

## **FRONTEIRA BRASIL – PARAGUAI: A REGIONALIZAÇÃO ATRAVÉS DA AÇÃO DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>**

Edson Belo Clemente de Souza<sup>2</sup>  
Vanderléia Gemelli<sup>3</sup>

### **Resumo**

Este trabalho busca interpretar a região de fronteira entre Brasil e Paraguai através da análise das políticas públicas de desenvolvimento turístico regional e do processo de regionalização que estas promovem. Compreende-se, assim, que o Estado, enquanto agente formulador de políticas públicas, desenvolve importante papel nas transformações espaciais, sendo o principal indutor dessa regionalização. A análise dessas duas realidades fronteiriças permitiu constatar que, embora constituam espaços contíguos com problemas e situações em comum, apresentam características diferentes em desiguais níveis de desenvolvimento. Metodologicamente, fez-se escolha dos seguintes procedimentos: levantamento bibliográfico; análise das políticas públicas de turismo em tramitação ou já implantadas nessa região; realização de entrevistas com representantes de diversos setores dessa região; levantamento de dados em órgãos estatísticos e trabalho de campo.

**Palavras-chave:** Fronteira Brasil-Paraguai. Estado. Políticas públicas. Regionalização. Turismo.

---

<sup>1</sup> Este estudo constitui-se num desdobramento de projetos desenvolvidos com apoio financeiro do CNPq e Fundação Araucária. Sobre esses projetos vale destacar outras produções: Souza ( 2009a; 2009b; 2009c; 2010).

<sup>2</sup> Docente de Geografia. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Mal. Cândido Rondon. Brasil. E-mail: ebelo2003@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Mestranda em Geografia. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus Mal. Cândido Rondon. E-mail: leiagemelli@yahoo.com.br

## **Introdução**

O presente estudo tem por objetivo compreender a região de fronteira entre Brasil e Paraguai como um espaço com características contrastantes que constituem uma realidade contígua, onde o Estado desenvolve importante papel enquanto agente indutor de mudanças no espaço geográfico, territorializando, desterritorializando e reterritorializando (T-D-R). Por conseguinte o Estado promove processos de regionalização, em que, nesse caso, se constataram níveis desiguais de desenvolvimento nessa zona de fronteira<sup>4</sup>.

Este trabalho contempla parcialmente estudos que vêm sendo desenvolvidos nessa região de fronteira, especialmente através dos seguintes projetos de pesquisa apoiados pelo CNPq: “Abordagem territorial do planejamento: estudo do turismo na região de fronteira do Brasil com o Paraguai” e “Políticas institucionais: instrumentos para uma governança regional”.

A regionalização, entendida aqui como identificação e ou formação de regiões, como partes diferenciadas do todo, “[...] pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional” (LIMONAD, 2004, p. 58).

Nesse sentido, verifica-se que o Estado, através da criação e implantação de políticas públicas, em especial voltadas ao desenvolvimento do turismo nessa região de fronteira, induz mudanças no espaço geográfico e, conseqüentemente, no território, promovendo nele a regionalização. A escolha do turismo, como vetor desse desenvolvimento, deve-se ao fato de que o turismo possibilita a integração dos povos, bem como sua inerente prática social e econômica gera uma dinamicidade territorial, como poderá ser visto no decorrer deste texto.

Constatou-se, porém, que a atuação do Estado na faixa de fronteira brasileira possui maior intensidade que na faixa paraguaia, sendo que naquela faixa há uma grande quantidade de políticas públicas voltadas ao turismo com diretrizes que se sobrepõem, enquanto que nesta última há carência de tais políticas.

---

<sup>4</sup>Enquanto que a faixa de fronteira está associada à delimitação territorial do poder do Estado em cada país que possui a sua faixa de fronteira, a zona de fronteira congrega as faixas territoriais de cada lado da linha de fronteira, ou seja, é composta pelas faixas de fronteiras de ambos os países, constituindo-se num espaço de fluxos e interações transfronteiriças, criando “[...] uma paisagem específica, com espaço social transitivo, composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional” (BRASIL - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2005, p. 21).

Para compreender esse espaço fronteiriço através da regionalização, este estudo utilizou-se da seguinte metodologia: levantamento bibliográfico para maior embasamento teórico; análise das políticas públicas de turismo em tramitação ou já implantadas nessa região, a fim de compreender seus principais objetivos; realização de entrevistas com representantes de diversos setores dessa região; e trabalho de campo que proporcionou maior conhecimento da realidade da região de fronteira.

No decorrer deste trabalho versa-se, em um primeiro momento, sobre a relação existente entre os processos de regionalização e territorialização-desterritorialização-reterritorialização, considerando-se o fato de que fazem parte de uma mesma dinâmica em constante movimento de construção, desconstrução e reconstrução de novas regiões, dinâmica na qual o Estado desempenha importante papel. Assim, em um segundo momento, discute-se o processo de regionalização verificado no lado brasileiro da área de estudo, justificado pela sobreposição de diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento regional, em especial aquelas voltadas para o turismo, destacando que tal processo é diferente nas faixas de fronteira de Brasil e Paraguai.

### **O papel do Estado na produção do espaço geográfico: territorialização-desterritorialização-reterritorialização**

Na dinâmica do processo de globalização, a desterritorialização trata-se de uma das características da modernidade<sup>5</sup>, ressignificando territórios onde as territorialidades até então existentes perdem sua evidência, ou seja, desterritorializam-se. Nesse caso, no entanto, o espaço e o território não ficam “vazios” (se é que existem espaços vazios)<sup>6</sup>, pois ocorre, concomitantemente à desterritorialização, um processo de reterritorialização, dotando esse espaço de novas características.

