



# DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO TRINACIONAL DO IGUAÇU

Discursos, interfaces, disputas e conquistas

Solange Bonomo Assumpção  
Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli  
Lila Patricia Voeffrey  
Débora da Silva Lobo  
(Orgs.)

 **CLAEC**  
Editora

## Organizadoras

Solange Bonomo Assumpção

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli

Lila Patricia Voeffrey

Débora da Silva Lobo

# Desenvolvimento sustentável da Região Trinacional do Iguaçu

Discursos, interfaces, disputas e conquistas



Realização:



Apoio:



1ª Edição  
Foz do Iguaçu  
2022

© 2022, CLAEC

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 5988 de 14/12/73. Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida para fins comerciais, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros. Aplica-se subsidiariamente a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Diagramação:** Valéria Lago Luzardo

**Capa:** Gloriana Solís Alpizar

**Revisão:** Camille da Silva Chiarelli

**ISBN** 978-65-86746-21-1

Disponível em: <https://publicar.claec.org/index.php/editora/catalog/book/80>

DOI: 10.23899/9786586746211

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Desenvolvimento sustentável da região trinacional do Iguaçu [livro eletrônico] : discursos, interfaces, disputas e conquistas / organização Solange Bonomo Assumpção...[et al.]. -- 1. ed. -- Foz do Iguaçu, PR : Editora CLAEC, 2022. PDF

Vários autores.

Outras organizadoras: Cecília Maria de Moraes Machado Angileli, Lila Patricia Voeffrey, Débora da Silva Lobo.

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-86746-21-1

1. Desenvolvimento sustentável - Região Trinacional do Iguaçu 2. Fronteira trinacional - Brasil - Paraguai - Argentina 3. Geopolítica 4. Inovação 5. Planejamento territorial I. Assumpção, Solange Bonomo. II. Angileli, Cecília Maria de Moraes Machado. III. Voeffrey, Lila Patricia. IV. Lobo, Débora da Silva.

22-133728

CDD-711

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Planejamento territorial integral 711

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Os textos contidos neste e-book são de responsabilidade exclusiva de seus respectivos autores e suas respectivas autoras, incluindo a adequação técnica e linguística.

Publicação financiada com recursos públicos do Estado do Paraná, viabilizados pela Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná, para o Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável da Região Trinacional 2020-2040 (NAPI Trinacional), conforme Termo de Colaboração nº 081/2019, celebrado entre a Fundação Araucária, a Fundação Universitária do Campus de Marechal Cândido Rondon (Fundecamp) e a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), Campus Foz do Iguaçu.

**Centro Latino-Americano de Estudos em Cultura – CLAEC**  
**Diretoria Executiva**

Me. Bruno César Alves Marcelino  
Diretor-Presidente

Dra. Danielle Ferreira Medeiro da Silva de Araújo  
Diretora Vice-Presidente

Dra. Cristiane Dambrós  
Diretora Vice-Presidente

Me. Weldy Saint-Fleur Castillo  
Diretor Vice-Presidente

**Editora CLAEC**

Me. Bruno César Alves Marcelino  
Editor-Chefe

Ma. Édina de Fatima de Almeida  
Editora-Assistente

Dr. Lucas da Silva Martinez  
Editor-Chefe Adjunto

Me. Fernando Vieira Cruz  
Editor-Assistente

Dra. Alessandra Fontes Carvalho da Rocha  
Kuklinski Pereira  
Editor-Assistente

Bela. Laura Valerio Sena  
Editora-Assistente

Dra. Danielle Ferreira Medeiro da Silva de  
Araújo  
Editora-Assistente

Me. Ronaldo Silva  
Editor-Assistente

Bela. Valéria Lago Luzardo  
Editora-Assistente

**Conselho Editorial**

Dra. Ahtziri Erendira Molina Roldán  
Universidad Veracruzana, México

Dra. Marie Laure Geoffray  
Université Sorbonne Nouvelle – Paris III, França

Dra. Denise Rosana da Silva Moraes  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil

Dra. Ludmila de Lima Brandão  
Universidade Federal do Mato Grosso, Brasil

Dr. Djalma Thürler  
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Dr. Marco Antonio Chávez Aguayo  
Universidad de Guadalajara, México

Dr. Daniel Levine  
University of Michigan, Estados Unidos

Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Brasil

Dr. Fabricio Pereira da Silva  
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Dra. Sandra Catalina Valdetaro  
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Francisco Xavier Freire Rodrigues  
Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil

Dra. Susana Dominzaín  
Universidad de la República, Uruguai

Dra. Isabel Cristina Chaves Lopes  
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Dra. Suzana Ferreira Paulino  
Faculdade Integrada de Pernambuco, Brasil

Dr. José Serafim Bertoloto  
Universidade de Cuiabá, Brasil

Dr. Wilson Enrique Araque Jaramillo  
Universidad Andina Simón Bolívar, Equador

## **REALIZAÇÃO:**

### **Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação (NAPI) – Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional – NAPI Trinacional**

- Coordenador Geral: Samuel Klauck
- Coordenadora Técnica: Adriana Brandt Rodrigues
- Pesquisadores, pesquisadoras, técnicos e técnicas bolsistas:

Adriana Brandt Rodrigues (Brasil)

Alexandre Augusto Weiss (Brasil)

Ana Carolina Rocha Marinho (Brasil)

Analía Bardelás (Argentina)

Anne-Sophie Bertrand (França - Brasil)

Beatriz de Melo Palacio (Brasil)

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli (Brasil)

Débora da Silva Lobo (Brasil)

Gabriel Barreto de Oliveira (Brasil)

Gilson Batista de Oliveira (Brasil)

Gustavo Vieira Oliveira (Brasil)

Hel Graf (Brasil)

Homero Fernandes Oliveira (Brasil)

Janaina de Jesus Lopes Santana (Brasil)

Jorge Emanuel Vallejos (Argentina)

Leandro Henrique Bernart Anjos (Brasil)

Lila Patricia Voeffrey (Argentina)

Manoela Marli Jaqueira (Brasil)

Marina Machado Angileli (Brasil)

Petterson Eduardo Souza Gherlandi (Brasil)

Rosane Mazke Brandt (Brasil)

Samuel Klauck (Brasil)

Sandra Mara Pereira D'Arísbo (Brasil)

Sandra Regina da Silva Pinela (Brasil)

Solange Bonomo Assumpção (Brasil)

Thais Oliveira (Brasil)

Thiago Augusto Lima Alves (Brasil)

Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez (Espanha - Brasil)

Weimar Freire da Rocha Júnior (Brasil)

- Pesquisadores e pesquisadoras participantes com vínculo em instituições francesas:

Claudia Enrech-Xena

Gilles Hubert

Juliette Cerceau

Laurent Devisme

- Estudantes participantes com vínculo em instituições francesas:

Ettiene Delort

Gebril Bousba

Marine Perar

Yéliz Karik

## **APOIO:**

### **Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste**

Reitor: Alexandre Almeida Webber

Vice-Reitor: Gilmar Ribeiro de Mello

Diretor Geral do Campus Foz do Iguaçu: Fernando José Martins

### **Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Unioeste**

Coordenador: Fabio Lopes Alves

### **Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná**

Presidente: Ramiro Wahrhaftig

Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação: Luiz Márcio Spinosa

Diretor de Administração e Finanças: Gerson Koch

### **Organizadoras**

Solange Bonomo Assumpção  
Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli  
Lila Patricia Voeffrey  
Débora da Silva Lobo

### **Autoras e autores**

Adriana Brandt Rodrigues (Brasil)  
Analía Bardelás (Argentina)  
Angela Maria de Souza (Brasil)  
Anne-Sophie Bertrand (França - Brasil)  
Aparecida Darc de Souza (Brasil)  
Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli (Brasil)  
Cintia Patricia Tomacheski Bordignon (Brasil)  
Cleiser Schenatto Langaro (Brasil)  
Cristiane Fernanda Klein (Brasil)  
Danilo Vendruscolo (Brasil)  
Débora da Silva Lobo (Brasil)  
Diana Jazmín Britez Cohene (Paraguai)  
Diego de Jesus Ortigoza Arguello (Paraguai)  
Elaine Cristina Francisco Volpato (Brasil)  
Elizabeth Giron Cima (Brasil)  
Fábio Lopes Alves (Brasil)  
Fátima Regina Cividini (Brasil)  
Fernando Carneiro Pires (Brasil)  
Gilson Batista de Oliveira (Brasil)  
Gustavo Oliveira Vieira (Brasil)  
Hel Graf (Brasil)  
Homero Fernandes Oliveira (Brasil)  
Jamur Johnas Marchi (Brasil)  
Janaína de Jesus Lopes Santana (Brasil)  
Jandir Ferrera de Lima (Brasil)  
Jéssica Bélen Benítez Álvarez (Paraguai)  
Jorge Emanuel Vallejos (Argentina)  
José Ramón Castillo (Brasil)  
Karini Aparecida Scarpari (Brasil)  
Kovina Edith Grahl (Argentina)  
Lila Patricia Voeffrey (Argentina)  
Linda Taiyen (Paraguai)  
Lucas Gaspar (Brasil)  
Lucir Reinaldo Alves (Brasil)  
Manoela Marli Jaqueira (Brasil)  
Marcos Roberto Bombacini (Brasil)  
Miguel Ángel López (Argentina)  
Miguel Angel Uribe-Opazo (Brasil)

Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado (Paraguai)  
Patricia Zandonade (Brasil)  
Petterson Eduardo Souza Gherlandi (Brasil)  
Ramiro Wahrhaftig (Brasil)  
Ronaldo Silva (Brasil)  
Samuel Klauck (Brasil)  
Sandra Mara Pereira D'Arísbo (Brasil)  
Sandra Regina da Silva Pinela (Brasil)  
Solange Bonomo Assumpção (Brasil)  
Suellen Mayara Péres de Oliveira (Brasil)  
Thais Oliveira (Brasil)  
Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez (Espanha - Brasil)  
Weimar Freire da Rocha Júnior (Brasil)  
Yulliam Moncada (Brasil)

# Sumário

<b>Prefácio</b>	9
<i>Miguel Ángel López</i>	
<b>Apresentação</b>	16
<i>Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck</i>	

## EIXO 1

Cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável da Região Trinacional do Iguaçu

<b>Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguaçu</b>	25
<i>Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf</i>	
<b>Organizações transfronteiriças e a governança para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteira</b>	62
<i>Jamur Johnas Marchi</i>	
<b>Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação</b>	87
<i>Gilson Batista de Oliveira, Gustavo Oliveira Vieira, Manoela Marli Jaqueira, Petterson Eduardo Souza Gherlandi, Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez</i>	
<b>Hacia la gobernanza ambiental trinacional: el papel del Departamento de Alto Paraná en la implementación de la Agenda 2030</b>	107
<i>Diego de Jesus Ortigoza Arguello, Suellen Mayara Péres de Oliveira</i>	

## EIXO 2

Contextos sustentáveis para a biodiversidade e a diversidade da Região Trinacional do Iguaçu

<b>Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção</b>	132
<i>Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato</i>	
<b>Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó</b>	155
<i>Angela Maria de Souza, Janaína de Jesus Lopes Santana, Jorge Emanuel Vallejos, Ronaldo Silva</i>	



**Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional** 180  
*Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl*

**Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu** 220  
*Aparecida Darc de Souza*

**Teatro Barracão de Foz do Iguaçu: reinvenção e sustentabilidade na Região de Fronteira** 250  
*José Ramón Castillo, Yulliam Moncada, Cleiser Schenatto Langaro*

### **EIXO 3**

Desenvolvimento com justiça ambiental e social da Região Trinacional do Iguaçu

**Desenvolvimento econômico na faixa de Fronteira Sulbrasileira** 283  
*Cristiane Fernanda Klein, Jandir Ferrera de Lima, Lucir Reinaldo Alves*

**Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de grãos sólidos** 302  
*Sandra Regina da Silva Pinela, Weimar Freire da Rocha Júnior, Marcos Roberto Bombacini, Homero Fernandes Oliveira*

**A Nova Ferroeste: uma perspectiva para o desenvolvimento regional do Oeste do Paraná – Brasil** 321  
*Elizabeth Giron Cima, Marcos Roberto Bombacini, Miguel Angel Uribe-Opazo, Weimar Freire da Rocha Junior*

**Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul** 351  
*Sandra Mara Pereira D'Arísbo, Débora da Silva Lobo, Weimar Freire da Rocha Júnior*

**Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu** 381  
*Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez*

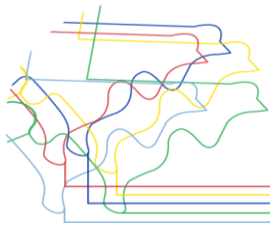
**Notas conclusivas** 420  
*Ramiro Wahrhaftig, Adriana Brandt Rodrigues, Linda Taiyen, Danilo Vendruscolo, Lila Patricia Voeffrey*

**Sobre as autoras e os autores** 428



# PREFÁCIO





## Prefácio

Miguel Ángel López

**Prof. Ms. Miguel Ángel López**

Profesor Regular

Universidad Nacional de Misiones

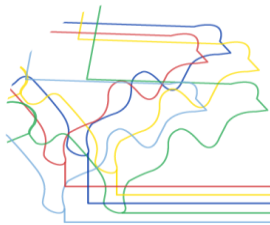
Argentina

Este libro es una publicación producto de la integración cultural de personas e instituciones que tienen el compromiso y la vocación en promover el desarrollo integral y sustentable de la región trinacional del Iguazú, los pueblos que habitan en la confluencia de los ríos Iguazú y Paraná y sus zonas aledañas, en los países de Brasil, Paraguay y Argentina; región denominada Trinacional o de la Triple Frontera.

La iniciativa está alentada por el NAPI Trinacional y la Fundación Araucaria del Estado de Paraná, Brasil. El NAPI, “Nuevos Acuerdos de Investigación e Innovación” es una estrategia socio técnica ideada en el seno de la Fundación Araucaria para alcanzar satisfactoriamente sus objetivos de Apoyo y Desarrollo Científico y Tecnológico del Estado. De manera específica, el NAPI Trinacional reúne en la región de la Triple Frontera a instituciones de Argentina, Brasil y Paraguay, con miras a fortalecer el desarrollo de la región transfronteriza como un solo espacio geográfico que debe desarrollarse sustentablemente albergando cerca de un millón de personas, incluyendo las ciudades vecinas.

Es importante señalar algunos detalles, prefiriendo abundar a la vacancia de información, con la intención de contextualizar genuinamente el espacio territorial al que esta obra se está refiriendo. En tal sentido, es necesario destacar que, en la región se encuentran las Cataratas de Iguazú sobre el río Iguazú y la Central Hidroeléctrica Itaipú-Binacional, Paraguay-Brasil erigida sobre el río Paraná. Por otro lado, los límites fluviales que dividen los países son desafiados por dos puentes que unen la ciudad de Foz de Iguazú con Ciudad del Este, el Puente de la Amistad (1975) y con Puerto Iguazú, el Puente Internacional Tancredo Neves (1985). En el mismo sentido, está próximo a inaugurarse un segundo puente sobre el río Paraná que unirá Puerto Meira (Foz de Iguazú) con la localidad paraguaya de Presidente Franco, el denominado “Puente de la Integración”. Estas uniones físicas permiten el tránsito diario de personas, vehículos particulares, camiones de cargas, ómnibus de transporte de pasajeros y generan una movilidad intensa tanto de habitantes regionales cuanto de turistas.

Las Cataratas del Iguazú, consagradas en 2011 como una de las Séptimas Maravillas Naturales del Mundo, localizadas sobre el río Iguazú, comparten además el espacio de conservación de la biodiversidad del Bosque Atlántico Interior-Selva



## Prefácio

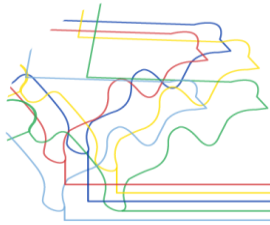
Miguel Ángel López

Paranaense en el Parque Nacional de Iguazú (1939) Brasil, Patrimonio de la Humanidad por la Unesco (1986), con 180 mil hectáreas, mientras que en Argentina, el Parque Nacional Iguazú (1934), Patrimonio de la Humanidad por la Unesco (1984), de 67,7 mil hectáreas. Este espacio conforma una riqueza continua de 247 mil hectáreas de selva de alto valor de conservación. Las Cataratas como atractivo recibe visitantes de todo el mundo en un número superior a 3,5 millones de personas por año (cifras pre pandemia 2019), si contamos ambas márgenes.

La represa y central hidroeléctrica de Itaipú binacional abastece de energía renovable a Brasil y a Paraguay desde mayo 1984, y se destaca por su elevado impacto social, económico, cultural y ambiental en ambas márgenes sobre el río Paraná. En su espacio físico, ella alberga universidades, laboratorios y “parques tecnológicos” de relevancia regional e internacional articulando con las instituciones de Ciencia, Tecnología e Innovación de toda la región.

Ciudad del Este y sus ciudades vecinas en Paraguay cuentan diariamente con intensa actividad comercial destacable en las estadísticas mundiales. Por otra parte, en la ciudad de Foz de Iguazú también se encuentra operando el mayor Puerto Seco de América del Sur, el cual moviliza por año aproximadamente 200 mil camiones como Transporte de Cargas, con gran impacto en el espacio público, efecto multiplicador en la economía local, en las operaciones aduaneras y en la demanda de infraestructura. En este sentido, la región está pensada para desarrollarse hacia un *hub* logístico del corredor bioceánico multimodal Eje Capricornio entre Paranaguá y Antofagasta.

Este espacio geográfico metropolitano que incluye a las ciudades de Foz do Iguazú, Ciudad del Este y Puerto Iguazú como ciudades cabeceras en cada país, se ha caracterizado, históricamente, por la integración y la convivencia social en múltiples situaciones, e interactúa de manera indistinta en tres idiomas diferentes: el castellano, el portugués y el guaraní - idiomas oficiales reconocidos multilateralmente en el ámbito del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este entramado urbano nos interpela a poder mostrar sus características distintivas y debatir las diferentes realidades que se manifiestan en la zona transfronteriza, conocida mundialmente como la Triple Frontera. Se trata de ciudades relativamente nuevas, con significativo crecimiento demográfico multicausal, con un ritmo de crecimiento económico sostenido aunque dispar, y con una integración sociográfica de hecho, que es menester encausar para potenciar su desarrollo sostenible.



## Prefacio

Miguel Ángel López

En el territorio coexisten organizaciones del sector privado que buscan potenciar las redes institucionales transfronterizas existentes, como el Consejo de Desarrollo Económico Trinacional (CoDeTri), que reúne y representa a los Consejos de cada una de las ciudades de la región trinacional: el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz do Iguazú (CoDeFoz), el Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de Puerto Iguazú (CoDesPI), y el Consejo de Desarrollo de Ciudad del Este (CoDelEste). Tanto estos consejos cuanto otros actores actuantes en el territorio local también se encuentran fuertemente vinculados a la presente iniciativa que busca sostener una estructura de cuádruple hélices.

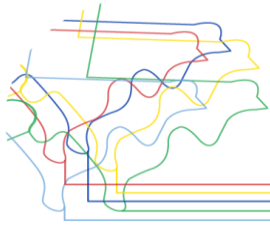
Por todo lo que se viene mencionando, en esta obra se abordarán diferentes tópicos que hacen al desarrollo sostenible, desde lo económico, lo ambiental y lo social reunidos en tres ejes aglutinadores, a saber:

- Las redes y la cooperación internacional e interinstitucional para la promoción del desarrollo sustentable;
- Los contextos sustentables para la biodiversidad y la diversidad; y,
- El desarrollo con justicia ambiental y social.

Estos ejes buscaron orientar, adecuadamente, cada una de las situaciones o temáticas analizadas a partir del reconocimiento del proceso histórico y cultural de la región, de los datos contrastantes de la realidad, en base a las distintas actividades que se desarrollan cotidianamente, con la perspectiva de “crecimiento” que genera “más crecimiento”, y a veces, sin políticas públicas que permitan lograr el “desarrollo” de toda la comunidad local y de la comunidad trinacional. Algunos de los capítulos de esta publicación versan sobre temas extendidos a lo largo de toda la región trinacional del Iguazú, otros, por su vez, hacen foco en parte de la misma con aspiración a ir generalizando los estudios más adelante.

Las distintas miradas académicas, producto de la investigación y el diálogo multidisciplinar, buscan visibilizar debilidades y amenazas, así como oportunidades que permitan pensar y proponer soluciones a partir de las múltiples fortalezas locales, para conducir a las comunidades de la región por los caminos del desarrollo sustentable, conscientes de las muchas barreras culturales, sociales, económicas y legales por superar.

Los gobiernos nacionales y subnacionales cuentan, hoy, con autoridades electas democráticamente, valor fundamental para la integración en sus diferentes facetas y



## Prefacio

Miguel Ángel López

se convive diariamente en un contexto de paz social, sin que ello represente desconocer amenazas permanentes de determinados grupos que también habitan en la región.

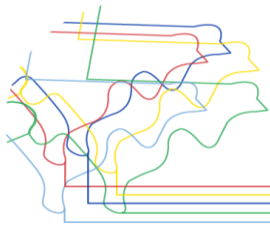
Trabajar en conjunto en la publicación con autores de distintas universidades es presentar a la comunidad regional e internacional, bondades, asimetrías y potencialidades para desarrollar la región con sus instituciones públicas, privadas y de sociedad civil organizada. Es factible promover el desarrollo regional sustentable, compartiendo espacios comunes en el campo de la educación, la salud, el comercio, el turismo, las artes, la música, la innovación científica y la producción entre tantas otras actividades que naturalmente se realizan en conjunto.

Es menester señalar algunas experiencias acumuladas en el histórico de la región que permitirían ampliar y perfeccionar lo que se viene realizando de manera conjunta en el campo de las relaciones internacionales y de la integración. Son varios los ejemplos lejanos y cercanos, como la Iniciativa Trinacional para la Conservación de la Selva Paranaense desde la década de los noventa del siglo XX, la Red de Integración Regional Universitaria de la Triple Frontera y más recientemente el NAPI Trinacional iniciativa que reúne a personas y representantes de distintas instituciones de la Región de la Triple Frontera que está concretando la presente publicación.

Se estima que una población universitaria de 15 mil estudiantes de carreras de grado y posgrado transitan en las aulas de las universidades de la región, cifras que se incrementarán cuando esté en funcionamiento en Puerto Iguazú un campus universitario permanente. Señalar la Internacionalización de la educación superior, como la doble titulación en carreras de grado, trabajar en redes y atendiendo las particularidades transfronterizas, para fortalecerlas, promoviendo investigaciones que resuelvan los problemas de la sociedad en sus diferentes campos es el desafío que se está transitando de manera incipiente. Probablemente este sea uno de los principales retos y, a su vez, logros incipientes del Napi Trinacional: encontrar cómo conectar verdaderamente el mundo académico con las necesidades presentadas en materia de desarrollo sostenible de las comunidades de la región.

Pero también hay muchos pendientes.

Este libro nos permitirá, además reconocer que un conjunto significativo de la población (pueblos originarios, habitantes de las favelas, población afrodescendiente, entre otros), no está formalmente incluida en lo social, cultural y económico de la



## Prefacio

Miguel Ángel López

región, siendo esta una responsabilidad compartida por la sociedad de la región trinacional.

Los indicadores socioeconómicos señalan la situación de inequidad con que se convive en el seno de la sociedad y que se traducen en tener menos posibilidades para el conjunto de los conciudadanos que se encuentran en esa situación, focalizando en el trabajo denominado informal y/o no registrado.

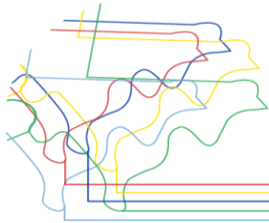
El acceso a la educación en todos sus niveles formal y no formal, por oficios, por competencias y/o por reconocimientos de saberes es el camino inexorable a transitar para contribuir al ingreso digno del trabajador en la región. La educación digital y su implementación deberían promover la igualdad de oportunidades.

Al paso que el desarrollo económico depende de la capacidad de inversión local y de las condiciones para recibir inversiones externas bajo las condiciones que cada país permita, tal como, por ejemplo, inversiones en infraestructura física de rutas, puertos, aeropuertos, laboratorios para enseñanza de oficios, entre otros, facilitando al pasillo bioceánico, a modo de ejemplo. Pero también dependerá de las habilidades de sus representantes políticos, para lograr resolver aquellos problemas que fueron identificados para transitar en las fronteras de manera segura y eficiente, porque la vivencia en estos lugares pareciera estar muy lejos físicamente, de donde se toman las decisiones. Es imprescindible lograr visibilizar las demandas de esta región trinacional, en los gobiernos centrales y encontrar los canales adecuados, en el camino hacia un desarrollo económico sustentable.

La conservación de la biodiversidad para la producción y la mitigación, es una demanda y exigencia de las generaciones presentes y, seguramente futuras, y forma parte insoslayable de un desarrollo territorial que propenda a la sustentabilidad y garantice a los servicios ecosistémicos que brinda un área.

La producción local de alimentos, necesariamente, debe encontrar caminos de la expansión, pensar la demanda creciente de alimentación saludable y segura, es decir, parte de la calidad de vida de la población local, ya que coexiste tensión en esta zona por el uso de las tierras agrícolas para el monocultivo a costa de la biodiversidad.

Al reflexionar eso, la gobernanza transfronteriza tiene muchos obstáculos a superar, muchos de éstos se pueden descubrir con la lectura de cada uno de los capítulos de esta publicación, que deberán trabajarse mediante el diálogo comunitario y en el trabajo conjunto de los gobiernos y los actores locales interesados. Al decir de



## Prefácio

Miguel Ángel López

Flores (2011)<sup>1</sup> el Desarrollo Territorial Sustentable surge de la unión del enfoque Territorial con los principios de la Sustentabilidad, en que destaca la necesidad de propuestas efectivas de aplicación, teniendo en cuenta las especificidades del lugar (en lo político, social, ambiental, económico y territorial), el desafío que se está asumiendo.

La alegría de ser parte de este proyecto deviene, además de la pasión que siento por el territorio trinacional, de haber nacido en Argentina, con padre y madre paraguayos, de contar con una nieta argentina de un hijo nacido en Brasil y un nieto brasileño de un hijo argentino. Así como en mi vida personal, se refleja de esta manera que la vida en la región está integrada por lazos de sangre y de cultura. En eso, descubro a diario en la sociedad el deseo infinito de bienestar sustentable de todos quienes la habitamos.

Por esta razón, los invito, entonces, a descubrir en los próximos capítulos algunas claves de esta región, páginas que se van consolidando como un trayecto hacia el desarrollo sostenible de este espacio único.

---

<sup>1</sup> FLORES, S. S. **Vitivinicultura sustentável no contexto do Brasil**: uma proposta de abordagem. Orientadora: Rosa Maria Ferreira Medeiros. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/128038>. Acesso em: 18 jun. 2022.





# APRESENTAÇÃO





## **Apresentação**

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

### **Prof. Dr. Fábio Lopes Alves**

Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteiras

Coordenador

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Brasil

### **Prof. Dr. Samuel Klauck**

NAPI Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional 2020-2040

Coordenador Geral

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Brasil

É com imensa satisfação que apresentamos o livro *Desenvolvimento sustentável da Região Trinacional do Iguazu: discursos, interfaces, disputas e conquistas*, organizado pelas professoras Solange Bonomo Assumpção, Cecília Maria de Moraes Machado Angileli, ambas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - Brasil, Lila Voeffrey, do Instituto Tecnológico Iguazu e do Instituto Superior de Formação Docente - Argentina, e Débora da Silva Lobo, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Brasil.

Esta obra, em sintonia com os princípios que fundamentam os NAPIs – Novos Arranjos de Pesquisa e Inovação, traz significativa contribuição às discussões sobre o desenvolvimento sustentável na região da tríplice fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina. Fruto da produção de conhecimento em rede colaborativa e interdisciplinar, apresenta alternativas e estratégias para o desenvolvimento paranaense. O NAPI Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional 2020-2040 foi criado com os objetivos de prover pesquisas e inovações que subsidiem o Estado do Paraná na tomada de decisão para o desenvolvimento de setores estratégicos da Região Trinacional e de indicar soluções viáveis aos desafios da transição para a sustentabilidade regional. Para isso, prima pela construção de um ambiente de pesquisa-ação dinâmico e colaborativo entre academia e instituições territoriais (Argentina-Brasil-Paraguai), considerando particularidades e demandas emergentes, a fim de contribuir com a construção de conhecimento técnico e crítico a respeito do desenvolvimento sustentável da Região Trinacional.

O livro é resultado da ação conjunta de uma rede de pesquisadores e pesquisadoras internacionais, composto por 14 capítulos, distribuídos em três (3) eixos: Cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável da Região Trinacional do Iguazu; Contextos sustentáveis para a biodiversidade e a



## Apresentação

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

diversidade da Região Trinacional do Iguazu; Desenvolvimento com justiça ambiental e social da Região Trinacional do Iguazu.

A publicação reúne 52 pessoas, entre pesquisadores, pesquisadoras e alguns agentes do território, de diferentes nacionalidades (argentina, brasileira, espanhola, francesa e paraguaia), oriundas de diversas áreas do conhecimento e de múltiplas instituições com vários níveis de formação acadêmica. O fio condutor desta obra e que, por sua vez, une os textos, os intelectuais e as intelectuais que os assinam, é o aprofundamento de análises, em perspectiva interdisciplinar, que singularizam o desenvolvimento sustentável na Região Trinacional do Iguazu.

A obra traz, no conjunto, reflexões resultantes do trabalho de pesquisadores e pesquisadoras que atuaram direta ou indiretamente no citado projeto. São frutos da integração e de debates construídos em eventos organizados pelo NAPI no decorrer dos anos 2020 e 2021; a saber: i) workshops (*Des*) *Integração sustentável e a Metrópole Trinacional em perspectiva face à Covid-19 e Apresentação dos pontos fortes da rede com destaque à multissetorialidade e à multidisciplinaridade*; ii) encontros com seis especialistas de três setores diferentes – público, terciário e produtivo – com o objetivo de organização das ações da rede; iii) seminários *Governança, Retomada Econômica e Planejamento Territorial*. A partir desses eventos, foram desenhadas linhas de pesquisa consideradas como essências, a exemplo do *Planejamento Territorial Sustentável e Sociedade e Meio Ambiente*.

Vale destacar que, em adição a esse circuito de construção de conhecimento colaborativo, a abordagem das pautas relevantes à Região Trinacional foi enriquecida com estudos que se estendem além da delimitação do território, mas que guardam correlação com ele, como é o caso dos projetos “Desenvolvimento Transfronteiriço Brasil-Paraguai” e “Análise dos impactos do trecho ferroviário de Cascavel à Foz do Iguazu”, acolhidos no plano de trabalho do NAPI. Disso resulta uma publicação que agrega capítulos com uma diversidade de recortes, quadros teóricos e análises, que é unificada em torno do esforço da rede colaborativa para a compreensão do sentido e dos desafios do Desenvolvimento Sustentável, eixo central deste livro.

No Prefácio, o professor Miguel Ángel López, da Universidad Nacional de Misiones (Argentina), nos convida a refletir sobre um território intercultural e diverso que ele apresenta como desafiador, potencial e apaixonante. Como um agente histórico que tem pautado por décadas o desenvolvimento sustentável da Região Trinacional, López destaca a necessidade de efetivas propostas de aplicação que



## Apresentação

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

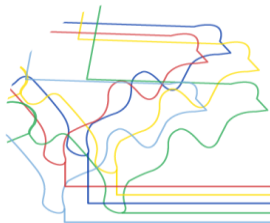
tenham como base as especificidades dessa Região, considerando os seus aspectos políticos, sociais, ambientais, econômicos e territoriais.

No primeiro capítulo, “Educar para planejar e planejar para educar: o caso a Região Trinacional do Iguaçu”, com base em estudos territoriais realizados nos últimos sete anos na Região Trinacional do Iguaçu, as autoras problematizam a interferência de agentes líderes representantes do setor privado na elaboração de planos territoriais, gerando o comprometimento da ação (e reação) de gestores, gestoras, técnicos, técnicas e da própria população dessas localidades quanto ao entendimento de seu território e a participação no processo de escolhas mais sustentáveis, do ponto de vista social, econômico e ambiental. Finalizam suas reflexões apresentando o planejamento territorial como processo educativo e participativo que pode ser uma alternativa viável para a superação do analfabetismo territorial, para a redução das desigualdades sociais e para o enfretamento da injustiça ambiental.

No segundo capítulo, intitulado “Organizações transfronteiriças e a governança para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteira”, o autor apresenta uma discussão sobre as estruturas de governança de organizações transfronteiriças. Para tal, analisa dois casos de diferentes iniciativas de organizações transfronteiriças localizadas na Tríplice Fronteira entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai. Com isso, aprofunda a compreensão de estruturas de governança e suas variações, sob uma perspectiva de redes.

No terceiro capítulo, nomeado “Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e Educação”, os autores e as autoras demonstram a importância das relações cotidianas nas áreas da Educação e da Saúde, focando a interdependência, os desafios e as perspectivas para as cidades componentes da Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai. A pesquisa concentrou-se nos agentes da cidade brasileira de Foz do Iguaçu, cujos fluxos de serviços são afetados pela demanda da população residente nas cidades paraguaias de Ciudad del Este, Presidente Franco e Hernandarias.

No quarto capítulo, em “Hacia la gobernanza ambiental trinacional: el papel del Departamento de Alto Paraná en la implementación de la agenda 2030”, o autor e a autora problematizam os resultados preliminares de pesquisa que analisa a implementação da agenda 2030 no Departamento de Alto Paraná no Paraguai. O texto demonstra a necessidade de maior integração entre os atores locais visando à construção de uma agenda transfronteiriça para a territorialização dos objetivos de



## Apresentação

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

desenvolvimento sustentável, a fim de superar os desafios comuns compartilhados pela dinâmica fronteiriça interdependente que une o Oeste do Paraná e o Departamento do Alto Paraná.

No quinto capítulo, cujo título é “Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção”, as autoras discutem a política e o biopoder local diante do tráfico humano, com especial enfoque nas adoções irregulares e na vulnerabilidade social na região da tríplice fronteira, entre as cidades de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú. Ao elencar alguns dos fatores antropológicos, históricos e culturais de favorecimento e do recrutamento de vítimas, inclusive por questões humanitárias, o texto indica que o panorama de adoção irregular necessita de atenção e de medidas administrativas sensíveis à situação transfronteiriça estudada.

No sexto capítulo, denominado “Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na fronteira: comunidade Guarani Yryapu e grupo cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó”, as autoras e os autores refletem criticamente a respeito da construção da racialização de corpos negros e indígenas na fronteira trinacional, tendo em vista as demarcações raciais para a sustentabilidade. Trata-se de uma revisão bibliográfica amparada em estudo de casos empíricos. Por meio de cuidadosa análise, são problematizadas duas comunidades, a saber: a área da reserva indígena Yryapu, em Puerto Iguazú (Argentina) e o Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó, em Foz do Iguaçu (Brasil). Entende-se que esses coletivos, como corpos políticos, em seu exercício político-sociocultural (e artístico), denotam práticas de sustentabilidade através de sua corporalidade racializada.

No sétimo capítulo, isto é, “Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la región trinacional”, as autoras e o autor analisam práticas agroecológicas na região fronteiriça entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai (PY) e têm como objetivo encontrar um terreno comum para propor uma Rede Agroecológica Trinacional, bem como apontar fragilidades que possam se opor a ela. Para cada caso, descrevem o seu funcionamento e o percurso das políticas públicas que levaram à sua expressão territorial.

No capítulo oito, intitulado “Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu”, a autora apresenta uma reflexão sobre os aspectos históricos da organização e do desenvolvimento econômico da cidade de Foz do Iguaçu, cotejados com a experiência social dos trabalhadores. O texto analisa três



## Apresentação

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

momentos considerados determinantes da organização e do desenvolvimento da cidade de Foz do Iguaçu, sendo o primeiro delineado pela dinâmica econômica da exploração extrativista e predatória da erva mate e da madeira; o segundo momento pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu; e o terceiro pela consolidação da atividade turística como principal expoente da organização econômica do município.

No capítulo nove, em “Teatro Barracão de Foz do Iguaçu: reinvenção e sustentabilidade na Região de Fronteira”, os autores e a autora problematizam a gestão cultural que desenvolve o Teatro Barracão de Foz do Iguaçu nesses 30 anos, como organização artística e comunitária no tempo. O estudo analisa informações obtidas em jornais locais e estaduais, arquivos do teatro e de sites de internet que mantêm registros da história recente do Paraná, em contraste com os documentos oficiais sobre aplicação de políticas públicas no Estado. O texto evidencia que o Teatro Barracão permite atender duas vertentes importantes para o município: manter-se aberto como organização comunitária de trabalho artístico permanente e reinventar-se na gestão de recursos públicos e privados para que seja um espaço autossustentável.

“Desenvolvimento econômico na faixa de Fronteira Sulbrasileira” compõe o décimo capítulo que, por sua vez, analisa o estágio de desenvolvimento econômico dos municípios fronteiriços do Sul do Brasil, entre 2005 e 2015. A autora e os autores estimaram um Indicador de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER) utilizando variáveis sociais e econômicas dos municípios implicados. Os resultados mostraram que a localização dos municípios com menor IDER apresentam semelhanças locais e as variáveis que mais influenciaram foram o Produto Interno Bruto e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Além disso, constatou-se o fortalecimento dos polos microrregionais em detrimento dos municípios mais periféricos a esses polos.

No capítulo onze, cujo título é “Análise de eficiência dos portos do sul do Brasil no transbordo de granéis sólidos”, a autora e os autores analisam a eficiência técnica dos portos marítimos do sul do Brasil, por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), com enfoque no transbordo de granéis sólidos na faixa do cais para identificar possíveis ineficiências. Foram coletados dados secundários da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, referentes ao período de 2016 a 2020. Os resultados mostraram as restrições de infraestrutura como fator determinante de ineficiência dos portos. Assim, instalações menores e com calado maior foram mais eficientes em relação à prancha média geral para o transbordo de granéis sólidos na faixa do cais.



## Apresentação

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

Essas ineficiências em infraestrutura portuária são refletidas nas áreas produtoras de grãos, como a região Trinacional do Iguçu.

No décimo segundo capítulo, isto é, “A nova Ferroeste: uma perspectiva para o desenvolvimento regional do oeste do Paraná-Brasil”, a autora e os autores problematizam os impactos econômicos da Nova Ferroeste e as suas possíveis relações entre os municípios do Oeste do estado Paraná, no Brasil, associadas ao desenvolvimento regional, por meio da análise de dados espaciais de área. Os resultados mostram a presença de regiões com características semelhantes entre si, de produção pecuária, produção de soja, produção de milho e valor bruto da produção agropecuária.

No capítulo treze, denominado “Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas, no âmbito do Mercosul”, as autoras e o autor analisam dois importantes decretos para a infraestrutura logística do Mercosul – que afetam diretamente o cotidiano da região da tríplice fronteira: o Código Aduaneiro do Mercosul e o Código de Defesa da Concorrência. Observa-se, pelo texto, que falta celeridade efetiva na aplicação ou ratificação de tais leis, as quais poderão reduzir custos e tempo de transporte e, com isso, promover a geração de divisas e rendas aos países-membros. Com a implementação dos projetos do Corredor Bioceânico, de acordo com as autoras e o autor, será indispensável a uniformização do ambiente institucional do Mercosul, no quesito transporte de cargas, para propiciar o impulso a essa iniciativa.

O capítulo quatorze, cujo título é “Favelas da Fronteira Trinacional do Iguçu”, apresenta um panorama das favelas e dos assentamentos precários que se localizam na aglomeração urbana da Região Trinacional do Iguçu (Argentina-Brasil-Paraguai), demonstrando o dimensionamento dessas comunidades, sua caracterização física e social, assim como aspectos históricos de sua constituição. Como resultado do estudo, tem-se a visibilidade da cidade informal e seus assentamentos precários, como também as injustiças socioambientais presentes nesse território. Conclui-se que há estreita relação entre os grandes projetos urbanos e de infraestrutura – legitimados pelo anúncio de desenvolvimento territorial que emerge a partir de sua implementação – e a ampliação da desigualdade social.

Por fim, nas notas conclusivas são apresentados os desafios de realização do Projeto Desenvolvimento Regional Sustentável da Região Trinacional (NAPI Trinacional), no período de 2020 a 2022, frente às restrições impostas pela pandemia,



## Apresentação

Fábio Lopes Alves, Samuel Klauck

assim como as readequações de metodologia, os principais resultados desse processo colaborativo de construção de conhecimento e as próximas fases desse projeto. Os autores e as autoras conferem, ainda, destaque à criação da *Cátedra Araucária para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Eixo de Capricórnio* e, como principais resultados a serem obtidos para uma nova fase do programa, ressaltam a elaboração de um *Plano de Ordenamento Urbano e Territorial Sustentável da Metrópole Trinacional*, baseado em processos participativos educativos, e a consolidação operacional da Cátedra Araucária.

Em face da contribuição que se antecipa pela escolha dos temas ora abordados, mas cientes de que este livro não tem a pretensão de esgotar as reflexões sobre a reestruturação territorial da Região Trinacional e seus desafios para a sustentabilidade regional, recomendamos fortemente a sua leitura com vistas a uma maior compreensão desses desafios e, sobretudo, para o fomento de novas pesquisas que embasem ações colaborativas entre os países da Tríplice Fronteira (Argentina-Brasil-Paraguai), em diversas áreas estratégicas para a Região Trinacional, sempre na trilha da sustentabilidade socioambiental.





# EIXO 1

Cooperação internacional para a  
promoção do desenvolvimento  
sustentável da Região  
Trinacional do Iguaçu



# Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli (Brasil)<sup>1</sup>

Solange Bonomo Assumpção (Brasil)<sup>1</sup>

Lila Patricia Voeffrey (Argentina)<sup>1</sup>

Thais Oliveira (Brasil)

Hel Graf (Brasil)<sup>1</sup>

## Introdução

As cidades interioranas e fronteiriças possuem particularidades que se manifestam desde o modo de vida das pessoas até as formas de produção, apropriação e planejamento de seus espaços. Neste texto, destacamos uma dessas particularidades, ou seja, a interferência de agentes líderes representantes do setor privado na elaboração de planos territoriais e algumas de suas consequências, como o comprometimento da ação (e reação) de gestores, gestoras, técnicos, técnicas e da própria população dessas localidades quanto ao entendimento de seu território e a participação no processo de escolhas mais sustentáveis, do ponto de vista social, econômico e ambiental, para os problemas a serem enfrentados.

Em razão do tamanho do universo de pesquisa, definimos a Região Trinacional (Brasil – Argentina – Paraguai) como locus de nossa investigação, pois, além de sermos moradoras desse espaço, há alguns anos, temos investido em estudos sobre esse território, a partir de diferentes ângulos (população, condições de moradia, renda, nível de escolarização, entre outros), e também desenvolvemos ações e projetos que, em maior ou menor medida, contribuem para melhorar as condições de vida das pessoas na Tríplice Fronteira<sup>2</sup>.

---

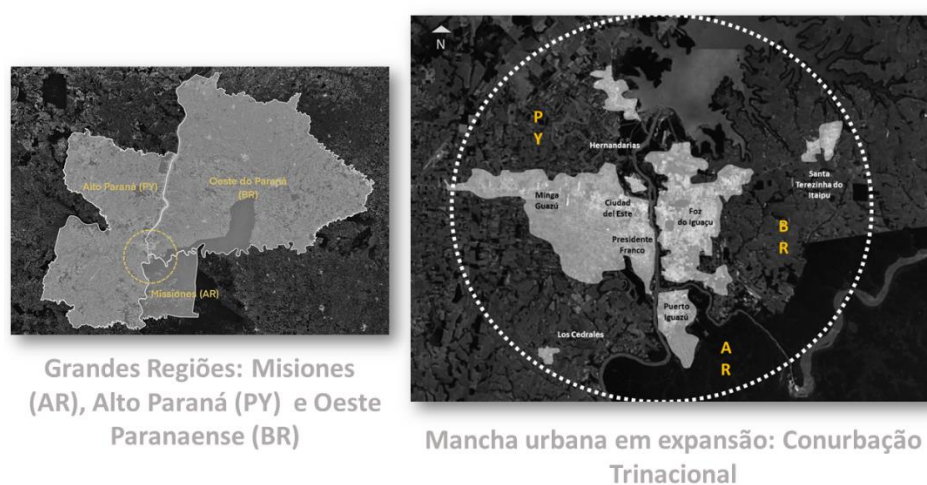
<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná pelo financiamento da pesquisa.

<sup>2</sup> Citamos como exemplos os projetos de extensão universitária *Escola Popular do Planejamento da Cidade* (UNILA) e *Universidade Popular Paulo Freire* (UNILA), assim como o curso de formação de *Defensores e Defensoras Populares* (UNILA, IFPR, Defensoria Pública do Estado do Paraná e Fundação Nosso Lar).



O núcleo central da Região Trinacional caracteriza-se pela conurbação de seis cidades dos três citados países: Foz do Iguazu, no Oeste do Estado do Paraná (Brasil), Puerto Iguazú, na Província de Misiones (Argentina), Ciudad del Este (Paraguai), Hernandarias (Paraguai), Presidente Franco (Paraguai) e Minga Guazú (Paraguai)<sup>3</sup>, estas últimas no Departamento de Alto Paraná, como se verifica na imagem seguinte.

Figura 1. Conurbação central da Região Trinacional



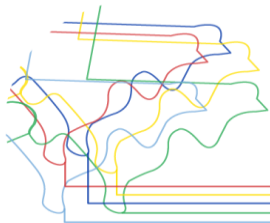
Fonte: Elaboração de Álvarez e Angileli (2022), a partir da base Google Earth.

Nesse recorte espacial ainda há a prática de doações de planos e estudos urbanos, projetos e obras ou mesmo de parcerias entre poder público e empresas, interferência esta que é comum às cidades caracterizadas como cidades-empresa<sup>4</sup>.

Essa situação torna-se um problema ao encontrar nos territórios interioranos e fronteiriços estruturas públicas frágeis do ponto de vista técnico, muitas vezes sem a estrutura necessária para a elaboração de planos e projetos, favorecendo a transferência das decisões de planejamento dessas cidades para o setor empresarial. Esse processo contribui para a atrofia da estrutura pública que se torna cada vez mais dependente de agentes externos, revelando uma das faces danosas da privatização da esfera pública, como destacam Angileli, outras autoras e outros autores (2021) em estudos já realizados:

<sup>3</sup> Estima-se que essa conurbação urbana trinacional poderá ser ampliada nos próximos anos, agregando cidades como Los Cedrales, no Paraguai, e Santa Terezinha de Itaipu, no Brasil, entre outras.

<sup>4</sup> O conceito cidade-empresa trabalhado neste texto tem como base a obra de Piquet (1998).



Esse cenário fomentado pela condição de cidade-empresa, mistura estruturas administrativas e interesses que nem sempre são públicos, gerando inúmeros problemas, com destaque para: i) a atrofia do corpo técnico existente nas prefeituras que passam a demandar soluções externas para diversos desafios das cidades, deixando de problematizar o seu próprio território; ii) o caráter de “doação”, de “benfeitoria” das soluções urbanas importadas, sem que haja a participação da população ou mesmo das instituições de Educação Superior que estudam os fenômenos da vida urbana e pesquisam soluções para as cidades, a partir de uma perspectiva crítica, sustentável e justa (ANGILELI; ASSUMPCÃO, 2021). Já que se trata de uma doação, sem custo para as cidades, paira o discurso de que nada há a reclamar, mas somente a agradecer, o que impede a promoção do debate crítico sobre os projetos e afins antes de sua concepção e implementação. Resta a avaliação crítica tardia, com poucos efeitos práticos (ANGILELI *et al.*, 2021).

Cabe, também, destaque à naturalização desses processos nas regiões interioranas, diferentemente do que ocorre nos grandes centros metropolitanos. Nessas regiões, o protagonismo do setor empresarial junto ao planejamento das cidades praticamente não encontra oposição, pois se promovem menos debates sobre as cidades e o seu planejamento e se consome mais planos prontos e produtos de consultorias, favorecendo relações históricas clientelistas entre as esferas pública e privada.

Isto posto, estabelecemos a seguinte formulação como questão norteadora de nosso estudo: que caminhos são possíveis trilhar para a atuação consciente de gestores, gestoras, técnicos, técnicas e a população de territórios interioranos fronteiriços, como é o caso da Região Trinacional do Iguaçu, quanto ao planejamento da vida na cidade, segundo uma perspectiva sustentável e pautada na justiça socioambiental?

Nossa hipótese é de que o rompimento com as políticas paroquiais anteriormente mencionadas, responsáveis por boa parte do desenho das cidades interioranas de pequeno e médio porte, incluindo as da Região Trinacional do Iguaçu, necessariamente passa por ações de educação para o planejamento territorial. Essa prática educacional desde a perspectiva local pode ser a chave para a construção de alternativas para cidades mais inclusivas e justas socioambientalmente e, também, para impor-se como um contraponto aos planos e projetos urbanos que se apresentam como mera reprodução de soluções pensadas para outros contextos territoriais, inspirados, quase sempre, em propostas viáveis para regiões metropolitanas (ANGILELI *et al.*, 2022b).



