

# | 14 | ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NAS FRONTEIRAS DO MERCOSUL: A REGIÃO TRANSFRONTEIRIÇA DO IGUAÇU

*Camilo Pereira Carneiro Filho, Aldomar Arnaldo Rückert*

## **Resumo**

A região transfronteiriça correspondente a Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú constitui a mais importante aglomeração urbana das fronteiras do MERCOSUL. Uma política governamental voltada ao desenvolvimento local e à cooperação transfronteiriça intrabloco deveria começar a ser implementada a partir desse conjunto de cidades. Nesse contexto, a experiência das regiões transfronteiriças da União Europeia poderia servir de modelo, levando-se em conta as diferenças entre os dois blocos. Para tanto seria preciso estabelecer os limites da “Região Transfronteiriça do Iguaçu” (nome sugerido pelo autor), com as cidades ou províncias que dela fariam parte. O presente artigo busca, através de uma análise dos aspectos históricos, econômicos e culturais da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai propor os limites do território da Região Transfronteiriça do Iguaçu – RTI –, um território que possui iniciativas em prol do desenvolvimento local e que pode vir a constituir um símbolo da cooperação entre os países do MERCOSUL.

**Palavras-chave:** Região transfronteiriça; cooperação; cidades gêmeas; Tríplice Fronteira.

## **Introdução**

No imaginário coletivo as fronteiras representam uma barreira, um limite burocrático-administrativo entre municípios, regiões ou países. Elas surgem nos imaginários e tratados como algo natural, um dado histórico, uma espécie de categoria autoexplicativa (MÉLO, 1997). Contudo, a realidade específica das áreas de fronteira decorre da distância dessas áreas dos centros nacionais de decisão – as capitais nacionais e os grandes centros econômicos dos Estados. Esse mesmo distanciamento resulta na formação de economias e sociedades transfronteiriças (FARRET, 1997).

Os centros nacionais de decisão comandam fluxos de bens, capitais e pessoas que atravessam e se valem dos espaços transfronteiriços. Tais fluxos podem ser mais bem compreendidos através do estudo da zona de fronteira (área composta pelas respectivas faixas de fronteira dos países fronteiriços). Em relação à zona de fronteira, o meio geográfico que melhor a caracteriza é o das cidades gêmeas (MACHADO, 2005).

As cidades gêmeas são adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, seja seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura (pontes, por exemplo) com grande potencial de integração econômica e cultural. Por esse motivo as

cidades gêmeas são um alvo particular de políticas públicas para zonas de fronteira (MACHADO, 2005).

Normalmente compostas por um par de cidades, em determinadas situações as cidades gêmeas também podem ser formadas por um trio de aglomerações urbanas em lugares em que três limites internacionais se encontram. Esses lugares recebem nomes diversos, tais como região ou área de três fronteiras ou tríplice fronteira. Geralmente, a utilização desses termos está associada à presença de população, caso contrário esses espaços guardam o significado de meros pontos cartográficos (RABOSSI, 2011).

Das nove trípliques fronteiras que existem ao longo dos limites do território brasileiro a mais notória é a que corresponde às cidades gêmeas de Foz do Iguaçu (BRA), Puerto Iguazú (ARG) e Ciudad del Este (PAR) – a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Tal importância se deve à relevância econômica e demográfica e à intensidade dos fluxos econômicos e humanos da região (AMARAL, 2010).

A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (também conhecida por TBA, sigla em inglês) é atravessada por fluxos que partem de cidades globais localizadas a muitos quilômetros dali – não apenas na América do Sul, como também no Leste Asiático, no Oriente Médio e nos Estados Unidos. Tais fluxos fazem com que a integração transfronteiriça possua diversos níveis de intensidade, dificultando a visualização dos limites do território transfronteiriço da TBA. Limites esses que seriam importantes em uma eventual política de cooperação transfronteiriça a ser implementada na região.

Uma característica da TBA, frequente em grande parte das cidades gêmeas é a duplicidade/multiplicidade da oferta de serviços públicos ou de infraestruturas (que poderiam ser utilizadas em conjunto e não são), que geram um desperdício de recursos que deveriam ser aplicados em outras áreas caso o território transfronteiriço fosse gerido de forma racional e coordenada. Para termos uma ideia do tipo de desperdício causado pela ausência de gestão conjunta do território, existem três aeroportos internacionais na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai que distam poucos quilômetros um do outro.

A cooperação entre as cidades gêmeas seria uma forma de administrar e distribuir melhor os recursos públicos de uma região como a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, por exemplo. Corroborando essa ideia, a cooperação transfronteiriça constitui uma das estratégias da política de coesão do bloco econômico com o processo de integração mais avançado do planeta – a União Europeia.

No âmbito de sua política de integração, a UE possui um Comitê de Regiões. O órgão é composto por regiões transfronteiriças dos países do bloco, que propõem e discutem

projetos de cooperação transfronteiriça em prol do desenvolvimento e da diminuição de desigualdades entre países e regiões da UE (EUROPA, 2012).

