júnior 2012)

Nesse contexto, o importante é que europeus e sul-americanos saibam, compreendam e aceitem que muitos de seus interesses, incluindo o desenvolvimento, só podem ser satisfeitos por processos que transcendem as fronteiras nacionais.

## **Capítulo 2 A lógica da integração regional na perspectiva da Teoria Neofuncionalista**

Apresentaremos neste capítulo, uma das perspectivas teóricas da disciplina das Relações Internacionais que norteia o processo de integração regional.

A partir da análise neofuncional, buscaremos compreender como os processos de cooperação e integração se desenvolvem, a partir da dinâmica e ênfase ao papel de atores não estatais – especialmente ao “secretariado” de organizações regionais, bem como movimentos sociais e associações de interesses que se formam em âmbito regional.

### ***2.1 Enquadramento teórico***

Os estudos sobre as questões envolvidas pelo debate do desenvolvimento local x global, e do papel dos processos que buscam superar esta contradição, através de fenômenos de convergência de políticas, ações ou até mesmo inspirações, abriram várias linhas de discussão teórica e metodológica para o entendimento dessas realidades. As discussões sobre integração econômica não são fenômenos recentes. Desde o final da segunda guerra mundial, a temática da integração esteve fortemente presente nas discussões sobre a harmonização de relações políticas, industrialização e desenvolvimento.

Nesse sentido, os anos 1950 permaneceram como momento de importante contestação e desenvolvimento teórico acerca de tal debate, sobretudo nos fenômenos de convergência, aqui tratados sobre a égide da integração regional. Orientados por novas demandas da economia política internacional em um contexto de pós-guerra, nos levaram a crer que, assim como contextualiza Shimmiter (2010) não ser possível afirmar que exista uma teoria dominante sobre tais fenômenos.

Estes, por vezes são tão complexos nas mudanças das relações entre Estados nacionais previamente soberanos e nas economias nacionais cada vez mais interdependentes, que enquanto objeto de análise da disciplina de Relações Internacionais, constituem elemento-chave na compreensão dos movimentos integracionistas observados nos últimos cinquenta anos.



Uma vez consideradas as novas demandas da economia política internacional, estes arranjos foram estabelecidos visando melhorar a eficiência de determinadas regiões do planeta, através de convergência de interesses, seja por meio de acordos políticos, seja por meio da criação de organizações supranacionais, como no caso europeu.

No arcabouço teórico, encontram-se distintas teorias que se assemelham e distanciam-se na compreensão de tais fenômenos, e que podem ser utilizadas de maneira direta na compreensão e na análise dos distintos processos de integração. O importante a ressaltar, são que mesmo com as diferenças substanciais entre as normas culturais, as experiências históricas, as estruturas sociais, a localização geoestratégica e os regimes políticos de casos europeus e sul-americanos, é possível dentro do campo das Relações Internacionais analisar processos, incipientemente ligados a propostas de cooperação, ao se analisar o desenvolvimento do capitalismo, a integração da economia internacional, o desenvolvimento de tecnologias de informação, e a reformulação do papel dos Estados nacionais.

Autores como Ernst B. Haas, sinalizam através de seus estudos no contexto referente às experiências de cooperação, e posterior integração, a importância em destacar que distintas iniciativas fazem, no caso, um espaço social em construção, em que a natureza dos Estados encontra-se em constante alteração, o que também tem consequências para o Estado-nação, dada a complexidade e diversidade, dos processos simultâneos de desenvolvimento e integração (Haas, 1961).

Esses fatos demonstram que entre os distintos processos de convergência de interesses, na busca de estratégias comuns, possuem um importante significado político para diversas regiões. Assim, merecem atenção especial da Ciência Política, principalmente depois da difusão em práticas da criação de estruturas, responsáveis por orientar, coordenar e gerir ações transnacionais.

## ***2.2 A cooperação entre os Estados através do viés funcional***

Estas discussões se consolidaram, a partir de autores que se debruçaram sobre este tema, a exemplo de David Mitrany, o qual se dedicou a entender como se desencadeavam fenômenos de cooperação entre os Estados, partindo de uma observação acerca do caso europeu. Sua

principal preocupação sempre foi a de compreender como os Estados, tenderiam a cooperar em torno de pontos convergentes, questão, a fim de generalizar custos e reduzir os riscos.

Logo, Mitrany busca analisar instrumentais de convergência entre Estados, percebendo que a partir de questões técnicas comuns, os Estados tendem a cooperar e aproximarem-se em um meio viável e prático, pautado de resolução de problemas específicos<sup>19</sup>.

O foco de análise de Mitrany deve-se ao fato de situação de confrontos globais, a exemplo da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). O funcionalismo de Mitrany criticava o desempenho dos Estados na resolução de alguns problemas, porém, destacava sua importância na composição e organização do sistema internacional.<sup>20</sup>

#### Segundo Silva (2014)

(...) para a Teoria Funcionalista (de Mitrany) o fenômeno da integração regional é resultado de necessidades estatais que, dificilmente são alcançadas de forma individual mais sim, a partir de organizações regionais, revestidas de carácter jurídico e mais habilitadas que os Estados: (1) Necessidade que os Estados têm de resolução dos problemas comuns, somente possível a partir de processos de cooperação; (2) Necessidade que os Estados têm de alcançar o desenvolvimento em diversos sectores; e, (3) Necessidade que os Estados têm de alcançar e consolidar a paz. (Silva, 2014, P. 20)

Os aspectos capazes de aproximar dois Estados, são a princípio, relativos à questões técnicas, de modo que os vínculos iniciais estabelecem-se em áreas nas quais o consenso está presente, ou seja, um intuito compartilhado de solução de determinada questão. Nesse sentido, o Estado é um ator racional que sempre buscará atender os seus interesses nacionais e coopera em questões tópicas, as quais não lhe é benéfico atuar sozinho.

Assim sendo, a cooperação entre os Estados ganharia um viés funcional, a partir de questões técnicas, que atuariam como meios condutores da ramificação para outras áreas de interesse dos Estados, sendo capaz de comungar objetivos, que teriam como expressão máxima, primeiramente, unificação econômica e posteriormente, unificação política.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Mitrany, D. (1966) **A Working Peace System**. Quadrangular Books, p. 99. Chicago.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 117, 118

<sup>21</sup> Ibidem, p. 95

### 2.3 A ressignificação do viés funcional

Esta proposição teórica, acaba ressignificada, partindo da política como fio condutor, nesse mesmo processo, autores como Haas, partem de uma crítica ao que se refere à separação entre questões técnicas e socioeconômicas das questões políticas.

(...) a partir de diversos enquadramentos nacionais, e de seus atores políticos, é possível transferir lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sobre os estados nacionais consolidados. (Silva, 2014, P. 14)

Logo, percebe-se, que através de questões funcionais, a orientação para o estabelecimento de instituições fortes, e dotadas de certo caráter supranacional acabam incumbindo processos de integração entre Estados. Assim, também se atenta na ênfase aos aspectos conflituosos das relações internacionais aos interesses comuns, defendendo a pluralidade dos grupos em conflito, onde cada qual busca seus próprios interesses. Haas, também passa a analisar a reorientação de atividades pelos quais os Estados acabam transitando, transferindo expectativas e lealdades até um novo centro, derivando em uma maior integração, apresentando assim um efeito de transbordamento político, caracterizado como “*Spill-over*”<sup>22</sup>. (Haas, 2005)

Para essa nova abordagem à ideia de integração, agrega-se a política, sem a qual pouco ou nada se realizará, mesmo em casos de transações comerciais, que muito depende da política, para que de fato se estabeleça. Para Haas, a política torna-se como elemento basilar à criação e ao aprofundamento da integração de um determinado setor, que através das pressões geradas pelo próprio processo faz com que este se estenda para outros setores, ou seja, resulte no transbordamento desta prática.

“Integração significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma entidade maior”. Isso ocorreria quando todos os tipos de atores “parassem de se identificar e os seus benefícios futuros inteiramente com seus próprios governos nacionais e suas políticas”. Essa nova identificação, no entanto, não é entendida como uma tentativa de estabelecer um novo modo de vida, mas de garantir a continuidade de um velho. (Mariano, M apud Haas, 1963, P. 32)

---

<sup>22</sup> O termo *spill-over* não possui uma tradução teórica específica; por isso será sempre usado em inglês; seu significado está ligado a ideia de *derramamento*, *transbordamento* de algo que começa num determinado ponto e transborda.

Haas também contextualiza acerca das dificuldades que possuem os Estados em relação à identificação de seus interesses comuns e diante disso, recorrem às instâncias supranacionais com o objetivo de negociar acordos que possam possibilitar os processos de regionalização, o que resultou na adesão de diversos grupos de interesses, entre eles, burocratas governamentais, partidos, entre outros, que passaram a pressionar as elites nacionais a transferirem parcelas de soberania para a esfera transnacional.

Outro elemento importante para a compreensão de tal abordagem são as lealdades, estas devem ser transferidas pelos atores domésticos – de elites ou grupos, de forma gradual, em favor de uma organização internacional com o objetivo de se obter a supranacionalidade através do aprofundamento da integração e dos efeitos do *spill-over*. Sendo assim, tal abordagem, visa a diminuir as soberanias políticas existentes para recompensar uma nova, em um nível superior da sociedade (Barrea, 2007). Segundo Rosamond (2002), este fato está relacionado em grande medida à identidade política. A partir desta constatação surge a ideia que relaciona o governo a um exercício tecnocrático e não ideológico como também surgem reflexões em relação ao pluralismo, que não implica em consensualidade garantida em todas as etapas do processo, resultando muitas vezes em um fator de desestabilização.

Segundo Schmitter (2009), qualquer que seja a tarefa, e quaisquer que sejam os poderes da organização funcional, a integração ganhará na medida em que os atores nacionais e regionais envolvidos:

- i) desenvolverem relações de confiança mútua;
- ii) desfrutarem de melhor status em seus respectivos governos e na comunidade internacional mais ampla;
- iii) derem lições de resolução de problemas concretos a partir da cooperação;
- iv) gerarem prêmios materiais significativos para os governos participantes e seus cidadãos;
- v) participarem na condição de igualdade formal no esforço, o que efetivamente significa que os Estados menores e mais fracos devem estar sobre-representados na administração e tomada de decisões regionais;
- vi) distribuírem os benefícios iniciais da cooperação e da interdependência de forma que não aquinhoem desproporcionalmente os Estados maiores ou mais fortes; em outras palavras, os poderes hegemônicos devem estar dispostos a subsidiar os outros, mas não a fazê-lo abertamente.

Nesse sentido, o processo de constituição da União Europeia representa um caminho de extrema importância e reforço à integração. Assim, torna-se modelo para outras iniciativas políticas de integração regional. A reflexão sobre o neofuncionalismo, mostra e por vez explica que esse fenômeno é uma estratégia eficaz para se examinar as possibilidades de transferência de poderes, e da mudança na relação entre Estados nacionais previamente soberanos e economias nacionais cada vez mais interdependentes.

## ***2.4 O cenário europeu em perspectiva da União Europeia***

A União Europeia é um bloco econômico, político e social que hoje reúne vinte e oito países que fazem parte de um projeto de integração política e econômica. Os Tratados definidores desta união supranacional são: o Tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)<sup>23</sup>, o Tratado da Comunidade Econômica Europeia (CEE)<sup>24</sup>, o Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica (EURATOM)<sup>25</sup> e o Tratado da União Europeia (UE)<sup>26</sup>, este último estabelecendo os fundamentos da integração política em que se destaca os acordos de segurança e política exterior, a criação da Constituição política para a União Europeia e a integração monetária, através do euro.

Além de promover a unidade política e econômica da Europa, encontram-se entre os objetivos desta integração, a melhoria das condições de vida e de trabalho dos cidadãos europeus; melhores condições de livre comércio entre os países-membros; a redução das

---

<sup>23</sup> assinado em Paris em 1951, congregava a França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux numa comunidade com o objectivo de introduzir a livre circulação do carvão e do aço, bem como o livre acesso às fontes de produção. Além disso, uma Alta Autoridade comum assegurava a vigilância do mercado, o respeito pelas regras da concorrência e a transparência dos preços. (UE, 2016)

<sup>24</sup> assinado em 1957 em Roma, congrega a França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux numa Comunidade que tem por objectivo a integração através das trocas comerciais, tendo em vista a expansão económica. Após o Tratado de Maastricht, a CEE passa a constituir a Comunidade Europeia, exprimindo a vontade dos Estados-Membros de alargar as competências comunitárias a domínios não económicos. (UE, 2016)

<sup>25</sup> assinado em 1958, destinado a coordenar os programas de investigação dos Estados com vista à utilização pacífica da energia nuclear, o Tratado Euratom contribui hoje em dia para a partilha do conhecimento, das infraestruturas e do financiamento da energia nuclear, garantindo a segurança do aprovisionamento de energia atômica no quadro de um controlo centralizado. (UE, 2016)

<sup>26</sup> assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993 e resultou de factores externos e internos. No plano externo, o colapso do comunismo na Europa de Leste e a perspectiva da reunificação alemã conduziram a um compromisso no sentido de reforçar a posição internacional da Comunidade. No plano interno, os Estados-Membros desejavam aprofundar, através de outras reformas, os progressos alcançados com o Acto Único Europeu. (UE, 2016)

desigualdades sociais e econômicas entre as regiões; o fomento do desenvolvimento econômico dos países em fase de crescimento e ainda, proporcionar um ambiente de paz, harmonia e equilíbrio na Europa.

