

Direito da integração fronteiriça: uma introdução

Derecho de la integración fronteriza: una introducción

Gustavo Vieira Oliveira* 

*Universidade Federal da Integração Latino-Americana
(UNILA), Foz do Iguaçu (PR), Brasil.

Resumo: A finalidade do presente artigo é descrever introdutoriamente a existência de um ramo do Direito Internacional Público dedicado à integração fronteiriça: o Direito da Integração Fronteiriça. Inicialmente é preciso explorar a abordagem sobre as fronteiras pelo Direito Internacional Público, na delimitação dos territórios estatais, e os caminhos para sua ressignificação no sentido da integração. O artigo é dividido em duas partes, iniciando pelo “Direito e as Fronteiras”, passando ao tema da “Integração Fronteiriça” na segunda, abordando o “Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL” de 2019. A base normativa internacional para promoção da cooperação e integração fronteiriça está assentada, porém os desafios deverão se situar na compatibilidade entre a facilitação da mobilidade e os riscos à segurança, que deverão mobilizar a harmonização jurídica dos Estados do MERCOSUL e a vontade política em várias instâncias.

Resumen: La finalidad del presente artículo es describir de modo introductorio la existencia de una rama del Derecho Internacional Publico dedicado a la integración fronteriza: el Derecho de la Integración Fronteriza. Inicialmente es necesario explorar el abordaje sobre el Derecho Internacional y fronteras, en la delimitación de los territorios estatales, y los caminos de su resignificación en el sentido de la integración. El artículo se divide en dos partes, comenzando con “Derecho y Fronteras”, pasando al tema de “Integración Fronteriza” en la segunda, abordando el “Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas” del MERCOSUR de 2019. La base normativa internacional para promover la

E-mail: gustavo.vieira@unila.edu.br

Recibido: 15/06/2023 . Aceptado 27/06/2023.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

cooperación y la integración fronteriza está establecida, pero los desafíos deberán residir en la compatibilidad entre la facilitación de la movilidad y los riesgos de seguridad, lo que deberá movilizar la armonización jurídica de los Estados del MERCOSUR y la voluntad política en varias instancias.

Palavras-chave: Direito da Integração; Integração Fronteira; MERCOSUL.

Palabras-clave: Derecho de la Integración; Integración Fronteriza; MERCOSUR.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade descrever introdutoriamente a existência de um ramo do Direito Internacional Público dedicado à integração fronteiriça: o Direito da Integração Fronteira no MERCOSUL. A abordagem dedicada às fronteiras foi idealmente co-originária ao campo jurídico, na medida em que o Direito Internacional se forma na interestatalidade e, por sua vez, na diferenciação de territórios (elemento constitutivo do estado). Entretanto, a finalidade histórica tem sido a delimitação das fronteiras – questão efetivamente complexa e ainda não plenamente resolvida entre Estados.

O presente texto foi desenvolvido sob aportes para pesquisa da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) do Edital Agenda Tríplice e PAIP, ambos de 2018, por meio do projeto de pesquisas “Desafios da Integração (Trans)Fronteira” e da Fundação Araucária, pelo NAPI-Trinacional no projeto “Desenvolvimento Regional Transfronteira”, entre 2021 e 2022, que recebeu apoio e resultou do empenho de muitos profissionais e acadêmicos. Ambos os projetos de pesquisa foram e são coordenados pelo autor.

Cabe destacar a mudança de sentido atribuído às fronteiras ante os processos de mundialização e os projetos de integração regional. Os movimentos que envolvem a facilitação da fluidez transfronteira gerados pela globalização econômica e a densidade das transformações da soberania que tem ocorrido ante a integração regional aporta novos sentidos. A função de separação das fronteiras passa a ser conjuminada com a integração¹. No Brasil o assunto recebe uma abordagem recente e renovada, tanto academicamente quanto na promoção e políticas públicas articuladas e específicas, próprio de tudo que se sucede nas margens.

A integração fronteiriça é fato ordinário na vivência das comunidades situadas às margens territoriais dos Estados. As conveniências cotidianas e as oportunidades econômicas e sociais geradas pelo cruzamento das fronteiras expõe, há tempos, os dilemas existentes entre o bônus potencial da facilitação

¹ VIEIRA, Gustavo Oliveira. Integração transfronteira: ressignificar sentidos, com “novos” atores. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*. Ano 7, Nº 13; Março 2019; pp. 15-32.

à mobilidade e os riscos à segurança em suas variadas dimensões. Com isso, os processos de mundialização² e integração regional promoveram condições para a realização e institucionalização da integração fronteiriça, advento de longa trajetória na vida das comunidades fronteiriças, mas recente na história do Direito Internacional, observada a partir de suas fontes.

A integração fronteiriça tem recebido atenção política relevante entre os estados membros do MERCOSUL. Os países desenvolveram ampla gama de soluções e tratados voltados à integração fronteiriça, por vias bilaterais, e também o MERCOSUL constituiu um sub-grupo de trabalho para tal finalidade, o SGT-18 de Integração Fronteiriça, instituído pela Resolução GMC nº 59/15, contemplando agenda ampla em quanto a suas funções e atribuições pela Resolução GMC nº25/16, assim como celebrou o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas em dezembro de 2019 pela Decisão CMC N°13/19 do Conselho Mercado Comum– fonte de Direito Internacional característico da Integração Fronteiriça, conforme será desenvolvido a seguir.

Diferentes campos jurídicos convergem para forjar o Direito da Integração Fronteiriça. Dialogam em sua formação os ramos próprios do Direito Internacional sobre fronteiras, sobre delimitação fronteiriça, ao validar os limites previamente estabelecidos, assim como o Direito Internacional Público da Integração Mercosulino³, em seus estratos *originário* e *derivado*⁴. Além disso, pode-se reconhecer o pertencimento ao Direito da Integração Fronteiriça mesmo no campo bilateral, ao se perceber nos Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas firmados entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Paraguai, no seu bojo, a filosofia do Direito da Integração nos termos descritos pelo professor argentino Ciuro Caldani⁵, no caminho da construção de um projeto civilizatório comum.

O viés aqui abordado é distinto do que se observa no Direito Comunitário Europeu, por suas peculiaridades que o diferenciam do Direito Internacional Público. Na medida em que o Direito Comunitário tem aplicabilidade imediata e superioridade hierárquica, articulando supranacionalidade com interestatalidade (intergovernamental), distingue-se do Direito Internacional, criando ramo próprio do Direito. Ainda assim, muitas inspirações vêm da mobilidade transfronteiriça que o Espaço Schengen viabiliza, assim como o sistema de controle de fronteiras do Frontex, os Comitês de Regiões e seu

2 VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Constitucionalismo na Mundialização: desafios e perspectivas da Democracia e dos Direitos Humanos*. Ijuí: Unijuí, 2015.