A territorialização-desterritorialização-reterritorialização (T-D-R) é, assim, um processo consequente das transformações que ocorrem na sociedade ao longo do tempo. Em vista da globalização, na qual há a instantaneidade da informação, a rapidez dos fluxos, a conexão do território possibilitada pelas redes, os processos migratórios globais, o surgimento de inovações tecnológicas a todo momento, há também uma

---

<sup>5</sup> De acordo com Berman (1998), a modernidade é constituída por suas máquinas, das quais homens e mulheres modernos não passam de reproduções mecânicas. E esse turbilhão da vida moderna tem sido alimentado por muitas fontes, como as grandes descobertas da ciência, a industrialização da produção, a explosão demográfica, o crescimento urbano, mercado capitalista mundial em permanente expansão, etc.

<sup>6</sup> Diferente do pensamento de Corbin (1989), em “Território do Vazio...”

frequência maior dessas transformações, uma vez que as mudanças espaciais são intensas e ocorrem com uma rapidez jamais verificada na história.

Nesse processo alguns atores possuem papel marcante e decisivo na T-D-R. Dentre eles destaca-se, neste estudo, o papel do Estado, destaque ratificado por Deleuze e Guattari (1972 apud HAESBAERT, 2004), qualificando “[...] o Estado sobretudo, como um agente desterritorializador” (p. 194).

Nesse sentido, o Estado, por meio de suas ações no espaço concreto, promove mudanças de acordo com o futuro desejado, interfere na dinâmica social e transforma concomitantemente o espaço e o território, de modo a desterritorializá-los.

Essa ação pressupõe o surgimento de uma nova dinâmica, de novas características espaciais, bem como uma reconfiguração do espaço e do território, uma vez que “[...] toda desterritorialização é acompanhada de uma reterritorialização” (HAESBAERT, 2004, p.131).

Por conseguinte, essa dinâmica constitui-se num ciclo de T-D-R, que, porém, não se fecha, pois, assim como a sociedade está em constante transformação no tempo e no espaço, também o território e suas territorialidades modificam-se constantemente nesse ciclo.

Neste trabalho, a análise está pautada sob o viés da ação estatal, no processo de T-D-R, considerando o Estado como capaz de transformar o espaço geográfico pela sua interferência na reprodução e nas relações sociais. Partilha-se, assim, da concepção de Haesbaert (2004, p.198), que considera o Estado como entidade que carrega consigo, indissociavelmente, o papel de destruidor de territorialidades previamente existentes e a construção de novas territorialidades em torno de um padrão político-administrativo.

No caso específico da fronteira Brasil/Paraguai, verifica-se que, do lado brasileiro, a ação estatal, representada pelas políticas públicas existentes, constitui-se em ações que modificam, ao longo do tempo, as relações que se dão no espaço geográfico. Essas ações, por vezes, podem desterritorializar esse espaço à medida em que modificam as relações da sociedade nele instalada, a qual se adequa às suas diretrizes e promove também uma conseqüente reterritorialização.

Destarte, as relações existentes no seio de uma comunidade, sejam elas de poder, de troca, de solidariedade, etc., criam um território, ou seja, um espaço socialmente construído que possui uma organização. Essa sociedade condiciona, assim, a existência

de uma territorialidade, uma vez que possui modos de vida, identidades e costumes que são oriundos do território construído naquele espaço social ao longo do tempo.

Assim sendo, o território resulta na forma de conteúdo das relações sociais, sendo que “[...] cada sociedade produz seu(s) território(s) e territorialidade(s) a seu modo, em consonância com suas normas, regras, crenças, valores, ritos e mitos, com suas atividades cotidianas” (SAQUET, 2007).

Não obstante, essas territorialidades não são permanentes, pois se modificam do mesmo modo que ocorre com o espaço e com o território. Consequentemente, também as regionalizações que se fazem do espaço possuem uma validade temporal, são datadas. Assim, conforme sublinha Haesbaert (2006), “[...] é imprescindível considerar que toda regionalização é historicamente datada, ou seja, tem uma vigência temporalmente limitada [...]” (p.135).

O espaço sofre algumas interferências que modificam o curso de sua evolução. Um exemplo é a criação e implantação de políticas públicas, que se caracterizam como ação estatal em determinada dinâmica social. Essas políticas são baseadas em critérios preestabelecidos, sendo que esses critérios condicionam um remodelar dessa sociedade, do território e do espaço, de acordo com os objetivos almejados pelo Estado. Há, portanto, um processo de desterritorialização, uma vez que se interfere na dinâmica e organização da sociedade e se recria, assim, um novo território. A territorialidade até então existente se desterritorializa e novas relações, combinadas com outras preexistentes, passam a configurar a nova dinâmica social que se reterritorializa no espaço.

O Estado interfere diretamente na realidade espacial pela criação de políticas públicas e programas, muitas vezes em parceria com instituições privadas, pela concessão de subsídios, mediante o poder que possui em determinada realidade de interferir em sua lógica espacial e ordenamento territorial por meio das ações que direciona ao espaço geográfico, enquanto agente regulador capaz de interferir no curso das transformações.