Se confirmada nossa suposição, os resultados obtidos podem inspirar agentes públicos e demais agentes do território em estudo a considerar diferentes formas de oferta educativa (formal e não formal) para a leitura crítica e a gestão participativa das cidades. Essa opção reitera a natureza inclusiva que deve nortear as ações no campo da Educação – em seu sentido mais amplo, como prática social<sup>5</sup> – e confere à Educação para o Planejamento Territorial (de todas as pessoas, para todas as pessoas e com todas as pessoas), nos termos deste capítulo, o *status* de movimento urgente e necessário para a equidade na promoção da qualidade de vida nas cidades.

Com o objetivo de colaborar com reflexões sobre a problemática ora apresentada, após a breve apresentação do percurso metodológico da presente pesquisa, abordaremos a realidade da Região Trinacional do Iguaçu quanto aos seguintes tópicos: i) desafios da terceirização do planejamento territorial na Região; ii) áreas consideradas focos de pressão socioambiental na Região e comumente negligenciadas no planejamento territorial; iii) projetos inspiradores e instâncias de educação para o planejamento territorial.

## **Escolhas metodológicas e técnicas de pesquisa empregadas na investigação realizada**

Neste estudo, adotamos o Social-construtivismo como quadro de referência pelo fato de nos apoiarmos na premissa de que a sociedade é uma produção humana (BERGER; LUCKMANN, 1973 *apud* GIL, 2008, p. 24) e o “[...] conhecimento é entendido como algo que não se encontra nem nas pessoas, nem fora delas, mas é construído progressivamente pelas interações estabelecidas” (GIL, 2008, p. 24).

Como pesquisa social aplicada, valendo-nos da metodologia científica, buscamos construir conhecimentos válidos sobre a realidade social<sup>6</sup>, delimitando um objeto de estudo – ou seja, a educação para o planejamento territorial –, cujo lócus de análise é a Região Trinacional do Iguaçu.

Na consecução deste estudo, de caráter exploratório (GIL, 2002)<sup>7</sup>, em primeiro lugar, realizamos uma pesquisa bibliográfica (MARCONI; LAKATOS, 2017) de trabalhos

<sup>5</sup> A esse respeito, vale a pena conferir a clássica obra de Brandão (2003).

<sup>6</sup> Como bem assevera Gil (2008, p. 27), realidade social “é entendida aqui em sentido bastante amplo, envolvendo todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos com outros homens e instituições sociais”.

<sup>7</sup> De acordo com o autor (2002, p. 41), a pesquisa exploratória tem como objetivo principal “[...] o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições [...]. Embora o planejamento da pesquisa



publicados por autores e autoras de reconhecida importância no campo do Planejamento Territorial e no estudo de práticas de Planejamento Participativo. Na sequência, empreendemos uma pesquisa documental (GIL, 2008), priorizando planos, projetos, relatórios, normativas, entre outros materiais, relacionados ao planejamento de cidades da Região Trinacional do Iguazu. Como última ação, entre fevereiro e abril de 2022, realizamos entrevistas orientadas e conversas informais com pessoas de Puerto Iguazú, no intuito de conhecer sua percepção sobre os desafios da vida na cidade.

Sobre esse conjunto de materiais e informações, realizamos uma análise de conteúdo (BARDIN, 2016; MORAES, 1999)<sup>8</sup> como técnica de análise de dados qualitativos, adequada a pesquisas orientadas por uma abordagem qualitativa (FLICK, 2009; DENZIN; LINCOLN, 2006). Nossa análise foi orientada pelas seguintes categorias: processo de urbanização; agentes planejadores; agentes tomadores de decisão; desafios e soluções para a vida na cidade; impactos socioambientais.

Na terceira fase da investigação, realizou-se um mapeamento de projetos de educação para o planejamento territorial, a fim de oferecer um leque de *cases* instigadores (e não de mera reprodução) de novas pesquisas e futuros projetos de educação para o planejamento no território trinacional.

No fechamento do estudo, houve um esforço de síntese do trabalho realizado e de registro das conclusões possíveis, tendo em mente o propósito da pesquisa, a hipótese levantada e questões que emergiram no decorrer da investigação.

## Os desafios da terceirização do planejamento territorial na Região Trinacional do Iguazu

Diferentemente de cidades consideradas “centrais” – assim concebidas desde o ponto de vista geográfico até o de sua centralidade nas pesquisas de planejamento e

---

exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso”.

<sup>8</sup> Segundo Moraes (1999, s/p.), “[...] a análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. Essa análise, conduzindo a descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum”. Ele esclarece que, mesmo que haja alguma variação entre os autores e as autoras sobre as etapas a serem percorridas, de modo geral, a sequência de trabalho atinente a essa metodologia inclui: i) a preparação das informações; ii) a transformação do conteúdo em unidades; iii) a classificação das unidades em categorias; iv) a descrição; v) a interpretação.



urbanismo –, as cidades interioranas são afetadas por ressonâncias tardias e parciais do que é debatido e desenvolvido fora de sua perspectiva e de sua realidade. Tardias por serem ideias apropriadas, muitas vezes, anos depois de suas primeiras apresentações no universo acadêmico e técnico; e parciais por não contemplarem conjuntamente as proposições e as leituras críticas a respeito de seus impactos, o que acaba por reproduzir soluções já superadas. É assim que no interior fronteiriço, nos últimos anos, em diferentes ocasiões, constata-se a contratação de consultorias, bem como a presença de investidores, empresários, espaços de inovação e pesquisa que não só apresentam, mas demarcam, a partir de modelos exógenos e pouco inovadores, estratégias de desenvolvimento para as cidades.

Essa conexão descompassada em relação às principais discussões globais também incide sobre a pauta da resiliência e da sustentabilidade nas cidades. Os debates centrais sobre as cidades no mundo confluem para os desafios da hiperurbanização e da explosão urbana, associados às mudanças climáticas e à incapacidade de resiliência de grande parte dessas áreas compostas, cada vez mais, por grandes bolsões de pobreza. Infelizmente, no caso do interior fronteiriço, a urbanização rápida, o alarmante aumento do número de pessoas em situação de pobreza ou de extrema pobreza e o aumento dos investimentos em alguns setores das cidades, sem planejamento adequado, são pouco debatidos, quando não discutidos, assim como as consequências desses fenômenos. Do ponto de vista do crescimento da pobreza, as consequências do crescimento desordenado quase sempre consubstanciam um número significativo de favelas e ocupações em áreas precárias e de risco. Já do ponto de vista do crescimento desordenado da riqueza, verifica-se a ampliação da segregação territorial, a partir do *sprawl* urbano (espraiamento urbano) de condomínios fechados e de luxo que avançam por áreas também de importância ambiental e de características rurais (ANGILELI *et al*, 2022a). Normalmente, a discussão dessas consequências, dentre outras possíveis, não é pauta no processo de elaboração de planos, o que acaba por reforçar a invisibilidade desse desenvolvimento desigual.

Essa situação associada à negligência de desafios locais e à valorização de soluções rápidas e de grande alcance, supervalorizadas por estratégias de *marketing* – como ocorre na Região em comento, assim como em outros contextos e em outras escalas territoriais –, convergem para a substituição de pautas básicas – como o ordenamento territorial, o saneamento, a habitação adequada, a mobilidade, entre outras – por projetos que potencializam a “vocação” das cidades, a exemplo do



turismo, da logística, do comércio internacional ou mesmo da tecnologia e da inovação. Desse modo, o que se verifica é a regulação socioterritorial vinculada a determinados investimentos, o que pode representar a ampliação da ocupação de áreas frágeis do ponto de vista ambiental e social, quer seja pelo movimento de espraiamento urbano formal ou pelo informal. O espraiamento urbano formal decorre das estratégias de novos produtos imobiliários em áreas dispersas da estrutura urbana consolidada. Já o espraiamento urbano informal deriva das expulsões de famílias pobres desencadeadas, também, por projetos de investimento públicos e privados. Em qualquer um dos casos, o resultado desse movimento dá vazão a processos insustentáveis, inclusive para os gestores públicos e as gestoras públicas.

Esse cenário parece indicar que, de um lado, se as soluções no interior fronteiriço se apresentam muitas vezes ultrapassadas, de outro lado, os seus desafios territoriais são contemporâneos a outros contextos territoriais.

Vale destacar que, no caso brasileiro, não se pode desconsiderar os retrocessos no planejamento territorial advindos do processo de financeirização da economia e da definição do mercado imobiliário como um dos investimentos prioritários. A esse respeito, Maricato e Rossi (2021) confirmam o quanto esse processo potencializa a produção espacial pouco responsável da mancha urbana das cidades:

Enquanto havia um certo ambiente democrático na gestão das cidades (Prefeituras Democráticas e Populares dos anos 1990 e início de 2000), essa arrecadação era orientada para a diminuição da desigualdade urbana. Com a aprovação da Lei Federal 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, e dá ao Plano Diretor um protagonismo inédito definido, necessariamente, com participação democrática, grande parte de profissionais, estudiosos e lideranças sociais se lançaram na construção da utopia de cidades justas e sustentáveis por meio dos Planos Diretores. Com o avanço do neoliberalismo e da regressão da participação democrática capilar, o “negócio da cidade” se radicaliza. Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo passam a ser negociados entre o executivo municipal, o legislativo local e o mercado imobiliário, comprometendo, também, o investimento público que é indispensável para as chamadas operações urbanas (MARICATO; ROSSI, 2021, s/p.).

No contexto territorial abordado neste trabalho, a ausência de um planejamento territorial adequado às necessidades locais e com soluções atualizadas é comum nos três países. Não falamos, desse modo, da ausência de planos, o que nos daria espaço para organização e realização de soluções para o território, mas, sim, da presença de





planos orientados pelas demandas do capital, sendo necessário desconstruir essas soluções para, então, reconstruir, se possível, outras. Maricato, a esse respeito, sublinhando o caso brasileiro, assevera que o desafio dos territórios com planejamento inadequado ocorre, também, pelo desconhecimento de agentes líderes e da população sobre leis urbanas e planos.

Não é por falta de leis e planos que nossas cidades são como são. O arcabouço legal urbanístico brasileiro é muito avançado, em especial o Estatuto da Cidade, festejado no mundo todo. Por lei, os Planos Diretores deveriam ser, obrigatoriamente, participativos e democráticos, além de incorporar, necessariamente, as diretrizes orçamentárias. Mas nossa legislação não tem efetividade. Não raramente é desconhecida por parte do judiciário. O fato é que o Plano Diretor regula uma parte das cidades: a cidade formal ou a cidade do mercado (MARICATO; ROSSI, 2021, s/p.)

A esse planejamento não orientado para os interesses de toda a sociedade soma-se a concentração das decisões junto aos agentes líderes – públicos e privados –, sem participação efetiva da população, o que não só favorece a violação de direitos humanos, mas, também, reforça o afastamento da população do seu direito de pensar seu território. Esse afastamento contribui para o que aqui denominamos de *analfabetismo territorial*, afetando boa parte da população que vê os principais desafios das cidades sob uma *ótica míope*, como, também, os técnicos e as técnicas de prefeituras que atuam na execução do planejamento. Resta, ainda, ao corpo técnico das prefeituras – que atuam na execução do planejamento do qual não fez parte da elaboração (quer seja na dimensão urbana, ambiental, habitacional, de mobilidade ou de outras), cumprir com o que for necessário para a execução de orçamento em ações pontuais. Nesse contexto, não se questiona se o planejamento territorial virá de uma empresa ou de um conselho de desenvolvimento, cabendo somente às municipalidades reforçar a sua capacidade de executar ou facilitar a implantação de tais intervenções no território.

Além da terceirização do planejamento, prejudicial à apropriação do território por todos e todas, um último ponto chama a atenção na Região Trinacional: a substituição do planejamento territorial direcionada às demandas regionais por intervenções territoriais que se amoldem aos financiamentos disponíveis. Esse processo quase sempre se desdobra nas seguintes etapas:



1. busca de recursos disponíveis, independentemente de estarem relacionados ou não com as necessidades locais mais prementes, sem um plano norteador para a sua captação;
2. elaboração de estudos que justifiquem as demandas locais ao financiamento possível, mesmo que elas não sejam as principais necessidades do território;
3. recebimento dos recursos sem a estrutura necessária para executá-los, o que implica desde profissionais técnicos e técnicas até a disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos;
4. execução do orçamento, sem a devida consideração de seus impactos, para não haver a devolução de recursos.

Esse processo gera um ciclo de obras sem planos e, também, de planos sem obras, situação apresentada por Maricato e Rossi (2021) como sendo comum a diversas cidades, mas, em nossa análise, parece mais recorrente em pequenas e médias cidades interioranas e fronteiriças.

Vale sublinhar que, para a citada autora e o citado autor, a escolha das obras é dirigida por um “[...] lobby que é orientado pela captura das rendas imobiliárias ou fundiárias por meio do aumento do preço dos imóveis, e não pela necessidade da maior parte da população que sofre cotidianamente com a precariedade na moradia e na mobilidade” (MARICATO; ROSSI, 2021, s/p.).

Nesse contexto, diferente do que possa parecer, o planejamento territorial não fica em segundo plano, ele é estratégico. Em segundo plano, sim, ficam os processos participativos que deveriam construir o debate profundo sobre os desafios desses territórios e resultariam na elaboração de metas de curto, médio e longo prazo. A participação efetiva que se encontra ausente no processo de planejamento territorial tanto cumpriria a função de aproximar as políticas públicas da realidade local quanto estaria a serviço de um processo de educação cidadã com vistas à coconstrução das cidades.

O resultado desse conjunto de escolhas feitas ao longo da história quanto à condução do planejamento territorial na área de nosso estudo é o acometimento de múltiplas violências, centro de nossa atenção no próximo tópico.



## Áreas de pressão socioambiental na Região Trinacional do Iguaçu em função da condução do planejamento territorial

A Região Trinacional encontra-se em plena reestruturação urbana, ambiental e social, decorrente da implantação sobreposta de grandes projetos urbanos e de infraestrutura (ANGILELI *et al.*, 2021), pautada em múltiplos planos territoriais com diversas escalas de abrangência, isto é, planos diretores na escala municipal, planos de desenvolvimento urbano e econômico regional, promovidos pelos setores empresariais, bancos e outros agentes financiadores nas principais cidades da fronteira nos três países na escala da Região Trinacional, além de planos logísticos de escala continental desenvolvidos por ministérios de infraestrutura de diversos países latino-americanos. São diversas forças e interesses em diversas escalas de planejamento e investimento que, quando alinhados, desencadeiam processos rápidos e, assim, violentos de transformação.

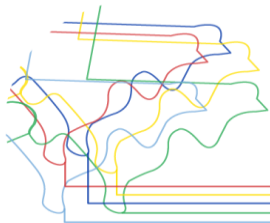
Esse alinhamento de planos terceirizados de planejamento territorial tem funcionado para cumprimento de metas, em especial de investimentos no território. Evidenciam-se nos planos áreas potenciais para grandes operações urbanas, grandes projetos urbanos, modificações nos coeficientes de construção e uso do solo, apresentando-se como cartilhas de orientação para facilitar a entrada do capital nas cidades.

A presença de um planejamento territorial na Região Trinacional, direcionado por investidores, tem potencializado processos de expulsão de populações pobres de seus territórios, sejam essas comunidades apresentadas como favelas, ocupações urbanas, acampamentos rurais, quilombos ou aldeamentos indígenas.

Nos limites deste texto, elegemos os desafios de comunidades tradicionais, entendidas como “[...] grupos culturalmente diferenciados<sup>9</sup>, que possuem condições sociais, culturais e econômicas próprias, mantendo relações específicas com o território e com o meio ambiente no qual estão inseridos” (COSTA FILHO, 2018, p. 12), em meio à financeirização dos municípios. Essas comunidades não só enfrentam a

---

<sup>9</sup> De acordo com o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, em seu artigo 3º, § 1º, inciso I, concebe-se os povos e as comunidades tradicionais como sendo “os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.



perda de sua moradia, seja ela formal ou informal, mas também são forçados a vivenciar o processo de desvinculação cultural com o lugar que ocupam de maneira particular. Para essas comunidades, o seu território se apresenta com um outro valor simbólico, isto é, como espaço necessário à reprodução cultural, social e econômica de sua forma de vida (BRASIL, 2007).

A rápida valorização imobiliária derivada da implantação de grandes projetos urbanos e de infraestrutura na Região Trinacional (ANGILELI *et al.*, 2021; ANGILELI *et al.*, 2022a; ANGILELI *et al.*, 2022b) alcança essas áreas tradicionais que por muito tempo não foram valorizadas pelo mercado imobiliário. Porém, diferentemente de favelas, ocupações e acampamentos<sup>10</sup>, essas comunidades tradicionais sofrem com ações que promovem o seu afastamento não só da moradia, mas de suas práticas culturais cotidianas, como frisamos anteriormente. Por vezes, ocorre um processo de expulsão silenciosa, velada, quando não exploratória. Isto porque, em alguns casos, não só a terra ocupada é elemento de disputa, mas a identidade cultural atribuída aos povos que a compõem. Ou seja, o povo precisa sair, mas sua identidade precisa permanecer ali marcada, já que pode agregar valor aos empreendimentos. Desse modo, o que se verifica é um processo violento de desterritorialização cultural e reterritorialização comercial, necessário à construção de cenários e paisagens a serem consumidas.

Para ilustrar essa forma de condução do planejamento territorial na Região, que é alvo deste estudo, e as injustiças socioambientais dela resultantes, apresentaremos um estudo de caso de Puerto Iguazú com comunidades indígenas.

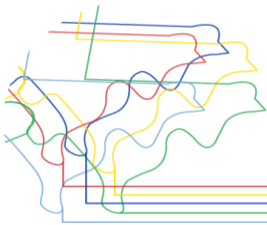
### Puerto Iguazú

A cidade localizada na Província de Misiones, na Argentina, é conhecida pelas Cataratas do Iguazu, um dos principais atrativos turísticos naturais do mundo. O turismo é a principal atividade econômica da cidade e uma das principais fontes de ingresso na província.

Em 2004, por meio do Decreto nº 1628/04, deu-se início à execução do *Plan Maestro* com a finalidade de atualizar as políticas estratégicas integrais que promovem o desenvolvimento de empreendimentos turísticos, culturais e ambientais na área "Iguazu – Cataratas". Além de fomentar as atividades econômicas em resposta

---

<sup>10</sup> É importante que se diga que áreas populares em geral não são consideradas tradicionais e também vivenciam a situação de despejos forçados.



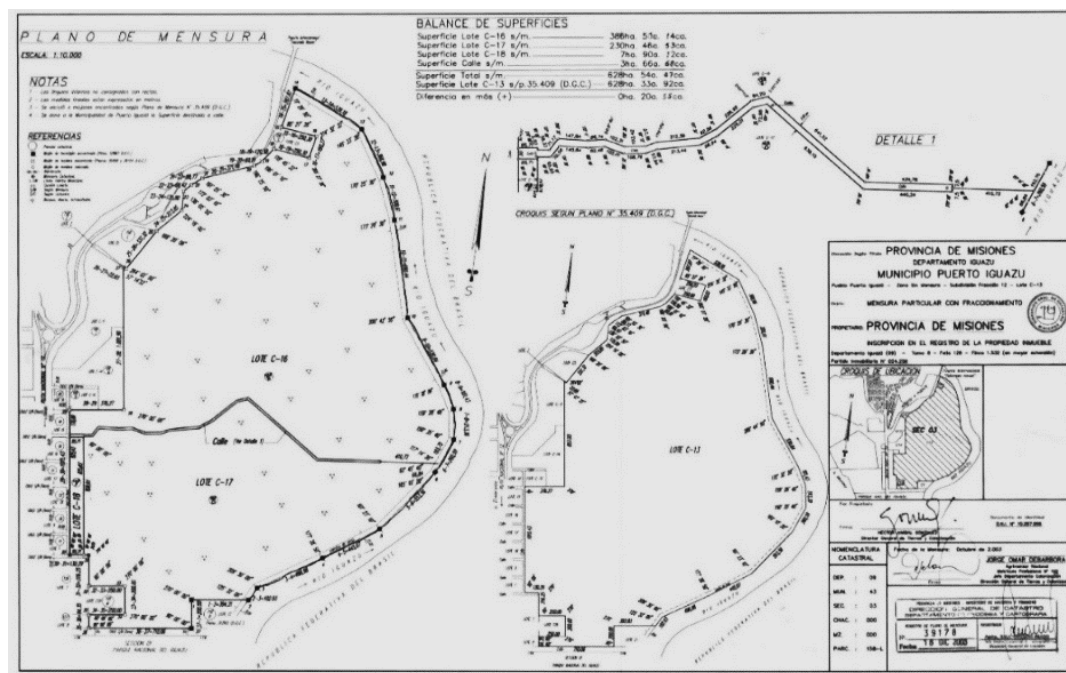
## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

às demandas crescentes dos visitantes e das visitantes de Puerto Iguazú e da Região, o plano enfoca o ordenamento e a orientação do desenvolvimento dos empreendimentos nessa importante zona do município, ainda não urbanizada<sup>11</sup>.

Essa área denominada 600 hectares, demonstrada na figura 2, foi destinada, em parte, a projetos de desenvolvimento turístico<sup>12</sup>, sendo demarcada: i) ao norte, pelo acesso à Ponte Internacional Tancredo Neves e pelo Rio Iguazu; ii) à sudeste, pelo Parque Nacional do Iguazu; iii) à sudoeste, pelo córrego Mbocay e a zona de chácaras; iv) à oeste, pela zona de hotéis da Rota Nacional nº 12; v) ao sul, pelo Parque Nacional do Iguazu.

Figura 2. Mapa da área denominada 600 hectares



Fonte: Gobierno de la Provincia de Misiones (2003).

Vale destacar que, anteriormente a esse plano de zoneamento, a Lei Provincial nº 4.098/04 havia garantido à comunidade guarani Iryapú cerca de 265 hectares dos 600 hectares originais, declarando-os *Reserva Natural e Cultural*. Até esse momento, a comunidade Iryapú era a única comunidade mbya que ocupava esse espaço.

<sup>11</sup> Conforme trabalhos de Yasnikowski (2014; 2016).

<sup>12</sup> Os 600 hectares da “Selva Iryapú” abrigam empreendimentos turísticos em sua maioria, com exceção do atribuído à Polícia Provincial, ao Espaço Verde Municipal, entre outros.



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

Avançando na linha do tempo, em 2022, a área já se encontra ocupada por outras três comunidades – Yasi Porá, Tupá Mbae e Itá Poty Miri –, sendo as duas últimas localizadas fora dos 265 hectares originalmente designados para a população originária.

Figura 3. Portal de entrada da reserva e a identificação no território das comunidades indígenas



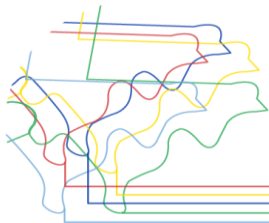
Fonte: Acervo de Voeffrey (2022).

Em face desse contexto, é importante ter-se clareza de que, em conversa com membros da referida comunidade, embora haja o reconhecimento do acordo celebrado por seus líderes com o governo da Província no passado, a cosmovisão Mbya não contempla as demarcações da propriedade privada e da terra, pois esta última é considerada um bem comum para eles. Além disso, do ponto de vista técnico, o título de propriedade garantido pelo governo da província corresponde a uma única comunidade, isto é, a Iryapú.

Outro ponto que merece atenção quanto ao *Plan Maestro* é a sua ênfase no desenvolvimento do setor denominado “600 hectares e entorno”, orientado pelo uso e pela distribuição do solo para edificações que preservem as condições ambientais, cuidando dos recursos naturais, respeitando a paisagem e a preservação da flora e fauna da Região. Essa orientação também se expande para as demais áreas como o transporte, a segurança, a infraestrutura, os serviços gerais da municipalidade de Puerto Iguazú, assim como as áreas que competem à Província de Misiones.

O *Plan Maestro* subdivide o terreno de 600 hectares em zonas, conforme figura 3, a saber:

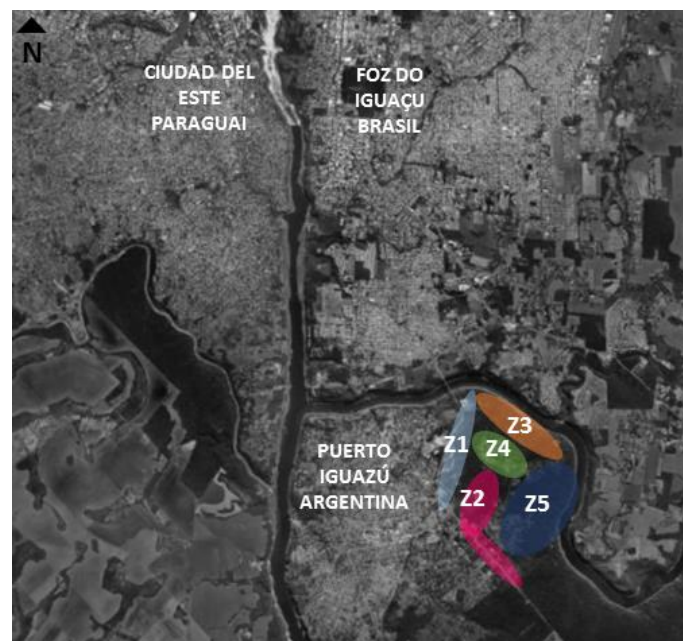
- Zona 1, destinada: i) ao uso social, cultural e desportivo, recreação e lazer e atividades complementares ao turismo; ii) à realização de eventos de grande



apelo e concentração de público de fácil e direta acessibilidade, com exigências de grandes espaços; iii) a obras de grande importância; iv) a estacionamentos e serviços. Ela funciona como complemento ao centro social e comercial de Puerto Iguazú;

- Zona 2, localização de hotéis de 3 e 4 estrelas e de outros empreendimentos de hospedagem, recreação e entretenimento turístico adequados ao ambiente natural;
- Zona 3, determinada para o estabelecimento de hotéis de 4 e 5 estrelas e demais empreendimentos de alojamento, lazer e animação turística diretamente ligados ao meio natural;
- Zona 4, área restrita a atividades ecoturísticas e campo de golfe;
- Zona 5, área protegida da paisagem natural e cultural, estabelecida como reserva natural e cultural indígena Guarani. São desenvolvidas atividades turísticas em contato máximo com a natureza. Sua utilização é definida pelo Plano de Manejo estabelecido pela Lei Provincial nº 4.098/04 (ARGENTINA, 2004).

Figura 4. Mapa esquemático do zoneamento da área de 600 hectares em Puerto Iguazú



Fonte: Elaboração de Angileli (2022), utilizando o Google Earth 2022 e a base de dados do zoneamento do Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú (2004).



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

Em cada uma das citadas zonas encontra-se especificada a porcentagem da área que pode ser ocupada e a quantidade que deve estar livre, assim como a área em que podem ser construídos edifícios e as normas que regem o transporte de carga público e privado, na clara intenção de controlar a contaminação sonora e ambiental.

Em 2005, a pedido do Governo de Misiones, foi desenvolvido um Plano Diretor de investimentos turísticos e hoteleiros para essa área, com enfoque naquela destinada ao desenvolvimento de iniciativas e investimentos turísticos. Esse plano propunha a atração de investidores que precisavam apresentar um projeto de acordo com o estipulado em termos construtivos e ambientais.

Figura 5. Croqui do *Plano de Mensura* da zona conhecida como *Master Plan de Inversiones para Selva Yriapú 600 ha* (2005), elaborado por uma consultoria



Fonte: DOOR Gestión de Proyectos (2005).

Em 2022, em um estudo de campo realizado por uma equipe de pesquisa, observou-se que a grande maioria dos empreendimentos projetados nesse esboço de 2005, isto é, cerca de 80%, já estavam em funcionamento ou em processo construtivo





avançado. Algumas exceções são o campo de golfe e o hotel Hilton, propostos nas zonas 4 e 5, paralisados há uma década, em função de um histórico de conflitos com as comunidades originárias pela ocupação territorial<sup>13</sup>.

No que se refere às quatro comunidades mbya antes mencionadas, duas estão mais bem assistidas, com escola, pronto-socorro e alguns espaços comunitários; as duas outras ainda se encontram sem condições básicas de infraestrutura.

Deve-se sublinhar que esse plano, com o objetivo de atração de investidores para o território, fruto de consultoria externa pouco afeita ao histórico da Região, reforçou conflitos de uso entre as comunidades indígenas e os grandes empreendimentos turísticos<sup>14</sup>. É o caso do acesso à água, desgaste originado pelo fato de o local do assentamento das comunidades Mbya não contar com cursos d'água para captação. Recentemente, as comunidades conseguiram, de forma privada ou por meio de esforços governamentais, perfurações subterrâneas para o abastecimento de água e equipamentos de bombeamento, no entanto, o maquinário mostrou-se pouco eficiente devido à instabilidade do fornecimento local de energia elétrica.

Para gerir as ocorrências na área, previu-se no *Plan Integral de las 600 hectáreas* (2004) a criação da Fundação Selva Iryapú, que deveria ser composta por representantes dos empreendimentos realizados na área, funcionando como um “consórcio” para o planejamento e a resolução de problemas comuns, bem como a articulação entre os diversos atores implicados. Essa Fundação foi constituída com a participação efetiva de poucos empreendimentos e não foi planejada na mesma representação da comunidade Guarani.

Algumas empresas situadas no setor 600 hectares e que formam parte da Fundação Selva Iryapú realizam ações individuais ou conjuntas junto às comunidades mbya, sendo a maioria ações pontuais e voltadas para o bem-estar.

Ao longo do tempo, desde o início da efetivação do mencionado plano, foram realizadas obras de infraestrutura na área para favorecer os investimentos previstos,

---

<sup>13</sup> Esses conflitos foram amplamente divulgados na imprensa local entre os anos de 2011 e 2015.

<sup>14</sup> Esse foi apenas um dos diversos planos desenvolvidos para a Região ao longo dos anos. Foram diversas as propostas sobrepostas advindas de diferentes agentes públicos e privados: o Plano de Ordenamento Urbano e Projeto de Centro Turístico de Puerto Iguazú (1990), o Plano Integral da área 600 hectares (2000), o Plano Mestre de Desenvolvimento Turístico de Puerto Iguazú (2004), o Plano de Investimentos para Selva Iryapú (2005), o Plano Mestre Propositivo para a cidade de Puerto Iguazú (2008) e o Plano Integral de Desenvolvimento Sustentável em Puerto Iguazú (2019), ainda não concluído.



entre as quais se destacam a rede de esgoto, o asfalto, as linhas de energia com subestação e a prestação de serviços de telefonia e internet<sup>15</sup>. Porém, apenas alguns desses serviços estão disponíveis para a zona ocupada pelas comunidades originárias.

Ao serem perguntadas, em 2022, sobre seus principais problemas, essas comunidades enfatizaram:

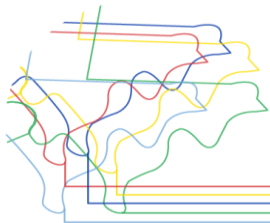
- não reconhecimento de um território próprio que considere o aumento das comunidades que, em 10 anos, triplicaram sua população;
- a falta de abastecimento de água potável e de outros serviços públicos de modo suficiente, como a coleta de lixo e a iluminação;
- a inadequação das estradas ao trânsito diário, ao deslocamento de mais de 3.000 pessoas (entre turistas, funcionários de empresas e moradores das comunidades Mbya) e à capacidade de carga de uma área protegida;
- a existência de ocupações de alguns terrenos para habitação ou a realização de empreendimentos não autorizados;
- a falta de controle sobre a exploração madeireira e de outras ações dos hotéis em relação ao cumprimento das diretrizes socioambientais do *Plan Integral de las 600 hectáreas* e de seus impactos.

Nesse cenário, ainda que brevemente descrito, pode-se depreender que essa forma de conceber e conduzir o planejamento territorial – no caso em tela, por agentes externos e sem a participação efetiva da população, visando a potencializar o turismo –, colocou em disputa a posse e o uso da terra entre atores sociais desiguais, impingindo a sobrevivência da Comunidade Mbya às demandas da atividade turística, basicamente pela venda de artesanato, da exposição de cantos e danças, entre outras atividades afins. Em outras palavras, as comunidades indígenas e sua cultura tornam-se parte do turismo – como uma mercadoria do ecoturismo – em meio às estruturas hoteleiras de grande porte, sendo submetidas a inúmeras formas de pressão e violência.

A alternativa a essa forma de condução, segundo nossa hipótese de trabalho, é a canalização de esforços de toda sociedade, especialmente dos gestores e das gestoras,

---

<sup>15</sup> Não se pode deixar de mencionar que muitos desses serviços também não são comuns ao restante da cidade de Puerto Iguazú, o que coloca em relevo o peso dado aos negócios em detrimento do bem-estar da população como um todo.



para ações de educação para o planejamento territorial sustentável e inclusivo, tema abordado na seção que segue.

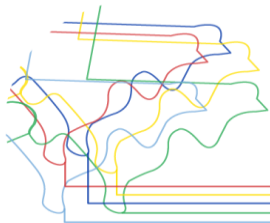
## Educar para o planejamento territorial e planejar para educar

O analfabetismo como a condição da falta de instrução para ler e escrever é uma situação de exclusão. Significa, no mundo da cultura escrita, que pessoas não serão incluídas de forma digna em muitas atividades cotidianas, desde utilizar o transporte público, fazer compras, ler uma receita médica, entre outras situações. Esse processo ganha dimensões dramáticas quando pensamos que uma série de políticas, planos e projetos urbanos também demandam outras formas de alfabetização, seja para a leitura cartográfica, espacial, de políticas e de direitos e suas violações.

Na perspectiva de Freire (1963; 1967; 1991), a superação do analfabetismo – passagem da condição de pessoa não alfabetizada para alfabetizada – acontece não só pelo letramento, ou seja, pelo pleno exercício da leitura e da escrita nas diferentes práticas sociais, mas, também, por uma educação que promova a conscientização sobre o mundo, pela problematização da realidade. Desse modo, o reconhecimento das letras e palavras – seus sons, suas formas escritas e suas possibilidades de composição –, necessariamente, implica, em conjunto, a leitura crítica dos territórios em que se vive, instrumentalizando as pessoas para a busca de soluções justas, inclusivas e democráticas que contribuam para a transformação de sua realidade. Trata-se, portanto, de um processo pedagógico emancipatório e libertário (FREIRE; MARIÑO, 1989).

Em diálogo com essa reflexão, Maricato (2002) tece importantes considerações sobre as implicações do analfabetismo urbanístico, entendido por ela como sendo a incapacidade das pessoas – sejam elas profissionais da área ou não – de reconhecer a dimensão espacial, territorial ou ecológica e os conflitos que delas emergem. Para a pesquisadora, existe uma invisibilidade do universo urbano e uma ausência de dados rigorosos sobre as cidades e seus desafios, lacuna que abre espaço para teorias, propostas, planos e leis que não se aplicam à realidade. Esse analfabetismo, de acordo com Maricato (2002), passa por diversos setores: desde a academia, o Estado e a mídia até as pessoas que compõem e vivenciam as cidades, inclusive na sua face desigual.

Para superação desse quadro, debruçamo-nos sobre indagações que parecem ser úteis aos propósitos deste trabalho: É possível falar em alfabetização segundo uma perspectiva territorial? Há a possibilidade de construção de programas, projetos e



ações educacionais que tensionem a condução da forma atual de planejamento territorial na Região em estudo em prol de uma perspectiva sustentável e pautada na justiça socioambiental?

Sem querer reduzir os desafios apresentados ao longo deste texto sobre os passivos da presença de um planejamento territorial que depende de ideias importadas, parece-nos viável a defesa de que não só é possível a implementação de processos educativos para a problematização desses processos, como, também, para a intervenção sobre eles, em conformidade com os termos que serão aqui apresentados.

Na área de reflexão deste trabalho, em primeiro lugar, há de haver o reconhecimento das práticas de planejamento territorial de caráter “bancário”, termo este que remete à perspectiva freiriana de educação bancária: “[...] ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador, o depositante” (FREIRE, 2017, p. 80). Essa forma de conhecimento enfoca a doação e a transmissão de saberes por quem domina o conteúdo para ser recebido, de forma passiva, por quem o recebe. Por analogia à educação bancária, o planejamento territorial bancário – fruto de consultorias, tutorias nacionais ou internacionais ou ainda doações de planos, projetos e obras – é concebido como prática em que não há espaço para a reflexão, a construção solidária e colaborativa de conhecimento, a criatividade e a transformação das cidades a partir do território e de sua gente.

O segundo importante passo na direção da resposta às questões acima lançadas é a superação da ideia de que os territórios podem ser “espaços vazios” de cultura e conhecimento. Mesmo que sejam recentes as discussões científicas atinentes à área de planejamento territorial na Região Trinacional e que os espaços acadêmicos promotores desses debates estejam em processo de consolidação e reconhecimento, não há como negar ou desconsiderar o fato de que pessoas e comunidades – em especial, as tradicionais –, sem conhecer instrumentos urbanos e políticas públicas, muitas vezes, têm promovido a organização e o planejamento de seus espaços. Ao assumi-lo como verdadeiro, entende-se que qualquer ação de planejamento que reforce a dependência intelectual de grupos alheios a esse território nega diretamente esse espaço como construtor potencial de conhecimentos científicos e de saberes populares.

O terceiro ponto a considerar diz respeito aos obstáculos que desfavorecem a vinculação entre a dimensão educacional e o processo de planejamento territorial na Região Trinacional. Os principais estão dispostos no quadro abaixo.



Quadro 1. Educação e Planejamento Territorial na Região Trinacional

Obstáculos	Detalhamento
Número reduzido de instituições de ensino na área de planejamento territorial	São poucos os cursos que enfatizam os debates, de caráter teórico e propositivo, relativos ao planejamento urbano, regional e territorial. Os cursos existentes são novos, em fase de consolidação de sua estrutura e ainda se projetando como espaços de referência científica na temática em foco.
Poucas oportunidades de trabalho para jovens planejadores e jovens planejadoras	Os egressos e as egressas dos cursos de Arquitetura e Urbanismo que optam pelas temáticas dos desafios de cidades não encontram colocação profissional na área de planejamento territorial, em especial na esfera pública, ou mesmo em assessorias técnicas de Arquitetura e Urbanismo (ATHIS), já que os planos e projetos para as cidades, em boa medida, são elaborados por consultorias externas. Resta a esse grupo a atuação em escritórios de Arquitetura para desenvolver projetos de edificação de alto padrão e design de interiores. Para muitos e muitas, a única possibilidade de permanecerem na área de planejamento territorial é direcionar seu interesse para processos consecutivos de formação acadêmica, em nível de pós-graduação, porém mantendo-se distante da prática.
Formação exógena	As formações técnico-científicas que abordam o planejamento das cidades na Região, notadamente composta por cidades pequenas e médias, interioranas e fronteiriças, em grande parte são pouco críticas e reproduzem modelos urbanocentrados. Ao deixarem de lado as especificidades da paisagem fronteiriça, essas trajetórias formativas contribuem para que os egressos e as egressas adotem uma perspectiva alheia à realidade local.
Priorização de alguns eixos de formação em planejamento	Parte dos cursos de planejamento e desenvolvimento regional são influenciados pelas demandas do agronegócio, que se destaca na economia da Região, ficando a temática da sustentabilidade territorial reduzida, muitas vezes, aos cursos das áreas de ciências ambientais ou abordada em carga horária pouco significativa em alguns cursos de Arquitetura e Urbanismo.
Ausência de formação inclusiva para o planejamento das cidades	Fora das instituições de Educação Superior, poucas são as ofertas de ações formativas para o planejamento territorial crítico, inclusivo e sustentável.

Fonte: Elaboração das autoras, a partir das pesquisas e estudos realizados.

Desse panorama, pode-se concluir que, na Região Trinacional, há poucos espaços de educação implicados na formação de profissionais para pensar, de maneira crítica, o futuro desse território a partir de uma perspectiva sustentável, resiliente e compartilhada com a sociedade. Ademais, quando concluem seus estudos universitários, não encontram oportunidades de trabalho nas cidades da Região.



O quarto passo nesse processo de revisão de rota corresponde ao estudo e à implementação de outras perspectivas de planejamento que não sejam exógenas, razão que nos leva a apresentar algumas práticas que valorizam os territórios como estruturas educadoras e sua população como potenciais coprodutores de soluções territoriais e de processos alfabetizadores libertários e emancipadores.

### A potência da alfabetização territorial

Processos educacionais que tenham como cerne a alfabetização territorial contribuem diretamente para que as pessoas envolvidas pensem a cidade em um movimento de cidadania ativa a partir do lugar em que habitam. Todos os agentes e todas as agentes do território, no exercício dessa cidadania, podem contribuir para que a cidade seja segura, digna e propícia para que seus habitantes possam morar, trabalhar, transitar e desfrutar.

Para que isso seja possível, a ampla participação no desenho de estratégias para o enfrentamento de crises sociais, ambientais e políticas é condição essencial, o que se faz repensando dinâmicas e reinventando regras para a vida na cidade (INSTITUTO A CIDADE PRECISA DE VOCÊ; ESCOLA SEM MUROS, 2019).

A defesa da ação de educar para planejar não é nova, pois várias são as iniciativas que unem urbanistas, educadores e educadoras<sup>16</sup> em torno de, pelo menos, dois pontos basilares: i) a compreensão de que a cidade pertence a todas as pessoas; ii) as pessoas podem participar de forma direta ou representativa da elaboração, da definição e da fiscalização da implementação de políticas públicas (RIBEIRO FILHO; PEREIRA DE DEUS; SILVA, 2011, p. 2).

Os arranjos dessa alfabetização territorial são diversos, podendo envolver universidades, escolas de Educação Básica, assessorias técnicas de habitação de interesse social (ATHIS), terceiro setor, gestão pública, movimentos sociais, coletivos de arquitetura, entre outros e outras agentes.

Em meio a esse conjunto de atores, de início, destacamos o papel da universidade pública por seu potencial agregador que transita entre coletivos, poder público, ONGs, movimentos sociais e assessorias. Ela constitui espaço que congrega uma série de processos educadores de formação crítica na abordagem do território:

---

<sup>16</sup> Na década de 1990, em Barcelona, foi criada a *Associação Internacional de Cidades Educadoras* que congrega cidades da Europa e da América, e cada vez mais cidades se associam buscando o ideal de educar pela cidade (RIBEIRO FILHO; PEREIRA DE DEUS; SILVA, 2011, p. 2).



- no ensino de graduação e pós-graduação, com ênfase na formação que privilegia áreas do conhecimento importantes, como a Arquitetura e o Urbanismo, o Planejamento urbano e regional, a Geografia, a Economia, entre outros;
- nas ações extensionistas e nos laboratórios universitários que incluem nesse processo educativo diversas pessoas de várias faixas etárias, de crianças a pessoas idosas, e que não fazem parte da academia, ratificando a asserção de Lefebvre (2008, p. 138) de que o conhecimento técnico, teórico não basta por si só: “A realização da sociedade urbana exige a planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana)”.

A potência da ciência da cidade incorpora a prática social e a política, para além da teoria (COSTA; NEDER, 2018, p. 13), que podem ser exemplificadas pelo Laboratório Periférico da Universidade de Brasília (UNB), pelo Laboratório Praxis da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Laboratório de Justiça Ambiental da Universidade Federal do ABC (UFABC) e Laboratório de Habitação da Universidade de São Paulo (FAUUSP)<sup>17</sup>. Esses são apenas alguns dos muitos exemplos de laboratórios que têm as práticas participativas de grande potencial formativo como fundamento, pois concebem a fusão de saberes técnicos e populares como caminho para a promoção de soluções para as cidades. Deve-se assinalar, no entanto, que esses laboratórios estão localizados em tradicionais centros de conhecimento, em regiões metropolitanas, e gozam de reconhecimento pelo conhecimento produzido.

Por fim, cabe enfatizar a existência de outros trabalhos participativos, colaborativos e solidários que reconhecem os territórios como espaços educadores. A esse respeito, em 2019, no *Seminário Internacional de Arquitetura para Autonomia: ativando territórios educadores*<sup>18</sup>, além de relevantes reflexões sobre essa pauta<sup>19</sup>, foi

---

<sup>17</sup> Para conhecer mais detidamente as atividades desses laboratórios, consulte: <https://www.perifericounb.com/>, <https://praxis.arq.ufmg.br/>, <https://labjuta.com.br/> e <https://labhab.fau.usp.br/>.

<sup>18</sup> Por territórios educadores entende-se “espaços ativados por comunidades que se expandem para além dos seus muros físicos: espaços abertos, com um compromisso social, que, através da necessidade, fazem emergir a criatividade e originalidade para pensar soluções e formas de organização autônomas. Espaços que, no tempo, tornam-se lugares praticados, onde se dá a construção física, mas, também e principalmente, uma construção simbólica, de pertencimento, identidade, de luta pelo direito a outras formas de existência” (INSTITUTO A CIDADE PRECISA DE VOCÊ; ESCOLA SEM MUROS, 2019, p. 39).



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

possível mapear diferentes experiências de planejamento e projetos ativados por comunidades educadoras, conforme se apresenta na figura seguinte.

Figura 6. Mapeamento de territórios educadores na América Latina



Fonte: A Cidade Precisa de Você e Escola sem Muros (2019, p. 43).

<sup>19</sup> Citamos algumas das questões mobilizadoras dos debates entre os participantes e as participantes do evento: i) Quem são as pessoas arquitetas e urbanistas que estão imaginando e construindo o mundo em que queremos viver?; ii) Quais modos de produção, materiais, modos de relação e reprodução social são praticados por movimentos sociais e apontam caminhos de futuros possíveis, inclusivos, diversos, justos e ecológicos; iii) Como desenhar novas estratégias de construção da cidade com as comunidades locais e a partir dos territórios em que estão inseridas, por meio de políticas públicas de participação direta, além de modos de produção mais horizontais, colaborativos e situados? (INSTITUTO A CIDADE PRECISA DE VOCÊ; ESCOLA SEM MUROS, 2019, p. 19).





Ainda que seja um registro cartográfico que não dimensiona todas as iniciativas existentes, nele se antevê que essas importantes ações se concentram junto a grandes centros urbanos e regiões metropolitanas. Nossa hipótese é de que essa representação concentrada pode estar relacionada aos espaços centrais tradicionais universitários que funcionam como pontos conectores dessas experiências nesses territórios metropolitanos. A partir dessa conexão potencial, os trabalhos avançam e consolidam práticas solidárias e colaborativas entre si, formando uma rede de ação muito frutífera.

Em regiões interioranas também se verificam iniciativas de construção colaborativa de conhecimento sobre as cidades, como é o caso da *Escola Popular de Planejamento da Cidade* (EPPC, 2017), na Região Trinacional do Iguaçu. Trata-se de um projeto extensionista da Universidade Federal da Integração Latino-Americana que atuou em mais de 10 comunidades vulneráveis a remoções forçadas de moradia. O trabalho que articula ensino-pesquisa-extensão promoveu uma série de estudos colaborativos de investigação da realidade dessas comunidades e ações de defesa de direitos humanos, com vistas à organização de planos alternativos às remoções. Em sete anos de trabalho, em um território em plena reestruturação urbana decorrente da implantação de grandes projetos urbanos e de infraestrutura, mais de 400 estudantes voluntários e estudantes voluntárias da América Latina participaram dos trabalhos e mais de 6 mil pessoas ganharam o direito de permanecer em suas comunidades.

A despeito da importância do movimento de *planejar para educar e educar para planejar* nos espaços interioranos e do mapeamento de seus territórios educadores – a exemplo do que foi realizado no mencionado seminário, com vistas ao seu fortalecimento, em rede –, é preciso ressaltar que essas ações educativo-colaborativas, diferentemente do que ocorre nas regiões centrais, enfrentam a escassez de recursos, justamente por estarem fora do eixo de investimento de educação e pesquisa, e são tensionadas pelos agentes e pelas agentes líderes desses territórios. Desse modo, os embates com o poder local associados à invisibilidade das agências de fomento reforçam a importância da criação e manutenção de projetos de alfabetização territorial nessas regiões.



## A alfabetização territorial como prática educacional para todas as pessoas e em todos os espaços da cidade

A compreensão dos desafios, dos fluxos e das potencialidades das cidades interioranas e fronteiriças, assim como em outros contextos, segundo uma visão crítica em relação ao planejamento territorial e ao seu processo de implementação e de avaliação, implica o comprometimento, a participação, a tomada de decisão e o controle social sobre a gestão das cidades por parte de todos os agentes e todas as agentes do território. É o que se entende pelo conceito de *Cidade Educadora*, ou seja, instância em que

[...] a educação transcende as paredes da escola para impregnar toda a cidade. Uma educação para a cidadania, na qual todas as administrações assumem a sua responsabilidade na educação e na transformação da cidade num espaço de respeito pela vida<sup>20</sup> e pela diversidade (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2020, p. 4).