Entendendo que a abordagem proposta por Haas parte do objetivo de explicar estes processos. A partir das dinâmicas que se caracterizaram como um estudo de caso, suas definições refletem preocupações em conceber o modelo de integração europeu para outras áreas globais onde o autor vê como ponto positivo o efeito de transbordamento da integração europeia gerando *spill-overs* transregionais, onde os blocos regionais teriam relevante importância em termos cooperativos como também influenciariam na preservação da paz mundial. No entanto, segundo o autor, a integração em outras partes do globo se daria de forma gradativa e mais limitada devido às especificidades existentes em cada região. (Haas, 2005)

Ainda entendendo o contexto histórico de pós-guerra onde as premissas realistas<sup>27</sup> voltadas aos problemas de segurança e conflito diante de Estados considerados como únicos e principais atores das Relações Internacionais, novas dinâmicas globais tendem a se concentrar em perspectivas de desenvolvimento. É nesse mesmo período, que circunstâncias favoráveis à criação de novas abordagens aparecem, como o de natureza econômica, desenvolvimento e de interdependência.

Autores como Robert Keohane e Joseph Nye demonstram uma retomada da visão liberal com ênfase na cooperação. Estes publicaram duas obras importantes sobre o tema: *Transnational Relations and World Politics*, 1971 e *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 1977 onde defendem que os processos transnacionais seriam responsáveis por mudanças no sistema internacional. Conforme Nogueira e Messari (2005):

As economias nacionais estavam mais interligadas pelo avanço nas comunicações, pela intensificação de transações financeiras, pelo crescimento no volume do comércio, pela atuação de empresas multinacionais em diferentes mercados simultaneamente, pela influência recíproca de movimentos culturais e ideologias etc. (NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p.81).

---

<sup>27</sup> O realismo se define, sobretudo, baseado na oposição de Carr aos idealistas, ou seja, como uma teoria que vê o mundo da forma como ele realmente é, desvinculado de princípios morais. Não obstante, a expressão mais consolidada do realismo toma forma apenas após a Segunda Guerra Mundial, com a publicação do livro *Política Entre as Nações* de Hans Morgenthau.

Keohane e Nye defendem ainda que a interdependência complexa tem efeitos recíprocos entre diferentes atores e que é complexa pela existência de assimetrias entre eles. Suas principais características são: os múltiplos canais de comunicação e informação, agenda múltipla e utilidade decrescente do uso da força. De acordo com Nogueira e Messari (2005):

Ao propor este modelo da interdependência complexa, Keohane e Nye estão na verdade, afirmando que o realismo estaria ultrapassado por não conseguir explicar, adequadamente, as mudanças na política mundial. O mérito dessa abordagem é incorporar a preocupação central com a dimensão do poder, dominante na teoria de RI, a uma ideia bastante tradicional da tradição liberal, a interdependência. (NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p.86).

Philippe C. Schmitter, vai mais além e defende tais processos, através da ótica da construção, e não de produto preestabelecido apresentado, nesse sentido, o início de tais processos, convergem-se à integração, logo, em qualquer lugar, requerem um acordo explícito entre governos, mesmo tendo em vista que todo processo de integração regional é basicamente endógeno, sendo que o mesmo pode ser vulnerável a forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios iniciais. Mesmo tratando-se de uma integração multicamada, seu funcionamento não é regido por uma constituição, mas sim, por meio de tratados e diretrizes. (Schmitter, 1970)

Para Andrés Malamud, a experiência europeia de integração, foi constituída historicamente em distintos processos intrinsecamente esporádicos e conflituosos, com objetivos distintos, como o de superar desigualdades socioespaciais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico regional ou a busca de harmonização nas relações entre países e regiões. (Malamud; Schmitter, 2007).

Sendo assim, o cenário europeu apresenta cada vez mais desafios ao comprometimento das economias envolvidas no processo de integração. A percepção de que a consolidação do bloco signifique no desenvolvimento dos países-membros. A ameaça hoje, do Reino Unido de retirar-se da União Europeia poderá resultar no enfraquecimento do bloco, esse tipo de manifestação mostra-se conjuntural, revelando problemas que não podem ser negligenciados.

Mesmo com tais manifestações, a experiência europeia mostra-se capaz de promover processos convergentes de desenvolvimento, possibilitados às estruturas variáveis funcionais, produzindo efeitos de transbordamento de modo a terem contribuído para a integração regional.

O caso específico das políticas para regiões de fronteiras, demonstram o interesse e a dinâmica do bloco em buscar desenvolver estratégias comuns e inovadoras. É através de cidades fronteiriças, que mecanismos horizontais são tratados na busca de convergência de estratégias ao desenvolvimento local de regiões fronteiriças. O associativismo entre regiões de fronteiras, tem apresentado caráter funcional e técnico, buscando resolver problemas comuns, seja em áreas educacionais, agrícolas, industriais ou de saúde.<sup>28</sup>

É a partir dos anos 1960, que regiões fronteiriças buscaram respostas conjuntas ao Conselho da Comunidade Europeia. (Ruiz Urrestrazu, 1999). A partir disso, se fixaram uma série de objetivos como o intercâmbio de experiências de colaboração e cooperação entre regiões de fronteiras por toda a Europa.

Esse intercâmbio possibilitou a definição de ações comuns, de representações de interesses coletivos frente às autoridades públicas, e de organização para propostas de resolução de problemas fronteiriços. Assim, o Conselho da Europa, principalmente por meio de sua assessoria, o Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa, foi pioneira no desenvolvimento e difusão da ideia de cooperação transfronteiriça (concebido como uma ferramenta para gerar desenvolvimento e de paz nos territórios europeus), no qual continua a ser fundamental, atualmente, na tarefa de serem dinâmicas e inovadoras de cooperação inter-regional.

Em outros casos, a intensificação da Cooperação Transfronteiriça é motivada por razões históricas e políticas, ou seja, quando essa cooperação tem lugar entre as regiões fronteiriças que compartilham semelhanças culturais e históricas, e quando estes territórios também possam ter interesses em maior ou menor grau a fim de reconstruir a identidade e a unidade que de algum modo, se perderam no passado. (Perckman, 2002)

Da mesma forma, a implementação de uma organização institucional permitiu o estabelecimento de mecanismos de diálogo entre todas as autoridades envolvidas, através da criação de instrumentos inovadores, e da articulação e desenvolvimento do espaço da União Europeia, surgiram as Euroregiões, identidades territoriais formadas pela região dos governos

---

<sup>28</sup> Perckman, M. 2002. **Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio**. University of Lancaster. Lancaster.



locais em cooperação transfronteiriça, como a instituição política, normalmente reconhecida pela sede de uma secretaria. (Perckman, 2002)

Além disso, conscientes da importância de encurtar distâncias e facilitar a comunicação e intercâmbio transfronteiriço, as Euroregiões realizaram iniciativas no campo da infraestrutura e do transporte, alcançando assim a abertura de grandes corredores econômicos e comerciais transnacionais. Destaca-se também a importância da estratégia regional para as políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável, ocorrendo performances nesta área de interesse.

Mas antes mesmo do surgimento das chamadas Euroregiões, instrumentos de cooperação foram preestabelecidos pelo Parlamento Europeu e o Conselho Europeu em julho de 2006, nesse sentido surgem as Agrupações Europeias de Cooperação Territorial (AECT), dotadas de personalidade jurídica própria para dar resposta as dificuldades na cooperação transfronteiriça e facilitar e promover a cooperação. (Arfe, 2008)

Ainda que, em 1981 na criação do Observatório de Cooperação Transfronteiriça, pela Associação de Fronteiras de Europa (Arfe), relatou-se a denominada “Carta europeia de regiões fronteiriças e transfronteiriças”, sendo esta reelaborada em 1987, levando em conta as seguintes pautas; (Arfe, 2006)

- i) Reestruturação das fronteiras à pura demarcação administrativa;
- ii) Eliminação de obstáculos e desequilíbrios administrativos mediante a melhora de infraestruturas;
- iii) Proteção do meio ambiente;
- iv) Melhora de renda para as populações;
- v) Diminuição as barreias culturais e linguísticas;
- vi) Coordenação de políticas de ordenação do território;
- vii) Reforço nos processos de cooperação.

Atualmente, a ARFE conta com oitenta regiões associadas pertencentes aos Estados-membros da União Europeia, sendo as principais atividades da associação; (Arfe, 2006)

- i) Representação dos interesses de fronteiras e regiões transfronteiriças;
- ii) Intercâmbio de experiências no âmbito transfronteiriço;
- iii) Desenvolvimento de programas, projetos e ações voltadas à cooperação transfronteiriça;

Nesta lógica, percebe-se que tais atividades condensam distintos interesses e ações, o âmbito da cooperação e propriamente da associação reflete a necessidade e a busca de maior representatividade, bem como força política.

Ainda que essas iniciativas se iniciem nos anos 1950, será apenas a partir dos anos 1980 que as mesmas se desenvolveram, consolidando nos anos 1990, no âmbito de definirem estruturas organizadas e representativas dentro do projeto da União Europeia.

Segundo García (2012), hoje praticamente não existem autoridades locais ou regionais em áreas fronteiriças que não estejam de alguma forma envolvidos no princípio da cooperação transfronteiriça. Estes fatos indicam que as regiões fronteiriças merecem alguma atenção em termos de sua importância, especialmente em vista do recente *boom* e crescimento da participação das autoridades da União Europeia.

Como é natural, nem todas as práticas e processos de cooperação transfronteiriça no âmbito europeu mostraram-se experiências exitosas. Porém, é possível afirmar que entre as distintas iniciativas apresentadas, os atores locais estão recebendo cada vez mais, um papel de destaque, permitindo satisfazer interesses diversos dentro das complexas relações locais, frente as relações globais. É possível perceber o interesse na resolução dos problemas de desenvolvimento e harmonização do âmbito territorial, buscando que ações locais acabem, por fim, influenciarem um maior dinamismo em ações regionais.

## ***2.5 O cenário Sul-americano em perspectiva do MERCOSUL***

Já na América do Sul, as origens do pensamento de unidade se encontram no subcontinente desde o momento em que se desperta a consciência de permanência e de luta contra a dominação direta de Portugal e Espanha. Longe de se ter uma visão romantizada, Bolívar, que liderou a fundação do Grão-Colômbia<sup>29</sup> e da Venezuela, propunha transformar o Novo Mundo em uma só nação, estabelecendo uma união fraternal dos povos em um governo comum, com objetivos de enfrentar a dominação e a colonização e estabelecer uma nova história pautada na unidade e integração.

---

<sup>29</sup> estabelecido pelo chamado Congresso de Angostura, liderado por Simón Bolívar - existente entre 1819 e 1831. Era formado pelos antigos territórios do vice-reino de Nova Granada, Capitania Geral da Venezuela, Real Audiência de Quito e terras conquistadas por anexação ou guerra.

A estratégia de um continente *uno*, nasce no fortalecimento das lutas pelas independências, em que a sobrevivência como latino-americanos depende de nossa habilidade para construirmos novas superestruturas, aspirando à conformação de uma sociedade mais integrada.

Inicialmente nos 1950 e 1960 a CEPAL considerou a deterioração dos termos de intercâmbio como um dos principais problemas para o desenvolvimento da região, propondo conceitos para explicar a relação entre países com maiores e menores graus de desenvolvimento. Eram os mecanismos econômicos da divisão internacional do trabalho que impediam a transferência do progresso técnico e os ganhos de produtividade para a periferia.

Nos anos 1970 partindo da análise da economia mundial e da inserção da América Latina nesse contexto, constatou-se que a existência do intercâmbio desigual entre as economias sul-americanas e as economias centrais não se tratava apenas da deterioração dos termos de intercâmbio da formulação cepalina, mas sim que as;

(...) nações com menor grau de produtividade e, portanto, com menor composição orgânica do capital, a saber as nações dependentes, transferem mais-valia, no processo de intercâmbio, para as nações desenvolvidas, que possuem maior grau de produtividade. Além disso, com a forte presença do capital estrangeiro em seu interior, transferem mais-valia por meio da remessa de lucros e de encargos financeiros da dívida externa. (Souza, 2013, P.2)

A partir dos anos 1980, para a CEPAL, mais especificamente com a criação do MERCOSUL, a integração regional passa a ser vista como um meio de proteção e de fortalecimento das economias regionais para garantir uma inserção mais segura e uma competitividade global em condições mais igualitárias. O novo conceito reelaborado para a integração regional ganha corpo, e a partir dos anos 1990 é apresentado como “Regionalismo Aberto”.

O Regionalismo aberto vê a integração como uma etapa no processo de liberalização da economia, vê o mercado comum como meio de superar o modelo de industrialização através da substituição de importações, de diversificar a estrutura produtiva e de diminuir a vulnerabilidade externa (Corazza, 2006).

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente. (CEPAL 1994, p.14)

Segundo Corazza, na prática, o “regionalismo aberto” promoveu a abertura, a liberalização, a privatização, as reformas estruturais de cunho liberalizante e as políticas macroeconômicas propostas pelo Consenso de Washington e implementadas na América Latina, nos anos 1990 (Corazza, 2006). Assim, pode-se dizer que a CEPAL adotou um discurso liberal tingido por teses estruturalistas.