Nesse sentido, a ação do Estado, direta ou indiretamente, é capaz de promover a regionalização<sup>7</sup>. Entretanto, nem sempre essas novas regiões são delimitadas e

---

<sup>7</sup>Importante é destacar que a criação ou delimitação de regiões possui uma estreita relação com a atuação do Estado, porém não apenas deste, mas também tem relação com a atuação do capital, que, de acordo com sua interferência na lógica organizacional de determinada realidade social, condiciona o movimento

reconhecidas oficialmente.

Haesbaert (2004), ao propor uma nova regionalização global, trabalha com diferentes lógicas espaciais capazes de propor novas regionalizações. Essa proposta, trazida para a região em estudo, se concretiza da seguinte forma: há duas lógicas espaciais, conforme sublinha o autor, que caracterizam a realidade da fronteira, e que podem identificar novas regionalizações. Uma é a lógica territorial tradicional e a outra é a lógica reticular, sendo ambas 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. Assim, a identidade territorial tende a legitimar ou a ser legitimada pelas fronteiras político-territoriais, o que faz a lógica territorial representar as regiões oficialmente delimitadas e reconhecidas.

A lógica reticular, por sua vez, é o padrão espacial reticular de organização do território que envolve outras relações, para além da institucionalização do Estado em redes, do capital, de solidariedade, ou mesmo em redes de relações indiretamente criadas pelo Estado. Nesse caso, uma nova regionalização pode ser proposta por meio, por exemplo, da rede de relações que pode ser estabelecida sob influência de políticas públicas implantadas, que criam a necessidade de ações conjuntas entre os diversos agentes componentes da realidade regional, como empresas, prefeituras e a própria sociedade civil organizada.

Assim, também essa última lógica espacial caracteriza a região dos dois lados da fronteira entre Brasil e Paraguai, pelas redes concretizadas no contínuo fluxo de pessoas, mercadorias, informação, dinheiro, serviços, etc. Conseqüentemente, isso gera uma lógica espacial diferente da delimitação tradicional, que possui características peculiares, identitárias, consideradas base para a atuação do Estado. A combinação dessas lógicas espaciais, com a atuação do Estado, da sociedade civil organizada e de outros agentes públicos e privados, é o que contribui para uma nova regionalização, não institucionalizada, mas identificada zona de fronteira Brasil/Paraguai, o que demonstra

---

da mesma realidade, criando um específico arranjo espacial, ou seja, um espaço dotado de características que o diferenciam do todo, uma região, portanto. Ou seja, o Estado é o agente que oficializa as regionalizações, no entanto, não é o único capaz de condicionar uma nova regionalização.

um cotidiano com aspectos contraditórios, complexos, de complementaridade e de diferenciação.

Percebe-se, portanto, que a organização desse espaço fronteiriço se deve à atuação do Estado, do capital e da sociedade. Visto que os dois primeiros possuem uma estreita relação enquanto sistema vigente e agente regulador, capital e Estado atuam, muitas vezes, de forma conjunta, numa colaboração mútua, uma vez que:

O Estado capitalista tem progressivamente investido mais e mais, contribuindo para a organização do espaço. Este crescente papel do Estado na organização espacial está ligado às necessidades de socialização dos custos necessários à acumulação do grande capital. (CORRÊA, 1998, p. 61-2).

Em geral o Estado colabora com o capital na medida em que atua na organização espacial da sociedade, no sentido de beneficiar a acumulação capitalista. Nesse período neoliberal, em que impera a maximização dos lucros e a regulação da economia pelo mercado, observa-se que é o Estado que, contraditoriamente, cria as condições para o sustentáculo do desenvolvimento capitalista por meio de sua intervenção na sociedade e pelas políticas públicas, por exemplo.

Destarte, é no atual momento de crise do sistema capitalista que o papel do Estado fica em maior evidência, dando base e suporte ao referido sistema, tendo a:

[...] função de determinar as regras do jogo, interpretá-las e fazer vigorar as regras estabelecidas. Assim, cabe ao Estado proteger a liberdade dos indivíduos e preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados e promover o mercado competitivo. (TEIXEIRA, 1996, p. 233).

Sob esse viés, entende-se que o Estado organiza a sociedade a fim de que o sistema capitalista possa continuar se desenvolvendo. Assim, portanto, a atuação do Estado, enquanto interventor nas relações sociais e conseqüentemente na organização do espaço geográfico, se dá por meio de políticas públicas idealizadas e implantadas na região de fronteira entre Brasil e Paraguai. Além disso, essas tais políticas funcionam como ações que interferem na realidade social, ou seja, que mostram os rumos que se deseja sejam seguidos, moldando assim a realidade futura.

As políticas, por exemplo, que procuram desenvolver a atividade turística de

forma integrada entre os municípios, criam diretrizes e ações no sentido de agrupar os municípios, o que conseqüentemente culmina em um maior diálogo e relação entre os mesmos municípios, os quais passaram a buscar a realização de atividades em conjunto ou a criação de roteiros turísticos integrados. Ainda assim, esse fato faz com que a configuração socioespacial nesses municípios passe a ter uma nova característica, a da integração. Compreende-se, dessa forma, que o Estado interferiu na lógica espacial.

No caso da fronteira Brasil/Paraguai, mais especificamente na faixa de fronteira brasileira, verifica-se que a grande quantidade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo gera condições para uma organização socioespacial peculiar e, por conseguinte, condições para uma regionalização desse espaço.