Essa não é uma tarefa fácil na Região Trinacional, em face: i) da maior concentração dos estudos, debates e ações nas/pelas estruturas universitárias, somados ao pouco tempo de suas instalações e à falta de investimentos massivos em pesquisas, programas e projetos atinentes, como destacamos anteriormente; ii) da cultura tradicional de atribuir a quase exclusividade do planejamento territorial a outrem – quer sejam a empresas de assessoria, quer sejam a gestores públicos, a gestoras públicas ou a lideranças instituídas, ainda que possam vir a representar o conjunto das pessoas da sociedade; iii) da complexidade das cidades, das tensões exercidas pelo poder estabelecido e dos projetos em disputa; iv) das especificidades da conurbação fronteiriça trinacional<sup>21</sup> que requerem o direcionamento e a integração de políticas comuns às cidades envolvidas para a promoção de condições de igualdade e de valorização da diversidade étnica, linguística, religiosa, simbólica e cultural, entre outras.

---

<sup>20</sup> O respeito pela vida em uma cidade educadora requer atenção aos direitos e às "necessidades materiais que permitam viver uma vida digna - alimentação, água, habitação, saneamento, energia, mobilidade, ambiente seguro e saudável" (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2020, p.15), observando os limites de cada ecossistema.

<sup>21</sup> A esse respeito, Marchi (2022, p. 62) frisa a demanda por "[...] estruturas de governança capazes de lidar com a complexidade e especificidade destas regiões (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013), [que], em geral se caracterizam por assimetrias e complementaridades, bem como, por obstáculos e conexões (CLEMENT, 2001)" (inserção nossa).



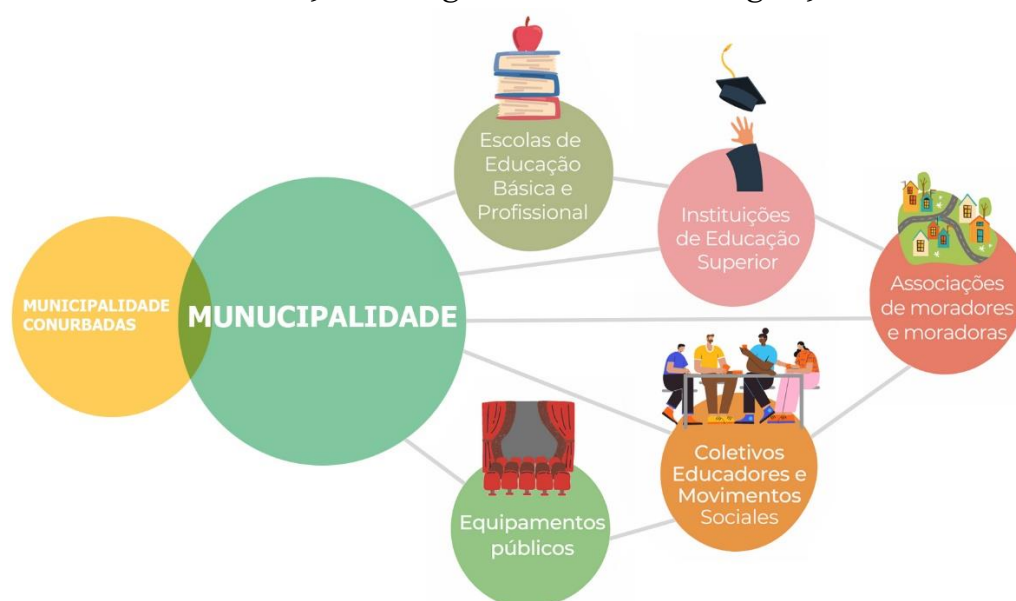
Dentre essas políticas de integração, nos limites deste estudo, sobrelevamos as intervenções educativas que assumem a educação na/pela/para as cidades pelo seu potencial de favorecer

[...] aos seus destinatários a possibilidade de combinar dialeticamente três imagens da cidade: a imagem subjetiva que cada uma forma espontaneamente de seu ambiente; outra imagem mais objetiva, global e profunda do que as próprias instituições educacionais devem contribuir para configurar a partir da anterior; e uma terceira imagem que é a imagem da cidade a ser construída; isto é, uma imagem forjada com os materiais do desejo (talvez até mesmo utópicos) que podem ser contrastados com a realidade atual e assim guiar a participação para construir uma cidade melhor e mais educativa para todos (BERNET, 1997, p. 34).

Essas intervenções educativas propiciam o surgimento de territórios educadores em toda a cidade. Neles se aprende sobre a cidade e também se produz conhecimento sobre ela mesma (BERNET, 1997), o que representa um avanço na direção da constituição de cidades educadoras.

Na Região Trinacional, vislumbram-se as seguintes instâncias promotoras dessas intervenções educativas:

Figura 7. Principais espaços de emergência de territórios educadores nas cidades fronteiriças da Região Trinacional do Iguaçu



Fonte: Elaboração de Assumpção (2022).



A respeito dessas instâncias, tecemos algumas considerações, cientes de que não esgotam todas as possibilidades de atuação no plano da alfabetização territorial.

### *Escolas de Educação Básica, Técnica e Profissional*

A rede formal de educação, em regime de colaboração entre as esferas públicas (municipal, estadual/provincial/departamental e federal/nacional), conforma espaços privilegiados para pensar o território, potencializando seu raio de ação transformadora para além dos muros das escolas, ou seja, fazendo chegar importantes reflexões, por meio dos estudantes, das estudantes, dos educadores e das educadoras, a diferentes famílias e comunidades.

Para isso, nas mais diferentes etapas do processo de escolarização (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e similares) e modalidades de ensino (Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola, Educação a Distância, entre outras definidas dos três países da Fronteira Trinacional), é necessário que sejam propostas ações diversas e sistemáticas, com diferentes níveis de complexidade e vínculo com a realidade local/regional, que encontrem no currículo escolar amparo para a alfabetização territorial.

No caso brasileiro, a Base Nacional Comum Curricular (MEC, 2018), a despeito das críticas que vêm sendo tecidas sobre o seu teor, dentre as 10 competências gerais da Educação Básica, tangenciam essa pauta de alguma forma:

Valorizar e utilizar os conhecimentos historicamente construídos sobre o mundo físico, social, cultural e digital para entender e explicar a realidade, continuar aprendendo e colaborar para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva.

Exercitar a curiosidade intelectual e recorrer à abordagem própria das ciências, incluindo a investigação, a reflexão, a análise crítica, a imaginação e a criatividade, para investigar causas, elaborar e testar hipóteses, formular e resolver problemas e criar soluções (inclusive tecnológicas) com base nos conhecimentos das diferentes áreas.

Valorizar a diversidade de saberes e vivências culturais e apropriar-se de conhecimentos e experiências que lhe possibilitem entender as relações próprias do mundo do trabalho e fazer escolhas alinhadas ao exercício da cidadania e ao seu projeto de vida, com liberdade, autonomia, consciência crítica e responsabilidade.

Argumentar com base em fatos, dados e informações confiáveis, para formular, negociar e defender ideias, pontos de vista e decisões comuns que respeitem e promovam os direitos humanos, a consciência socioambiental e o consumo



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

responsável em âmbito local, regional e global, com posicionamento ético em relação ao cuidado de si mesmo, dos outros e do planeta.

Exercitar a empatia, o diálogo, a resolução de conflitos e a cooperação, fazendo-se respeitar e promovendo o respeito ao outro e aos direitos humanos, com acolhimento e valorização da diversidade de indivíduos e de grupos sociais, seus saberes, identidades, culturas e potencialidades, sem preconceitos de qualquer natureza.

Agir pessoal e coletivamente com autonomia, responsabilidade, flexibilidade, resiliência e determinação, tomando decisões com base em princípios éticos, democráticos, inclusivos, sustentáveis e solidários (MEC, 2018, p. 9-10).

Com esse respaldo normativo, a partir da perspectiva crítica ora defendida, laboratórios, oficinas, cartilhas e jogos sérios, entre outras atividades e materiais especificamente preparados para esse fim, podem ser plenamente incorporados na dinâmica curricular escolar para dar vazão à alfabetização territorial.

Cabe, ainda, destacar que o investimento na educação formal é um grande desafio para as cidades conurbadas da Região, conforme asseveram Santana e outros autores (2022):

[Em Ciudad del Este] na fase final da adolescência, entre 15 e 19 anos, quase 28% evadiram do sistema de ensino formal, comprometendo a conclusão do processo de escolarização básica, requisito essencial à entrada na Educação Superior, como prevê o artigo 42 da Lei nº 1264, de 26 de maio de 1998... quase 70% dos jovens e das jovens entre 20 e 24 anos não prosseguem em seus estudos, assim como 88% entre 25 e 29 anos.

[Em Puerto Iguazú] o baixo percentual de conclusão do ensino secundário [pelos chefes de família, ou seja, e 15% a 25%], condição para a continuidade dos estudos na Educação Superior, como preconiza o artigo 30 da Lei nº 26.206/2006, reduz as possibilidades de emprego com maiores salários e melhores condições de trabalho.

[Em Foz do Iguazu] chama a atenção o fato de que 3.691 estudantes jovens e adultos encontram-se defasados em relação ao seu processo de escolarização – 62% não concluíram nem o Ensino Fundamental – e buscam resgatá-lo em classes de EJA (SANTANA *et al.*, 2022, p. 90) (inserções nossas).

No entanto, apesar de desafiadora, ao que tudo indica, a elevação da escolarização da população é uma variável importante na análise do desenvolvimento local/regional. Em recente estudo, Klein, Lima e Alves (2022), ao analisarem o estágio de desenvolvimento econômico dos municípios fronteiriços do Sul do Brasil, entre



2005 e 2015, a fim de estimar um Índice de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER)<sup>22</sup>, constataram que as variáveis que influenciaram nos resultados foram:

[...] o desempenho do PIB, representando a produção; o desempenho no IDEB, representando a educação; a taxa de urbanização e o emprego, responsável pela seguridade social, o acesso a equipamentos e serviços urbanos e o aumento da renda da população, melhorando os níveis de desenvolvimento local e regional. Essas variáveis já indicam o foco de algumas políticas públicas, qual seja, o desenvolvimento humano. Maiores investimentos e ações focalizadas no desenvolvimento e no capital humano se fazem necessárias na Faixa de Fronteira, em especial no espaço trinacional (KLEIN *et al.*, 2022, p. 299).

### *Instituições de Educação Superior*

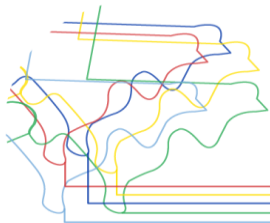
Em seção anterior, enfatizamos diferentes ações já realizadas pelas universidades e demais Instituições de Educação Superior (IES) no campo do planejamento territorial e, em alguma medida, na perspectiva da alfabetização territorial, a saber: i) formação em nível de graduação e pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*), ainda que a oferta não seja abundante; ii) pesquisas aplicadas; iii) ações de extensão; iv) eventos científicos; v) criação e manutenção de laboratórios e observatórios afeitos às pautas do território.

Em articulação ao tópico anterior, as IES precisam atentar para seu papel no debate em questão e nos compromissos que assumem com o território, quer seja na formação de docentes para a Educação Básica, quer seja para a formação de profissionais para o planejamento e para a gestão do território:

[...] os governos federal e estaduais têm compromisso com os municípios. Por outro lado, metas de ensino superior dizem respeito mais fortemente às esferas federal e estaduais, contudo, envolvem compromissos dos municípios, porque é no território municipal que os cursos serão oferecidos e onde os profissionais formados atuarão. Esse exemplo evidencia, inclusive, a vinculação da política de educação superior com as alternativas de desenvolvimento local e regional (MEC, 2014, p. 14).

---

<sup>22</sup> A pesquisadora e os pesquisadores partem do “[...] pressuposto de que para uma região alcançar o desenvolvimento econômico ela passa por estágios, que implicam em modificações sociais, políticas e econômicas” (KLEIN *et al.*, 2022, p. 286).



No entanto, para cumprir sua função social, na Região Trinacional, as IES, os gestores, as gestoras, os estudantes, as estudantes e suas famílias enfrentam inúmeras barreiras:

Os desafios da educação na fronteira se apresentam também nas mais diversas frentes. A educação é perpassada por questões relativas à operacionalização dos estudos no ir e vir pela fronteira, e por questões burocráticas e culturais que caracterizam a educação transfronteiriça.

Nesse sentido, a partir das entrevistas e da leitura de relatos de experiência, bem como outros estudos, identificamos pelo menos três grandes temáticas que agrupam os maiores desafios da região para a educação. Seriam elas: 1) o trânsito, ou mobilidade, de estudantes e educadores transfronteiriços pela fronteira; 2) a questão do multilinguismo nas salas de aula e 3) as dificuldades de compatibilização dos diferentes sistemas educacionais, expressas pelas limitações no reconhecimento de créditos e de diplomas e pelo ensino diferenciado de conteúdos semelhantes (OLIVEIRA *et al.*, 2022, p. 94).

Em nossa análise, somente uma forte articulação entre os países da Fronteira Trinacional do Iguaçu pode vencer, ponto a ponto, cada um desses entraves, o que não ocorrerá em um curto espaço de tempo.

### *Associações comunitárias fortalecidas e em rede*

A ampliação do número de associações comunitárias e afins, com aporte de recursos públicos, para sua (re)estruturação, quando for o caso, e o suporte para a organização de um leque de propostas de educação popular concernentes ao desenvolvimento territorial sustentável e de práticas culturais, esportivas e de lazer adequadas às comunidades podem representar uma ação decisiva para multiplicar os espaços de debates sobre problemas locais, da cidade como um todo e da região. Além disso, a consolidação de uma rede de representantes das associações comunitárias e afins, para ações formativas de liderança e de defesa de direitos, para a troca de experiências entre as comunidades e para a conjugação de esforços em prol de melhorias de sua condição de vida pode também significar avanços na ação participativa comunitária para o tensionamento de projetos em disputa no território, especialmente nas periferias, bem como para o acompanhamento e a avaliação do planejamento participativo e seus efeitos na vida dos moradores e das moradoras.



### *Coletivos Educadores e Movimentos Sociais*

Os Coletivos Educadores “[...] cumprem o papel de fazer uma ponte entre as políticas públicas e os grupos locais, de gente lutando pela qualidade ambiental e de vida” (MMA, 2007, p. 9), tendo em vista a construção de uma cidadania pautada na sustentabilidade, a começar pelos seus próprios territórios. Já os movimentos sociais, por resultarem de ações coletivas de grupos organizados da sociedade civil, pautam a defesa de direitos (à terra, à moradia digna, à educação, à equidade de gênero, ao reconhecimento da diversidade, à saúde de qualidade, entre outras), especialmente das pessoas mais vulnerabilizadas e invisibilizadas na sociedade.

A despeito de suas especificidades, em comum, são fundamentais para o levantamento de dados relativos às realidades locais/regionais a serem problematizadas; para a promoção de audiências públicas sobre temas de interesse da população, em conjunto com as associações de moradores e moradoras; para a organização de eventos mobilizadores e de formações que favoreçam uma visão crítica sobre o território; e, também, na resolução de conflitos, intervindo para que a negociação em curso resulte em eliminação e/ou redução de danos às pessoas e às áreas mais vulneráveis.

### *Equipamentos públicos comunitários*

A ocupação dos equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares por todas as pessoas da cidade, para desfrutar de ofertas permanentes de programas e projetos culturais, recreativos, de recuperação da escolarização, de profissionalização, de inclusão digital, de atenção e de cuidados com a saúde, entre outras, observando a necessidade de ajustamento às diferenças de escolarização, idade, gênero etc., pode promover não somente a melhoria da qualidade de vida nas comunidades, mas, também, contribuir para a alfabetização territorial pelo sentimento de pertença aos múltiplos espaços da cidade. Quem pertence, cuida do que é seu.

Posto isto, parece razoável afirmar que muitos são os espaços habilitados para a alfabetização territorial na Região Trinacional, o que necessariamente se faz pela imersão na realidade das pessoas, de todos os segmentos, de cada uma das cidades conurbadas e nas conexões entre elas para que haja a transformação da forma de conceber e conduzir o planejamento territorial e a gestão das cidades.





## Considerações finais

Neste estudo, buscamos apresentar caminhos possíveis de serem trilhados para a atuação consciente de gestores, gestoras, técnicos, técnicas e a população de territórios interioranos fronteiriços, como é o caso da Região Trinacional do Iguazu (Brasil - Argentina - Paraguai), quanto ao planejamento territorial, segundo uma perspectiva sustentável e pautada na justiça socioambiental.

Trabalhamos com a hipótese de que o rompimento com as soluções territoriais alheias às demandas locais na Região Trinacional, nosso lócus de análise, quase sempre pensadas por agentes externos para outros contextos territoriais, necessariamente passa por ações de educação para o planejamento territorial.

Como pesquisa social aplicada, buscamos construir conhecimentos válidos sobre a realidade social, valendo-nos de diferentes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica de trabalhos publicados por autores e autoras de reconhecida importância no campo do Planejamento Territorial participativo; pesquisa documental, enfocando planos, projetos, relatórios, normativas, entre outros materiais, relacionados ao planejamento de cidades da Região Trinacional do Iguazu, tendo como estudo de caso a cidade de Puerto Iguazú; entrevistas orientadas e conversas informais com pessoas de comunidades vulneráveis de Puerto Iguazú; análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos, adequada a pesquisas orientadas por uma abordagem qualitativa.

Ao final deste estudo, concluímos que não basta a existência de processos participativos para alcançarmos outras formas de pensar e planejar as cidades. É necessário construir canais de participação e qualificar essa participação, pelo fortalecimento de instâncias educacionais e a consolidação de territórios educadores, o que confirma nossa hipótese de trabalho, a fim de que seja possível educar para outras formas de planejamento territorial baseadas no protagonismo das pessoas (técnicas ou não) que se assumem conscientes dos desafios de seu território.

Esse processo não é simples nem rápido, pois implica a apropriação de direitos, a leitura das cidades, reconhecendo seus potenciais e vulnerabilidades, o entendimento dos planos urbanos em suas diversas escalas, a compreensão dos investimentos pensados para os territórios com a identificação dos interesses, dos agentes envolvidos e das agentes envolvidas, a compreensão das reestruturações territoriais e seus impactos no cotidiano das cidades, em uma perspectiva transtemporal (curto, médio e longo prazo), entre outras questões.



Nos grandes centros urbanos, o processo de educação para o planejamento envolve universidades, coletivos, espaços de defesa de direitos, movimentos sociais, terceiro setor, entre outros. Já no interior fronteiriço, essa rede colaborativa e participativa para a via de mão dupla educar-planejar e planejar-educar encontra-se ainda em construção e carece de aportes do poder público e dos agentes e das agentes do próprio território trinacional. Sem uma participação qualificada, fomentada por processos de educação que incluem não somente as comunidades vulnerabilizadas, mas, também, as equipes técnicas das prefeituras e a própria academia, corre-se o risco de uma equivocada compreensão de que as violências e injustiças socioambientais decorrentes das grandes transformações no território serão compensadas, seja pela geração de emprego, pelo redesenho urbano ou mesmo pelo crescimento econômico sem justiça e equidade.

Em síntese, a riqueza do planejamento participativo não está só em seu produto final – o plano territorial em suas muitas escalas (plano diretor, plano ambiental, plano habitacional de interesse social, plano de ação, entre outros) –, mas, também, em seu processo de elaboração que, ao ser participativo, é educativo para todas as pessoas envolvidas. Nesse sentido, parece plausível reconhecer o potencial do planejamento territorial como ação educativa e a educação como ação de planejamento em territórios em plena transformação pelo capital, como é o caso da Região Trinacional do Iguaçu.

## Referências

ANGILELI, C. M. de M. M. Escola Popular de Planejamento da Cidade. In: **Observatório de Remoções 2015- 2017** - Relatório final de projeto. São Paulo: FAUUSP, 2017. ISBN: 978-85-8089-107-2.

ANGILELI, C. M. de M. M.; ASSUMPÇÃO, S. B.; ALVARADO, A. S.; OLIVEIRA, L. H. R. P. A. de; ORTELLADO, N. F. M. A cidade-mercadoria interiorana fronteiriça. **Projectare**, Pelotas, v. 1, p. 10-30, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/Projectare/article/view/21505>. Acesso em: 14 jun. 2022.

ANGILELI, C. M. de M. M.; ASSUMPÇÃO, S. B.; GASPAR, L. G.; ORTELLADO, N. F. M.; ÁLVAREZ, J. B. B. Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu. In: ASSUMPÇÃO, S. B.; ANGILELI, C. M. de M. M.; VOEFFREY, L. P.; LOBO, D. da (Orgs.). **Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional do Iguaçu: discursos, interfaces, disputas e conquistas**. Foz do Iguaçu: CLAEAC, 2022a, p. 381-419.



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

ANGILELI, C. M. de M. M.; ASSUMPÇÃO, S. B.; OLIVEIRA, T.; ÁLVAREZ, J. B. B.; BARDELÁS. A.; GRAF, H.; AVILES, M. U. Planejamento territorial sustentável para a Região Trinacional. In: ASSUMPÇÃO, S. B.; RODRIGUES, A. B.; KLAUCK, S. (Orgs.). **Região Trinacional do Iguazu: encontros, desafios e potencialidades para o Desenvolvimento Sustentável**. Foz do Iguazu: CLAEC, 2022b. p. 141- 174.

ARGENTINA. **Decreto nº 1628/04**. Aproba la normativa específica del Plan Maestro para el Desarrollo Turístico de Puerto Iguazú, y Plan Integral de las 600 hectáreas. Puerto Iguazú, Misiones, Argentina.

ARGENTINA. CAMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES. **Ley Provincial nº 4098/04**. Disponível em: <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/expedientes/docs/2003/sanciones/SA2972.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. **Carta das cidades educadoras**. 2020. Disponível em: [https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/PT\\_Carta.pdf](https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/PT_Carta.pdf). Acesso em: 03 mar. 2022.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. reimp. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRANDÃO, C. R. **O que é educação**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

BERNET, J. T. Ciudades educadoras: bases conceptuales. In: ZAINKO, M. A. S. (Org.). **Cidades Educadoras**. Curitiba: Editora da UFPR, 1997.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, 08 de fevereiro de 2007, p. 316. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm). Acesso em: 14 jul. 2022.

BREMAEKER, F. E. J. de; GONÇALVES, L. E. **A prática do orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, fev. 2015. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/18A48262-A71E-5677-17C37DF214185E4F18022015064138.pdf&i=2696](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/18A48262-A71E-5677-17C37DF214185E4F18022015064138.pdf&i=2696). Acesso em: 19 maio 2022.

COSTA FILHO, A.; MENDES, A. B. V. **Direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Belo Horizonte: Ministério Público de Minas Gerais, 2018. Disponível em <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

COSTA, G.; NEDER, P. O papel da educação em planejamento urbano para o processo de emancipação social: reflexões a partir do caso brasileiro. In: COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA - Las Ciencias Sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista, 15, 2018, Barcelona. **Anais [...]**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2018.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A pesquisa e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. *et al.* (Orgs.). **Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

DOOR GESTION DE PROYECTOS. **Proyectos Selva Yriapu**. 2005. Disponível em: <https://www.door.com.ar/proyectos/selva-yriapu-600-ha/>. Acesso em: 17 jul. 2022.

FLICK, U. (Coord.). **Desenho da pesquisa qualitativa**. Tradução Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, P. Conscientização e alfabetização: uma nova visão do processo. **Estudos Universitários - Revista da Universidade do Recife**, n. 4, abr./jun. 1963. Disponível em: <http://www.acervo.paulofreire.org/handle/7891/3172>. Acesso em: 16 jul. 2022.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, P. **A importância do ato de ler** - em três artigos que se completam. São Paulo: Cortez & Autores Associados, 1991.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

FREIRE, P.; MARIÑO, G. **Cartas a los alfabetizadores**. Quito: CEDECO, 1989. Disponível em: <http://www.acervo.paulofreire.org/handle/7891/1413>. Acesso em: 16 jul. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MISIONES. DIRECCIÓN GENERAL DE CATASTRO DE LA PROVINCIA DE MISIONES. ARCHIVO OFICIAL. **Plano de Mensura de la zona conocida como 600 Ha**. 2003.

INSTITUTO A CIDADE PRECISA DE VOCÊ. ESCOLA SEM MUROS. **Arquitetura da Autonomia**: ativando territórios educadores. São Paulo: A Cidade Press, 2019. Disponível em: [https://www.causp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Arquitetura\\_Autonomia.pdf](https://www.causp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Arquitetura_Autonomia.pdf). Acesso em: 07 jul. 2022.

KLEIN, C. F.; LIMA, J. F. de; ALVES, L. R. Desenvolvimento econômico na faixa de Fronteira Sulbrasileira. In: ASSUMPÇÃO, S. B.; ANGILELI, C. M. de M. M.; VOEFFREY, L. P.; LOBO, D. da (Orgs.).

**Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional do Iguaçu**: discursos, interfaces, disputas e conquistas. Foz do Iguaçu: CLAEC, 2022, p. 283-301.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

MARCHI, J. J. Organizações transfronteiriças e a governança para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteira. In: ASSUMPÇÃO, S. B.; ANGILELI, C. M. de M. M.; VOEFFREY, L. P.; LOBO, D. da (Orgs.). **Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional do Iguaçu**: discursos, interfaces, disputas e conquistas. Foz do Iguaçu: CLAEC, 2022, p. 62-86.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARICATO, E. Erradicar o analfabetismo urbanístico. **Revista FASE**, março de 2002. Disponível em: [https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/maricato\\_analfabetismourbano.pdf](https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/maricato_analfabetismourbano.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

MARICATO, E.; ROSSI, P. R. O novo ataque cerrado às cidades brasileiras. **Brasil de Fato**, 04 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/10/04/artigo-o-novo-ataque-cerrado-as-cidades-brasileiras>. Acesso em: 10 out. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO.

**Planejando a próxima década** - conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação/ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014. Disponível em: [https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf). Acesso em: 17 jul. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC/SEB/CNE, 2018.

Disponível em:

[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E CIDADANIA AMBIENTAL. **Coletivos educadores para territórios sustentáveis**. Brasília: MMA, 2007.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod\\_resource/content/1/Roque-Moraes\\_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf). Acesso em: 21 fev. 2022.

OLIVEIRA, G. B. de; VIEIRA, G. O.; JAQUEIRA, M. M.; GHERLANDI, P. E. S.; MARTÍNEZ, V. R. de M. E. Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação. In: ASSUMPÇÃO, S. B.; ANGILELI, C. M. de M. M.; VOEFFREY, L. P.; LOBO, D. da (Orgs.). **Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional do Iguaçu: discursos, interfaces, disputas e conquistas**. Foz do Iguaçu: CLAEC, 2022, p. 87-106.

PIQUET, R. **Cidade-empresa**: presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

RIBEIRO FILHO, G. B.; PEREIRA DE DEUS, M. A.; SILVA, M. S. da; ALBRECHT, C. F.; SOARES, J. M.; BRAZ, Z. L. Educação Urbana: construindo cidadania e sociabilidade em escolas municipais de Minas Gerais, Brasil. In: Congresso Ibroamericano de Extension Universitaria, 11, 2011, Santa Fé. **Anais [...]**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2011.

SANTANA, J. de J. L.; VALLEJOS, J. E.; ASSUMPÇÃO, S. B.; ANGILELI, C. M. de M. M.; KLAUCK, S.; SANTOS, M. dos; JAQUEIRA, M. M. As particularidades da Região Trinacional a partir de sua gente: história, diversidade e identidade intercultural. In: ASSUMPÇÃO, S. B.; RODRIGUES, A. B.; KLAUCK, S. (Orgs.). **Região Trinacional do Iguaçu: encontros, desafios e potencialidades para o Desenvolvimento Sustentável**. Foz do Iguaçu: CLAEC, 2022. p. 66-98.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria – notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.

YASNIKOWSKI, J. P. Plan Integral de las 600 Hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina. **La Rivada - Revista de Investigaciones en Ciencias Sociales**, Posadas, v. 5, n. 8, p. 1-21, jul. 2016. Disponível em: <http://argos.fhycs.unam.edu.ar/handle/123456789/703>. Acesso em: 15 jul. 2022.



## Educar para planejar e planejar para educar: o caso da Região Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Solange Bonomo Assumpção, Lila Patricia Voeffrey, Thais Oliveira, Hel Graf

---

---

---

YASNIKOWSKI, J. P. **Desarrollo, crecimiento y turismo en el Centro Internacional Iguazú:** un aporte a las teorías de desarrollo local poscrisis 2001. 2014. Tesis (Maestría en Ciencias Sociales y Humanidad) - Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/79>. Acceso em: 15 jul. 2022.



# Organizações transfronteiriças e a governança para o desenvolvimento sustentável de regiões de fronteira

Jamur Johnas Marchi

## Introdução

No caminho do desenvolvimento sustentável, estudos como o IPCC (2007) evidenciaram que o planeta está no limite de sua capacidade de resposta e o futuro da própria sobrevivência humana pode estar sendo comprometido. A noção de sustentabilidade parece exigir uma reconceituação de três esferas: a econômica, a social e a ambiental (ANDION; SERVA; LEVESQUÉ, 2006). Estas esferas têm sido, também, estimuladas a atuarem de maneira integrada (BLATTER, 2001). Nas regiões de fronteira, os desafios para o desenvolvimento sustentável parecem ser amplificados. Além da complexidade em integrar/reconceituar economia, sociedade e meio ambiente, a própria condição de região transfronteiriça, por si, é um fenômeno complexo e multifacetado (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Diante deste desafio, o desenvolvimento sustentável em regiões de fronteira parece requerer um olhar complexo, no sentido de *complexus*: o que é tecido junto (MORIN, 1990). Para Blatter (2001), integrar objetivos econômicos, ecológicos e sociais tem gerado a necessidade de que o planejamento das regiões de fronteira seja mais conectado e com foco no desenvolvimento sustentável. Assim, parece que o planejamento do desenvolvimento nas regiões transfronteiriças precisa, necessariamente, ser tecido pelos atores dos diversos setores da sociedade transfronteiriça.

Esta constatação tem demandado estruturas de governança capazes de lidar com a complexidade e especificidade destas regiões (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013). As relações transfronteiriças em geral se caracterizam por assimetrias e complementariedades, bem como por obstáculos e conexões (CLEMENT, 2001). Cada parte de uma região transfronteiriça costuma mostrar diferentes histórias econômicas, trajetórias tecnológicas, configurações institucionais, dinâmica social,



visões políticas, estruturas de governança, modos de regulamentação e identidades culturais (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013). Além disso, as ações coletivas transfronteiriças se esforçam para superar os efeitos de barreira das fronteiras nacionais, bem como atender às interligações funcionais em transporte, negócios, meio ambiente e outros campos (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Neste caminho de superar estes desafios, este capítulo procura contribuir ao debate apresentando uma análise sobre as organizações transfronteiriças, em termos de estrutura de governança, compreendendo-as como preponderantes para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira. Para isso, são estudados dois casos de organizações transfronteiriças localizadas na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, o Grupo de Trabalho Itaipu-Saúde (GT Itaipu-Saúde) e o Conselho de Desenvolvimento Trinacional (CODETRI).

A discussão, inicialmente, desdobra-se sobre o desenvolvimento sustentável em regiões de fronteira e a noção de governança transfronteiriça, termo este que tem ganhado relevância para explicar a coordenação de recursos e ações em diferentes tipos de arranjos e/ou redes de atores organizacionais e/ou institucionais em regiões de fronteira (PIKNER, 2008). Em seguida, em consonância com a teoria organizacional, aprofunda-se a compreensão de estruturas de governança e suas variações, sob a perspectiva de redes interorganizacionais. Por fim, são analisados dois casos de organização transfronteiriça, em que são tecidos alguns encaminhamentos e considerações, visando ampliar a discussão sobre o papel das organizações transfronteiriças para a governança e o desenvolvimento sustentável de regiões transfronteiriças.

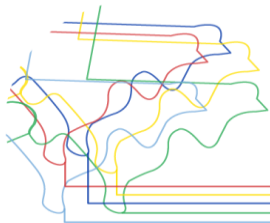
## **Fundamentação teórica**

Este tópico apresenta aspectos teóricos que delinearão o estudo, sendo este dividido em duas seções. A primeira seção contextualiza o desenvolvimento sustentável em regiões de fronteira, chamando a atenção para a complexidade destas regiões; e a segunda seção se debruça sobre o tema da governança transfronteiriça, sob a perspectiva de redes e organizações transfronteiriças.

### **Desenvolvimento sustentável e regiões de fronteira**

No caminho do desenvolvimento sustentável, estudos como o IPCC (2007) evidenciam que o planeta está no limite de sua capacidade de resposta e o futuro da própria sobrevivência humana pode estar sendo comprometido. A noção de





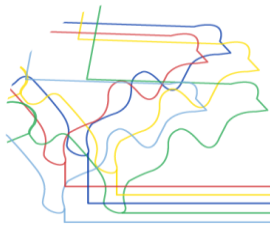
sustentabilidade nos parece exigir uma reconceituação, no mínimo em três esferas: a econômica, que não pode ser concebida apenas como mercado, pois existem atividades mercantis e não-mercantis; a social, que não pode ser concebida apenas como um custo porque pode gerar importantes vantagens comparativas; e o meio ambiente, que não pode ser visto separado do ser humano, ao contrário, a visão é de interações (ANDION; SERVA; LEVESQUÉ, 2006).

Nas últimas décadas, os governos têm sido orientados a definirem políticas que encorajem e recompensem a sustentabilidade nos setores econômicos e, também, a promoção da estabilização da população. O setor privado tem sido orientado a se comprometer com a boa administração do planeta e oferecer soluções para que as pessoas possam viver de forma sustentável. Já para a sociedade civil, a recomendação é que esta precisa estar ciente do desafio de eleger os governos que vão definir políticas melhores a longo prazo e fazer um exercício pessoal de escolha que favorece quem produz produtos sustentáveis no setor privado (WWF, 2008).

Neste sentido, para Levesqué (2010, p. 82), a inserção do termo sustentabilidade “não se limita ao meio ambiente”, mas conduz a uma reconfiguração das noções econômica, social e ambiental. Isso significa que além de repensar os modos de produção e os estilos de vida de determinada sociedade, particularmente destacados nos debates ambientais, o DS precisa contribuir para a solidariedade com os excluídos desta geração, além de preocupar-se com as gerações futuras. Este olhar do desenvolvimento sustentável, quando voltado para as regiões de fronteira, sugere que se reconheça a complexidade destas regiões.

Tradicionalmente, no contexto de Estado moderno, as regiões de fronteira eram consideradas uma questão de segurança nacional, sendo percebidas como lugares de separação e delimitação administrativa entre unidades políticas, tendo sua legitimidade assegurada pela lealdade de seus cidadãos e por controles exercidos pelo Estado (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013; SANT’ANNA, 2013). Esta definição ampla cobre todos os tipos de serviços transfronteiriços, independentemente das diferenças em termos de tamanho, área geográfica, história, cultura e condições socioeconômicas (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Entretanto, as regiões transfronteiriças revelam que os espaços definidos administrativamente nem sempre são iguais aos definidos funcionalmente (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Os recursos e os poderes são configurados funcionalmente de maneira difusa, revestindo as regiões transfronteiriças em



complexidade. Ao se deparar com as interdependências funcionais em regiões transfronteiriças, os Estados nacionais parecem encontrar limitações em suas entidades administrativas, baseadas em suas concepções burocráticas de competências e responsabilidades formais.

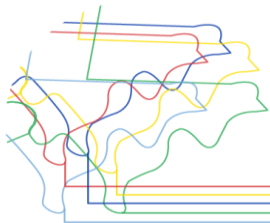
Para aprofundar o entendimento da complexidade em regiões transfronteiriças, primeiramente, é importante destacar que existe uma ampla gama de regiões transfronteiriças mostrando uma variação considerável de: condições geográficas, como escala, tamanho e localização, causando restrições ao tipo de integração que provavelmente ocorrerá e quais tipos de benefícios pode resultar. Em segundo lugar, a regionalização transfronteiriça é um processo que ocorre em uma 'zona cinzenta' entre o direito civil e o público, em combinação com o surgimento da interação formal e informal entre diversas organizações e atores. A capacidade de se envolver em tais processos pode variar entre os atores, refletindo objetivos conflitantes e assimetria nas relações de poder (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Em terceiro lugar, essas partes interessadas estão mais ou menos fortemente imersas ou têm relações com outras escalas espaciais, da comunidade local ao nível global. Esta imersão histórica influencia as decisões dos atores em geral e sobre o seu comportamento transfronteiriço. E, em quarto lugar, as forças motrizes para os processos de integração transfronteiriços, por exemplo, as diferenças na estrutura econômica, capacidades de inovação e estrutura de custos dão origem a novas complementaridades e sinergias, mas, muitas vezes, também geram barreiras entre as diferentes partes de uma região transfronteiriça (LUNDQUIST; TRIPPL, 2013).

Com estas considerações, o entendimento da tensão/interação existente entre as diferentes esferas e atores funcionando na região transfronteiriça parece ser relevante para a compreensão e a coordenação dos processos de desenvolvimento sustentável em regiões transfronteiriças. Estas tensão/interação podem atuar como força motriz para o desenvolvimento sustentável, por um lado, e como barreira, por outro. O tópico seguinte irá abordar fatores que contribuem ou limitam os processos de integração fronteiriça.

### **Governança transfronteiriça: fatores contributivos e limitantes**

A governança transfronteiriça pode ser compreendida como um processo de criação e realização de objetivos comuns, em um contexto interregional fragmentado e tensionado por vários atores e atividades (PIKNER, 2008). Nesta visão, os objetivos comuns podem ser entendidos como consensos mínimos estabelecidos

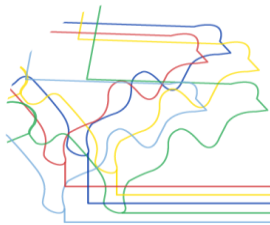


deliberadamente pelos diversos atores. Nas regiões de fronteira, atores econômicos, da sociedade ou mesmo do meio ambiente, estão sujeitos a contextos específicos de cada região, de modo que não é possível definir um único modelo de governança transfronteiriça. De fato, cada região transfronteiriça precisa encontrar o seu modelo de governança.

A governança transfronteiriça pode ser desenvolvida através de processos de integração e cooperação. Por exemplo, para Oliveros (2002), um processo entre dois Estados que possuem territórios fronteiriços, com objetivo de proporcionar desenvolvimento com base no aproveitamento das potencialidades, recursos e afinidades, é denominado integração transfronteiriça. Neste sentido, a partir do reconhecimento de afinidades, potencialidades e recursos que podem ser combinados para proporcionar o alcance de objetivos de desenvolvimento comum ou mesmo convergentes, podem emergir ações de cooperação transfronteiriça. De acordo com Silva (2015, p. 93), “[...] a cooperação transfronteiriça torna a fronteira um local de encontro entre parceiros, sejam entidades e/ou grupos regionais ou locais, para conjuntamente procurar desenvolver territórios”.

Na medida em que as fronteiras deixam de ser percebidas como espaços de separação e de limites nacionais e passam a ser percebidas como lugares de integração e cooperação, visando o desenvolvimento, produzem, então, iniciativas de colaboração transfronteiriças. Estas ações de cooperação podem se dar entre governos locais, entre diferentes atores da sociedade ou mesmo entre atores do setor privado. Além da interação entre atores de diferentes lados da fronteira, as iniciativas de colaboração podem apresentar uma conjunção entre estes atores das diferentes esferas. Nesse sentido, parece uma condição essencial para o desenvolvimento de ações e processos de integração e colaboração transfronteiriça que exista um modelo de governança capaz de identificar potencialidades, combinar recursos e capacidades e coordenar os atores em direção ao desenvolvimento sustentável pretendido. Este modelo tende a ser exclusivo para cada região, em virtude das próprias peculiaridades de cada uma delas.

Contudo, para o desenvolvimento sustentável de regiões transfronteiriças, alguns fatores podem se destacar por contribuírem ou dificultarem os processos de integração e cooperação. Segundo Silva (2013), os fatores que ajudam os processos de integração são: a existência prévia de tradição e experiência em cooperação transfronteiriça, confiança mútua e iniciativas de colaboração, estruturas comuns e adequadas para a cooperação entre instituições, a existência de um modelo de

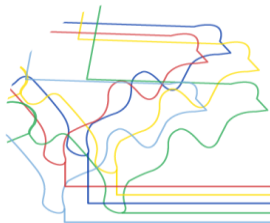


desenvolvimento e a disponibilidade de recursos financeiros suficientes. Zumbusch e Scherer (2015) acrescentam o acesso a recursos e capacidades suficientes, sistemas administrativos capazes, relações pessoais positivas entre os principais atores envolvidos, valores compartilhados, conhecimentos compartilhados como motivação para os principais atores envolvidos, abordagens participativas em detrimento a elitistas.

Estes fatores evidenciam a importância da história e da cultura da região, pois a tradição em cooperar, a confiança mútua e os relacionamentos positivos entre os atores são elementos endógenos arraigados no próprio desenvolvimento histórico. Um exemplo seria o caso estudado por Zumbusch e Scherer (2015), na região do Lago Constança, localizado na fronteira entre Áustria, Alemanha e Suíça, onde estes elementos se fazem presentes na cultura da região, muito influenciados pelo uso comum do lago. Por outro lado, o modelo de desenvolvimento e o acesso a recursos financeiros, muitas vezes, podem ser elementos exógenos, trazidos por políticas nacionais ou mesmo supranacionais como, por exemplo, o Programa INTERREG, financiado pela União Europeia, dedicado ao desenvolvimento de regiões transfronteiriças dos países-membros.

Por outro lado, segundo Silva (2013), existem fatores que podem ser considerados limitantes: os aspectos jurídicos limitantes, por vezes impostos pela legislação nacional, estruturas e competências dos níveis administrativos, a vontade política, as experiências limitadas em cooperação das instituições locais e regionais, problemas de sincronização dos fluxos financeiros e legislação local inadequada. Nesta lista inclui-se, segundo Zumbusch e Scherer (2015), a falta de liderança no processo de governança, falta de capacidades para a supervisão estratégica dos processos de integração, falta de cooperação a nível local, um sistema regional de interação competitivo e direcionado por conflitos, com agendas conflitantes, jogos políticos dos principais tomadores de decisão e pensamento conservador das elites regionais.

Essencialmente, os fatores limitantes são elementos de estruturas jurídica e administrativa, nacional ou subnacional, a serem revisadas. Nesta esteira, a vontade política ou a liderança nos diversos níveis precisam ser consideradas. Por outro lado, experiências de cooperação transfronteiriça, caso não existam ou sejam incipientes, poderão ser induzidas por alguns atores ou grupo de atores, de ambos os lados da fronteira. A compreensão destes fatores contributivos e limitantes é importante para, por um lado, aproveitar seus potenciais para o desenvolvimento sustentável da região



transfronteiriça e, por outro, mitigar ou superar tais obstáculos. Neste sentido, emerge a necessidade de estruturas de governança transfronteiriça que atuem nesta tarefa.

### **Organizações transfronteiriças: possíveis estruturas de governança**

As atividades principais de uma estrutura de governança transfronteiriça são baseadas exclusivamente na cooperação entre sistemas auto-organizados, na coordenação e interação, inteligência estratégica, voltada para a aprendizagem, e colaboração entre atores dos setores público, privado e sem fins lucrativos (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). As organizações transfronteiriças podem ser entendidas como estruturas auto-organizadas com a finalidade de dirigir, coordenar e monitorar processos de cooperação e integração em regiões de fronteira. Estas organizações, ao aglutinar atores dos setores público, privado e terceiro setor, bem como recursos, capacidades e poder suficientes, podem direcionar o desenvolvimento sustentável da região transfronteiriça entre os espaços de tensão/interação, proporcionando diálogo constante entre as esferas econômica, social e ambiental.

Dada a complexidade de cada região, tais estruturas organizacionais tendem a emergir com base nos problemas comuns enfrentados pelas regiões. Para compreender as organizações transfronteiriças, Zumbusch e Scherer (2015) empregaram dois fatores: o grau de institucionalização (forte ou fraca) e a orientação (territorial ou funcional). No primeiro fator, institucionalização, um grau forte significa que há definição clara dos membros participantes, estatuto legal definido, estrutura organizacional existente, tomada de decisão democrática e de caráter deliberativo, envolvimento político e perspectiva de longo prazo. Por outro lado, um grau fraco significa que a organização possui maior flexibilidade na participação de membros, regramento incipiente, estrutura organizacional simples, decisões não deliberativas, pouco envolvimento político e perspectiva de curto ou médio prazo (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Em relação ao tipo de orientação, a territorial significa que as estruturas organizacionais tendem a seguir um padrão de estrutura mais vertical e hierárquica, os membros tendem a ser, em sua maioria, atores do setor público, o escopo das temáticas é amplo e a escala geográfica tende a ser congruente e estável, seguindo as fronteiras administrativas. Por outro lado, uma orientação funcional significa que a organização transfronteiriça tende a ter uma estrutura mais horizontal, com participantes dos setores público, privado e sociedade, o escopo das temáticas possui



foco e a escala geográfica é difusa, dependendo do tipo de problema em pauta (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015).

Independente do grau de institucionalização e do tipo de orientação, Zumbusch e Scherer (2015) concluem que as regiões transfronteiriças dependem totalmente de processos de governança bem-sucedidos para coordenar e desenvolver atividades comuns. Apesar desta dedução, o problema reside, ainda, em reconhecer que as organizações transfronteiriças apresentam diferentes tipos de estrutura de governança. Para compreender estas diferentes estruturas, a teoria organizacional, a partir da noção de governança em redes, pode colaborar. Segundo Aguilar (2010), a governança, sob a forma de redes, implica em estabelecer sinergias entre os recursos públicos, privados e sociais para a sustentabilidade de uma sociedade.

Para Rhodes (1996), a governança em rede consiste em um conjunto de organizações que se relacionam de maneira auto-organizada. De maneira mais ampla, Jakob (2014) coloca as redes como estruturas de governança para se alcançar diversos fins mediante formas de relacionamento entre Estado e sociedade. Aprofundando, Provan e Kenis (2008) destacam que as redes interorganizacionais consistem em um arranjo de três ou mais organizações independentes que atuam em conjunto para alcançar objetivos individuais e coletivos. Estas redes podem se auto-organizar por iniciativa dos próprios membros, incluindo membros dos setores público, privado ou sem fim lucrativo, visando resultados multiorganizacionais ou a solução de problemas comuns.

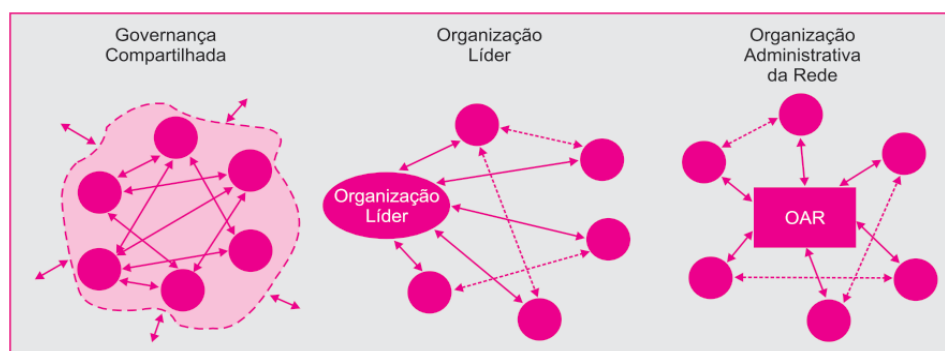
Uma possível classificação ou tipologia é a sugerida por Provan e Kenis (2008), para as estruturas de governança em redes. São três variações: rede governada por uma organização líder, rede governada por seus membros e rede governada por uma organização administrativa. Estas diferentes formas de estrutura de governança podem contribuir para a compreensão e o desenvolvimento de atividades de cooperação e integração transfronteiriça. Segundo Zumbusch e Scherer (2015), grande parte das regiões de fronteira mostram um complexo sistema de governança transfronteiriça de diferentes arranjos cooperativos. As regiões de fronteira, em geral, apresentam organizações em rede, mais ou menos organizadas localmente, com objetivos de resolver problemas locais comuns em ambos os lados da linha de fronteira.

Na Figura 1, as setas representam as interações e os círculos, os atores membros da rede. A variação denominada governança compartilhada “consiste em grupos de



organizações que funcionam coletivamente em rede, mas não possuem uma estrutura administrativa formal” (ROTH *et al.*, 2012, p. 114-115). O poder é descentralizado, pois envolve a maioria dos membros da rede interagindo igualmente no processo de governança, segundo Provan e Kenis (2008). A vantagem deste modelo é o envolvimento de todos os membros da rede na tomada de decisão, sendo, também, bastante flexível e responsável com as necessidades dos participantes (ROTH *et al.*, 2012).

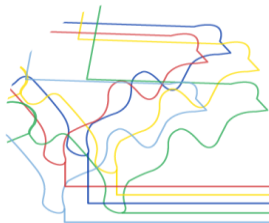
Figura 1. Variações da estrutura de governança em rede



Fonte: Roth *et al.* (2012, p. 116).