3 OCAMPO, Raúl Granillo. *Direito Internacional Público da Integração*. Tradução de Sérgio Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

4 DOMINGUEZ, Maria Teresa Moya. *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Ediar, 2006. veja também, SOTO, Alfredo Mario; GONZÁLEZ, Flavio Floreal. *Manual de Derecho de la Integración*. 2.ed. Buenos Aires: Thomson Reuters, 2017 e NEGRO, Sandra (Org.). *Derecho de la Integración: Manual*. 3º. Ed. Buenos Aires: Euros, 2018.

5 CIURO CALDANI, Miguel Ángel. *Filosofía Y Sistema Del Derecho De La Integración* (El complejo problemático del Derecho de la Integración. Hacia la autonomía científica del Derecho de la Integración). *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*. N. 29. Rosario, Argentina, 2006, p. 27-48.

papel na governança europeia.

O presente artigo abordará, inicialmente, algumas implicações jurídicas das situações fronteiriças e ao Direito Internacional para, na segunda parte, enfrentar o Direito da Integração Fronteiriça, sob o prisma bilateral e regional do MERCOSUL.

2. O DIREITO DAS FRONTEIRAS

As fronteiras têm implicações jurídicas multidimensionais e em múltiplos campos do Direito, cuja abordagem a seguir buscará apenas despertar com brevidade os aspectos atinentes ao direito interno e internacional. As fronteiras entre os países geram situações e desafios muito específicos, razão pela qual deu-se origem aos estudos de fronteiras (*border's studies*), que recebe tratamento temático interdisciplinar da Geografia, da Sociologia, do Direito, das Relações Internacionais, dos Estudos de Paz e Segurança, da Hidrologia, da Administração Pública entre tantas outras áreas. Em cada grande área de estudos, há desdobramentos e especificidades, como se poderá observar com o que ocorre no campo jurídico: Direito interno e Direito Internacional, e em cada um destes, em variados aspectos.

O processo de formação dos Estados nacionais é concomitante aos desafios geopolíticos, e às disputas atinentes, à delimitação das fronteiras. Tal situação justifica o sentido das “fronteiras” que a sua etimologia sugere: o *front*, o espaço de disputa por expandir ou resistir na defesa do território do estado. A ideia do *front*, do espaço de batalha, estabelece a acepção estratégico-militar das fronteiras, o olhar securitário, para a afirmação do Estado nacional em sua dimensão territorial⁶. Parte relevante do desafio contemporâneo é reorientar o entendimento das fronteiras enquanto espaço de integração e incorporar as agendas socioambientais de modo transversal.

Em regra, as fronteiras são territórios distantes dos centros de poder e, também por isso, marginais no radar das preocupações políticas, a não ser para a defesa do território e enfrentamento de ilegalidades próprias das regiões limítrofes dos Estados, como contrabando e descaminho. A perspectiva estratégico-militar foi preponderante na maior parte da história das instituições que teriam que lidar com a realidade dos limites territoriais dos estados. Na sequência, a atenção estatal se volta às questões aduaneiras, para fins de controle fiscal, fitossanitário, e policial para repressão criminal. Razão pelas quais a institucionalização da agenda da integração fronteiriça sob a ótica da cidadania demanda bases jurídicas para sua realização.

2.1 DIREITO E FRONTEIRAS

Há uma riqueza de objetos de estudos jurídicos e políticos sobre as fronteiras. As fronteiras estabelecem, em grande medida, um marco

⁶ CARDIN, Eric. Fronteira, estado e teoria social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras. In: BARROS, Luciano Stremel. (Orgs.). (Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração. Foz do Iguaçu/PR: IDESF, 2020, p. 167-186.

territorial para o exercício da jurisdição estatal (ainda que não único, como se percebe na *extraterritorialidade* da lei penal e civil, *e.g.*), e um ambiente fecundo para geração de situações jurídicas multiconectadas, próprias do Direito Internacional Privado - ramo do Direito que tem como tarefa resolver sobre a jurisdição competente e a lei aplicável acerca dos conflitos de leis no espaço com conexão internacional⁷. Aliás, os conflitos de leis no espaço com conexão internacional compõem o cotidiano das fronteiras mais habitadas, pelo fluxo de pessoas, bens e capitais, pela realização de contratos e pela celebração de atos que tem elementos não-nacionais, sejam lícitos ou ilícitos. Desse modo, a fluidez territorial da vida dos habitantes de fronteira subverte o entendimento de que tais regiões são os limites de separação para se tornarem pontos de encontro, e por vezes forjando uma comunidade transfronteiriça.

Um desafio jurídico relevante diz respeito a fazer com que as fronteiras não sejam fronteiras para o Estado de Direito. A multiplicidade de crimes internacionais pelas realidades peculiares ocorridas nas fronteiras demanda atuação estatal articulada e estratégica para o enfrentamento de ilícitos que passam pelo descaminho, contrabando, tráfico de drogas, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, furto e roubo de veículos, tráfico de pessoas, criando condições problemáticas e críticas para a segurança pública nacional.

Trata-se de um campo fértil para aplicação do Direito Internacional Privado, incluindo a cooperação jurídica internacional – como *exequatur* a cartas rogatórias e o cumprimento de sentenças estrangeiras, na medida em que há atos judiciais que para serem efetivos precisam ser reconhecidos e executados no território transfronteiriço do outro país. Também é um campo fértil para aplicação do Direito Internacional Público, pois muitas das situações multiconectadas e fronteiriças são regidas por tratados – inclusive sobre Direito Internacional Privado (no viés da harmonização ou da uniformização, por exemplo). Produção normativa, bilateral e multilateral, que se amplia na medida em que os Estados fronteiriços partilham de processos integracionistas, como o caso do Brasil-Uruguai, Argentina-Brasil, Argentina-Paraguai, Argentina-Uruguai ou Brasil-Paraguai.

As fontes de aplicação do Direito Internacional Privado também desafiam a integração regional. As diversas fontes do Direito da Integração do MERCOSUL também carecem de adequada implementação e correspondente harmonização entre os Estados membros. Inclusive perante os próprios tribunais nacionais há substanciais divergências na aplicação, conforme se pode observar nos temas de cooperação jurídica internacional civil e comercial, contratos internacionais e arbitragem internacional, responsabilidade civil internacional, proteção da infância e cooperação penal internacional⁸.

⁷ RECHSTEINER, Beat Walter. *Direito Internacional Privado*. Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2003.

⁸ KLEIN VIEIRA, Luciane; SCOTTI, Luciana (Organizadoras). *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Assunção: Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, 2020.

