

## Artigo:

### Desenvolvimento regional transfronteiriço: possibilidades e desafios

*Transboundary regional development: possibilities and challenges*

*Desarrollo regional transfronterizo: posibilidades y desafíos*



OLIVEIRA, G. B.; VIEIRA, G. O.; GHERLANDI, P. E. S.

#### **Gilson Batista de Oliveira**

*Pós-Doutorando em Planejamento e Governança Pública na UTFPR. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento e do Programa de Pós-graduação em Economia da UNILA. Pesquisador do Projeto de Pesquisa Desenvolvimento Regional Transfronteiriço: dinâmicas, desafios e possibilidades de desenvolvimento nas cidades de fronteira, vinculado ao NAPI Trinacional. profgilsonoliveira@gmail.com*

#### **Gustavo Oliveira Vieira**

*Doutor em Direito (UNISINOS). Professor da UNILA/Brasil, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Pesquisador do projeto de pesquisa desenvolvimento regional transfronteiriço Brasil-Paraguai: dinâmicas, desafios e possibilidades de desenvolvimento nas cidades de fronteira, vinculado ao napi trinacional. gustavo.vieira@unila.edu.br*

#### **Petterson Eduardo Souza Gherlandi**

*Graduado em Relações Internacionais e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais – Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Pesquisador Bolsista do Projeto de Pesquisa Desenvolvimento Regional Transfronteiriço: Brasil - Paraguai, vinculado ao NAPI Trinacional (Novos Arranjos de Pesquisa e Inovação). gherlandi@gmail.com*

**Ets Humanitas**  
Revista de Ciências Humanas  
Educare et Sabere, Curitiba, Brasil  
e-ISSN: 2965-4378  
Periodicidade: Fluxo Contínuo  
n.2, v.2, 2024

URL: <https://esabere.com/index.php/ehumanitas>



Este trabalho está sob uma Licença Creative Commons 4.0 Internacional  
Copyright (c) do(s) Autor(es)

#### **Resumo:**

O objetivo do presente artigo é abordar as dinâmicas e os desafios do Desenvolvimento Regional Transfronteiriço na região sob enfoque binacional (Brasil e Paraguai), a partir de uma abordagem interdisciplinar (incluindo Economia, Direito, Ciência Política e Relações Internacionais), com metodologia hipotética-dedutiva, e com busca de dados e referenciais em bibliografias e bases de dados de ambos os países. A condição transfronteiriça dos municípios de Foz do Iguaçu, no Brasil, com *Ciudad del Este*, *Hernandarias* e *Presidente Franco*, no Paraguai, que são elencadas enquanto “Localidades Fronteiriças Vinculadas” nos Acordos entre Brasil e Paraguai e no Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (2019), carecem de uma compreensão e planejamento articulado do Desenvolvimento Regional. Trata-se de uma especificidade a ser abordada no Desenvolvimento Regional Transfronteiriço, subestatal e simultaneamente internacional, não alcançada pelas competências materiais ou legislativas dos entes político-administrativos do território, pendente de estruturas decisórias e de governança correspondentes. São áreas abrangidas e demarcadas por formatos jurídico-administrativos também diversos, sendo, de um lado um estado federativo (República Federativa do Brasil), com distribuição entre União, Estados e Municípios, e, de outro, um estado unitário (República do Paraguai), com departamentos e municipalidades, que nem de um lado ou outro contempla a percepção da região transfronteiriça. Além dos mecanismos de cooperação transfronteiriças (Oddone, 2015) via paradiplomacia (Cornago, 1996) já conhecidos e eventualmente realizados, há vácuos institucionais de planejamento do desenvolvimento regional pendentes de institucionalização para abranger uma realidade concreta sem base jurídico-administrativa correspondente, gerando travas ao processo social, econômico e ambiental do território transfronteiriço. Para tanto, serão necessários caracterizar as condicionantes recíprocas do desenvolvimento do território, que foram alavancadas pelas obras de infraestruturas de aproximação, de cooperação e de integração binacional (como a Ponte da Amizade, a Itaipu Binacional e a Ponte da Integração em edificação), os fundamentos de sua delimitação (binacional e não trinacional) e a descrição de sua complexa e multidimensional transfronteiriça, buscando lançar bases conceituais ao “Desenvolvimento Regional Transfronteiriço”.

**Palavras-chave:** região transfronteiriça; planejamento; desenvolvimento; integração.

## Abstract

The aim of this article is to discuss the dynamics and challenges of Transboundary Regional Development in the region with a binational focus (Brazil and Paraguay), from an interdisciplinary approach (including Economics, Law, Political Science and International Relations), with a hypothetical methodology deductive, and with a search for data and references in bibliographies and databases of both countries. The cross-border condition of the cities of Foz do Iguassu, Brazil, with the Paraguayan cities of Ciudad del Este, Hernandarias and Presidente Franco, which are listed as “Linked Border Locations” in the Agreements between Brazil and Paraguay and in the Mercosur Linked Border Locations Agreement (2019), lack an understanding and articulated planning of Regional Development. This is a specificity to be studied in Cross-border Regional Development, sub-state and simultaneously international, not achieved by the material or legislative competences of the territory's political-administrative entities, pending corresponding decision-making and governance structures. These are areas covered and demarcated by also different legal and administrative formats, being, on one hand, a federative state (Brazil), with distribution between the Union, States and Municipalities, and, on the other, a unitary state (Republic of Paraguay), with departments and municipalities, which, on one side or the other, do not contemplate the perception of the cross-border region. In addition to the mechanisms of cross-border cooperation (Oddone, 2015) via paradiplomacy (Cornago, 1996) already known and eventually implemented, there are institutional vacuums in regional development planning pending institutionalization to encompass a concrete reality without a corresponding legal-administrative basis, creating obstacles to the social, economic and environmental process of the transboundary territory. Therefore, it will be necessary to characterize the reciprocal conditions of the development of the territory, which were leveraged by the infrastructure works of approximation, cooperation and binational integration (such as the Friendship Bridge, Itaipu Binational and the Integration Bridge in building), the foundations of its delimitation (binational and non-trinational) and the description of its complex and multidimensional transboundary region, seeking to lay conceptual bases for “Transborder Regional Development”.

