

Por uma Cooperação Transfronteiriça: Algumas Contribuições para as Dinâmicas Territoriais da Fronteira Brasil-Paraguai

Edson Belo Clemente de Souza*

Introdução

O artigo aqui proposto¹ tem o objetivo de analisar a região fronteiriça entre Brasil e Paraguai como um espaço com características contrastantes que constituem uma realidade contígua e reticular, realidade essa marcada por diversos territórios sobre uma mesma região, a fronteira, que requer medidas supranacionais de cooperação transfronteiriça.

O processo histórico de formação desses dois países se deu em condições diferenciadas, apesar da proximidade entre eles e de similaridades latino-americana existente. A falta de acordos bilaterais, isso associado à ausência de cooperação transfronteiriça, dificulta a fluidez e a porosidade territorial,

causando entraves de ordem econômica, política, cultural, ambiental e de segurança. Comparada essa fronteira sul-americana com a fronteira entre Portugal e Espanha, na região ibérica a superação parcial dessas dificuldades está sendo tratada por meio de um conjunto de instrumentos de gestão territorial.

Para o desenvolvimento deste artigo foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: levantamento bibliográfico de teóricos que contribuem para a elucidação dos objetivos – o que inclui uma revisão de alguns instrumentos de gestão territorial exitosos na Península Ibérica – e a caracterização sumária de alguns territórios da fronteira do Brasil com o Paraguai que ratificam a problemática

* Professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) - Pesquisador do CNPq e Fundação Araucária. Líder do Grupo de Estudos Fronteiriços (GEF) e Coordenador do Laboratório de Estudos Regionais (LABER). E-mail: ebelo2003@yahoo.com.br; edson.souza@unioeste.br

¹ A participação na Mesa Redonda: "A pesquisa na pós-graduação" no IV Seminário de Estudos Fronteiriços, Corumbá-MS, 02/09/2013, contribuiu sobremaneira a construção deste artigo.

transfronteiriça Brasil-Paraguai. O texto está alinhavado no seguinte sentido: além desta breve introdução, a discussão das categorias e conceitos que permeiam o texto (território, região e fronteira e, fluidez e porosidade territorial), que, no conjunto, são subjacentes ao significado de cooperação transfronteiriça - principal instrumento de gestão territorial luso-espanhola. O item seguinte apresenta uma característica dos territórios estudados na fronteira Brasil-Paraguai e, por último, as considerações finais com alguns apontamentos das pesquisas já realizadas.

Categorias e conceitos

Território, região e fronteira

Para Santos (1996), os lugares se expressam pelas horizontalidades e pelas verticalidades. As relações de horizontalidades podem ser lidas nos serviços que a cidade presta em seu entorno e que exigem deslocamentos periódicos da população: saúde, educação, comércio especializado, serviços públicos e bancários, dentre outros. Já a verticalidade insere os espaços em graus e em formas variadas nesse contexto global, os quais se utilizam dos benefícios da informação, haja vista a capacidade que possui de unir em redes os diferentes espaços.

Território e região, enquanto categorias de análise geográfica, são indissociáveis, não podendo ser analisadas separadamente, uma vez que possuem uma estreita relação devido ao fato de que o movimento do território, que implica territorialização-desterritorialização-reterritorialização(t-d-r), está intimamente ligado ao movimento de construção, de desconstrução e de reconstrução de novas regiões.

A região é, assim, uma realidade que se concretiza através da ação de atores sociais, evidenciada a partir do momento em que se definem similaridades e relações internas comuns, capazes de delimitá-las: “A região é, portanto, uma dimensão real da vivência dos indivíduos e dos grupos, e é a partir dela que se cria uma base territorial comum para um dado quadro de referência de pertencimento e identidades” (HAESBAERT, 2004).

A partir do momento em que há a construção do espaço geográfico por determinada sociedade, então se dá também a formação do território, que nada mais é do que a expressão da apropriação e das relações (abstratas) que ocorrem no espaço geográfico entre os indivíduos, envolvendo poder.

Cada território possui uma identidade que o caracteriza no espaço, o que implica ser essa sua territorialidade, podendo assim haver, numa determinada

porção do espaço geográfico, vários territórios sobrepostos, com suas respectivas territorialidades.

Assim, o território pode ser interpretado como um espaço social, historicamente produzido e organizado, permeado por relações de poder, por redes e por identidades, que estão em constante transformação no tempo.

O arranjo espacial e suas transformações são diretamente influenciados pela ação de alguns agentes principais, como o capital e o Estado, os quais intervêm na organização da sociedade.

A região de fronteira brasileira foi estabelecida com o nome de Faixa de Fronteira em 1974, delimitada a 150 km a partir do limite internacional, respeitando o recorte municipal. A criação desse território foi feita sob a óptica da segurança nacional, sendo até hoje um espaço carente de políticas públicas consistentes que promovam o desenvolvimento econômico (MACHADO, 2005).