Isso não exclui o tratamento jurídico dado à borda interior das fronteiras nacionais pelo direito público interno dos Estados, a exemplo dos dispositivos constitucionais que tratam das fronteiras: o artigo 20, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), define como bem da União as terras indispensáveis à defesa das fronteiras; o artigo 20, § 2º da CF/88, que delimita a faixa de fronteira até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, considerada fundamental para defesa do território nacional; o artigo 21, XII, “d” e XXII da CF/88, sobre a competência da União para explorar serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais e para executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”; o artigo 91, § 1º, III da CF/88, que define a competência do Conselho de Defesa Nacional propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira; o artigo 144, § 1º, III da CF/88 sobre a função de polícia de fronteiras compete à polícia federal; o artigo 176, § 1º da CF/88 acerca da necessidade de se regulamentar condições específicas a pesquisa e lavra de minerais e aproveitamento de energia hidráulica quando as atividades se desenvolverem em faixa de fronteira. Tal Direito Público Interno inclui as normativas infraconstitucionais e as decisões vinculantes, judiciais (ao modo da sentença que condenou a União a implementar integralmente o plano de segurança aplicável ao lago de Itaipu) ou não (e.g. acórdão 1995/2016 do Tribunal de Contas da União sobre “Governança Fronteiriça”), atinentes às situações fronteiriças.

Contudo, o campo jurídico próprio para o estabelecimento das fronteiras é o Direito Internacional Público, notadamente por meio dos entendimentos bilaterais expressos nos *tratados de limites*.

2.2. O Direito Internacional Da Delimitação Fronteiriça

A constituição de um território enquanto fronteira é resultado de um entendimento, em regra interestatal, e, em sua impossibilidade, pelas vias internacionais de soluções de controvérsias. As fronteiras ocorrem em situações territoriais das mais diversas. Ao mesmo tempo, a delimitação de tais territórios é resultado de processos históricos complexos, como o sinuoso itinerário que conduziu as disputas entre os Reinos de Portugal e da Espanha na América do Sul e nos entornos da Bacia do Prata, passando pelos Tratados de Tordesilhas de 1494, pelo Tratado de Madrid de 13 de janeiro de 1750⁹, o Tratado de El Pardo de 1761, o Tratado de Ildenfonso de 1777 e o Tratado de Badajós de 1801¹⁰, até os processos de independência dos países que assumiram a herança mas também diferenciaram-se na medida em que

9 CORTESÃO, Jaime. *O Tratado de Madrid*. Brasília: Senado Federal, 2001. Tomos I e I.

10 VARGAS, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: Funag, 2017, p.127-157.

as condições políticas nacionais e internacionais permitiram.

São processos de negociação que ocorrem no mais alto nível, capazes não só de definir as linhas de fronteira, mas também de estabilizar as relações interestatais, em regra críticas e sensíveis. Tais ajustes eleva seus negociadores à condição de heróis da pátria, como a condição de Alexandre de Gusmão (1695-1753) em relação ao Tratado de Madri ou o Barão de Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos Junior, 1845-1912), no que diz respeito às fronteiras do Brasil com os vizinhos latino-americanos.

O Direito Internacional Público da Delimitação Fronteiriça é o ramo do Direito Internacional dedicado a estabelecer os referenciais, por marcos artificiais das coordenadas geográficas, de latitudes e longitudes, ou naturais (pelo talvegue dos rios ou cume das montanhas e no ponto divisor das águas, o *divortium aquarum*). Por tais mecanismos, cada linha de fronteira tem sua fonte de Direito Internacional que a valide, assim como advém de uma história peculiar, entre conflitos, negociações diplomáticas e outros meios de solução de controvérsias opcionalmente ou concomitantemente percorridos, como soluções arbitrais ou judiciais.

Há uma vasta produção normativa internacional sobre a delimitação das fronteiras, que poderia ser denominado Direito Internacional Público das Fronteiras, ou melhor, como propôs Fábio Aristimunho Vargas, Direito Internacional da Delimitação das Fronteiras, tendo como fontes muitos tratados internacionais bilaterais, e como partes os Estados fronteiriços. Em muitas situações a delimitação também ocorre por meio de decisões proferidas por tribunais internacionais.

O Direito Internacional da Delimitação de Fronteiras (DIDF) é o conjunto de regras e princípios que regem o estabelecimento de limites, tanto terrestres quanto marítimos, entre os territórios de dois ou mais Estados. Tem por objeto a abordagem jurídica da formalização de fronteiras, assim como questões de limites e litígios territoriais estabelecidos entre Estados fronteiriços ¹¹.

Entre os países fundadores do MERCOSUL, em linhas gerais os limites territoriais foram avençados por entendimentos bilaterais, alguns dos quais resultantes de arbitragens. As linhas de fronteira entre Argentina e Brasil foram estabelecidas pelo *Tratado de Limites* de 1898 (em execução ao laudo arbitral de 1895), com tratados complementares em 1910 e 1927¹². Entre Brasil e Paraguai vige o *Tratado de Limites* de 1872, conhecido como Tratado Cotegipe-Loizaga, com tratado complementar de 1927 e protocolo adicional de 1975 (influenciado pela Ata de Iguaçu de 1966 que seria base do Tratado da Itaipu de 1973). A fronteira do Brasil com o Uruguai foi firmada

11 VARGAS, Fábio Aristimunho. Op cit. p. 498

12 *Ibid.*, p.,177-186.

pelo *Tratado de Limites* de 1851 com revisões quanto aos limites referentes à Lagoa Mirim e Rio Jaguarão em 1909. Entre Paraguai e Argentina a questão foi concebida por tratado em 1876 e arbitragem, o Laudo de Heyes, de 1878. Entre Uruguai e Argentina os limites do Rio Uruguai foram confirmados em 1961 pelo *Tratado de Limites do Rio Uruguai* e a situação do Prata pelo *Tratado de Limites do Rio do Prata e sua frente Marítima* de 1973¹³.

Trata-se de uma vasta gama de fontes de Direito Internacional acerca da delimitação territorial, correspondentes às questões do seu tempo. O *Tratado da Itaipu* também é projetado para a solução de um conflito territorial. Nas palavras da diplomata Maria Eduarda Paiva, em texto intitulado “Na Itaipu, o traço todo da diplomacia”¹⁴:

A Itaipu surgiu de um dissídio fronteiriço. O *Tratado de Limites* de 1872, bem como o instrumento complementar de 1927, gerava interpretações distintas sobre como se daria a demarcação da fronteira entre Brasil e Paraguai por meio do Rio Paraná. Durante a década de 1960, o Paraguai passou a contestar a posse do Salto de Sete Quedas, cujo potencial hidrelétrico já se mostrava evidente. No intuito de solucionar a questão de maneira pacífica, foi instituído a Comissão Mista de Limites e Caracterização da fronteira Brasil-Paraguai .

Após serem definidas e estabilizadas as linhas divisórias dos países, houve uma dinamização das relações interestatais, que foram altamente impactadas pelos fluxos da globalização econômica e as tendências de integração regional, somadas às demandas por maior atenção da política internacional ao desenvolvimento social. Soma-se a tudo isso a maior visibilidade conquistada pelas comunidades fronteiriças e pelas suas autoridades, para expressarem suas demandas às autoridades centrais. Trata-se de um conjunto de vetores e contextos que sustentaram a vontade política para forjar estruturas jurídico-políticas pela integração fronteiriça.