### **Regionalização: a contradição de dois territórios na fronteira do Brasil e Paraguai**

São as próprias características do lado brasileiro da faixa de fronteira, oriundas de um processo histórico que sofreu a interferência de um grande empreendimento, representado pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu (1974 – 1991), que condicionaram a criação de ações voltadas para o desenvolvimento da atividade turística, sendo que essas condições não favoreceram o mesmo desenvolvimento do lado paraguaio. Na faixa de fronteira brasileira, a atividade turística tornou-se uma nova atividade econômica que desponta na região, e que pode trazer o desenvolvimento se, sobretudo, for articulada regionalmente, uma vez que a grande maioria dos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu e pertencentes à faixa de fronteira, são de pequeno porte e apresentam receitas municipais insuficientes para a realização de grandes investimentos. Ocorre, contudo, que a união entre esses municípios é que pode garantir a obtenção de recursos junto a outros órgãos (estaduais, federais ou internacionais).

A construção da Usina provocou imensas perdas, tanto territoriais, como simbólicas, culturais e identitárias das inúmeras famílias que tiveram que sair de suas terras, pois a formação do lago promoveu desapropriações tanto no Brasil como no Paraguai (SOUZA, 2009d). Tais famílias<sup>8</sup> receberam indenizações, porém em valores considerados muito abaixo do valor real das terras, além de ignorar a ligação simbólica que essas pessoas possuíam com as mesmas terras.

---

<sup>8</sup> Cerca de 8000 mil famílias viviam na margem brasileira e 4000 mil famílias na margem paraguaia, de acordo com Mazzarollo (2003).

Segundo Mazzarollo (2003):

É extremamente doloroso saber que não se poderá mais sequer rever o lugar da casa, a rua ou a estrada, o local do encontro comunitário formado pela igrejinha, a escolinha, o campinho de jogo, o bosque, a churrasqueira. Talvez uma fotografia guarde a imagem pálida do que desapareceu sob as águas, mas aos poucos, tanto no papel como na memória, vão se apagando os traços do que foi o cenário de toda uma rica história. (p. 44).

Quanto aos municípios lindeiros ao Lago, eles passaram a receber os *royalties*, uma compensação financeira paga pela Hidrelétrica Binacional em função das perdas territoriais sofridas pelos municípios, sendo que cada um recebe uma quantidade em dinheiro de acordo com a porcentagem de terras alagadas. A Lei dos *Royalties* entrou em vigor pelo Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991, no entanto são pagos desde 1985 e serão ainda repassados até 2023. No Paraguai, os *royalties* são repassados integralmente ao Ministerio de Hacienda e distribuídos igualmente por todo o país, portanto, assim como os distritos lindeiros recebem os *royalties*, também os que não margeiam o lago recebem. Quanto às famílias que foram expropriadas, a essas coube uma irrisória indenização e um futuro incerto em terras desconhecidas, conforme demonstra Germani (1982).

Nesse processo, verifica-se que a ação estatal pela construção da Usina Binacional provocou a desterritorialização do espaço, com a retirada de inúmeras famílias das terras, para dar lugar às águas e a uma nova realidade, que se reconfigurou tanto no Paraguai como no Brasil, embora não com a mesma intensidade.

Posteriormente, passada a construção da Usina e a grande turbulência das desapropriações, uma nova realidade começou a se moldar no lado brasileiro, e o espaço com um novo componente representado pelo lago apresentou a possibilidade de explorar uma nova atividade econômica, o turismo. Não obstante, essa possibilidade não foi entendida da mesma forma pelos dois países, Brasil e Paraguai, haja vista que, no Brasil, a infraestrutura turística dos municípios lindeiros é consideravelmente desenvolvida, ao passo que, no Paraguai, essa infraestrutura não existe na mesma proporção. No Brasil é, portanto, possível verificar uma maior interferência estatal no desenvolvimento do turismo nessa região pela criação de políticas públicas, enquanto

que, no Paraguai, essa não ocorrência resulta na grande diferença entre os dois lados.

Ao analisar as propostas das políticas públicas atuantes na região, como, por exemplo, o Programa Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu, o Programa de Regionalização do Turismo e o Plano Nacional de Turismo 2007/2010, o que se verifica é que essas propostas se constituem em políticas públicas nas quais há uma sobreposição de diretrizes e objetivos. Esses três programas atuam no sentido de desenvolver o turismo de forma integrada, focando também a região como um todo e não apenas cada município isoladamente. Por esse viés, regionalizar torna-se uma das principais metas tidas em comum entre esses três programas, considerando-se a realidade espacial.

Conforme o Programa Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu, “[...] a regionalização fortificou o turismo, além de agregar valor a um destino internacional que é Foz do Iguaçu, viabilizou o turismo para as demais cidades que são banhadas pelo Lago de Itaipu<sup>9</sup>”. Esse programa desenvolve o turismo para além de Foz do Iguaçu, cidade turística já consolidada, expandindo essa atividade também para os demais municípios lindeiros ao Lago de Itaipu.

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT), por sua vez, propõe diretrizes voltadas para a orientação do desenvolvimento turístico, tendo como foco a regionalização. De acordo com o Ministério do Turismo, os principais objetivos do PRT são:

Integração e cooperação entre os municípios, ampliação e qualificação do mercado de trabalho, o aumento do tempo de permanência e de gasto médio do turista na região. A regionalização impulsiona uma melhor distribuição de renda, promove a inclusão social e possibilita a participação, no planejamento regional, dos municípios que não são dotados de potencial relevante para o turismo, fazendo com que eles busquem sua agregação no processo de desenvolvimento do turismo, por meio de suas potencialidades, peculiaridade e capacidade produtiva. (BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 10).