Corazza ainda afirma (Ibid., P.149) que o “regionalismo aberto”, em sua linguagem ambígua, introduziu não apenas mudanças, mas rupturas na linha histórica do pensamento da CEPAL, tanto no que se refere à inserção da América Latina na economia internacional como em relação ao papel do Estado.

Ao mesmo tempo, Ruy Mauro Marini se contrapunha a essa tese. Por meio do livro *América Latina: dependência e integração*, o autor defende sua própria concepção para integração;

Neste contexto, a América Latina tem, primeiro, que – enfrentando as pressões que se exercem sobre ela, no sentido de dilacerá-la e proceder à anexação em separado de suas partes – promover a criação de um espaço econômico mais amplo, capaz de adequar-se aos requerimentos derivados das modernas tecnologias de produção. Isso não pode entender-se, porém, como ocorreu na década de sessenta, como simples agregação de espaços econômicos relativamente dinâmicos, pequenas ilhas no oceano de subdesenvolvimento em que se submerge a região. Pelo contrário, supõe a formação de uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo, mediante uma adequada alocação dos investimentos, uma verdadeira revolução educacional, a redução das altas taxas de superexploração do trabalho e, portanto, uma melhor distribuição de renda. (Marini, 1993, P.73)

É evidente que esse resultado não pode ser alcançado sem que a integração econômica signifique, também, avançar no processo de integração política, apontada em direção a um Estado supranacional. As atuais discussões sobre a reforma do Estado, que se desenvolvem em todos os países da região, não chegarão a bom termo se não partem da noção de que o antigo ideal bolivariano se encontra reatualizado pela própria vida e que; mais além dos dados geográficos, históricos e econômicos, nenhum país latino-americano é, hoje, viável isoladamente. Chegamos àquele ponto em que nossa sobrevivência como brasileiros, argentinos depende da nossa habilidade para construir novas superestruturas políticas e jurídicas, dotadas de capacidade de negociação, resistência e pressão que se requer para ter efetiva presença ante os superestados que já existem ou que estão emergindo na Europa, na Ásia e na própria América. (Marini, 1992)

Nesse sentido, percebe-se que diferentemente do ocorrido na Europa, os processos de harmonização e cooperação vieram em busca de maior inserção comercial internacional.

Esse processo de integração continuou a vincular as fronteiras apenas como limites nacionais, representando um desafio cada vez maior para as cidades localizadas nas zonas fronteiriças do bloco dado o contexto de internacionalização cada vez mais presente na vida das populações.

A questão da gestão das fronteiras dos territórios sul-americanos abrange uma ação conjunta das diversas esferas de poderes, envolvendo desde órgãos nacionais até entidades provinciais, municipais ou estaduais.

Uma maior aproximação entre os Estados e as regiões de fronteiras já produziu efeitos consideráveis. Novos espaços institucionais de discussão e implementação de políticas públicas foram criados.

O importante a ressaltar é que enquanto a Europa buscava institucionalizar seus processos e mecanismos de harmonização em regiões de fronteiras, no âmbito sul-americano, o MERCOSUL estava sendo estabelecido. Será apenas nos anos 1990 que os governos do Cone Sul optariam pela via da regionalização, em consonância às oportunidades de abertura dos mercados nacionais, do que um meio para implementar políticas efetivas de integração regional.

Somente em 1994, com a assinatura do Protocolo Adicional de Ouro Preto<sup>30</sup>, foram criados os primeiros espaços institucionais – a Comissão Parlamentar Conjunta<sup>31</sup> e o Foro Consultivo Econômico e Social<sup>32</sup>, que viabilizaram a participação exclusiva do Poder Executivo nas discussões do MERCOSUL.

A integração viabilizada pelo MERCOSUL levou necessariamente a transformações territoriais, econômicas, sociais e culturais. Assim, “a integração física”, dos territórios nacionais conectados fisicamente constituíram políticas distintas e unidades físicas organizadas sob uma lógica nacional.

---

<sup>30</sup> Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL.

<sup>31</sup> órgão representativo dos Parlaentos dos Estados Partes, que funcionou de 1994 a 2006, integrada por igual número de parlamentares designados por cada um dos Estados Partes do MERCOSUL.

<sup>32</sup> o órgão de representação dos setores econômicos e sociais integrado por igual número de representantes de cada Estado-Parte do MERCOSUL.

O espaço estratégico de Fronteiras, ganhou atenção a partir do quadro de evolução do processo de integração do MERCOSUL, excluindo o valor da pobreza e de crise, a falta de serviços básicos, o isolamento, que nas últimas duas décadas é incorporado em novos processos internos (regionalização, prestação de instituições regionais, novas políticas sociais) e externa (cooperação que busca incentivos para o desenvolvimento territorial) que facilitam o estabelecimento com agenda positiva esta nova e efetiva forma de integração.

Foi apenas em 1995, com o Tratado de Assunção, e a criação da Rede MERCOCIDADES, que a representação a partir de um fórum de articulação política e troca de experiências sobre temas urbanos, na defesa de uma maior participação das cidades no bloco que questões referentes aos âmbitos mais internos das sociedades começaram a ter importância.

É apenas a partir dos anos 1990, que as fronteiras nos países do MERCOSUL passaram a considerar não apenas espaços de trânsito de pessoas, mercadorias e ativos intangíveis, como também espaços de reunião com outros países, e, com outras sociedades, seja através de um rio, seja através de uma linha divisória imaginária, buscando convergir políticas nacionais em políticas multilaterais.

A partir disso é possível compreender que, independentemente de União Europeia ou MERCOSUL, as bases que constituem as cooperações transfronteiriças estão ligadas as políticas de integração regionais. Nesse sentido, o *spill-over* caracteriza-se como processos intrinsecamente dinâmicos, gerando especializações imprevistas, a AECT e a Rede MERCOCIDADES são exemplos significativos destes processos.

### **Capítulo 3 O vanguardismo da cooperação transfronteiriça**

Este capítulo buscará compreender o vanguardismo do processo de cooperação transfronteiriça em âmbito europeu, analisando a instituição de associações políticas, reconhecidas por Euroregiões.

Analisaremos especificidade a Euroregião Aquitaine-Euskadi, na fronteira entre Espanha e França.

A área geográfica do estudo compreende uma superfície de 48.544 km<sup>2</sup>, e uma população de aproximadamente 5 410 000 habitantes. A porção espanhola é representada pela Comunidade Autónoma do País Basco, composta pelas províncias de Biskaia, Áraba e Gipuzkoa, enquanto a porção francesa é representada pela Región de Aquitaine, composta pelas províncias dos Pyrenées Atlantiques, Landes, Gironde, Lot-et-Garonne e Dordogne.

#### ***3.1. As transformações europeias***

As transformações ocorridas na Europa no pós-segunda guerra mundial, relacionadas aos processos do uso do território, frente às dinâmicas dos fluxos materiais, financeiros e informacionais, abriram linhas de discussões teóricas, bem como apresentações metodológicas para o entendimento e transformação da realidade.

Tais transformações desencadearam experiências de integração pacífica e voluntária, sendo de longe, respostas significativas e de maior alcance em direção à concepção de cooperação para o desenvolvimento (Perckman, 2002). Também servindo como tarefa à transformação de problemas e oportunidades socioespaciais em projetos concretos, intercambiando *know-how* e informação com vista à formulação de respostas ao interesse comum. (Figueiredo, 2008)

Com o passar dos anos, essas experiências regionais sofreram reestruturações, onde o elemento principal que relaciona os processos de cooperação, passa do fator externo, ou seja, em que os Estados buscam cooperar objetivando garantir mais segurança e poder de negociação

em relação aos outros blocos e países, para esforços voluntários com focos na produtividade, nas ações político-sociais refletindo uma melhora na qualidade de vida das populações, além da descentralização de ações e de importância crescente, nos âmbitos locais e provinciais (Cornago, 2006).

Para tanto, a experiência europeia dado seu processo histórico nos mostra não só que a cooperação, mas sim a integração regional, torna-se possível entre Estados nacionais com níveis similares de desenvolvimento, mas também que a convergência ascendente é possível para países mais pobres e menos desenvolvidos. (Schimmiter, 2009)

Conforme a concepção westfaliana do Estado-nação, parte de sua natureza é empregada na ideia de separação, delimitação de continuidade geográfica; fronteiras, muitas vezes ignorando critérios de homogeneidade social, cultural ou linguística. (Franca, 2006)

Mais de meio século de iniciativas visaram romper com essa concepção, habilitando o continente em poder trabalhar de forma conjunta, acentuando o desenvolvimento territorial, aproveitando-se de um ideário de cooperação para o desenvolvimento (Cornago, 2006).

Na Europa, a questão do desenvolvimento em face de regiões economicamente mais sensíveis serviu de justificativa para o estabelecimento de atividades políticas supranacionais, por meio de políticas regionais, intensificando processos de integração com ampliação da competência de órgãos supranacionais (Figueiredo, 2002).

Deste modo, a partir da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Econômica Europeia (CEE), institucionalizou-se por um reconhecimento legal, o que foi uma verdadeira evolução política supranacional, pois, viria a ser conhecida mais tarde como União Europeia, passa a dispor de instrumentos institucionais próprios, capazes de estabelecerem políticas regionais para territórios sensíveis às disparidades socioeconômicas. (Figueiredo, 2002)

A reconstrução do continente europeu no pós-segunda guerra mundial criou a possibilidade de uma maior cooperação entre os Estados que visavam a solução de problemas



comuns, políticas regionais com seu caráter compensatório tornaram-se um ponto importante das atividades de integração regional.

É nesse caminho que a vontade política de desenvolver cooperações transfronteiriças está ligada ao processo de integração supranacional iniciado desde o estabelecimento da CECA e da CEE, assim como nos processos nacionais e subnacionais.

Sendo assim, a Europa busca cada vez mais fazer-se de um sistema político inovador de soberania compartilhada, compromissada com o pluralismo, e com a governança multinível, que pode ser conceituada como um sistema de contínua negociação entre governos ligados em diversos níveis territoriais, além de inseridos dentro de redes políticas que ultrapassam os limites da esfera pública (Marks apud Bache & Flinders, 2003).

### ***3.2. As euroregiões como base de iniciativas de cooperação transfronteiriça***

A contribuição teórica acerca dos processos de cooperação e integração regional formulada sobretudo nas ciências econômicas, políticas e na sociologia, ganha determinada relevância, ao se analisar a reformulação do papel dos Estados nacionais.

A partir de uma nova reestruturação das relações entre os Estados europeus com o fim da Guerra Fria, e a nova dinâmica de interdependência global, dinamizam-se as cooperações transfronteiriças. Desde a constituição da primeira Euroregião, (Euregio) em 1958, diversas iniciativas tomaram forma como processos de cooperação transfronteiriça, envolvendo regiões de fronteira ou não. Com o estabelecimento de redes relacionais multinível nas regiões de fronteira, percebe-se um aumento considerável no número de atores interessados na busca por objetivos de desenvolvimento comum. (Figueiredo, 2008)

Segundo Filipi (2008), a cooperação transfronteiriça destina-se a promover o desenvolvimento regional, buscando enfrentar os problemas comuns, garantindo a eficácia e a segurança nas regiões de fronteiras, fomentando a cooperação local.

Sendo as vantagens para o futuro sempre questionadas, os processos de cooperação transfronteiriça fazem parte de uma ação planejada, como um projeto de si mesmo. Assim a maioria das Euroregiões é apoiada e criada por razões políticas, mais além dos benefícios que esperam de si mesmo.

As Euroregiões surgem com base em iniciativas de cooperações transfronteiriças, como instrumento público e privado com distintos objetivos e prioridades. Segundo Figueiredo (2008) tais regiões representam acordos de cooperação entre governos locais em territórios contíguos, em uma fronteira, pertencentes a diferentes Estados.

A experiência europeia demonstra que as instituições ou estruturas permanentes de cooperação transfronteiriça são muito úteis, visto que canalizam a cooperação de uma forma mais estratégica e permanente. Uma Euroregião representa um acordo de cooperação entre governos locais em territórios contíguos, em uma fronteira, pertencentes a diferentes Estados. No que diz respeito à organização, as Euroregiões possuem um conselho, além de grupos de trabalho com objetivos definidos e secretarias em comum. (Figueiredo, 2008)

Segundo a Arfe, apesar da grande diversidade que se observa nas mais de oitenta euroregiões existentes atualmente na Europa, há uma série de critérios comuns de organização, metodologia e conteúdo que definem uma Euroregião (Arfe, 2015) Nela se definem a união de entidades locais e regionais com diferentes formas jurídicas, com um método de cooperação estrategicamente desenvolvido e orientado, estabelecendo uma plataforma de governança, com capacidade de iniciativa e gestão de fundos, referentes a interesses comuns quanto à vida social, econômica, cultural, de infraestruturas, etc.

Para Figueiredo,

O conceito de Euroregião diz respeito tanto a uma identidade territorial formada pela região dos governos locais em cooperação transfronteiriça como a instituição política, normalmente reconhecida pela sede de sua secretaria. Em face das questões legais, as cooperações podem adotar diferentes formas dependendo dos requerimentos realizados pelas legislações nacionais dos governos envolvidos. (Figueiredo, 2008, p. 65)

É nesse sentido, que buscando distinguir distintas Euroregiões faz-se necessário compreender a intensidade e o nível da cooperação, além dos atores envolvidos nos processos. A cooperação transfronteiriça é uma ferramenta poderosa que contribui com o comércio, o investimento, o consumo, os transportes, a infraestrutura e as comunicações, sendo também

uma ferramenta valiosa com a finalidade de fortalecer, através do turismo, esporte, educação e cultura, a integração social (Filipi, 2008).