Esse modelo tende a funcionar com grupos menores, nos quais há maior controle social e os participantes têm contatos uns com os outros, tendo, assim, um compromisso entre si (ROTH *et al.*, 2012). Em grupos maiores, esse modelo tende a ser ineficiente, pois a estrutura gerencial e administrativa é mais complexa para manter o controle dos membros e, por outro lado, os recursos são menores e podem tornar a organização mais frágil e ineficiente (ROTH *et al.*, 2012). A governança pode se dar, por exemplo, por meio de reuniões dos representantes das organizações membro ou, informalmente, por meio de esforços contínuos, mais ou menos coordenados, daqueles que têm interesse em fazer a rede funcionar (PROVAN; KENIS, 2008).

A segunda variação, chamada de organização líder, normalmente ocorre em relacionamentos verticais, em que o poder está concentrado em uma organização que atua direcionando as organizações com menos poder. Esse modelo também ocorre horizontalmente, como argumentam Roth *et al.* (2012, p. 115), em “[...] redes horizontais multilaterais, quando uma organização possui recursos e legitimidade suficientes para exercer uma posição de liderança”. A coordenação das atividades ocorre por um único membro participante, dessa forma, a governança da rede é



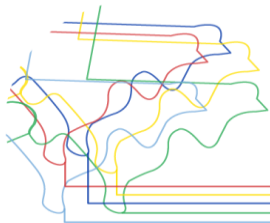
centralizada e intermediada. A organização líder facilita as atividades das organizações para atingir os objetivos propostos (PROVAN; KENIS, 2008). Por exemplo, esse modelo pode ser encontrado nas redes de subcontratações da indústria automobilística japonesa ou em uma organização governamental que atua liderando o desenvolvimento de uma determinada política pública.

A terceira variação, denominada organização administrativa da rede (OAR), consiste em uma “[...] entidade administrativa separada criada especificamente para gerenciar a rede e suas atividades, visando coordenar e sustentar a rede” (ROTH *et al.*, 2012, p. 115). A principal característica desse terceiro modelo é a centralização, reproduzindo a coordenação e manutenção da rede (PROVAN; KENIS, 2008). As principais vantagens são sua eficiência, sustentabilidade e legitimidade. Como desvantagem, pode-se citar a dependência que os membros da rede terão em relação a OAR, correndo o risco de que as decisões sejam tomadas pelos participantes da OAR e não pelos participantes da rede (ROTH *et al.*, 2012), configurando um clássico problema de agência.

Empiricamente, estas variações podem ser encontradas em algum tipo de formato híbrido. Uma forma híbrida significa uma mistura dos modelos mencionados, por exemplo, quando uma governança é compartilhada e os atores têm alto grau de envolvimento nas relações em rede, juntamente com uma estrutura administrativa para gerenciar a rede. Ou uma estrutura de governança com uma organização líder, cuja liderança não impede a participação dos demais atores no processo decisório. Esses modelos apresentados podem variar ao longo do tempo das organizações, pela forma de alocação do poder e coordenação de cada rede, ou seja, são estruturas transitórias (ROTH *et al.* 2012).

Outras variações podem ser decorrentes das características organizacionais dos membros participantes da rede, em termos de capacidades de coordenação, competências e interesses. Esses fatores organizacionais podem ser decisivos para a coordenação e implementação de atividades transfronteiriças. Complementarmente, independente da estrutura de governança transfronteiriça adotada, sugere-se que atendam pré-requisitos cruciais para terem chance de êxito: estabilidade suficiente, incentivos para novas formas de ação coletiva, abordagens inovadoras, abertura, recursos e capacidades suficientes, eficácia, autonomia suficiente e responsabilidade (ZUMBUSCH; SCHERER, 2015). Com estes elementos teóricos, parece ser possível analisar as estruturas de governança de organizações transfronteiriças. No tópico seguinte, destaca-se os aspectos metodológicos que guiaram a investigação.



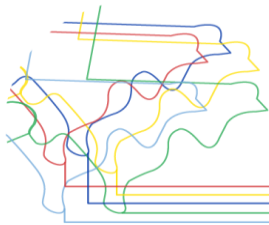


## Aspectos metodológicos

Considerando o objetivo deste estudo, de analisar as estruturas de governança de organizações transfronteiriças, compreendendo-as como preponderantes para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira, utilizou-se uma abordagem exploratória e qualitativa de pesquisa. O método de estudo de caso foi privilegiado por ser indicado para estudar fenômenos em profundidade e responder a questões tais: “como” e “por quê” (YIN, 2015). Foram selecionados dois casos empíricos de organizações transfronteiriças: o Grupo de Trabalho Itaipu-Saúde e o Conselho de Desenvolvimento Trinacional (CODETRI), sendo estas duas organizações as unidades de análise, configurando um estudo de multicaso.

A coleta de dados seguiu um protocolo de pesquisa com questões estruturadas visando buscar evidências por meio de entrevistas junto a informantes-chave. O protocolo de pesquisa, segundo Yin (2015, p. 106), “[...] é uma forma importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e tem como objetivo orientar o pesquisador a realizar a coleta de dados de um caso”. O protocolo foi elaborado a partir dos conceitos principais da teoria: governança transfronteiriça e as variações das estruturas de governança. Do CODETRI foram analisadas entrevistas de 12 informantes-chave e do GT Itaipu-Saúde foram analisadas sete entrevistas, totalizando 19 informantes-chave. Os dados foram coletados no período de 2019 a 2021, por meio presencial e virtual. Os informantes são pessoas que atuam ou atuaram diretamente nas organizações transfronteiriças, como membros ou exercendo alguma atividade de coordenação e liderança. Os dados coletados foram gravados e transcritos para a análise.

A análise dos dados foi realizada através da triangulação das fontes de evidência e posterior adequação ao padrão teórico. Para Yin (2015), a triangulação de dados consiste em coletar informações de múltiplas fontes e depois fazer comparações entre as evidências, buscando similaridades e contrariedades. A adequação ao padrão, segundo Yin (2015), refere-se a fazer uma comparação dos resultados empíricos (evidências) com o padrão teórico. “Se os padrões coincidem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna” (YIN, 2015, p. 136). Os resultados são apresentados no tópico seguinte.



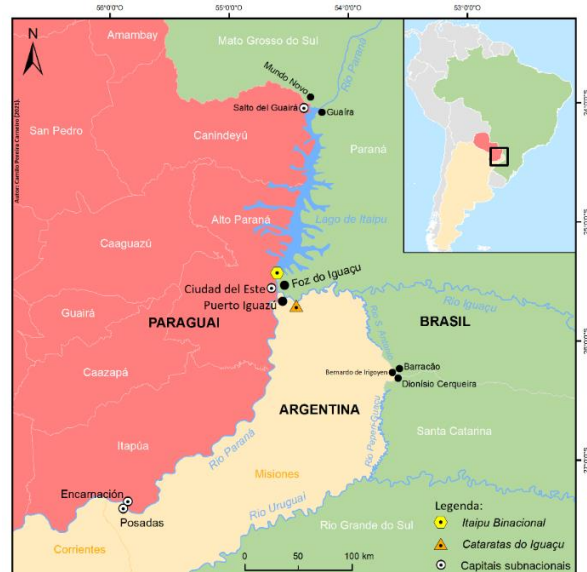
## Apresentação e análise dos resultados

Este tópico traz a análise dos resultados, descrevendo os dois casos e analisando a estrutura de governança. Porém, antes, procede-se uma breve contextualização sobre a região da Tríplice Fronteira. Ao final, são discutidos alguns encaminhamentos referentes à institucionalização e à orientação destas organizações transfronteiriças e seu papel para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira.

### Contextualizando a Tríplice Fronteira

A Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai é separada pelos rios Paraná e Iguazú, conforme mostra a Figura 2. Cada país possui características próprias e pontos semelhantes, como: colonização europeia, dependência econômica e ditaduras militares. Na Tríplice Fronteira, a cultura e a língua se misturam, a expressão “portunhol” é comum para se referir à mistura das línguas. Os municípios de Puerto Iguazú, Foz do Iguazú e Ciudad Del Este partilham o comércio que flui pela ponte da amizade, entre Brasil e Paraguai, e pela ponte Tancredo Neves, entre Brasil e Argentina. A ligação entre Argentina e Paraguai ocorre por meio de embarcações que cruzam o Rio Paraná. Duas grandes paisagens marcam fortemente esta região de fronteira. Ao Norte, a Hidrelétrica de Itaipu, empresa de caráter binacional, na linha de fronteira entre Brasil e Paraguai. Ao Sul, entre Argentina e Brasil, as Cataratas do Iguazú, obra natural e lugar de beleza ímpar.

Figura 2. Fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguay



Fonte: Wikipedia (2022).



Segundo dados do IBGE, Foz do Iguaçu é um município brasileiro localizado no Estado do Paraná, com área territorial de 618.057 km<sup>2</sup> e população estimada em 258.248 pessoas. Ciudad del Este, cidade localizada no extremo leste do departamento paraguaio do Alto Paraná, tem uma população de 312.652 habitantes. Puerto Iguazú, província de Misiones, Argentina, possui uma população de 105.368 habitantes (CAVATORTA *et al.*, 2017).

Dentro de uma tipologia de integração fronteiriça, a Tríplice Fronteira se enquadra na tipologia mais forte de integração, denominada sinapse. A tipologia sináptica caracteriza trocas de fluxos comerciais internacionais e urbanos com apoio do governo, com infraestrutura e suporte ao intercâmbio (BRASIL, 2005). Atualmente, há um processo transfronteiriço na Tríplice Fronteira que envolve diversos atores públicos, privados e da sociedade, como: a Itaipu, os municípios, os movimentos sociais, os comerciantes, as grandes redes hoteleiras, compostas não só por brasileiros, paraguaios e argentinos, mas, também, atualmente, por comunidades árabes e chinesas, o que intensifica os fluxos transfronteiriços (PEREIRA, 2013). Feita esta breve contextualização da Tríplice Fronteira, a seguir, apresenta-se os dois casos de organização transfronteiriça: o GT Itaipu-Saúde e o CODETRI.

### **Caso do GT Itaipu-Saúde<sup>1</sup>**

O GT Itaipu-Saúde foi uma iniciativa da Itaipu Binacional, no ano de 2003, a fim de fortalecer as políticas públicas na zona de fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. O GT Itaipu-Saúde é financiado com recursos da própria Itaipu Binacional. Sua organização é de caráter permanente e consultivo e seus membros consistem de instituições do Brasil e do Paraguai, sendo que instituições da Argentina atuam como convidadas. Ao todo, são 18 órgãos membros, sendo nove do Brasil e nove do Paraguai. Essa característica é devido à binacionalidade da Hidroelétrica de Itaipu, pertencendo apenas ao Brasil e ao Paraguai.

Os órgãos membros do Brasil são os seguintes: Itaipu Binacional, Fundação de Saúde Itaipuapy, Ministério da Saúde (ocupando 2 assentos), Secretaria de Estado da Saúde do Paraná (ocupando 2 assentos), 9<sup>a</sup> Regional de Saúde, 20<sup>a</sup> Regional de saúde e Secretaria Municipal da Saúde de Foz do Iguaçu. Os órgãos membros do Paraguai são: Itaipu Binacional (ocupando 2 assentos), Fundação Tesãi, Ministério da Saúde Pública e Bem-Estar Social (ocupando 2 assentos), 10<sup>a</sup> Região Sanitária do Alto Paraná, 14<sup>a</sup>

---

<sup>1</sup> Tópico baseado em Silveira (2019).

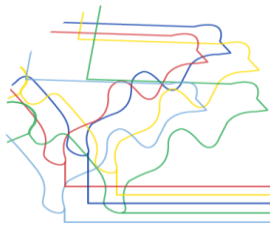


Região Sanitária de Canindeyú, Conselho de intendentes do Alto Paraná, Conselho de intendentes de Canindeyú.

A sede do GT Itaipu-Saúde está instalada dentro do PTI (Parque Tecnológico de Itaipu), sendo a gerência exercida por uma funcionária do PTI. As reuniões acontecem mensalmente no Cineteatro Barrageiros, dentro da Hidrelétrica de Itaipu. Um dia antes da reunião do GT Itaipu-Saúde, acontece a reunião apenas de membros, abrindo a reunião para outros membros e convidados no dia seguinte. A reunião do GT Itaipu-Saúde é organizada, primeiramente, com uma abertura, em seguida as comissões técnicas se reúnem em mesas, ou também chamadas por alguns atores de “pilares”, para trabalhar temas específicos, por exemplo: saúde do homem, saúde indígena, saúde materno infantil etc. Essas mesas, assumidas por comissões técnicas, podem ser permanentes ou provisórias para resolver algum problema pontual. Após a reunião das comissões, é realizado o encerramento, junto com a formação da ata da reunião.

O GT Itaipu-Saúde possui Regimento Interno elaborado em 2006, no qual constam sua missão e objetivos. A missão consiste em articular instituições governamentais e não governamentais, conjugando esforços para promover ações prioritárias de impacto nos níveis sanitários da população da área de influência da ITAIPU, subsidiando a Entidade na formulação e na execução de suas políticas e iniciativas de responsabilidade socioambiental, contemplando a cooperação, a integração, a consonância com as diretrizes dos sistemas nacionais de saúde, a ênfase na atenção primária e a busca da equidade no trato das questões de saúde. A organização do GT Itaipu-Saúde procura desenvolver as políticas de saúde pública na região da Tríplice Fronteira. As regiões de alcance do GT Itaipu-Saúde são, no Paraguai, a Xª Região Sanitária do Alto Paraná e a XIVª Região Sanitária de Canindeyú. No Brasil, a 9ª Regional de Saúde de Foz de Iguaçu e 20ª Regional de Saúde de Toledo, Estado do Paraná. Na Argentina, a Província de Misiones e outras unidades territoriais de interesse na área de influência da entidade Itaipu Binacional.

Da análise dos relatos dos informantes-chave evidenciou-se que o GT Itaipu-Saúde apresenta características das três variantes de governança em rede, porém com predominância da forma OAR e governança compartilhada, conformando, assim, uma estrutura híbrida de governança. Segue a análise por variante. A variação de governança por organização líder tem como característica uma gestão vertical, ou seja, existe uma instituição que detém mais o poder que outras e que lidera os outros (ROTH *et al.*, 2012). Ela é importante, pois permite identificar se existe alguma instituição líder dentro do GT Itaipu-Saúde e qual é essa instituição. No entanto, não



foram encontradas evidências de que existe uma organização líder no GT. Apenas um informante relatou que a Itaipu seria este ator, em virtude de sua influência na origem do próprio GT.

Quanto à governança compartilhada, sua característica é de uma gestão não hierárquica, com estrutura informal, conduzida por meio de uma gestão horizontal (ROTH *et al.*, 2012). Essa categoria permite identificar se a governança é realizada por mais de uma organização, de forma compartilhada entre os atores. Foi possível evidenciar que a maior parte dos informantes considera que o GT Itaipu-Saúde tem características de governança compartilhada. Como, por exemplo, o tratamento horizontal dado aos membros, no que se refere ao planejamento e à execução de suas atividades, por meio de comissões temáticas. Contudo, esta percepção não é consenso, em virtude de relatos de outros informantes, pois consideram que alguns membros não se engajam suficientemente nas atividades.

Em relação à organização administrativa da rede (OAR), não foi identificado uma organização criada somente para esse fim. Apesar disso, existem duas organizações que possuem um papel de coordenação e gestão, como relatado pelos informantes. Essas duas organizações são a Itaipu Binacional, responsável pela coordenação, e o PTI, responsável pela gestão. Estas atividades são realizadas por meio de seus representantes no GT Itaipu-Saúde. Identificou-se que as atividades são monitoradas pela diretoria financeira da Itaipu, em virtude de que a Itaipu é quem financia as ações do GT. Apesar de não haver a criação de uma estrutura administrativa formal, informalmente existe esta delegação aos membros que representam o PTI e a Itaipu. Assim como nas demais variantes observadas, as características não são totalmente puras, mas, sim, possuem algumas evidências que se aproximam de cada variante, denotando o caráter híbrido do GT Itaipu-Saúde em termos da sua governança na região transfronteiriça.

As evidências foram mais acentuadas para a variante OAR e governança compartilhada. Contudo, não foi possível concluir se uma organização, por exemplo, a Itaipu ou o PTI, em certos momentos, exerce o papel de liderança sobre os demais membros do GT. Portanto, as evidências constataram a existência de um modelo híbrido de governança, em que existem duas organizações que são mais centrais no sentido da organização administrativa da rede, por meio da coordenação da Itaipu e da gestão do PTI. Contudo, a organização das atividades é feita de maneira horizontal, organizada por todos, por meio de comissões temáticas, de maneira que, dentro das variantes de governança investigadas e na percepção dos informantes, o GT Itaipu-



Saúde possui uma estrutura de governança híbrida, entre OAR e governança compartilhada.

## **Caso do CODETRI<sup>2</sup>**

O Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Região Trinacional do Iguazu (CODETRI) é resultado da união de três conselhos, cada um de um município vizinho. Da Argentina, o CODESPI (Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental de Puerto Iguazú); do Brasil, o CODEFOZ (Conselho de Desenvolvimento Econômico Social de Foz do Iguazu); e, do Paraguai, o CODELESTE (Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental de Ciudad del Este).

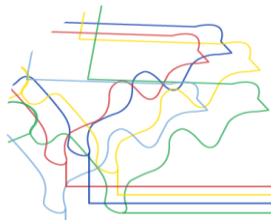
O CODEFOZ foi criado em 2012, pela Lei Municipal nº 4.041, de 12 de novembro, com o objetivo de unir organizações públicas e privadas em torno de projetos e ideias que promovam o desenvolvimento da cidade. O conselho tem por missão promover o desenvolvimento sustentável de Foz do Iguazu, integrando democraticamente os interesses da sociedade. A visão de futuro é o reconhecimento, pela sociedade, como instrumento de desenvolvimento sustentável de Foz do Iguazu. Os valores são: equidade, compromisso, respeito, transparência, excelência; e os princípios do conselho são: ética, união, consenso, continuidade, integração social e suprapartidarismo. Sob a inspiração do CODEFOZ, alguns anos depois, foram fundados outros dois conselhos, o CODELESTE e o CODESPI, respectivamente de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú.

O CODELESTE foi criado pela Portaria Municipal nº 033, de 2015, como órgão consultivo do governo municipal, para formular e propor a execução da política de desenvolvimento em matérias trabalhista, ambiental e cultural. De acordo com a portaria municipal, a estrutura e a organização da CODELESTE são compostas pela assembleia geral e pelas câmaras técnicas, dirigidas por uma diretoria composta pelo prefeito municipal, como presidente de honra, o presidente, o vice-presidente, um secretário e um pró-secretário e tesoureiro, que são eleitos entre seus membros com mandato de 2 anos, sendo permitida a reeleição uma única vez.

O CODESPI foi criado pela Portaria Municipal 051/2015 como órgão consultivo e deliberativo do governo municipal, para formular e promover a execução política do desenvolvimento em questões socioeconômicas e trabalhistas, ambientais e culturais. De acordo com a portaria municipal, a estrutura e a organização do CODESPI são

---

<sup>2</sup> Tópico baseado em Villalba (2021).



compostas por uma sessão plenária e por comissões técnicas, cujo conselho é dirigido por uma diretoria composta por um presidente, vice-presidente e secretário, eleitos entre seus membros.

Conforme carta de intenções assinadas pelos três conselhos, para a criação do CODETRI, de 17 de maio de 2018, o Conselho pretende ser um órgão paradiplomático de natureza deliberativa e consultiva, de natureza apartidária, composto por voluntários dos três países, com capacidade para formular, promover e articular ações e políticas que visem a promoção do desenvolvimento sustentável e integrado da região. O objetivo do CODETRI é melhorar a cooperação entre cidades vizinhas e enfrentar problemas comuns, representando um importante canal de cooperação institucional para os municípios de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este.

A expectativa existente em torno do CODETRI é de que se torne um canal de comunicação ativo, aberto e constante entre os diversos órgãos e instituições da fronteira. Que realize ações coordenadas e integradas para enfrentar problemas comuns e elevar a qualidade de vida da população na região trinacional. Para isso, tem como principais iniciativas: o desenvolvimento de projetos técnicos e arquitetônicos, a identificação e o monitoramento sistemático das fontes de financiamento dos projetos de interesse, a promoção de articulação técnica e política dos projetos de interesse e das fontes de financiamento nacionais e internacionais, públicas e privadas, identificadas e indicadas pelos membros, além do acompanhamento das etapas de projetos.

Em termos de estrutura de governança, o CODETRI apresenta uma forma híbrida entre governança compartilhada e organização líder. Segue a análise por variante. Na percepção dos informantes, a variante OAR possui poucas evidências. Contudo, pode-se questionar se o Conselho, por si, não seria uma estrutura criada para administrar a rede de atores que o compõe. No entanto, esta percepção, de fato, não ocorre, sendo que os relatos citam que alguns atores colaboram com a estrutura necessária para o funcionamento do CODETRI, como, por exemplo, a Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu, que empresta a estrutura física, o SEBRAE, que contribui com consultores, e o CODEFOZ, que colabora com seus funcionários. Isto fica evidente no relato de um informante: “[...] lo que hace un poco de soporte más fuerte para el CODETRI es el mismo CODELESTE, SEBRAE en Brasil y el CODEFOZ y en este caso también la ACIFI que está prestando una colaboración bastante grande que CODETRI se sostenga también [...]”. O CODETRI depende, então, dos membros dos Conselhos dos três municípios para sua atuação.



De acordo com a percepção da maior parte dos informantes-chave, existe uma governança compartilhada no CODETRI, como expressado neste recorte de um informante: “[...] si activamente todos participamos de igual manera [...]”. Entretanto, alguns informantes relatam que não é possível mensurar a participação, sendo que alguns participam mais ativamente e outros menos. Destaca-se o caráter voluntário e honroso desta participação, bem como o entendimento de que a busca por interesses comuns potencializa o alcance de interesses particulares dos membros do Conselho. A gestão do Conselho tende a ser descentralizada, privilegiando a decisão coletiva. A informalidade prevalece, visto que não há um regimento ou estatuto ou outra forma de regramento.

Por fim, com relação à variante organização líder, a maioria dos informantes argumentam que a presidente do Conselho é uma liderança. Quando perguntado sobre a liderança, um informante relatou que “[...] é a presidente também do CODELESTE e foi escolhida para ser presidente do CODETRI até certo tempo depois vai trocar [...]”. Contudo, alguns informantes relatam que não há ator líder, com mais poder: “não existe ator principal, ninguém tem mais poder dentro do CODETRI, todos são iguais”. Neste sentido, reforça a governança compartilhada, na qual as decisões são tomadas principalmente de forma coletiva e unânime, não cabendo a uma pessoa realizar procedimentos sem consulta aos demais membros do CODETRI.

Em síntese, com base nas evidências encontradas, é possível afirmar que, na percepção dos informantes, o CODETRI possui uma estrutura híbrida de governança, com tendência acentuada para a governança compartilhada, seguida da variante organização líder. A característica de organização líder aparece porque a maioria dos informantes-chave relatou que a presidente do conselho exerce um papel de liderança dentro deste. A governança compartilhada advém da percepção de que há participação de todos nas decisões.

### **Estrutura de governança dos casos apresentados: forma de orientação e institucionalização**

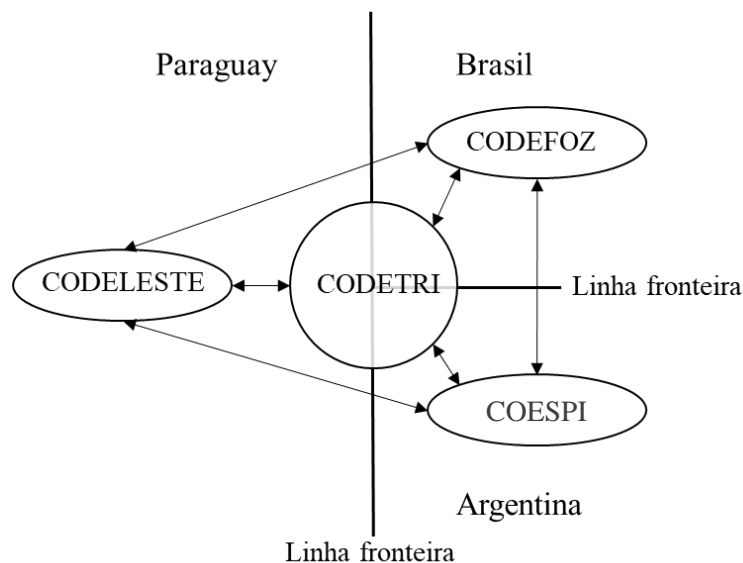
Analisando a estrutura de governança dos casos, é possível perceber que, conforme a Figura 3, o CODETRI se coloca como uma organização transfronteiriça de caráter trinacional desde a sua origem. Isto fica reforçado através do objetivo de pensar o desenvolvimento sustentável da região da Tríplice Fronteira, bem como por sua composição de membros contar com componentes dos Conselhos dos três municípios fronteiriços: CODELESTE, CODESPY e CODEFOZ. Se destaca, ainda, nos





achados da pesquisa, que a experiência e o modelo de trabalho destes conselhos municipais são relevantes para apoiar a consolidação da institucionalização do CODETRI.

Figura 3. CODETRI como organização transfronteiriça



Fonte: Elaboração própria.

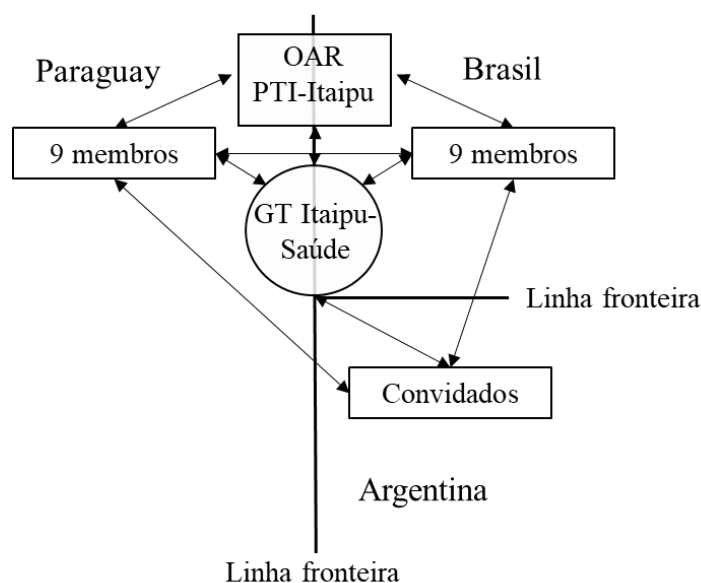
Conforme analisado, o CODETRI apresenta uma estrutura híbrida de governança em rede, conforme Roth *et al.* (2012), em que, das três variantes propostas por Provan e Kenis (2008), destacaram-se a forma compartilhada e a organização líder. Este hibridismo decorre, na percepção dos informantes, em virtude da atuação de liderança da atual presidência e da participação dos membros na busca de consenso nas decisões tomadas. Na percepção dos informantes, existe um forte sentimento de confiança e colaboração mútua entre os membros. Esta estrutura de governança híbrida parece contribuir para um pensamento integrador das problemáticas da região para o desenvolvimento sustentável da Tríplice Fronteira.

Por sua vez, o GT Saúde-Itaipu se coloca como uma organização transfronteiriça de caráter binacional desde sua origem (Figura 4). Isto fica reforçado por sua composição de membros contar com componentes apenas do Brasil e do Paraguai, sendo que a Argentina tem participado como convidada. Os relatos dos informantes dão conta de que esta questão tenderá a ser resolvida com a reforma do Regimento Interno e que os convidados Argentinos são tratados com isonomia no GT.



Conforme analisado, o GT Itaipu-Saúde apresenta uma estrutura híbrida de governança em rede, conforme Roth *et al.* (2012), em que, das três variantes propostas por Provan e Kenis (2008), destacaram-se a forma compartilhada e a estrutura de organização administrativa da rede. Este hibridismo decorre, na percepção dos informantes, em virtude da atuação do papel da Itaipu na coordenação do GT, bem como da gerência delegada ao PTI, compondo uma estrutura que se assimila ao modelo OAR. Contudo, esta estrutura, na percepção dos informantes, atua apenas na coordenação e na organização dos trabalhos, sendo a participação dos membros garantida de maneira compartilhada. Esta estrutura de governança híbrida parece contribuir para que a problemática da saúde na fronteira seja enfrentada de maneira integrada na Tríplice Fronteira.

Figura 4. GT Itaipu-Saúde como organização transfronteiriça



Fonte: Elaboração própria.

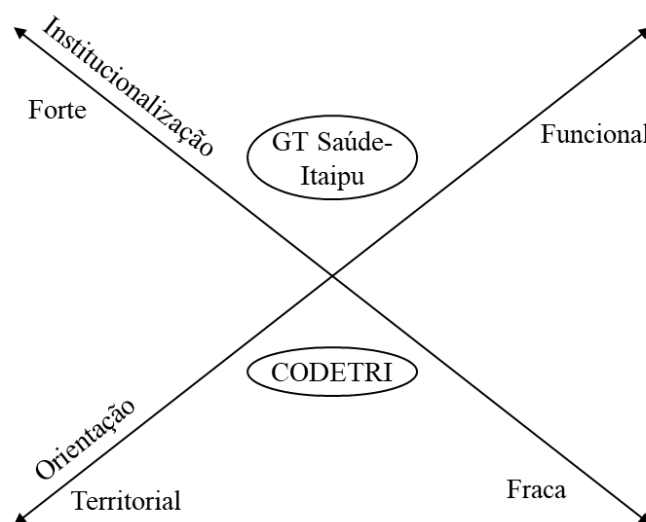
Seguindo a análise, passou a avaliar a forma de orientação e o grau de institucionalização dos casos, seguindo o modelo de Zumbusch e Scherer (2015). Iniciando pelo CODETRI, ficou evidente que esta organização transfronteiriça possui forte orientação territorial, pois seu foco é o desenvolvimento integrado da região da Tríplice Fronteira. Mesmo que os membros não sejam exclusivamente do setor público, sua estrutura tende a ser verticalizada e com a atuação delimitada dos três Conselhos Municipais e das fronteiras administrativas dos três municípios.



O grau de institucionalização tende a ser frágil, pois, apesar de contar com a experiência dos conselhos municipais, o CODETRI é uma iniciativa relativamente recente, de 2018. Também, apresenta um regramento informal, de uma carta de intenções, sendo que ainda precisará avançar no estabelecimento de papéis e na forma de atuação e deliberação. É necessário, também, refletir se a totalidade dos membros ou uma representação poderia compor o CODETRI, pois, de acordo com os informantes, a composição seria pela soma dos membros dos conselhos municipais, tornando um número talvez excessivo de participantes. A própria estrutura organizacional do CODETRI é relativamente simples, ainda dependendo muito da atuação liderada pela presidência e do apoio informal de seus membros.

O GT Itaipu-saúde, por sua vez, possui uma forte orientação funcional, principalmente por sua atuação setorial, com foco na área da saúde. A escala geográfica parece ser pouco delimitada, ou seja, é difusa e depende do tipo de problema em pauta. Quanto ao grau de institucionalização, o GT Itaipu-Saúde tende a ser forte. Além de ter iniciado suas atividades em 2003, visando a área de influência da Empresa Itaipu Binacional, possui regras e número de participantes estabelecidas em regimento. A atual composição possui 18 membros, sendo 9 do Paraguai e 9 do Brasil, com a participação por convite de atores da Argentina, com as decisões ocorrendo de maneira colegiada, com gerência do PTI e coordenação da Itaipu. A Figura 5 destaca as diferenças entre as duas organizações transfronteiriças analisadas, em termos de orientação e institucionalização.

Figura 5. Caracterização dos casos analisados quanto à institucionalização e orientação



Fonte: Elaboração própria.



Finalizando, destaca-se que ambas as organizações estudadas parecem contribuir para o desenvolvimento da região da tríplice fronteira. O CODETRI com foco mais amplo para o desenvolvimento sustentável e o GT Itaipu-Saúde com foco na saúde da fronteira. A atuação do GT já apresentou contribuições significativas na região. Além de atuar colaborando com as políticas de saúde, em especial dos países Brasil e Paraguai, decorrente da influência da Empresa Hidrelétrica Itaipu Binacional, foram relatadas contribuições, também, para a política de saúde mental e saúde do homem, o combate à dengue, a redução da mortalidade materno-infantil e a troca de informações em saúde entre os três países. O CODETRI, por sua vez, tem buscado se afirmar como ator relevante na região e desenvolver um banco de projetos ligados ao desenvolvimento sustentável transfronteiriço.

Quanto aos desafios, segundo relatos, ambas as organizações transfronteiriças têm de enfrentar as peculiaridades de uma região de fronteira trinacional, como, por exemplo: superar a burocracia na fronteira, pois, além das diferenças administrativas locais, existem questões regionais e nacionais distintas, complexificando a burocracia. As alterações de governo nestes diferentes níveis de governo dos três países também contribuem para a complexidade, gerando, muitas vezes, pontos de vistas distintos e dificultando a construção de agendas comuns. Especificamente, o CODETRI tem como desafio principal ampliar seu grau de institucionalização, criando regimentos mínimos para seu funcionamento. O GT Itaipu-Saúde tem como desafio estabelecer um novo regimento interno, incluindo os atores da Argentina, ampliando sua institucionalização para este país, além de conquistar políticas públicas em saúde específicas para a Tríplice Fronteira.

## **Considerações finais**

Este estudo teve por objetivo analisar as estruturas de governança de organizações transfronteiriças, compreendendo-as como preponderantes para o desenvolvimento integrado e sustentável das regiões de fronteira. Para alcançar este objetivo, o estudo analisou dois casos de organizações transfronteiriças localizadas na Tríplice Fronteira entre a Argentina, Brasil e Paraguai, são elas: o CODETRI e o GT Itaipu-Saúde. Para tanto, foram analisadas 19 entrevistas com informantes-chave, membros destas organizações.

De acordo com os resultados, o CODETRI apresentou uma estrutura híbrida de governança em rede, na qual se destacaram a forma compartilhada e a organização líder. Ficou evidente que esta organização transfronteiriça possui forte orientação

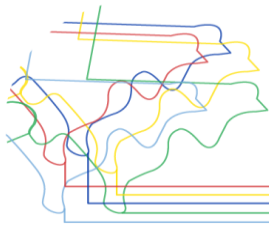


territorial, pois seu foco é o desenvolvimento integrado. O grau de institucionalização tende a ser, ainda, frágil, pois, apesar de contar com a experiência dos conselhos municipais, possui estrutura e regramento simples e informais.

No GT Itaipu-Saúde, também se encontrou uma estrutura híbrida de governança em rede, destacando-se a forma compartilhada e a estrutura de organização administrativa da rede. Quanto ao grau de institucionalização, o GT Itaipu-Saúde tende a ser forte, pois possui regras e número de participantes estabelecidos em regimento e conta com o apoio de coordenação e gestão realizados pela Itaipu e PTI. Quanto à orientação, tende a ser funcional, principalmente por sua atuação setorial, com foco na área da saúde. Estas duas organizações transfronteiriças, para além de suas características individuais, parecem contribuir para o desenvolvimento da região da tríplice fronteira. O CODETRI com foco mais amplo para o desenvolvimento sustentável e o GT Itaipu-Saúde com foco na saúde da fronteira.

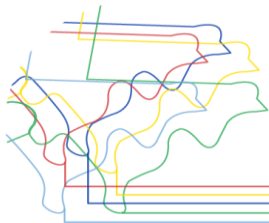
Este trabalho, notadamente, possui limitações que precisam ser consideradas. Os resultados são restritos ao período da pesquisa, ao contexto da Tríplice Fronteira e às especificidades das organizações investigadas. Também, as evidências foram extraídas exclusivamente na percepção dos informantes-chave, limitando a lente do pesquisador ao olhar dos informantes. Por outro lado, talvez o principal aporte deste trabalho foi em demonstrar que as teorias organizacionais podem contribuir para se estudar as organizações transfronteiriças, contribuindo para dar suporte aos atores que estão engajados neste tipo de organização multiforme e complexa.

As organizações transfronteiriças, ao integrarem diferentes atores, de distintos setores da sociedade, além de atores de diferentes lados da fronteira, possuem o nobre desafio de contribuir para que as regiões de fronteira avancem no desenvolvimento sustentável. Pesquisas futuras, usando as lentes das teorias organizacionais e superando as limitações deste trabalho, poderão lançar luz sobre diferentes aspectos deste tipo de organização, como, por exemplo, as capacidades de governança, as relações de poder e o processo decisório. Assim, acredita-se que, além do desenvolvimento teórico do campo, se contribuirá para que tais organizações encontrem saídas com vistas a superar a complexidade das regiões fronteiriças sobre as quais lidam cotidianamente.



## Referências

- AGUILAR, L. F. **Gobernanza**: el nuevo proceso de gobernar. 2. ed. Cidade do Mexico: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- ANDION, C.; SERVA, M.; LÉVESQUE, B. O debate da economia plural e sua contribuição para o estudo das dinâmicas do desenvolvimento territorial sustentável. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, p. 199-221, 2006.
- BLATTER, J. Cross-border regions: a step toward sustainable development? Experiences and considerations from examples in Europe and North America. In: GANSTER, P. (Ed.) **Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions**. San Diego: Institute for Regional Studies of the Californias, 2001. p. 33-60.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira. Brasília: MI/IICA, 2005.
- CAVATORTA, M. G.; CALDANA, N. F. DA S.; CAMPANHA, T. G. Relações fronteiriças entre Foz do Iguaçu, Ciudad del este e Puerto Iguazú: aspectos políticos, econômicos e sociais que promovem a integração. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 3, n. 1, p. 220-233, 2017.
- CLEMENT, N. C. International transboundary collaboration: a policy-oriented conceptual framework. In: GANSTER, P. (Ed.) **Cooperation, Environment, and Sustainability in Border Regions**. San Diego: Institute for Regional Studies of the Californias, 2001. p. 33-60.
- IPCC. **Climate Change 2007**: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (Eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 104 p., 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>. Acesso em: 10 maio 2022.
- JAKOB, A. C. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. **PÓS**, v. 13, n. 2, p. 100-120, 2014.
- LEVESQUÉ, B. Comentários: as bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável: convergências e aportes específicos. In: VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J. P. (Orgs.) **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED e SECCO, 2010. p. 77-86.
- LUNDQUIST, K.-J.; TRIPPL, M. Distance, proximity and types of cross-border innovation systems: a conceptual analysis. **Regional Studies**, v. 47, n. 3, p. 450-460, 2013.
- MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 4. ed. Lisboa: ESF, 1990.
- OLIVEROS, L. A. El concepto de frontera y su importancia en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. In: **Documentos Informativos Comunidad Andina**. Coordinación de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, CAN, Perú, 2002. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>. Acesso em 15 maio 2022.



- PEREIRA C. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata**: a tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai. 2013. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, Porto Alegre, 2013.
- PIKNER, T. Reorganizing cross-border governance capacity: The case of the Helsinki-Tallinn Euregio. **European Urban and Regional Studies**, v. 15, n. 3, p. 211-227, jul. 2008.
- PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2008.
- RHODES, R. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.
- ROTH, A. L. *et al.* Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista de Administração**, p. 112-123, 2012.
- SANT'ANNA, F. M. O Papel da integração fronteira para a integração regional na América Latina. **Revista Geonorte**, Ed. Especial 3, v. 7, n. 1, p. 1169-1185, 2013.
- SILVA, E. **A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento das regiões de fronteira**: da raia Ibérica à euro região Galiza Norte de Portugal. 2015. 421 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade do Minho, Lisboa, 2015.
- SILVA, G. **A cooperação transfronteiriça entre Brasil e França**: ensaios e expectativas neste século XXI. 2013. 261 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- SILVEIRA, J. C. **Governança Transfronteiriça**: o caso do GT Itaipu-Saúde na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu-PR. 2019. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Integração Latino America, Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/5398>>. Acesso em: maio 2022.
- VILLALBA, F. C. **Capacidad de Gobernanza Transfronteriza**: el caso del Consejo de Desarrollo Trinacional. 2021. 113 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas) - Universidade Federal da Integração Latino America, Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/6269>. Acesso em: maio 2022.
- WWF. **Living Planet Report 2008**. [Hails, C., Humphrey, S., Loh, J., Goldfinger, S. (Eds.)]. WWF, Geneva, Switzerland, 46 p., 2008. Disponível em: [https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/living\\_planet\\_report\\_2008.pdf](https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/living_planet_report_2008.pdf). Acesso em: 10 maio 2022.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.
- ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. Cross-border governance: balancing formalized and less formalized co-operations. **Social Sciences**, v. 4, p. 499-519, 2015.



# Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação

Gilson Batista de Oliveira (Brasil)<sup>1</sup>

Gustavo Oliveira Vieira (Brasil)

Manoela Marli Jaqueira (Brasil)

Petterson Eduardo Souza Gherlandi (Brasil)

Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez (Espanha – Brasil)<sup>2</sup>

## Introdução

O presente texto é resultado do projeto de pesquisa “Desenvolvimento Regional Transfronteiriço Brasil-Paraguai”, desenvolvido no NAPI-Trinacional, da Fundação Araucária, cuja finalidade é compreender a dinâmica da transfronteirização do desenvolvimento na região binacional que abarca Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias* (Paraguai) – doravante denominada Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai. A comunidade do território está situada em mais de um país, o que gera múltiplas implicações, desafios e oportunidades. As relações econômicas, culturais e sociais cotidianas na fronteira do Brasil com o Paraguai são as mais expressivas para ambos os países e configuram uma região trinacional, com características peculiares e compartilhadas.

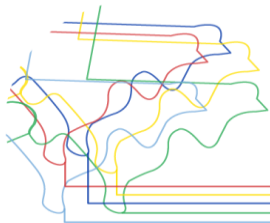
Vivencia-se, na região, um nível profundo de interações sociais, econômicas e culturais que permitem a abordagem enquanto universo próprio nos estudos sobre o desenvolvimento. Em específico, na abordagem de um *Desenvolvimento de delimitação Regional e, simultaneamente, Transfronteiriço*. O objetivo deste capítulo é evidenciar o impacto da transfronteirização sobre as relações cotidianas, notadamente nas áreas da Educação e da Saúde, por ter se optado priorizar, inicialmente, pois são setores essenciais no desenvolvimento social e pelo potencial de desvelar. Esse trabalho é o resultado parcial do projeto de pesquisa de natureza qualitativa, cuja investigação de campo foi feita com entrevistas semiestruturadas com

---

<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná pelo financiamento da pesquisa.

<sup>2</sup> A coautora é espanhola e possui autorização de residência permanente no Brasil.





os agentes representativos dos setores da educação e da saúde atuantes na cidade de Foz do Iguaçu (Brasil). Para tratamento das respostas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo.

Assim, no intuito de cumprir o objetivo, dividiu-se a pesquisa em três partes. Primeiro, no tópico 2, faz-se uma caracterização da Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai. Depois, no tópico 3, apresenta-se a metodologia aplicada para desenvolvimento do trabalho e tratamento das respostas coletadas. Por fim, no tópico 4, é feita a transcrição e a análise dos resultados a partir das respostas dos entrevistados que atuam nas áreas de Educação e Saúde.

Educação e Saúde compõem eixos estruturantes do desenvolvimento e evidenciam desafios significativos impostos pela realidade transfronteiriça da região para a sua comunidade, tanto para o setor público-estatal quanto para o setor privado.

### A região transfronteiriça Brasil-Paraguai

Uma região transfronteiriça configura um território único, com fortes relações sociais, culturais e econômicas interdependentes e não respeita delimitações legais do espaço geográfico onde está localizada. A definição de região transfronteiriça pode ser enquadrada no conceito de região de Markusen, que trata a região como expressão dos conflitos e relações sociais existentes. Assim, fazendo analogia com a proposição da autora, uma região transfronteiriça deve ter “[...] uma sociedade determinada historicamente, territorialmente contígua, que possui um ambiente físico, um ambiente socioeconômico, 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, p. 3).

Embora uma região transfronteiriça possua delimitações físicas impostas pelos Estados Nação das cidades fronteiriças, ao tratar a região como fruto de suas relações sociais, admite-se que os problemas individuais não respeitam delimitações legais do espaço geográfico em que estão inseridas, tampouco as dinâmicas locais são atendidas pelas competências dos entes estatais e subestatais.

A região [e por analogia, a região transfronteiriça] 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



## Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação

Gilson Batista de Oliveira, Gustavo Oliveira Vieira, Manoela Marli Jaqueira, Petterson Eduardo Souza Gherlandi, Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez

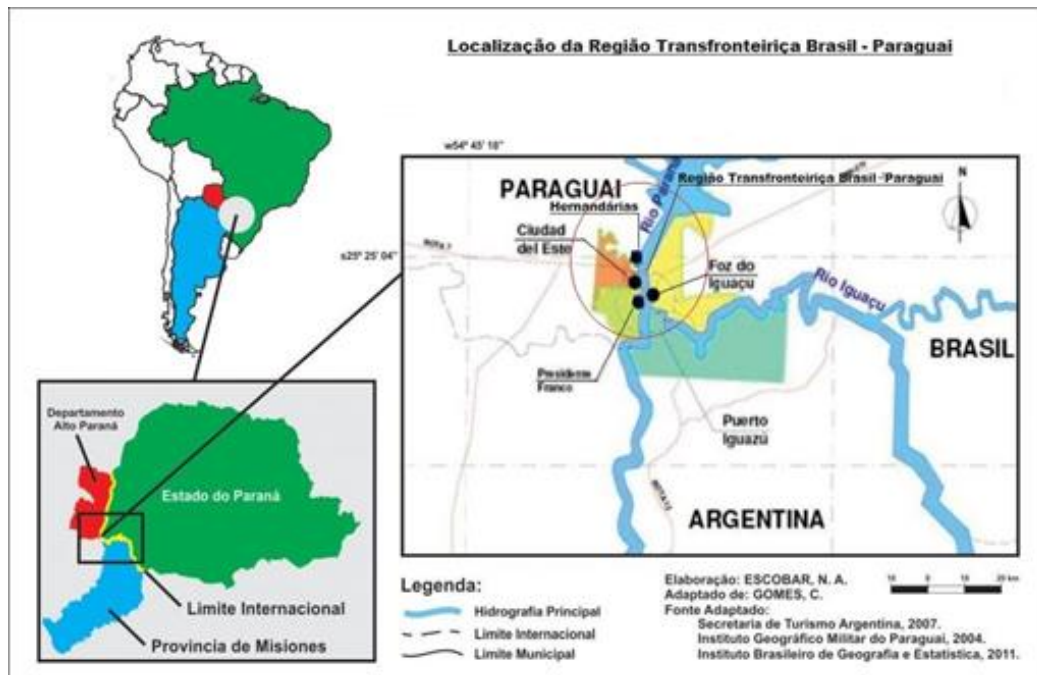
para fazer acordos, transações, dirimir conflitos, por fim, deve ter a capacidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em desenvolvimento com inclusão social (OLIVEIRA; SOUZA-LIMA, 2003, p. 36).

Assim, com essa definição, para estudar uma região transfronteiriça deve-se focar nas relações sociais que influenciam nas transformações territoriais e socioespaciais das cidades componentes. Para efeito deste trabalho, relações sociais serão denominadas como relações fronteiriças.

### Caracterização da Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai

A Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai situa-se no seio da Bacia do Prata, área geopolítica relevante nos diferentes ciclos de ocupação humana do território e estratégica enquanto eixo logístico histórico, do caminho indígena do Peabiru às conexões interoceânicas multimodais contemporâneas. A Região é caracterizada por uma malha urbana contígua, tendo a separação dos territórios nacionais pelo Rio Paraná e articulados pela Ponte da Amizade, com comportamentos econômicos, culturais e sociais com forte grau de interdependência, configurando um só território, um só espaço, uma só região (Figura 1).

Figura 1. Localização da região transfronteiriça Brasil-Paraguai



Fonte: Figura adaptada de Drummond (2019).



Trata-se de uma região marcada por significativas transformações territoriais, a partir da realização de duas grandes obras realizadas pelos estados do Brasil e do Paraguai (Ponte Internacional da Amizade, em 1965, e Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional, fundada pelo Tratado de Itaipu, de 1973), que determinaram em grandes linhas a ocupação socioespacial dos municípios de Foz do Iguaçu, *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias*, bem como suas relações econômicas, culturais e sociais (COSTA *et al.*, 2020; MONSORES; OLIVEIRA, 2020).

Segundo estimativas do IBGE (2021) e do INE (2019), a Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai tem uma população de, aproximadamente, 747 mil habitantes, para uma área total de 1.086,701 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de cerca de 687 habitantes/km<sup>2</sup>.

Nas cidades da Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai, a dinâmica das relações cotidianas ultrapassa as delimitações legais estabelecidas no âmbito dos Estados Nação. Por isso, para que haja uniformidade no processo de desenvolvimento local, é preciso que as instituições e os agentes das cidades busquem a cooperação como fator determinante<sup>3</sup>, pois a geração de renda local é favorecida pela proximidade das cidades que possibilitam intenso fluxo de bens, serviços e de capital de forma cotidiana, configurando fortes relações transfronteiriças, principalmente, nas áreas da saúde e da educação (GHERLANDI; AGUIAR, 2021; FEITOSA; MARTINS; JAQUEIRA, 2020).