3. O DIREITO INTERNACIONAL DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA

As bases do que se denomina, aqui, de *Direito Internacional da Integração Fronteiriça*, serão apresentadas em marcos bilaterais (3.1) e regional mercosulino (3.2). A existência de um campo próprio do Direito Internacional pressupõe sujeitos e fontes de Direito Internacional dedicados a tal especificidade, permitindo inclusive uma abordagem sobre fatos, valores e normas que o diferenciariam, conforme adotar-se-ia na teoria tridimensional do Direito, como aduz Caldani¹⁵. Nesse aspecto, o MERCOSUL, sob agenda multidimensional, tem aportes suficientes para sustentar a delimitação de tal

13 *Ibíd.*, p. 207-214.

14 PAIVA, Maria Eduarda. Na Itaipu, o traço todo da diplomacia. *Juca: diplomacia e Humanidades*. Instituto Rio Branco. No. 10. 2018. p. 145.

15 CIURO CALDANI, Miguel Ángel. *Op. cit.* p.27-48.

novel campo do Direito Internacional¹⁶.

Cabe reconhecer que as bases de um ramo do Direito Internacional forjado para promover a integração fronteiriça encontram-se nos alicerces densamente constituídos nas relações interestatais bilaterais. Na medida em que se contornam situações conflitivas mais significativas entre as partes, como hipóteses de conflito armado e litígios fronteiriços, as condições de confiança são estabelecidas para que horizontes mais promissores para a cooperação e a integração tenham espaço.

Foi na agenda bilateral que se deu a reconstrução das relações entre Argentina e Brasil, que mantiveram tensionamento bélico ao longo de décadas sob a hipótese de conflito, incluindo políticas estratégico-militares de dissuasão pelo desenvolvimento de tecnologia nuclear. A presença de contingentes militares no Sul do Brasil e a alteração das bitolas das linhas férreas da região, em relação ao padrão da malha ferroviária brasileira, refletiam bem a desconfiança e as sérias preocupações com o país vizinho. O empenho para construção de confiança recíproca reverteu o cenário. Durante a década de 1980 foram abertos caminhos para rearranjo bilateral entre Argentina e Brasil pela cooperação¹⁷. Do desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins bélicos, reciprocamente orientados, passa-se a um processo de cooperação, firmado pela Ata do Iguazu de 1980, até a formação da ABACC (Agência Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle de Material Nuclear) vir a se tornar um verdadeiro “marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina”¹⁸, no mesmo ano da assinatura do Tratado de Assunção.

Na sequência da composição da tensão bélica entre Argentina-Brasil, passa-se pela cooperação em matéria nuclear, inaugurando uma era de complementação econômica bilateral que, aos poucos, projeta-se em direção à formação do MERCOSUL. Com isso, cabe destacar que as bases bilaterais da integração fronteiriça também antecedem aos marcos regionais do MERCOSUL.

3.1 Bases Bilaterais à Integração Fronteiriça

A integração fronteiriça funda-se nos adequados entendimentos bilaterais, inicialmente. A institucionalização da integração fronteiriça tem distintos ciclos, mas é de se destacar a função dos Comitês de Fronteira que remontam ao ano de 1979, sendo o primeiro do Cone Sul o Comitê Permanente de Fronteira entre Ciudad del Este e Foz do Iguazu¹⁹.

16 WINTER, Luis Alexandre Carta (org.). *MERCOSUL e seu Cotidiano Social, Econômico e Jurídico*. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

17 OLIVEIRA, Maria Odete. *Integração Nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC, 1996.

18 DO CANTO, Odilon Antonio Marcuzzo (Org.). *O Modelo ABACC: um marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Santa Maria: UFSM, 2016.

19 SALLES, Marcus Meurer de. *Integração Fronteiriça no Mercosul: Avanços Institucionais e Jurídicos Contemporâneos da Cooperação Transfronteiriça Regional*. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados, MS, V. 10, nº 20, jul./dez. 2021b, p.361.

A partir daí, diversos novos foram implementados, gerando ambiente para que os atores políticos e governamentais subestatais tivessem espaço para dialogar e tratar dos desafios da realidade transfronteiriça que extrapolam as capacidades decisórias.

Há fontes de Direito Internacional dedicadas a entendimentos bilaterais que promoveram integração fronteiriça no seu bojo, como foi o caso o caso do *Tratado de Itaipu* de 1973 entre Brasil e Paraguai, cuja finalidade foi realizar o potencial hidroelétrico do desnível do rio Paraná entre e a foz do rio Iguazu. Nas palavras de Laércio Betiol em 2008²⁰, a Itaipu Binacional representa um *modelo avançado de cooperação internacional na Bacia do Prata*. O Tratado da Itaipu resolveu o questionamento sobre delimitação fronteiriça demandado pelo Paraguai, ao mesmo tempo em que criou uma área binacional e uma empresa gerida pelo equilíbrio e consenso entre Brasil e Paraguai, com profundos impactos no desenvolvimento de ambos países e regiões.

Diferentes exemplos poderiam ser citados, mas pode-se destacar o *Tratado da Lagoa Mirim de 1977* entre Brasil e Uruguai, voltado à promoção do desenvolvimento da região da Lagoa Mirim, gestão das eclusas, assim como avançam tratativas por maior navegabilidade por meio de hidrovias regional. Em 1963 foi instituída a Comissão Mista Brasileiro-Uruguiaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) é estabelecida através de Notas Reversais. (Seção brasileira e Seção uruguiaia). Em 1971 ocorreu a criação do Departamento da Lagoa Mirim – SUDESUL. No ano de 1977 que os países firmaram o Tratado para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.

A integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai gerou acúmulo de negociações e normativas a partir da Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre ambos os países²¹. *Acordo de Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais e Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios (AC-Saúde); Acordo para Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Bifronteiriços; Acordo de Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos*, além da agenda para obras de saneamento básico em Aceguá via Focem, com parceria via Agência de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.

Em verdade, uma série de tratativas e tratados foram firmados em favor da integração fronteiriça entre Brasil e Uruguai, Brasil e Bolívia, Venezuela

- Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios de 2002, com Ajuste Complementar em 2013 para a Prestação de Serviços de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil;

20 BETIOL, Laércio F.. *Itaipu: Modelo Avançado de Cooperação Internacional na Bacia do Prata*. 2. Ed. São Paulo: FGV, 2008.

21 PUCCL, Adriano Silva. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*. Brasília: FUNAG, 2010.

- Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela de 1991;

- Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004

Apesar de haver a possibilidade de exemplificar a integração fronteiriça com mais fontes de Direito Internacional, ressaltar-se-ão os acordos específicos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, por força de suas características únicas, a seguir descritas.

3.1.1. O Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas

O *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*, assinado em Puerto Iguazú, Misiones, Argentina, no dia 30 de novembro de 2005, foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro em 2 de junho de 2011 por meio do Decreto Legislativo 145, que entrou em vigor em 7 de julho do mesmo ano. Entretanto, no Brasil, o Decreto presidencial que promulgou o texto foi publicado *apenas* em 13 de janeiro de 2016. O tempo decorrido entre assinatura (2005), entrada em vigor (2011) e publicação do decreto (2016) dá indícios da complexidade jurídico-política do processo.