A União Europeia representa uma instância inclusiva e supranacional, com perspectiva de unidade, incompatível com o conceito westfaliano de limitação por fronteiras, dado uma visão isolacionista de seus povos e territórios.

É através da construção desse sistema político inovador de soberania compartilhada, e do seu compromisso com o pluralismo, por meio de programas e iniciativas que visam reforçar a cooperação transfronteiriça e inter-regional em todas as suas manifestações e áreas, que o continente busca superar os problemas de desenvolvimento e reestruturação de suas economias, incentivando a criação de redes de cooperação.

O modelo de governança europeia acaba influenciando e permeando outras estruturas e processos políticos ocorridos em solo europeu, tanto a nível regional e subnacional e, no caso em questão, inclusive através das fronteiras.

A intensificação da cooperação transfronteiriça é motivada por razões históricas e políticas, ou seja, quando essa cooperação tem lugar entre as regiões fronteiriças que compartilham semelhanças culturais e históricas, e quando estes territórios também podem ter interesses em maior ou menor grau a fim de reconstruir a identidade e a unidade de algum modo que se perderam no passado, a exemplo do Espanha e França, na região basca com a Euroregião Aquitaine-Euskadi. (Filipi, 2008)

Neste caso, o desmantelamento das fronteiras envolve a recuperação de espaços culturais e naturais, através da capacidade de reestruturar as relações e a cooperação entre social e cultural, de territórios ocupados, mas politicamente separados. A cooperação transfronteiriça possui processos que visam não só formar, mas apresentar uma nova “região” dotada de centralidade no novo espaço europeu, além de também (re)construir espaços sociais contíguos, entrelaçadas, sobrepondo-se, “quadros de definições e os espaços colaborativos (econômicos, sociais, culturais ... ou, unindo-os todos em um contexto dramatizado e democraticamente legitimado, nacional) impensáveis até um par de décadas” (Filipi, 2007).

O crescente envolvimento de diferentes atores de ambos os lados da fronteira, promovem *networking*, coordenando plataformas que por vezes podem ser consideradas embriões de partidos políticos, grupos de interesse (sindicatos, organizações empresariais, organizações de consumidores) ou movimentos sociais (ambientalistas direção, feminista, cultural, etc.) integrados em um futuro próximo, e destina-se a representar e defender os interesses da realidade específica da Euroregião no contexto de um multinível pluralista, regidas pelo paradigma de governo europeu.

Para isto deve ser adicionado também outras propostas de intervenção que, ou estão em estudo e discussão ou já estão sendo implementadas, como a modelagem de governança transfronteiriça, em uma variedade de fórmulas e instrumentos inovadores e imaginativos, regulatórios, como os consórcios, conselhos, associações, comunidades de trabalho, agrupamentos europeus de interesse econômico, sociedade cooperativa e, finalmente, os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT). (Filibi, 2008)

Conscientes da importância de encurtar distâncias e facilitar a comunicação e intercâmbio transfronteiriço, as euroregiões estão realizando grandes iniciativas no campo da infraestrutura e do transporte, alcançando assim a abertura de grandes corredores econômicos e comerciais transnacionais. Destaca-se também a importância da estratégia regional para as políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável, correndo performances nesta área de interesse.

A consolidação das Euroregiões visa conduzir à superação gradual das fronteiras, a reorganização do território no âmbito europeu, com o seu mapeamento correspondente incorporado em um novo mapa territorial.

### ***3.3 A Euroregião de Aquitaine - Euskadi***

O desenvolvimento das interações econômicas e sociais, inspirou governos regionais a se associarem para tratar de questões e problemas comuns como (1) proteção ambiental de rios compartilhados na fronteira; (2) criação de programas de desenvolvimento e; (3) o uso dos serviços públicos, entre outros fatores. (Figueiredo, 2011)

Por mais de vinte anos, as regiões de Aquitaine (França) e Euskadi (Espanha), desenvolveram ações no âmbito da cooperação transfronteiriça. A Comunidade de Trabalho dos Pirinéus, bem como numerosos projetos e programas, isolados ou em colaboração com outras regiões contribuíram para a institucionalização da Euroregião Aquitaine-Euskadi.

A este respeito, incluem a assinatura, em 1989, de um protocolo de cooperação, marcando o início das relações institucionais permanentes entre as duas regiões no âmbito de respectivas competências, com objetivo de integrar informações sobre políticas econômicas e sociais.

Mais tarde, em 1990, é lançado o Fundo Comum Aquitaine-Euskadi, com o objetivo de apoiar financeiramente, projetos de cooperação entre as duas regiões. Ao longo de seus mais de vinte anos de existência, são mais de mil de iniciativas concretas de cooperação entre vários atores e entidades socioeconômicas de ambas as regiões.

Somente em 2009, após a experiência acumulada por anos de cooperação, os governos das duas regiões decidiram dar um novo impulso às suas relações institucionais com a criação de uma Euroregião comum. Em dezembro de 2011, o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT) - Eurorregião Aquitaine-Euskadi, foi estabelecido a fim de facilitar e promover a cooperação intertransfronteiriça, transnacional e/ou chamado a partir de agora a cooperação territorial, entre as regiões de Aquitaine e Euskadi, com o objetivo exclusivo de reforçar a coesão econômica e social.

Com uma superfície de 48.544 km<sup>2</sup>, e uma população de aproximadamente 5 410 000 habitantes, a Euroregião Aquitaine-Euskadi possui distintas densidades populacionais em sua área de abrangência. A porção espanhola está concentrada em 251 municípios com uma densidade populacional de 294 habitantes por km<sup>2</sup>, em comparação com uma população dispersa num total de 2.296 municípios na região de Aquitaine, cuja densidade populacional se aproxima de 80 habitantes por km<sup>2</sup>. Nesse sentido, a porção espanhola é representada pela Comunidade Autônoma do País Basco, composta pelas províncias de Biskaia, Áraaba e Gipuzkoa, com 15% do território e 49% da população, enquanto a porção francesa é representada pela *Región de Aquitaine*, composta pelas províncias dos *Pyrenées Atlantiques*,

*Landes, Gironde, Lot-et-Garonne e Dordogne* com 85% do território, e 61% da população total da Euroregião. (Plan Estratégico de la Euroregión 2014-2020, 2014)

Com um nível elevado de envelhecimento da população, maior do que a média da União Europeia, Aquitaine-Euskadi também conta com a baixa percentagem de jovens com menos de 25 anos (21,8%), menor do que média europeia (27,3%). (Plan Estratégico de la Euroregión 2014-2020, 2014)

Com a proposta de superar a fronteira geográfica, e construir um projeto comum para enfrentar os desafios no sentido de uma Europa integrada, a Euroregião Aquitaine-Euskadi busca o caminho para o desenvolvimento sustentável, para a geração de emprego, e para o reforço e a valorização da dinâmica cultural comum.



Figura 1 - Euroregión Aquitaine-Euskadi

Fonte: Plan Estratégico de la Euroregión 2014-2020

Ambas as regiões fazem parte de um passado comum, porém um dos mais complexos da Europa. Sua história remonta o período de pré-romanização da península ibérica. Com a negligência romana pela região, o território encravado entre os pirineus não é dominado, deixando com que os agrupamentos que ali viviam, mantivessem sua cultura, seus costumes, sua língua, leis e líderes. (Gorbea, 2008)

Segundo Gorbea (2008), o filósofo e historiador grego, autor do clássico *Geografia*, Estrabão no século I, reconhecerá esse agrupamento étnico situado no litoral do Golfo de Biskaia, no centro geográfico do arco do Atlântico, como *vascones*, ou *bascos*, um povo cujas origens são imemoráveis, fazendo-os com que tenham ocupado uma única região há muito mais tempo que qualquer outro grupo étnico identificável.

Com a queda do império romano, os bascos ficaram encravados entre as fronteiras dos reinos visigodo e franco. Para Gorbea (2008), a região tornou-se estratégica e desejada por ambos os reinos. Com o fim da baixa idade média, a união entre os reinos católicos e posteriormente a formação dos Estados nacionais, o território acaba dividido entre Espanha e França. Tal divisão motivou processos em busca de autonomia política da região, agora caracterizada como *Heuskal Herria*, convertendo-se em um movimento regional independentista, no qual nos anos 1960 resultou na criação do violento movimento separatista *Euskadi Ta Askatasuna*, o ETA.

Com o fim do regime franquista na Espanha e a posteriori criação de uma região autônoma com parlamento eleito, o cessar-fogo “permanente, geral e verificável” do grupo ETA em todo o território basco (Espanha e França), e da maior autonomia política regional para Aquitaine, o antigo território ocupado pelos *vascones* inicia um produtivo diálogo em busca de reforçar a coesão econômica, social e cultural de ambos os lados da fronteira, outrora imposta.

Nesse sentido, os processos desencadeados desde o início do diálogo entre ambas regiões, dirigiram-se pela convergência de interesses, instituindo um processo de cooperação transfronteiriça.

Com a criação da Euroregião Aquitaine-Euskadi, muitos projetos foram desenvolvidos em parcerias com associações, administrações municipais, consórcios públicos ou iniciativa privada. Em uma fase de construção de um espaço regional, a Aquitane-Euskadi faz-se um novo espaço social em construção, em que a natureza dos Estados encontra-se em constante mudança. É neste novo quadro que este modelo político articula a complexidade e a diversidade, que deve ser enquadrada (e resolvida) entre processos simultâneos de cooperação e integração transfronteiriça. (Plan Estratégico de la Euroregión 2014-2020, 2014).

Segundo o próprio plano estratégico da Euroregião (2014-2020), os principais objetivos da Euroregião Aquitaine-Euskadi figuram na cooperação global e transversal, além da promoção e visibilidade de ambas regiões frente ao continente europeu. Segundo seu estatuto, compete a Euroregião;

- a) melhorar as comunicações entre as duas regiões, favorecendo o transporte de pessoas e bens, em harmonia com o meio ambiente;
- b) a valorização das energias renováveis;
- c) o desenvolvimento de I & D, para criar uma nova dinâmica tecnológica, econômica e social;
- d) a promoção da formação e da educação através da mobilidade de estudantes e professores;
- e) o trabalho comum para as questões relacionadas com a agricultura, alimentação e saúde dando prioridade à qualidade, a denominação de origem, rastreabilidade e desenvolvimento de ambiente amigável práticas agrícolas.
- f) o reforço das dinâmicas culturais e artísticas; e,
- g) a avaliação de todos os recursos turísticos; (Estatuto de agrupación europea de cooperación territorial "Euroregión Aquitania-Euskadi", 2011)

Sendo assim, percebe-se como pedra basilar na concepção da Euroregião Aquitaine-Euskadi à promoção e consolidação do sentimento de pertencimento ao espaço regional - comum –, trabalhando em rede, a partir de uma perspectiva de complementaridade, solidariedade e desempenho.



Ainda no marco de sua instituição, a Euroregião não só se mostra como instância política, mas sim caracteriza-se como figura jurídica, capaz de gerir fundos europeus e, se necessário, assumir a propriedade de projetos registrados no âmbito deste quadro. Essa institucionalização também acompanha a implementação de medidas, facilitando o acesso a fontes de financiamento e centros europeus de decisão. Segundo seu estatuto de agrupação, a Euroregião também prima em desenvolver o intercâmbio entre representantes consulares e líderes econômicos e sociais, inspirado pelas relações estabelecidas entre as Câmaras de Comércio e Indústrias de Bayonne (França) e Guipuzcoa (Espanha), promovendo a mobilidade cultural, o intercâmbio artístico, abrindo perspectivas para a cooperação no campo da economia criativa.

Nesse sentido, a cooperação transfronteiriça pode favorecer expressivamente a inclusão social por meio da valorização e divulgação das práticas culturais das distintas sociedades, compreendendo-se ações relacionadas à vivência do conjunto de elementos significativos do patrimônio histórico e cultural e dos eventos culturais, valorizando e promovendo os bens materiais e imateriais das culturas presentes na região.

A cultura não representa uma entidade, mas pode ser entendida como um conjunto de conhecimentos, crenças, artes, leis, costumes e moral ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade se configura em um dos maiores patrimônios sociais. O acesso aos valores e tradições culturais pode ser adotado como ação estratégica para o incremento das atividades de integração popular, cujo impacto se estenderia tanto aos Estados – enquanto atividade – quanto à população.

Segundo Nilson Araújo de Souza, é importante que cada povo ou etnia, ao mesmo tempo em que valorize sua cultura, conheça e valorize a cultura do “outro”, que simultaneamente é parte do “nós” (Souza, 2012).

É evidente que para a integração supranacional no nível europeu, a integração econômica é a peça essencial de seu projeto, desde a qual se potencializará o desenvolvimento econômico e social dos países-membros. Esta visão economicista da integração e do desenvolvimento baseia suas ideias na prioridade do crescimento econômico e no aumento da

produção e do comércio. Porém, não se trata apenas de melhorar a economia, mas sim, de tornar os Estados, conseqüentemente as regiões de fronteira, estáveis e sustentáveis a longo prazo e em uma clara direção de integração.