A iniciativa é importante, haja vista que as fronteiras são, via de regra, áreas de menor desenvolvimento socioeconômico nos países europeus. Todavia, para que os projetos (que tem financiamento de um fundo da União Europeia) sejam propostos e implementados as regiões transfronteiriças devem estar representadas através de um grupo com personalidade jurídica – o AECT (agrupamento europeu de cooperação territorial). A criação de um AECT demanda a delimitação dos territórios (províncias, cidades ou Estados) que dele farão parte, uma vez que é exigida a participação dos representantes (prefeitos, governadores, chefes de Estado, etc.) de cada unidade membro da região transfronteiriça para sua instituição e manutenção.

Um exemplo de AECT é o do Euro distrito Estrasburgo-Ortenau, região transfronteiriça do Reno Superior, onde existe uma cooperação institucional trinacional franco-germano-suíça. Nessa região são desenvolvidas políticas territoriais dos Estados francês, suíço, alemão e da União Europeia. Entre os bons resultados da cooperação transfronteiriça estão: o aeroporto binacional Basileia-Mulhouse; a administração comum franco-alemã do porto de Kehl; e a construção do parque do Jardim das Duas Margens, entre Estrasburgo-FRA e Kehl-ALE (RÜCKERT, 2012).

### **A identificação da região**

O surgimento e a consolidação de uma região transfronteiriça – nos moldes das que existem na UE – na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (região que poderia ser denominada Região Transfronteiriça do Iguazu – RTI) dependem de variáveis como o momento temporal, as condições físicas (geologia, condições climáticas...), a organização espacial da produção e a divisão do trabalho.

Uma região é compreendida como uma expressão de tempo-espaço de relações específicas e estruturas da sociedade, sendo formada através do desenvolvimento da própria sociedade. O conceito de região pode ser entendido como uma abstração percebida na relação entre ação individual e estrutura social através do processo de estruturação da sociedade (KNAPP, 2003).

Anssi Paasi define região como uma categoria com uma dimensão explicitamente coletiva que representa práticas institucionais e históricas. A região é moldada na vida cotidiana através de diferentes símbolos, os quais são os mesmos para todos os indivíduos

(dessa região) – embora os significados a eles associados sejam sempre construídos pessoalmente, em função da situação de vida do indivíduo e de sua biografia (PAASI, 1986).

A fim de compreender o papel da região como um fenômeno natural e social produzido no processo de formação de um sentimento de pertencimento e união, o sociólogo alemão Detlev Ipsen (1997 *apud* KNAPP, 2003, p. 6) identifica fenômenos específicos que são processados na percepção individual. Seguindo sua conceituação três qualidades de uma região são pré-condições de identificação com um lugar que é transformado em um contexto regional: o contorno; a complexidade; e a coerência.

O contorno estabelece uma demarcação entre o interior e o exterior através de características regionais, uma forma típica de vida, uma linguagem compartilhada etc. Complexidade descreve o número e a qualidade dos chamados locais especiais (ou seja, ambiente natural, paisagens, centros históricos, arquitetura espetacular, etc.) e os “locais próprios” onde as ações sociais, comunicativas de ambientes diferentes acontecem. Coerência significa o fundo de base comum que mostra uma região como uma entidade, estabelecendo uma coesão regional e uma solidariedade (KNAPP, 2003).

No entanto, no caso da criação de uma região transfronteiriça como a RTI nem sempre coexistirão todas as pré-condições de identificação. Nas zonas fronteiriças não se encontram identidades cristalizadas que permitam construir esquemas simples. É como se o Estado nacional por um lado e os vizinhos estrangeiros por outro constituíssem polos de atração e repulsão (GRIMSON, 2002).

A existência de uma região transfronteiriça deve estar enraizada na consciência das pessoas (mesmo que o contorno não seja minuciosamente determinado), sendo considerados elementos de ligação: as raízes culturais comuns e os símbolos da região. A história, por sua vez, pode ser percebida pela população como um fator de separação.

No caso da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, os símbolos da região (rio Paraná, Cataratas do Iguazu, Itaipu, etc.), a bandeira do MERCOSUL, a UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana – e iniciativas como o Fórum Social da Tríplice Fronteira e o Núcleo de Fronteira do Paraná seriam elementos de apoio à construção de uma identidade transfronteiriça. Já a lembrança da guerra do Paraguai (1865 a 1870) e a rivalidade Brasil-Argentina seriam fatores complicadores na construção da identidade transfronteiriça.

## **O papel das regiões transfronteiriças na unidade dos blocos econômicos**

Ao longo do tempo as regiões de fronteira criam complementaridades independentemente das macrodecisões nacionais através dos fluxos de pessoas, bens e serviços, onde as vantagens econômicas comparativas (decorrentes das diferenças de câmbio) são aproveitadas (FARRET, 1997). Essas complementaridades e o histórico de relações entre vizinhos de países limítrofes são importantes instrumentos no desenvolvimento da cooperação transfronteiriça, constituindo uma das principais estratégias de coesão econômica e social da UE.