Pensar a fronteira como forma diferenciada de organização territorial daquela da lógica capitalista também é necessário, pois a fronteira constitui um recorte analítico e espacial de diversas realidades sociais, políticas, econômicas e culturais. Enquanto categoria de análise espacial, ela envolve a problemática da volatilidade do capital e das relações de produção pelo território. Além disso, a fronteira é palco para conflitos transculturais e identitários.

Em função do modo de produção e das representações simbólicas, ideológicas e culturais, esses elementos se transformam e se condicionam mutuamente, sempre de maneira singular. Singularidade, todavia, não significa ausência de diferenças internas e conflitantes. Logo, é pertinente pensar a fronteira como forma diferenciada de organização territorial no bojo da ordem territorial capitalista.

A questão das relações bilaterais e multilaterais com o país vizinho – isto é, os temas transfronteiriços – também faz parte da pauta de uma política de ordenamento territorial no âmbito nacional, pois possui importantes repercussões nos fluxos e mesmo em regiões às vezes distantes das fronteiras.

É, porém, na lógica capitalista que se nega a fronteira, conforme Gonçalves (2004), que afirma que o capital quer fluir pelo mundo sem fronteiras. Segundo Smith (1988), o capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual sua coerência, pois aprimorou sua capacidade de ser transescalar em seu próprio benefício, isto é, o do ganho rápido e sem constrangimentos escalares.

Para Martins (1997), a fronteira é uma linha de separação, seja concreta ou abstrata, que necessariamente não seja rígida, como bem observa Haesbaert (2004).

Para este autor, há duas “lógicas espaciais” de fronteira. Uma é a “lógica territorial tradicional” e a outra é a “lógica reticular”. Ambas são distintas, porém articuladas.

A “lógica territorial tradicional” é o modelo de ordenamento territorial por excelência dos Estados nacionais modernos, expressa por áreas onde as relações sociais estão delimitadas e reguladas de forma a serem estabelecidos recortes espaciais contínuos e contíguos que servem como quadro de referência para a ação dos agentes sociais. A identidade territorial tende a legitimar ou a ser legitimada pelas fronteiras político-territoriais.

A outra lógica, a “lógica espacial”, é o padrão reticular de organização do território que envolve outras relações. A lógica da vida dos povos em áreas transfronteiriças questiona aqueles pressupostos, conforme observa Souza (2009a), no vai e vem de brasileiros e de paraguaios na fronteira de Foz do Iguaçu com a Ciudad del Leste, como também no entrelaçamento de brasileiros e paraguaios vistos em território brasileiro e paraguaio. Essa realidade é uma demonstração do cotidiano da fronteira, com aspectos contraditórios, complexos e de complementaridade, seja pelos fluxos de serviços, de informações e de mercadorias ou pelas relações das culturas que os unem e os desunem.

As comunidades de fronteira, especialmente o estudo de caso de brasileiros e paraguaios, sejam migrantes ou não, vivenciam a ambiguidade dessas duas lógicas territoriais: ao mesmo tempo em que se deparam com o controle rígido das barreiras fronteiriças internacionais, convivem com múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e até mesmo políticas, de caráter transfronteiriço.

São espaços nos quais o local e o internacional se articulam, estabelecendo vínculos e dinâmicas próprias, construídas e reforçadas pelos povos fronteiriços. Neles estão presentes as identidades e as culturas nacionais de cada um dos países envolvidos, identidades que constroem, reelaboram e constituem uma outra cultura e identidade diferenciada, capaz de recriar um novo lugar, com aspectos regionais. São regiões que não “respeitam” as barreiras existentes, já que há ação e interação dos agentes fronteiriços, estimulando dinâmicas fronteiriças informais e formais que, muitas vezes, dependem da possibilidade de fluidez e de porosidade territorial.

Fluidez e porosidade territorial

A fluidez territorial é a qualidade do movimento associada à infraestrutura, movimento esse dependente das condições materiais e imateriais que garantam a circulação de pessoas, de mercadorias, de serviços, de ideias e de informações, fomentando a integração física regional. A proposta da chamada Iniciativa para

a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) representou a tentativa de unir os doze países da América do Sul por meio de três eixos: transporte, energia e telecomunicação, que teve como objetivo a integração política, econômica e sociocultural da América do Sul². Atualmente, o IIRSA se encontra vinculado a estrutura do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)³ e está executando um Plano Estratégico de Ação (2012-2022).

Já a porosidade territorial é a qualidade da regulação do movimento. Em se tratando de localidades transfronteiriças, é a normatização por meio de leis e regras institucionalizadas em nível de acordos bilaterais. As chamadas Áreas de Livre Comércio (ALCs), submetidas a um regime tributário privilegiado que favoreça o comércio e a indústria, sendo regidas e instituídas por leis federais, ilustram o sentido dessa porosidade, pois, em se tratando de proximidades entre povos de fronteira, muitas atividades só podem ser concretizadas a partir de um princípio normativo. Há vários setores que requerem diretrizes operacionais, de que podemos citar, como exemplos: saúde, educação, segurança, comércio, indústria, turismo, ambiente, etc. De acordo com Euzébio (2011)⁴, todos os Estados da Amazônia Legal receberam Área de Livre Comércio (ALC)⁵.