A integração via cooperação transfronteiriça no âmbito de Aquitaine-Euskadi, se baseia em alguns pontos específicos, tais como liberdade de circulação de bens e fatores de produção, a existência de indiscriminação de fronteiras, assim como a criação de instrumentos, instituições e acordos políticos que limitem em certa medida o uso independente de certos instrumentos da política econômica, a fim de gerar estabilidade e continuidade aos processos.

O desenvolvimento institucional da figura da Euroregião Aquitaine-Euskadi, assim como as políticas de cooperação estabelecidas por ela, converte-se em importantes ferramentas para o futuro da região, cumprindo um papel essencial nos processos de integração a nível europeu, propondo mudanças e estratégias.

#### **4 O caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)**

O presente capítulo analisará a constituição e atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), dentre suas iniciativas de cooperação e integração que repercutem nas regiões de fronteira binacional entre Argentina e Brasil e estadual entre Paraná e Santa Catarina.

O capítulo tem por objetivo apresentar o CIF e seu funcionamento, pautado na história e nas articulações entre os municípios que o compõe.

A área geográfica do estudo é designada pelo Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) sobre Integração Fronteiriça, como parte da Fronteira Arco Sul (2009)<sup>33</sup>, que compreende os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, correspondente à área mais meridional do País. Num espaço urbano de aproximadamente 1.561 km<sup>2</sup>, as cidades pertencentes ao consórcio são divididas por ruas em seus limites internacionais, estaduais e municipais formando fronteira seca. É nessa área que o CIF nasce como uma associação pública, de direito público, criado com objetivos e escopo de trabalho definidos.

##### ***4.1 Perspectivas das articulações intermunicipais brasileiras***

O processo pós-constitucional brasileiro de 1988 provocou grande descentralização da esfera pública, fazendo com que agendas políticas municipais aproximassem-se às agendas políticas nacionais. Nesse sentido, teoricamente o poder local passou a reforçar a capacidade de condução de políticas de desenvolvimento territorial, entre tanto, o cenário mostrou ser outro, fazendo com que o poder local galgasse a ter muitas competências, porém pouca capacidade em gestão (Dieguez, 2001).

Na medida em que a descentralização da esfera pública foi caracterizando-se por uma maior dinâmica no compartilhamento ou na criação de novas atribuições, as articulações intermunicipais ganharam espaço como instrumento de poder de diálogo junto as esferas estadual e federal.

---

<sup>33</sup> Em nota na cartilha - Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira (Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, 2010).

Essas articulações mostraram a promoção de ações conjuntas que visavam resolver problemas comuns, ampliando a capacidade de atendimento e o poder de diálogo. Ao longo do tempo, foram ganhando personalidade jurídica, orçamento e estrutura de gestão, além de um documento normativo definindo as formas de contribuição financeira entre os pares, bem como os objetivos de atuação. (Ribeiro, 2006)

No caso, os consórcios públicos intermunicipais tornaram-se cada vez mais um instrumento estratégico na promoção do desenvolvimento econômico e social de determinadas regiões. Suas estruturas institucionais estão previstas no Brasil, desde a Constituição de 1937. Segundo Dieguez (2001, p. 293) sua disseminação entre gestores se fortalece a partir da década de 1990, resultado do desenho institucional que a Constituição de 1988 conferiu ao nosso federalismo, impondo aos governos locais dilemas de coordenação e cooperação.

É segundo a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 241 que;

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1988).

Neste contexto, os Consórcios Intermunicipais caracterizaram-se como figuras estratégicas, à medida que passaram a viabilizar processos e ações entre seus partícipes, fornecendo melhor a infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social, garantindo a sustentabilidade, bem como direitos sociais (Ribeiro, 2006).

No caso das regiões de fronteira, experiências europeias e sul-americanas de articulação, visando a cooperação e a integração foram constituídas historicamente com o objetivo de superar desigualdades socioespaciais, promovendo o desenvolvimento socioeconômico regional.

Na Europa, o processo de cooperação transfronteiriça inicia-se como tarefa a transformação de problemas e oportunidades socioespaciais em projetos concretos, intercambiando *know-how* e informação com vista à formulação de respostas ao interesse

comum. Sendo assim, inicialmente, a partir da criação de um corpo administrativo com competência transfronteiriça surge o modelo de Euroregião. (Figueiredo, 2008)

Em termos de América do Sul, a experiência mais antiga e próxima de articulação para a cooperação transfronteiriça, tem constituição em 1995, na criação da Rede MERCOCIDADES, iniciativa idealizada por prefeitos que expressaram aspiração de aprofundar o papel das cidades no processo de integração a nível do MERCOSUL.

A experiência da Rede MERCOCIDADES possibilitou a criação de estreitos laços entre cidades, através do intercâmbio, do melhoramento da comunicação e da realização de atividades conjuntas em diversos âmbitos, desde a promoção do turismo e a complementação produtiva, do intercâmbio cultural e da implementação de programas regionais de cooperação internacional. (De Matos; Stefen, 2012)

Contudo, a atuação das cidades para além das fronteiras nacionais não tem logrado sucesso na consolidação dos processos de integração regional. Defronte a esta realidade, julgamos, no sentido de que, a despeito de sua institucionalidade, não se pode afirmar que desde a sua criação, a Rede MERCOCIDADES assumiu de fato sua proposta.

#### ***4.2 Iniciativas de cooperação e integração na América do Sul***

Dada a diversidade e complexidade das relações que se estabelecem em um espaço fronteiriço, o desenvolvimento que se busca é o de contemplar a constante geração de oportunidades para o exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida de suas populações.

Nesse sentido, a estrutura socioeconômica transfronteiriça caracteriza-se pela complementaridade e pela interdependência. Conscientes de que a história dos municípios de fronteira precede o próprio processo de integração. Nos últimos anos Argentina e Brasil buscaram aprofundar e dinamizar a convivência dessas localidades. (Arnaiz; Dachary, 2012)

Através de um tratamento diferenciado à população em matéria econômica, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação, ambos países facilitaram

a vida da população de dez conjuntos de cidades fronteiriças. Em 2005, Argentina e Brasil selaram um acordo bilateral sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, com o intuito de regularizar a situação laboral, contemplando o traslado entre as cidades vizinhas dos dois países.

Tabela 1 - Localidades Fronteiriças Vinculadas

Foz do Iguaçu	Puerto Iguazú
Capanema	Andresito
Barracão/Dionísio Cerqueira	Bernardo de Irigoyen
Porto Mauá	Alba Posse
Porto Xavier	San Javier
São Borja	Santo Tomé
Itaqui	Alvear
Uruguaiana	Passo de los Libres
Barra do Quaraí	Monte Caseros

Fonte: Elaboração do Autor.

Adaptação do acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, 2005.

Diferentemente da experiência europeia de integração regional, o MERCOSUL possui dificuldade legal na implementação de decisões supranacionais, sendo necessário a aprovação e posterior ratificação pelas casas legislativas dos países-membros. Nesse caso, Argentina assim como Brasil vem se caracterizando pela preferência por acordos bilaterais (Carneiro, 2013).

Em 2009, o congresso argentino, através da lei n. 26.253/2009 aprovou o texto do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas – ALF, já o congresso brasileiro aprovou o texto somente em 2011, por meio de um Decreto Legislativo n. 145. Mesmo com a aprovação legislativa, é necessário aguardar a promulgação presidencial brasileira, que não ocorreu até o presente momento (Brasil, 2005).

O acordo garante a expedição da carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço, onde no exercício do trabalho, ofício ou profissão, de acordo com as leis destinadas aos nacionais da

Parte, determinarão iguais direitos trabalhistas e previdenciários, devendo cumprir as mesmas obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias.

O acordo também garante;

- a) Acesso ao ensino público em condições de gratuidade e reciprocidade;
- b) Atendimento médico nos serviços públicos de saúde em condições de gratuidade e reciprocidade;
- c) Acesso ao regime de comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência, e
- d) quaisquer outros direitos que as Partes acordem conceder. (Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas - ALF, 2005)

A experiência do acordo mostra, não só que a cooperação transfronteiriça é possível, como a integração regional é viável, ainda mais quando o processo é desencadeado por convergência de interesses (Lins, 2008).

Neste propósito, na Localidade Fronteiriça Vinculada de Barracão, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen, a convergência de interesses resultou na instituição de um inédito consórcio público intermunicipal e internacional, reforçando os estreitos laços entre seus integrantes, através do intercâmbio, do melhoramento da comunicação e da realização de atividades conjuntas em diversos âmbitos, desde a promoção do turismo e a complementação produtiva, do intercâmbio cultural e da implementação de programas regionais de cooperação a níveis nacionais e internacional.

Composto pelos municípios brasileiros de Barracão e Bom Jesus do Sul pelo Estado do Paraná, Dionísio Cerqueira pelo estado de Santa Catarina, e Bernardo de Irigoyen pela Província de Misiones na Argentina, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) foi instituído, e hoje apresenta semelhanças com os demais Consórcios Intermunicipais instituídos pelo Brasil, salve o caso de que o mesmo está inserido em uma região de fronteiras – municipal, estadual, nacional (Ribeiro, 2008).

#### ***4.3 Histórico regional***

A região de fronteira nacional e estadual a que o consórcio está inserido parte de uma dinâmica histórica de demarcações com vistas à segurança nacional, ou seja, a fronteira entre Argentina e Brasil se estabeleceu sobre a ótica militar, porém sempre resultou em um importante canal de circulação de fluxos materiais, financeiros e informacionais. (Agnes; Mattos; Klovski et al. 2012)

Com uma ampla fronteira de aproximadamente 1.132 km, os dois países confrontam-se e parte através de limite fluvial do Rio Uruguai, parte através de fronteira seca, assim como ocorre entre Bernardo de Irigoyen, Barracão e Dionísio Cerqueira. (IBGE, 2016)

Tal região é dinâmica para ambos territórios, segundo dados do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos da Argentina (INDEC), o território fronteiriço que compreende as províncias de Corrientes e Misiones, conta com aproximadamente 2 091.430 habitantes, enquanto o território que compreende os Estados do Paraná e Santa Catarina, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) contam com aproximadamente 17 982.208 habitantes.

Durante quase todo o século XX, as fronteiras argentinas faziam parte das “zonas de segurança”, dada a concepção de que as mesmas eram áreas de alto potencial de conflito, devendo o Estado resguardar a soberania nacional. Isso evidenciou-se através da Lei 18.575 de 1970, que estabeleceu as áreas de fronteira. (Arnaiz; Dachary, 2012)

No Brasil, a principal legislação que trata da matéria foi promulgada em 1979, através da Lei n. 6.634 identificando a faixa de fronteira como região estratégica ao Estado. A constituição de 1988 avalizou essa disposição, mantendo o foco na segurança territorial.

Segundo Arnaiz; Dachary (2012) a mudança da visão militarista de segurança ocorreu a partir dos 1980, com a redemocratização dos dois países. A fronteira então passa a ser considerada um espaço integrador; distinto do isolamento que recebera até então, nesse sentido são criados na Argentina os Comitês de Fronteira, a Comissão Regional de Comércio Exterior das províncias do Nordeste e Litoral argentino, e o Grupo de Trabalho Interfederativo sobre a Integração Fronteiriça no Brasil.



Em 1985 os dois países demonstram intenções de integração econômica e política, dada a reordenação de suas economias. Essas intenções são consolidadas na declaração do Iguazu no mesmo ano. Em 1986, Argentina e Brasil firmam um programa de cooperação e integração econômica, atendendo diversos temas. (MERCOSUL, 2011)

Nos anos seguintes o MERCOSUL surge orientado por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico (Corazza 2006).

Entretanto, a história da região não foi moldada pela instituição do MERCOSUL, mas sim pela conurbação urbana dinâmica, pelo alto fluxo de cargas e pessoas, sujeitas a uma série de pressões externas.

No lado argentino, Bernardo de Irigoyen alcança o status de município em 1921, e hoje conta com uma população de aproximadamente 15.399 habitantes em uma superfície de 1.064km<sup>2</sup>. O município não conta com um traçado urbanístico planejado, limitando-se com as cidades brasileiras de Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) e Barracão (Paraná) em uma fronteira seca de aproximadamente 32 km. (Arnaiz; Dachary, 2012)

O desenvolvimento da cidade sempre esteve ligado aos vizinhos brasileiros e hoje caracteriza-se pela atividade econômica comercial, dado a desvalorização da moeda argentina frente a moeda brasileira.

Segundo Arnaiz; Dachary (2012, p. 216) o município conta com 24 escolas primárias, 1 escola agrícola e 1 escola bilingue de fronteira. Não possui cinemas, teatros, escola técnica, universidade ou biblioteca. Carece de infraestrutura viária pavimentada, e saneamento básico universal.

Enquanto isso, no lado brasileiro a história de Barracão e Dionísio Cerqueira se confunde. Dionísio Cerqueira (Santa Catarina) é o município brasileiro com maior conurbação

urbana à Bernardo de Irigoyen. O aglomerado urbano foi oficializado como município em 1954, seu nome deriva do General Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira, antigo ministro das Relações Exteriores que demarcou a fronteira entre Argentina e Brasil. (MERCOSUL, 2016)

Em 1903 Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira incumbido com o processo de demarcação de fronteiras estabelece um povoado nas cabeceiras dos Rios Capanema e Peperi Guaçu, mais tarde nomeado como Barracão. Em 1914, o povoado passa a ser um Distrito Judiciário, esse por sua vez com a denominação de Dionísio Cerqueira.