Na União Europeia as regiões transfronteiriças possuem um papel preponderante. Consideradas no passado como territórios periféricos, as regiões transfronteiriças constituem nos nossos dias um campo de intervenção particular no sentido de uma Europa próspera, com disparidades socioeconômicas reduzidas (METROBORDER, 2010).

Desde 1990 a Comissão Europeia vem implementando os programas INTERREG de cooperação transfronteiriça. Esses programas vêm financiando numerosos projetos de cooperação nas fronteiras interiores e exteriores da União Europeia. Além disso, com o objetivo de estimular a cooperação transfronteiriça, a UE instituiu em 2006 o instrumento AECT, já mencionado anteriormente. Atualmente existem 26 AECTs (que na prática são regiões transfronteiriças dotadas de personalidade jurídica) que são responsáveis pela iniciativa e gestão de diversos projetos de cooperação – em áreas como educação, transporte, saúde, energia, cultura, lazer etc.

A política de cooperação foi aprofundada com o Tratado de Lisboa, que obriga que a Comissão Europeia consulte as autoridades locais e regionais, bem como as suas associações em toda a UE na fase pré-legislativa da criação de um dispositivo legal. Representando as autoridades locais e regionais, o Comitê das Regiões está profundamente envolvido neste procedimento. Antes de a Comissão Europeia apresentar uma proposta legislativa ela é obrigada a consultar o Comitê das Regiões quando a proposta afetar diretamente interesses locais e regionais (EUROPA, 2012).

Por sua vez, nas regiões transfronteiriças do Cone Sul as políticas identitárias do passado (que eram articuladas sob os temores produzidos pelas hipóteses de conflito) perderam lugar e passaram a se articular com outros medos. Esses novos temores surgem dos papéis e desafios contemporâneos que representam os processos de interação e integração (GRIMSON, 2002). Atualmente, as fronteiras do MERCOSUL têm sido objeto de políticas governamentais no âmbito da segurança energética, do controle fiscal e do combate ao crime.

No entanto, ao contrário do que ocorre na União Europeia, as políticas de integração do MERCOSUL pouco levam em conta os interesses dos habitantes dos territórios transfronteiriços onde as obras e leis se materializam. A integração em curso é dirigida desde as capitais econômicas e políticas (Buenos Aires, São Paulo, Brasília, etc.) e atende antes de tudo aos interesses do grande capital.

O grande capital dirige a ação do Estado no sentido de garantir a fluidez do território, principalmente através da infraestrutura viária e de comunicações que viabilizam os movimentos de fluxos (mercadorias, capitais, informações) e facilitam a integração entre os diferentes subespaços do território estatal (ARROYO, 1997).

As grandes empresas multinacionais, ao mesmo tempo em que usufruem dessa maior fluidez no território, reforçam-na em benefício próprio, ampliando suas atividades além das fronteiras dos Estados e reorganizando sua estrutura interna.

Os projetos das grandes empresas, impostos pela tirania das finanças e trombetados pela mídia, acabam, de um jeito ou de outro, guiando a evolução dos países, em acordo ou não com as instâncias públicas frequentemente dóceis e subservientes, deixando de lado o desenho de uma geopolítica própria a cada nação e que leve em conta suas características e interesses (SANTOS, 2000, p.155).

O antropólogo Alejandro Grimson defende que é preciso se estabelecer uma diferença entre a integração da região transfronteiriça e a integração do MERCOSUL. Para Grimson o MERCOSUL é um acordo de metrópoles (São Paulo-Buenos Aires) que contrapõe o grande ao pequeno, o acordo político à convivência histórica. Dessa forma, haveria uma contraposição entre MERCOSUL e integração (GRIMSON, 2002).

Uma integração que gere benefícios aos habitantes das cidades gêmeas situadas sobre limite internacional carece de iniciativas como a criação de regiões transfronteiriças. Nesse sentido os Estados do MERCOSUL poderiam fazer uso de fundos como o FOCEM, por exemplo, sendo ainda fundamental a participação dos poderes executivo e legislativo em escala local e regional, tendo em vista o reduzido nível de institucionalidade do bloco.

### **A população da Região Transfronteiriça do Iguazu**

Atores do verdadeiro processo de integração em escala local e regional, os habitantes da RTI possuem uma atuação importante na formação desse território internacional. Iniciativas recentes, como comitês de municípios, fóruns sociais, manifestações populares e eventos culturais moldam um sentimento de pertencimento a um território transfronteiriço que ainda engatinha. Um sentimento endêmico, que nasce de manifestações

locais, muito diferente do processo induzido de povoamento (por políticas de governo por vezes autoritárias e imperialistas) que deu vida à região.