**Keywords:** Transboundary Region; Planning; Development; Integration.

## Resumen

El objetivo del presente artículo es estudiar las dinámicas y los desafíos del Desarrollo Regional Transfronterizo en la región de enfoque binacional Brasil y Paraguay, desde un abordaje interdisciplinario (incluyendo la Economía, el Derecho, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales), con metodología hipotético-deductiva, y con busca de datos y referencias en bibliografía y bases de datos en ambos los países. La condición transfronteriza de las municipalidades de *Foz do Iguassu*, en Brasil, con Ciudad del Este, Hernandarias y Presidente Franco, en Paraguay, que son tratadas como “Localidades Fronterizas Vinculadas” en los Acuerdos firmados por Brasil y Paraguay e en el Acuerdo de Localidades Fronterizas Vinculadas de Mercosur (2019), necesitan de una comprensión y planificación articuladas con el Desarrollo Regional. Tratase de una especificidad a ser abordada en el Desarrollo Regional Transfronterizo, subestatal y simultáneamente internacional, no alcanzada por las competencias materiales o legislativas de los entes político-administrativos del territorio, pendiente de estructuras decisorias y de gobernanza correspondientes. Son áreas abarcadas y demarcadas por formatos legales-administrativos también diversos, teniendo, por un lado, un Estado federativo (República Federativa de Brasil), con distribución entre Unión, Estados y Municipios, y de otro, un Estado unitario (República de Paraguay), con departamentos y municipalidades, que ni de un lado u otro contempla la percepción de la región transfronteriza. Más allá de los mecanismos de cooperación transfronterizas (Oddone, 2015) por medio paradiplomático (Conargo, 1996) ya conocidos y eventualmente realizados, hay vacuos institucionales de planificación del desarrollo regional pendientes de institucionalización para abarcar una realidad concreta sin bases legales-administrativas correspondientes, generando entresacas al proceso social, económico y ambiental del territorio transfronterizo. Por lo tanto, será necesario caracterizar las condicionantes recíprocas del desarrollo del territorio, que fueran apalancadas por las obras de infraestructura de aproximación, de cooperación y de integración binacional (como el Puente de la Amistad, Itaipu Binacional y el Puente de la Integración, todavía en construcción), los fundamentos de su delimitación (binacional y no trinacional) y la descripción de su compleja y multidimensional transfronterización, buscando basar conceptos al “Desarrollo Regional Transfronterizo”.

**Palabras-clave:** Región Transfronteriza; Planificación; Desarrollo; Integración.

## INTRODUÇÃO

Tanto as abordagens teóricas quanto as políticas públicas para o desenvolvimento encontram desafios significativos quando se deparam às especificidades regionais, notavelmente complexificadas quando a região é formada por territórios de mais de um Estado nacional. O enfoque sobre as variáveis e condicionantes regionais do desenvolvimento se fazem pertinentes e necessárias para a compreensão da diversidade das dinâmicas nacionais e internacionais. Por conta disso, faz-se necessário uma abordagem singularizada ao Desenvolvimento Regional Transfronteiriço, com olhares interdisciplinares para o território formado por cidades do Paraguai e do Brasil, integradas pelo Rio Paraná.

A abordagem recorrente à transfronteirização da região é trinacional, envolvendo no lado argentino, *Puerto Iguazú* da província de *Misiones*; no Brasil o município de Foz do Iguaçu e o Oeste do estado do Paraná; e no Paraguai as cidades de *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias*, do departamento de *Alto Paraná*. Entretanto, é inegável que a intensidade de fluxo e eixos de conurbação efetivamente se dão de forma mais intensa entre as fronteiras Brasil – Paraguai. Ainda que não se possa olvidar a condição trinacional da região, a presente abordagem busca focar na transfronteirização específica entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, por entender-se haver um estágio mais profundo de integração e pilares estruturados também pela empresa Itaipu Binacional, bem como pelas relações cotidianas de interdependência marcadas pelos fluxos econômicos e sociais entre as cidades de Foz do Iguaçu (Brasil) e as cidades paraguaias de *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernadárias*, caracterizadas nesse trabalho como a Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai.

Para tanto, o presente artigo, que expõe elementos iniciais e descritivos da pesquisa em curso, será desenvolvido em duas partes, iniciando com a problematização sobre o conceito de Desenvolvimento Regional sob enfoque “transfronteiriço”, para, na segunda parte abordar alguns aspectos da interdependência regional em setores da economia local (turismo, maquila, logística, educação e saúde).

## DESENVOLVIMENTO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇO

A discussão em torno do conceito de desenvolvimento (Oliveira, 2002) deve abarcar um conjunto de questões que sustentam o bem-estar social. Tradicionalmente restrito aos aspectos econômico-financeiros, a adição de adjetivações ao desenvolvimento, como “humano”, “sustentável”, “social”, “socioeconômico”, contribuiu para enriquecer a discussão e ampliar o escopo necessário para tomar-se em conta condições para o pleno desenvolvimento de todos indivíduos e das sociedades, contemplando equilíbrio ambiental e múltiplas dimensões da inclusão social.

Soma-se a tudo isso a maturação dos estudos de desenvolvimento que convergiram à CEPAL, com o economista argentino Raul Prebisch (1901-1986) e o economista brasileiro Celso Furtado (1920-2004), ambos intelectuais de ação voltados ao enfrentamento de problemas práticos, que divulgaram suas interpretações sobre a histórica da formação econômica da região para compreender o encadeamento dos fatores econômicos regionais latino-americanos, e principalmente sul-americanos, sua dinâmicas internas e sua interação nas cadeias de valor global, visando uma reestruturação política regional (Furtado, 2007). Os aportes das teorias da dependência e da teoria do subdesenvolvimento (Prebisch, 1968) para o entendimento das relações internacionais pelo esquema centro-periferia, propugnando pelo valor de um mercado comum latino-americano - que fomentou surgimento da ALALC, que desaguaria em ALADI e MERCOSUL.