O Estado do Paraná, logo depois de sua emancipação (1853), preocupava-se com as delimitações territoriais e tentou, por diversas vezes, impedir que Santa Catarina ficasse com toda a atual região oeste do Estado. No mesmo período, houve também uma decisão sobre a disputa internacional com a Argentina, iniciada ainda no século XVI, vindo a ser conhecida como a Questão das Missões, sendo resolvida apenas em 1895, mediante arbitramento dos Estados Unidos da América, consagrando a tese do Barão do Rio Branco, de “*uti possidetis*”<sup>34</sup>, definindo os limites com a Argentina (Santos, 2006).

Litígio internacional resolvido em 1895 e Estadual em 1916, com a celebração de um acordo entre os dois Estados pondo fim às disputas territoriais, o Distrito Judiciário de Dionísio Cerqueira é dividido em duas partes, uma delas ficando com o Estado do Paraná e parte com o Estado de Santa Catarina, separadas apenas por uma linha divisória seca. A parte que ficou no Paraná, permaneceu com o nome do povoado de Barracão e a que ficou em Santa Catarina, recebeu a denominação de Dionísio Cerqueira em homenagem ao general. Em 1951, Barracão é alçado ao status de Município.

Em 1995, Bom Jesus do Sul, então distrito do município de Barracão emancipa-se e alça o status de Município. (CIF, 2009)

Toda a região teve seu desenvolvimento dado ao grande fluxo migratório de colonos gaúchos a partir da segunda metade do século XX, dedicando-se à extração de madeira, de erva-mate e à cultura de cereais. (Santos, 2006)

---

<sup>34</sup> Princípio de direito internacional segundo o qual os que de fato ocupam um território possuem direito sobre este. (Santos, 2006, P.16)

Hoje os três municípios brasileiros contam com uma população de aproximadamente de 27.275 habitantes, distribuídos em Dionísio Cerqueira (14.250 hab), Barracão (9.271 hab) e Bom Jesus do Sul (4.154 hab).

Tabela 2 - Dados gerais dos municípios trigêmeos

Município	Estado/Provincia	País	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	População
Barracão	Paraná	Brasil	0,706	9.735 hab
Bernardo de Irigoyen	Misiones	Argentina	s/d	15.399 hab
Dionísio Cerqueira	Santa Catarina	Brasil	0,706	14.811 hab

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do IBGE, 2015

Segundo Lins (2003) a caracterização econômica e social da região é fortemente determinada pelo binômio agricultura/agroindústria. O setor alimentar desponta com produção diversificada, contando com pequenas cooperativas produtoras de laticínios e frigoríficos. A mão de obra é familiar, com o uso de máquinas agrícolas.

Com uma população registrada em torno de 43 mil habitantes e um território de 750 km<sup>2</sup>, a região composta pelos quatro municípios possui baixa capacidade de arrecadação, pequeno poder de endividamento e, conseqüentemente, pequeno poder de gestão e baixas taxas de crescimento populacional. (Agnes; Mattos; Klovski et al. 2012)

Além destes fatores conjunturais, devemos associar outros de natureza estruturante como, por exemplo, a deficiência de pessoal qualificado para identificação e formatação de projetos que visam à captação de recursos junto às fontes.

#### ***4.4 Constituição e atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF)***

Envolto a essa realidade, o grupo de prefeitos dos municípios da região de fronteira de Barracão, Bom Jesus do Sul, Dionísio Cerqueira e Bernardo de Irigoyen, vislumbraram a

construção de uma estratégia de empoderamento institucional. Em parceria com o Serviço brasileiro de apoio a micro e pequena empresa (SEBRAE), conheceu e posteriormente participou do Programa Líder para o desenvolvimento regional, este aplicado de forma piloto no Rio Grande do Sul em 2008, como objetivo de estimular gestores a atuarem de forma empreendedora, fomentando o desenvolvimento da região em que estão inseridos.

A implantação do Líder ocorreu através de oito encontros e dois seminários e buscou debater e identificar uma série de potencialidades socioeconômicas e ambientais da região, além dos fatores que emperram o acesso à exploração racional dessas potencialidades (CIF, 2013).



Figura 2 – Aglomeração urbana dos municípios trigêmeos

Fonte: CIF, 2011

Reunindo os setores público, privado e terceiro setor, desenvolveram uma proposta com ações integradas com a visão de ser referência no MERCOSUL em qualidade de vida com excelência na educação, turismo, agroecologia e produtos locais. (CIF, 2011)

Para tanto, no dia 13 de janeiro de 2009, como resultado, formalizou-se um protocolo de intenções de criação de um consórcio público intermunicipal e internacional, que vem a ser publicado em 12 de fevereiro do mesmo ano.

Na sequência, cada município formalizou sua intenção de participar do consórcio e assim foram criadas as leis municipais que autorizaram os municípios a integrarem o consórcio;

Tabela 3 – Leis municipais que autorizam municípios a integrarem o CIF

Lei Municipal n. 335/2009	17 de fevereiro de 2009	Bom Jesus do Sul	Paraná	Brasil
Lei Municipal n. 3.896/2009	03 de março de 2009	Dionísio Cerqueira	Santa Catarina	Brasil
Lei Municipal n. 1.719/2009/2009	11 de março de 2009	Barracão	Paraná	Brasil

Fonte: Elaboração do Autor.

Destaca-se que institucionalmente o CIF foi criado como um consórcio público intermunicipal que abrange os municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), conforme disposto no art. 1o de seu Estatuto do Consórcio Intermunicipal (2011).

Já Bernardo de Irigoyen (Misiones), Argentina é tido como um parceiro informal por ainda existir a necessidade da ratificação de acordo bilateral entre os dois países.

Institucionalmente, a integração é defendida como meio de dinamizar o processo de desenvolvimento econômico e social regional. Desta forma, os municípios encontraram uma maneira eficaz para desenvolverem o lugar onde estão estrategicamente inseridos.

O CIF trabalha com foco no desenvolvimento dos municípios que o compõem, criando programas e projetos em parceria ao SEBRAE, bem como governos estaduais, provincial, federal e nacional, em busca de melhorias na saúde, educação, turismo, e desenvolvimento regional (CIF, 2011, p.5).

Em seis anos o CIF juntamente a parceiros, elaborou uma proposta de desenvolvimento regional que visa trabalhar com a concepção de que a vida nas cidades não pode ser transformada em mercadorias, os espaços públicos por ora fragmentados, segregados devem ser integrados e geridos de modo com que ocorra a incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo, mediante uma adequada alocação dos investimentos, e, portanto, uma melhor distribuição de renda.

Entre os eixos estabelecidos inicialmente pela proposta de desenvolvimento, que constam em seu caderno de ações integradas configuram-se;

### **1. Produto local**

Com vista ao reequilíbrio das economias locais, o consórcio busca desenvolver projetos com objetivo de dinamizar a economia local, valorizando potencialidades e criando emprego e renda. Como propostas podem ser analisadas a Exposição das Potencialidades (EXPOCIF), com foco no comércio, a indústria, o turismo, a promoção de produtos locais e pecuária, além de atividades culturais, esportes, entretenimento, gastronomia e integração. A Feira Comercial, do Produto Local, Agropecuária e da Bezerra, também busca incentivar produtores locais em expor produtos e serviços para fins de intercâmbio profissional e comercial.

### **2. Cidadão fronteiriço**

De maneira a apoiar um acordo entre Argentina e Brasil, o consórcio busca apresentar dados e estudos que demonstrem a necessidade de um acordo específico para cidadãos da região no âmbito internacional.

### **3. Agricultura**

Com a ausência de políticas integradas para regulamentação da produção e da comercialização de frutas, o consórcio busca desenvolver políticas para fortalecer a associação e as adegas de vitivinicultores (dedicadas à fabricação e/ou comercialização de vinho), além da dinamização da

cadeia produtiva do leite, buscando a melhora na renda dos agricultores familiares.

#### **4. Previdência social**

Buscando facilitar a fiscalização na fronteira e o encaminhamento de benefícios, o consórcio luta pela instalação de uma agência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

#### **5. Urbanismo**

De maneira a reestruturar o centro urbano dos municípios que se limitam através de praças e ruas, o consórcio busca desenvolver e implementar um projeto integrado para melhor aproveitamento das vias públicas com padronização semelhantes, identificando os estados por suas cores, transformando num atrativo turístico por meio da identificação das divisas. Também busca promover projeto integrado de reciclagem do lixo, organizando as associações de catadores, a coleta coletiva, otimizando custos e garantindo melhor serviço. Também desenvolvendo sistema de saneamento básico integrado, garantindo a preservação ambiental, e melhoria na qualidade de saúde pública.

#### **6. Habitação**

A fim de zerar o déficit habitacional nos municípios, busca-se construir 930 casas populares para famílias pertencentes aos municípios de Dionísio Cerqueira, Barracão, Bom Jesus do Sul e Bernardo de Irigoyen.

#### **7. Educação**

Tem-se por objetivo, a implantação de um Instituto Federal e de campus de uma universidade federal. Tem adotado escolas bilíngues de fronteira visando promover a formação de cidadãos bilíngues capazes de interagir culturalmente e socialmente num ambiente comum, contribuindo para a transformação do conceito de limite em lugar.

#### **8. Desenvolvimento econômico**

Trabalha com projeto de construção de uma nova aduana integrada de cargas entre Argentina e Brasil, além de desenvolver estudos de viabilidades de extensão para as ferrovias; da integração (Brasil) e San Pedro (Argentina).

### **9. Turismo**

Destaca a construção de um parque turístico ambiental de integração unindo Argentina e Brasil, preservando a nascente do Rio Peperiguaçu. Além da criação do *Centro de Atendimento ao Turista (CAT)* e do projeto de construção de nova Aduana Integrada de Turismo Brasil / Argentina.

### **10. Saúde**

Estabelece projeto de reforma e ampliação do hospital Municipal de Dionísio Cerqueira para atender pacientes da área de abrangência do Consórcio, e de transporte integrado de pacientes reduzindo o custo de transporte e proporcionando melhor atendimento.

Conforme a característica geográfica de um único tecido urbano, torna-se perceptivo a necessidade de integração no sentido de conjugar e convergir forças na atuação frente aos problemas comuns.

Segundo Agnes; Mattos; Klovski et al. (2012), essa necessidade estabeleceu a discussão de acordos entre os municípios da região já em meados dos anos 2000, a partir do Projeto Crecenea-Codesul, resultando na apresentação de diagnósticos socioeconômicos e acordos sobre questões pontuais de infraestrutura.

Vale notar que a pretensão da iniciativa ligada ao consórcio flerta com a concepção de inserção dos espaços locais ao espaço econômico global. Para Brandão (2007) nessa lógica, as escalas intermediárias entre o local e o global – microrregional, mesorregional, macrorregional e nacional – não podem ser desconsideradas e não podem perder importância na articulação para a promoção do desenvolvimento.





Figura 3 - Conurbação urbana de Barracão (Brasil), Bernardo de Irigoyen (Argentina) e Dionísio Cerqueira (Brasil)

Fonte: Jornal da Fronteira, 2015

Segundo Amâncio apud Agnes; Mattos; Klovski et al. (2012), não são apenas os limites territoriais que se confundem nestas comunidades, mas também a realidade sociocultural. Sendo assim, não é raro encontrar cidadãos de Barracão trabalhando em Bernardo de Irigoyen e Dionísio Cerqueira, ou vice-versa. Também não é raro encontrar famílias formadas por distintos municípios.

Tabela 4 - Ações executadas, em execução e planejadas do CIF

<b>Produto local</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Feira de Potencialidades Caminhos da Fronteira</li> <li>– Integração cultural</li> </ul>	<p>Executada – Exposição das Potencialidades de 39 municípios participantes do Projeto Líder na 9. Feira de Integração (2010)</p> <p>Executada – Festa da integração, resgata atividades culturais.</p>
<b>Cidadão fronteiriço</b>	