### Aspectos metodológicos

Optou-se por fazer uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter descritivo, a partir de trabalho de campo, com realização de entrevistas semiestruturadas com os agentes representativos dos setores da educação e da saúde, tanto público quanto privado, previamente escolhidos. Foram atendidos os preceitos éticos estabelecidos para as ciências sociais, conforme estabelece a Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, que desobriga a necessidade de autorização prévia e registro no sistema CEP/CONEP (Comitês de Ética em Pesquisa/Comissão Nacional

---

<sup>3</sup> A cooperação transfronteiriça é um instrumento político fundamental para o desenvolvimento econômico e social, a governança democrática e a inserção internacional de áreas que, geralmente e na maioria dos casos, têm sido consideradas periféricas pelos próprios Estados. A necessidade de articular a integração regional com o desenvolvimento local evidencia a urgência de gerar ações capazes de promover processos convergentes de forma reticular, tanto em nível institucional quanto econômico, para as áreas de fronteira (ODDONE, 2015, p. 18-19) [tradução nossa].



de Ética em Pesquisa) das pesquisas de opinião pública com participantes não identificados.

A pesquisa ocorreu com agentes das áreas da Saúde e da Educação, na cidade de Foz do Iguaçu, com entrevistas semiestruturadas no formato presencial, por meio de videoconferência ou com formulário *online*, com uso de um roteiro com perguntas norteadoras. Não obstante, a pesquisa com os agentes atuantes na cidade brasileira permite traçar um cenário representativo da região transfronteiriça, pois os fluxos de serviços em Foz do Iguaçu são afetados pela demanda da população residente nas cidades paraguaias de *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias*, devido às possibilidades geradas pela localização e pela proximidade com a fronteira.

Assim, no eixo da Educação, buscou-se contextualizar em números o panorama da área na cidade de Foz do Iguaçu e, em um segundo momento, apresentar alguns desafios e projetos já realizados ou em andamento que visaram lidar com os desafios do setor educativo, a fim de atender a demanda e as especificidades das instituições de ensino localizadas na fronteira.

Já no eixo da Saúde, a coleta foi realizada entre outubro e dezembro de 2021, com o total de 11 participantes, de ambos os sexos, profissionais e/ou gestores da saúde, residentes no município de Foz do Iguaçu, Paraná. Do total das entrevistas, nove foram no formato presencial e duas por meio de formulário online. Todos os entrevistados concordaram com sua participação, assinando o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Após a transcrição das entrevistas, aplicou-se a técnica de análise de conteúdo descrita no trabalho de Bardin (1977): i) etapa de pré-análise, com leitura e edição das transcrições das falas dos entrevistados; ii) etapa de exploração do material para definir as categorias de análise para tratar os resultados, conforme os objetivos da pesquisa; e iii) etapa de categorização das informações coletadas para homogeneizar as respostas coletadas para viabilizar a interpretação dos resultados.

A pesquisa de campo, em ambas as áreas, ocorreu entre os meses de setembro de 2021 e abril de 2022. Não obstante, na descrição e análise das entrevistas com os agentes atuantes na área da saúde, é utilizada a sigla Pr (1, 2, 3, ...) <sup>4</sup> para identificar os profissionais e, desta forma, assegurar o anonimato dos agentes entrevistados.

---

<sup>4</sup> PR: Profissional da Saúde Entrevistado (Pr1, Pr2, Pr3, etc.). Pesquisa de campo realizada entre setembro de 2021 e abril de 2022, em Foz do Iguaçu/Paraná.



## O cotidiano das relações transfronteiriças Brasil-Paraguai nas áreas de educação e saúde

No cotidiano das relações transfronteiriças, o sujeito transfronteiriço é aquele cidadão residente de um lado da linha de fronteira, mas que participa de ações cotidianas no outro lado (RUIZ, 1996; VIEIRA, 2019b). Nos subtópicos a seguir, faz-se a caracterização dessas relações entre os residentes das cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias* (Paraguai) que se deslocam por motivos de saúde e educação para o lado brasileiro ou vice-versa, a modo de descrever os fluxos de serviços públicos e privados, tanto do paciente transfronteiriço quanto do estudante transfronteiriço. O setor da saúde apresenta os resultados e a discussão das entrevistas feitas com alguns agentes chave selecionados e, no setor educacional, busca-se apresentar projetos já implementados juntos às escolas e instituições de Ensino Superior de Foz do Iguaçu, a fim de auxiliar nas demandas multiculturais específicas do território que se apresentam como um desafio para a Educação.

### Contextualização da educação na Fronteira entre Brasil-Paraguai

A posição geográfica da cidade de Foz do Iguaçu estabelece dinâmicas socioculturais distintas que resultam em condições peculiares que refletem na Educação. O município se caracteriza pela pluralidade de idiomas e relações socioculturais advindas do trânsito de indivíduos pelas fronteiras internacionais do município, marcado pela presença de migrantes e fronteiriços.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2021), a taxa de escolarização do município, entre crianças e adolescentes de 06 a 14 anos de idade, é de 96,4%<sup>5</sup>. No ano de 2019, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>6</sup> nos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública foi de 7,1 e nos anos finais do ensino fundamental da rede pública foi de 5,0. As séries iniciais, no ano de 2019, ficaram acima da média brasileira, que é 5,9, mas, nas séries finais, tecnicamente, o município ficou na média nacional, que é de 4,9.

---

<sup>5</sup> Dados referentes ao Censo de 2010, tendo em vista que, devido à pandemia de COVID-19, o novo Censo brasileiro ainda não foi realizado (IBGE, 2021).

<sup>6</sup> O IDEB reúne em um indicador os resultados de duas dimensões de qualidade da educação: o fluxo escolar e o desempenho nas avaliações.



No que se refere ao número de escolas (ensino fundamental e médio) em Foz do Iguaçu, em consulta ao sítio eletrônico da Secretaria de Educação do Paraná, identificou-se que a cidade conta com 89 escolas municipais, 31 escolas estaduais, 56 escolas privadas e um Instituto Federal (que também oferta cursos de ensino superior). No âmbito do ensino superior, a cidade conta com cinco faculdades privadas, dois centros universitários (um particular lucrativo – UDC – e um filantrópico – Uniamérica), um *campus* de universidade estadual (UNIOESTE) e uma universidade federal (UNILA), além daqueles que oferecem apenas cursos a distância.

A cidade de Foz do Iguaçu possui, de acordo com os dados da prefeitura, cerca de 80 grupos étnicos, são eles: chineses, japoneses, paraguaios, argentinos, alemães, italianos e a segunda maior comunidade siriolibanesa do Brasil. Os diferentes grupos migratórios dão à cidade o caráter de um lugar multicultural e diversificado: a Foz do Iguaçu *intercultural* (OLIVEIRA; HLENKA, 2017). Essa característica intercultural repercute nas matrículas. Na época, eram mais de 355 (trezentos e cinquenta e cinco) alunos matriculados no ensino fundamental, de países vizinhos, como Argentina e Paraguai, e de diversos outros países, como: Peru, México e Espanha, entre os mais destacados no ano de 2019 (DINIZ-PEREIRA; TALLEI, 2021). Essa característica transformou o cenário educacional na região e o número de estudantes transfronteiriços paraguaios (não somente) é importante e deve ser considerado para as políticas educacionais da região.

Além disso, no que diz respeito ao Ensino Superior, na última década, não apenas a cidade de Foz do Iguaçu, mas, também, as cidades paraguaias de *Hernandarias*, *Ciudad del Este* e *Presidente Franco* foram, aos poucos, tornando-se palco para a criação de um polo universitário em ascensão. No Paraguai, houve, a partir de 2015, um *boom* de faculdades de Medicina – fala-se em mais de 20 mil estudantes brasileiros. Em Foz do Iguaçu, a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana movimentou a região, com a abertura de 29 cursos de graduação, 12 mestrados, um doutorado e cinco especializações, promovidos por quase 900 trabalhadores em Educação, docentes e não docentes, e 6 mil estudantes. Tal movimento trouxe aumento de população, de diversidade internacional e de oportunidades de interação acadêmica e pesquisas que têm modificado o cotidiano da fronteira (WEBBER, 2018; H2FOZ, 2018; UNILA, 2022).

Os desafios da educação na fronteira se apresentam, também, nas mais diversas frentes. A educação é perpassada por questões relativas à operacionalização dos



estudos, no ir e vir pela fronteira e por questões burocráticas e culturais que caracterizam a educação transfronteiriça. Nesse sentido, a partir das entrevistas e da leitura de relatos de experiência, bem como outros estudos, identificamos pelo menos três grandes temáticas que agrupam os maiores desafios da região para a educação. Seriam elas: 1) o trânsito, ou mobilidade, de estudantes e educadores transfronteiriços pela fronteira; 2) a questão do multilinguismo nas salas de aula; e 3) as dificuldades de compatibilização dos diferentes sistemas educacionais, expressas pelas limitações no reconhecimento de créditos e de diplomas e pelo ensino diferenciado de conteúdos semelhantes.

Por outro lado, assim como se observam desafios também se encontram oportunidades de cooperação diante de projetos e processos já em execução, como é o caso dos três Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, que contemplam a região; e projetos de extensão universitária, bem como ações de educação não formal que contribuem como outras formas de educação da fronteira para a fronteira.

### Desafios da Educação na Fronteira

Os principais desafios evidenciados para a área de educação dizem respeito aos deslocamentos cotidianos na fronteira (trânsito), o bilinguismo e o multilinguismo, os desafios da validação e reconhecimento dos diplomas e os desafios criados a partir dos Acordos sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas.

#### *Trânsito transfronteiriço: todos os níveis educacionais*

No tocante à mobilidade para fins educacionais, observa-se uma intensidade no fluxo de pessoas que atravessam a Ponte da Amizade com fins de estudo. Em um estudo antropológico sobre os estudantes de medicina brasileiros que se formam nas cidades de fronteira do Paraguai, a autora destaca o papel central que as vans escolares possuem no cotidiano dos estudantes: “A van, mais do que falada, era vivida. Muitas vezes espaço para o descanso ou revisão de assuntos das entregas, era um local de segurança, de compartilhamento. Todos estavam na mesma direção e situação” (WEBBER, 2018, p. 118).

Segundo Webber (2018), estudantes de diferentes perfis e idades, incluindo menores de idade que cruzam a fronteira de forma irregular para estudar, o fazem, entre outros, para não precisar morar no Paraguai, acreditando que a cidade brasileira da fronteira tenha mais estrutura, além do vínculo cultural com o país natal. Do mesmo modo, em entrevistas realizadas por nosso grupo de pesquisa, identificou-se



que muitos moradores do Paraguai também fazem o caminho da fronteira, indo de *Ciudad del Este*, *Hernandarias* ou *Presidente Franco* para Foz do Iguaçu, a fim de estudarem em escolas particulares ou universidades públicas e privadas brasileiras, com percentuais bastante significativos, chegando a relatos de 40% de estudantes em escola privada, em 60% da fonte de renda dos responsáveis.

Esse fluxo internacional para educação e trabalho, embora cotidiano na fronteira, é um desafio. Há empresas que fazem o transporte coletivo em ônibus, vans, assim como carros e motos particulares, carecendo de mais e melhor conexão para atendimento do fluxo. As fiscalizações, ou falta delas, a não existência de transporte público em horários não comerciais ou a redução da oferta de transporte nos finais de semana são indicativos dessa questão, além dos bloqueios e das operações “tartaruga” que dificultam com frequência a mobilidade nas fronteiras.

### *Bilinguismo e Multilinguismo: foco na educação básica*

O tema do bilinguismo ou multilinguismo nas instituições de ensino da fronteira também se mostra como um desafio. Seja pela falta de planejamento transfronteiriço a respeito, seja como expressão de um elemento cultural cotidiano, o tema transita entre limitações e acomodações das pessoas que vivem a fronteira.

As entrevistas realizadas nas escolas municipais de Foz do Iguaçu demonstram previamente que o processo de compreensão e de acolhimento de alunos imigrantes tem passado recentemente por formalização. O movimento de identificação de alunos cujo primeiro idioma não é o português e de migrantes nas escolas partiu de solicitações das universidades ao poder público municipal de Foz do Iguaçu. Os projetos Escolas de Fronteira, de âmbito nacional, e, posteriormente, Pedagogia de Fronteira, de âmbito local e articulado desde a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), foram os precursores da preocupação por identificar estudantes do ensino básico de Foz do Iguaçu que não tinham como idioma materno o português. Isso se deu apenas na segunda metade da última década (TALLEI, 2019; DINIZ-PEREIRA; TALLEI, 2021).

A questão também aparece no Ensino Superior. Webber (2018), em sua pesquisa de campo sobre os alunos de medicina brasileiros no Paraguai, aponta que na faculdade em que pesquisou “[...] em toda a grade, não há disciplina de Espanhol, nem mesmo durante o curso preparatório, a *nivelación*, como colocado no folder de divulgação do curso” (WEBBER, 2018, p. 115). Apesar disso, há oferta de Guaraní, um dos idiomas oficiais do Paraguai, que de acordo com funcionários da referida





universidade é ofertado em atendimento à legislação paraguaia que elenca o guarani como componente cultural do país (WEBBER, 2018). Já a UNILA é uma universidade bilíngue, única nessa modalidade no país, que tem no ciclo comum de todos os cursos de graduação a proficiência em português e espanhol – o que pode facilitar, inclusive, o reconhecimento de diplomas para egressos que saem do país.

### *Reconhecimento de Diplomas: desafio (sobretudo) da educação superior*

Outro fator é o que diz respeito ao reconhecimento de diplomas estrangeiros. Como há um maior trânsito de pessoas de diversas nacionalidades pela região, devido não só à localização fronteiriça, mas, também, à presença da UNILA e ao polo de faculdades de Medicina do Paraguai, o tema ganha um peso maior.

Fernández (2021) indica que o tema ganha especial aprofundamento a partir de 1990, com a intensificação dos blocos de integração regional, como o Mercosul. Nesse sentido, referente ao Brasil e ao Paraguai, a autora demonstra que são dois dos poucos países do Mercosul que aceitam diplomas tanto em espanhol como em português, embora cada um dos países tenha mecanismos distintos de aceitação.

Segundo a autora, no Brasil, existem duas formas de reconhecimento de diplomas de ensino superior, por meio de uma plataforma específica para o reconhecimento de diplomas e por meio de universidades não vinculadas à plataforma, mas que podem emitir os reconhecimentos devido à autonomia que as instituições de ensino superior públicas brasileiras têm. Os diplomas de graduação só podem ser revalidados por universidades públicas, enquanto diplomas de pós-graduação podem ser reconhecidos por instituições públicas ou privadas.

Já no Paraguai, há possibilidade não apenas de reconhecimento dos diplomas, mas, também, de homologação deles. A primeira é de responsabilidade do Ministério de Educação e Ciências (MEC), enquanto a segunda é de responsabilidade do Conselho Nacional de Educação Superior (CONES). Em ambos os casos, as instituições enviam solicitação de análise para alguma instituição de ensino superior.

A livre circulação de trabalhadores, meta do MERCOSUL, deverá preceder ao reconhecimento de diplomas intrabloco de modo parametrizado e fluido, o que poderá facilitar muito, inclusive, o uso dos equipamentos educacionais de um lado e de outro da fronteira. Mas algumas exceções facilitadoras para as realidades fronteiriças já poderiam sanear uma parte importante das demandas locais.



### *Os Acordos Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do MERCOSUL*

Diante de tantos desafios, uma oportunidade de cooperação no âmbito educacional vem se desenvolvendo por meio das propostas apresentadas nos Acordos Sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV).

Atualmente, constam na dinâmica dos países da Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai dois acordos que vinculam as cidades de Foz do Iguaçu, *Presidente Franco*, *Ciudad del Este* e *Hernandarias* como Localidades Fronteiriças Vinculadas (VIEIRA, 2019a). Nesse sentido, para além de temas de cooperação relativos à segurança, mobilidade e saúde, os acordos abordam a temática educacional, principalmente no que diz respeito ao ensino de determinadas disciplinas.

Os Estados Partes promoverão a cooperação em matéria de educação entre as cidades fronteiriças vinculadas, incluindo a formação de docentes, intercâmbio de informações sobre metodologias ativas, flexíveis e inovadoras, com evidências comprovadas de êxito, nas quais os estudantes sejam protagonistas do desenvolvimento curricular, melhores práticas em gestão escolar, além de outros aspectos que possam contribuir com a melhoria da qualidade do ensino nas regiões de fronteira. O ensino das diferentes disciplinas será feito com uma perspectiva regional e integradora. Procurar-se-á destacar os aspectos comum para além dos limites políticos e administrativos, e tentar-se-á ressaltar os fatos positivos que historicamente uniram os povos através das fronteiras, promovendo nos educandos uma visão do vizinho como parte de uma mesma comunidade (ARTIGO VII, 3 DO ALFV; MERCOSUL, 2019).

Tal proposição vai ao encontro de projetos citados anteriormente, como o das Escolas Interculturais de Fronteira e, embora ainda não se tenha observado sua efetivação, aponta para oportunidades de cooperação que podem intensificar as trocas culturais transfronteiriças.

### **Saúde Pública e Privada na Fronteira Brasil-Paraguai**

A mobilização transfronteiriça em saúde é uma tipologia de atendimento caracterizada pelo deslocamento do paciente de um país a outro em busca de serviços de saúde, seja por acessibilidade, disponibilidade, familiaridade, qualidade percebida e tipos de financiamento. Entre países de fronteira com disparidade notável relacionada à área socioeconômica ou de serviços de saúde, acontece essa mobilidade, sendo essa procura espontânea e muito comum nas iniciativas privada e pública (GLINOS *et al*, 2010; ALVES; MARTÍNEZ, 2021). Na região trinacional do Iguaçu, os transfronteiriços



procuram os serviços de saúde públicos e privados do lado brasileiro, decorrente da falta de oferta no próprio país.

Dentre os 11 participantes da pesquisa, 4 entrevistados eram profissionais da saúde dos centros de saúde pública, 5 entrevistados eram de clínicas do setor privado e 2 entrevistados da gestão pública municipal vinculada à Secretaria de Saúde do município. No caso do setor público, os entrevistados estão vinculados ao Hospital Municipal Padre Germano Lauck, Costa Cavalcanti, Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS), Secretaria de Saúde e Unidade Básica de Saúde. No caso do setor privado, os entrevistados selecionados foram profissionais da saúde e proprietários ou sócios de clínicas vinculadas à Dermatologia, Obstetrícia, Odontologia, Especialidades Médicas e Radiologia e Ultrassonografia.

Apresentam-se uma parte dos resultados das entrevistas realizadas no presente capítulo. A análise das entrevistas facilitou a agrupação das falas em quatro categorias principais: o trânsito transfronteiriço em saúde, as características dos pacientes transfronteiriços, os obstáculos e as oportunidades percebidas na região transfronteiriça.

### *Trânsito transfronteiriço em saúde entre Brasil e Paraguai*

Os entrevistados relataram um contínuo e grande fluxo de pacientes transfronteiriços, com alta demanda de atendimentos nas áreas pública e privada. Entretanto, os usuários dos serviços públicos procuram atendimento de caráter curativo e pontual, sem atividades preventivas. Já no privado, são pacientes tanto eventuais quanto regulares que, com periodicidade, realizam exames de rotina anuais.

No setor privado, a grande maioria é paciente atendido em consulta particular e um número muito reduzido tem convênio ou plano de saúde privado. Além dos trabalhadores paraguaios que usam o plano de saúde vinculado à binacional Itaipu. “[...] Recebemos um grande fluxo de pacientes, principalmente do Paraguai. Desses, em geral, um percentual muito pequeno tem convênio brasileiro e um grande percentual deles é paciente que vem de maneira particular” (Pr1).

No setor público, o paciente acessa aos serviços públicos do Sistema Único de Saúde (SUS) de maneira gratuita. Contudo, em ambos os setores, os motivos da procura dos serviços são a falta de oferta de serviços, a qualidade do serviço e a proximidade dos serviços para ambos os setores, o que pode ser percebido na fala a seguir.



## Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação

Gilson Batista de Oliveira, Gustavo Oliveira Vieira, Manoela Marli Jaqueira, Petterson Eduardo Souza Gherlandi, Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez

[...] no Brasil, em geral, a gente tem um desenvolvimento médico-científico mais avançado do que no Paraguai, então isso é conhecido em ambos os lados e acaba que as demandas mais específicas, ou quem busca atendimento mais diferenciado, acaba se deslocando para o Brasil, com foco em Foz do Iguaçu por ser a localização mais próxima; para adquirir tanto consultas médicas quanto exames laboratoriais e exames de imagem, e procedimentos cirúrgicos (Pr4).

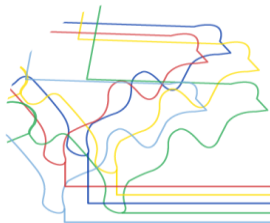
De acordo com Martinez (2020), as causas relatadas da procura e do uso dos serviços de saúde do lado brasileiro são, principalmente, a precariedade e a insuficiente infraestrutura nos serviços de saúde no Paraguai, a menor distância dos centros e a gratuidade no lado brasileiro.

No Brasil, o sistema de saúde pública do município de Foz do Iguaçu oferta mais serviços, e de qualidade, do que nas cidades gêmeas do Paraguai e está composto por equipes de atenção da saúde da família, urgência e emergência nas UPAs, hospitais e serviços (de alta complexidade, via tratamento fora de domicílio, assistência especializada de média complexidade e atenção primária) (ISM, 2018a). Cabem destaque as 32 Unidades Básicas de Saúde, 2 Prontos Atendimentos e 3 Hospitais Gerais (Hospital Ministro Costa Cavalcanti, acreditado com Nível 3 de Excelência e com serviços de alta complexidade, Hospital Municipal e Hospital Cataratas) (CNESNet, 2020).

### *Características dos pacientes transfronteiriços Brasil-Paraguai*

A grande diferença entre os pacientes transfronteiriços que utilizam os serviços públicos e privados é o nível de poder aquisitivo dos sujeitos. Eis, a seguir, 5 características dos pacientes transfronteiriços relatadas pelos entrevistados de ambos os setores:

1. Nacionalidade: Grande parte é brasiguai (brasileiros que moram no Paraguai), argentina e paraguaia, em menor medida. Além disso, há brasileiros que residem no Paraguai e de origem asiática, como libaneses, chineses, coreanos, indianos, entre outros.
2. Gênero: Predomina o público feminino.
3. Profissão: no privado, pertencente principalmente ao ramo do comércio e agronegócio.
4. Renda: no setor privado, os pacientes têm renda alta com alto poder aquisitivo, mas, também, se encontram a classe média e uma pequena fração de classe baixa



que procura atendimento particular com desconto. E no setor público é o oposto, ou seja, baixa ou muito baixa renda.

5. Região: a faixa é de cerca de 300 km dentro do Paraguai, chegando até em Assunção. Outras cidades propriamente “brasiguaias”, como San Alberto, Santa Rita e Santa Rosa, entre outras. E principalmente as cidades gêmeas da região fronteira, Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco e suas proximidades.

Em síntese, os resultados da primeira e da segunda categorias de análise apontaram que os centros privados de saúde recebem alto fluxo de pacientes transfronteiriços, principalmente *brasiguaios* e paraguaios, de bom nível aquisitivo, que usam com regularidade os serviços privados brasileiros, de caráter preventivo e curativo, representando nicho de demanda bem significativo e lucrativo para dito setor no município de Foz do Iguaçu – podendo atingir 50% dos atendimentos. Já, no setor público, os centros recebem, de maneira contínua, também *brasiguaios* e paraguaios, mas de baixo nível aquisitivo, são usuários pontuais ou regulares que procuram de maneira curativa o acesso aos serviços públicos de saúde no Brasil.

### *Obstáculos percebidos na Saúde na Fronteira Brasil-Paraguai*

Os resultados apontaram obstáculos maiores no setor público, se comparado com o privado. Entre os obstáculos relatados pelos entrevistados do Setor Privado, o mais recorrente é os frequentes atrasos dos pacientes gerados pelos *engarrafamentos* na Ponte da Amizade, sendo que, às vezes, a consulta acaba sendo desmarcada pela impossibilidade de atravessar a ponte. O problema se agrava para o paciente em caso de emergências. Outro obstáculo importante é a falta de convênio privado para alguns desses pacientes, o que faz com que alguns serviços ou procedimentos se encareçam e, portanto, tornam-se barreira para alguns dos usuários desses serviços privados, influenciando na impossibilidade da continuidade do tratamento por parte da clínica ou centro de saúde.

Com relação aos obstáculos no Setor Público, o acesso aos serviços para os pacientes transfronteiriços é limitado a situações de urgências e emergências no município de Foz do Iguaçu/PR, sendo barreiras para o acesso à falta de posse do cartão SUS e o comprovante de residência no Brasil. Isto gera o uso de “táticas” fronteiriças (NASCIMENTO; ANDRADE, 2018; MARTÍNEZ, 2020), como os comprovantes de residência forjados para o acesso na fronteira.



Para ambos os setores, o idioma é relatado como um desafio em alguns casos, tanto o espanhol quanto outros idiomas, como o árabe, assim, faz-se necessário um intérprete para o atendimento ao paciente.

Conforme Lemões, Berzi e Oddone (2021), entre os obstáculos, ainda, falta o apoio das administrações locais para empreender e manter a cooperação transfronteiriça no âmbito da saúde e programas de cooperação orientados à saúde, promovidas pelo Mercosul ou outros organismos internacionais.

### *Oportunidades percebidas em Saúde na Fronteira Brasil-Paraguai*

No setor privado, uma das oportunidades percebidas é o número significativo de atendimentos a pacientes transfronteiriços. Poucas clínicas ou centros de saúde fizeram o levantamento do número total de usuários procedentes do Paraguai ou dispõem de dados precisos sobre as cidades de residência destes pacientes; muitos entrevistados afirmaram que o número de pacientes é bem expressivo e que varia em função do tipo de procedimento. “[...] Às vezes um no dia, às vezes 5 ou 6 estrangeiros, às vezes nenhum. Às vezes dá 50%, às vezes 70%, têm dias que atende só *brasiguaios*, então é bem variado” (Pr5).

Segundo os entrevistados do setor privado, a receita derivada desses atendimentos é significativa, representando porcentagens bem altas, em alguns casos, de até 50 ou 60% do total das receitas mensais. Para outras clínicas ou centros, a receita advinda de atendimentos transfronteiriços representa entre 10% e 20% da receita total. Todos os entrevistados relataram a queda de receitas durante a pandemia devido ao fechamento das fronteiras.

[...] A gente consegue crescer mais profissionalmente porque a gente consegue se dedicar mais para um público privado, então a gente acaba tendo uma remuneração muito melhor por conta desse público e acaba podendo não depender tanto de planos de saúde que acabam deixando a gente mais refém do sistema (Pr4).

Outra oportunidade relatada é a possibilidade de expansão de clínicas ou centros de saúde e a criação de filiais no Paraguai, já que os centros de saúde se encontram longe da faixa de fronteira ou somente na capital de Assunção. Assim, a criação de novos convênios ou parcerias pode favorecer o acesso para esses pacientes do Paraguai e da Argentina sem acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS).



No setor público, o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV) é relevante potencial que pode vir a ampliar este direito de acesso aos serviços públicos de saúde e diminuir as assimetrias e disparidades no atendimento à saúde em um lado e outro da fronteira (MERCOSUL, 2019). O artigo III, sobre “Direitos Concedidos”, dispõe que:

[...] los Estados partes podrán conceder otros derechos que acuerden, bilateral o trilateralmente, incluso atención médica en los sistemas públicos de salud fronterizos en condiciones de reciprocidad y complementariedad (MERCOSUL, 2019, p. 5).

De modo que as instituições públicas deverão colaborar com seus homólogos nos governos locais, coordenados pelas autoridades estaduais ou provinciais, por meio dos respectivos organismos nacionais, para a realização de acordos para o atendimento em saúde da população e os trabalhos conjuntos na área da saúde pública, especialmente na prevenção e no combate a enfermidades e vigilância epidemiológica e sanitária (MERCOSUL, 2019).

Cabe ressaltar as iniciativas existentes de cooperação transfronteiriça, a exemplo do Centro Materno Infantil, destinado a gestantes *brasiguaias* oriundas do Paraguai, a Unidade Básica de Saúde (UBS) de Jardim América, com atendimento, também, para paraguaios e à comunidade brasiguai, o Grupo de Trabalho para a Integração das Ações em Saúde da Itaipu (GT – Itaipu Saúde) e a Casa do Migrante e o acesso aos serviços de educação e saúde (MARTÍNEZ, 2020). Contudo, estas iniciativas parecem ser ainda insuficientes com a exigência de implementação de novos acordos bilaterais, a partir dos acordos para Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (2019), capazes de atender os altos fluxos de demanda atuais na região.

Sobre a percepção das oportunidades e obstáculos na região, fica evidente os resultados diametralmente contrapostos entre o setor público e privado. Enquanto os profissionais da área privada relataram mais oportunidades que obstáculos na região transfronteiriça, com possibilidades de expansão dos negócios atuais, os profissionais da saúde pública relataram mais obstáculos que oportunidades na região transfronteiriça, representando um desafio para a gestão da saúde pública do município de Foz do Iguaçu/PR. Contudo, observa-se que a insuficiente cooperação em saúde, em ambos os setores, prejudica o paciente transfronteiriço, que vê limitadas, em alguns casos, as possibilidades de acesso a serviços públicos e privados.



### Considerações finais

Na Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai, a interdependência dos habitantes das cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad del Este*, *Presidente Franco* e *Hernandarias* (Paraguai) caracterizam uma região única, com intenso fluxo de comércio, renda e serviços. As áreas de Educação e Saúde são exemplos claros disso, pois os deslocamentos cotidianos em busca de serviços nessas áreas não respeitam limites ou fronteiras legais.

Na pesquisa e nas entrevistas, ficou evidente a importância das relações cotidianas para geração de renda nas áreas da Educação e da Saúde, bem como propiciar melhor qualidade de vida para as pessoas da região transfronteiriça.

Na área da Educação, a presença crescente de estudantes paraguaios, tanto na rede pública quanto na rede privada, na cidade de Foz do Iguaçu revela a necessidade de maior atenção da Secretaria Municipal de Educação para manter a qualidade do serviço prestado, bem como sugere a necessidade de ampliar a cooperação com as cidades paraguaias vizinhas.

Na área da Saúde, o deslocamento do paciente transfronteiriço de um país a outro, em busca de qualidade, proximidade dos serviços e melhor preço, se dá na rede pública (hospitais e urgências e emergências) e na rede privada, principalmente especialidades clínicas, exames clínicos e procedimentos cirúrgicos. A rede pública de Foz do Iguaçu atende os habitantes com renda mais baixa que atravessam a fronteira em busca de atendimentos de gratuidade ou porque possuem estruturas precárias ou inexistentes em seus territórios. Já a rede privada, segundo estimativas dos entrevistados, atende os habitantes transfronteiriços de renda média e alta, cujo fluxo afeta positivamente o faturamento dos prestadores de serviços e o crescimento econômico dessa área.

Contudo, observa-se a necessidade de criação e de aumento das relações transfronteiriças a partir de parcerias, convênios públicos e privados, intercâmbio de profissionais entre instituições fronteiriças nas áreas da Saúde e da Educação. Além disso, falta conhecimento por parte dos agentes dos acordos e cooperações transfronteiriças já existentes, a exemplo do Acordo de Localidades Vinculadas Fronteiriças do Mercosul que pode facilitar as relações cotidianas e melhorar a cooperação nas cidades da Região Transfronteiriça Brasil-Paraguai.





## Referências

ALVES, T. A. L.; MARTÍNEZ, V. R. M. Fronteiras e Saúde: garantias e acesso aos serviços públicos de saúde dos fronteiriços nos municípios de Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY). In: XVIII Congresso Internacional Fomerco Mercosul, 2021, Online. **Anais...** 30 anos do Mercosul: desafios e trajetórias, 2021. Disponível em: <https://www.congresso2021.fomerco.com.br/site/anais>. Acesso em: 13 abr. 2022.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016. Trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa em ciências humanas e sociais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

COSTA, F. F.; SCHNEIDER, M. B.; GABRIEL, F. B. A.; OLIVEIRA, G. B. Lei de Maquila: Impactos no Desenvolvimento Econômico do Paraguai de 2003 a 2018. **Informe Gepec**, v. 24, p. 162-179, 2020. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/24064>. Acesso em: 13 abr. 2022.

DINIZ-PEREIRA, J. E.; TALLEI, J. I. A dimensão da formação permanente de docentes que atuam nas escolas de fronteira. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 4, p. 2263-2278, 2021. DOI: 10.21723/riaee.v16i4.14941. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/14941>. Acesso em: 13 dez. 2021.

DRUMMOND, P. **Terrorismo na Tríplice Fronteira e a Segurança nas Fronteiras**. 2019. Disponível em: <https://historiamilitaronline.com.br/index.php/2019/01/16/terrorismo-na-triplice-fronteira-e-a-seguranca-nas-fronteiras/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

FERNÁNDEZ, P. D. Integración educativa en el MERCOSUR: Normativa y experiencias. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales**, [S. l.], n. 22, p. 37-65, 2021. Disponível em: <https://ceiso.com.ar/ries/index.php/ojs/article/view/65>. Acesso em: 26 abr. 2022.

FEITOSA, T. V. N.; MARTINS, W.; JAQUEIRA, M. M. O acesso à saúde em região fronteira: a tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai em meio à pandemia do coronavírus. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 4, p. 28-41, 2020. Disponível em: <https://zenodo.org/record/4158985#.YnEdw2jMK1s>. Acesso em: 04 abr. 2022.

GLINOS I. A.; BAETEN R.; HELBLE M.; MAARSE H. A Typology of Cross-Broder Patient Mobility. **Health & Place**, v. 16, n. 6, p. 1145-1155, 2010. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1353829210001085?via%3Dihub>. Acesso em: 04 abr. 2022.

GHERLANDI, P.; AGUIAR, A. B. Instituto Poloiguassu: ator paradiplomático da Região Trinacional do Iguaçu. **Revista Alamedas**, v. 9, p. 156-178, 2021. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/alamedas/article/view/26899>. Acesso em: 03 maio 2022.



## Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação

Gilson Batista de Oliveira, Gustavo Oliveira Vieira, Manoela Marli Jaqueira, Petterson Eduardo Souza Gherlandi, Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez

H2FOZ. Cursos de medicina criam polo brasileiro no Paraguai. **H2FOZ**, Foz do Iguaçu, 18 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.h2foz.com.br/reportagem-especial/cursos-de-medicina-criam-polo-brasileiro-no-paraguai/>. Acesso em: 25 mar. 2022.

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

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

LEMÕES, M. A. M.; BERZI, M.; ODDONE, N. Obstáculos a la movilidad de pacientes en las zonas fronterizas del MERCOSUR: una tipología. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 49-73, jun. 2021. ISSN 2663-2047. Disponível em: <https://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/128>. Acesso em: 27 abr. 2022.

MARTINEZ, V. R. de M. E. **O acesso dos usuários transfronteiriços paraguaios aos serviços públicos de saúde no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública em Região de Fronteira) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Paraná, 2020.

MERCOSUL. Decreto nº 13, de 4 de dezembro de 2019. **Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas**. Consejo del Mercado Común, Bento Gonçalves, 04 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronterizas-vinculadas/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

MONSORES, C. O.; OLIVEIRA, G. B. A Lei de Maquila e a atração de empresas brasileiras para o Paraguai. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 9, p. 396-424, 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/10524>. Acesso em: 27 abr. 2022.

NASCIMENTO V. A.; ANDRADE, S. M. O. As armas dos fracos: estratégias, táticas e repercussões identitárias na dinâmica do acesso à saúde na fronteira Brasil/Paraguai. **Revista Horizonte Antropológico**, Porto Alegre, ano 24, n. 50, p. 181-214, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ha/v24n50/1806-9983-ha-24-50-181.pdf>. Acesso em: 01 out. 2020.

OLIVEIRA, G. B.; SOUZA-LIMA, J. E. 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. 2003.

OLIVEIRA, T. A.; HLENKA, V. Educação em Foz do Iguaçu: grande berço da diversidade cultural. **Revista Eletrônica Científica Inovação e Tecnologia**, Medianeira, v. 8, n. 17, 2017.

ODDONE, C. N. **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. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2015.

ROLIM, C. F. C. Restruuturação produtiva, mundialização e novas territorialidades: um novo programa para os cursos de economia regional e urbana. **Texto para discussão**. Curitiba: PPGDE/UFPR, 1999.

RUIZ, O. O ir e vir: as relações fronteiriças (México e EUA). **Revista O Olho da História**, n. 3, dez. 1996.



## Desenvolvimento regional transfronteiriço: desafios da saúde e educação

Gilson Batista de Oliveira, Gustavo Oliveira Vieira, Manoela Marli Jaqueira, Petterson Eduardo Souza Gherlandi, Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez

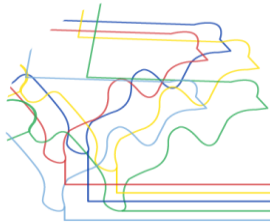
TALLEI, J. I. Pensando una pedagogía de frontera desde la ciudad de Foz de Iguazú, Brasil. **Revista MERCOSUR de Políticas Sociales**, [S. l.], v. 3, p. 156-164, dic. 2019. Disponível em: <http://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/41>. Acesso em: 15 dez. 2021.

UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana. **Painel Integrado de Indicadores e Informações Institucionais**, publicado em 29 de março de 2022. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/acessoainformacao/painel-integrado>. Acesso em: 15 abr. 2021.

VIEIRA, G. O. Integração Transfronteiriça a partir das “Localidades Fronteiriças Vinculadas”: considerações sobre a Integração Argentina-Brasil. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (Orgs.). **(Re)Definições das Fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2019a.

VIEIRA, G. O. Integração Transfronteiriça: Resignificar Sentidos, com “novos” atores. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL**, ano 7, n. 13, p. 15-32, 2019b.

WEBBER, M. A. **Estudantes brasileiros de medicina em Presidente Franco (PY): motivações e tensões de um fluxo universitário transfronteiriço**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/58251>. Acesso em: 25 abr. 2022.



# Hacia la gobernanza ambiental trinacional: el papel del Departamento de Alto Paraná en la implementación de la Agenda 2030

Diego de Jesus Ortigoza Arguello  
Suellen Mayara Péres de Oliveira

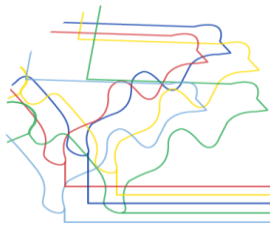
## Introducción

En 2022, se cumplen 50 años de la conferencia del medio ambiente, en Estocolmo, donde las bases del paradigma de sostenibilidad fueron lanzadas. En ese tiempo, la gobernanza ambiental global tuvo pocas conquistas para celebrar. Eso por la razón de que las consecuencias del cambio climático aumentaron la pérdida de la biodiversidad, la falta de agua, el hambre, la extinción de especies, éxodos de las especies y de los refugiados ambientales. Cada año que aumentan las temperaturas en el planeta, menos tiempo tienen las instituciones globales ambientales para allanar el camino hacia la transición a una sociedad sostenible.

¿Y qué tiene que ver todo esto con la frontera de Iguazú? La naturaleza no reconoce los límites internacionales y legales del Estado-nación, así como los límites de las ciudades fronterizas. Así, los problemas y soluciones necesitan de cooperación en materia ambiental. Además, gran parte del patrimonio natural de la biodiversidad y de las reservas de agua del mundo están en los territorios de América Latina y Caribe.

Por consiguiente, las fronteras comparten una naturaleza común y son mucho más que líneas imaginarias señaladas por los primeros diplomáticos, basados en los límites naturales. Por lo tanto, los ríos, las montañas y todo el paisaje natural deben ser actores centrales en la gobernanza transfronteriza.

El territorio de Iguazú, formado por las ciudades de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú y Ciudad del Este, se encuentra en el corazón de las aguas que forman la cuenca del Río de la Plata. Por esta razón, este espacio tiene una de las siete maravillas del mundo, que se forman por las Cataratas de Iguazú y el parque binacional del mismo nombre, que alberga una de las mayores reservas del bioma del bosque del Atlántico.



Vale decir que es un territorio fronterizo seco, que tiene uno de los puertos más grandes de América Latina y una frontera húmeda unida por los puentes: Amistad, Tancredo Neves y puente de integración que se está construyendo.

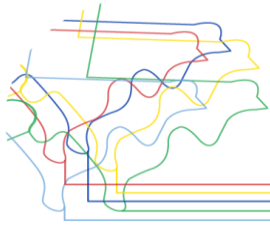
La relación entre “dones de la naturaleza/riqueza/gestión del agua” puede considerarse una de las representaciones colectivas que más caracteriza a la región, (BÉLIVEAU, 2011). Esta identificación se desencadena con reiteración por los medios y los gobiernos sub-nacionales, se puede atribuir tanto la presencia de Itaipú como los proyectos desarrollados dentro del programa Água Boa, tal como la infraestructura que funciona financiada por la compañía binacional en las ciudades de Foz do Iguazú y Ciudad del Este.

Sin embargo, la gestión del agua superficial y el acuífero guaraní no son temas de las políticas públicas locales, ni el acuerdo ha avanzado en las esferas de toma de decisiones de Mercosur. Por lo tanto, el discurso de riqueza de la región asociado con el “petróleo blanco” (BÉLIVEAU, 2011, p. 67) ocupa un lugar de mito del desarrollo regional, porque no existen políticas públicas ambientales compartidas por las entidades sub-nacionales de la región.

El espacio fronterizo de las aguas del Iguazú registra muchos problemas y desafíos por ser “[...] un espacio para los flujos transnacionales, pero no todos circulan y aquellos que circulan no lo hacen de la misma manera” (BÉLIVEAU, 2011, p. 63). Debe reconocerse que la condición transnacional de la región tiene límites que obedecen a las jerarquías, los prejuicios y el control de los dispositivos de seguridad. Todos estos elementos constituyen la imaginación colectiva sobre los obstáculos para la integración.

También hay una desigualdad de inversiones en el territorio, en lo que se refiere a las acciones ambientales promovidas alrededor de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Por medio del proyecto “OESTE 2030”, el cual está a cargo de la PNUD Brasil y de la Itaipú Binacional, él cuenta con el objetivo de impulsar la cooperación para el Desarrollo Sostenible y la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El diagnóstico generado por dicho proyecto representa una herramienta para apoyar a la región con el alcance de la Agenda 2030, complementada a los diálogos del PNUD Brasil con cada uno de los 54 municipios de la región.

Este ciclo de diálogo y herramientas, como también los diagnósticos elaborados, generaban en los municipios el estímulo necesario para alinear sus prioridades y



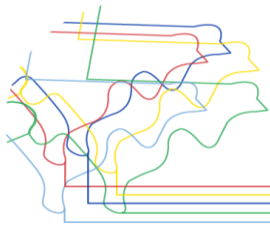
acciones al alcance de las metas de la Agenda. Esta percepción del proyecto generó unas preguntas inmediatas en relación a la situación de Paraguay, específicamente del Departamento de Alto Paraná como región de frontera, que es cuál era el estado de la implementación de la Agenda 2030, como también quienes eran los agentes de dicho territorio y su nivel de comprometimiento con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al generar dichos planteamientos, estos se posicionan como eje direccional del presente trabajo, debido a la falta de investigaciones científicas que evalúen y den respuestas al panorama de implementación de los (ODS), de los territorios y los principales actores envueltos en los procesos y las formulaciones de las directrices internacionales a nivel local en el departamento de Alto Paraná.

Es así como, específicamente, el presente trabajo tiene como objetivo el estudio y el análisis de la situación actual real del Departamento del Alto Paraná y sus dinámicas con el territorio, con el fin de identificar el nivel de compromiso existente por parte del territorio y sus principales actores alrededor a la implementación de la Agenda Global a nivel local. Así también, se señala puntualmente la importancia del proceso de territorialización en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo cual permite conocer y entender los problemas generales de la población, identificando así las características geográficas, culturales, sociales, económicas y políticas del territorio.

En este punto, es importante destacar que Paraguay es un país en vías de desarrollo y su economía se basa en la explotación del sector primario, tanto como la agricultura y la ganadería, por ende, es importante pensar en una agenda de gobernanza local como plan de acción enfocada al desarrollo sostenible, y teniendo como eje el cumplimiento de los ODS.

En un mundo globalizado, los actores locales o sub-nacionales aparecen como nuevos actores internacionales, los cuales también entienden que la cooperación bilateral o en red con demás gobiernos socios, da lugar a un nuevo abordaje, relacionados con la protección ambiental y el desarrollo sostenible. A partir de esto, se torna necesario analizar y destacar los puntos más importantes referentes al plan nacional Paraguay 2030, examinando el enfoque y el espacio destinado dentro del informe para el desarrollo territorial en el Alto Paraná.



## Perspectivas teóricas

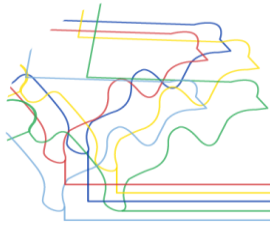
### Desarrollo sostenible y gobernanza local

El concepto de desarrollo sostenible se ha convertido en un paradigma civilizador dirigido a la gobernanza global frente a los hallazgos de impactos negativos insaturados por la sociedad de consumo de masas de la década de 1960 (STRASSER, 1999). El epicentro de la crítica ambiental fue los Estados Unidos, donde los jóvenes en movimiento de los derechos civiles y contra la guerra de Vietnam, celebraron una protesta nacional por el medio ambiente, que dio lugar al primer día de la Tierra el 22 de abril de 1970 (SPETH, 2005, p. 22).

Desde entonces, la ecología ha adquirido una dimensión política porque es una ciencia que estudia la conexiones entre los seres vivos, incluso las relaciones sociales como un objeto, porque “[...] el ser humano no es solo la naturaleza, sino que produce, en el desarrollo de su práctica económica y social, nuevas formas de articulación” (MIRES, 2012, p. 22). De todos los trabajos seminales sobre el medio ambiente global producido en la década de 1970, la publicación del informe: los límites de crecimiento, presentados por el Club de Roma en 1972, es un hito en el establecimiento de la gobernanza ambiental global. A pesar de estar basado en el paradigma maltusiano, que culpa al crecimiento demográfico del Tercer Mundo por la degradación ecológica, el texto jugó un papel para alertar a los peligros del modelo de desarrollo económico global (MIRES, 2012; ESTENSSORO, 2014).

La creencia colectiva de una hecatombe ambiental motivó una era de conferencias ambientales internacionales. Inaugurada en Estocolmo en 1972, la conferencia sobre el medio ambiente no terminó con muchos resultados, sino que dio lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, hoy en día de la ONU). En 1982, la Conferencia de Nairobi creó la Comisión Mundial del Medio Ambiente presidida por la noruega Gro Harlem Brundtland, que dio lugar al informe “nuestro futuro común”, o Brundtland, responsable de cancelar el concepto de desarrollo sostenible, que se convirtió en una pieza legal vinculante aprobada en la Declaración de Río, en 1992. Con respecto a esta definición, “El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades” (COMISIÓN MUNDIAL DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, 1991, p. 2).

Sin embargo, este concepto aplicado por las Naciones Unidas aún se dirige a servir a la lógica de la creciente acumulación capitalista responsable de la destrucción



de la naturaleza. Por lo tanto, el economista Ignacy Sachs argumenta que la dimensión de la sostenibilidad ambiental debe incluir la sostenibilidad social (SACHS, 2004, p. 15). Esta crítica al modelo de desarrollo sostenible ha sido expandida por los teóricos de la ecología política y sus teorías pos desarrollistas, que en común, creen que “[...] la salida alternativa debe tener en cuenta los modelos de naturaleza basados en el lugar, así como la cultura, prácticas y racionalidades, ecológicas y económicas que acompañan” (ESCOBAR, 2005, p. 134).

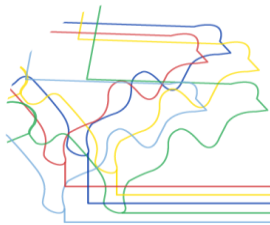
Debido a la presión de que los ambientalistas, los movimientos sociales y ambientales y las organizaciones no gubernamentales (Ongs) han estado ejerciendo en el sistema de instituciones que coordinan la agenda ambiental global, las Naciones Unidas incluyen cada vez más el territorio como un actor clave en el conjunto de soluciones para contener la crisis ambiental global.

En la actualidad, esto representa un desafío que superar, aún más resaltando la realidad del territorio estudiado en dicho trabajo, es necesaria una clara percepción del camino hacia el desarrollo sostenible, el cual debe prever que la mayoría se encuentre incluida en el proceso. Para esto se puede pensar en el contexto de una gobernanza global, la ambiental, la cual también presenta desafíos en funciones de los impactos generados por la globalización y sus desigualdades, debido a que la globalización trajo consigo nuevas percepciones de interacción, tanto en las cuestiones que tienen que ver con la producción y el consumo, como así también para la información, cultura y política de manera general.