Na síntese de Cardoso, Celso Furtado “era enfático em crer na possibilidade de uma conciliação entre desenvolvimento, mitigação da pobreza e manutenção dos valores democráticos” (Cardoso, 2013: 223). Abordagem criticada, de dentro, por Cardoso em “A Dependência Revisitada”, propondo que as análises devam ser concretas ao invés de classificações do tipo estrutural-funcionalista (Cardoso, 2021:162).

Além disso, diferentes recortes são criados para permitir a abordagem perquirida, um deles é o desenvolvimento *regional*. A delimitação territorial sobre o tema do desenvolvimento, até certo ponto marcado pela abordagem nacional, permitiu tematizar as especificidades diferenciais das localidades demarcadas, que

tem vetores, atores e condicionantes específicas, além de realidades na sua geografia física e humana próprias.

Os vetores de desenvolvimento regional nesta fronteira Brasil-Paraguai ocorreram em ciclos econômicos bastante distintos. A extração de madeira, de erva mate, passando à exploração de diferentes “possibilidades” de contrabandos, como café, “compras no Paraguai”, a produção agrícola, a geração de energia, o turismo e mais recentemente também o polo educacional.

A região não pode ser vista apenas como um fator geográfico, mas como um ator social, como elemento vivo, do processo de planejamento. O Estado é quem estabelece as regras do jogo e a região é a parte negociadora, que deve se inserir nos mecanismos de decisão para fazer acordos, transações, dirimir conflitos, por fim, deve ter a capacidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento com inclusão social. (Oliveira; Souza Lima, 2003: 36)

Não obstante, a Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai deve ser estudada dentro do escopo do desenvolvimento regional, buscando tratar com base no exposto por Ann Markusen, que diz que a região deve ser compreendida a partir de suas relações sociais. Nas palavras da autora, deve-se compreender a região como:

(...) uma sociedade determinada historicamente, territorialmente contígua, que possui um ambiente físico, um ambiente sócio-econômico, político e cultural e uma estrutura espacial diferenciada de outras regiões e de outras unidades territoriais maiores, cidades e regiões. (Markusen, 1987, apud Rolim, 1999: 3)

Não obstante, nessa abordagem, ao centrar nas relações sociais a Região Transfronteiriça, dadas as transformações que passou a partir das grandes realizadas localmente (Ponte da Amizade e Itaipu Binacional), deve ser estudada também a partir dos conflitos e disputas que culminaram na ocupação sócio-espacial das cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias* no Paraguai.

Assim, tratando a região como fruto de suas relações sociais, carecemos de um conceito de desenvolvimento capaz de contemplar todas as suas especificidades, pois os problemas das cidades da Região Transfronteiriça não respeitam delimitações

legais do espaço geográfico em que estão inseridas nem suas dinâmicas são atendidas pelas competências dos entes subestatais. Por isso, devemos encarar o desenvolvimento regional como um processo de mudanças sócio-estruturais, a partir das obras realizadas na região, associado a melhoria nos indicadores de desenvolvimento humano, pois entende-se que “para atingir o desenvolvimento (...), tem-se que reduzir a exclusão social, caracterizada pela pobreza e pela desigualdade”. (Oliveira, 2002: 46)

Para auxiliar na compreensão do processo de desenvolvimento da Região Transfronteiriça admite-se que o crescimento e desenvolvimento regional é marcado pela existência de uma força motriz de caráter exógeno capaz de influenciar, por meio de encadeamentos (*linkages effects*), às demais atividades econômicas regionais, no caso a construção da Ponte da Amizade e da Itaipu Binacional. (Oliveira; Souza Lima, 2003)

A Ponte da Amizade e a Itaipu Binacional, notadamente, transformaram o território regional e impulsionaram o processo de desenvolvimento, assim como suscitaram a necessidade do surgimento de novas instituições a partir da organização social local para direcionar os frutos desse processo. Nos termos da teoria do desenvolvimento regional endógeno, os fatores internos à região (instituições, participação e a organização social) são capazes de transformar um impulso externo de crescimento econômico (Ponte da Amizade e Itaipu Binacional) em desenvolvimento, pois nessa teoria os agentes e instituições sociais locais são os reais condutores do desenvolvimento, o que reflete em melhoria da qualidade de vida para todos. Nas palavras de Oliveira e Souza Lima (2003: 31), para pensar em desenvolvimento regional devemos, “antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento”.

Nesse contexto, ressalta-se que, pela configuração e características da Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai, detalhadas no próximo tópico, a cooperação, entre as instituições e agentes locais das cidades, também é elemento chave do processo de desenvolvimento. O entendimento sobre o papel da cooperação transfronteiriça para

a integração e o desenvolvimento regional assume novo relevo, precisamente sintetizado por Nahuel Oddone:

La cooperación transfronteriza es un instrumento político clave para el desarrollo económico y social, la gobernabilidad democrática y la inserción internacional de las zonas que, generalmente y en la mayoría de los casos, han sido consideradas periféricas por sus propios Estados. La necesidad de articular la integración regional con el desarrollo local pone de manifiesto la urgencia de generar acciones capaces de promover procesos convergentes y en forma reticular, tanto en el plano institucional como económico, para las áreas fronterizas. (Oddone, 2015: 18-19)

Por conta disso, importa evocar o conceito de Paradiplomacia - como estratégia para o Desenvolvimento Regional Transfronteiriço. O exercício da atividade diplomática açambarca uma diversidade de práticas, para além da diplomacia oficial dos governos centrais dos Estados nacionais, que tem demandado um burilamento terminológico capaz de dar maior precisão à pesquisa em Relações Internacionais, seja pelo incremento de prefixo *para* (do grego, ao lado de, proximidade), mas mais amplamente pela adjetivação do substantivo, como se percebe em diplomacia *multinível*, diplomacia *descentralizada*, diplomacia *subestatal* ou diplomacia *federativa*, que expressam parcelas ou vieses importantes do conceito de Paradiplomacia<sup>1</sup>.

## CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO TRANSFRONTEIRIÇA

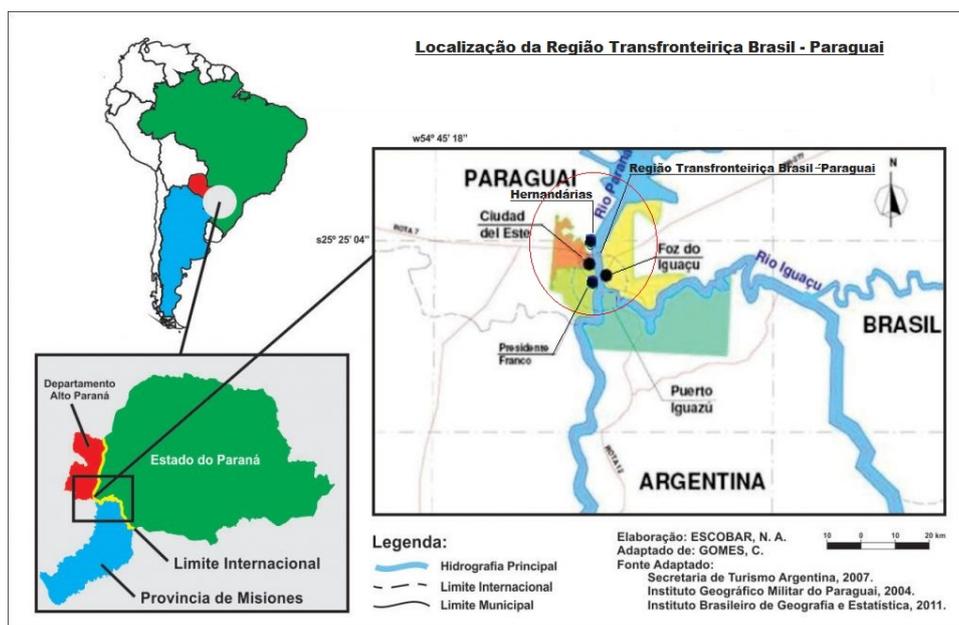
A Região Transfronteiriça aqui caracterizada envolve o município de Foz do Iguaçu (Brasil) e as cidades paraguaias de *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias*, que formam uma malha urbana contínua, separada apenas pelo Rio Paraná, com comportamentos econômicos e sociais de interdependência apenas observados em metrópoles, onde o elevado grau de conurbação evidencia um só território (figura 1).

---

1 Segundo o professor espanhol Noé Cornago: “La paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”. (Cornago, 2001: 56)

**Figura 1:**

Localização da região transfronteiriça Brasil - Paraguai



Fonte: Figura adaptada de Drummond (2019)

Segundo estimativas do IBGE (2021), a cidade de Foz do Iguazu possui, conforme censo realizado em 2010, população 258.248 habitantes, com área de 617,701 km<sup>2</sup>, dos quais um pouco mais de 61 km<sup>2</sup> pertence a área urbana. No lado paraguaio, conforme dados do INE (2019), *Ciudad del Este* possui área de 104 km<sup>2</sup> e população de 304.282 habitantes, a cidade de *Presidente Franco* possui população de 104.677 habitantes e área de 122 km<sup>2</sup> e *Hernandarias* possui área de 243 km<sup>2</sup> e população de 79.735 habitantes. Os dados demográficos agregados apontam para uma população da Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai de 746.942 habitantes para uma área total de 1.086,701 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica 687, 35 habitantes/km<sup>2</sup>. Os dados para população das cidades do Brasil e do Paraguai são estimativas dos órgãos de pesquisa de cada país, pois ambos não realizaram censo populacional recentemente.

Foz do Iguazu, que é a fronteira mais viva do Brasil, constitui uma formação urbana única com *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias* no Paraguai, compondo uma espécie de “metrópole binacional”, o que se convencionou denominar

nesse trabalho de Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai. O evento geográfico que divide os territórios do Brasil com o Paraguai, no talvegue do Rio Paraná, é superado pela integração de um cotidiano das populações de Foz do Iguaçu, *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias*. Tal realidade já consta reconhecida por tratado entre ambos países (“Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas” entre Brasil e Paraguai), numa realidade socioeconômica que tem continuidade gradativa a todo Oeste do estado do Paraná (Brasil) e no departamento de Alto Paraná (Paraguai). Trata-se de uma região onde as dinâmicas locais, nacionais e geopolíticas se entrelaçam nos desafios cotidianos para o desenho de políticas públicas complexificadas pelas vulnerabilidades e atores que transcendem as fronteiras.

Os ciclos econômicos que ocorreram, e que ocorrem, na região, de um lado e/ou outro, passaram a ter uma história comum com a construção da Ponte Internacional da Amizade (1959-1965) e da Hidrelétrica de Itaipu Binacional (1975-1982, inaugurada em 1984). O aporte infraestrutural da ponte viabilizou uma conexão física por onde passam aproximadamente 80 mil pessoas por dia, e a Itaipu Binacional sendo responsável por algo em torno de 10% da energia que abastece o Brasil e 90% da energia do Paraguai, com subsídios em políticas públicas geradas nas mais diversas áreas da infraestrutura e do bem-estar das populações da região. Ainda que seja muito difícil de mensurar o impacto de ambas as obras para a região transfronteiriça, o fato é que moldaram de maneira determinante a realidade contemporânea, sob todos os aspectos do desenvolvimento (econômico, humano e socioambiental).