---

<sup>9</sup>Disponível em: <[www.caminhositaipu.com.br](http://www.caminhositaipu.com.br)> Acesso em: 18 out. 2010.

Desse modo, o referido programa, ao ser implementado nos municípios limítrofes ao Lago de Itaipu, busca uma integração efetiva entre eles, fazendo com que o potencial turístico que apresentam possa se tornar mais forte e mais atrativo.

Quanto ao Plano Nacional de Turismo (PNT-2007/2010), seu principal objetivo é garantir o desenvolvimento a nível regional por meio da atividade turística, pois sob sua perspectiva o turismo concretiza-se como fio condutor do desenvolvimento. Segundo o PNT (2007/2010):

Fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de desenvolvimento regional [...] são algumas das ações que fazem do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 um importante indutor do desenvolvimento [...]. (p. 11).

Assim sendo, o PNT (2007/2010) também colabora com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), uma vez que prevê o crescimento e o fortalecimento do mercado interno de turismo. Demanda, assim, investimentos ligados à infraestrutura que possibilita o desenvolvimento do turismo, como melhoria da malha rodoviária, aeroportos, sinalização turística, agências de turismo, transportes, etc., sendo que o PAC se constitui num programa que investe em infraestrutura: “A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil<sup>10</sup>.”

Dessa forma, o PNT (2007/2010) e o PAC articulam-se em suas propostas, e concretizam uma realidade baseada em seus objetivos, visto que,

As metas, os macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo devem ser entendidos, nesse sentido, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal, tanto no que se refere à apropriação dos benefícios decorrentes daquele programa para o desenvolvimento do turismo no País, quanto nos resultados que a atividade deve proporcionar para os próximos anos, alinhando a ação setorial com a proposta geral de gestão de governo. (PLANO NACIONAL DE TURISMO, 2007/2010).

Da mesma forma, há uma articulação dessas políticas com o Programa

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)> Acesso em: 20 set. 2010.

Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu e com o Programa de Regionalização do Turismo. Trata-se de programas que, a partir da definição de regiões turísticas, agem no sentido de desenvolver o turismo de forma integrada por meio da criação de roteiros turísticos que contemplem mais de um município, sob uma perspectiva regional, o que contribui, direta ou indiretamente, para o desenvolvimento regional pelo viés turístico.

Assim também o Fórum de Turismo Sustentável Cataratas e Caminhos<sup>11</sup>, a Política de Turismo no Paraná e o Prodetur Nacional têm seus propósitos em consonância com o PNT (2007-2010), pois fomentam e consolidam a política turística por meio da integração de políticas e instituições. Além disso, essas diretrizes também se sobrepõem às do Programa Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu e do PRT, acima mencionadas.

Ressalta-se, entretanto, que o Fórum de Turismo Sustentável Cataratas e Caminhos e a Política de Turismo no Paraná constituem-se num órgão e numa política, respectivamente, de fomento do turismo, cujo objetivo principal é estimular o desenvolvimento do turismo por ações desenvolvidas por instituições diversas que atuem na região.

Quanto à Política de Turismo do Paraná, consta nas “Áreas Estratégicas de Gestão e Fomento ao Turismo Estadual” (§ 1º do art. 3º) o seguinte:

- I - desenvolver o turismo por meio de um planejamento estratégico e participativo;
- II – articular e incorporar o turismo às políticas dos vários setores interdependentes, em uma visão de integração horizontal e vinculação vertical, compatibilizando as questões federais, macrorregionais, estaduais e municipais;
- III – disseminar o turismo como atividade que contribui para o desenvolvimento econômico e social, a conservação ambiental, a valorização cultural, a qualidade de vida e o uso racional dos recursos naturais e culturais;
- IV – incentivar e viabilizar investimentos e financiamentos para

---

<sup>11</sup> É uma instância de governança regional, criada em 2006, que faz parte do Plano Nacional de Turismo implementado pelo Ministério do Turismo e tem como base de atuação um modelo de gestão pública descentralizado e participativo. O objetivo principal é “[...] integrar e fomentar as ações que buscam o desenvolvimento turístico integrado e sustentável da Região Turística Cataratas do Iguaçu & Caminhos do Lago de Itaipu”.

o setor, que propiciem desenvolvimento e crescimento ao Estado do Paraná;

V – fomentar a realização de estudos e pesquisas estatísticas que orientem o desenvolvimento e crescimento do setor. (LEI 15973/2008).

Em vista dessas prioridades, observa-se que o objetivo é desenvolver o turismo fomentando por meio do incentivo de financiamentos, ações direcionadas e estudos que orientem o desenvolvimento do setor.

Assim também, segundo Fernanda Fedrigo<sup>12</sup>, “A missão do Fórum é fomentar, estimular o desenvolvimento do turismo sustentável integrado. O Fórum não substitui as políticas públicas.” Nessa perspectiva, o Fórum e a Política de Turismo do Paraná se complementam.

No que diz respeito ao Prodetur Nacional, este

[...] tem o objetivo de fortalecer a Política Nacional de Turismo e consolidar a gestão turística de modo democrático e sustentável, alinhando os investimentos regionais, estaduais e municipais a um modelo de desenvolvimento turístico nacional [...]. (Disponível em: <[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)> Acesso: 15 out. 2010).