O processo histórico de povoamento da Tríplice Fronteira foi marcado por uma ocupação direcionada por políticas de governo, sendo a mais importante a construção de Itaipu, que modificou drasticamente a paisagem local e motivou o crescimento da população em Ciudad del Este e Foz do Iguazu (que possuem populações de 396.091 (DGEEC, 2011) e 256.088 (IBGE, 2010), respectivamente). Para se ter uma ideia do impacto causado por Itaipu, a cidade de Puerto Iguazú, que não participou do empreendimento, passou de uma população de 3.001 habitantes em 1970 (MOURA, 2010) para 82.227 habitantes em 2010 (INDEC, 2010).

Os investimentos governamentais na região também explicam a existência de grandes colônias de estrangeiros, em especial chineses (taiwaneses e cantoneses) e árabes (predominantemente palestinos, libaneses, jordanianos e egípcios), ainda que o maior grupo de estrangeiros da região seja o dos brasiguaios (população de origem brasileira que reside no Paraguai).

Os brasiguaios estão radicados, sobretudo, em regiões da fronteira Brasil-Paraguai. Muitos dos brasileiros residentes na região da Tríplice Fronteira chegaram a partir dos anos 1970, oriundos dos estados da região Sul do Brasil. Os imigrantes foram atraídos por uma política do General Strossner que garantia incentivos fiscais e terras baratas e de boa qualidade (FIRMEZA, 2007).

Além do fator proximidade, os solos do departamento paraguaio do Alto Paraná e da porção oriental do departamento de Canindeyú (ambos fronteirços com o Brasil), formados em sua maioria por terra roxa (latossolo podzólico) e considerados de excelente qualidade para o cultivo de gêneros como soja, milho e trigo, igualmente constituíram fatores de atração dos brasiguaios (MENEGOTTO, 2004).

Alguns fatores de expulsão também motivaram as levas de brasileiros em direção ao Paraguai, dentre eles a falta de políticas agrárias no Brasil, o alto custo da terra e a construção do lago de Itaipu – que acarretou a remoção de mais de 40 mil agricultores brasileiros de suas terras (FIRMEZA, 2007).

Atualmente, o departamento paraguaio do Alto Paraná é o que contabiliza o maior número de brasileiros. Eles ocupam predominantemente a área rural do departamento e correspondiam a 13% da população do Alto Paraná em 1992. Nesse mesmo ano, se em alguns distritos desse departamento, como Ciudad del Este, os brasileiros (de acordo com o Censo oficial) eram pouco mais de 1%, em outros, como Santa Rosa del Monday (batizada

em homenagem ao município gaúcho de Santa Rosa) eles chegavam a constituir 54% da população (MENEGOTTO, 2004). Também em 1992, os números do Censo do governo paraguaio apontavam que no Departamento de Canindeyú, 23,52% dos habitantes eram de origem brasileira (MENEGOTTO, 2004).

Domingo Laino afirmava já na década de 1970 uma preocupação compartilhada com parte de seus compatriotas em relação à situação da fronteira Brasil-Paraguai:

Em síntese, o regime do Paraguai exerce uma política de dependência do Brasil e de fato o país perdeu o controle de sua soberania na fronteira. Mais do que isto, à dependência econômica deve-se somar a brasileirização cultural que também avança com agressividade, despojando deste grande e rico território até o menor traço do ser paraguaio (LAINO, 1979, p.246).

Corroborando os temores de Laino, ao longo da fronteira, um dos símbolos do poder relativo de cada país pode ser medido pelo alcance das transmissões de rádio e televisão, sobretudo para as populações que não possuem acesso a tv a cabo ou via satélite, o que ocorre também com a música. As antenas retransmitem a cultura que vem do outro lado da fronteira, assim, na Tríplice Fronteira essa situação pode ser aferida no conhecimento que os paraguaios e argentinos possuem do português e do próprio Brasil (RABOSSO, 2011).

A importância dos brasiguaios na economia formal do Paraguai pode ser atestada pelo fato de que, no ano de 2011, 63% da produção de soja do país foram provenientes dos departamentos de Alto Paraná e Canindeyú (ROLON, 2011).

A população brasiguia também possui peso político. No departamento do Alto Paraná, fronteiriço com o Brasil, os brasiguaios superam mais da metade do conjunto da população em alguns núcleos urbanos, caso de Santa Rosa del Monday, onde os brasileiros somavam em 2004 pouco mais de 60% da população urbana (MENEGOTTO, 2004).

## **Os elementos da identidade regional da RTI**

Uma região, mesmo tendo características próprias, faz parte de um todo. Atualmente o planeta está organizado em Estados nacionais, não existindo região que não esteja inserida em um Estado nacional. A reprodução do Estado nacional por meio dos símbolos e emblemas (hino, bandeira, etc.) se dá em um espaço limitado, onde também ocorrem ações, interações e divisões entre grupos e classes sociais (MÉLO, 1997).

Na RTI os símbolos de três Estados coexistem e reforçam as fronteiras no imaginário coletivo da população dos três países. Todavia, as mesmas fronteiras são



transpostas quotidianamente há muitos anos, ao longo do processo histórico de construção de um território transfronteiriço.