As imagens da inauguração da Ponte da Amizade, em 1965, demonstram os vazios urbanos em ambos os lados. O fluxo cotidiano e facilidade de cruzamento engendrou dinâmicas urbanas de transfronteirização, com a naturalização do cruze internacional para o cotidiano de boa parte da comunidade local. Quanto à Itaipu Binacional, a ampliação da missão institucional quanto ao desenvolvimento sócio-ambiental, realizado por notas reversais no ano de 2005, permitiu a promoção de ações em diversas áreas, incluindo a promoção de esportes para infância e juventude, formação de jovens para inserção laboral, educação ambiental, apoio à reciclagem de

resíduos com geração de renda, obras urbanas e de infraestrutura, incluindo a nova Ponte da Integração (em obras, 2021).

Foram, e são, ciclos econômicos que sempre estiveram condicionados ou determinados pela condição fronteiriça (Paro, 2016), tanto por oportunidades para geração de renda e riqueza legais (turismo, comércio internacional, logística internacional) quanto ilegais (contrabando, descaminho e tráfico), razão pela qual será necessário agregar abordagens sobre estudos de fronteiras (*border studies*). Soma-se a isso o fato de que cada “espaço próprio de fronteira apresentar uma dinâmica econômica e social diferenciada, bem como uma capacidade de inovação e promoção estratégica de transformação social” (Prado, 2019: 33).

A realização das obras em si transformou o cenário da região e permitiram emprego, renda e um conjunto de serviços conexos no curso das edificações, com evidentes desproporções para o que foi a repercussão da Hidrelétrica da Itaipu: abrindo novos bairros, construindo suas casas aos milhares, pavimentando avenidas, ruas, erguendo escola e hospital – isso tudo apenas para a construção. Para o início das obras da hidrelétrica o município contava com 40 mil habitantes no total e a construção demandou mais de 40 mil trabalhadores no seu auge. O fim das obras e o início do funcionamento das turbinas abre novo estágio, que gerou desemprego de um lado, e orçamento possível para políticas públicas regionais para ambos os países advindos dos royalties pagos aos municípios limítrofes e investimento público feito por convênio com a Usina, que aos poucos foi abarcando à sua missão o desenvolvimento socioambiental e ampliando a região de impacto.

## **DESAFIOS, OPORTUNIDADES E CONDICIONANTES RECÍPROCOS DO DESENVOLVIMENTO TRANSFRONTEIRIÇO**

A propulsão do desenvolvimento regional em matéria econômica tem algumas molas relacionadas ao Turismo, Indústria Maquiladora, Logística, Educação e Saúde - todos com condicionantes recíprocas significativas pelas oportunidades geradas a partir da condição fronteiriça, sendo vetores ou polos de desenvolvimento

regional. O consumo de bens perecíveis e a prestação de serviços geradas entre as “localidades vinculadas” formam uma dinâmica econômica profundamente interdependente, com fluxos de pessoas, bens e capital consideravelmente integrado.

### **Turismo: atrativos fronteiriços**

Se Foz do Iguaçu é um destino turístico destacado nacional e internacionalmente, por seu principal atrativo que são as Cataratas do Iguaçu (localizadas no Parque Nacional do Iguaçu, patrimônio Mundial reconhecido pela Unesco e compartilhado com a Argentina), que no ano de 2019 recebeu mais de dois milhões de visitantes, assim como a Itaipu Binacional, com pouco mais da metade dos visitantes anuais. A situação fronteiriça oferece atrativos diferenciais para o visitante, oportunizando que a estadia dos turistas no território seja ampliada pelos atrativos gerados “do outro lado”. O turismo de compras no Paraguai que já foi preponderante, tem se mostrado ainda relevante para atração e permanência dos visitantes.

Em pesquisa realizada para elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu, Paiva (2014 *apud* Schelbauer, 2020: 39) aponta que “há indicativos de que uma parcela expressiva dos moradores de Foz do Iguaçu ainda não consegue associar as atividades turísticas como principal geradora de turismo e renda local”. Entretanto, no estudo o autor aponta o Turismo como atividade motriz da cidade, capaz de influenciar a renda e a economia na cidade vizinha de *Ciudad del Este*, devido ao turismo de compras.

A caracterização do desenvolvimento transfronteiriço aqui tem ativos para o desenvolvimento que também são transfronteiriços, como as Cataratas do Iguaçu (situado na fronteira Argentina-Brasil) e a Itaipu Binacional (na fronteira Brasil-Paraguai), bem como a própria condição fronteiriça, que atrai turistas para região por meio da ideia de que se pode experimentar diferentes comidas e culturas em um espaço relativamente pequeno. Chegam, assim, visitantes por via terrestre ou área (região possui três aeroportos), tornando a região um verdadeiro polo turístico para suas mais diversas vertentes (*e.g.*, ecoturismo, turismo de aventura, cultural, sol e praia, negócios e eventos, etc.).

Apesar dos importantes atrativos turísticos, há condições de qualificar as experiências com maior e melhor formação para o receptivo integral dos turistas, incluindo idiomas, e a facilitação da circulação entre as fronteiras – para atrativos, serviços e aeroportos, além das oportunidades no horizonte em torno do turismo de natureza com maior aproveitamento do potencial dos parques florestais de riquezas no âmbito da biodiversidade.

### **Indústria Maquiladora**

No lado paraguaio há um processo de industrialização em curso, que afeta todas as cidades fronteiriças do Brasil, principalmente, Foz do Iguaçu, tornando a região potencial polo industrial.

Em 1997, o Paraguai, com intuito de acelerar seu processo de industrialização, aprovou a Lei de Maquila (Lei paraguaia 1064/97) com fortes incentivos para o investidor estrangeiro se instalar no país. A ideia da lei é atrair filiais de indústrias estrangeiras exportadoras de bens finais. Para se enquadrar na Lei de Maquila a indústria deve direcionar 90% da sua produção para exportação e apenas 10% pode ser direcionada para o mercado interno. O maior benefício fiscal da Lei de Maquila é a cobrança de apenas 1% de imposto sobre o valor agregado sobre produto fabricado e isenção dos tributos da importação de insumos, essenciais para a produção em território paraguaio.