Após assinatura do Acordo pelo Brasil, a tramitação foi seguida da Mensagem 253 do Ministério de Relações Exteriores ao Congresso Nacional, datada de 8 de maio de 2008, afirmando que a assinatura do Acordo refletiria *“o interesse dos dois governos em aprofundar o processo de integração, facilitando a convivência das localidades fronteiriças vinculadas por meio de tratamento diferenciado em questões econômicas, trabalhistas, de trânsito, de acesso a serviços públicos e de educação”*(grifo nosso - ME Nº 01 DAI/DIM – MRE - PAIN-BRAS-ARGT). A mensagem também mencionava a participação do Ministério da Justiça nas negociações e sua aprovação do texto.

O Acordo define expressamente, no Anexo I, as Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Argentina e Brasil que são contempladas, sendo elas: (1) Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú, (2) Capanema-Andresito, (3) Barracão/Dionísio Cerqueira-Bernardo Irigoyen, (4) Porto Mauá-Alba Posse, (5) Porto Xavier-San Javier, (6) São Borja-Santo Tomé, (7) Itaqui-Alvear, (8) Uruguaiana-Passo de los Libres, (9) Barra do Quaraí-Monte Caseros. Lista que pode ser reduzida ou ampliada por simples troca de notas, conforme artigo 10º, 1 do Acordo.

O Acordo Argentina-Brasil sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas redefine profundamente a situação das fronteiras, sob diversos aspectos: 1. Compreende seu sentido integrador e a demanda por cooperação entre as instituições que estão nas margens; 2. Cria condições fundamentais para construção inicial de políticas públicas necessárias às *“localidades vinculadas”*, redefinindo e potencializando as possibilidades de cooperação

transfronteiriça, a partir de um conjunto de características que lhe são próprias; 3. Parte do entendimento de que a comunidade de ambas as margens é uma só; 4. Privilegia, numa perspectiva principiológica, a Integração; 5. Orienta o Planejamento Conjunto Transfronteiriço. sugerindo processos decisórios conjuntos; 6. Posiciona-se pelo bem-estar das pessoas em primeiro lugar - tem enfoque na melhoria da vida das pessoas.

3.1.2. O Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai

O Brasil e o Paraguai firmaram o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas com termos e conteúdos quase idênticos ao referente bilateral mencionado anteriormente, entre Argentina-Brasil. A maioria do texto é similar, quando não o mesmo, como preâmbulo, direitos concedidos e assim por diante. Ainda que tenha sido celebrado anos depois que o anterior. Garante-se direitos à comunidade fronteiriça das localidades vinculadas listadas no Anexo I para o trânsito vicinal fronteiriço, promove a cooperação em matéria sanitária e educativa, bem como plano de desenvolvimento urbano integrado.

O *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas* foi assinado em 23 de novembro de 2017. O Poder Executivo do Brasil encaminhou a MSC 497/2018 em 11 de setembro de 2018, tendo sido convertido em projeto de Decreto Legislativo que, ao fim, foi aprovado em 13 de outubro de 2022, tornando-se o Decreto Legislativo 133/2022. No Paraguai a tramitação interna ocorreu antes, cuja lei de aprovação é de 21 de março e em 22 de abril de 2021 informada ao Brasil. A ratificação pelo Brasil é datada de 10 de novembro de 2022, permitindo sua entrada em vigor internacional em 10 de dezembro de 2022. O decreto presidencial ainda não foi publicado no Brasil²².

O Anexo I do Acordo elenca as Localidades Vinculadas que são: (1) Aral Moreira-Pedro Juan Caballero/Capitán Bado; (2) Bela Vista-Bella Vista Norte; (3) Caracol-San Carlos del Apa; (4) Coronel Sapucaia-Capitán Bado; (5) Foz do Iguçu- Ciudad del Este/Puerto Presidente Franco/Hernandarias; (6) Guaíra/Mundo Novo-Saltos del Guairá; (7) Japorã-Saltos del Guairá; (8) Paranhos-Ypejú; (9) Ponta Porã-Pedro Juan Caballero; (10) Porto Murtinho-Carmelo Peralta/San Lázaro; (11) Santa Helena-Puerto Indio; (12) Sete Quedas-Corpus Christi.

A existência do mesmo modelo de Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Brasil e Uruguai e entre Brasil e Paraguai (assinado em 23/11/2017), além do Brasil com a Argentina, indica uma formulação pretensamente paradigmática para os aprofundamentos

22 BRASIL. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Concórdia. *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*. Disponível em < https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-do-paraguai-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas>. Acesso em 15 fev. 2023.

necessários dos processos integracionistas que se projetam às fronteiras mercosulinas (interiores). Trata-se da institucionalização de um projeto de cooperação transfronteiriça, cuja operacionalização é tão complexa (pela diversidade de ações e de atores envolvidos) quanto pela peculiaridade de cada localidade fronteiriça vinculada.

3.2. Base Regional à Integração Fronteiriça

No marco do MERCOSUL, a questão da integração fronteiriça tem sido promovida por diversos órgãos, como em Grupos de Trabalho, Seminários, Fóruns, projetos, relatórios entre outras maneiras. Cabe destaque à criação, pelo Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL, em 2002, do “Grupo Ad Hoc sobre Integração Fronteiriça” (GAHIF) com objetivo de melhorar a qualidade de vida das suas populações, por meio da Decisão CMC 05/02. Tal decisão parte do entendimento de que “a fluidez e a harmonia do relacionamento das comunidades fronteiriças dos Estados Partes do MERCOSUL, nas suas mais variadas dimensões, constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração”, ao mesmo tempo em que reconhece a inexistência de instrumentos pertinentes que facilitem as relações entre populações lindeiras – linguagem que seria incorporada ao preâmbulo do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

Nahuel Oddone salientava sobre a necessidade de se “mercosulizar” políticas públicas de cooperação transfronteiriça:

La necesidad de mercosulizar las políticas públicas de los Estados Parte a los efectos de estimular una gobernanza multinivel, es una cuestión clave en términos de identificación de la ciudadanía con el proceso de integración regional del MERCOSUR. La tarea pendiente es señalar y sistematizar temas de la agenda de la gestión local (demandas en un sentido de descentralización *bottom up*) que permitan a puesta en marcha de procesos de desarrollo e integración ‘desde abajo’, que fortalezcan la autonomía municipal, la división de competencias y el principio de la subsidiariedad, al mismo tiempo que recreen nuevas bases y estímulos para el proceso de integración regional y su necesidad de favorecer con resultados una mayor cohesión social y cooperación territorial²³.