Indissociáveis, a fluidez e a porosidade estão diretamente relacionadas com os fluxos de Milton Santos ou do sistema de objetos e ações. Consideradas por Arroyo (2001) como atributos fundamentais do território, no sentido da integração, da fluidez e da porosidade territorial são pressupostos de uma maior coesão entre povos de regiões de fronteira. A Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFFF), de 2005, que teve como objetivo definir uma agenda de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação

² “Las demandas de cooperación transfronteiriza em el Sur de la América Latina cuentan com um relativo respaldo desde estruturas como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), visto que directa o indirectamente las interpretan como ‘áreas estratégicas ideales para la experimentación social de la integración regional’” (ODDONE, 2012, p.12).

³ O objetivo principal da Unasul é propiciar a integração entre os países da América do Sul. Esta integração ocorrerá nas áreas econômica, social e política. Dentro deste objetivo, espera-se uma coordenação e cooperação maior nos segmentos de educação, cultura, infraestrutura, energia, ciências e finanças (Disponível em: < <http://www.suapesquisa.com/geografia/unasul.htm>>. Acesso em: 28 out. 2013).

⁴ Nesse texto de dissertação de mestrado, o autor verificou o arcabouço jurídico que regula os fluxos de mercadorias, ordens e pessoas entre estas cidades fronteiriças, no intuito de analisar seus efeitos como instrumento regulador da porosidade territorial e suas implicações no desenvolvimento econômico e social da região.

⁵ Tabatinga (AM), Guajará-Mirim (RO), Brasileia e Cruzeiro do Sul (AC), Boa Vista e Bonfim (RR), Macapá e Santana (AP).

destinada à reestruturação do PDFF e que este teve como visão o desenvolvimento econômico regional e a promoção da cidadania dos povos da fronteira, representou a interface da fluidez e da porosidade territorial, pois buscava, por meio de quatro pesquisas, diagnosticar a diversidade econômica e cultural da região fronteiriça: 1º) base produtiva e as identidades culturais regionais; 2º) interações com países vizinhos; 3º) legislação pertinente com territórios fronteiriços; 4º) levantamento dos agentes locais. Outra iniciativa, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)⁶, tem demonstrado esforços de integração.

Conforme Arroyo (2005) é decorrente da expansão do mercado externo, a partir da década de 1990, que o território brasileiro adquire novas formas com relação ao alargamento da base material formada por fixos produtivos que facilitam o traçado de variadas rotas para o escoamento de produtos e, por outro, o aprimoramento da base normativo-institucional incumbida da regulação desse movimento.

A seguir apresentamos uma contribuição europeia dos avanços já alcançados sobre cooperação transfronteiriça, nomeadamente na região de fronteira de Portugal e Espanha.

A experiência de cooperação transfronteiriça na Península Ibérica

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e, mais concretamente, nos anos 50 do século XX, vários representantes de numerosas regiões de fronteira da Europa juntaram-se para discutir o desmantelamento das barreiras fronteiriças e as possibilidades para promover a Cooperação Transfronteiriça (CT).

Conforme relatório do Programa Operacional de Cooperação Transfronteiriça da Espanha Portugal (POCTEP), 2011, no âmbito das experiências acumuladas pelos programas de CT, a integração de Espanha e Portugal no espaço econômico e político europeu, ao contribuir para a atenuação do efeito de fronteira – ao nível político e psicológico –, significou a abertura de um campo de oportunidades no âmbito da cooperação entre os territórios fronteiriços. Essas oportunidades, importantes no contexto de uma faixa fronteiriça especialmente deprimida, deram origem a um novo período de relações entre os dois países, até há bem pouco caracterizadas por escassos níveis de cooperação e de aproveitamento das sinergias potenciais de articulação presentes em ambos os espaços fronteiriços.

⁶ O PAC é um programa federal, iniciado na gestão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002) e vigente até o momento, com sua composição em cinco blocos: infraestrutura, medidas para estimular o crédito e o financiamento, melhoria do marco regulatório na área ambiental, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Conforme Cavaco (1995, p. 28), a necessária alteração qualitativa das estruturas econômicas e sociais raianas justificou esforços dos respectivos governos para o “[...] estabelecimento de cooperação transfronteiriça, quando da criação dum grupo de trabalho conjunto encarregado de identificar e selecionar investimentos para a mesma, integrados no Programa de Desenvolvimento das Regiões Fronteiriças de Portugal e Espanha, 1989-1993”. Foi concebido, inicialmente, como um programa-piloto e centrado nas infraestruturas viárias e de comunicações entre os dois países.