De acordo com Maciel (2017), Castilha (2019) e Maia e Oliveira (2021), relatam que, até 2017, a Lei de Maquila já atraiu mais de 120 indústrias maquiladoras, sendo quase 70% delas de capital brasileiro, na maioria instaladas nas cidades de fronteira com o Brasil. Em outros termos, aproximadamente 43%, mais de 50 maquiladoras, são instaladas na Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai, notadamente nas proximidades de Foz do Iguaçu, pois visam o Brasil como maior mercado consumidor, que é destino de praticamente 78% das exportações das maquiladoras (figura 2).

**Figura 2:**

Maquiladoras por departamento do Paraguai até 2017



Fonte: Maciel, 2017: 73.

Para ter uma ideia da importância da maquila, conforme Costa (2018: 80), “desde de 2001 acumularam-se 11554 postos de trabalho nas empresas maquiladoras, o que significa uma média de criação de 888 empregos por ano, e cerca de 96 pessoas trabalhando em cada empresa”. Nesse ponto, embora não haja ainda dados formais, parte desses empregos são ocupados por pessoas residentes em Foz do Iguaçu, que cotidianamente atravessam a fronteira para trabalhar nas maquiladoras, bem como a renda gerada por esses empregos é destinada ao consumo nas cidades da Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai.

Com a Lei de Maquila o Paraguai acelera seu processo de desenvolvimento industrial desencadeado pelas maquiladoras, com fortes efeitos de encadeamento, afetando, inclusive, a economia das cidades fronteiriças. Em linhas gerais, o Paraguai conseguiu para melhorar a maioria dos indicadores econômicos e sociais. (Maciel, 2017; Castilha, 2019; Monsore, 2019; Maia; Oliveira, 2021)

Inseguranças jurídicas ainda persistem nas regras sobre a indústria maquiladora, e sobre a forma de fazer negócios no Paraguai, que também tem sofrido ante as mudanças cambiárias que geram mudanças drásticas entre planejamentos dos negócios e sua realização - o que por sinal proporcionou fechamento de alguns ante desvalorização da moeda brasileira na pandemia.

### **Logística: maior porto seco da América Latina**

Na *cartografia*, Foz é situada no quadrante interno de um “L”, que na parte vertical tem o Rio Paraná (fronteira com Paraguai), cujo extremo norte situa-se a Itaipu Binacional, e na parte horizontal o Rio Iguaçu (fronteira com Argentina), onde na ponta leste estão as Cataratas. É uma ponta do extremo oeste do Paraná, região que tem como motor econômico o agronegócio, por isso Foz do Iguaçu tornou-se um polo logístico importante, no “corredor” entre o Atlântico e Pacífico, conectando porto de Paranaguá ao Chile, por onde grande parte da carga que vem (do) e vai ao Paraguai do Brasil.

Situa-se em Foz do Iguaçu o maior Porto Seco da América Latina, pelo fluxo de cargas e veículos de carga rodoviários, que viabilizou em 2020 mais de 169 mil caminhões cruzando a fronteira a partir da região (MULTILOG, 2021), reiterando a demanda crescente e de destacado mercado binacional (Brasil-Paraguai), com vocação ao agronegócio e seus implementos e insumos. Isso aponta a cadeia de serviços gerados a partir da região que vai da aquisição dos veículos de transporte, manutenção, armazenamento e desembarço aduaneiro necessário.

A Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai possui fácil acesso por meio terrestre a partir das estradas BR277, que liga Foz do Iguaçu ao Porto de Paranaguá. A BR277 liga o Brasil com o Paraguai pela Ponte da Amizade e, do outro lado da fronteira, uma rodovia liga CDE até Assunção (Capital do Paraguai). Existe ainda a possibilidade de utilização de hidrovia pelo Rio Paraná. Não obstante, a região é atendida pelo maior porto seco da América Latina, que possibilita maior fluidez no transbordo das cargas entre os países. A conexão via terrestre entre Assunção-Paranaguá, passando por CDE, Foz do Iguaçu e Curitiba, ainda que recente, tem sido

aperfeiçoada ao longo do tempo, com duplicações e pavimentações, oportunizando diferentes circuitos e fluxos.

A logística regional ganhará mais relevância com o término da obra da segunda ponte de interligação Brasil – Paraguai, em fase avançada de construção, e com a implementação do projeto, já em andamento, para levar a ferrovia (Ferroeste) até Foz do Iguaçu.

## Educação

Mais recentemente Foz passou a figurar como um polo universitário, que concentra duas instituições públicas de ensino superior (Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), um polo da UNIOESTE), uma comunitária (Uniamérica – centro universitário), e outras privadas (como UDC, e faculdades como Unifoz, CESUFOZ, polos de EAD). Cabe destacar o diferencial da UNILA que, criada em 2010, margeia 6000 estudantes em 29 cursos de graduação, 12 mestrados e um doutorado, mais 4 especializações, com corpo de servidores que ultrapassa 900 servidores, incluindo mais de 400 docentes, com um projeto diferenciado para integração solidária (atualmente com 29% de estudantes de 33 nacionalidades diferentes, a maioria de latino-americanos e não-brasileiros – integração que se faz no cotidiano educacional). Atualmente um novo fenômeno afeta a cidade que são os estudantes brasileiros que tem vindo para estudar medicina no Paraguai, que já somam na cidade vizinha mais de vinte mil estudantes – algumas fontes chegam a falar em 28 mil estudantes de medicina em Ciudad del Este (GDIA, 2019) -, boa parte vivendo em Foz e indo e vindo diariamente e abrindo novo ciclo econômico na cidade paraguaia.