Sob tais demandas, em maio de 2016, sob a presidência *pro tempore* do Uruguai, foi instituído pelo Conselho do Mercado Comum o SGT-18 do MERCOSUL sobre Integração Fronteiriça, a ser coordenada pelos Ministérios de Relações Exteriores dos estados membros²⁴. GMC N^o 25/16. Agenda que foi

23 ODDONE, Carlos Nahuel. *La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tese de Doutorado do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao, 2015, p.262.

24 BRASIL. Secretaria de Governo. *Mercosul lança Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça: representante da subchefia de assuntos federativos da secretaria de governo*

abarcada no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL desde a institucionalização do seu Plano de Ação desde a atualização do seu Plano de Ação em 2017 pela Decisão CMC Nº 32/17²⁵. Com isso, a integração fronteira foi incorporada ao Estatuto da Cidadania do MERCOSUL – portanto, mercosulizou-se a cooperação transfronteiriça sob o termo, distinto e ao mesmo tempo equivalente, da “integração fronteira”.

3.2.1. O Acordo De Localidades Fronteiriças Vinculadas Do Mercosul (2019)

A novidade mais significativa para a integração fronteira no final da última década foi o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL, cujo objetivo central é facilitar o *bem-estar das comunidades fronteiriças* das “localidades vinculadas” devidamente enumeradas. O Acordo, que foi assinado em dezembro de 2019 e ainda tramita rumo à ratificação e consequente entrada em vigor (janeiro de 2023), visa facilitar o *trânsito vicinal fronteira*, promover a *cooperação fronteira* em diversas matérias e dimensões da cidadania do MERCOSUL, razão pela qual foi inserido no Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.

A novidade do Acordo está no enfoque a favor das comunidades fronteiriças, por meio da institucionalização de maiores espaços para a integração a partir das fronteiras e mais cooperação interinstitucional nas fronteiras. Visando promover o bem-estar destas comunidades, o preâmbulo, assim como aqueles dos acordos bilaterais, ressalta tais escopos com clareza:

Considerando que a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do MERCOSUL constituem um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração regional.

Recordando que a história desse relacionamento precede ao próprio processo de integração do MERCOSUL, devendo as autoridades dos Estados Partes proceder ao seu aprofundamento e dinamização.

Reafirmando que o respeito aos direitos humanos é fundamental no processo de relacionamento em todas as instâncias de integração, para alcançar uma melhor qualidade de vida das populações fronteiriças.

Reconhecendo a necessidade de facilitar a convivência das comunidades fronteiriças e promover sua integração (grifos nossos).

Importa reconhecer que o Acordo é inspirado noutros tratados

apresentará proposta de criação de Mercorregiões. Disponível em <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/arquivos-privados/noticias/internacionais/mercosul-lanca-subgrupo-de-trabalho-de-integracao-fronteira-1>>. Acesso em 20 mai. 2016

25 SALLES, Marcus Meurer de. A Multidimensionalidade da Agenda do MERCOSUL aos 30 Anos: a complexidade dos desafios jurídicos e institucionais contemporâneos. In: VIEIRA, Gustavo Oliveira (Org.). *MERCOSUL 30 Anos: Caminhos e Possibilidades*. Curitiba: Instituto Memória, 2021a, p. 76-77.

homônimos bilaterais que os países já haviam firmado e alguns já em vigor, como os casos do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil de 2005 e o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre a República do Paraguai e a República Federativa do Brasil de 2017. Além de adotarem os mesmos nomes, o tom dado à cooperação fronteiriça e os textos são muito parecidos.

Todos os três Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas preveem os direitos de trânsito vicinal fronteiriço a ser facilitado sob determinadas condições mediante a emissão de uma carteira de identificação própria, o Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço. Certamente, a mobilidade através das fronteiras é uma das demandas prementes e comuns. Além disso, os textos normativos convergem ao preferirem a cooperação em matéria de Saúde e de Educação, assim como o plano de desenvolvimento urbano integrado, havendo no último Acordo do MERCOSUL de 2019 a inserção de algumas matérias, como cultura, defesa civil, meio ambiente, do traslado para veículos de emergências e de pessoas falecidas. Desse modo, a multidimensionalidade da agenda da integração fronteiriça é reconhecida e fomentada em sua correspondente amplitude.

Conforme o Artigo VII, as áreas de cooperação abrangem de modo mais denso as questões ligadas à Saúde e Educação:

- *Saúde*: “As instituições públicas responsáveis pela prevenção e combate às doenças dos seres humanos, dos animais e das plantas, nas Localidades Fronteiriças Vinculadas de cada Estado Parte, deverão colaborar [...], para a realização de trabalhos conjuntos em saúde pública, vigilância epidemiológica e planos de contingência, para orientar respostas ante eventos de saúde pública e outros temas.[...]”

- *Educação*: será estabelecida cooperação “*com uma perspectiva regional e integradora, destacando-se os aspectos comuns “para além dos limites políticos e administrativos”, buscando-se ressaltar os fatos positivos que uniram os povos vizinhos através das fronteiras”;*

Também é contemplada a questão da defesa civil e serviços de urgência/emergência, para “*a assegurar a cooperação em defesa civil e a prestação de serviços de assistência de urgência ou emergência à população das Localidades Fronteiriças Vinculadas [...]”*. Inova o Acordo do MERCOSUL por incluir em matéria de cooperação fronteiriça o respeito aos direitos humanos.

Quanto ao patrimônio cultural, o Acordo prevê a preservação, a promoção, a salvaguarda e a difusão do patrimônio cultural compartilhado, tanto material como imaterial: serão desenvolvidas ações pela *mobilidade de artistas, circulação de bens, serviços e indústrias culturais e criativas*. Soma-se a isso cooperação para a segurança pública e combate ao crime organizado e o traslado fronteiriço de pessoas falecidas. Por fim, a cooperação fronteiriça

abordada no Acordo prevê o intercâmbio de equipamento e maquinário para trabalhos e obras públicas: serão estabelecidos procedimentos “fáceis e ágeis”, para a importação temporária, “*de maquinário novo ou usado, pertencente a entidades públicas ou privadas, exclusivamente para a realização de trabalhos e obras públicas nas localidades*”.

Para além do caminho necessário para a entrada em vigor do Acordo de 2019 em todos os países do MERCOSUL, a sua realização dependerá em grande parte da tomada de consciência das administrações das localidades vinculadas, no caso, dos mais de quarenta municípios de fronteira elencados. Localidades em sua maioria pequenas, do interior de seus países, sem muita atenção às questões geopolíticas que atravessam seus cotidianos, mas que terão que passar a entender e cuidar cada vez mais de suas realidades. São contextos que definir-se-ão progressivamente mais pela realidade da *transfronteirização*, seja para o desenvolvimento econômico, alavancando a prosperidade, ou para a justiça social pela promoção do exercício de direitos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há amplos campos para serem descritos e explorados acerca do Direito da Integração Fronteiriça, bilaterais e regionais, sobre as normativas e acerca das demandas por harmonizações, perquirindo compatibilidades de políticas públicas e os variados campos da paradiplomacia a serem evocados a partir da agência internacional dos entres sub-estatais, entre tantos outros. Razão pela qual o presente artigo dedicou-se a uma breve introdução deste frutífero ramo do Direito da Integração, que felizmente ganha fôlego nos últimos anos por meio da institucionalização do SGT-18 do MERCOSUL e pelo Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL.