Historicamente, a presença de população na região transfronteiriça do Iguaçu decorre da própria existência dos limites internacionais. Tais limites foram responsáveis pela fundação das cidades que compõem essa região transfronteiriça. Uma região de certo modo jovem, como explica Fernando Rabossi: Ainda que existam localidades relativamente antigas, a ocupação dos três lados – que está por trás da utilização das categorias que designam tais espaços como região – é, em todos os casos, relativamente recente (RABOSSI, 2011, p.40).

As identidades regionais transfronteiriças demandam um processo histórico de construção que leva em conta diversos fatores. A região transfronteiriça do Iguaçu tem sua história ligada à geopolítica do governo brasileiro que se baseou nas ideias do marechal Mário Travassos (Projeção Continental do Brasil) e do general Golbery do Couto e Silva. Da estratégia brasileira fizeram parte: a construção de Itaipu, a Ponte da Amizade, a rodovia Paranaguá-Foz do Iguaçu, a concessão de créditos pelo governo brasileiro ao Paraguai para a realização de obras de infraestrutura viária (asfaltamento de estradas e construção de pontes), o estabelecimento de uma empresa de colonização de origem brasileira no Departamento de Nueva Asunción, entre outras medidas (LAINO, 1979).

Por sua vez, entre os principais símbolos da região transfronteiriça do Iguaçu (RTI) estariam seus rios, que constituem fronteiras vivas devido ao intenso intercâmbio que possibilitam entre as populações das cidades gêmeas que, sobre ambas as margens, atuam como laço de união entre os países fronteiriços. As cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú se localizam no ponto de encontro dos rios Iguaçu e Paraná. A formação de uma identidade regional da RTI necessariamente levaria em conta sua exuberante natureza. O rio Iguaçu ao atravessar a Serra da Vitória forma as Cataratas do Iguaçu, a 24 km de sua confluência com o rio Paraná.

Outro ponto importante diz respeito às atividades econômicas existentes nos núcleos urbanos da região transfronteiriça do Iguaçu, que apresentam complementaridades e similitudes que servem para identificar os limites de seu território. Além das cidades de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este, cidades dormitório e áreas com alto grau de interação com a economia local deveriam compor o território da RTI. As regiões transfronteiriças europeias são criadas com base nesses pressupostos.

A experiência de cooperação transfronteiriça em curso na União Europeia comprova a importância de um certo nível de institucionalidade na implementação e

consolidação de uma região transfronteiriça. Nesse sentido, a RTI deveria ser composta por entidades territoriais já existentes. Como na Europa, seu conselho gestor poderia ser formado pelos representantes dos poderes legislativo e executivo de cada uma de suas entidades territoriais.

Partindo desse princípio, do lado argentino deveria fazer parte da região transfronteiriça do Iguaçu o departamento Iguazú. Esse departamento possui vínculos econômicos, culturais e sociais com os demais territórios da RTI, sendo suas principais atividades econômicas o turismo (Parque Nacional Iguazú e parques provinciais), a produção agrícola (cítricos, erva-mate, chá, milho, soja e mandioca), a mineração de pedras semipreciosas, a indústria de beneficiamento de chá e erva-mate, e as madeiras (MISSIONES, 2007). Atividades econômicas também desenvolvidas do outro lado da fronteira.

Ainda segundo o modelo europeu de região transfronteiriça, no lado brasileiro deveriam fazer parte da RTI todos os municípios da microrregião de Foz do Iguaçu, uma vez que esse conjunto de cidades possui uma forte conexão com a economia da RTI (em especial o turismo e o setor de serviços).

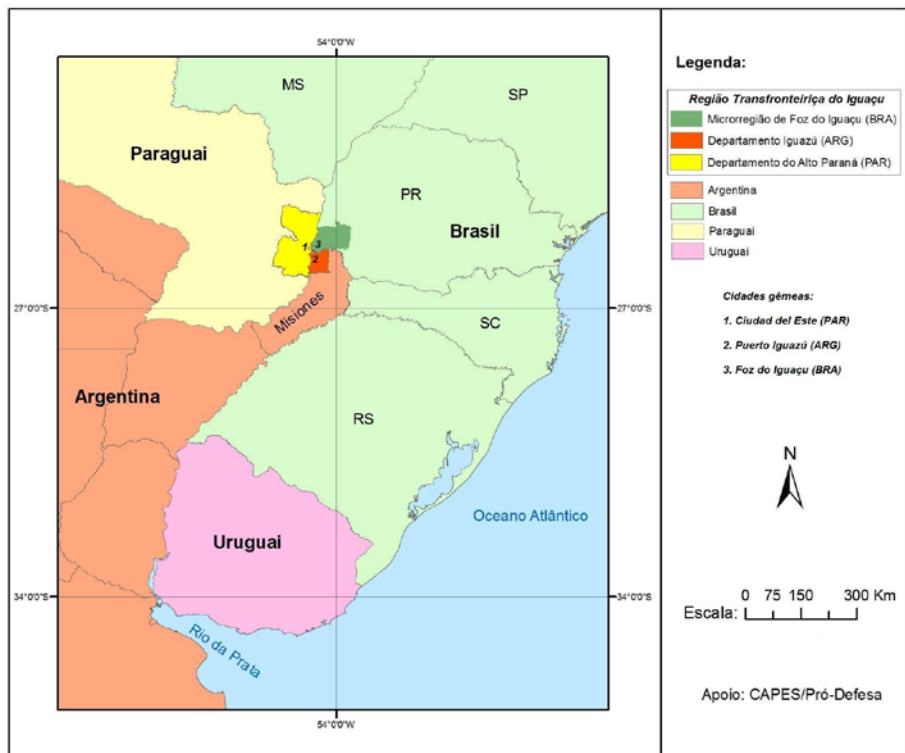
Por fim, do lado paraguaio, Ciudad del Este e suas cidades-dormitório - Hernandarias, Presidente Franco e Míigua Guazú - também se encontram fortemente conectadas ao território transfronteiriço. Todavia, a existência de um grande contingente de brasileiros nas zonas rurais de diversos distritos do Departamento do Alto Paraná (que possuem muitas interações com Foz do Iguaçu) justificaria a inclusão de todo esse departamento no território da RTI.