Para tanto, esse programa repassa recursos do BID para áreas consideradas prioritárias em desenvolvimento turístico. Os recursos são obtidos de acordo com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). No caso dos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, considerados como área prioritária para a aplicação desses recursos, o PDITS ainda está em fase de elaboração. Segundo Sandra Finkler, do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, o repasse de recursos está previsto para 2011.

Pela análise das políticas de cada programa constatou-se a relação entre elas, seja pela atuação conjunta, pelos objetivos comuns ou pela mesma realidade e resultados almejados de desenvolvimento regional turístico.

As propostas de desenvolvimento regional ligadas a investimentos

---

<sup>12</sup> Turismóloga do Instituto Internacional Polo Iguassu e componente do Fórum de Turismo Sustentável Cataratas e Caminhos, em fala durante assembleia do referido Fórum em 26/2/2010 no município de Itaipulândia.

infraestruturais que garantam maior integração estão contempladas no PAC, na Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Os dois últimos almejam ainda maior integração numa escala mais abrangente entre países. No caso da IIRSA, a escala envolve todos os países pertencentes à América Latina, com o objetivo de “[...] promover o desenvolvimento de infraestrutura sob uma visão regional, garantindo a integração física dos países sul-americanos e na realização de um desenvolvimento equitativo e sustentável regional<sup>13</sup>.”

Quanto ao PDFF, sua escala de atuação se restringe aos países que fazem fronteira com o Brasil. A integração prevista tanto pelo PDFF, como pela IIRSA, é mediada principalmente pela otimização da infraestrutura física. Assim, o PDFF

[...] tem como objetivo principal promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e econômica, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. (Disponível em: <[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)> Acesso em: 10 set. 2010). .

Associados a esse objetivo principal existem outros, como o de:

Promover a convergência das políticas públicas setoriais na faixa de fronteira, para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural da região. (Disponível em: <[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)> Acesso em: 10 set. 2010).

Há, desse modo, uma preocupação do PDFF em dialogar e correlacionar-se com outras políticas de atuação na região e essa convergência entre as políticas públicas corrobora a regionalização do espaço. Além disso, pela análise das diretrizes contidas na IIRSA e no PAC, é possível perceber uma sobreposição de metas, sendo que ambos buscam a construção da segunda ponte internacional entre Brasil e Paraguai.

Consta no 10º Balanço do PAC/Paraná, nas estratégias para infra-estrutura logística, “Ampliar a infraestrutura logística existente para: [...] Apoiar o turismo: Aeroportos de Foz do Iguaçu e Curitiba [...] e a Ponte Internacional de Foz do Iguaçu”

---

<sup>13</sup> Disponível em: <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)> Acesso em: 16 nov. 2010.

(p. 6), visto que a ampliação do Aeroporto de Foz do Iguaçu se encontra em execução e a construção da Ponte Internacional na mesma cidade está em fase de estudo.

Outra perspectiva ligada à infraestrutura física constitui-se na expansão da Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. (Ferroeste) por dois segmentos, um ligando Cascavel a Guaíra, contemplado pelo Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e pelo PAC, e o outro se estendendo de Cascavel a Foz do Iguaçu, de acordo com as metas da IIRSA e também do PAC.

De acordo com a Amop (2007,) na sinopse do PDR,

A extensão da Ferroeste até Guaíra [...] a tornará um corredor importante para o transporte de grãos e farelo, além de outros produtos. O trecho Cascavel – Guaíra da Ferroeste teria 171 km de extensão e a obra está orçada em US\$ 110 milhões. A utilização e otimização dessa extensão ferroviária forma uma nova opção para o turismo ambiental e rural. (p. 20).

A expansão ferroviária, a construção de uma nova ponte e também a construção de aeroportos, como o Aeroporto Regional, contemplado nas metas do PDR, são ações que podem representar uma maior integração entre Brasil e Paraguai, uma vez que a integração física pela ferrovia, pela ponte e ou pelo aeroporto representa maior ligação e maior número de fluxos, de mercadorias, de pessoas e mesmo de informações entre esses países.

Nesse contexto, percebe-se o vínculo estatal com a lógica capitalista, uma vez que muitos desses programas que são estatais criam condições para a dinamicidade capitalista pelo território, com investimentos em infraestrutura física. A expansão da Ferroeste, por exemplo, garante maior dinamismo ao escoamento da produção, diminuindo os custos e aumentando os lucros e a proximidade com o mercado, o que atende a interesses capitalistas.

De forma geral, a sobreposição de diretrizes entre as políticas públicas é um dos principais elementos que contribui para o processo de regionalização do lado brasileiro da faixa de fronteira, visto que essas políticas contribuem para a existência de uma realidade semelhante no seu interior, e diferenciada do todo, o que caracteriza uma regionalização do espaço. Esse processo, que é alavancado principalmente pela ação do Estado, promove a T-D-R, com ações que modificam e (re)configuram novas regiões.