- Apoio para aprovação do acordo binacional em Lei do Cidadão Fronteiriço - Implantação do Programa Nacional de Segurança e Cidadania (PRONASCI)	Ação planejada – Facilitar a qualidade de vida das pessoas que residem nas localidades fronteiriças Ação planejada – Monitoramento da fronteira, controle e identificação da criminalidade
<b>Agricultura</b>	
- Fortalecimento da produção de fruticultura - Fortalecimento da cadeia produtiva de leite	Executada – Fortalecimento da Associação e da Cantina de Vitivinicultores Executada – Fortalecimento da Fábrica do Produtor de Bom Jesus do Sul (FARBOM)
<b>Previdência social</b>	
– Instalação da Agência do INSS	Em execução – Facilidade na fiscalização na fronteira e encaminhamentos de benefícios
<b>Urbanismo</b>	
Implantação de Sistema de Saneamento Básico - Projeto integrado de reciclagem do lixo Projeto urbanístico integrado Patrulha rodoviária	Ação planejada – Preservação ambiental, integração do sistema e melhoria na qualidade de saúde pública Em execução – Organização das Associações dos catadores, realização da coleta seletiva e otimização de custos Ação planejada – Padronização e melhor aproveitamento de espaços públicos Executada – Integração das máquinas rodoviárias e de pessoal (operadores) dos municípios formando uma Patrulha Rodoviária Única
<b>Habitação</b>	
- Zerar o déficit habitacional	Ação planejada – Construção de 850 casas populares
<b>Educação</b>	
Escola Bilíngue de Fronteira - Capacitação e formação integrada dos professores Implantação do Programa Mais Educação - Implantação de Universidade Pública e gratuita na região Congresso internacional de Educação	Executada – Promoção na formação de cidadãos bilíngues capazes de interagir culturalmente e socialmente num ambiente comum Em execução – Formação e capacitação integrada Ação planejada - Educação em tempo integral com aumento de oferta educativa nas escolas por meio de atividades optativas Ação planejada – Implantar Universidade com viés de interação e desenvolvimento da comunidade Ação planejada – Realização de evento com objetivo de discutir ações integradas
<b>Desenvolvimento econômico</b>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudo de viabilidade da Ferrovia da Integração</li> <li>- Show de prêmios da Tri-Fronteira</li> <li>Rodovia de ligação</li> <li>- Nova aduana integrada de cargas Argentina/Brasil</li> <li>Ferrovia até Posadas</li> <li>- Instrumentalização para operacionalizar voos comerciais</li> </ul>	<p>Executada – Estudo e definição do traçado da Ferrovia da Integração, de Itajaí até Dionísio Cerqueira</p> <p>Executada – Iniciativa com objetivo de aumentar o movimento econômico e a conscientização da importância da Nota Fiscal</p> <p>Em execução – Construção da rodovia “Ruta 14”, que liga os municípios de San Pedro a Bernardo de Irigoyen, Misiones na Argentina.</p> <p>Executada – Ampliação da capacitação de operacionalização de cargas</p> <p>Ação planejada – Estudo e definição de traçado da Ferrovia ligando Bernardo de Irigoyen à Posadas</p> <p>Ação planejada – Melhoria das condições de pouso/ decolagem, implantação de voos comerciais e de cargas</p>
<p><b>Turismo</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parque turístico ambiental de integração</li> <li>- Construção do Centro de Atendimento ao Turista (CAT)</li> <li>Implantação de Portais Turísticos</li> <li>- Construção da nova Aduana Integrada de Turismo Argentina/ Brasil</li> <li>Congresso Internacional de Turismo</li> </ul>	<p>Executada – Revitalização da nascente do Rio Peperiguaçu</p> <p>Em execução – Satisfação e maior tempo de permanência dos turistas</p> <p>Ação planejada – Acesso identificado de entrada nos municípios</p> <p>Ação planejada – Atendimento humanizado e agilidade ao turista que passa pela aduana de Bernardo de Irigoyen e Dionísio Cerqueira</p> <p>Ação planejada – Realização de evento com objetivo de discutir ações que visem potencializar o setor de forma integrada.</p>
<p><b>Saúde</b></p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto de reforma e ampliação do Hospital Municipal de Dionísio Cerqueira</li> <li>- Transporte integrado de pacientes</li> <li>- Campanhas integradas de prevenção</li> <li>- Recursos para custeio de atendimento hospitalar</li> </ul>	<p>Em execução – Atendimento hospitalar integrado Paraná/ Santa Catarina/Misiones</p> <p>Em execução – Redução dos custos de transporte e atendimento humanizado</p> <p>Em execução – Realização de campanhas de forma integrada</p> <p>Ação planejada – Repasse de recursos do Fundo MERCOSUL, Governo Federal e Estadual</p>

Fonte: elaboração do Autor com base no Caderno das Ações Integradas (2011)

As principais ações planejadas, executadas ou em execução estabelecidos inicialmente pela proposta de desenvolvimento podem comprovar que se por um lado o CIF encontra grande arcabouço legal para ações de integração entre os municípios do lado brasileiro com o

município do lado argentino, a grande dificuldade de implementação não engessou a iniciativa pioneira de cooperação transfronteiriça.

Vale notar que os eixos estratégicos para o desenvolvimento contam com ações já realizadas, implicando na constante geração de oportunidades para o exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida das populações.

Ações como as de fortalecimento do setor da fruticultura e da cadeia de leite repercutem economicamente, sobretudo convergindo no fortalecimento a exemplo da Fábrica do Produtor de Bom Jesus (FARBOM).

Outras ações, como a construção da “Ruta 14” na Argentina, ligando Bernardo de Irigoyen à San António fortalecem a economia da região dinamizando a infraestrutura, gerando novas oportunidades de negócios e aproximando populações locais.

As feiras realizadas representam a incorporação de amplo contingente populacional à cultura, ao trabalho e ao consumo, incentivando mudanças profundas, promovendo um modelo em que a integração e a cooperação sejam pré-requisitos para o desenvolvimento.

Deve-se assinalar que outras ações também haverão de repercutir socioeconomicamente. O atendimento hospitalar integrado, assim como a preservação ambiental, integração do sistema e melhoria na qualidade de saúde pública, a organização das associações dos catadores, a realização da coleta seletiva e a integração das máquinas rodoviárias e de pessoal (operadores) dos municípios formando uma Patrulha Rodoviária Única, não só otimizarão como ampliarão serviços básicos que contribuem com desenvolvimento humano.

#### ***4.5 Cooperação transfronteiriça à ascendência para integração regional***

As ações do Consórcio Intermunicipal da Fronteira demonstram um projeto alinhado as perspectivas de cooperação em redes relacionais e de processos multiníveis, sendo descentralizado, institucionalizado e espontâneo, com ações voltadas na viabilização e na melhoria da infraestrutura, na garantia do progresso e do desenvolvimento social, econômico e cultural da região.

Dada a diversidade e complexidade das relações que se estabelecem no espaço fronteiriço, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira deve consolidar-se cada vez mais como promotor constante do papel dos governos locais, apoiando e contribuindo no aperfeiçoamento da gestão das políticas de cooperação transfronteiriça.

Percebe-se que a proposta inicial em facilitar a convivência na região de fronteira, impulsionando a cooperação, acaba por impulsionar a integração no âmbito regional, dado que o consórcio necessita de um tratamento diferenciado, buscando um acordo bilateral entre Argentina e Brasil. É possível que tal acordo, ascenda em matéria de integração multilateral, visto que não apenas Argentina e Brasil possuem fronteiras entre si em âmbito de MERCOSUL.

Analisados outros processos sul-americanos, como a criação da Comissão da Lagoa Mirim entre Brasil e Uruguai, é percebido que as fronteiras constituem um fenômeno evolutivo das sociedades, este pelo qual vai adaptando-se a realidade do momento. Ou seja, populações, bem como matérias econômicas, de trânsito, de regime trabalhista e de acesso aos serviços públicos e de educação, tornam-se constantes devidos às circunstâncias conjunturais. O Consórcio Intermunicipal da Fronteira é um exemplo disso, dado que o consórcio não só estabeleceu, mas ainda estabelece, políticas de cooperação, creditadas na convergência de ações econômicas, sociais, de infraestruturas e institucionais.

As ações integradas, acabam por apresentar variáveis funcionais e dependentes particulares. A revitalização da nascente do Rio Peperiguaçu é uma variável na qual, uma ação ambiental transbordou-se promovendo a criação de um parque turístico ambiental internacional.

Independente de ações, o que se percebe é, que o Consórcio Intermunicipal da Fronteira, constituiu-se como um instrumento político-chave para o desenvolvimento econômico e social, promovendo a inserção internacional da região. A necessidade de articular a cooperação transfronteiriça com a integração regional, deixa em evidência a urgência de serem criadas áreas capazes de promover processos convergentes de desenvolvimento tanto no plano institucional quanto no propriamente econômico na América do Sul.

É evidente que a falta de políticas multilaterais institucionalizadas dificulta os processos já em curso, como no caso do próprio consórcio. Entretanto, percebe-se que tais iniciativas, ascendem à integração regional, visto o caso do Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça (GAHIF); do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR); e do Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça. Pois o consórcio torna-se uma ferramenta para análise dos impactos sobre as regiões de fronteira decorrentes do processo de cooperação, bem como a qualidade das políticas públicas que têm sido direcionadas para este espaço, identificando-se ainda oportunidades para seu aperfeiçoamento.

O Consórcio Intermunicipal da Fronteira demonstra a possibilidade de formação, bem como de reestruturação de arranjos produtivos locais, também apresenta a utilização de infraestruturas para propósitos comuns, como a circulação de bens e serviços, os deslocamentos de trabalhadores pela área de fronteira e das atividades aduaneiras. É visto, que o consórcio acelerou a tendência de utilização dos serviços comuns entre outras, pelos residentes argentinos e brasileiros.

O consórcio demonstrou possuir ações positivas em diferentes áreas, com resultados tangíveis que beneficiam milhares de cidadãos, em áreas tão distintas, como a contagem do tempo de serviço para efeito de aposentadoria ao atendimento médico integrado.

Percebe-se a necessidade do amadurecimento institucional, visto que o consórcio apresenta um potencial de desenvolvimento interessante, convertendo-se em um ponto de referência no processo de cooperação transfronteiriça e integração regional.

## **Conclusão**

O esforço crítico realizado durante este trabalho buscou, analisar o caso de implantação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) entre Brasil e Argentina, no contexto de cooperação transfronteiriça e integração regional.

Pela complexidade da realidade política, econômica, social e cultural da região, podemos observar que se torna cada vez mais necessário compreendermos os atuais usos das fronteiras, por meio de iniciativas/ações/programas (implementados e projetados) de cooperação transfronteiriça. Assim, a integração bem como a cooperação foram classificadas basicamente como processos endógenos, que podem ser vulneráveis a forças exógenas de modo crítico, especialmente em seus estágios iniciais. Entretanto, foram classificadas dadas esferas e áreas de abrangência. Frente a pesquisa realizada e os dados levantados, podemos concluir alguns aspectos.

Primeiramente, é fundamental conhecer e, mais ainda, compreender os distintos processos e as relações de cooperação transfronteiriça, em todas as suas dimensões - econômica, social, político-jurídica, ideológica e cultural, territorial e étnica - para que seja possível compreender se o mesmo é intrinsecamente dinâmico e ascendente à integração regional.

Assim, percebemos que na América do Sul, as questões relacionadas aos processos de integração regional foram tratadas tradicionalmente pelas ciências econômicas e sociais como uma questão interna aos países, centrada na criação de mecanismos estimuladores da industrialização como veículo da modernização e do crescimento econômico. Enquanto que na Europa, as questões relacionadas à integração estavam mais voltadas as relações de cooperação e complementariedade.

Porém, na América do Sul, espaços de participação a nível local foram conquistados recentemente, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira é um exemplo que por meio da ação conjunta de governos (municipais) essa nova institucionalidade tem possibilitado uma maior interação e integração, assim como na Europa. Os discursos uniescalares e localistas não permitem mais trabalhar com a complexidade e heterogeneidade da configuração das relações de poder a níveis nacionais e internacionais. Nesse caso é sim, possível afirmar através da

análise que tal processo mostra-se dinâmico e ascende à integração regional, porém, não necessariamente dependente dela.

Em segundo lugar, é possível percebermos que as bases que constituem as cooperações transfronteiriças estão presentes nos processos de participação e interlocução entre as esferas municipais, estaduais/provinciais e federais, fazendo-se de necessária solidariedade e cooperação institucional para evitar confrontos de competência entre as distintas esferas de poder.

A análise indica que, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira, estabeleceu, ou ainda estabelece, suas políticas de cooperação transfronteiriça, possibilitando a criação de estreitos laços entre as cidades, através do intercâmbio, do melhoramento da comunicação e da realização de atividades conjuntas em diversos âmbitos, desde a promoção do turismo e a complementação produtiva, do intercâmbio cultural e da implementação de programas regionais de cooperação internacional.

Sendo assim, percebe-se que as principais barreiras que comprometem o avanço da cooperação transfronteiriça no âmbito do MERCOSUL são frutos de sua institucionalidade. Mostrando-se necessário cada vez mais pensarmos e repensarmos em projetos alinhados as perspectivas de cooperação em redes relacionais e de processos multiníveis, sendo descentralizado, institucionalizado e espontâneo, com ações voltadas na viabilização e na melhoria da infraestrutura, na garantia do progresso e do desenvolvimento social, econômico e cultural da região.

Para tanto, é necessário levar em consideração todas as variáveis e indicadores que, com maior precisão, ajudam a construir o quadro mais realista possível. Fazendo-se necessário continuar aprofundando as pesquisas e análises sobre a realidade do Consórcio Intermunicipal da Fronteira em questão, bem como é necessário elaborar diagnósticos das realidades sobre bases de dados comparáveis.

É neste contexto que percebemos que o Consórcio Intermunicipal da Fronteira, promove um projeto de desenvolvimento real, permitindo formas de pensar e agir capazes de produzir transformações efetivas nas sociedades da fronteira entre Argentina e Brasil. Percebemos que o desenvolvimento é um processo multifacetado e intenso com resultados de transformações



estruturais variadas e interações sociais complexas, que têm por objetivo alargar o horizonte de possibilidades em uma dada sociedade.

Também percebemos uma mudança na agenda dos Estados referentes às fronteiras, este é o resultado de um processo longo e plural que tem relação com a crise central dos Estados e subsequente descentralização. Neste caso, o uso de fronteiras, deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização dos sujeitos sociais e políticos, tentando ampliar o campo de comunidade, aumentando a sua autodeterminação e liberdade de escolha. É essencial que este processo de transformação seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtivo, social, tecnológico, etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global, etc.), acelerando de fato a integração regional.

Foi percebido também que cada território possui suas próprias características, que se materializam em capacidades endógenas e agentes específicos. Neste sentido, é necessário buscarmos o desenvolvimento de agentes (indivíduos, parceiros sociais, empresas, infraestruturas inteligentes), buscando ações que tragam aos beneficiários finais (pessoas físicas, empresas agentes) melhores condições de vida.