A concepção de uma Europa alargada tem subjacentes dois pressupostos fundamentais: por um lado, a possibilidade de reunificação do continente, que dota este espaço de condições de prosperidade econômica, política e social que se constitui como oportunidade sem paralelo para os Estados-membros; por outro, a afirmação da Europa, enquanto interveniente na primeira linha, na cena econômica e política mundial (MARTINS, 2006).

Com essas grandes mudanças políticas na Europa, a CTs passaram a ser consideradas como algo vital, a ponto das duas maiores instituições políticas europeias, a União Europeia⁷ e o Conselho da Europa⁸, transformarem-nas em prioridades. O Conselho da Europa atua nas seguintes áreas de cooperação transfronteiriça: 1) desenvolvimento de legislação internacional e padronização de modelos de cooperação transfronteiriças; 2) disseminação do conceito de cooperação transfronteiriça; 3) apoio jurídico e treinamento para o corpo administrativo das Euroregiões e 4) criação de um banco de dados sobre cooperação transfronteiriça. (Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Default.asp>>. Acesso em: 16 dez. 2012).

Entende-se como CT, a “cooperação bilateral, trilateral e multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo ainda envolver atores da esfera semi-pública ou privada) de regiões limítrofes, ou separadas por mar” (MEDEIROS, 2009) e que tem por principal objetivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns. Doravante a este entendimento, pressupõe, pela proximidade de vizinhança, que a CT se refere a acordos de cooperação entre governos locais de territórios con-

⁷ União Europeia (UE) é uma união econômica e política de 27 Estados-membros independentes que estão localizados principalmente na Europa.

⁸ O Conselho da Europa, com sede em Estrasburgo, foi criado em 1949, no final da II Guerra Mundial, com o intuito de promover a defesa dos Direitos Humanos e concluir acordos à escala europeia para alcançar uma harmonização das práticas sociais e jurídicas em território europeu. Hoje, o Conselho da Europa é a maior e mais antiga organização intergovernamental com carácter político integrando 47 países, incluindo todos os Estados-membros da União Europeia e 21 países da Europa Central e Oriental. Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/copy_of_anexos/o-que-e-o-conselho-da4586/>. Acesso em: 18 dez.2012.

tíguas que se traduzem numa região transfronteiriça e, evidentemente, em uma fronteira pertencente a diferentes Estados.

Na União Europeia, as fronteiras tornaram-se objeto específico de políticas e não apenas territórios econômicos e naturais espontâneos e a CT foi assumida com o objetivo de contribuir para resolver dificuldades em regiões de fronteira, nomeadamente juntando as suas comunidades em torno de objetivos de desenvolvimento comum (PIRES & LANGE, 2012).

A partir da adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Europeia, em 1986, tem-se operado mudanças significativas que conduzem claramente a uma reconfiguração do espaço fronteiro, aumentando consideravelmente a sua permeabilidade. A cooperação transfronteiriça é considerada um veículo eficaz de projeção e mobilização das comunidades locais-regionais (DOCUMENTO ÚNICO... 2001). A dimensão da CT tem vindo a assumir uma relevância crescente no quadro das políticas comunitárias, no sentido da diminuição progressiva do efeito barreira nas regiões de fronteira do território da EU, constituindo uma das mais importantes concretizações do projeto de construção de uma Europa sem fronteiras, mais cooperante, com maior mobilidade e, conseqüentemente, mais competitiva (MEDEIROS, 2009).

A experiência europeia em relação ao programa de CT significou a abertura de um campo de oportunidades no âmbito da cooperação entre os territórios fronteiros. Assim, a perspectiva europeia de CT, exposta acima, vai de encontro com a perspectiva de CT abordada por Oddone (2012, p.21):

Las áreas fronterizas, prioritarias en los procesos de cooperación territorial e integración regional, pueden articularse con base en su relevancia económica (conectividad física, corredores productivos o comerciales), relevancia política (seguridad democrática), relevancia social (inclusión y cohesión social), relevancia cultural (identidade integracionista) o relevancia ambiental (gestión de recursos naturales y bienes públicos compartidos).

A seguir, alguns territórios da fronteira Brasil-Paraguai.

Caracterização sumária de alguns territórios constituídos na fronteira entre Brasil e Paraguai

Tráfico de drogas

Em artigo publicado por Gemelli e Souza (2012), a dinâmica da fronteira do Brasil com o Paraguai é vista a partir dos fluxos de drogas ilícitas traficadas (maconha, cocaína e crack). A atividade de tráfico de tais drogas ilícitas evidencia a

criminalidade nessa região de fronteira, constituindo e construindo, através de sua movimentação, uma complexa rede ilegal pelo território. Para tanto, privilegia-se a abordagem das redes geográficas na compreensão da dinâmica espacial fronteiriça, haja vista a formação de redes do tráfico de drogas ilícitas.