A inclusão do Alto Paraná é corroborada por Fernando Ferro de Lima, que atesta a grande interação da economia do Oeste Paranaense com esse departamento paraguaio. O autor defende que a falta de estudos que ultrapassem a barreira do Estado acaba por esconder a articulação entre as economias do oeste do Paraná e do Departamento do Alto Paraná. O autor crê que a articulação dessa região transfronteiriça é forte o suficiente ao ponto da mesma, juntamente com sua área de influência, poder ser classificada como algo semelhante a um Estado-Região, de Kenichi Ohmae (1996). Lima afirma ainda que as economias dessas cidades estão mais interligadas entre si do que com a economia de seus respectivos países (LIMA, 2007).

Por fim, o argumento mais contundente para a concretização da RTI está no próprio cotidiano dessa fronteira - com o vai e vem de brasileiros e paraguaios entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, de brasileiros e argentinos entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguaçu, e

também com o entrelaçamento de brasileiros, argentinos e paraguaios, sobretudo em território brasileiro. A RTI está repleta de aspectos complexos, contraditórios e de complementaridade produzidos tanto pelos fluxos de serviços, informações e mercadorias, como pelas relações entre culturas que ora aproximam e ora afastam seus habitantes (SOUZA, 2009). Aspectos que materializam uma região transfronteiriça de fato.

Mapa 1 – Entes territoriais da Região Transfronteiriça do Iguaçu (RTI)



Elaboração: Carneiro Filho, 2012.

## Dificuldades no processo de integração

A Constituição Federal brasileira delega grande parte da competência acerca dos temas de fronteira à União. Assim, as esferas local e regional possuem pouca margem de manobra para articular políticas de desenvolvimento locais e transfronteiriças. Todavia, existem outros entraves ao processo de integração.

A geógrafa Lia Osório Machado entende que o trabalho é um dos fatores que apresentam efeitos mais concentrados nas comunidades em zona de fronteira.

As oportunidades que oferece o Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas, descartadas pelos profissionais qualificados desse mesmo Estado, acarretam ao longo do tempo um fluxo de trabalhadores do lado mais pobre para o lado mais rico do limite internacional (MACHADO, 2005, p.265).

A região transfronteiriça do Iguazu também sofre com o mencionado problema, que não foi contemplado de forma efetiva nos acordos do MERCOSUL. A circulação de trabalhadores pelos territórios dos países do bloco é um dos principais entraves ao processo de integração mercosulino, bem como de suas regiões transfronteiriças. A falta de uma Carta Social do MERCOSUL e a limitada circulação de pessoas demonstram que os governos e o patronato não possuem interesse em implementar as condições institucionais e econômicas que possibilitem a circulação do trabalho entre os Estados membros (FREITAS, 2009).

Desde o surgimento do MERCOSUL, o ritmo de abertura das fronteiras vem sendo regulado com o intuito de se controlar o impacto sobre o mercado de trabalho, o nível e a qualidade do emprego e a seguridade social nos países membros (FIRMEZA, 2007). A implementação do bloco não contemplou a realidade transfronteiriça, que não foi reconhecida e nem incorporada nas ações programáticas próprias de fronteira institucional de integração.

No caso do Brasil, os trabalhadores de outros países do bloco que vêm ingressando seu território de forma ilegal nos últimos anos têm levado ao surgimento de relações de trabalho degradantes a esses, sobretudo aos bolivianos e paraguaios (FREITAS, 2009).

Outro problema que dificulta o desenvolvimento dos municípios em área de fronteira é a proibição (em vigor na legislação brasileira) de instalação, na faixa de fronteira do país, de empresas industriais cujo controle acionário esteja majoritariamente em mãos de estrangeiros. Situação que não inibe a instalação de unidades industriais do outro lado da fronteira do Brasil por parte de investidores brasileiros, atraídos por mão de obra barata e desorganizada, além de padrões ambientais poucos rigorosos (MACHADO, 2005).