Por consecuencia, esto generó tal fragmentación que llevó Happaerts, a clasificar ese proceso como una “[...] política de fuera para dentro o *outsider-in policy*” (HAPPAERTS, 2011, p. 03), en el sentido de que la mayoría de las decisiones y las negociaciones relativas al medio ambiente son tomadas internacionalmente, pero, enseguida, necesitan ser “traídas a casa” por otros niveles gubernamentales, tales como provincias, estados partes, ciudades u otros tipos de gobiernos locales, lo que implica en una integración política vertical entre los diversos niveles de gobierno.

El enfoque territorial para el desarrollo local, según el informe mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) corresponde a una política nacional que reconoce el desarrollo local como endógeno, incremental, espacialmente integrado y multiescalar, y que además subraya la responsabilidad principal de las autoridades locales para planificar, gestionar y financiar dicho desarrollo local. En otras palabras, es una concepción del





desarrollo nacional que permite a las autoridades locales autónomas y responsables aprovechar la contribución de los actores que operan a múltiples escalas para producir bienes y servicios públicos adaptados a la realidad local, lo que a su vez aporta un valor añadido a los esfuerzos de desarrollo nacional (CGLU, 2020).

Con respecto a las ciudades y los territorios, según el mismo informe mundial, estas “[...] juegan un papel central en el desarrollo social, económico, medioambiental y cultural, y muestra su compromiso y sus contribuciones para hacer frente a la emergencia climática, al tiempo que comparte las lecciones aprendidas con sus pares de todo el mundo” (CGLU, 2020, p. 08).

Por ende, se necesita del compromiso de los gobiernos nacionales para empoderar a los gobiernos locales y a las comunidades mediante el desarrollo de entornos favorables, tanto jurídicos como financieros, que puedan ayudar a cumplir las responsabilidades.

En 2015 y 2016, los líderes mundiales se unieron para adoptar los acuerdos internacionales en favor del desarrollo sostenible y marcaron así un punto de inflexión en la cooperación multilateral. La Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Nueva Agenda Urbana, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, el Marco de Sendai sobre la Reducción de Riesgos de Desastres y la Agenda de Acción para la Financiación del Desarrollo de Adís Abeba reflejan la voluntad de afrontar los desafíos del planeta a través de un enfoque centrado en los derechos hacia un futuro común y de las generaciones futuras.

Para empezar, es importante destacar el contexto de surgimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible como tal, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ella establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron.

En septiembre de 2015, más de 190 jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible en la que aprobaron la Agenda 2030. Esta Agenda contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), objetivos de aplicación universal que, desde el 1 de enero de 2016, rigen los esfuerzos de los países para lograr un mundo sostenible.



La Agenda 2030 es el resultado del proceso de una construcción participativa de las Naciones Unidas y representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y actores diversos, como la sociedad civil, el sector privado y la academia.

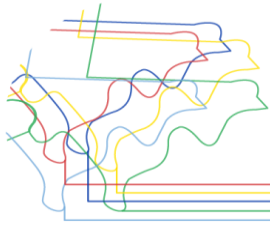
En este punto se destaca la situación específica del Paraguay en torno al desarrollo local, la descentralización, la gobernanza y la coherencia política. Existe una estrategia nacional para integrar los ODS, con mecanismos de coordinación y la participación de los gobiernos locales y regionales, en el caso de Paraguay este es denominado como el Plan Nacional de Desarrollo 2030, con el apoyo del PNUD Paraguay, este es un documento marco de estrategia general.

La coordinación se encuentra a cargo de la Comisión ODS Paraguay 2030, un mecanismo interinstitucional coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, apoyado por la Secretaría de Operaciones y un Comité Técnico de Implementación (para el seguimiento). A pesar de que la participación local sea uno de los objetivos del Plan Nacional como estrategia para integrar los ODS, según destaca el informe mundial, “[...] no hay una participación por parte de los gobiernos locales” (CGLU, 2020, p. 125), esto podría ser explicado debido a la falta de mecanismos de coordinación que lo imposibilitan.

Además, “[...] en Paraguay, la autonomía de los municipios y departamentos es reconocida por la legislación, sin embargo, los gobernadores departamentales actúan fundamentalmente como representantes del Gobierno central en los territorios” (CGLU, 2020, p. 129). Entretanto, “[...] los avances hacia la descentralización han sido lentos y la coordinación con los departamentos es limitada, mientras que el Gobierno central ha aumentado su control” (CGLU, 2020, p. 129).

De esta manera, se torna necesario destacar los artículos de la Constitución Nacional en vigencia que data de 1992, en las cuales se hacen referencia al estado y a la autonomía de los municipios en el país.

El Artículo 166 de la Constitución Nacional trata de la autonomía, “[...] las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos” (PARAGUAY, 2021). Mientras que el Artículo 167, habla del gobierno municipal, “[...] el gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente” (PARAGUAY, 2021). De igual manera, los artículos 168 al 171 hacen expresa mención de las atribuciones de los



municipios, del impuesto inmobiliario, de la protección de los recursos, de las categorías y regímenes de los municipios.

Como pudo verse, el Paraguay contempla la autonomía de los gobiernos municipales, pero en la práctica no se desarrolla dicha ley, destacando así la crítica ya mencionada hacia las autoridades gubernamentales y municipales que fundamentalmente se posicionan como representantes del Gobierno central en los territorios, esto en la práctica se debe a la poca diversidad política existente en el país, teniendo solamente dos partidos políticos tradicionalmente seguidos por la población.

Por eso es importante resaltar que un modelo de gobernanza local transfronterizo tiene por objetivo contribuir con un avance de la capacidad de proyección del poder estatal en el sentido de alcanzar los objetivos propuestos. Este fenómeno se ve asociado a la exigencia de la globalización hacia los países, para la construcción de respuestas de común acuerdo a los problemas que trascienden las fronteras, teniendo en cuenta, a su vez, que la movilización de conocimiento y recursos entre los diversos actores de esta red interdependiente tiende a permitir que el nivel de gobernabilidad y eficiencia se torne mayor.

De forma general, el cruzamiento de los conceptos presentados puede ser resumido como el entendimiento de que la gobernanza presupone nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad civil en la búsqueda de intereses colectivos y formas más cooperativas de gobierno. Tal fenómeno está intrínsecamente ligado a una crisis de gobernabilidad, en la cual el antiguo modelo centralizado y jerárquico impuesto por los Estados no es más visto como una forma eficiente frente a los desafíos de la integración y de la globalización, lo que reveló la necesidad de buscar un nuevo modelo que combinase la integración de diversos segmentos de la sociedad con el gobierno, a fin de permitirse un mayor desarrollo. Esta interacción de la que se habla es muy necesaria dentro del contexto territorial estudiado en la presente investigación, exigiendo una conexión mayor de la gobernanza, en función de los problemas que enfrentan los municipios de frontera, como también las características únicas de la región.

## **Aspectos metodológicos**

Para esta investigación, utilizamos los conceptos de límites y fronteras internacionales según la perspectiva de la geógrafa Lia Osório Machado, para quien estos conceptos y así también, “[...] su relevancia para los campos de la Geografía

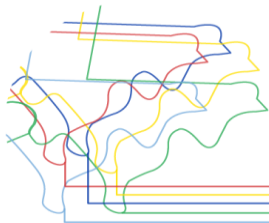


Política y de la Ciencia Política, surgió en función del desarrollo del sistema de estados nacionales” (MACHADO, 2010, p. 60). En tal sentido “[...] límite internacional fue establecido como concepto jurídico asociado al Estado territorial en el sentido de delimitar espacios mutuamente excluyentes y definir el perímetro máximo de control soberano ejercido por un Estado central” (MACHADO, 2010, p. 60-61). Para dicha autora:

Si bien una 'teoría de la frontera' no existe hasta el día de hoy, el esfuerzo por desarrollar conceptos y nociones útiles para su comprensión es válido, no sólo para referenciar y calibrar políticas públicas en diferentes escalas de acción, sino también para estimular poblaciones de ciudades y regiones fronterizas una visión más estructurada de sus problemas específicos y sus problemas comunes (MACHADO, 2010, p. 59).

Dentro de la perspectiva de Machado, siguiendo a Ansell y Weber, se encuentran los límites como separación y diferencia, en donde, de manera general, los límites crean orden en la medida en que “[...] construyen actores y es la interacción rutinaria entre actores la que produce orden” (MACHADO, 2010, p. 61) Mientras que, “[...] para el sistema interestatal, los límites son importantes al afirmar la existencia de un conjunto de individuos que comparten un espacio habitado y un gobierno común, separados y diferentes de otro conjunto de individuos” (MACHADO, 2010, p. 61-62). Ahora bien, para dicha autora hay un papel simbólico de importancia para el límite internacional, lo cual lo torna con una función reguladora, es así que “[...] el papel simbólico de las fronteras internacionales, como la separación y la diferencia, se ha vuelto importante no solo para los gobiernos sino también para las poblaciones, aunque con frecuencia es evocado por unos y otros de manera oportunista” (MACHADO, 2010, p. 62). De tal manera, según Machado (2010) se da lugar a las ideologías nacionalistas de “nosotros” y los “otros”, de lo “propio” y de lo “no propio”. Es importante destacar y tener en cuenta al ambiente geográfico de la frontera, este según la autora:

Es más complejo que el simbolizado por el límite, ya que se hace a través de la territorialización de grupos humanos y redes de circulación e intercambio, unidos por la permeabilidad de las fronteras estatales a través de la comunicación entre poblaciones pertenecientes a diferentes sistemas de poder territorial. Por tanto, no debe confundirse con la permeabilidad de los límites estatales atribuidos a Internet y a los flujos de capital global (resumen) (MACHADO, 2010, p. 62-63).



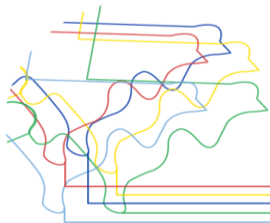
En este sentido, el espacio relacional de la frontera se convierte, al mismo tiempo, en un lugar de comunicación y de intercambio, así también de tensión y conflicto. Como resultado, “[...] hacer cumplir el límite internacional ha sido, en general, una iniciativa de los gobiernos centrales, casi siempre en contra de los deseos de las poblaciones fronterizas” (MACHADO, 2010, p. 63). Es así que, “[...] la distinción entre frontera y límite internacional solo se mantiene mientras prevalezca uno de los dispositivos centrales del sistema interestatal: el uso de la distinción abierto/cerrado” (MACHADO, 2010, p. 63). Con la intención de hacer una referencia aún mayor del territorio estudiado, y teniendo en cuenta los aspectos del departamento y del contexto de dicha investigación, fueron seleccionados la mayoría de los elementos del cuadro expuesto por Lia Osorio.

## Descripción, interpretación y análisis

Lo anteriormente expuesto representa un doble desafío para el departamento de Alto Paraná, ya que este debe dirigir los flujos de internacionalización, los cuales son promovidos por los grandes capitales, pero por otro lado cuentan con aspectos característicos de su frontera con los cuales debe lidiar. Éstos hacen alusión a las carencias en cuanto a servicios básicos, a la actividad económica la cual depende del flujo de personas, de capitales y, por sobre todo, de los recursos naturales explotados, ya sea para la producción de energía eléctrica como también en la producción agrícola a gran escala, estos aspectos proponen la necesidad para dirigir esfuerzos hacia mecanismos como también soluciones que puedan garantizar el crecimiento de las poblaciones transfronterizas.

La frontera entre Alto Paraná y Oeste Paranaense puede ser referida como Zona Fronteriza o Zona de Frontera, debido a “[...] la posición geográfica única, de inicio y fin del estado nacional, lo que le da a la frontera una territorialización definida por la proximidad entre poblaciones formalmente separadas por el límite internacional. La noción de zona fronteriza, en este caso, se refiere a un espacio relacional y no dicotómico” (MACHADO, 2010, p. 63). Esta es la región más importante a lo largo de la frontera entre Paraguay y Brasil. Con una superficie total de 37,746 km<sup>2</sup> (BID, 2018), el paisaje de la zona fronteriza es diverso, con importantes ríos y sistemas de agua, así como montañas, valles y tierras fértiles que convergen. Además, centros urbanos en crecimiento en las principales rutas de transporte que conectan Paraguay y Brasil.

El nodo urbano más grande de la región incluye la frontera entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú, que ha establecido actividades transfronterizas que involucran



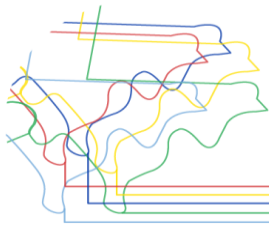
agricultura, manufactura, comercio y servicios. Con la disponibilidad de generación de energía hidroeléctrica y la demanda de mano de obra para el mantenimiento y operación de las represas de Itaipú y Aracay, el área ha experimentado un crecimiento económico sostenido y desarrollo urbano.

La conectividad generada por el Puente de la Amistad llevó al establecimiento del corredor económico, que conecta las áreas metropolitanas de Ciudad del Este y Foz de Iguazú con la capital de Paraguay, Asunción. Este corredor económico se caracteriza por actividades formales e informales, también es alimentado por dos grandes presas en el río Paraná – Itaipú y Acaray – situadas cerca de Foz de Iguazú y Ciudad del Este. Finalmente, las actividades turísticas en Foz de Iguazú relacionadas con el Parque Nacional Iguazú alimentan la economía de la región de Ciudad del Este. Los precios competitivos de las actividades comerciales atraen a turistas de Brasil, Argentina y otros países.

El departamento está atravesado por el corredor logístico más importante de Paraguay, la actual ruta internacional número 2, anteriormente ruta internacional número 7, este une el departamento central y la capital del país, Asunción, con la meso región del Oeste Paraná. Según lo detalla el informe del BID del 2018, además de servir como un importante centro logístico.

“[...] El departamento se enfoca en el comercio y la agricultura, que afecta la concentración de personas y servicios mientras establece una dicotomía urbano-rural en un contexto de alto crecimiento de la población” (BID, 2018, p. 48). Una gama de disposiciones de servicios que incluyen transporte, alojamiento, servicios financieros y comercio al por mayor se encuentran entre las principales cadenas de producción con un alto potencial de crecimiento. Además de la concentración en los dos nodos principales, los servicios productivos, como el almacenamiento y el transporte, también se concentran en distritos secundarios en las partes norte y sur del departamento de Alto Paraná (BID, 2018).

Ahora bien, es momento de desarrollar los indicadores de la tipología fronteriza de Alto Paraná y su relación con la Agenda 2030, de modo a evaluar las condicionalidades y temas prioritarios de su aplicación en el departamento de Alto Paraná. Dicho de un modo más enfático: cuáles son las condiciones del territorio que asignan en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Representando así, principalmente, a los sectores más dinámicos y con más relevancia para el departamento según la orientación del presente trabajo, los cuales pueden ser



agrupados de la siguiente manera; productividad y crecimiento económico, fuerza de trabajo joven<sup>1</sup>, infraestructura productiva, integración y diversificación, por último, las instituciones políticas.

Es posible percibir que el departamento enfrenta varios desafíos críticos, por medio de la medición de valores, estos son divididos como retos u oportunidades para el territorio. El departamento presenta los mayores retos en relación a las altas tasas de mortalidad general según el informe del BID (2018), afectando así el objetivo 3 de la Agenda 2030. En este aspecto, una de las metas del objetivo 3 hace alusión a lograr la cobertura sanitaria universal, que como se menciona, es de vital importancia para el territorio. Además se plantea el acceso a servicios de salud esenciales de calidad, el acceso a medicamentos, vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos. Esto debe marcar realmente el plan de trabajo a nivel de erradicar estos problemas y presentarse como un claro camino que seguir, todavía más relevante llevando a consideración la difícil situación generada por la Pandemia del COVID-19 y la crisis sanitaria, política y social que esta produjo en nuestras realidades.

Así también, ante este punto específico se puede mencionar que dicho aspecto como según ya lo resaltaba el autor Milton Santos, preocupa a la hora de pensar y desenvolver análisis en torno a la globalización, pues, según este, para la mayor parte de la humanidad la educación de calidad es cada vez más inaccesible, mientras que la mortalidad infantil se mantiene a pesar de los avances médicos y la información. Según el BID (2018) un centro de salud primario en el departamento de Alto Paraná es utilizado por cerca de 7,200 personas, mientras que en la región de Oeste Paraná las cifras descienden a 500 usuarios por centro, del mismo modo, también se destaca que “[...] la densidad de la población en áreas con baja cobertura de salud primaria (más de dos horas de un centro es alta, 80 personas por km<sup>2</sup>, que es casi 20 veces la densidad en Oeste Paraná” (BID, 2018, p. 174).

Otro desafío identificado es la baja tasa de matrícula en cuanto a educación media se trata, dicho problema se encuentra relacionado al ODS 4. Como se pudo constatar en el transcurso del presente trabajo, hay una baja inscripción en la educación, lo cual resulta en una gran barrera para el desarrollo de la fuerza de trabajo joven en el departamento y la región. Este aspecto es de vital importancia ya

---

<sup>1</sup> El BID utiliza el concepto de capital humano para llamar la atención sobre el fenómeno demográfico denominado ventana de oportunidad demográfica, cuando la mayoría de la población activa es joven. En este trabajo lo vamos a utilizar de esta manera, porque no creemos que las personas merezcan ser tratadas como una mera fuerza de trabajo que solo sirve para generar capital.



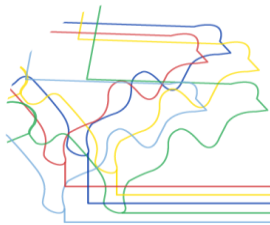
que la fuerza de trabajo joven es un componente fundamental y clave para el desarrollo económico sostenible, dado que la capacitación y el desarrollo de tecnologías pueden brindar nuevas oportunidades a las áreas menos desarrolladas. Así también, el objetivo 4 visa como meta asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, gratuita y de calidad, como también aumentar el número de jóvenes y adultos que posean las competencias necesarias para acceder a un empleo digno, lo cual lo lleva a cumplir con el ODS 10, que trata sobre la reducción de desigualdades. De esta manera, se demuestra con un claro ejemplo la conexión entre todos los objetivos de la Agenda 2030 y sus metas, como también la importancia de dirigirlos de manera a proyectarlos a la necesidad específica de cada territorio.

Por otro lado, también se pueden destacar aspectos positivos en cuanto a los indicadores. El departamento presenta una alta concentración de empresas y firmas, como también una alta tasa de manufactura, comercio y servicios, lo cual puede desarrollar los ODS relacionados al fin de la pobreza, hambre cero, educación de calidad, trabajo decente y crecimiento económico, industria innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, paz justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

Es importante también mencionar algunas recomendaciones sectoriales, categorías que ya fueron identificados y mencionados en el capítulo anterior y se muestran como áreas características dentro de la tipología transfronteriza de Alto Paraná. De esta manera abordarlas con sus limitaciones, como así también teniendo en cuenta las oportunidades identificadas, bajo un análisis fomentado hacia el crecimiento, el desarrollo y la integración dentro de la región con los sectores productivos.

Primeramente, el sector agrícola transfronterizo según el BID (2018) lo describe, se caracteriza por tener una ventaja comparativa en la producción de productos agrícolas crudos, especialmente en soja, trigo y maíz, mientras que Oeste Paranaense cuenta con instalaciones de transformación más avanzadas y capacidad técnica que puede procesar crudo productos en productos de mayor valor agregado para obtener mejores ganancias. De esta manera, es posible identificar la necesidad de mejorar las conexiones de transporte debido a la dependencia en la región, como ya fue identificado Alto Paraná cuenta con una red vial siete veces menor a la del Oeste Paranaense. Por otro lado, según también lo destaca el BID (2018), se debe potenciar la competencia entre las dos partes a través del intercambio de información, la





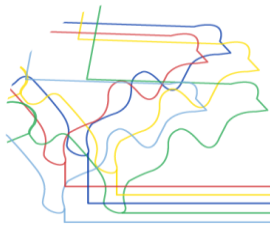
transferencia de tecnología productiva, los programas de empresas conjuntas, etc. Otro punto de vital importancia al pensar en el sector agrícola transfronterizo es la cuestión ambiental y la necesidad de una gestión sostenible y un uso eficiente de los recursos naturales, lo cual lo vincula directamente al ODS 12 Producción y consumo responsable.

Lo anteriormente expuesto, destaca la necesidad de mirar al territorio y comprender la importancia de la infraestructura básica, y relacionarla así con el cumplimiento del ODS 9, destacando que como una de las metas se considera de vital importancia potenciar la construcción de carreteras, las tecnologías de la información y la comunicación, el saneamiento, la energía eléctrica y el agua, problemas que como bien lo cita la ONU, hoy en día siguen siendo la realidad en muchos países en desarrollo, y como se puede apreciar claramente parte de la realidad de esta región transfronteriza.

En segunda instancia, se encuentra el sector de manufactura, la cual es importante para el departamento de Alto Paraná debido a su alta capacidad para absorber mano de obra, variedad de ofertas de productos y valor agregado. A través del análisis competitivo, los productos textiles y plásticos se destacan como los principales productos de manufactura con alto potencial (BID, 2018).

En definitiva, es un sector de suma importancia, puede ser asociado a los ODS que pretenden el fin de la pobreza, hambre cero, educación de calidad, haciendo hincapié en este último y teniendo en cuenta la dinámica del sector debe pensarse maneras de fomentar la colaboración entre la industria y la universidad en la educación, a través de la fuerza de las habilidades trabajadas. Debido al gran número de personas empleadas en dicho sector y como ya fue destacado, la región cuenta con una franja etaria joven, lo cual debe impulsar aún más esta cuestión. Así también se debe de pensar en promover la formación profesional transfronteriza y el reconocimiento mutuo de las cualificaciones laborales, en virtud de que, como ya fue presentado, muchas empresas pueden llegar a manejar diferencias a la hora de estipular las condiciones como así también un salario base acorde a los trabajos realizados.

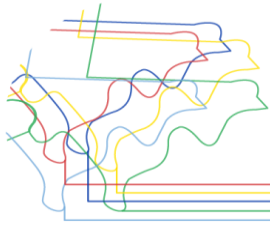
Ante este aspecto, se torna necesario destacar la importancia de pensar en la creación de una red para un mercado laboral transfronterizo, mediante la cooperación entre los trabajadores, los sindicatos y las autoridades públicas, de manera a poder brindar mayor seguridad y estabilidad en el sector. Por último, este



sector también tiene por objetivo la necesidad de mejoras en cuanto a la red vial que particularmente cubren los principales centros industriales de la región, para así contar con una mejor red de infraestructura productiva y logística de la región. Como se puede apreciar, este sector se orienta también a la necesidad del cumplimiento de los objetivos 8, 9, 10 y 17, debido a la gran envergadura de dicho sector y al gran movimiento que posee tanto de capital como de personas.

A continuación, siguiendo el orden de los sectores, se encuentra la manufactura pesada, el cual en el departamento de Alto Paraná está relativamente concentrado en la ciudad de Minga Guazú, a lo largo del corredor de la Ruta 7. Según el BID (2018), a través del análisis competitivo, las piezas de aluminio (para tuberías, bicicletas y chatarra) se identificaron con el alto potencial de crecimiento, con una demanda en desarrollo positiva del Oeste Paranaense observada en los últimos años. Tanto los mercados en Oeste Paranaense como los nacionales en Paraguay brindan a la demanda potencial para crear valor para las industrias locales de manufactura pesada. En este punto, es igualmente necesario potenciar el cumplimiento de los objetivos y las metas que tengan que ver con la educación de calidad, como también en el objetivo 9, el cual hace alusión a la industria, la innovación y la infraestructura. De esta manera, pensar en la promoción de la formación profesional transfronteriza, dando lugar a la capacitación a la mano de obra debido a que la región presenta una falta de mano de obra calificada. Por otro lado, también se debe pensar en el bajo nivel de inversión pública en infraestructura, por ende se debe de ofrecer mayor calidad a las redes viales como así también a la infraestructura de transporte.

Finalmente, el sector de Turismo y Servicios, el cual muestra un claro patrón de alta concentración en la ciudad fronteriza de Ciudad del Este, donde los clientes de ambos lados viajan a la ciudad y compran servicios. Según el BID (2018), en Ciudad del Este, el 91% de todos los empleos corresponden al sector de los servicios (incluido el comercio) y al número total de empleos. También existe una concentración de servicios a lo largo del corredor de la Ruta 7, y en las ciudades y pueblos secundarios. El comercio es un componente crítico, algunos servicios de alto valor agregado incluyen venta minorista de equipos de información y comunicaciones (22.8% de todos los servicios de valor agregado), comercio mayorista de maquinaria, equipos y suministros (20.2%) y venta al por mayor de artículos para el hogar (7.2%) (BID: 2018). Además, el potencial de crecimiento se identifica en otros servicios, incluidos el transporte, el turismo, los servicios financieros, etc.



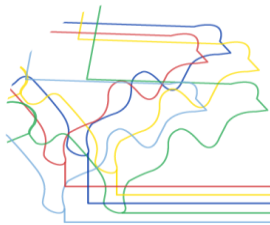
De esta manera, es posible asociar este sector a los objetivos 3, 4, 6, 10 y 12, debido a las necesidades básicas como lo son salud, educación y seguridad, todo esto relacionado al retraso que se presenta en cuanto a la situación socioeconómica, la alta tasa de mortalidad, el bajo nivel de matriculación en cuanto a educación, como también la falta de inversiones en lo que refiere a infraestructura y servicios de saneamiento. Todo esto representa un impacto negativo para el sector, restando así competitividad y la posibilidad de la diversificación de las ofertas de servicios, así también, se torna necesario potenciar los recursos de la fuerza de trabajo joven por medio de capacitaciones, talleres con clases para trabajos de alto valor agregado.

Haciendo referencia al objetivo 12, específicamente a la meta que resalta la importancia del desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales, y así reduzca las desigualdades como también genere trabajo digno para las personas, combata la pobreza y el hambre. De manera a ejemplificar mejor este aspecto, se podría mencionar a los pueblos indígenas, los cuales se encuentran marginalizados y sin recursos, ante este hecho el gobierno de Alto Paraná podría invertir en un turismo histórico y sustentable en donde emplease a estas comunidades, dando así oportunidad a la población más pobre y desfavorecida acabando con la pobreza y cumpliendo varias metas relacionadas a esta.

En cuanto al cumplimiento del objetivo que trata sobre el agua limpia y saneamiento, se puede mencionar a la entidad Binacional Itaipú como un importante actor en la región, este en el 2018, por medio del Director General Paraguayo para entonces afirmaba en el 8° Fórum Mundial del Agua, en Brasilia su comprometimiento con la agenda 2030 y destacaba la firma de un acuerdo con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (ITAIPÚ, 2018).

### **Participación de actores locales en la gobernanza para la territorialización de la agenda 2030**

Con respecto a estos enfoques colectivos, según (GARCÍA *et al.*, 2015) deben ser potencializados entre los actores regionales, de manera a poder captar recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional, esta se muestra como una estrategia óptima para la disminución de las diferencias al interior de los Estados. Al tener en cuenta este enfoque, en este apartado se toma como referencia una iniciativa que involucra actores a nivel país que trabajan en sus respectivas regiones y territorios, ya sean en el sector privado o público. El Proyecto Juntos por el Desarrollo



Sostenible en Paraguay, desarrollado por Pacto Global Red Paraguay<sup>2</sup>, el cual surge con el fin de contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde el sector de las empresas, sociedad civil y gobiernos locales, el Pacto Global Paraguay y el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), con financiación de la Unión Europea llevan adelante el Proyecto “Juntos por el Desarrollo Sostenible en Paraguay” (PACTO GLOBAL, 2021).

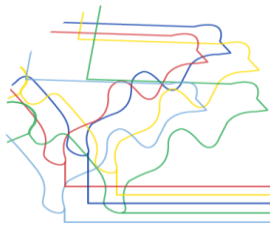
Dicho proyecto trabaja en el proceso de implementación de los ODS a nivel nacional (y local), así como la articulación entre los sectores empresariales, de la sociedad civil y de gobierno. Así mismo, busca promover la participación efectiva de las empresas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales en la implementación de los ODS 5- Igualdad de Género, 8 – Trabajo decente y crecimiento económico y 17- Alianzas para lograr objetivos, mientras, por otra parte, articular acciones del sector empresarial, de la sociedad civil y gobiernos municipales en pos del cumplimiento de los ODS 5, 8 y 17 (PACTO GLOBAL, 2021).

Hay que mencionar, además que el citado proyecto según Pacto Global Red Paraguay (2019) busca formar a las empresas y a los futuros profesionales en responsabilidad social corporativa, con un énfasis en desarrollo sostenible. Algunas de las actividades principales desarrolladas tienen que ver con talleres acerca de los ODS y sobre cómo contribuir con su cumplimiento desde distintos roles, a empresas, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos municipales para la incorporación de los ODS en sus procesos de planificación organizacional, también la socialización de buenas prácticas de empresas con responsabilidad social corporativa (RSC) y los Objetivos de desarrollo Sostenible (ODS) de otros países de la región.

Habría que decir también, que el sector privado, en Paraguay, se encuentra trabajando por el cumplimiento de los ODS a través de diversas iniciativas, principalmente a través de la Red del Pacto Global Paraguay. Esto es de gran relevancia, pues se puede entender el papel que desempeñan las empresas y el sector privado en el país, y específicamente en la región estudiada. Si bien, como ya fue

---

<sup>2</sup> El Pacto Global es una iniciativa voluntaria promovida por Naciones Unidas, en la cual las empresas y organizaciones se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez Principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y anticorrupción. Por otra parte, el Pacto Global busca cumplir con la Agenda 2030, basada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales fueron aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas 2015 con más de 200 autoridades de diferentes países. Esta Agenda marca el camino para los próximos 15 años y el éxito dependerá en gran medida del trabajo en conjunto de todos los actores de la sociedad (PACTO GLOBAL, 2021).



mencionado, Paraguay cuenta con una Comisión encargada de coordinar la implementación y seguimiento de la Agenda 2030, entre otras funciones, es el sector privado quien presenta una mayor participación activa.

Se debe agregar que, con base a la página oficial del Pacto Global Paraguay hasta el momento de dicha investigación entre los participantes, no se encuentra ninguna autoridad por parte del gobierno departamental de Alto Paraná, ni ningún representante por parte de los gobiernos locales del mismo departamento, en contrapartida si cuenta como representantes asociados al Gobierno municipal de Asunción, capital del país, como así también y de manera más completa se encuentra el Gobierno del departamento de Itapúa y el Gobierno municipal de Encarnación, capital del departamento de Itapúa.

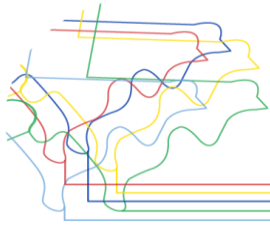
Por parte del departamento de Alto Paraná, se puede visualizar como participantes del pacto Global Paraguay a la Itaipú Binacional que, como ya fue mencionado, es un actor clave para el dinamismo y el desarrollo económico de la región. Por otro lado también se encuentra el Centro Tecnológico de desarrollo e investigación (CETEDI), con sede en Ciudad del Este, es una asociación civil sin fines de lucro formada el 19 de noviembre de 2003. Este centro se dedica a ejecutar proyectos de responsabilidad social empresarial de firmas privadas como Agrofertil S.A<sup>3</sup>, Agropecuaria Campos Nuevos S.A también presente en Alto Paraná, y Monsanto, la empresa multinacional de agricultura y biotecnología.

Habría que destacar la participación dentro de la red de la Cámara Paraguaya de procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO)<sup>4</sup>, asociada como participante del Pacto Global en carácter de asociación empresarial local, desde 03 de enero del 2018, si bien esta no cuenta con una sede en alguna ciudad del departamento del Alto Paraná, a su vez si cuenta con la mayoría de sus socios con participación plena en el departamento. Esto demuestra la presencia del sector empresarial en la región de manera directa e indirecta, generando un proceso de cooperación para el desarrollo

---

<sup>3</sup> Agrofertil S.A es una empresa proveedora de insumos agrícolas, que trabaja también con la comercialización de granos en Paraguay, con casa central en ciudad del Este, hoy Agrofertil cuenta con más de 24 locales en Paraguay entre silos y sucursales (AGROFERTIL, 2021).

<sup>4</sup> La cámara cuenta con socios a nivel departamental como lo son, Agrofertil S.A, Agro Santa Catalina S.A, Agro Silos El Productor S.A, Agro Tec S.A, CHS de Paraguay S.R.L, Cooperativa Yguazu Agricola Lda., Cooperativa de producción agroindustrial Santa Maria Lda, Cooperativa de producción Agropecuaria Naranjal Lda., Cooperativa de producción Agropecuaria Pindo Lda., INPASA del Paraguay S.A, LAR S.R.L, Ovetril S.A (CAPECO, 2021).



de relaciones eficaces en ámbitos regionales y sub regionales, promoviendo así la inclusión y protección de los intereses de dichos actores.

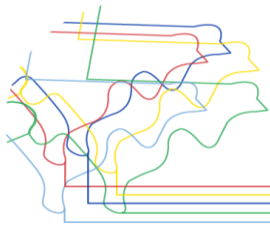
Al tener en cuenta lo mencionado, es posible entender la acción de la gobernanza por medio de estos actores, pues esta presupone como ya fue mencionada nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad civil en la búsqueda de intereses colectivos y formas más cooperativas de gobierno. En tal sentido, “[...] la gobernanza regional es una práctica de conducción que involucra la presencia de múltiples actores estatales, sectoriales y sociales, que en su accionar superan las esferas de los Estados nacionales” (GARCÍA *et al.*, 2015, p. 7). Ahora bien, esto está ligado a la crisis de gobernabilidad y al antiguo modelo centralizado y jerárquico impuesto por los Estados, que en la actualidad no corresponde a una manera eficiente para hacer frente a los desafíos de la integración y de la globalización, de manera a permitir un mayor desarrollo. Al mismo tiempo, se puede mencionar que “[...] potenciar enfoques colectivos, entre actores regionales, para la captación de recursos técnicos y financieros de la cooperación internacional aparece como una estrategia óptima y oportuna para la disminución de las asimetrías al interior de los Estados” (GARCÍA *et al.*, 2015, p. 8).

Hay que mencionar a la Fundación Moisés Bertoni (FMB)<sup>5</sup>, esta se presenta como uno de los miembros del Pacto Global Red Paraguay, dicha fundación con sede central en la ciudad de Asunción, pero con importante presencia en el departamento de Alto Paraná, debido a su museo ecológico ubicado en la ciudad de Presidente Franco, resguardando así una pequeña área del bosque Atlántico, presenta un trabajo articulado con diversos sectores, estrechando así sus vínculos institucionales con diversas iniciativas, redes, organizaciones sociales, empresas y estamentos gubernamentales, dentro y fuera de América Latina, que trabajan temas y objetivos similares (FMB, 2021). Es en este aspecto en donde también se puede observar la gran importancia de la gobernanza en cuanto al enfrentamiento más amplio y dinámico de la cuestión ambiental para la perspectiva de actores que tal vez sean poco conocidos y explotados.

Con respecto a lo mencionado, es importante incentivar el avance de la gobernanza sobre la cuestión del medio ambiente, como ejemplo a tener en cuenta en relación a la cuestión transfronteriza en Alto Paraná, es la gestión de los recursos

---

<sup>5</sup> La Fundación Moisés Bertoni (FMB) es una asociación privada y sin fines de lucro que apuesta al concepto de Desarrollo Sostenible, el cual es entendido como el proceso de creación de valor ambiental, social y económico.



hídricos, en este sentido Vieira y Lago (2015) presentan el caso de la región de los Grandes Lagos, el mayor grupo de lagos de agua dulce en el planeta y que se encuentra ubicada en la frontera entre los Estados Unidos y Canadá. De manera a promover una gestión eficiente de dicho ecosistema, los gobiernos subnacionales de la región crearon el Consejo de los Gobernadores de los Grandes Lagos, la cual está compuesta por ocho gobiernos subnacionales que direccionan diversas políticas y acuerdos para la protección ambiental en dicha región.

Esto demuestra la importancia de generar espacios en donde las políticas no sean generadas de afuera hacia adentro, ya que la mayoría de las decisiones y de las negociaciones relativas al medio ambiente son registradas internacionalmente, pero que enseguida necesitan ser desarrolladas a nivel local por otros niveles gubernamentales, ya sean estados, provincias, departamentos, ciudades y otros tipos de gobiernos locales, todo este debe implicar en una integración política entre los diversos niveles de gobiernos (HAPPAERTS, 2011).

Todavía cabe señalar, en lo que concierne a la cuestión de la gobernabilidad y la gestión pública, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) en Paraguay, en su informe de resultados titulado “Soluciones transformadoras para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible” para el periodo de 2015-2019, destaca el apoyo de dicha institución para articular espacios de diálogo e intercambio, destacando así que el PNUD Paraguay acompañó el proceso de desarrollo y apoyó la creación de herramientas de gobernanza en el área de prevención de desastres y creación de resiliencia.

Entre estos instrumentos se encuentra la política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos y Desastres basada en la Ley 2615/05, que crea la Secretaría de Emergencia Nacional (PNUD, 2015-2019). Ahora bien, uno de los proyectos específicamente realizados en el departamento de Alto Paraná es el denominado “Paisajes de Producción Verde, Commodities Sustentables”, el cual cuenta con el apoyo del PNUD Paraguay y es liderado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto Forestal Nacional (INFONA), empresas del Sector Privado y Gobiernos locales. El objetivo principal del proyecto es proteger la biodiversidad y las funciones de la eco-región del Bosque Atlántico del Alto Paraná frente a las prácticas de producción multisectorial (producción de soja y de ganado). El proyecto como tal busca lograr un marco de gobernanza eficaz para la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de suelos en paisajes de uso múltiple en un marco de incentivos

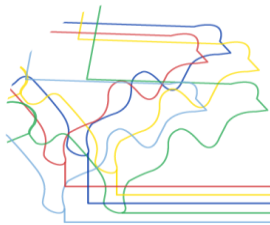


financieros y de mercado para promover la biodiversidad y el manejo sustentable de la tierra, fortaleciendo el sistema de reservas legales y de las prácticas de producción sustentable (PNUD, 2021).

Conviene subrayar nuevamente que, debido a la alta concentración de la producción agrícola en la zona fronteriza, los desafíos relacionados con las condiciones ambientales y la vulnerabilidad pueden constituir barreras importantes para la integración transfronteriza, por ende, esta cuestión es altamente importante para el desarrollo territorial. Factores ya identificados en el capítulo dos, en la cual se destaca la susceptibilidad de la producción agrícola en la región debido a eventos climáticos, en base a este aspecto se entiende la necesidad de mejoras para aumentar la resiliencia, esto según el CDC y el Plan de Desarrollo Departamental de Alto Paraná. Otro factor muy importante a tener en cuenta es la reducción de las áreas boscosas y la concentración de incendios, hechos que conducen a la escorrentía superficial y la erosión del suelo, lo que afecta la fertilidad del suelo y la efectividad a largo plazo de la producción agrícola (BID, 2018). Estos puntos identificados hacen total referencia al proyecto del PNUD Paraguay, resaltando así la necesidad de desarrollar más iniciativas y generar más espacios en donde se tenga como prioridad la resolución y contención de los problemas medioambientales y la vulnerabilidad que esto representa para este territorio. Ante estos efectos y políticas, es necesario resaltar la necesidad de ser aplicados en contextos locales específicos, situación que nuevamente refuerza la necesidad de trabajar la participación de los gobiernos subnacionales en el contexto de una gobernanza global ambiental.

Como se puede apreciar, las acciones por parte de los actores locales se dan mayoritariamente por parte del sector privado, esto deja entrever la situación de los gobiernos locales y departamentales en relación a la implementación y adaptación de la agenda global a las demandas locales. Los diferentes problemas identificados a lo largo del presente trabajo necesitan de soluciones que se adecuen a la realidad y a cubrir la demanda de estos. Por otra parte, cabe resaltar que dichas soluciones dependen también de la manera de gestión de los gobiernos locales y a nivel nacional ya que se necesita de mayor descentralización de manera a ejecutar y llevar a cabo proyectos de las agendas locales. Si bien algunos de estos puntos se registran en el Plan de Gestión 2020 de la Comisión ODS Paraguay, en la práctica aún no se ven resultados.





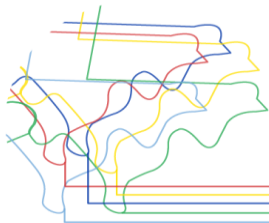
## Consideraciones finales

Cabe destacar que el enfoque en la frontera entre Alto Paraná y Oeste Paranaense se da no solo por la cuestión geográfica, este resalta debido a la posición de Brasil como el socio comercial más importante de Paraguay. Al analizar las dinámicas de exportación e importación entre Brasil y Paraguay a nivel regional, se nota que la meso región del Oeste Paranaense presentó en 2015 el mayor nivel de importación de productos paraguayos hacia el mercado brasileño (BID, 2018).

En torno a las estrategias enfocadas al desarrollo sostenible en el departamento de Alto Paraná, este cuenta con apartados que abarcan los resultados de los indicadores de la tipología transfronteriza de Alto Paraná y su relación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible del territorio. Para finalizar, se analiza como la acción local transforma el territorio transfronterizo de Alto Paraná, para ello se observa a los principales actores locales, como así también a las instituciones gubernamentales encargadas de llevar a cabo dicha transformación.

De manera a finalizar, cabe mencionar que hay un espacio importante para caracterizar específicamente la capacidad de gobernanza transfronteriza para una cooperación institucionalizada en este territorio. Apoyados en esta cuestión de cooperación e integración, es importante mencionar en este punto la relevancia del Acuerdo de localidades Fronterizas del MERCOSUR, el cual reconoce la necesidad de facilitar la convivencia de las comunidades fronterizas y promover su integración de los Estados parte del MERCOSUR, firmado en el 2019, tiene la posibilidad para dar una base jurídica a la gobernanza y las municipalidades puedan cooperar con una base jurídica estable en términos de educación, seguridad, salud protección ambiental construcción de una puerta de ciudadanía transfronteriza.

Es así que la cooperación transfronteriza se puede dar tanto con los actores públicos como también privados, así pues esta gobernanza transfronteriza se comprende como una necesidad para coordinación de políticas o de direccionamientos de interdependencias transfronterizas para alcanzar mejores resultados (PERKMAN, 2007), en pocas palabras, esta gobernanza surge debido a la complejidad de la coordinación y gestión de fronteras, considerando sus similitudes sociales, económicas y ambientales, y es de esta manera que se puede llegar a lograr los objetivos y resolver los problemas en el territorio transfronterizo. Ante esto, se presenta una revisión de los indicadores de la región representando sus relaciones entre variables, de manera a alinearlos hacia soluciones que tengan como eje el



crecimiento sostenible en Alto Paraná a través de la integración transfronteriza dentro de la zona fronteriza.

Actualmente se están generando espacios por parte de los gobiernos locales en donde esa integración transfronteriza comienza a desarrollarse con mayor fuerza, y estableciendo bases que permitan alcanzar un grado de integración necesario para la región, esto debido al interés de los municipios de Foz do Iguaçu y de Ciudad del Este en cumplir con las demandas y con la gestión que exige su territorio, dando paso a políticas públicas que estén orientadas a las dinámicas transfronterizas integradas. Estos dos municipios comienzan a trabajar desde sus Direcciones de Relaciones Internacionales en un plan de acción que contemple las necesidades y vise la solución de ellas.

## Referências

BÉLIVEAU, V. G. Representações da integração e seus obstáculos: A fronteira do ponto de vista da política. In: MACAGNO, L.; MONTENEGRO, S.; BELIVAU, V. G. (Orgs.) **A Tríplice Fronteira**: espaços nacionais e dinâmicas locais. Curitiba: Editora UFPR, 2011. p. 63-99.

BID - Banco Interamericano de Desarrollo Organización de Estados Iberoamericanos **Diagnóstico Económico Territorial de Alto Paraná**: Zona de Frontera: Informe final. Boston, MA. 2018.

CGLU- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. **La Localización de las Agendas Mundiales**: Resumen Ejecutivo. Barcelona, 2020.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro em comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 133-168. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/pt/Escobar.rt>. Acesso em: set. 2021.

ESTENSSORO, F. **Historia del debate ambiental en la política mundial 1945-1992**. La perspectiva latinoamericana. Santiago: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. 2014.

FUNDACIÓN M. B. Página inicial. **Mbertoni.org**, 2021. Disponível em: <http://www.mbertoni.org.py/index.php>. Acesso em: 14 set. 21.

GARCIA, M.; KAUFMANN, J.; SANGINÉS, M. (Eds.). **Construyendo gobiernos efectivos**: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015.



## Hacia la gobernanza ambiental trinacional: el papel del Departamento de Alto Paraná en la implementación de la Agenda 2030

Diego de Jesus Ortigoza Arguello, Suellen Mayara Péres de Oliveira

HAPPAERTS, S. Are you talking to us? How subnational governments respond to global sustainable development governance. In: ISA Annual Convention. **Anais...** Montreal, 2011.

ITAIPU. Itaipu reforça compromisso com a agenda 2030 e destaca parceria com a undesa. **Itaipu Binacional**, 2018. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/itaipu-reforca-compromisso-com-agenda-2030-e-destaca-parceria-com-undesa>. Acesso em: 14 ago. 21.

MACHADO, L. O. Cidades na Fronteira Internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES *et al.* (Orgs.). **Dilemas e Diálogos platinos**. Dourados: Ed. UFGD, 2010.

PAISAJES de Producción Verde, Commodities Sustentables. Página inicial. **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD PARAGUAY)**, 2021. Disponível em: <https://www.py.undp.org/content/paraguay/es/home/projects/paisajes-de-produccion-verde--commodities-sustentables.html>. Acesso em: 04 set. 21.

PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay** [Constitución (1992)]. Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021. Disponível em: <https://www.mre.gov.py/v2/Adjuntos/Normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf>. Acesso em: 10 set. 21.

PERKMANN, M. Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region. **Regional studies**, [S. l.], v. 41, n. 2, p. 253-266, 2007.

PROYECTO juntos por el Desarrollo Sostenible en Paraguay. **Pacto Global Red Paraguay**. Disponível em: <https://pactoglobal.org.py/proyecto-juntos-por-el-desarrollo-sostenible-en-el-paraguay-158/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

QUÉ es el desarrollo sostenible. **Pacto Global Red Paraguay**. Disponível em: <https://pactoglobal.org.py/ods/>. Acesso em: 13 set. 2021.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável e sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 151 p. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/13369>. Acesso em: set. 2021.

SPETH, J. G. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). **Governança ambiental global**: opções e oportunidades. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 17-39.

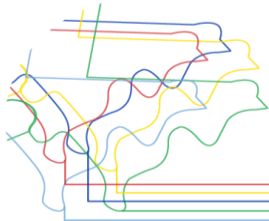
STRASSER, S. **Waste and Want**: A Social History of Trash. New York: Henry Holt, 1999.

VIEIRA, F.; LAGO, H. Contribuições da paradiplomacia para a agenda ambiental da governança global: aspectos teóricos y prácticos. In: GONÇALVES, A.; REI, F. (Orgs.). **Governança e paradiplomacia ambiental**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015.



# EIXO 2

Contextos sustentáveis para a  
biodiversidade e a diversidade  
da Região Trinacional  
do Iguaçu



# Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon (Brasil)

Fátima Regina Cividini (Brasil)

Elaine Cristina Francisco Volpato (Brasil)

## Introdução

O princípio da proteção integral da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro e sua influência sobre o instituto da adoção ainda merece especial atenção na região de tríplice fronteira, em Foz do Iguaçu, na medida em que se possa identificar, a partir da reforma da lei da adoção realizada no ano de 2009, a ocorrência de adoções irregulares, as chamadas adoções à brasileira, e como o tema é tratado pelos tribunais pátrios.

Este estudo, reconhecendo as peculiaridades da região transfronteiriça em Foz, deseja contribuir para ampliar o debate sobre o tema, em conjunto com a crescente questão de vulnerabilidade social endêmica, agravada pela crise mundial vivenciada. A vulnerabilidade já é reconhecida internacionalmente como um importante facilitador do recrutamento das vítimas no tráfico humano.

Sabe-se, segundo os estudiosos e investigadores policiais deste crime que, de modo geral, os aliciadores, nacionais e internacionais, utilizam-se de falsas promessas de emprego para sequestrar a subjetividade da vítima, assim, a introduzindo em um degradante processo de despersonalização de sua individualidade humana, mercantilizando a vida humana.

Ainda assim, quando a pessoa reduzida a objeto por conta do tráfico é uma criança, sua agressão é peculiarmente ofensiva a sua personalidade, sua história pessoal e identidade. Assim, reconhecendo que o tráfico internacional de pessoas é



## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

uma triste realidade mundial, e que diariamente milhares de pessoas são compradas e vendidas como mercadorias para diversos fins, tais como exploração sexual, trabalho escravo e adoção ilegal, surgiu a pergunta de pesquisa deste estudo: “em que medida a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu pode ser facilitadora do tráfico de pessoas com fins de adoção?”.