A integração existente entre as organizações ilegais na fronteira, permitindo o fortalecimento das redes do tráfico de drogas, enquanto que as ações desintegradas dos organismos de segurança do Brasil e do Paraguai não obtêm o mesmo êxito, e mesmo favorecem a ilegalidade.

A atividade de contrabando de drogas ilícitas possui inúmeros desdobramentos e consequências, e a criminalidade configura-se como umas das realidades da região de fronteira entre Brasil e Paraguai, constituindo e construindo uma complexa rede ilegal pelo território. É essa realidade que permite desenvolver estudos sobre a “geografia da droga” e/ou a “geografia das redes ilegais”.

Analisar e estudar o mercado da droga exige um amplo campo de reflexão, haja vista que sua movimentação não é apenas de escala local, mas transpõe outras escalas, em âmbito regional, nacional e internacional. Nesse sentido, medidas para combater o uso e o contrabando de drogas necessitam efetivamente de ações integradoras, tanto entre os Estados-Nação como entre os Estados da Federação, já que o mercado das drogas possui uma extensa rede integrada entre eles.

Brasiguaios

A questão agrária é outro tema muito presente para nossas fronteiras, refletindo em movimentos migratórios. De acordo com Sales (1996), os fluxos migratórios da fronteira entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai têm muito a ver com o processo de valorização de terras. As recentes migrações de fronteira do Brasil (década de 1970-80) em direção a esses países, causadas por questões agrárias, seriam de duas naturezas distintas, porém inter-relacionadas. Uma delas é a migração de proprietários rurais ou empresários agrícolas (que tanto podem ser grandes proprietários ou os pequenos produtores familiares) em busca de terras mais baratas para produzir ou especular. A outra é a migração de trabalhadores rurais ou de pequenos produtores que foram desapropriados pelo processo de modernização e tecnificação da agricultura, migração então movida pela busca de condições de subsistência.

Aliada ao processo de modernização, a migração também se intensificou com a construção da Hidrelétrica de Itaipu Binacional (iniciada em 1974) – Brasil e Paraguai –, pois foram muitos os agricultores que tiveram suas propriedades

invadidas pelo espelho d'água da barragem e que receberam indenizações insuficientes para a compra de novas terras no Brasil. Esses produtores migrantes, a maioria paranaenses do Oeste do estado, optaram por deslocar-se ao vizinho Paraguai, onde as terras eram cerca de oito vezes mais baratas. Além disso, no ano de 1967, o governo paraguaio aboliu uma lei que proibia a compra por estrangeiros de terras na faixa de 150 km de suas fronteiras.

Conforme estudos já publicados por Souza (2009b, 2011), esses brasileiros, instalados no Paraguai, logo chamados de brasiguaios, são responsáveis por cerca de 80% da produção paraguaia de grãos – em especial a soja e o milho. As estimativas oficiais indicam que em torno de 3,5 mil famílias de brasileiros vivem nos Departamentos de Alto Paraná, Canindejú e San Pedro, regiões de conflitos entre os camponeses e os fazendeiros.

Concentrado numa região historicamente cobiçada e hoje de importância estratégica no contexto do Mercosul, o fluxo brasileiro assumiu, nas últimas três décadas, grandes proporções, a ponto de constituir um verdadeiro “espaço brasiguai”, cujas dimensões exatas, no entanto, não são totalmente conhecidas, já que boa parte da colonização se desenvolveu nos limites da ilegalidade, ainda que com a conivência do poder público.

Turismo

Em trabalhos publicados por Souza (2013), e Gemelli e Souza (2012), ali se analisa a atividade turística como importante meio de se produzir espaços. É o exemplo emblemático da compreensão da dinâmica territorial em região de fronteira, pois possibilita a integração dos povos e de dinamicidades pela inerente prática social e econômica. A implantação de alguns programas turísticos brasileiros tem se reproduzido na fronteira paraguaia.

O turismo, ao promover o contato entre povos distintos, estimulando trocas culturais e o confronto de identidades, cria, tal como nos territórios fronteiriços, espaços liminares, permeados de diálogos e de tensões, que remetem tanto às condições do contato em si, quanto às ingerências de ordem nacional e transnacional que o tornam possível.

Nesse sentido, o que as experiências aqui expostas pretenderam demonstrar é que, no estudo das interações socioculturais propiciadas pelo turismo, ademais dos aspectos da identidade, da etnicidade, do intercâmbio e das mudanças culturais advindos do contato com o “outro”, a experiência turística revela, e permite observar, como as relações políticas, sociais e culturais decorrentes do contato

entre povos distintos evidenciam tanto as regras e as contradições próprias da experiência histórica e social interna de cada grupo, quanto refletem as determinações nacionais e internacionais mais amplas, sejam de caráter econômico ou político, que repercutem no cotidiano e na prática do contato com o estrangeiro nos espaços onde a atividade se desenvolve.