O presente texto buscou reconhecer o sentido revisitado para fronteiras, no contexto da integração regional e o potencial de cooperação transfronteiriça do Acordo entre Argentina e Brasil, entre Brasil e Paraguai, e, notadamente, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL de 2019. A realização das políticas públicas estatais, nacionais e pós-nacionais, com vistas à integração regional, passa por ressignificar o papel que tem exercido e o sentido tem sido atribuído que às fronteiras intrarregionais. Originariamente, as fronteiras nacionais são símbolos de ameaças à segurança nacional e de delimitação territorial. Entretanto, para a consolidação da integração regional, as fronteiras devem ser identificadas como espaços de cooperação e de aproximação entre os povos – evidentemente, sem perder de vista as políticas públicas de segurança e inteligência que contemplam desafios específicos e não pouco densos e complexos.

Das distintas implicações jurídicas das realidades fronteiriças, seja no direito interno ou no Direito Internacional Privado, é no Direito Internacional Público que se constituem as fontes de delimitação fronteiriça. A tendência de ressignificação das regiões fronteiriças tem ocorrido por força da porosidade

das soberanias gerada pelos influxos complexos e diversos da mundialização com a integração regional.

A integração fronteiriça não deslegitima o Direito Internacional da Delimitação Fronteiriça, historicamente negociado, disputado, validado, protegido (inclusive militarmente) e consolidado, mas também atribui a possibilidade de outras formas de entendimento sobre seu sentido, da separação para a integração. Portanto, o Direito Internacional da Integração Fronteiriça é complementar, ao promover e estabelecer segurança jurídica para a cooperação transfronteiriça, dando centralidade à integração e ao bem-estar das comunidades fronteiriças.

Ante o exposto, a provocação do título do presente ensaio aponta para a apresentação da hipótese se estar-se-ia com tudo isso vislumbrando a surgimento de uma nova seara do Direito Internacional Público, o Direito da Integração Fronteiriça, ou, em sua integralidade, o Direito Internacional Público da Integração Fronteiriça do MERCOSUL? A convalidação ou a refutação da presente hipótese dependerá, em grande medida, da disseminação da normativa internacional para efetivamente causar transformações disruptivas na forma de construir, cooperativamente, políticas públicas voltadas às comunidades fronteiriças.

A base normativa internacional para promoção da cooperação e da integração fronteiriça está razoavelmente assentada. Certamente a lista de localidades pode ser ampliada, assim como mais temas poderão ser incluídos nas múltiplas dimensões da integração fronteiriça. Entretanto, os desafios deverão se situar na possibilidade de se estruturar a compatibilidade entre a facilitação da mobilidade, demanda comum das comunidades fronteiriças, e os riscos atinentes à segurança pública e os órgãos de controle. A realização da integração nas fronteiras deverá mobilizar a harmonização jurídica dos Estados do MERCOSUL, para que os atores locais tenham adequada segurança jurídica, e a vontade política em variadas instâncias.

CONFLITO DE INTERESSE

O pesquisador diz que o trabalho apresentado não têm conflito de interesse nos resultados da investigação desenvolvida.

FINANCIAMENTO

O presente texto foi desenvolvido sob aportes para pesquisa da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) do Edital Agenda Tríplice e PAIP, ambos de 2018, por meio do projeto de pesquisas “Desafios da Integração (Trans)Fronteiriça” e da Fundação Araucária, pelo NAPI-Trinacional no projeto “Desenvolvimento Regional Transfronteiriço”, entre 2021e 2022.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Argentina sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, assinado em Puerto Iguazú, Misiones, Argentina, no dia 30 de novembro de 2005.

Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde. Entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai, assinado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008.

Acordo entre o Brasil e o Uruguai para a Criação de Escolas e/ou Institutos Binacionais Fronteiriços Profissionais e/ou Técnicos e para o Credenciamento de Cursos Técnicos Binacionais Fronteiriços. Assinado em Brasília no dia 1 de abril de 2005.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos. Assinado em Rio Branco, Uruguai, em 14 de abril de 2004.

Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios de 2002, com Ajuste Complementar em 2013 para a Prestação de Serviços de Assistência de Emergência e Cooperação em Defesa Civil. Entre República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai. Montevidéu, em 21 de agosto de 2002 e 7 de novembro de 2013.

Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre a República Federativa do Brasil e a República da Venezuela. 14 de março de 1991.

Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos. Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Secretaria de Governo. *Mercosul lança Subgrupo de Trabalho de Integração Fronteiriça: representante da subchefia de assuntos federativos da secretaria de governo apresentará proposta de criação de Mercorregiões*. Disponível em <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/arquivos-privados/noticias/internacionais/mercosul-lanca-subgrupo-de-trabalho-de-integracao-fronteirica-1>>. Acesso em 20 mai. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Concórdia. *Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas*. Disponível em:< https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/acordo-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-do-paraguai-sobre-localidades-fronteiricas-vinculadas>

BETIOL, Laércio F.. *Itaipu: Modelo Avançado de Cooperação Internacional na Bacia do Prata*. 2. Ed. São Paulo: FGV, 2008.

CARDIN, Eric. Fronteira, estado e teoria social: um giro político-analítico nos processos de apreensão das fronteiras. In: BARROS, Luciano Stremel. (Orgs.). *(Re)definições das fronteiras: desenvolvimento, segurança e integração*. Foz do Iguaçu/PR: IDESF, 2020, p. 167-186.

CARNEIRO, Camilo Pereira. *Fronteiras Irmãs: Transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ideograf, 2016.

CIURO CALDANI, Miguel Ángel. Filosofía Y Sistema Del Derecho De La Integración (El complejo problemático del Derecho de la Integración. Hacia la autonomía científica del Derecho de la Integración). *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*. N. 29. Rosario, Argentina, 2006, p. 27-48.

CORTESÃO, Jaime. *O Tratado de Madrid*. Brasília: Senado Federal, 2001. Tomos I e II.

DO CANTO, Odilon Antonio Marcuzzo (Org.). *O Modelo ABACC: um marco no desenvolvimento das relações entre Brasil e Argentina*. Santa Maria: UFSM, 2016.

DOMINGUEZ, Maria Teresa Moya. *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Ediar, 2006.

KLEIN VIEIRA, Luciane; SCOTTI, Luciana (Organizadoras). *El Derecho Internacional Privado del MERCOSUR en la práctica de los tribunales internos de los Estados Partes*. Assunção: Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL, 2020.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. Grupo Ad hoc sobre Integração fronteiriça. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 05/02. Buenos Aires, 5 de dezembro

de 2002.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. CMC Nº 32/17. Estatuto da cidadania do Mercosul plano de ação. Atualização da decisão CMC n° 64/10*. Brasília, 20 de dezembro de 2017.