Sendo assim, devemos antes de tudo, reconhecer o território, isto é; conhecer e compreender quais são as necessidades e oportunidades de indivíduos, empresas, agentes, infraestruturas de nosso território em um processo capilar, sendo capaz de alcançar pessoas.

Por fim, é importante compreender que um consórcio intermunicipal no âmbito internacional não é um fim em si mesmo, mas sim um meio para conquistas de integração regional. Assim é parte de um projeto de desenvolvimento, e não a única via para realizá-lo. Porém o êxito em suas políticas não as fazem seguras e muito menos *a priori*.

Sendo as vantagens para o futuro questionadas, o desenvolvimento da região em estudo deve ser parte de uma ação planejada dos estados, como parte de um projeto deles mesmos. Assim o consórcio é apoiado e por razões políticas, vai além dos benefícios que esperam de si mesmo. Cabe perguntarmos que outras alternativas na integração existem e como auxiliariam no desenvolvimento de regiões de fronteiras.

Com o passar dos anos, os modelo de integração no âmbito regional passam por reestruturações, pelas quais o elemento principal passa do fator externo, ou seja, em que os

Estados buscam se integrar, objetivando garantir mais segurança e poder de negociação em relação aos outros blocos e países, mantendo esforços com foco na produtividade, nas ações político-sociais refletindo uma melhora na qualidade de vida das populações e na descentralização de ações e de importância crescente, nos âmbitos locais e regionais.

## Referências

Accioly, H. (1986). Manual de Direito Internacional Publico. 11a edição. Editora Saraiva, Rio de Janeiro.

Anderson, J. e O'Dowd, L. (1999). Borders, border regions and territoriality: contradictory meanings, changing significance. *Regional Studies*.

Agnes J. S. ; Mattos, S. M. M.; Klovski, M. T. et al. (2008) Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista Adm. Pública*, n.47, p. 1165 - 1188, outubro. Rio de Janeiro.

Almeida, E. A. P. de. (2001) Mercosul & União Européia: estrutura jurídico-institucional. Curitiba: Juruá.

Arnaiz, S. M.; Dachary, A. C. (2012) Región fronteriza de Argentina y Brasil: asimetrías y potencialidades. *DRD – Desenvolvimento Regional em debate*, n. 1, p. 204 - 231, jul. Caçador.

Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Clássica Editora, Lisboa.

Baran, P. (1967) *La economía política del crecimiento* Ed. Fondo de Cultura Económica. Ciudad del México.

Barreto, M. I; Mariano, M. P. (2004) “Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul”. In: VIGEVANI, Tullo et al. (org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC. pp. 21-48. São Paulo.

Benington, J. e Harvey, J. (1998). Transnational local authority networking within the European Union: passing fashion or new paradigm? In Marsh, D. (org.) *Comparing policy networks*. Open University Press. Buckingham.

Berlink, M. T. (1975) *Marginalidade social e relações de classes em São Paulo*. Petrópolis.

Blessi, G. T. (2009) “Cultural policies and local planning strategies: What is the role of culture in local sustainable development?”, *Journal of Art Management, Law, and Society*, 39(1): 45-64. Weimar.

Brandão, C. (2010) Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*, v.7, p.101-115. Rio de Janeiro.

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

————— (2007) Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas.

BRASIL, Consórcios Públicos: um novo instrumento de cooperação Federativa. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/consorcios-publicos/legislacao-documentos/cartilha.pdf>  
Acesso em: 12 de Janeiro de 2016.

BRASIL, Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas. Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b\\_211/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_211/) Acesso em: 12 de Janeiro de 2016.

Bye, M. (1950). Unions douanières ET donnés nationaux. *Economie Appliquée*, Janeiro – Março. Paris.

Carneiro, F. C. P. (2013) Processos de Transfronteirização na Bacia do Prata: a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai – Porto Alegre.

Caubet C. G. (2006) A água doce nas relações internacionais. Barueri: Manole.

CEPAL. (1951) Estudio Economico para America Latina. ONU-CEPAL. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. (1963) El desarrollo economico de America Latina en la postguerra. ONU, Nueva York.

\_\_\_\_\_. (1969) El desarrollo economico de America Latina en la postguerra, Nueva York, ONU.

\_\_\_\_\_. (1986) Panorama economico de America Latina. ONU. Santiago de Chile.

Cornago, N. (2006): "Un acercamiento al concepto de eurorregión: dimensiones funcionales y economía simbólica", Letamendia,F.(Ed.). Acción colectiva Iparralde-Hegoalde, Fundamentos, p. 34-51. Madrid.

Comisión Europea. (1994). Europa al servicio del desarrollo regional. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxembourg.

Comissão Europeia (2008) Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar partido da diversidade territorial. Comissão Europeia. Bruxelas.

Comissão Europeia (2010) Green Paper on Cultural and Creative Industries – Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries. DG Educação e Cultura, Comissão Europeia. Bruxelas.

Comité Económico e Social Europeu (2012) Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as disposições específicas para o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia. Comité Económico e Social Europeu. Bruxelas

Conselho da União Europeia (2006) Decisão do Conselho relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão, Jornal Oficial L 291 de 6 de outubro de 2006, 11-31. Bruxelas.

Conselho da União Europeia (2010) Conclusões do Conselho sobre o contributo da cultura para o desenvolvimento regional e local, Jornal Oficial C 135 de 26 de maio de 2010, 15-18. Bruxelas.

Corazza, G. O (2006) "regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>. Acesso em: 09 de Março de 2014.

De Matos, G. A.; Steefen, N. P. (2012) A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. *Conjuntura Internacional*, v.9, n. 5, p. 31 - 39, 2o sem. Belo Horizonte.

Dourado, J. A. L.; Junior, T. (2013) (Des)construindo os mitos do desenvolvimento do semiárido brasileiro: Tramas, faces e contradições. In: IIV Encuentro de Geógrafos de América Latina 'Reencuentro de Saberes Territoriales Lationoamericanos, "Reencuentro de Saberes Territoriales Lationoamericanos". Lima: Peru, 2013. v. 01. p. 01. Lima.

Franca, F. M. T. (2006) História e razão do paradigma vestefaliano. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 15, n. 58, p. São Paulo.

Frank, A. G. (1970) *Capitalismo y subdesarrollo en America Latina*. Buenos Aires

Filibi, I. (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un estudio comparado*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Leioa.

Filibi, I. (2008). *Integración europea y la apuesta vasca por la cooperación transfronteriza: el fondo propio Aquitania-Euskadi*. España. p.9-38. Santiago de Compostela.

Furtado, C.. (1969). *Formação econômica da América Latina*. Lia Editora. Rio de Janeiro.

————— (1973). *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. RJ, Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

————— (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. RJ, Paz e Terra. Rio de Janeiro.

Guimarães, S. P. (1999) *Quinhentos anos de periferia*. 3. Ed. Porto Alegre; Ed. da UFRGS; Contraponto. Brasil. Rio de Janeiro.

Gorbea, M. A. (2008) *Los orígenes de los vascos*. Madrid.

Gracioli, E. J. ; Duarte, P. H. E. (2007) A Teoria da Dependência: Interpretações sobre o (Sub)Desenvolvimento na América Latina. In: V Colóquio Marx e Engels, V Colóquio Marx e Engels. Campinas.

Haas, B. E. (1961) International Integration: The European and the Universal Process. International Organization. Stanford.

————— (1964) Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization. Stanford University Press. Stanford.

————— (1971) The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds.): Regional Integration: Theory and Research. MA: Harvard University Press. Cambridge.

————— (1975). The Obsolescence of Regional Integration Theory. University of California. Berkeley.

————— (1987) Adaptation and Learning in International Organizations. Institute of International Studies, Berkeley.

Keohane, R. O. & Nye, Joseph S. (1989) Power and interdependence. 2 ed. Harper Collins.

Kowarick, L. (1975) Capitalismo e marginalidade na América Latina (2ª. ed.). São Paulo.

Lins, H. N. (2008) Cooperação local no Mercosul: uma oportunidade catarinense. Santa Catarina. Disponível em: [www.apec.unesc.net/VI\\_EEC/sessoes\\_tematicas/Tema8Economia%20Regional%20e%20Urbana/pdf](http://www.apec.unesc.net/VI_EEC/sessoes_tematicas/Tema8Economia%20Regional%20e%20Urbana/pdf). Acesso em 10 de janeiro 2016

Malamud, A. e Schmitter, P. C. (2007). The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America, IBEI Working Paper 2007/6, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals. Barcelona.

Malamud, A. (2000) Presidentialism and Mercosur. A Hidden Cause for a Successful Experience. Integration & Trade. INTAL. Lisboa.

——— (2008) The Internal Agenda of Mercosur: Interdependence, Leadership and Institutionalization. En Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo. Grace Jaramillo (Ed.): 115-35. FLACSO. Quito.

——— (2011) Migrações, Coesão Social e Governança: Perspectivas Euro-Latino-Americanas (editado con Fernando Carrillo Flórez), Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.

Mariano, M. P.; Mariano, K. P. (2005) “Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas”. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (orgs.). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. EDUC; Fundação Editora da Unesp; Fapesp, pp. 131-160. São Paulo.

Marini R. M. (1993) Dos momentos en La integración latinoamericana. "Texto para El DíaLatinoam. y Canadá. Ciudad del Mexico.

\_\_\_\_\_. (1993) América Latina: dependência e integração. São Paulo: Página Aberta. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/020\\_desenvolvimento\\_port.htm](http://www.marini-escritos.unam.mx/020_desenvolvimento_port.htm) Acesso em: 15 de junho de 2014.

Marks, G; Hooghe, L. (2007) Contrasting visions of multi-level governance. Bache I; Flinders, M. (Ed.). Multi-level governance. Oxford University Press, p. 15-30. Oxford.

MERCOSUL. (2011) Legislação e textos básicos. - 5 ed. 656 p. Brasília.

MERCOSUL. (1998) Conselho Mercado Comum. Decisão no 13/98. Plano Trienal e Metas do Setor Educacional. Rio de Janeiro, 10 dez. Rio de Janeiro.

MERCOSUL. (2004) Conselho Mercado Comum. Decisão no 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. 16 dez. Belo Horizonte



MERCOSUL. (2005) Conselho Mercado Comum. Decisão no 18/05. Integração e Funcionamento do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul. 19 jun. Assunção.

MERCOSUL. (1998) Conselho Mercado Comum. Decisão no 13/98. Plano Trienal e Metas do Setor Educacional. Rio de Janeiro.

Mitrany, D. (1966) **A Working Peace System**. Quadrangular Books, p. 99. Chicago.

————— (1975). *The Functional Theory of Politics*. London School of Economics and Political Science. London.

Peña, F. (1996) *La Construcción Del Mercosur. Lecciones De Una Experiencia*. Bogotá.

————— (1998) *El Desarrollo Institucional Del Mercosur. Comunidad Andina y Mercosur. Desafios Pendientes De La Integración En América Latina*, AAVV. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y Corporación Andina de Fomento. Bogotá.

Perkmann M. (2002) *The rise of Euroregion. A bird's eye perspectives on European cross-border co-operation*. University of Lancaster. Lancaster.

————— (2002) *Policy entrepreneurs, multilevel governance and policy networks in the European polity: The case of the Euregio*. University of Lancaster. Lancaster.

Power, D. & N. (2010) *Priority Sector Report: Creative and Cultural Industries, Europe INNOVA*, European Cluster Observatory. Bruxelas.

Putnam, R. (1988) *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. International Organization. Bruxelas.

Ribeiro, W. A. (2006) *Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos*. CNM Publicações. Brasília.

Ritchie, J. (2003) *Qualitative Research Practice: a Guide for Social Science Students and Researchers*. Londres: Sage.

Sacco, P. L.; (2008) “System-wide cultural districts: An introduction from the Italian viewpoint”, in Kagan, Sacha & Kirchberg, Volker (Org.), *Sustainability: A new frontier for the arts and cultures*. a.M.: VAS Verlag, pp. 400-460. Frankfurt.

Spinaci, Gianluca & Vara-Arribas, Gracia (2009) “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration”, *EIPAScope*, 2009 (2): 5-13. Bruxeles.

Santos, M. (2013) *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 23. ed. Rio de Janeiro.

Santos, E. dos; Santos, L. C. V. G. (2005) “Cooperação na fronteira Brasil/Uruguai: um novo paradigma?”. *Política Externa*, vol. 14, no 1, jun./ago. pp. 45-52. Rio de Janeiro.

Souza, N, A. (2012) *América Latina: as ondas da integração*. *Revista OIKOS*, p.22-34. São Paulo.

Souza. E. B. C. (2009) *Tríplice Fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina*. *Terr@Plural*, Ponta Grossa.

Schmitter, C. P. (1970) A revised theory of regional integration. In: LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. (orgs.). *Regional integration: theory and research*. MA: Harvard University Press. Cambridge.

——— (1972) *Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America*. University of California, Institute of International Studies. Research series, no. 17. Berkeley.

————— (1991) *Comparative politics at the crossroads*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid.

————— (2010) A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. *Lua Nova*, núm. 80, 2010, pp. 9-44. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo.

Strelec, T. C. (2011) *Defesa os da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo*. Dissertação (mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

Vaz, J. C. (2007) *Consórcios intermunicipais*. *Revista Dicas: ideias para a ação municipal*, São Paulo.