Para este estudo, considera-se o lago da Hidrelétrica de Itaipu como um grande potencial natural para ser apropriado e explorado pelo turismo e que, através dos programas turísticos, contribui para uma nova dinâmica para o desenvolvimento da região transfronteiriça Brasil-Paraguai.

Assim, portanto, a construção de Itaipu culminou numa reterritorialização do espaço, ou seja, numa mudança na estrutura social existente, fazendo com que a sociedade se adequasse ao impacto do alagamento, no sentido de superá-lo, bem como criasse novas formas de produção econômica, como é o caso da atividade turística. Desse modo, a atividade turística constitui elemento novo para essa região, que culmina em transformações na organização do espaço e abre caminhos para novas ações, caracterizadas pelas políticas públicas estatais.

Há, porém, diferenciação entre os dois países em relação à infraestrutura para o turismo existente no Brasil e no Paraguai. O primeiro possui uma estrutura forte e mais consolidada se comparada a do Paraguai, que, praticamente, não possui ou é muito incipiente. Isso, em parte, pode ser explicado pelo seguinte fator: no que diz respeito à Itaipu, os recursos liberados para Brasil e Paraguai são igualmente divididos, porém os direcionamentos dados a esses recursos são diferentes devido às diferenças existentes entre os dois países. O Paraguai, por exemplo, direciona os recursos recebidos para investimentos em obras sociais, ou em ajuda aos distritos, enquanto que muitos dos investimentos no Brasil são direcionados para o turismo. Assim, também, o governo central paraguaio não oferece autonomia aos departamentos, atuando apenas nas áreas consideradas prioritárias, tendo por base as condições e os problemas sociais do país, sendo que o turismo não se constitui numa das áreas prioritárias. Esses são alguns pontos que explicam a diferença da infraestrutura turística entre os dois países.

Embora incipientes, os investimentos ligados ao turismo no Paraguai não são, no entanto, inexistentes. Exemplo disso é a recente criação da Polícia de Turismo, em 2009, que atua em Ciudad del Este e em Salto del Guairá, cidades que se destacam no turismo de compras. Essa Polícia está ligada à Comandancia de la Policía Nacional, e atua no sentido de orientar e de defender os turistas. Para tanto, são promovidas medidas de proteção, de apoio e de assistência aos turistas que visitam essas cidades e, de acordo com esse órgão: “La División de Seguridad

Turística contribuye al mejoramiento de la calidad de la información, protección y seguridad en la entrada al país, en las rutas, caminos y centros de concentración de turistas⁹". A criação da Polícia de Turismo destaca a vocação turística paraguaia, que é ligada ao turismo de compras provindo do Brasil.

Pesquisa comparativa (SOUZA, 2012) da fronteira do Brasil e Paraguai com a fronteira de Portugal e Espanha contribuiu para a melhor compreensão de como o planejamento turístico pode se relacionar com as políticas de ordenamento do território em regiões transfronteiriças.

SIS-Fronteiras

O objetivo principal é analisar o programa de saúde instituído na fronteira Brasil-Paraguai, programa nomeado de Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras) e especificamente destinado a atender os municípios da margem paranaense do Lago de Itaipu (Entre Rios do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu e São Miguel do Iguaçu), numa perspectiva socioespacial na zona de fronteira.

A análise do SIS-Fronteiras, de Terre e Souza (2013), contribui para identificar os aspectos sociais e geográficos que o programa vem desempenhando, já que ainda está em fase de implantação nas Unidades de Saúde municipais.

A mobilidade apresentada nas regiões de fronteira promove diversos problemas, na área da saúde, para os cidadãos que nelas vivem. No Brasil, o principal complicador é o critério que o SUS aplica para o repasse de investimentos, pois adota o contingente populacional como meio regulador. Assim, ao não contabilizar as populações estrangeiras ou os brasileiros que residem em países vizinhos, mas que procuram os serviços de saúde no lado brasileiro, o planejamento local fica ineficiente, pois há mais demandas do que os serviços e recursos repassados para os municípios.

Conforme a Tabela 01, percebe-se que há um fluxo maior de moradores do Paraguai nos municípios de Foz do Iguaçu, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon e Santa Helena, demonstrando que há preferência dos usuários por algumas municipalidades. Em Missal e novamente em Santa Helena há maior atendimento a usuários de outras nacionalidades. Estes dados apontam que há uma grande movimentação de usuários estrangeiros na região estudada.

⁹ Disponível em: <www.policiaeturismo.com.py>.

Tabela 01 - Local de residência e número de usuários atendidos nos serviços de saúde no período de 30 dias.

País de residência	Brasil	Paraguai	Outro
Entre Rios do Oeste	3085	22	54
Foz do Iguaçu	41627	475	55
Guaira	2697	53	75
Itaipulândia	3925	4	22
Marechal Cândido Rondon	8159	269	71
Mercedes	1666	23	15
Missal	4743	93	197
Pato Bragado	4659	351	42
Santa Helena	10708	138	248
Santa Terezinha de Itaipu	6384	77	52
São Miguel do Iguaçu	7952	20	60

Fonte: Diagnóstico Local dos Municípios (2006). Org. Azevedo, Suelen T. de.