MERCOSUL. Conselho Mercado Comum. *MERCOSUL/CMC/DEC. Nº13/19 Acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas*. Bento Gonçalves, Brasil 4 de dezembro de 2019.

MERCOSUR. Grupo de Mercado Común. *MERCOSUL/GMC/RES. Nº 59/15. Subgrupo de Trabalho sobre Integração Fronteiriça*. Assunção, 19 de dezembro de 2015.

MERCOSUL. Grupo de Mercado Común. *MERCOSUL/GMC/RES. Nº25/16. Funções e atribuições do subgrupo de trabalho n° 18 “integração fronteiriça”*. Montevideú 15 de junho de 2016.

NEGRO, Sandra (Org.). *Derecho de la Integración: Manual*. 3. Ed. Buenos Aires: Euros, 2018.

OCAMPO, Raúl Granillo. *Direito Internacional Público da Integração*. Tradução de Sérgio Duarte. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ODDONE, Carlos Nahuel. *La Paradiplomacia Transfronteriza de los Gobiernos Locales en el MERCOSUR (2003-2013): una aproximación teórica y práctica*. Tese de Doutoramento do Departamento de Direito Internacional Público, Relações Internacionais e História do Direito da Universidad del País Vasco. Bilbao, 2015.

OLIVEIRA, Maria Odete. *Integração Nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC, 1996.

PAIVA, Maria Eduarda. Na Itaipu, o traço todo da diplomacia. *Juca: diplomacia e Humanidades*. Instituto Rio Branco. No. 10. 2018. p. 144-151.

PUCCI, Adriano Silva. *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí*. Brasília: FUNAG, 2010.

RECHSTEINER, Beat Walter. *Direito Internacional Privado*. Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2003.

SALLES, Marcus Meurer de. A Multidimensionalidade da Agenda do MERCOSUL aos 30 Anos: a complexidade dos desafios jurídicos e institucionais

contemporâneos. In: VIEIRA, Gustavo Oliveira (Org.). *MERCOSUL 30 Anos: Caminhos e Possibilidades*. Curitiba: Instituto Memória, 2021a, p. 71-83.

SALLES, Marcus Meurer de. Integração Fronteiriça no Mercosul: Avanços Institucionais e Jurídicos Contemporâneos da Cooperação Transfronteiriça Regional. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. Dourados, MS, V. 10, nº 20, jul./dez. 2021b, 359-386.

SOTO, Alfredo Mario; GONZÁLEZ, Flavio Floreal. *Manual de Derecho de la Integración*. 2.ed. Buenos Aires: Thomson Reuters, 2017.

Tratado de cooperación para o aproveitamento dos recursos naturais e o desenvolvimento da bacia da Lagoa Mirim. Entre la República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai. Assinado na cidade de Brasília, no dia sete de julho do 1977.

Tratado de Itaipu. Tratado entre la República Federativa de Brasil y la República de Paraguay para el Aprovechamiento Hidroeléctrico de los Recursos Hídricos del río Paraná, pertenecientes en Condominio a los dos países, desde e inclusive el Salto Grande de Siete Caídas o Salto de Guairá hasta la Embocadura del río Iguazú. Assinado em Brasília, no dia 26 de abril de 1973.

VARGAS, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: Funag, 2017.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. *Constitucionalismo na Mundialização: desafios e perspectivas da Democracia e dos Direitos Humanos*. Ijuí: Unijuí, 2015.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. Integração transfronteiriça: ressignificar sentidos, com “novos” atores. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul*. Ano 7, Nº 13; Março 2019; pp. 15-32.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. Cidadania pela integração fronteiriça: possibilidades do controle integrado e das localidades fronteiriças vinculadas. VIEIRA, Luciane Klein; NEGRO, Sandra (Orgs.). *Estatuto da Cidadania do MERCOSUL*. São Leopoldo: Casa Leiria, 2023, p. 127-140.

WINTER, Luis Alexandre Carta (org.). *MERCOSUL e seu Cotidiano Social, Econômico e Jurídico*. Curitiba: Instituto Memória, 2020.



Border integration law: an introduction

Abstract: The objective of the present article is introductory to describe the existence of a ramification of International Public Law dedicated to border's integration: the Border's Integration Law. Initially it is needed to explore the approach about borders in International Law, in the delimitation of states territories, and the ways to its resignification in the integration's sense. The paper is divided into two parts, beginning through the "Law and the Borders", passing by the "Border's Integration" in the second, approaching the 2019 "MERCOSUR Linked Border Localities Agreement". The international normative base to promote cooperation and border integration is established, but the challenges must reside in the compatibility between the facilitation of mobility and security risks, which must mobilize the legal harmonization of the MERCOSUR States and the political will in various instances.

Keywords: Integration's Law; Border's Integration; MERCOSUR.

Droit d'intégration frontalière: une introduction

Résumé: L'objet de cet article est décrire une description introductive de l'existence d'une branche du droit international public dédiée à l'intégration frontalière: le Droit de la Intégration Frontalière. Dans un premier temps, il faut explorer l'approche des frontières par le Droit International public, dans la delimitation des territoires étatiques, et les voies de sa re-signification dans les sens de l'intégration. L'article est divisé en deux parties, en commençant par "Droit et Frontières", en passant au thème de "l'intégration des frontières" dans la seconde, abordant l'"Accord sur les Localités Frontalières Liées du MERCOSUR" de 2019. Le socle normatif international pour favoriser la coopération et l'intégration frontalières est posé, mais les enjeux devront résider dans la compatibilité entre facilitation de la mobilité et risques sécuritaires, qui devra mobiliser l'harmonisation juridique des États du MERCOSUR et la volonté politique dans diverses instances.

Mots clés: Droit de l'Intégration; integration frontalière; MERCOSUR.

RESUMO BIOGRÁFICO

Gustavo Oliveira Vieira. Professor Adjunto do Curso de graduação e do mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Foi reitor pro tempore da UNILA (2017-2019). Possui graduação (2002) e mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, (2005) e doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2012), com período sanduíche na University of Manitoba, Canadá (bolsista ELAP). Já atuou como docente, com vínculo. na UNISC, UNIFRA, UNISINOS e UFPel, principalmente

para as disciplinas de Direito Internacional, da Integração, Direitos Humanos e Constitucional. Autor de três livros e de dezenas de capítulos de livros e artigos relativos a Direitos Humanos, Constitucionalismo, Desarmamento Humanitário e integração fronteiriça. Atuou como ativista internacional pelo desarmamento humanitário da “International Campaign to Ban Landmines/ Cluster Munition Coalition”, pela qual atuou como pesquisador e observador em conferências da ONU, OEA e demais eventos diplomáticos e de pesquisa internacionais em 4 continentes, em mais de 20 países (1998-2017). Coordenador do Núcleo de Estudos para Paz (CNPq) e da Cátedra de Estudos para Paz (IMEA/UNILA).
E-mail: gustavo.vieira@unila.edu.br