Destaca-se aqui o fato de ser ordinário o fato das instituições educacionais, seja da educação básica como superior, atenderem a moradores de um lado ou outro da fronteira. Assim como escolas privadas de Foz do Iguaçu recebem estudantes que moram no Paraguai, a recíproca também acontece. No ensino superior isso é ainda mais evidente, seja no sistema público ou no privado. Somente a UNILA tem mais de 150 estudantes que residem no Paraguai e cruzam a fronteira para estudar, ao passo que milhares dos estudantes de medicina das instituições privadas paraguaias

residem em Foz do Iguaçu, gerando aluguéis e uma cadeia de serviços em ambos os lados da linha que divide os países.

Apesar disso, o tempo para cruzar fronteiras onera estudantes que dependem disso para avançar nos estudos diariamente, além dos obstáculos à validação de seus títulos, bastante burocráticos para educação básica, e mais complexos no caso do ensino superior, sobretudo perante conselhos profissionais, como o caso da medicina.

## Saúde

No tocante à *Saúde*, ambos lados da fronteira manifestam sobrecarga nos sistemas públicos por usuários estrangeiros. Do lado brasileiro, por exemplo, é sistematicamente reiterado nas mídias pelo poder público que o número de cartões SUS emitidos é quase o triplo da população, e o aporte orçamentário é correspondente à população. Entretanto, de fato, a obrigação de atender no princípio da universalidade do SUS cria abertura para demandas múltiplas que vem do exterior (PARO, 2021). A infraestrutura do sistema público, mas também privado, de saúde de Foz do Iguaçu é mais ampla, seja pelo número de leitos, serviços e equipamentos que do lado paraguaio, gerando o escoamento de demandas de brasileiros residentes no Paraguai, assim como de paraguaios.

Contudo cabe ressaltar que o sistema privado também usufrui de clientela particular importante que vem do outro lado do Rio Paraná, assim como outros brasileiros e residentes em Foz cuja fonte de receitas financiadora de tratamentos em saúde privada é oriunda da geração de riqueza e renda no Paraguai.

Outro ponto relevante na área de saúde é a atuação do Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu (GT Itaipu-Saúde), onde docentes, representantes de órgãos públicos e a sociedade civil debatem e buscam solução para problemas comuns aos municípios da fronteira, o que ajuda no combate à dengue e a minimizar os efeitos da pandemia na região (ITAIPU BINACIONAL, 2021).

Apesar das interdependências evidenciadas, a cooperação em matéria sanitária e epidemiológica de modo estruturado explicitou suas demandas e fragilidades com as decisões por fechamento das pontes enquanto estratégia adotada

na pandemia de Covid-19 no ano de 2020, por maior sintonia e integração em prol da saúde regional.

Os setores do turismo, logística, educação, maquilas paraguaias, saúde nutrem-se das oportunidades geradas pela situação geográfica da fronteira, propiciando e usufruindo da realidade transfronteiriça, ainda que o planejamento do desenvolvimento careça de maior densidade na integração política e jurídica - o que eventualmente poderá ser oportunizado ante realização do Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre Brasil e Paraguai.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intensa urbanização e a dinamização econômica da região trinacional é algo absolutamente recente, decorrente das políticas dos governos centrais adotadas após 1970 e com reflexos mais evidentes após os anos 1990. Tal jovialidade se reflete nas entidades públicas estatais presentes em Foz do Iguaçu, demandando aprofundamento formativo da condição internacional do território e, notavelmente, melhores condições para que o interesse local internacional seja construído, em cooperação com as instituições e a comunidade local. Mesmo com a Ponte da Amizade fechada durante a pandemia de Covid-19 em boa parte do ano de 2020, pacientes crônicos de oncologia ou de hemodiálise com tratamentos em Foz do Iguaçu puderam cruzar a ponte para manter as terapias.

A vocação das políticas públicas transfronteiriças é assumir um caráter de especificidade que permita mediações e arranjos capazes de atender a ampla diversidade de demandas que de constituem a partir das múltiplas realidades locais. Dito de outro modo, uma política única e homogeneizante, sem arranjos locais/localizados, nos milhares de quilômetros de fronteiras que o Brasil tem, não é capaz de viabilizar a integração transfronteiriça em seus potenciais e necessidades. Note-se que o Brasil não tem legislação que favoreça e regule a inserção internacional dos governos subnacionais.

A Região Transfronteiriça Brasil – Paraguai já avançou bastante desde a construção da Ponte da Amizade e da Itaipu Binacional. A interdependência econômica e social é uma realidade no cotidiano da região, que funciona como um só

tecido orgânico semelhante às metrópoles com elevado grau de conurbação. É preciso que as instituições públicas nacionais criem meios e possibilidades para a Região Transfronteiriça cooperar e se integrar ainda mais, para que os habitantes e instituições locais aumentem seu sentimento de pertencimento e se unam (organizem-se) em prol do desenvolvimento.

Com todas as interconexões demonstradas em matéria de desenvolvimento transfronteiriço, pelo turismo, logística, industrialização via maquilas, educação e saúde, em matéria de serviços públicos e privados, geradores de déficits ou superávits conforme o caso, também importa destacar que o *meio ambiente* assim como as realidades próprias da pobreza e *vulnerabilidade social* também se conectam e atravessam fronteiras e demandam olhar sob mesmos indicadores e planejamento integrado.

## REFERÊNCIAS

BENVENUTO, Jayme (2016). Integração Regional a partir da Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai. Curitiba: Juruá.

CARDOSO, Fernando Henrique (2013). *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

CARDOSO, Fernando Henrique (2021). *Um intelectual na política (Memórias)*. São Paulo: Companhia das Letras.

CASTILHA, Fabricio Dalcin (2019). Estratégia de Desenvolvimento a partir de incentivos legais: Um estudo sobre a política paraguaia de maquila. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu: UNILA. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5167>>. Acesso em: 20/08/2021.

CORNAGO, Noé (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación. In: FRANCISCO, Aldecoa; MICHAEL, Keating (eds.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.

COSTA, Francielly da Fonseca (2018). Lei de Maquila: Impactos no desenvolvimento econômico do Paraguai de 2003 a 2016. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Toledo: UNIOESTE/Campus de Toledo. Disponível em: <<http://tede.unioeste.br/handle/tede/4077>>. Acesso em: 20/08/2021.