É válido destacar que muitos desses dados podem não representar a realidade, pois, nas pesquisas qualitativas realizadas para a elaboração do Diagnóstico Local dos Municípios (2006), foi constatado que muitos usuários residentes no exterior sonham as informações sobre seu país de residência, apresentando comprovantes de endereço de parentes e amigos, estratégia comumente usada para se utilizar dos serviços.

Diante da comprovação de que um expressivo número de usuários estrangeiros busca atendimento no sistema de saúde pública nas áreas margeadas pelo Lago de Itaipu, percebemos como essa região apresenta peculiaridades no que se refere ao planejamento da atenção em saúde. Deste modo, uma política pública como o SIS-Fronteiras contribui para o bem-estar dessa população que circula entre os limites fronteiriços.

A caracterização dos aspectos geográficos, relacionados com as condicionantes e determinantes da saúde na fronteira, facilita o entendimento do modo de vida da população fronteiriça. Ao mensurar o fluxo populacional, relacionado aos serviços do SIS-Fronteiras, analisamos que o sistema público de saúde, diretamente relacionado com as condições de vida, indica a importância da disponibilidade de serviços de saúde e as interações transfronteiriças.

Verificou-se que há diversas problemáticas envolvendo os usuários paraguaios e brasiguaios quando a questão é o acesso ao sistema público de saúde. Desse modo, a governo brasileiro busca resolver essas dificuldades enfrentadas também pelas unidades de saúde, com a criação do SIS-Fronteiras, mas ainda há empecilhos para que os fronteiriços sejam atendidos com qualidade. A relevância

da indagação sobre a saúde dos usuários fronteiriços ocorre pelo motivo de se tratar de uma situação de demanda que é corriqueira nas fronteiras brasileiras. Essa situação é corriqueira por duas razões: (i) principalmente pela facilidade de acesso e (ii) porque o país vizinho não possui um sistema de saúde gratuito.

Os recursos, provenientes do SIS-Fronteira, não resolvem a demanda de atendimento ao público estrangeiro, o que promove fraudes ou omissão de informações e preconceito. O acesso aos serviços de saúde das populações flutuantes está sendo garantido, mas possui restrições, principalmente quando no contexto de tratamentos de saúde mais complexos e contínuos.

Essa caracterização nos permite ter uma visão geral da região de fronteira entre Brasil e Paraguai, podendo constatar que, ao mesmo tempo em que a fronteira possui situações e preocupações em comum, ligadas ao narcotráfico, ao setor agrário, ao turismo, à saúde e aos demais serviços, também as características de cada lado são diferentes, visto que, no Brasil, a qualidade e a quantidade dos serviços ofertados ocorrem em maior proporção que no país vizinho. Esse é um fato que explica a grande quantidade de pessoas (brasileiros ou paraguaios) que vivem na faixa de fronteira paraguaia e que demandam por serviços prestados no Brasil. A dinâmica territorial é uma das características da fronteira, pois se reflete no fluxo constante de pessoas, de mercadorias e de serviços.

Considerações finais

A organização da estrutura socioespacial entre os dois lados da fronteira Brasil/Paraguai abriga espaços contíguos, mas as populações vivem em realidades distintas, distinções oriundas de um processo histórico diferencial de evolução de ambas as sociedades. Disso se segue que essa contiguidade, o território, a região e a fronteira estão permeadas por realidades contrastantes, herdadas do passado e doravante persistentes por um tempo não determinável.

As informações obtidas demonstram diferentes dinâmicas socioespaciais entre esses lugares da fronteira. Os municípios do lado brasileiro, considerados de forte projeção agrícola, tiveram alteração em sua base econômica com a construção da Hidroelétrica de Itaipu, quando perderam parte de suas terras produtivas, fator principal que resultou na reestruturação de seu território e mudanças na paisagem.

A Itaipu é um “divisor de águas” na história do desenvolvimento urbano desses municípios, pois promoveu significativas alterações sob o ponto de vista urbano e econômico, implicando transformações espaciais, configurando na região uma nova realidade e um novo cenário pelo incentivo da atividade turística como forma de produção desse espaço.

Para uma efetiva compreensão desse espaço fronteiriço, é necessário que a análise seja integrada, permitindo compreender a complexidade espacial de lógicas contíguas e reticulares. Assim, a interpretação dessa região de fronteira perpassa pela análise integrada de questões referentes ao território e à região de fronteira na medida em que esses fatores fazem parte do cotidiano desse lugar, estando sobrepostos num emaranhado de relações complexas, o que é característico também do mundo globalizado atual.