Não obstante, no Paraguai essa mesma realidade não é identificada, o que pode ser explicado pelas seguintes características do país: forma de governo centralizador e fechado, o que dificulta a autonomia dos departamentos na criação de políticas; intenso narcotráfico e ilegalidade no comércio com os países vizinhos, que se torna um problema fiscal e de segurança e faz com que as atenções estejam voltadas para políticas ligadas a essa área, e não ao desenvolvimento do turismo, em corolário à atuação da Senad; outras características, segundo o vice-cônsul brasileiro em Salto del Guairá, são a falta de maiores investimentos do governo nessa região de fronteira, pois os poucos recursos que são repassados não são suficientes. Ainda segundo o vice-cônsul, falta também uma maior integração entre o Brasil e o Paraguai, já que:

A fronteira faz parte dos dois países, não dá pra tratar de forma diferente, não adianta combater a dengue, por exemplo, de um lado e de outro não, não adianta prevenir a febre aftosa de um lado e do outro não, não adianta também não poluir o lago de um lado e do outro não. (Vice-Cônsul brasileiro em Salto del Guairá, Sr. José Lima, em entrevista concedida em 18/10/2010).

Ainda de acordo com o Sr. José Lima, a realidade brasileira da faixa de fronteira é bem diferente da realidade do Paraguai. Basta passar pelos municípios brasileiros e distritos paraguaios para ver a grande carência infraestrutural dos últimos, pois faltam estradas, falta saneamento básico, etc. Não se veem no Paraguai grandes mudanças após a formação do lago, visto que essa carência que existe hoje também existia e era ainda maior antes da Itaipu. Sublinha o Sr. José Lima:

Muitos dos investimentos que se vê hoje aqui nessa região de fronteira são vindos da Itaipu, que é para nós uma grande financiadora de projetos, mas ainda assim são insuficientes para atender todas as necessidades existentes. (Entrevista concedida em 18/10/2010).

Atualmente, os principais problemas encontrados na faixa de fronteira paraguaia são o contrabando e a grande quantidade de brasileiros vivendo ilegalmente naquele país. Por esse motivo, as principais políticas existentes, como o Programa de Regularização de Brasileiros no Paraguai e as ações desenvolvidas pela Senad, são voltadas para essas áreas e não no sentido de desenvolver o turismo no Lago de Itaipu,

como se verifica no Brasil. Uma política existente no Paraguai é a Polícia de Turismo, mas que está ligada ao turismo de compras, implantada apenas em Salto del Guairá e Ciudad del Este, pertencentes ao Departamento de Canindeyú e Departamento de Alto Paraná, respectivamente.

Pode-se dizer, portanto, que, do lado paraguaio da zona de fronteira, temos uma regionalização promovida pela grande presença de brasileiros que vive na porção leste daquele país, e também pela territorialização do narcotráfico, sendo que a falta de infraestrutura de estradas, por exemplo, aliada à grande extensão do lago (1.350 km<sup>2</sup>), dificulta a fiscalização e, por conseguinte, facilita o contrabando.

Para além das políticas analisadas no lado brasileiro, que representam escalas de atuação do Estado tanto federal, como estadual e regional/local, destaca-se o papel desenvolvido pelo Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, instituição regional que atua nos municípios que foram atingidos pela formação do Lago, e que também representam a atuação do Estado.

O Conselho foi fundado em 1990 e seu surgimento deu-se em razão da necessidade de uma instituição que representasse esses municípios diante da expectativa dos *royalties*. O Conselho atua principalmente na criação e implantação de programas de desenvolvimento regional e colabora diretamente para o processo de regionalização destacado por esta pesquisa.

Dentre as prioridades da atual gestão do Conselho cabe focar principalmente as que buscam atender a demandas regionais com benefícios para os municípios, onde se destacam projetos de: a) infraestrutura: construção da hidrovia Paraná – Tietê, construção do Porto intermodal em Guaíra, construção de rodovia ligando Guaíra a Foz do Iguaçu, construção da Ferroeste até Guaíra; b) turismo e c) construção do hospital de fronteira em algum dos municípios localizados entre Santa Helena e Guaíra para atender a essa região de fronteira.

Além desses projetos, existem também algumas ações que são desenvolvidas junto com o Paraguai, destacando-se a Polícia Nacional de Fronteira, na área de segurança e o bônus da produção agrícola alternativa, sendo que:

[...] os governos do Brasil e do Paraguai intensificarão a parceria para um acordo destinado a combater o plantio de maconha na região fronteiriça. A Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) e a

Polícia Federal brasileira e o Ministério das Relações Exteriores e autoridades de segurança paraguaias comandarão as ações. A proposta é substituir as plantações da erva por culturas alternativas. (Disponível em: <[www.folhadoestado.com.br](http://www.folhadoestado.com.br)> Acesso em: 17 ago. 2010).

Através de um bônus que incentive a agricultura alternativa, o papel do Estado (brasileiro e paraguaio) é retirar os trabalhadores rurais da produção da maconha, mas o tempo demonstrará se foi exitoso ou não esse programa.

A instituição paraguaia semelhante ao Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu é a Asociación de Municipios de la Cuenca Energética de la Itaipu, en Canindeyú y Alto Paraná (Amceicap), que também busca promover o desenvolvimento regional, porém com menos atuação. Algumas reuniões já foram realizadas entre a Amceicap e o Conselho do Brasil, com o objetivo de se articular e discutir problemas em comum entre os dois países.

A partir dessa realidade de carência que se vive hoje na faixa de fronteira paraguaia, o que poderia trazer um maior desenvolvimento para essa região, segundo o vice-cônsul brasileiro, são “mais recursos e investimentos por parte do governo, e maior integração entre Brasil e Paraguai para discutir e resolver problemas em comum.”