Com ela, muitos outros questionamentos conexos surgiram: “como o Estado deveria agir, diante do assunto?”; “Quais as medias biopolíticas a serem tomadas para defesa da vida da proteção ao menor?”; “Como promover medidas políticas eficazes nas fronteiras territoriais para dar pleno cumprimento ao princípio de proteção integral da criança?”.

O ponto de partida escolhido, diante deste mapeamento da realidade, foram os estudos da ONU que indicam que o número de pessoas traficadas aumentou em 1/3 na última década. Em 2011, estimava-se que aproximadamente 2,4 milhões de pessoas eram traficadas anualmente<sup>1</sup>, segundo o órgão, o número de crianças vítimas de tráfico de pessoas aumentou na mesma proporção nos últimos 15 anos<sup>2</sup>.

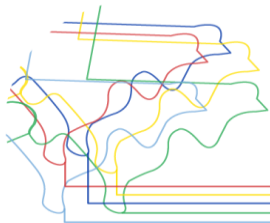
Como já é notório, tal delito viola os direitos humanos mais fundamentais, pois a pessoa perde sua identidade, sua dignidade, sua honra, é explorada, tem sua liberdade limitada, sua vida é subtraída, a vítima do tráfico de pessoas sofre a mais grave coação, qual seja, a de sua identidade, pois é obrigada a renunciar a sua forma de ser para passar a viver como objeto de exploração.

A Convenção de Palermo, ratificada pelo estado brasileiro em 2004, define o tráfico de pessoas como sendo: “o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tem autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos”.

Esse tratado é um marco no direito internacional no que se refere ao combate ao tráfico internacional de pessoas, a referida convenção tipifica a conduta criminosa,

<sup>1</sup> Worldwide Trafficking Estimates by Organizations. Acesso em: 09 abr. 2022.

<sup>2</sup> Cf. <https://news.un.org/pt/story/2021/02/1740252>. Acesso em: 09 abr. 2022.



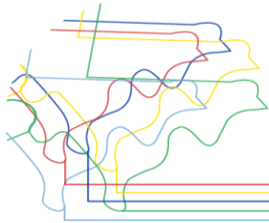
propõem procedimentos que devem ser adotados pelos países signatários para debelar o crime e identifica os possíveis grupos passíveis de serem vitimizados pelo crime organizado. Na Convenção de Palermo “[...] há um foco especial nas situações de crianças e adolescentes vítimas do tráfico, sem, no entanto, tratar esta especificidade com mais detalhes, além de excluir a possibilidade de consentimento quando se trata de crianças ou adolescentes” (CORDOVIL; FERREIRA; HAUZEN, [s. d.], p. 09). Em relação ao tráfico de crianças e adolescentes, o crime é ainda mais perverso, eis que se trata de seres humanos em formação que devem ter assegurados seus direitos a um desenvolvimento digno e saudável, junto de sua família e comunidade.

Vários são os estudos que apontam a Tríplice Fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, no Paraná, como uma das regiões com grande incidência do crime, apesar do problema não ser reconhecido pelas autoridades. A invisibilidade do fenômeno do tráfico de pessoas se deve, em parte, a uma espécie de complacência à problemática em regiões fronteiriças, em parte pelas características da região, com grande circulação de pessoas (brasileiros e estrangeiros), baixo custo do deslocamento, bem como a desnecessidade do uso de passaporte para viajar, bastando a carteira de identidade.

Maior e mais evidente é a vulnerabilidade de crianças e adolescentes que transitam diariamente pela fronteira entre os países, acompanhados ou não de seus pais ou responsáveis, tornando-se alvos fáceis de quadrilhas de tráfico de seres humanos que podem sequestrar, comprar, aliciar jovens e crianças para fins de exploração sexual, trabalho escravo, tráfico de órgãos e para fins de adoção ilegal.

Apesar de oficialmente as autoridades não reconhecerem a existência do delito na região da tríplice fronteira, relatos e estudos constataram que o crime é praticado por meio da adoção à brasileira, utilizada para mascarar a circulação de crianças para fins de satisfazer o desejo de casais, que não conseguem ter um filho natural, realizar o sonho da paternidade.

Doutro lado, o termo adoção à brasileira designa um costume antigo no Brasil, qual seja, os genitores de uma criança escolhem um casal para doar o filho que logo após o nascimento é registrado em nome dessas pessoas, ou, ainda, o pretense pai registra o filho como sendo seu, passado algum tempo a companheira realiza a adoção unilateral do infante, o que regularizaria a situação familiar. Entretanto, isso pode



acobertar a prática de crimes e prejudicar casais que aguardam para realizar adoção regular.

Com o advento da Constituição Federal (CF), de 1988, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Brasil integrou ao ordenamento jurídico a doutrina da proteção integral que, juntamente com o princípio do melhor interesse das crianças, mudou a visão que se tinha até então sobre a adoção. Até aquele momento era vista como forma de resolver o problema de casais que não podiam ter filhos e passou a ser vista como um instituto de direito público que tem como fim proteger crianças e adolescentes em situação vulnerável.

Em 2009, a Lei nº 12.010 alterou significativamente o ECA com o intuito de agilizar as adoções e coibir adoções ilegais. Assim, foi criado o cadastro nacional de adoção (CNA) que centraliza a lista de interessados em adotar e de crianças e adolescentes disponíveis para serem adotados.

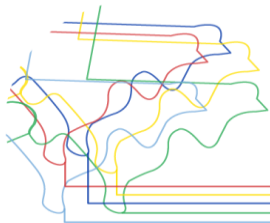
Em que pese as boas intenções do legislador, as adoções ilegais continuam ocorrendo e, muitas vezes, são utilizadas para encobrir crimes, tal como o tráfico de crianças, principalmente em regiões de fronteira, como constatou o relatório sobre o tráfico de pessoas: dados de 2017 a 2020, levantados pelo Ministério da Justiça em parceria com a UNODC, no Brasil.

## **Modernidade global e vulnerabilidade local**

Os investigadores da biopolítica das sociedades modernas e globalizadas tendem a considerar esta nova faceta do capitalismo combinada à democracia como geradora de pobreza e de vulnerabilidade social, importantes elementos facilitadores do tráfico humano. De outro lado, ao se buscar analisar a pobreza como um fator facilitador para o aliciamento das vítimas e a condição específica da região fronteiriça de Foz do Iguaçu, espera-se questionar as bases do desenvolvimento sustentável na região trinacional do Iguaçu, de modo a gerar debate sobre políticas públicas mais humanas.

De fato, a pobreza e a exploração da mão de obra são consequências do sistema capitalista que está em vigor, que tem como centro de seu poder o controle do corpo. O tráfico humano envolve a dominação, o encobrimento e a exploração das vítimas, sujeitando-as a situações degradantes e que as coloca em risco de vida. Desta forma, encontra-se a necessidade de ampliar os debates sobre o tema na comunidade acadêmica e refletir sobre as relações da biopolítica atual, em especial no caso de tráfico humano para fins de adoção.





## Adoção à brasileira

A adoção é um instituto regulamentado no Brasil desde o Código Civil de 1916. As primeiras leis impunham uma vestimenta contratual ao instituto, no qual prevaleciam os interesses dos adultos; a criança era o objeto de tal contrato. Neste sentido, a adoção era um meio de resolver o problema dos casais que não conseguiam ter filhos naturais e que buscavam um filho para satisfazer seus anseios e perpetuar o nome da família.

Somente com o advento da Constituição Federal, de 1988, e com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, essa concepção começou a ser mudada, eis que se incorporou ao ordenamento jurídico nacional a doutrina da proteção integral que reconhece a criança e o adolescente como pessoas em peculiar desenvolvimento e sujeitos de direitos fundamentais, tais como o direito de convivência familiar e comunitária.

Corolário da doutrina da proteção integral é o princípio do melhor interesse da criança que, apesar de não estar explícito na CF e nem no ECA, foi incorporado à legislação brasileira pelo Decreto nº 99.710, de 1990, que promulgou, após ratificação, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Esta convenção elenca como um dos princípios norteadores dos direitos das crianças e adolescentes sua proteção superior, cujo art. 3.1, em sua tradução oficial, estabelece: “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”. A partir de então, a adoção passou a ser vista como instituto de direito público, em consonância com os novos estatutos legais.

A concepção institucionalista, que hoje prevalece no direito de família, eleva a adoção a um instituto de interesse do estado que tem como objetivo sanar um problema social, qual seja, proteger crianças e adolescentes em situação de risco. Atualmente, a adoção é excepcional e irrevogável, considerada espécie de família substituta e deve ser a última opção a ser considerada, sendo possível somente quando as medidas para manter a criança na família natural ou extensa foram esgotadas (art. 39, § 1º).

A adoção somente será deferida, segundo o Direito brasileiro, quando apresentar reais vantagens para o adotando e fundar-se em motivos legítimos (art. 43),



concretizando-se com a sentença judicial transitada em julgado que, levada a registro, cancela o registro original, gerando, a partir de então, todos os efeitos da filiação sem nenhuma distinção em relação à filiação biológica. Em 2009, a Lei nº 12.010, alterando o ECA, reforçou o papel do estado nas adoções. Com o intuito de agilizar e ampliar o número de adoções, criou o cadastro nacional de adotantes (CNA) e de crianças e adolescentes passíveis de adoção.

Assim, atualmente, a legislação brasileira considera adoções regulares aquelas intermediadas pelo Poder Judiciário que respeitem o cadastro nacional de adoções e as determinações legais do Capítulo III, subseção IV, do ECA. Em que pese a adoção regular se dar somente entre aqueles previamente cadastrados nos sistemas nacionais, a lei autoriza, em casos excepcionais, que pessoas não cadastradas adotem. O artigo 50 da referida lei prevê que:

Art. 50. A autoridade judiciária manterá, em cada comarca ou foro regional, um registro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção.

§ 13. Somente poderá ser deferida adoção em favor de candidato domiciliado no Brasil não cadastrado previamente nos termos desta Lei quando

I - se tratar de pedido de adoção unilateral;

II - for formulada por parente com o qual a criança ou adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade;

III - oriundo o pedido de quem detém a tutela ou guarda legal de criança maior de 3 (três) anos ou adolescente, desde que o lapso de tempo de convivência comprove a fixação de laços de afinidade e afetividade, e não seja constatada a ocorrência de má-fé ou qualquer das situações previstas nos arts. 237 ou 238 desta Lei.

§ 14. Nas hipóteses previstas no § 13 deste artigo, o candidato deverá comprovar, no curso do procedimento, que preenche os requisitos necessários à adoção, conforme previsto nesta Lei (BRASIL, 1990).

São consideradas irregulares todas as adoções que não respeitem o cadastro prévio ou que não estejam previstas nos parágrafos 13 e 14 do artigo 50. O legislador pretendeu, com a referida regulamentação, evitar que pessoas intermedeiem a adoção mediante pagamento e práticas criminosas, como o tráfico de crianças.

Porém, as adoções irregulares ainda são comuns, entre elas, a chamada adoção à brasileira, pela qual o casal recebe de um terceiro um recém-nascido e registra como sendo filho seu; ou, atualmente, com o intuito de burlar os trâmites legais, o pretense pai registra como sendo seu filho, filho de terceiro, e, posteriormente, sua



companheira entra com processo de adoção unilateral. Segundo a ministra Nancy Andriahi, do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

[...] a adoção à brasileira se caracteriza pelo reconhecimento voluntário da maternidade/paternidade, na qual, fugindo das exigências legais pertinentes ao procedimento de adoção, o casal (ou apenas um dos cônjuges/companheiros) simplesmente registra o menor como seu filho, sem as cautelas judiciais impostas pelo estado, necessárias à proteção especial que deve recair sobre os interesses da criança [...] (processo não identificado em razão de segredo de justiça).

Esse tipo de adoção tem aparência de legalidade, já que está em conformidade com o art. 50, § 13, I do ECA (adoção unilateral), porém, muitas vezes, pode acobertar desde um crime de falsa declaração (art. 299 CP) até mesmo o tráfico de pessoas (art. 149-A, IV do CP).

Em que pese a regulamentação, adoções irregulares não são incomuns, recorrentemente os tribunais debatem o tema e, decidindo processos que dizem respeito ao direito fundamental de crianças e de adolescentes, de crescerem no seio de uma família, tem como norte o princípio do melhor interesse da criança. Assim, torna-se de suma importância a análise dos casos em concreto, pois, na busca da efetivação do referido princípio, as decisões podem ser muito diferentes para casos aparentemente semelhantes.

Frequentemente, o Superior Tribunal de Justiça decide casos referentes à adoção irregular; o princípio norteador das decisões é sempre o do melhor interesse da criança com vistas à proteção integral, evitando mudanças abruptas em suas condições de vidas e rotina.

Verificam-se duas situações distintas: a primeira diz respeito a adoções irregulares estabelecidas, aquelas em que já houve formação de vínculo de afinidade e afetividade entre as partes, essas, em geral, são regularizadas ao final do processo na busca da realização do melhor interesse da criança. Já adoções irregulares recentes, aquelas nas quais não se verifica a formação de vínculos afetivos, via de regra, a criança é acolhida, o poder familiar destituído e ao final do processo a criança pode



## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

voltar para os pais biológicos ou ir para a fila de adoção regular. Notícia recente, veiculada no site do Superior Tribunal de Justiça, informa<sup>3</sup>:

Um dos temas mais sensíveis e frequentes que chegam ao STJ, envolvendo crianças e adolescentes, é a adoção à brasileira. As turmas de direito privado que compõem a Segunda Seção adotam o entendimento de que, salvo evidente risco à integridade física ou psíquica do menor, não é de seu melhor interesse o acolhimento institucional, devendo ser prestigiada, sempre que possível, a sua manutenção em um ambiente de natureza familiar, desde que este se mostre confiável e seguro, capaz de recebê-lo com conforto, zelo e afeto (STJ, 2021, s/p).

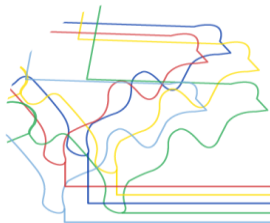
Segundo noticiado, ao relatar um caso específico, o ministro Villas Bôas Cueva destacou:

[...] a convivência familiar é direito fundamental das crianças e adolescentes, previsto pela Constituição de 1988, sendo que “a afetividade, no âmago familiar, é tão ou mais importante do que a consanguinidade”. Cueva afirmou que “o papel do Judiciário é aferir, a cada caso, como se realizará o bem-estar de crianças e adolescentes entregues por familiares, informalmente, aos cuidados de padrinhos ou terceiros interessados em exercer o poder familiar – o que, notoriamente, burla o cadastro e pode estimular práticas dissimuladas e criminosas, a exemplo da conduta tipificada no artigo 242 do Código Penal. “O destino dessas crianças acaba sendo definido a cada julgamento, a partir de premissas fáticas e da sensibilidade do magistrado” (STJ, 2021, s/p).

O tribunal entende, ainda, que a adoção à brasileira não pode equiparar-se à adoção legal, porém deve ser decidida sempre levando-se em conta o caso concreto (RESP 2015/0035437-7), ademais, já declarou que, “embora a ‘adoção à brasileira’, muitas vezes, não denote torpeza de quem a pratica, pode ela ser instrumental de diversos ilícitos, como os relacionados ao tráfico internacional de crianças, além de poder não refletir o melhor interesse do menor” (RESP 1.167.993/RS – INFORMATIVO DE JURISPRUDÊNCIA 512/2013).

O Tribunal de justiça do Paraná, igualmente, nos casos em que se verificou que houve burla das determinações legais quanto aos requisitos da adoção, entende que a adoção irregular não pode prosperar, eis que estar inscrito no Cadastro nacional de

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/19092021-Crianças--abrigos-e-familias-como-o-STJ-enxerga-o-acolhimento-institucional.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2022.



adotantes é requisito obrigatório para a efetivação da adoção (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1211276-6). Entretanto, sempre analisando o caso concreto e com vistas a efetivar o princípio do melhor interesse da criança<sup>4</sup>.

Como visto, as adoções irregulares continuam sendo um problema para as autoridades que visam proteger crianças e adolescentes, pois essa prática, além de prejudicar casais que figuram no cadastro nacional de adoção (CNA), pode acobertar o cometimento de crimes graves<sup>5</sup>.

### O tráfico internacional de crianças para fins de adoção

O tema ganha relevância nas regiões de fronteira, eis que a grande circulação de pessoas que transitam facilmente de um território para o outro facilita o cometimento do crime de tráfico internacional de pessoas. Esse delito, considerado um crime transfronteiriço, muitas vezes, ocorre de forma dissimulada, revestido de legalidade e até mesmo de caridade, portanto, deve ser enfrentado com ações integradas internamente e internacionalmente (ENAFRON, 2013).

Desta forma, a região de tríplice fronteira, entre Brasil, Paraguai e Argentina, aparece como um dos pontos sensíveis em relação ao delito de tráfico de seres humanos, pois, quando mapeados, os principais pontos de rota do tráfico internacional de pessoas são nas fronteiras secas do Brasil (ENAFRON, 2013) e a Tríplice Fronteira Brasil-Paraguai-Argentina é uma das regiões que desponta, principalmente entre Foz do Iguaçu – Ciudad del Leste, via Ponte da Amizade.

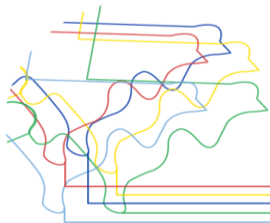
O relatório global da ONU sobre o tráfico internacional de pessoas (2020) informa que, atualmente, todos os países da América do Sul contam com legislação específica para coibir o tráfico internacional de pessoas, o que facilitou a prevenção e a coerção do crime<sup>6</sup>. Brasil, Paraguai e Argentina contam com legislação que abrange todas as formas de tráfico de pessoas, como preconizado no Tratado de Palermo.

Na Argentina, a lei abrange todas as formas de tráfico indicadas no protocolo das Nações Unidas e, tomando como base o ano de 2015, foram identificados 2.948 casos

<sup>4</sup> Tribunal de Justiça do Paraná – decisões monocráticas 1651180-5, 131211276-6, acórdão – 315798-22, 151115527-2. Em sentido contrário – acórdão – 1410152-1, 81467072-1, 141287485-0.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/adocao/realidade-brasileira-sobre-adocao/adocao-ilegal-pode-ser-forma-de-trafico-de-pessoas.aspx>; <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/112905251/as-consequencias-do-jeitinho-brasileiro-na-adocao-ilegal-de-criancas>. Acesso em: 03 jun. 2017.

<sup>6</sup> Cf. <https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/index.html?ref=menuseide>. Acesso em: 10 abr. 2022.



de tráfico de pessoas, foram investigados (no período 2010- 2014) mil suspeitos, de diversas nacionalidades, e as vítimas identificadas, em sua maioria, eram adultas (1.997), mas crianças também foram aliciadas (113).

No Paraguai, a legislação sobre o tráfico de pessoas foi adotada em 2012 (art. 5 da Lei nº 4788); segundo o relatório da ONU, a referida lei também abrange todos os aspectos do delito, conforme preconizado pelo protocolo sobre tráfico de pessoas. No período considerado (2012-2015), foram registradas 236 infrações e 117 pessoas foram investigadas, foram, ainda, identificadas 111 vítimas, sendo 50 homens e 61 mulheres.

No Brasil, a lei específica que tipifica o crime de tráfico de pessoas foi incorporada ao ordenamento jurídico em setembro de 2016, pela Lei nº 13.344 que, entre outras providências, alterou o Código Penal para constar o artigo 149-A que abrange todas as modalidades do tráfico de pessoas previsto pelas Nações Unidas<sup>7</sup>. Em 2021, foi lançado o Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas, que abrange dados de 2017 a 2020. A publicação é o primeiro relatório que compila dados após a promulgação da lei que inseriu o tipo penal na legislação nacional e que ampliou as finalidades de exploração decorrentes do tráfico de pessoas, incluindo a adoção ilegal, a servidão e a remoção de órgãos.

Acerca das finalidades do crime, o relatório informa que as modalidades incorporadas ao tipo penal (adoção ilegal, servidão e remoção de órgãos) deu visibilidade à prática, pois, até então, dificilmente eram verificadas. Segundo o estudo, na pesquisa realizada, poucos profissionais apresentaram informação específica sobre

---

<sup>7</sup> Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

- I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;
- II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;
- III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;
- IV - adoção ilegal; ou
- V - exploração sexual.

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

§ 1º A pena é aumentada de um terço até a metade se:

- I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;
- II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;
- III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou
- IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.

§ 2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa”.



as finalidades do tráfico, entretanto, “[...] por mais que estejam dispersos os relatos e dados sobre essas modalidades em particular, é plausível afirmar que no Brasil há a ocorrência das três finalidades: adoção ilegal, remoção de órgãos e servidão<sup>8</sup>”.

Especificamente, sobre o tráfico de crianças para fins de adoção, constatou-se que os números variam de acordo com o órgão que relata o caso. O maior volume de denúncias foi indicado pelo Disque 100 que informou 54 possíveis vítimas de tráfico de pessoas para fins de adoção ilegal, de 2017 a 2019; já a Polícia Federal, informou que 12% de seus inquéritos, de 2017 a 2020, foram referentes a essa finalidade.

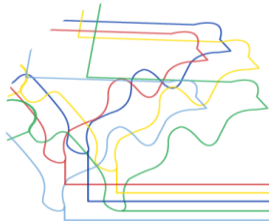
A Lei nº 13.344/2016 deu visibilidade ao tráfico de crianças para fins de adoção, pois nos primeiros relatórios não havia menção a essa finalidade específica do delito. Importa salientar que, em que pese os dados acima elencados, não existe estudo específico sobre o tráfico de crianças para fins de adoção irregular na tríplice fronteira. O problema existe, é reconhecido pelas autoridades, entretanto, os casos não chegam aos órgãos responsáveis pela apuração do delito, principalmente em razão das dificuldades para se tipificar o crime que, muitas vezes, é acobertado por práticas que o dissimulam.

Um dos problemas a ser analisado, por exemplo, são as práticas administrativas de registro de nascimento. Sabe-se que no Brasil e no Paraguai são diferentes; enquanto no Brasil os cartórios, para registrarem um recém-nascido, exigem a declaração de nascido vivo, emitida pelo hospital ou responsável pelo nascimento, no Paraguai, basta que o interessado declare que o filho é seu junto com uma testemunha que confirme o fato.

Outrossim, naquele país, os cartórios de registro de pessoas não são interligados, ou seja, não existe como saber se a criança já foi registrada em outro cartório da região, ao contrário do que ocorre no Brasil, o que impede *a priori* a duplicação de certidões de nascimento. São inúmeros os relatos, nos órgãos judiciários que atuam na defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, de casos de casais que vão ao Paraguai e “adquirem” uma criança mediante pagamento em pecúnia, como se verificou em pesquisa realizada entre 2017 e 2019, Adoção de Crianças entre Paraguai e Brasil: Tráfico de Pessoas Existe? (2019), de autoria de Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteira, da Universidade do Oeste do Paraná.

---

<sup>8</sup> Cf. Notícia disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas\\_2017-2020.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-trafico-de-pessoas_2017-2020.pdf). Acesso em: 12 abr. 2022.



## Aspectos metodológicos

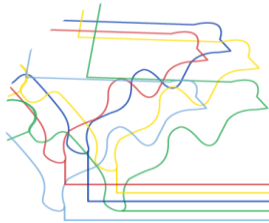
Para atender aos objetivos e aos questionamentos eleitos, a metodologia fenomenológica foi essencial para possibilitar a análise de documentos oficiais e de artigos e pesquisas consultadas, avaliadas, mediante critério, a coerência e a consistência, reorganizando para fins de estudo o conhecimento teórico e doutrinário já firmado sobre a adoção no Brasil, comparando-a aos alarmantes indicativos sociais de grande fluxo de menores adotados irregularmente na cidade de Foz do Iguaçu, vítimas, inclusive, de tráfico de pessoas, mas cujo crime é facilmente encoberto pela adoção irregular.

A técnica preditiva acolhida, baseada em fatos passados e presentes, foi capaz de eficientemente construir a hipótese de pesquisa a partir da probabilidade de ocorrência do fenômeno, pois faltam pesquisas mais recentes, capazes de mapear retamente e guiar políticas públicas mais eficazes na região trinacional do Iguaçu. De outro lado, ao se questionar o modelo hegemônico de biopolítica e de biopoder estatal, pode-se viabilizar a pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo, decomposta por cinco etapas:

- a) a análise textual, que consiste na seleção da bibliografia disponibilizada durante a pesquisa, levantando esclarecimentos acerca dos autores e dos termos utilizados, com leituras adicionais para o enriquecimento do debate;
- b) a análise temática, que consistiu em um fichamento das fontes bibliográficas escolhidas com foco em evidenciar os conceitos centrais de cada autor relacionados ao biopoder, à biopolítica, à adoção irregular, ao tráfico humano, à pobreza e à vulnerabilidade social;
- c) a análise interpretativa na realização de conexões e relações entre os diálogos de cada autor ou de cada documento oficial consultado;
- d) problematização dos temas com vistas a responder ao questionamento inicial da pesquisa;
- e) a construção da síntese pessoal, desenvolvendo reflexões por parte dos pesquisadores sobre as categorias analisadas.

Ao final da análise dos textos, três categorias de discussão surgiram: i) a biopolítica na construção da sociedade moderna e as raízes da pobreza; ii) a pobreza





como fator de vulnerabilidade social; e iii) fatores facilitadores da adoção à brasileira de vítimas de tráfico humano na região em estudo.

## Descrição, interpretação e análise

O conceito de pobreza passou por diversas mudanças relacionadas ao meio social em que as pessoas pobres viviam e as necessidades humanas de cada época. Herrera *et al.* (2014, p. 191-193) trazem a informação de que a ideia de pobreza começou a ser criada a partir do início do século XIX, com a Revolução Industrial inglesa, fazendo a relação da pobreza com a subsistência, a dificuldade de adquirir as calorias necessárias para o funcionamento normal do corpo humano:

En esta primera interpretación, la nutrición como categoría desarrolla un papel fundamental, ya que una persona mal nutrida se enfrenta a problemas de salud (llegando al punto de condicionar su vitalidad) elemento que incide en su capacidad productiva, y que en una primera instancia se relaciona con la definición de salario mínimo (HERRERA *et al.*, 2014, p. 191).

A segunda geração do conceito de pobreza se sustentou nas *Necesidades Basicas Insatisfechas* – NBI que consideram não somente as calorias necessárias para a sobrevivência, mas artigos para o consumo privado de uma família (moradia e vestimentas, por exemplo) e, também, serviços essenciais para a comunidade inserida em um espaço geográfico (saneamento básico, saúde, água potável etc.). Um terceiro conceito de pobreza se relaciona com o conjunto de privações relativas e fundamentadas na restrição, conforme apontam Herrera *et al.* (2014, p. 193):

[...] es decir como no poseer los recursos necesarios para tener una dieta equilibrada, no participar en diferentes actividades y no tener condiciones de vida y comodidades óptimas aceptadas socialmente ello implica no poseer los recursos suficientes para asegurar el comportamiento que se espera como seres humanos miembros de un núcleo social (HERRERA *et al.*, 2014, p. 193).

As discussões atuais sobre como mensurar e definir a pobreza passam por diversas categorias. O enfoque torna-se multidimensional, ou seja, o olhar para conceituar e medir a pobreza deve levar em consideração diferentes aspectos da vida humana. A medição multidimensional da pobreza leva em consideração dez indicadores: nutrição, mortalidade infantil, anos de estudo, matrícula escolar, gás de



cozinha, saneamento básico, água potável, eletricidade, moradia e acesso a bens materiais<sup>9</sup> (HERRERA *et al.*, 2014).

Diante da crescente necessidade de ações para combate à pobreza, as Nações Unidas incorporaram o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e as medições multidimensionais da pobreza e estabeleceram estratégias – como o Objetivo do Milênio – para que os países criem políticas públicas para melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos.

Entretanto, as políticas neoliberais implementadas na década de 1990 nos países latino-americanos – especialmente no Brasil – afetaram os trabalhadores, deixando-os desestabilizados no mercado de trabalho, e aumentaram o desemprego. Herrera *et al.* (2014, p. 188) ressaltam as políticas neoliberalistas como geradoras de pobreza e de vulnerabilidade social entre os latino-americanos:

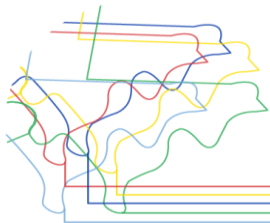
[...] la década de los noventa fue crítica para la población en términos de las características que los definían como pobres, seguramente ello es consecuencia de la profundización de las políticas neoliberales que suprimen un Estado benefactor y le dan la bienvenida a un Estado en el marco de un mundo globalizado (HERRERA *et al.*, 2014, p. 188).

Como consequência, houve o aumento da participação feminina no mercado de trabalho. O aumento do desemprego submete os trabalhadores a migrarem para o trabalho informal como meio de sobrevivência e de sustento da família (CAMPOS, 2011). A América é considerada a primeira periferia da Europa moderna, ou seja, a questão do domínio Europeu, desde 1492, sobre os moradores nativos nesse continente é parte da história da colonização e da formação de todo um continente (DUSSEL, 1993, p. 16).

O mito da modernidade “[...] aparece quando a Europa se afirma como o centro da história mundial, e denomina como ‘periferia’ todos os outros territórios que não se encontram neste continente” (DUSSEL, 1993, p. 7). O surgimento dos Estados nacionais europeus e americanos, nos séculos XVIII e XIX, não é considerado processo autônomo, mas, sim, a consolidação do colonialismo europeu além-mar e os processos de disciplina foram gerados a partir das instituições modernas (CASTRO-GOMEZ, 2005, p. 90).

---

<sup>9</sup> Tradução livre para o trecho: “nutrición, mortalidad infantil, años de instrucción, matrícula escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y bienes”.



## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

Esse processo de colonização é realizado através do apagamento da identidade das civilizações americanas, impondo a visão de mundo europeia e encarando o outro como um inimigo a ser eliminado e removido da sociedade:

A Espanha e Portugal, ao dominarem o continente americano, impuseram a visão eurocêntrica nos costumes, linguagem, processos de trabalho e de renda, apagando as outras formas de convivência humana e aqueles que se recusavam a se submeter ao modo de vida europeu (DUSSEL, 1993, p. 15).

Os manuais aplicados à América Latina apresentavam um modo de ser e de se comportar eurocêntricos, como o ideal a ser seguido para alcançar o *status* de “civilizados”. Aqueles que desejavam pertencer ao *status* de cidadãos ou “sujeitos de direito” deveriam apagar suas raízes latino-americanas e adaptarem-se.

Assim, o processo da civilização “[...] arrasta consigo um crescimento dos espaços da vergonha, porque era necessário distinguir-se claramente de todos aqueles estamentos sociais que não pertenciam ao âmbito das *civitas* [...]” e as condições de liberdade e ordem implicavam a “[...] submissão dos instintos, a supressão da espontaneidade e o controle das diferenças” (CASTRO-GOMEZ, 2005, p. 89-90).

Por essa razão, Dussel (1993, p. 23) demonstra que o continente americano se tornou um espaço para que os europeus pobres – empobrecidos por causa do capitalismo em ascensão no Velho Mundo – pudessem ocupar os espaços no Novo Mundo e se tornarem proprietários de terras e dos meios de produção.

A formatação dos espaços e o rearranjo das hierarquias sociais criam as elites burguesas e moldam as classes pobres ao pensamento colonial europeu. Esse modo de olhar a Europa como centro de produção do conhecimento, um modelo a ser seguido e espelho para o mundo todo faz parte do processo de modernização das sociedades e de consolidação da economia capitalista no mundo. O projeto da modernidade deveria ter uma instância central que permitisse o controle e a organização dos mecanismos de controle sobre o mundo natural e social – essa instância seria o Estado.

Segundo Castro-Gomez (2005, p. 88), o Estado é entendido como o único organismo capaz de se apropriar e de sintetizar metas coletivas e que se encaixam a todos os cidadãos, podendo usar a violência como justificativa para a manutenção da ordem e do bem coletivo. Ao Estado adere perfeitamente o conceito de biopoder –



união dos conceitos de política e biologia. Ele surge como um meio no qual o poder político está diretamente ligado à vida, no uso da vida humana, para adquirir e manter o poder como instrumento de expressão.

O biopoder é enfatizado, por Volpato (2018, p. 15), como a “[...] forma de socialização que elimina a espontaneidade natural e procura transformar a vida humana, que, em sua origem, é uma totalidade, apenas um substrato da sistematização do poder”. Junto ao termo “biopoder” desenvolve-se o termo “biopolítica”, que tem a ver com o crescente interesse da política sobre a vida humana como um todo. Campbell, ao debater as ideias de Esposito na questão atual, descreve:

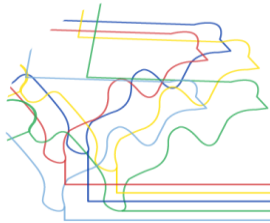
[...] biopolítica como o espaço em que se exerce o poder no império e simultaneamente o espaço em que emergem novas formas de subjetividade, que eles chamam de ‘singularidades sociais’. Desse modo, o termo “biopolítica” se refere não somente às novas formações definidas como “multidões”, mas também com o advento de uma inédita forma democrática de soberania, centrada em uma prática radicalmente diferente da ideia de “comum” (CAMPBELL, 2017).

Para a biopolítica, “[...] a vida humana é precisamente aquilo em que o público e o privado, natural e artificial, política e teologia se entrelaçam em um vínculo que nenhuma decisão por maioria será capaz de desfazer” (ESPOSITO, 2017, p. 201). A biopolítica é apresentada e sintetizada por Volpato (2018, p. 35) em seis elementos: “[...] a vida, a morte, a verdade, a obediência, os indivíduos e a identidade”.

Foucault (2017, p. 20-21), com reflexões semelhantes, aponta que o poder tem como alvo o corpo humano para adestrá-lo ao sistema e usa a disciplina: “[...] manipula seu comportamento, enfim, fabrica o tipo de homem necessário ao funcionamento e à manutenção da sociedade capitalista”.

A partir da ciência, o Estado pode legitimar suas ações no sentido de ajustar o homem para o sistema de produção capitalista e todas as políticas tinham como objetivo principal disciplinar e orientar o homem para o trabalho e para o benefício da coletividade através do trabalho. Somente ações repressivas e violentas não seriam o suficiente para o controle social e “[...] o sistema capitalista não conseguiria manter-se se fosse exclusivamente baseada na repressão” (FOUCAULT, 2017, p. 19).

Esse sistema de vigilância é explicado por Foucault (2014), que coloca o corpo como instrumento político que deve ser moldado e caracterizado, capaz de incutir



necessidades artificiais para que o homem sempre esteja sujeito aos vínculos de “domesticação da existência” pelo trabalho.

Apesar de essa “máquina antropológica” não ter instituições visíveis, o Estado Moderno, ao utilizar-se dos mais variados conhecimentos científicos, foi capaz de amparar a “tecnologia do corpo” e de valorizar certos modos de agir ou de pensar sobre as classes sociais, mantendo o binômio colonial (dominantes X dominados).

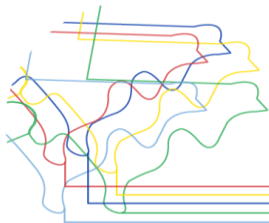
No entendimento de Castro-Gomez (2005, p. 92), a modernidade deixa de ser um projeto acabado quando “[...] o social passa a ser configurado por instâncias que escapam ao controle do Estado Nacional”. Dito de outro modo, ela termina quando o Estado não consegue mais garantir o controle sobre os indivíduos e sobre a sociedade como um todo. Assim, ao fim da modernidade começa-se a pensar em outro processo, chamado globalização.

A globalização traz transformações nas relações de poder e de controle sobre a sociedade. O poder deixa de ser disciplinar e passa a ser libidinoso, exercido e fomentado pela paixão, modelando o psicológico dos indivíduos de forma que eles possam construir suas reflexões e teorias sem precisar se opor ao sistema, pois este último oferece ferramentas personalizadas.

É dessa maneira que, segundo Castro-Gomes (2005, p. 92), “[...] qualquer estilo de vida que se escolha, para qualquer projeto de auto invenção, para qualquer exercício de escrever a própria biografia, sempre há uma oferta no mercado e um ‘sistema especialista’ que garante sua confiabilidade”. O mercado se torna especializado e personaliza seus bens às necessidades – fabricadas, artificiais – dos indivíduos, mantendo-os, assim, sob controle.

Para Castro-Gomez (2005, p. 93), a cultura urbana e das massas começa a fragilizar as diferenciações entre o que é a cultura das elites e a cultura popular, trazendo “[...] novas formas de percepção social geradas pela tecnologia da informação, vistas como espaços de emancipação democrática, uns lócus de hibridação e resistência face aos imperativos do mercado”. Esposito (2017, p. 117-118) traz da biologia o termo “imunizar” para demonstrar uma forma de as sociedades modernas se protegerem e protegerem o poder.

Uma dessas formas é a dominação do corpo do homem moderno, controlando seus desejos e “plastificando-o” para que ele seja moldado de forma que os conflitos



não se tornem insustentáveis, ou seja, de forma que o sujeito se mantenha controlado e sob algum exercício de poder.

Um grande exemplo de caracterização das sociedades modernas e do efeito da imunização social é a dessensibilização do homem diante da comunidade, de forma que ele vê como algo banal aquilo que deveria ser uma chamada para o pensamento comum e ações em cadeia: refugiados, migrações, desastres ambientais.

Esse pensamento se torna mais evidente na periferia do mundo, com a supervalorização das fronteiras e os “muros” que os Estados colocam dificultando a circulação de pessoas (ESPOSITO, 2017). Outro exemplo é a invisibilidade da pobreza como um problema social resultante da má distribuição de renda nos países periféricos e a vulnerabilidade social que a pobreza traz aos indivíduos, o que os expõem a submeterem-se a situações de risco para sobreviver.

## Considerações finais

Com o transcorrer dos tempos, alguns crimes passaram a ser praticados de uma forma menos impositiva e mais consensual em relação às vítimas. Ao invés do emprego da força bruta, utiliza-se do convencimento, ainda que este seja eivado de má-fé, de inverdades e se aproveite da hipossuficiência do sujeito passivo.

O crime de tráfico de crianças com finalidade de adoção, que usualmente não é investigado ou formalizado (a falta de comunicação) às autoridades, se dá em razão de as pessoas enxergarem o ocorrido como trivial ou de não perceberem o fato como criminoso, o que faz o tráfico de crianças para adoção ser delito de difícil constatação.

As relações sociais e culturais camuflam o ato, o caráter salvacionista da adoção justifica a alienação de infantes de suas famílias de origem. Existe a crença de que uma criança vulnerável terá mais condições de se desenvolver em uma família com melhores condições materiais; o pagamento de pecúnia para terceiro que intermedia a ação nem sequer é ponderado.

Ainda assim, contrariando os discursos oficiais, na última década, as mídias locais, brasileiras e paraguaias, têm noticiado com maior frequência a ocorrência de casos de tráfico de crianças paraguaias para fins de adoção, na região da fronteira Oeste do Paraná.

Nos países em desenvolvimento – a periferia do mundo –, uma infeliz combinação de fatores políticos, sociais, educacionais e econômicos desfavoráveis,



## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

invariavelmente, servirá como incentivo ao surgimento de mais vítimas que, por não possuírem opções mais dignas, decerto acabarão por aceitar propostas de traficantes de seres humanos.

A principal relação entre a biopolítica e o biopoder exercidos sobre os países considerados periféricos e o tráfico humano se dá pela geração de pobreza através das políticas neoliberais que desestabilizam os trabalhadores e geram desemprego, forçando-os a procurar o mercado informal para o sustento familiar. Com isso, tornam-se vulneráveis a promessas de emprego e de melhores salários, assim, submetendo-se a explorações do tráfico humano. A questão da pobreza dos países periféricos tem raízes no processo de colonização e de apagamento das identidades nativas, tornando o continente europeu o “ápice” da civilização e modelo para o mundo ocidental.

Ademais, essa visão equivocada do problema e das suas prováveis causas é diametralmente contrária a melhor técnica de abordagem da questão. Da mesma forma, e conforme o mesmo princípio, o foco do enfrentamento ao tráfico de seres humanos deve residir nas vítimas. Esses sujeitos de direitos deveriam ser tanto a origem quanto o fim de todas as ações voltadas ao combate à criminalidade, o que, segundo alguns críticos, não está ocorrendo atualmente.

Como se pode constatar, pela legislação internacional e pátria sobre o tema, embora se trate de problema muito antigo, é recente a codificação que busca a punição de atos de tráfico de seres humanos com a finalidade de exploração sexual, submissão a trabalho em condições análogas à de escravo, submissão à servidão, adoção ilegal ou remoção de órgãos.

Dessa contemporaneidade da legislação a respeito da adoção e do tráfico de pessoas, podemos extrair a conclusão de que a preocupação social com o tema também é recente. Muito tempo se passou e muitas pessoas foram exploradas no transcorrer da história humana até que a sociedade, como um todo, começasse a enxergar o tráfico de pessoas como uma infeliz realidade, bem como passasse a exigir das autoridades constituídas a sua inclusão na pauta de discussões.

Aos poucos, cobra-se um posicionamento das instituições, a criação de leis e a adoção de políticas sobre o assunto. Em especial, quanto ao registro de nascimento de crianças, nos três países da região trinacional do Iguaçu.



Os objetivos deste artigo foram alcançados e as respostas trazem como reflexão a necessidade de novos moldes de pensamento em comunidade, reaprendendo a olhar o outro – mulheres, estrangeiros, pobres – como parte da comunidade, e não como algo externo ou anexo a ela.

## Referências

- AGAZETAWEB. **Niño abandonado en Brasil podría ser paraguayo**. Disponível em: <https://www.abc.com.py/internacionales/nino-abandonado-en-brasil-podria-ser-paraguayo-1643447.html>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- BORDIGNON. C. T. **Adoção Fraudulenta de Crianças entre Paraguai e Brasil**: Tráfico de Pessoas existe? 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Oeste do Paraná, Campus de Foz do Iguaçu, 2019.
- BRASIL. Decreto nº 5.948, de 26 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – PNETP. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF): Casa Civil, 2006.
- BRASIL. Lei nº 13.344/2016. Dispõe sobre prevenção e repressão ao tráfico interno e internacional de pessoas e sobre medidas de atenção às vítimas; altera a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Diário Oficial da União**. Brasília (DF): Casa Civil, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13344.htm). Acesso em: 6 nov. 2018.
- CAMPBELL, T. O pensamento de Roberto Esposito no debate contemporâneo. In: ESPOSITO, R. (Org.). **Termos da política – comunidade, imunidade, biopolítica**. Curitiba: UFPR, 2017.
- CAMPOS, R. S. O trabalho precário e reprodução da pobreza: Mulheres camelôs em Porto Alegre, Brasil. In: SALGADO, J. A. et al. (Coord.). **Reproducción de la pobreza en América Latina**: relaciones sociales, poder y estructuras económicas. Buenos Aires: CLACSO, 2011. p. 25-50.
- CASTRO-GOMEZ, S. **Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da “Invenção do Outro”**. p. 87-95. In: LANDER, E. (Org.). A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas. Colección Sur-Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Setembro 2005. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lander/pt/lander.html>. Acesso em: 25 abr. 2018.
- CBN CURITIBA. **Polícia faz apelo para encontrar familiares da criança abandonada em Cascavel**. Disponível em: <https://cbncuritiba.com/policia-faz-apelo-para-encontrar-familiares-de-crianca-abandonada-em-cascavel/>. Acesso em: 18 jun. 2019.





## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

CORDOVIL, A. da L.; FERREIRA, J. A.; HAUZEN, M. T. **Made in Brazil**: Formação para o Enfrentamento à Exploração Sexual e Tráfico de Crianças e Adolescente. Universidade do Pará, [s. d.]. p. 09.

DAMIÁN, A.; TELLO, S. P.; DEDECCA, C. S. Introducción. In: BOLTVINIK, J. et al. (Orgs.).

**Multidimensionalidad de la pobreza**: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014. p. 11-20.

DIARIO ABC. **Niño abandonado en Brasil podría ser paraguayo**. 24 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.abc.com.py/internacionales/nino-abandonado-en-brasil-podria-ser-paraguayo-1643447.html>. Acesso em: 26 jul. 2019.

DIAS, F. D. M. Na defesa e proteção constitucional e o tráfico internacional de pessoas. In: VOLPATO, E. C. F. (Org.). **Vidas exploradas**: contexto neocolonial do tráfico de pessoas entre fronteiras. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018. p. 17-26.

DUSSEL, E. **1492 – o encobrimento do outro**: a origem do “mito da modernidade”. Conferências de Frankfurt. Petrópolis: Vozes, 1993.

ENAFRON. **Diagnóstico sobre tráfico de pessoas nas áreas de fronteira**. [S. l.]: Ministério da Justiça e Secretária Nacional de Justiça, 2013.

EROUD, A. de A. Q.; PATRUNI, A. P. C. de P. Vulnerabilidade e tráfico de pessoas. In: VOLPATO, E. C. F. (Org.). **Vidas exploradas**: contexto neocolonial do tráfico de pessoas entre fronteiras. Foz do Iguaçu, PR: IDESF, 2018. p. 79-90.

ESPOSITO, R. **Termos da política – comunidade, imunidade, biopolítica**. Curitiba: Editora da UFPR, 2017.

EXTRA.COM. **Bebetráfico**: Niño rescatado en Brasil volvió a Paraguay. 29 de dezembro de 2017. Disponível em: <https://www.extra.com.py/actualidad/bebetrafico-nino-rescatado-brasil-olvio-paraguay-n1576415.html>. Acesso em: 18 jun. 2019.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. 42. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

FRINHANI, F. M. D. Tráfico de pessoas e estruturas de poder econômico e social. **Espaço Jurídico**.

Joaçaba, v. 12, n. 1, p. 95-110, jan./jun. 2011. Disponível em:

[http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/1406/pdf\\_269](http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/1406/pdf_269). Acesso em: 14 ago. 2018.

G1. **Foz do Iguaçu é rota para tráfico de crianças**. Disponível em:

<http://g1.globo.com/pr/parana/videos/v/foz-do-iguacu-e-rota-para-trafico-de-criancas/6268705/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

G1. **Justiça recolhe outro bebê adotivo de brasileiro preso no Paraguai**. Disponível em:

<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/11/justica-recolhe-outro-bebe-adotivo-de-brasileiro-presno-no-paraguai.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.



## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

G1. **Polícia divulga foto de criança encontrada e pede ajuda para achar sua família.** Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/policia-divulga-foto-de-crianca-encontrada-ha-13-dias-e-pede-ajuda-para-achar-familia.ghtml>. Acesso em: 15 maio 2018.

G1. **Foz do Iguaçu é rota para tráfico de crianças.** 2017b. Disponível em: <http://g1.globo.com/pr/parana/videos/v/foz-do-iguacu-e-rota-para-traffic-de-criancas/6268705/>. Acesso em: 18 jun. 2019.

GOOGLE IMAGENS. **Imagem Ponte da Amizade.** 2017c. Disponível em: [https://www.google.com/search?q=Ponte+da+Amizade+\(Brasil-Paraguai\)&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwio37Tk7ebjAhWEC9QKHRNqAgkQ\\_AUIESgB&biw=1366&bih=657#imgrc=Z9SSoCGJ75s6ZM](https://www.google.com/search?q=Ponte+da+Amizade+(Brasil-Paraguai)&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwio37Tk7ebjAhWEC9QKHRNqAgkQ_AUIESgB&biw=1366&bih=657#imgrc=Z9SSoCGJ75s6ZM). Acesso em: 3 jul. 2018.

HERRERA, F. J. R. *et al.* Convergencia espacial de la pobreza multidimensional local con enfoque diferencial en America Latina. In: BOLTVINIK, J. *et al.* (Orgs.). **Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014. p. 187-232.

MASSANEWS. **Polícia Federal entra no caso de menino desaparecido.** 2017a. Disponível em: <https://massanews.com/noticias/plantao/policia-federal-entra-no-caso-de-menino-desaparecido-e-interroga-maria-paraguaia-dMmGY.html>. Acesso em: 18 jun. 2019.

MASSANEWS. **Maria Paraguaia autuada por tráfico internacional de crianças.** Disponível em: <https://massanews.com/noticias/plantao/maria-paraguaia-e-autuada-por-traffic-internacional-de-criancas-gXa0r.html>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MINISTERIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas: Dados 2017 a 2020.** 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-traffic-de-pessoas\\_2017-2020.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/publicacoes/relatorio-nacional-traffic-de-pessoas_2017-2020.pdf). Acesso em: 12 maio 2022.

MOOPIO. **Brasil: niño abandonado podría ser paraguaio.** Disponível em: <http://www.moopio.com/brasil-nino-abandonado-podria-ser-paraguayo-internacionales-abc-color.html>. Acesso em: 26 jul. 2019.

NIEDERAUER, A. P. Polícia divulga foto de menino abandonado em Cascavel. **Estadão**, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,policia-divulga-foto-de-menino-abandonado-em-cascavel,70002058243>. Acesso em: 18 jun. 2019.