Já em relação às atividades criminosas, uma realidade que diz respeito, sobretudo, à RTI é a da atividade financeira que se vale da condição de paraíso fiscal que possui o Paraguai. Ciudad del Este abriga mais de uma dezena de bancos paraguaios e estrangeiros que são usados por cidadãos brasileiros e argentinos, para operações legais e ilegais como evasão fiscal e lavagem de dinheiro (MACHADO, 2005).

Apesar da imagem negativa causada pelas atividades criminosas existentes em seu território, algumas iniciativas em prol da formação de uma “sociedade transfronteiriça” comprovam que está em curso um movimento de conscientização e afirmação dos habitantes da RTI, ainda que essas manifestações encontrem entraves calcados nos estereótipos que habitam o imaginário coletivo.

Tais estereótipos são prejudiciais a eventos como o Fórum Social da Tríplice Fronteira, uma das iniciativas mais importantes do processo de integração da RTI, e que poderia ajudar a moldar uma identidade transfronteiriça. As atividades desse encontro, que já teve três edições, giram em torno de três grandes eixos temáticos: soberania, integração dos povos e direitos humanos.

O Fórum, no entender dos organizadores paraguaios, é um fracasso no que diz respeito à integração devido ao desdém de argentinos e brasileiros para com os paraguaios. Ciudad del Este, tem sua imagem associada ao terrorismo, à falsificação de mercadorias e ao crime. O que gera um desinteresse e uma repulsa dos outros países em relação ao que se passa na cidade (SETTÓN, 2011).

Por sua vez, a imagem dos brasileiros como imperialistas também é forte no imaginário coletivo dos vizinhos da RTI, sobretudo no da população paraguaia. Já no final dos anos 1970, quando a população brasileira nos três departamentos paraguaios limítrofes com o Brasil chegava a 300 mil habitantes, equivalendo a 10% do total da população paraguaia, os bancos brasileiros se expandiam e levavam novas filiais para as zonas fronteiriças. Capitais e investimentos chegavam do Brasil e as terras paraguaias estavam inseridas em um processo de brasileirização que marginalizava cada vez mais os paraguaios (LAINO, 1979).

No país guarani, essa imagem carregada de adjetivos pejorativos recai sobre os brasileiros que adquiriram terras paraguaias e é disseminada, sobretudo, em períodos eleitorais. Diversos discursos políticos se aproveitam do estereótipo dos brasileiros oportunistas, invasores e imperialistas e incentivam atos contra os agricultores brasileiros (mesmo aqueles que pagam impostos e respeitam as leis paraguaias), que constantemente são ameaçados pelo movimento dos *campesinos*, que dentre outras práticas, costumam queimar a bandeira do Brasil em suas manifestações (PINTO, 2009).

Outro problema latente da região é o da gestão dos equipamentos urbanos públicos e privados, que são usados indistintamente pelas populações dos diferentes lados da fronteira. Setores como educação, saúde, comércio e lazer constituem mercados que variam de tamanho dependendo do custo e qualidade do bem ou do serviço ofertado (FARRET, 1997).

Nesse sentido, uma verdadeira política de cooperação em prol do desenvolvimento da região transfronteiriça deve levar em consideração: o tamanho da demanda, os limites da propriedade imobiliária, homogeneização das normas, a tarifação e

remuneração dos serviços prestados por um país e/ou cidade ao outro, um plano diretor para o espaço urbano transfronteiriço (FARRET, 1997).

Por fim, a iniciativa que poderia significar a solução para os problemas da região - uma política de desenvolvimento pautada na promoção da integração e da cooperação entre empresas da RTI - apresenta um sério obstáculo. O desenvolvimento econômico da região transfronteiriça, força motriz do desenvolvimento regional e elemento importante para a agenda política (METROBORDER, 2010), é ameaçado pelo fato de grande parte das empresas da RTI possuírem seus parceiros localizados fora da região.

## **Conclusão**

No âmbito do processo de integração do MERCOSUL o potencial das zonas transfronteiriças com suas respectivas cidades parece ser sistematicamente subestimado. É preciso que haja uma tomada de consciência em relação ao potencial de desenvolvimento não explorado dessas regiões, sendo fundamental a implementação de estratégias de cooperação transfronteiriça entre os países do bloco.

A criação da Região Transfronteiriça do Iguazu (ainda que o expressivo número de atores locais e externos envolvidos exija um grande esforço para um consenso sobre um projeto de gestão integrada do território), surge como uma alternativa na direção de uma integração que contemple os interesses das populações fronteiriças e que ao mesmo tempo seja uma espécie de embrião para uma política de coesão do MERCOSUL.