Criar um programa de cooperação transfronteiriço é importante no sentido de estabelecer políticas de integração de regiões separadas por fronteiras nacionais, que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns. Um programa de cooperação transfronteiriço deve visar desenvolver uma estratégia de cooperação orientada para o estabelecimento de parcerias de múltiplos níveis (nacionais, estaduais, regionais e locais), mas, sobretudo, parcerias supranacionais, que pretendam alcançar os vários domínios do desenvolvimento regional com infraestruturas, economia, cultura e desporto, ambiente, saúde, educação, segurança, inovação e tecnologia, lazer e turismo, etc.

Como apontamento deste artigo podemos pensar numa Política Nacional de Ordenamento Territorial, pois o Brasil não possui essa política e tampouco possui um programa de cooperação transfronteiriço, apesar de alguns casos isolados no Norte do país. A Constituição Federal do Brasil de 1988 colocou o ordenamento territorial como um instrumento de planejamento, elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado. Trata-se de uma política nacional que dispõe de um sistema integrado que possibilite uma ação coordenada dos variados níveis de governo no território, contemplando um programa, de diferentes níveis de intervenção, de cooperação transfronteiriça.

Referências

- ARROYO, Mónica. *Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia, FFLCH, USP, 2001.
- ARROYO, Mónica. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. In SILVERIA, Maria Laura (org.). *Continentes em chamas: globalização e território na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp.211-242.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais (2005). *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- BRASÍLIA. Constituição de 1988. Constituição Federal do Brasil. Congresso Nacional, Brasília, 1988.
- CAVACO, Carmina (Coord.). *As Regiões de Fronteira - inovação e desenvolvimento na perspectiva do Mercado Único Europeu*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa, 1995, pp.35-62.

DOCUMENTO ÚNICO DE PROGRAMAÇÃO INTERREG II Direção Geral do Desenvolvimento Regional. Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha, Dez. 2001.

EUZÉBIO, Emerson Flávio. *Fronteira e horizontalidade na Amazônia: as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Letícia Colômbia*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia. FFLCH, USP, 2011.

GEMELLI, Wanderleia; SOUZA, Edson B. C. de. A fronteira da ilegalidade: Brasil e Paraguai no cenário das redes das drogas ilícitas. *Revista da ANPEGE*, v. 8, p. 109-121, 2012.

GONÇALVES, Carlos Walter P. Processos planetários e fronteiras móveis. In: BRANDÃO, Maria A. (Org.). *Milton Santos e o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

MACHADO, Lia Osório et alii. *Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira*. Vol. 1. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005. 450 p.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARTINS, Célia. Estratégias de desenvolvimento no contexto de afirmação numa Europa alargada: as cimeiras luso-espanholas. In PIRES, Iva (Coord.). *As relações entre Portugal e Espanha: oportunidades criadas no contexto Europeu*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos (Projectos POCTI-GEO-48477-2002 com apoio do FEDER), 2006.

MEDEIROS, Eduardo. *O Processo de Cooperação Transfronteiriça da UE*. Os caso de estudo do INTERREG-A nas regiões de fronteira: Portugal-Espanha e Suécia-Noruega. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, 2009.

ODDONE, Nahuel. América Latina y la Cooperación Transfronteriza: Una lectura em clave comparada desde las Relaciones Internacionales. In *Revista GeoPantanal – UFMS/AGB – Corumbá/MS*. N. 12, p.9-28, jan./jun.2012.

PIRES, Iva; LANGE, Emily. Uma visão global das estruturas de cooperação transfronteiriça na fronteira Portugal-Espanha. In *Anais do XIII Colóquio Ibérico de Geografia*. Universidade de Santiago de Compostela, 2012.

SALES, Teresa. Migrações de fronteira entre o Brasil e os países do Mercosul. In: *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*. Campinas, 13 (1), p.87-98, 1996.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SMITH, N. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Edson B. C. *A (re)produção da região do Lago de Itaipu*. Cascavel, PR: Edunioeste, 2009a.

_____. Tríplice fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. In: *Revista Terr@ Plural*, vol.1, nº 1, 2009b.

_____. A geopolítica da produção do espaço: localização da Hidrelétrica da Itaipu Binacional. *Revista Geografias*, v. 9, p. 141-167, 2011.

_____. Dinâmicas fronteiriças: o papel do planejamento turístico no ordenamento territorial - análise comparativa do Brasil - Paraguai com Portugal - Espanha. In: XIII Colóquio Ibérico de Geografia, 2012, Santiago de Compostela-Espanha. *Anais...*, 2012.

_____. Territórios turísticos transfronteiriços: Foz do Iguaçu (Br), Ciudad del Lest (Py), Puerto Iguassu (Ar). In: 2do. Seminário Internacional de los Espacios de Frontera (II Geofronteras): diferenças e interconexiones, 2013, Posadas-Misiones (Ar). *Anais...* 2013.

TERRE, Suelen; SOUZA, Edson B. C. de. Os SIS-Fronteiras nos municípios margeados pelo Lago de Itaipu. In: *X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia (Enanpege)*, Campinas-SP. *Anais...*2013.