DORATIOTO, Francisco (2002). *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, .

DRUMMOND, Pedro. (2019). *Terrorismo na Tríplice Fronteira e a Segurança nas Fronteira*. Disponível em:

<<https://historiamilitaronline.com.br/index.php/2019/01/16/terrorismo-na-triplice-fronteira-e-a-seguranca-nas-fronteiras/>>. Acesso em 20/08/2021.

FURTADO, Celso (2007). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.

GDIA - Portal de Informações e Negócios de Foz do Iguaçu (2019). Disponível em: <<https://www.gdia.com.br/>>. Acesso em 19/08/2021.

GDIA. *Ciudad del Este quer criar Novo Ciclo Econômico com Polo Universitário: aproximadamente 28 mil estudantes brasileiros estudam medicina*. Geral. Foz do Iguaçu, 21 ago. 2019, p. 13.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 20/08/2021.

INE – Instituto Nacional de Estadísticas (2019). Disponível em: <<https://www.ine.gov.py/>>. Acesso em 20/08/2021.

ITAIPU BINACIONAL (2014). *Natureza Jurídica da Itaipu Binacional*. Curitiba: Itaipu.

ITAIPU BINACIONAL (2005). *Atos oficiais de Itaipu Binacional*. Curitiba: Itaipu, 2005.

ITAIPU BINACIONAL (2021). GT-SAÚDE. Disponível em <<https://www.itaipu.gov.br/responsabilidade/saude-na-fronteira>>.

MACIEL, Ricardo Elias Antunes (2017). *A maquila no Paraguai: Modelo produtivo e integração no início do século XXI*. Dissertação de mestrado em Integração LatinoAmericana. Foz do Iguaçu: UNILA. Disponível em:<<https://dspace.unila.edu.br/123456789/1701>>. Acesso em: 20/08/2021.

MAIA, Ian Carlo de Lima; OLIVEIRA, Gilson Batista de (2021). *Mapeamento das Firms Maquiladoras Brasileiras Instaladas no Paraguai*. Anais do SEDRES 2021. Taubaté: UNITAU, SP. Disponível em: <<https://editora.unitau.br/index.php/edunitau/catalog/book/44>>. Acesso em: 20/08/2021.

MONSORES, Carla de Oliveira (2019). *Reflexões sobre a atração de empresas brasileiras através da lei paraguaia de maquila*. Dissertação de mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Foz do Iguaçu: UNILA. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/123456789/4969>>. Acesso em: 20/08/2021.

MULTILOG (2021). *Porto Seco Multilog em Foz do Iguaçu bate recorde histórico de movimentação*. Disponível em < <https://site.multilog.com.br/noticia/porto-seco-multilog-em-foz-do-iguacu-bate-recorde-historico-de-movimentacao/> >. Acesso em 10 ago. 2021.

- ODDONE, Carlos Nahuel (2015). *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, .
- OLIVEIRA, Gilson Batista de (2002). Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p.37-48, maio/agosto .
- OLIVEIRA, Gilson Batista de; SOUZA LIMA, José Edmilson de (2003). Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. *Revista da FAE*, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez.
- OLIVEIRA, Odete Maria (1996). *Integração Nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC.
- PAIVA, C. Á (2014). *Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu: diagnóstico*. Latus Consultoria. Foz do Iguaçu.
- PARO, Denise (2016). *Foz do Iguaçu: do descaminho aos novos caminhos*. Foz do Iguaçu: Epígrafe.
- PARO, Denise (2021). Com fila por UTI e pacientes do Paraguai, Foz do Iguaçu está em colapso. Disponível em < <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/03/13/com-fila-por-uti-e-pacientes-do-paraguai-foz-do-iguacu-esta-em-colapso.htm> >. Acesso em 7 jul. 2021.
- POZZO, Anibal Orué (Org.) (2015). *Relaciones Bilaterales Paraguay Brasil: Sociedad, economía y cultura*. Ciudad del Este: Editorial Escuela de Posgrado Universidad Nacional del Este.
- PRADO, Henrique Sartori de Almeida (2019). *A Cooperação Descentralizada e a Política para a Fronteira no Brasil*. Curitiba: Íthala.
- PREBISCH, Raul (1968). *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- ROLIM, C.F.C (1999). Restruturação produtiva, mundialização e novas territorialidades: um novo programa para os cursos de economia regional e urbana. *Texto para discussão n° 6*. Curitiba: PPGDE/UFPR, .
- ROLIM, C.F.C (2004). Como analisar regiões fronteiriças: esboço de um enquadramento teórico metodológico a partir do caso de Foz do Iguaçu. *Texto para discussão*. São Paulo: Nerues – Núcleo de Estudos de Economia Regional e Urbana da USP.
- SCHLBAUER, Larissa (2020). Potencial turístico e direito à cidade: considerações a respeito do Plano de Desenvolvimento Econômico (PDE) do município de Foz do Iguaçu. *Revista Orbis Latina*, vol.10, número 1.

STHOR, W. B.; TAYLOR, D. R (1981). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in development countries*. New York: John Willey and Sons.

TEKELI, Ilhan (1976). A Synthetic Approach to Regional Development. Part. I. *Journal of the Faculty of Architecture*. M.S.T.U.. V. 2, N. 1, , p. 97-112.

VIEIRA, Gustavo Oliveira (2018). Notas sobre Direito da Integração Transfronteiriça: Dilemas e Desafios. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Orgs.). *(Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas*. Foz do Iguaçu: IDESF, p. 247-262.

VIEIRA, Gustavo Oliveira (2019). Integração Transfronteiriça a Partir Das “Localidades Fronteiriças Vinculadas”: considerações sobre a Integração Argentina-Brasil. In: LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Orgs.). *(Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas*. Foz do Iguaçu: IDESF.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. (2019). Integração Transfronteiriça: Resignificar Sentidos, com “novos” atores. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL*, Ano 7, N. 13, p. 15-32.