A constituição da RTI seria ainda uma forma de reduzir as disparidades sociais existentes na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Na hipótese de sua construção, é de se esperar que os efeitos dessa iniciativa reflitam em diversas regiões de dentro e de fora do MERCOSUL, sobretudo nas cidades globais que se servem da região e coordenam os fluxos que a atravessam. Cidades de onde provêm interesses de atores que poderiam impor resistências à criação da RTI.

Nesse sentido, a experiência europeia seria de grande valia, haja vista que na UE a cooperação transfronteiriça já dispõe de algumas décadas de história, com *know-how* de implantação e estratégias de superação de dificuldades. É ponto pacífico que o exemplo europeu não pode ser copiado na íntegra, no entanto, as experiências de cooperação que lograram êxito na Europa devem ser conhecidas e divulgadas, sendo adaptadas, quando possível, à realidade sul-americana.

## **Referências**

AMARAL, Arthur Bernardes do. *A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010. 309p.

ARROYO, Mónica. *A internalização do externo no ambiente dos negócios: novos elementos na dinâmica territorial*. In: *Fronteiras da América Latina: espaços em transformação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997. 292p.

DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. Disponível em <http://www.dgeec.gov.py/>. Acesso em 28 fev 2013.

EUROPA. Portal oficial da União Europeia. Disponível em [http://europa.eu/index\\_pt.ht](http://europa.eu/index_pt.ht). Acesso em 30 ago 2012.

FARRET, Ricardo. *Especificidades das áreas urbanas de fronteira*. In: *Fronteiras da América Latina: espaços em transformação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997, 292p.

FIRMEZA, George Torquato. *Brasileiros no exterior*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. 377p.

FREITAS, Valter de Almeida. *A circulação do trabalho no MERCOSUL e na União Europeia*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009. 372p.

GRIMSON, Alejandro. *El otro lado del río: periodistas, nación y MERCOSUR en la frontera*. Buenos Aires: Edeuba, 2002. 228p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=pr>. Acesso em 28 fev 2013.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Disponível em [http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P2-D\\_54\\_63.pdf](http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P2-D_54_63.pdf). Acesso em 28 fev 2013.

KNAPP, Wolfgang. *Regional Identity - a conceptual framework. A sense of place - Rhein Rhur symposium*, 2003. Disponível em <http://www.saulproject.net/downloads/A%20Sense%20of%20Place/Rhein%20Ruhr%20symposium/W%20Knapp.pdf>. Acesso em 22 ago 2012.

LAINO, Domingo. *Paraguai: fronteiras e penetração brasileira*. São Paulo: Global Editora, 1979. 247p.

LIMA, Fernando Raphael Ferro de. *Aglomeración urbana da Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu no contexto do Paraná*. In: *XII Encontro da ANPUR*, 2007. Disponível em <http://www.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20IV/BIBLIOGRAFIA%20APOIO/Agglomera%E7%E3oTripliceFronteira.pdf>. Acesso em 02 set 2012.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes: Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. 287p.

MÉLO, José Luiz Bica. Reflexões conceituais sobre fronteira. In: *Fronteiras da América Latina: espaços em transformação*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997. pp. 68-74.

MENEGOTTO, Ricardo. Migrações e fronteiras: os imigrantes brasileiros no Paraguai e a redefinição da fronteira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. 103p.

METROBORDER. Région métropolitaine polycentrique transfrontalière. Luxemburgo: ESPON & University of Luxembourg, 2010. 201p.

MISSIONES. Nuestra provincia. Buenos Aires: Cultural Librería Americana, 2007. 88p.

MOURA, Rosa. O paraíso dos outros. In: *Castello, Iara, et al. Fronteiras na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997. pp. 96-103.

OHMAE, Keniche. O fim do Estado nação: a ascensão das economias regionais. Rio de Janeiro: Campus, 1996. 214 p.

PAASI, Anssi: The institutionalization of regions: a theoretical framework for the understanding of the emergence of regions and the constitution of regional identity, *Fennia*, 1986. pp.105-146.

PINTO, Tão Gomes. Itaipu: integração em construção ou uma pedra no caminho? Barueri: Amariyls, 2009. 179p.

RABOSSA, Fernando. Como pensamos a Tríplice Fronteira? In: *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Macagno, Lorenzo; Montenegro, Silvia; Béliveau, Verónica (orgs.). Curitiba: Editora UFPR, 2011. 284p.

ROLON, José Aparecido. Paraguai: transição democrática e política externa. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2011. 177p.

RÜCKERT, Aldomar. A região transfronteiriça do Reno Superior. Observações de campo entre a França e a Alemanha. *Revista Confins/USP* (no prelo), 2012.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. 174p.

SÉTTON, Damián. Discursos e construção social do espaço: o caso da Tríplice Fronteira. In: *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Macagno, Lorenzo; Montenegro, Silvia; Béliveau, Verónica (orgs.). Curitiba: Editora UFPR, 2011. 284p.



SOUZA, Edson B. Clemente de. Tríplice Fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. In: Terra Plural, Ponta Grossa, v.3, n.1, p. 103-116, jan-jul/2009.