Nesse sentido, de acordo com Marcelo Fabian Céspedes, vice-cônsul de la República del Paraguai em Guaíra, “nos últimos anos houve um avanço positivo do Brasil nas relações internacionais, no entanto, ainda é preciso avançar muito mais.”<sup>14</sup>

### **Considerações finais**

Ao analisar as características e a realidade da fronteira entre Brasil e Paraguai, pode-se perceber o papel que o Estado desenvolve na produção do espaço. Através de suas ações, o Estado transforma o espaço e o território, desterritorializando-o e reterritorializando-o.

Na região de fronteira analisada constatou-se que as mudanças promovidas pelo Estado, bem como a intensidade de sua atuação, são proporcionalmente diferentes nos

---

<sup>14</sup>Entrevista concedida em 18/10/2010.

dois lados da fronteira. A partir dos depoimentos coletados *in loco* e da realidade da fronteira verificada pelas leituras realizadas, evidencia-se a contradição que existe entre a faixa de fronteira do Brasil e do Paraguai, abrigadas em realidades adversas e com características diferentes.

Enquanto no Brasil há uma atuação maior por parte do Estado, representada pela criação e implantação de políticas públicas, verifica-se que, no Paraguai, há uma carência de políticas nessa mesma região, aqui denominada de zona de fronteira.

Discutir a fronteira torna-se, assim, uma tarefa difícil e instigante, visto que se trata de uma realidade muito complexa. Constata-se que o avanço em ambos os países de uma integração fronteiriça é um desafio, pois, embora haja grandes diferenças entre os dois lados, existem também problemas similares. Ressaltou-se, dessa forma, a necessidade de uma maior articulação entre ambos os governos, e também da sociedade, para o avanço em direção à integração. Daí a importância da existência de políticas públicas com olhar fronteiriço, que podem garantir maior desenvolvimento dessas regiões e representar um influente instrumento para a integração entre países.

### **Referências bibliográficas**

AMOP. Associação dos Municípios do Oeste do Paraná. **Plano de Desenvolvimento Regional**. Cascavel, PR: Gráfica Igol, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 10º Balanço** – janeiro a abril de 2010 – Paraná. [S.l.]: [s. n.], 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão**. [S.l.]: [s.n.], [200?].

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Brasília: [s. n.], 2007.

CÉSPEDES, Marcelo F. **Entrevista concedida a Vanderleia Gemelli e Edson B. C. de Souza**. Guaíra, 18 out. 2010.

CORBIN, Alain. **O território do vazio: a praia e o imaginário ocidental**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

CORRÊA, Roberto L. **Região e organização espacial**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1998.

GERMANI, Guiomar. **Os expropriados de Itaipu**. Porto Alegre, RS: UFRGS, 1982.

**LEI 15973/2008 – POLÍTICA DE TURISMO DO PARANÁ**. Disponível em: [www.setu.pr.gov.br](http://www.setu.pr.gov.br). Acesso em: 10 jun. 2010.

LIMA, José. **Entrevista concedida a Vanderleia Gemelli e Edson B. C. de Souza**. Salto del Guairá, 18 out. 2010.

LIMONAD, Ester. Brasil século XXI, regionalizar para que? para quem? In: LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy (Orgs.). **Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas**. São Paulo: Max Lomonad, 2004. p. 11-27.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

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

HAESBAERT, Rogério; PORTO-GONÇALVES, Carlos W. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MAZZAROLLO, Juvêncio. **A taipa da injustiça: esbanjamento econômico, drama social e holocausto ecológico em Itaipu**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

SAQUET, Marcos A. **Abordagens e concepções do território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, Edson Belo Clemente de Souza. Territorialidades em tensão: realidades da fronteira Brasil e Paraguai em tempos de globalização. In **Espaço e Tempo: Complexidade e desafios do pensar geográfico**. MENDONÇA, Francisco. LOWEN-SACHER, Cicilian L & SILVA, Márcia (Orgs.). Curitiba/PR: Ademadan, 2009a.

\_\_\_\_\_. Tríplice fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. In **Revista Terr@ Plural**. V.3,n.1, jan./jun.2009b

\_\_\_\_\_. Dinâmica socioespacial da região Oeste do Paraná: um estudo preliminar dos reflexos na fronteira com o Paraguai e Argentina. In XII Encuentro de Geógrafos de América Latina.,2009, Montevideo. **Anais...** Montevideo: Easy Planners, 2009c. p.1-11.

\_\_\_\_\_. **A (re)produção da região do Lago de Itaipu**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2009d.

\_\_\_\_\_. Territórios turísticos na fronteira do Brasil e o Paraguai: uma regionalização do planejamento. In **Estudos fronteiriços**. COSTA, Edgar Ap. da. COSTA, Gustavo V. L. & OLIVEIRA, Marco Aurélio M.(Orgs.). Campo Grande/MS: Editora UFMS, 2010.

TEIXEIRA, Francisco J. S. O neoliberalismo em debate. In: TEIXEIRA, Francisco J. S.; OLIVEIRA, Mandrefo A. (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1996

#### **Sites consultados**

[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)

[www.caminhositaipu.com.br](http://www.caminhositaipu.com.br)

[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

**Fronteira Brasil – Paraguai: a regionalização através da ação do Estado na implementação de políticas públicas**

Edson Belo Clemente de Souza; Vanderléia Gemelli

-----

[www.itaipu.gov.br](http://www.itaipu.gov.br)

[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br).