PAINEL POLÍTICO. **Polícia divulga foto de criança encontrada em Cascavel e pede ajuda para achar sua família.** Disponível em: <https://painelpolitico.com/policia-divulga-foto-de-crianca-encontrada-ha-14-dias-em-cascavel-pr-e-pede-ajuda-para-achar-familia/#.XSSUJOhKjIU>. Acesso em: 18 jun. 2019.

PARAGUAI.COM. **Niño paraguayo en estado de abandono en Brasil.** Disponível em: <http://www.paraguay.com/nacionales/nino-paraguayo-en-estado-de-abandono-en-brasil-169830>. Acesso em: 18 jun. 2019.



## Reflexões biopolíticas sobre a multidimensionalidade da pobreza em Foz do Iguaçu e o tráfico de pessoas com fins de adoção

Cintia Patricia Tomacheski Bordignon, Fátima Regina Cividini, Elaine Cristina Francisco Volpato

PATRUNI, A. P. C. de P. O tráfico de pessoas na ordem internacional. In: VOLPATO, E. C. F. (Org.). **Vidas exploradas: contexto neocolonial do tráfico de pessoas entre fronteiras**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2018. p. 27-34.

SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas**. 2. ed. Brasília: [s. n.], 2008.

SPRANDEL, M. A. **Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações**. Curitiba: ITAIPU Binacional, 2005.

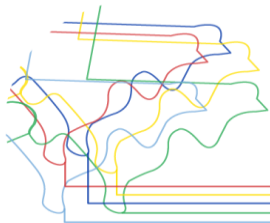
TAROBA NEWS. **Bebê de um ano é encontrado abandonado**. Disponível em: <https://tarobanews.com/noticias/policial/bebe-de-um-ano-e-encontrado-abandonado-EZvO6.html>. Acesso em: 18 jun. 2019.

TERESI, V. M. **Guia de referência para a rede de enfrentamento ao tráfico de pessoas no Brasil**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/trafico-dePessoas/publicacoes/anexos/cartilhaguiareferencia.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2018.

UNDOC – United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Report on Trafficking in Persons 2020**. New York (EUA): United Nations, 2020. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>. Acesso em: abr. 2022.

VOLPATO, E. C. F. **Poder “pastoral” do Estado: biopolítica e o registro civil de pessoas naturais no Brasil**. Beau-Bassim (Maurícia): Novas Edições Acadêmicas, 2018.

WURMEISTER, F. Vida e cidadania: contrabando na fronteira camufla o tráfico de pessoas. **Gazeta do Povo**, 19 de março de 2007. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/contrabando-na-fronteira-camufla-o-trafico-de-pessoas-aeq2ovlqrrlc9gtza773q6oe/>. Acesso em: 15 abr. 2019.



# Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó

Angela Maria de Souza (Brasil)

Janaína de Jesus Lopes Santana (Brasil)<sup>1</sup>

Jorge Emanuel Vallejos (Argentina)<sup>1</sup>

Ronaldo Silva (Brasil)

## Introdução

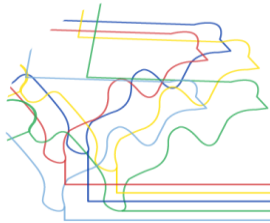
Este artigo tem como objetivo percorrer algumas reflexões sobre o processo de racialização de corpos negros e indígenas na fronteira da Argentina e do Brasil, debatendo as demarcações raciais a partir de dois estudos de casos, sendo eles: as relações entre espaço e indivíduo na reserva indígena *Iriapú*, situada na cidade fronteiriça de Puerto Iguazú, na Argentina, e o outro com o *Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó*, fundado no município de Foz do Iguaçu, no Brasil.

Focaremos na representação dos corpos políticos destas comunidades e como essas corporalidades possibilitam práticas e análises sobre a sustentabilidade, por meio de um trabalho de campo e a revisão bibliográfica, no sentido de elucidar as vivências das comunidades e, também, tentar compreender como opera a violência racial presenciada na falta de políticas públicas voltadas para ações contra o racismo ambiental, que podem ser notadas na não destinação de espaços para os ritos das religiões de matrizes africanas ou, até mesmo, nos conflitos de terras e retirada dos territórios indígenas.

Nesse sentido, utilizou-se como metodologia uma análise qualitativa de pesquisa social de campo (GIL, 2021), analisando a relação entre os processos de apropriação do espaço e dos recursos (naturais, turísticos e culturais), inferindo sobre os impactos

---

<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná pelo financiamento da pesquisa.



das políticas de desenvolvimento sobre essas populações e como ajudaria a identificar alternativas e desafios para a preservação, a conservação e a reparação dos danos à biodiversidade na região.

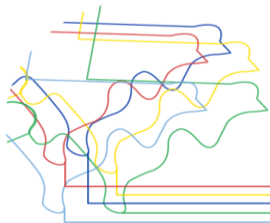
## Território, sustentabilidade e racismo

Neste artigo, faz-se imprescindível abordar algumas considerações sobre o conceito de território e as especificidades da tríplice fronteira, considerando a importância da diversidade presente para a construção e para o desenvolvimento da região. Entretanto, não deixaremos de problematizar como essas diferenças são racializadas na fronteira, dando ênfase a dois grupos étnico-raciais: as populações indígena e negra, considerando o processo histórico de exploração e violência que essas foram submetidas e quais seus reflexos na contemporaneidade.

Ao refletirmos sobre esses dois grupos étnico-raciais, torna-se necessário conhecermos algumas considerações sobre o espaço em que nos encontramos, o território da tríplice fronteira entre *Puerto Iguazú* (Argentina), *Ciudad del Este* (Paraguai) e Foz do Iguaçu (Brasil) – e como ele nos possibilita repensar o papel da “pluriversalidade” na construção dos Estados-Nação. Logo, compreendemos que a relação entre pessoas e meio ambiente deve ser construída através dos traços históricos, culturais e étnico-raciais de cada vivência, memória e resistência do povo. Por isso, faz-se necessário inferir algumas características sobre a composição étnica e cultural da região da Tríplice Fronteira, na qual nos encontramos inseridos.

O encontro e/ou o limite que instituem as três cidades-países e seus povos – Foz do Iguaçu, no Brasil; *Puerto Iguazú*, na Argentina; e *Ciudad del Este*, no Paraguai – demarcam uma ampla e vasta região que congrega mais de 82 etnias, advindas de diversas partes do mundo. No entanto, em uma inferência a sua composição indígena e negra, de acordo com o *Mapa Guarani Retã* (2008), em *Ciudad del Este* é possível encontrar várias comunidades *Mbya Guarani* com uma população entre 1-100 habitantes (quatro delas: *Puesto Kue*, *Puerto Gimenez*, *Vitorinokue* e *Carrería Kue*); perto de *Puerto Bertoni*, uma comunidade chamada *Basural KM 12*; e outra próxima ao Terminal de *Ciudad del Leste*, tendo o percentual de afro-paraguaio no total de 0,2% da população.

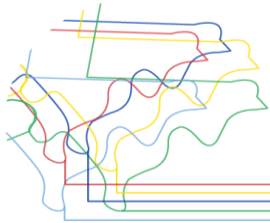
Já na fronteira brasileira, localiza-se uma comunidade *Avá Guarani* com população entre 501-2.000 habitantes, em São Miguel Oeste/PR, denominada Aldeia Indígena Avá-Guarani do Ocoí. Também identifica inúmeras comunidades que foram



deslocadas pelo enchimento do Lago Hidrelétrico Itaipu, de acordo com o *Mapa Guarani Reta* (2008). Em um total de 256.088 habitantes, 89.536 pessoas se autodeclararam negras (pretas e pardas), o que equivale a mais de 36% da população iguaçuense, de acordo com o IBGE; enquanto que, em Puerto Iguazú, a primeira vez que a categoria “población afrodescendiente” foi incorporada na metodologia do Censo Argentino (INDEC) foi em 2010. Sendo assim, o instituto registrou que em 62.642 lares vive, pelo menos, uma pessoa afrodescendente, isso representa um percentual de 0,4% (149.493 pessoas) da população total do país; na região de Misiones, essa estimativa é de 2,2%. Já com relação a sua população indígena, existem seis comunidades, sendo quatro delas *Yryapu*, *Jasy Pora*, *Tupã Mbae* e *Ita Poty Miri*, localizadas na Reserva *Yryapu*, uma zona de desenvolvimento hoteleiro que recebe turistas de origem nacional e internacional. Outras duas, encontram-se em uma zona periurbana que inclui uma Reserva Municipal e tem uma área de 224 ha (hectares).

Adentrar esses dados nos permite refletir alguns conceitos determinantes, principalmente, sobre o de fronteira. Dentre as mais diversas acepções de fronteira, assumimos uma transgressão no seu sentido territorial e simbólico que denota o trânsito de “[...] movimentos que fazem parte da dinâmica pendular e ambígua da realidade comum e cotidiana de uma grande parte de quem habita regiões de fronteira geográfica” (PEREIRA, 2016, p. 31). Conceber a fronteira desde um rompimento linear da significação territorial, bem como pelos aportes clássicos culturais, coloca-nos a transgredir a concepção de espaço/tempo do indivíduo moderno, a tomar a fronteira “[...] como ‘laboratório’ sociocultural – [que] emerge em um momento histórico que demanda pensar a cultura não como acessório, mas como prioridade para a reflexão dos novos fenômenos que se dão no contexto contemporâneo” (PEREIRA, 2016, p. 33). Tal acepção, proposta por Pereira (2016), a partir do pertencimento fronteiriço que une e separa as três cidades-países e suas culturas, infere, desde suas vivências e experiências, o seu “[...] *entre-lugar* demarcado por variados ritos cotidianos” (PEREIRA, 2016, p. 35), numa crítica ao modo pragmático sobre o viver e definir a fronteira a partir de suas múltiplas acepções culturais, sociais, políticas, econômicas e/ou geográficas.

A fronteira enquanto um “laboratório” intercultural é onde “[...] nascem atitudes deflagradoras de toda uma vitalidade coletiva, alimentadas por uma ‘centralidade subterrânea informal’ que escapa à lógica linear e privilegia a potência das relações socioculturais que se opõem ao poder econômico-político” (PEREIRA, 2016, p. 35 *apud* MAFFESOLI, 1990, p. 25). Logo, o território pode ser compreendido como uma

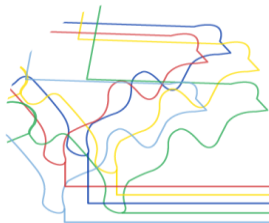


construção de diversas relações de corpos que denotam para si a condição de um *status quo* do poder sobre o “outro”, em um movimento de um corpo dominador sobre um corpo subordinado, em um determinado limite geográfico, bem como social, político e/ou econômico. É nesse fluxo de movimentos interculturais entre os corpos (pessoas/indivíduos) que o espaço de “si” e do “ser” se redefine às suas pluriversalidades na sociabilidade e na funcionalidade das relações humanas a sua territorialidade, denotando desde os corpos uma existência de “fronteiras” sociais, culturais, econômicas e políticas.

Nesse sentido, concebemos que os espaços nas fronteiras “laboratoriais” são justamente as suas imbricações, as quais unem e ao mesmo tempo separam os corpos, em que o seu limite é um ato normativo delimitado pela constituição dos Estados-Nação. Neste movimento, fica evidente que a fronteira não é só considerada um espaço geográfico territorial que pode ser marcado por rios, pontes, montanhas ou qualquer acidente geográfico (fronteiras naturais), mas, também, a própria condição do corpo físico-psicolinguístico enquanto um território social, cultural, político e econômico que circunscreve os limites de “si” e do “ser”, numa relação entre o “eu” e o “outro”.

Nesta criação do Estado-Nação, baseada na versão única da história, ou seja, “universal”, pode-se perceber o sentido da homogeneidade da população estabelecendo hierarquias sobre as populações negra e indígena e deixando para trás, ou embranquecendo, as diversas memórias presentes no território. Uma história “universal” e marcada pelo processo de escravização e colonização europeia das Américas, processo socio-histórico que acarretou no racismo que estrutura as sociedades (latino)americanas. Tendo em vista a perspectiva do Estado-Nação, a qual projeta para o espaço geográfico a unificação ou unifuncionamento (HAESBAERT, 2007), tendo como base fundamental o valor de uso, produção e desenvolvimento, homogeneizando traços do sujeito vivente/andante do território.

Entretanto, no sentido contrário ao projetado pelo Estado-Nação, esses mesmos sujeitos que são expostos a essa homogeneização tornam-se responsáveis, através de seus movimentos culturais, sociais, históricos estabelecidos pela heterogeneidade baseada em sua diferença (étnica, racial, gênero, classe...), pela transformação do espaço (terra) em território, num movimento entre sujeito e espaço que vem construindo/desconstruindo identidades. O território é modificado pelas interferências identitárias, históricas, culturais e étnicas de cada vivência, memória e resistência do povo, o que nos permite inflexionar a dicotomia presente nos



territórios fronteiriços que, ao mesmo tempo, é o lugar de delimitação da ideia do “nós” e dos “outros”, mas, também, é o lugar que se propaga o ideal de convivência entre as diversas etnias, culturas e memórias compartilhadas; no nosso caso, entre três os países: Argentina, Brasil e Paraguai.

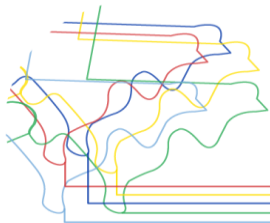
À vista disso, os territórios fronteiriços implicam a própria reconfiguração em seus limites geográficos e culturais, como colocado por Fredrik Barth, antropólogo norueguês, em seu livro “Teorias da etnicidade: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth (1995)”, explicando como as implementadas e sentidas fronteiras étnicas – não somente no âmbito da macroesfera, como nas políticas públicas, práticas jurídicas, leis aduaneiras, mas, também, em ações cotidianas. Essas fronteiras são criadas pelas identidades étnicas nas quais os próprios autores as definem. Uma característica determinante para a construção dessas identidades é a relação entre os atores nesse processo de se diferenciar do outro. Nesse contexto de interação entre os atores, há a produção de fronteiras que podem acarretar união quanto às separações étnicas. Para o autor, os atores utilizam suas identidades étnicas para categorizar a si mesmos e aos outros, fazendo, assim, a interação entre eles e desenvolvendo mecanismos para sua organização social. Essas identidades são categorizadas, atribuídas e transmitidas pelos componentes do próprio grupo étnico e, enquanto fronteiras étnicas, persistem, apesar do fluxo.

As categorias étnicas não dependem de uma ausência de mobilidade, contato ou informações. No processo de implementação dessas identidades étnicas, essas fronteiras se transpõem em um movimento de um grupo perante o outro, desenvolvendo exclusões e separações através da hierarquia racial que, na busca pela identidade nacional, estabeleceu-se por meio de fronteiras.

A educadora Nilma Lino Gomes (2012), ao trazer a abordagem sobre a raça, para entender a construção nacional, permite-nos inverter o debate relacionado à construção étnico-racial no Brasil, explanando sobre uma inter-relação entre o que é público e o que é privado, elucidando que a raça permeia essas duas esferas em ambas as intensidades. As práticas cotidianas são frutos de uma construção histórico-cultural que precisa ser pensada enquanto direitos construídos, considerando as maneiras que foram hierarquizadas as diferenças étnicas pela colonialidade mercantilista de espoliação das Américas, acarretando uma desigualdade racial.

Essa desigualdade racial ocasionou o que entendemos como racismo, estando presente em toda a estrutura social e na construção do Estado-Nação brasileiro





(ALMEIDA, 2021). Esse é alimentado não somente pela falta de conhecimento ou práticas estereotipadas, mas é utilizado para legitimar ações políticas, econômicas, sociais e educacionais, absorvendo as especificidades de cada estrutura dominante, sofrendo transformações de acordo com a demanda do sistema vigente. Nesse sentido, apresentaremos acepções do racismo enquanto estrutura individual, institucional e estrutural ao adentrarmos em uma crítica à racialização dos corpos negros e indígenas.

## Conceitos de raça e racialização: um pouco de história

O filósofo Enrique Dussel (2007) afirma que a racialização do “índio” na América Latina foi produto da derrota militar sofrida pelas populações ameríndias nas mãos dos espanhóis, o que lhes permitiu “[...] ter uma pretensão de superioridade jamais antes experimentada no mundo Árabe, hindustani ou chinês, mais desenvolvido” (DUSSEL, 2007, p. 194, tradução nossa). Os conquistadores e colonizadores viam o “índio” como a figura de alteridade europeia, como o “infiel” e, por isso, foram violentamente atacados, desarmados, servilmente dominados e rapidamente dizimados, denotando um “ethos colonial-moderno que permite-nos compreender as relações estruturadas de uma ordem colonial, pois esta explica a articulação transversal entre a condição de raça e a condição de sexo e gênero” na formação do sujeito colonizado (MUÑOZ, 2014 p. 112, tradução nossa).

No mesmo sentido, a categoria de raça é uma construção histórica que existe nos imaginários culturais latino-americanos como uma ideia reguladora de distinções e relações sociais (RODRIGUEZ MIR, 2012). Dessa forma, a ideia de “racialização” é útil para abordar o estudo da vida pública, sobrepondo o conceito de “raça” a outros como “etnia”, “indígena” ou “miscigenação”. Todos esses termos têm em comum o fato de expressarem relações historicamente constituídas que permitem que um determinado grupo se identifique ou seja reconhecido como singular, como “diferente”, em circunstâncias específicas e diante de atores específicos (LÓPEZ CABALLERO, 2012). Esses termos aparentemente “naturais” não são “uma propriedade, mas uma relação”; são “[...] o resultado de interações e constituem quadros de referência que orientam a ação social” (LÓPEZ CABALLERO, 2017, p. 44-45). O “processo de nomear o ‘outro’” é, então, uma *prática social* que os grupos sociais hegemônicos impõem, mas que também pode ser apropriada por grupos subalternos (LÓPEZ BELTRÁN *et al.*, 2017).



No entanto, é preciso visibilizar as vozes e as relações desiguais de poder para avançar na desconstrução das representações e do discurso hegemônico que existem sobre os povos indígenas. Segundo afirma Diana Lenton (2011), os genocídios perpetrados pelo Estado argentino contra os povos indígenas não têm a ver apenas com o desaparecimento do corpo ou o extermínio de grupos humanos, mas com o *genocídio simbólico* – aquele que viola direitos. A esse respeito, ela nos diz que

[...] os povos originários são vítimas de um genocídio que ainda não terminou (...) há um processo genocida dos povos indígenas porque não conseguimos encontrar a data final para isso. Não apenas o Estado é construído sobre um genocídio, mas também nossa estrutura de pensamento é construída sobre o genocídio, de tal forma que ainda não estamos fora dele (DIANA; LETON, 2011, s/p)<sup>2</sup>.

As populações indígenas sofrem formas de violência que, a longo prazo, constituem genocídios latentes, silenciosos e (in)visíveis. A sobrevivência das estruturas de poder sobre as quais os povos indígenas na Argentina foram construídos, a expropriação, a exclusão e a estigmatização que constitui essa estrutura de poder, a construção de memórias únicas com sujeitos que foram excluídos delas, a pobreza e o abandono sanitário dos povos indígenas, o papel da mídia em estigmatizar e consolidar um discurso racista, a estrutura patriarcal da sociedade hegemônica e a violência de gênero contra as mulheres indígenas, são alguns dos aspectos que fazem com que o genocídio contra os povos indígenas não tenha fim.

## Racismo: individual, institucional e estrutural

As organizações de esquerda têm argumentado dentro de uma visão marxista e ortodoxa que a classe é a coisa mais importante. Claro que classe é importante. É preciso compreender que classe informa a raça. Mas raça, também, informa a classe. E gênero informa a classe. Raça é a maneira como a classe é vivida. Da mesma forma que gênero é a maneira como a raça é vivida. A gente precisa refletir bastante para perceber as intersecções entre raça, classe e gênero, de forma a perceber que entre essas categorias existem relações que são mútuas e outras que são cruzadas. Ninguém pode assumir a primazia de uma categoria sobre as outras. Angela Davis (2011).

---

<sup>2</sup> Ver mais em: <https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-178560-2011-10-10.html>.



Ao refletir sobre a categoria de raça em uma relação direta com a de classe e de gênero, Davis (2011) nos demonstra como essa tríade se constitui em uma relação interseccional, ora mútua, ora cruzada, das relações sociopolíticas e culturais. Logo, o colonialismo enquanto espaço precursor da colonização que perdura ainda na contemporaneidade tem mostrado em nossas relações humanas como as raízes autocoloniais corporificam nosso corpo físico-psicolinguístico em um encarceramento e apagamento de nosso *ethos*, através de mecanismos de controle e dominação. Por exemplo, a escravização que enquanto forma de controle e dominação social se constitui enquanto um mecanismo que perpassa desde a colonização até a contemporaneidade, definindo os corpos negros e indígenas enquanto propriedade política e econômica, cultivada e desprovida de seus corpos, da sua consciência e do seu pertencimento. Por outro lado, a noção de classe, raça e gênero, como aponta Angela Davis, implica em uma construção histórico-filosófica, bem como político-econômica, dos corpos (pessoas/indivíduos) que foram destituídos do pertencimento de “si” e do “ser” e de seu *ethos*, enquanto uma propriedade de recurso econômico e de poder político pela colonização europeia durante a modernidade.

Em consequência, a colonização de novos espaços territoriais implicou a colonização de novos corpos (pessoas/indivíduos) sob o preceito da expansão mercantilista renascentista de um ideário europeu: o *universalismo*. Com a expansão de suas colônias, por sua vez, passamos a refletir sobre o modo de organização de seus sistemas sociais e culturais, tendo a figura do homem branco e a sua condição patriarcal enquanto um preceito constituinte de um *status quo* do saber e do poder na modernidade (ALMEIDA, 2021).

Essa condição colonial de um saber e poder às práticas intervencionistas de expansão econômica mercantilista, bem como de expansão territorial, denota a condição do homem branco colonizador na colonização da própria modernidade (MBEMBE, 2018). Nessa condição, o homem branco europeu constituinte de um princípio patriarcal que adentra na (e para a) modernidade utiliza-se de sua condição privilegiada através de um poder econômico e de um saber filosófico-científico, enquanto uma razão de fundamentação da diferenciação dos corpos à sua hierarquização, pois “[...] quem possui o privilégio social, possui o privilégio epistêmico, uma vez que o modelo valorizado e universal de ciências é branco” (RIBEIRO, 2020, p. 24). Ainda, para a filósofa Djamila Ribeiro,



## Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó

Angela Maria de Souza, Janaina de Jesus Lopes Santana, Jorge Emanuel Vallejos, Ronaldo Silva

[...] a consequência dessa hierarquização legitimou como superior a explicação epistemológica eurocêntrica, conferindo ao pensamento moderno ocidental a exclusividade do que seria conhecimento válido, estruturando-o como dominante e assim inviabilizando outras experiências do conhecimento (RIBEIRO, 2020, p. 2).

Como exemplo, tomemos a raça enquanto um recurso de poder que legitimou como superior a explicação da diferenciação, da hierarquização e da classificação do corpo, por meio das categorias biológica e étnico-cultural, sendo que na primeira “a identidade racial será atribuída por algum traço físico, como a cor da pele” e na segunda “a identidade será associada à origem geográfica, à religião, à língua ou outros costumes” (FANON, 1980, p. 36). A partir dos conceitos de raça, o advogado e filósofo Silvio de Almeida adentra à concepção de raça enquanto fundamento do racismo, compreendido como

[...] uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (ALMEIDA, 2021, p. 32).

Logo, ainda que haja uma relação intrínseca que fundamente os conceitos de racismo com a ideia de preconceito e discriminação, Almeida (2021) enfatiza que há uma diferença em suas concepções, sendo que

[...] preconceito racial é o juízo baseado em estereótipos acerca de indivíduos que pertencem a um determinado grupo racializado, e que pode ou não resultar em práticas discriminatórias. [Enquanto] a discriminação racial, por sua vez, é a atribuição de tratamento diferenciado a membros de grupos racialmente identificados. Portanto, a discriminação tem como requisito fundamental o *poder*, ou seja, a possibilidade efetiva do uso da força, sem o qual não é possível atribuir vantagens ou desvantagens por conta da raça (ALMEIDA, 2021, p. 32).

Cabe destacar que a discriminação racial ainda se divide em *direta* ou *indireta*, sendo que a direta “é o repúdio ostensivo a indivíduos ou grupos, motivado pela condição racial”, enquanto a indireta “é um processo em que a situação específica é ignorada – discriminação de fato –, ou sobre a qual são impostas regras de



“neutralidade racial” – *colorblindness* – sem que se leve em conta a existência de diferenças sociais significativas (ALMEIDA, 2021, p. 32-33).

Em consequência ao exercício da discriminação, seja direta ou indireta, para Almeida (2021), o resultado dessa prática resulta na estratificação social afetando a todos os membros que convivem em uma sociedade. Essa estratificação social, ou das raças, implica na condição da própria segregação dos corpos, em uma divisão não somente espacial, mas, também, econômica, social, cultural e política, afetando diretamente a forma de funcionalidade do corpo (pessoas/indivíduos) no espaço inserido, seja nas instituições públicas e/ou privadas, como, também, na sociabilidade das relações humanas. Refletir sobre a condição imposta pelo racismo em sua práxis de funcionalidade e sociabilidade das relações humanas implica no reconhecimento da fundamentação de uma razão colonial-moderna, a partir da concepção individualista, institucional e estrutural (ALMEIDA, 2021). A primeira concepção, individualista,

[...] é concebido como uma espécie de “patologia” ou anormalidade. Seria um fenômeno ético ou psicológico de caráter individual ou coletivo, atribuído a grupos isolados; ou, ainda, seria o racismo uma ‘irracionalidade’ a ser combatida no campo jurídico. (...) Sob este ângulo, não haveria sociedades ou instituições racistas, mas indivíduos racistas, que agem isoladamente ou em grupo. Desse modo, o racismo, ainda que possa ocorrer de maneira indireta, manifesta-se, principalmente, na forma de discriminação direta (ALMEIDA, 2021, p. 36).

Logo, a concepção do institucional nos mostra que o racismo não se resume a comportamentos individuais, mas é tratado como o resultado do funcionamento das instituições (ALMEIDA, 2021, p. 37). Como consequência, essas instituições

[...] passam a atuar em uma dinâmica que confere, ainda que indiretamente, desvantagens e privilégios, com base na raça. [Pois é] no interior das regras institucionais que os indivíduos se tornam *sujeitos*, visto que suas ações e seus comportamentos são inseridos em um conjunto de significados previamente estabelecidos pela estrutura social. Assim as instituições moldam o comportamento humano, tanto do ponto de vista das decisões e do cálculo racional, como dos sentimentos e preferências (ALMEIDA, 2021, p. 38-39).



Não obstante, assumindo o papel das instituições enquanto entes de domínio e controle racial, compreende-se o seu caráter de “homogeneização” de grupos raciais que se utilizam de sua condição de pertencimento, a imposição e a manutenção de padrões de condutas, uma vez que “a cultura, os padrões estéticos e as práticas de poder de um determinado grupo tornem-se o horizonte civilizatório do conjunto da sociedade” (ALMEIDA, 2021, p. 40).

A terceira concepção do racismo como sendo estrutural, transcende a relação institucional e individual, inferindo-nos a uma condução de ordem social e de representatividade dos corpos, uma vez que a estrutura social se constitui pelos inúmeros conflitos de classe, raça e gênero (DAVIS, 2011; ALMEIDA, 2021). Logo, o racismo é uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações políticas, econômicas, jurídicas (e até familiares), não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional, ou seja, “o racismo é estrutural” (ALMEIDA, 2021, p. 50). Compreendemos que ele é estrutural uma vez que se concretiza pela desigualdade, conflitos e antagonismos de uma ordem política, jurídica e econômica que normatizam e regulamentam todo um processo “histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática” (ALMEIDA, 2021, p. 51).

A partir da compreensão do racismo individualista, institucional e estrutural, podemos compreender, ainda que brevemente, que no curso da história o colonialismo imprimiu um modelo de administração, de regulamentação do espaço e corpos nele inserido, bem como do próprio tempo que transgride o moderno, a modernidade e a contemporaneidade. Para Almeida (2021, p. 117), o “[...] colonialismo não tem como base a decisão sobre a vida e a morte, mas tão somente o exercício da morte, sobre as formas de ceifar a vida ou de colocá-la em premente contato com a morte”.

Nesse sentido, quando interpostos os corpos racializados às suas fronteiras espaciais, culturais, sociais e econômicas, a zona fronteira denota uma zona de contato e de limite de “si” para com os “outros”, em um permanente enfrentamento à norma que os conduz na sociabilidade e na funcionalidade de seu *ethos* que, por sua vez, opera sob uma tensão física e psíquica, na condição de existência de “si” e do seu “ser”, a sua sobrevivência circunscrita às facetas de uma matriz jurídica e administrativa do saber e do poder.



## O grupo cultural afoxé ogún fúnmilaiyó

O grupo cultural foi idealizado em 2011 por Iyalorisá Marina Tunirê, mais conhecida como Mãe Marina de Ogún, tendo sua sede na cidade brasileira de Foz do Iguaçu/PR. Os Afoxés são conhecidos por levarem a corporalidade, a ancestralidade e o sagrado das religiões de matrizes africanas para as ruas e foi esse um dos motivos que inspiraram Mãe Marina, a primeira presidenta do grupo, a ir até a Fundação Cultural – instituição exerce a mesma função de uma secretaria de cultura do município – solicitar auxílio para a criação do único Afoxé da região centro-oeste paranaense. Neste momento, a presidenta do grupo solicitou alguns tambores e explicou para o então responsável pela Fundação que os Afoxés têm como tradição abrirem o Carnaval em todo Brasil e que a cidade de Foz do Iguaçu poderia, também, absorver esse traço cultural em seus eventos carnavalescos. Logo, foram doados alguns instrumentos musicais e os que faltaram para a primeira apresentação do grupo, no Carnaval de 2012, foram emprestados de outras casas de religião de matriz africana.

A abertura do Carnaval com o Afoxé foi recebida em uma mistura entre curiosidade e receio, pois o grupo trazia para o evento a cultura das religiões de matriz africana, mais especificamente o Candomblé, no ritmo do Ijexá, entoado pelas *tumbalas* (tambores de tamanho médio), toque muito comum nos ritos ancestrais que tem a sua ligação com a divindade africana Oxum, senhora das águas doces, entretanto, o Ijexá também é tocado para outros Orixás, como Oxalá e Logunedé.

A apresentação foi marcada pela união, pois quem dançou e tocou naquela avenida foram membros das outras casas de Asé<sup>3</sup> e também alguns estudantes da Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA), levando para o carnaval toda a alegria, fazendo valer o nome do grupo “Fúnmilaiyó”, o qual, em língua Yorubá, significa “trazer alegria”.

---

<sup>3</sup> Ou Axé, em português brasileiro.

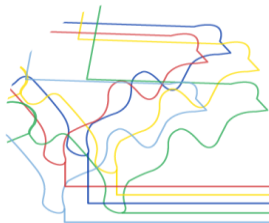


Figura 1. Primeiro Carnaval do Afoxé



Fonte: Acervo da Fundação Cultural de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

Com o passar do tempo, o grupo foi sendo institucionalizado com um estatuto e, assim, foi possível adquirir tumbalas novas, xequerês, agogôs e tecidos como chita ou outros com estampas coloridas para a confecção de figurinos, tanto do corpo de dança quanto dos percussionistas. Todas as roupas e a manutenção dos instrumentos são feitos no Ilê, o mesmo espaço que fica o barracão de candomblé da Mãe Marina. O próprio nome Ilê significa “casa”, em Yorubá, contudo, não somente casa como estrutura, mas lar, onde coletivo e ancestral se constroem entre os irmãos de santo.

Outro ponto importante é a autoria do grupo; a maioria das cantigas tem em sua composição de integrantes, principalmente da atual Ialorixá do Ilê, a Mãe Roberta, filha mais nova da Yá Marina que, infelizmente, fez sua passagem para Orun no ano de 2021. A Mãe Roberta compõe as cantigas do grupo e também é ela quem ensina os toques para o pessoal da percussão, contudo, outras cantigas são incorporadas nas apresentações, como pontos de caboclo, letras de música de louvação de Orixás, seguindo a ordem do Xirê, como é chamado o conjunto da roda de dança, a musicalidade entoada pelos Ogãs que são os responsáveis pelo toque dos três tambores e as cantigas entoadas para louvar ou chamar os Orixás em terra, nos ritos sagrados do Candomblé. Todo o xirê segue uma ordem do Orixá Exú ao Pai Oxalá, esse ensinamento é seguido também nos Afoxés.





## Políticas públicas no ritmo do Afoxé

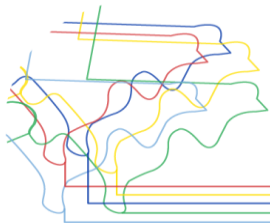
Ao levar a cultura do candomblé para as ruas, o Afoxé Ogún Fúnmilaiyó proporciona a construção de conhecimento, pois ensina com o ritmo Ijexá e a corporalidade da dança, desmistificando algumas visões estereotipadas, como, por exemplo, a demonização das religiões de matriz africana, dos Orixás relacionados com algo ruim. Com o tempo, o grupo foi sendo convidado para fazer ações nas escolas, debatendo sobre o racismo e a intolerância religiosa, explicando como funcionam os ritos religiosos para os estudantes e professores, através de palestras, oficinas e apresentações.

Neste movimento, foi possível evidenciar os constantes ataques que os Ilês da cidade de Foz do Iguaçu sofriam, como, por exemplo: atirar pedras nos telhados dos barracões; invasão durante os ritos religiosos; abuso de poder por parte dos policiais e órgãos de justiça da cidade; ameaça em ambientes públicos de membros da religião que estivessem trajados com as vestimentas do culto.

Contudo, a preocupação do grupo com os acontecimentos de racismo religioso na cidade foi aumentando, levando a uma conversa com a professora Angela Maria de Souza que, na época, era a atual pró-reitora de extensão da Universidade da Integração Latino-Americana (UNILA). Nesta reunião, estava presente a Mãe Marina que solicitou ações mais rígidas para a implementação de ações afirmativas em Foz do Iguaçu, principalmente voltadas à educação, como no caso da implementação da Lei nº 10.639/03 que prevê a obrigatoriedade do estudo de cultura e história africana e afro-brasileira nos ambientes educacionais.

As práticas e as ações voltadas para debater o racismo e a implementação de políticas públicas de ações afirmativas na cidade foram aumentando, tanto na universidade (UNILA) quanto em outras instituições, como na Secretaria de Educação, no Núcleo Regional de Educação (NRE), na Secretaria de Assistência Social e da Saúde.

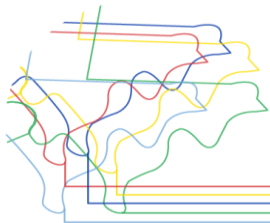
O grupo Afoxé Ogún Fúnmilaiyó e a casa de Asé começaram a participar e orientar alguns trabalhos de conclusão de curso, dissertações, projeto de extensão e pesquisa dentro da UNILA e UNIOESTE. Este processo evidencia a importância do entrelaçamento entre o movimento social e as instituições de ensino, neste caso, as universidades, porque é através desta ligação que há criação, elaboração e efetivação das políticas públicas de ações afirmativas, pois quando a corporalidade negra (e/ou indígena) ocupa determinados lugares acontece um deslocamento da lógica pré-estabelecida, tencionando pautas que antes eram invisibilizadas ou não abordadas.



Como no caso do racismo ambiental e do racismo religioso, levantados pelo grupo através de suas práticas educacionais ao ocuparem os colégios e as universidades da cidade e levarem demandas específicas dos povos de *asé* e, assim, o Afoxé proporciona a abertura para desconstrução e construção de outras formas de realidade que antes não conseguiam chegar em determinados lugares. Sendo assim, a corporalidade negra e ancestral do grupo possibilitou evidenciar a violência e o racismo enfrentados na cidade, a falta de políticas de fiscalização de ações afirmativas e a questão da falta de espaços destinados aos cultos da religião de matriz africana na cidade.

Os significados da ligação entre a preservação do espaço e a destinação deste para as populações tradicionais – no caso povo de *Asé* – são determinantes para que se possa entender algumas bases para o desenvolvimento sustentável, por exemplo, como o entrelaçamento entre as vivências desses povos influencia diretamente na dinâmica do espaço transformando em território, como colocado pelo geógrafo Milton Santos (2013). Esse território é modificado pelas experiências e traços culturais que o ressignifica, portanto, esses mesmos sujeitos acabam conhecendo o lugar e, assim, criam um elo, o que faz nascer uma consciência de responsabilidade e cuidado considerando aquele território como extensão de suas vidas e existência. No caso dos povos de terreiro, essa linha é acentuada com a fé nos Orixás que representam forças e ações da natureza, portanto, quando vão louvar a divindade Oxum, a cachoeira ou o rio são parte fundamental do rito, da fé e da vida daqueles que os praticam, ou a mata no culto aos caboclos ou na relação com a divindade Oxossi.

Sendo assim, o Afoxé Ogún Fúnmilaiyó, ao levar para outros públicos o que acontece dentro da religião de matriz africana, ressalta o quão importante é a conservação do culto e dos lugares destinados a ele, como a corporalidade desse povo dependente da ligação entre o sagrado e a terra. Por meio do tensionamento na reivindicação por políticas públicas de ações afirmativas para se combater o racismo nos ambientes educacionais e também no município como um todo, o grupo do Afoxé teve uma ampliação em suas redes, alcançando alguns mecanismos institucionais, como, por exemplo, a colaboração na criação do primeiro Conselho Municipal da Igualdade Racial (2019), o estabelecimento de uma cadeira permanente para o movimento negro nos conselhos municipais, como os de Cultura, de Políticas para as Mulheres e do banco de alimento e de distribuição.



## Racialização dos povos Guarani na Província de Misiones, na Argentina: da construção do outro (indígena) ao caso dos 600 hectares de Puerto Iguazú

Referindo-se aos estados provinciais, Claudia Briones (2008) propõe a ideia de “formações de alteridade” para analisar a elaboração de discursos ideológicos orientados à negação das alteridades por meio de sua marginalização, desaparecimento ou assimilação pelos grupos hegemonicamente dominantes. A autora destaca que a noção de formações nacionais de alteridade surge da ressignificação da noção de “formação racial” (OMI; WINANT, 1986) e destaca o duplo processo pelo qual as forças sociais, econômicas e políticas que determinam o conteúdo e a importância das categorias sociais são, por sua vez, “modeladas pelos próprios significados e significantes categóricos”, tornando-se um fator constitutivo das noções de “pessoa” e das relações entre os indivíduos, bem como um componente irreduzível das identidades coletivas e da estrutura social (BRIONES, 2008). Essas formações não apenas produzem categorias e critérios de identificação/classificação e pertencimento, mas, também, regulam condições diferenciais de existência para os diferentes tipos de outros internos que são reconhecidos como parte histórica ou recente da sociedade sobre a qual um determinado Estado-Nação estende a sua soberania.

Na Província de Misiones, na Argentina, o contato entre os guaranis, os crioulos/povos brancos e os indígenas intensificou-se progressivamente a partir do “Pacto da Selva”, de 1876, com a chegada de exploradores, descobridores e, posteriormente, imigrantes europeus e de países vizinhos (ZIMAN, 1976). No início do século XX, acentuou-se o avanço da frente extrativista (ABINZANO, 1985) e, posteriormente, o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária e empresas florestais, papelarias e agroalimentares ligadas à erva-mate, chá, tabaco, entre outros.

A onda neoliberal dos anos de 1990 deixou como resultado, na província de Misiones, uma nova governamentalidade caracterizada pela privatização de certas responsabilidades estatais e pela concentração da propriedade da terra e do capital. Houve uma “redefinição de sujeitos governáveis” (ROSE, 1997; 2003) e um contexto de “multiculturalismo neoliberal” (HALE, 2002). Nesse sentido, aponta Briones (2008), às seguintes questões:

- O reconhecimento de direitos especiais ou setoriais, que anda de mãos dadas com uma tendência à violação dos direitos econômicos e sociais universais. Ou



seja, uma *retórica de direitos*, que oculta *situações estruturais de desigualdade* e necessidades básicas insatisfeitas;

- A convergência entre as demandas indígenas de participação e a forma como a governamentalidade neoliberal tende a torná-los autorresponsáveis por seu próprio futuro, como sujeitos definidos como *consumidores autônomos e com liberdade de escolha* (ROSE, 2003), mas segregados em “comunidades” e com a retirada do Estado de suas responsabilidades sociais básicas;
- A denúncia dos povos indígenas de uma retórica de direitos do governo provincial que não vem acompanhada de medidas redistributivas equivalentes ao referido reconhecimento simbólico. Nesse sentido, as demandas indígenas percebidas pela sociedade envolvente são estigmatizadas como *instrumentalização da identidade* para “aproveitar” situações conjunturais (BRIONES, 2008).

Dessa forma, o “outro” indígena construído pelo Estado provincial nas últimas duas décadas, sobretudo a partir de 2004, foi objeto de uma política encoberta de marginalização, segregação, fragmentação, canalizada justamente por meio de órgãos estatais da “questão indígena” na província, a saber: o Ministério dos Direitos Humanos; a Diretoria de Assuntos Guarani; o Ministério da Educação Área/Modalidade de Educação Intercultural Bilingue; o Instituto de Políticas Linguísticas; o Ministério do Turismo; da Saúde; dentre outros.

## Lei nº 4.000 e racismo

Os processos políticos e sociais mencionados geraram inúmeras lacunas e contradições na gestão da “questão indígena” na Província de Misiones. Exemplo disso foi a não incorporação na Constituição Provincial das mudanças produzidas pela reforma da Constituição Nacional de 1994, na qual foi incorporado o parágrafo 19, do Artigo 75, reconhecendo a preexistência étnica e cultural (do Estado) dos Povos Originários da Argentina.

As mobilizações indígenas em nível local arrancaram do governo provincial a Lei nº 4.000, norma que, após um longo processo de demora na consulta popular (que não se concretizou), não foi incorporada como emenda à Constituição Provincial.



Posteriormente, o Digesto Jurídico<sup>4</sup> do ano de 2008-2010 declarou que “caducou por cumprimento de finalidade” (Leis nº 4.465/08 e 4.526/10). Atualmente, a Constituição Provincial não inclui as mudanças introduzidas em 1994 em nível nacional, por isso não reconhece explicitamente a preexistência de povos indígenas na província de Misiones ou seus direitos específicos.

O tratamento recebido pelos povos indígenas de Misiones está enraizado em uma concepção baseada no racismo cultural que os estigmatiza, não os considera capazes de se integrar à sociedade nacional ou compartilhar os valores do grupo dominante. Assim, as diferenças culturais constituem a base teórica para propor a “inassimilabilidade do ‘Outro’”. Essas diferenças culturais “justificam a segregação e a exclusão”, dando origem à prática do “racismo sem raça”. As diferenças se apresentam como “intransponíveis e inalteráveis” (assim como as diferenças biológicas e genéticas) impossibilitando a conversão, a integração ou a assimilação dessa “alteridade” (RODRÍGUEZ MIR, 2012) e suas práticas, acarretando a reclusão ou a segregação da população em suas respectivas comunidades. Também estabelece uma política que os torna “sujeitos de assistência”, bem como uma Educação Intercultural Bilíngue funcional (WALSH, 2010), voltada exclusivamente para reproduzir nas escolas as relações de dominação e desigualdades históricas.

Neste enquadramento, a ideia de racismo ambiental refere-se a todas aquelas decisões políticas do Estado provincial que acarretam impactos ambientais adversos e que devem ser absorvidas de forma desproporcional e/ou compulsiva pelas comunidades indígenas.

A EMIPA<sup>5</sup>, organização não governamental e religiosa da Igreja Católica de Misiones, aponta que os Guaranis da província de Misiones são explorados e discriminados, mas, ao mesmo tempo, são objeto de atividade turística, sob o lema de respeito à sua cultura e visão de mundo e com o objetivo de transmitir esses valores aos visitantes. Mario Borjas, *mburuvicha* da Comunidade Ka'a Kupe, expressa e acrescenta que

---

<sup>4</sup> Esta seção não foi incorporada à Constituição da Província de Misiones, até a presente data. Compilação e ordenação das leis provinciais vigentes da província de Misiones, atualizadas anualmente desde 2009. Disponível em <http://digestomsions.gob.ar/contenido/prologo>. Acesso em: 04 maio 2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.facebook.com/search/top?q=emipa>. Acesso em: 19 abr. 2022.



## Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó

Angela Maria de Souza, Janaina de Jesus Lopes Santana, Jorge Emanuel Vallejos, Ronaldo Silva

[...] o governo provincial está sempre onde lhe convém, mas quando as Comunidades realmente precisam de reconhecimento dos seus direitos, não está lá [...] É uma forma de uso, mas não dão real participação às Comunidades para falar [...] O governo mais uma vez usa o turismo Guarani para que as Comunidades se sintam participativas em tudo o que são seus direitos, mas não é verdade (EMIPA, 2022).

A Nação Mbya Guarani tem seus direitos negados, mas é utilizada como exploração turística e sofre diariamente invasão, neocolonialismo e agressividade não indígena (EMIPA, 2022). Na Figura 2, há uma descrição do papel e do espaço ocupado pelos Mbya Guarani e outras etnias na jurisdição da intendência ou administração do Parque Nacional do Iguazú. A instituição destinou um setor para a venda de artesanato e a exposição do coral infantil Mbya Guarani, em uma clara *inferiorização* e *subordinação* das manifestações culturais do Povo Guarani. A atividade do coro, profundamente espiritual, neste contexto, é, assim, folclorizada e desprovida de qualquer valor a ponto de a compensação estabelecida para o canto e a música ser facultativa, voluntária ou quase uma esmola. As canções, por sua vez, têm uma carga de resistência, pois, na língua Mbya, os meninos e as meninas questionam e reivindicam ao visitante (*juruá* ou não indígena) a seguinte expressão: “*pemêê jevy ore yvy*”, a qual significa “devolva-nos nossa terra”.

Figura 2. Descrição do Plano de Gestão do PNI da atividade indígena no Parque Nacional do Iguazú

La práctica del Coro de Niños guaraníes se viene desarrollando dentro del PNI, aproximadamente, desde el año 2006. En la actualidad se realiza únicamente los días sábados, domingos y feriados entre las 10 y 17 hs, con el objetivo de no afectar la asistencia de los niños a la escuela (Resolución N° 334/13). El coro está conformado por niños y jóvenes de 7 a 18 años, y son siempre acompañados por un mayor de edad asignado como coordinador a cargo. Finalizada la presentación se exhibe una canasta para que el público deposite una donación voluntaria.

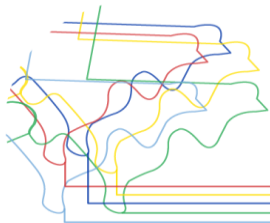


Foto 35 - Coro de Niños de las comunidades mbyá guaraní

Fuente: Departamento de Conservación y Educación Ambiental (2016)

Fonte: Plan de Gestión del Parque Nacional Iguazú (2017 - 2023)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://sib.gov.ar/archivos/ANEXO\\_I\\_PGiguazu.pdf](https://sib.gov.ar/archivos/ANEXO_I_PGiguazu.pdf). Acesso em: 04 maio 2022.



## O plano integral dos 600 hectares de Puerto Iguazú

A área abrangida pelo Plano Integral de 600 hectares é composta por terrenos que o Exército Argentino entregou à Província, em 1981, com a condição de promover o turismo (ENRIZ, 2021). Na busca por áreas de mata preservada para a localização de hotéis em um ambiente nativo, avançaram especulações de aluguel em áreas de ocupação ancestral, por meio de autorizações dos órgãos do governo provincial (por meio dos Decretos nº 1600/02 e 1628/04), mas sem acordos ou mesas de diálogo com os indígenas que ocupavam tal território.

Do governo provincial e do setor empresarial provincial, este projeto foi apresentado como uma promessa política de crescimento econômico e desenvolvimento para a região, baseada em investimentos para o destino Iguazú-Cataratas, que otimizaria o desempenho global das empresas localizadas e aquelas que seriam instaladas posteriormente. Nessa órbita, cruza-se com o Plano Diretor a possibilidade de atrair mais contingentes turísticos que demandam serviços de alto nível, como os normalmente oferecidos pelas redes hoteleiras internacionais, destacando os interesses econômicos aos quais a iniciativa responde (NUÑEZ, 2009). Ainda, de acordo com Nuñez (2009), trata-se de um modelo segregado, ou seja, de turismo de enclave em que atuam, principalmente, grandes empresas transnacionais de marketing turístico e demandam grandes investimentos públicos e privados. Esse modelo hoteleiro e gastronômico exacerba a diferenciação territorial e a segregação social ao estabelecer áreas restritas e exclusivas, fechando o acesso e a fruição aos setores de menor poder aquisitivo.

A distribuição espacial possibilitaria o acesso ao Rio Iguazú para todos os empreendimentos a serem instalados na propriedade, mas gera uma zona segregada diferenciada, sem serviços básicos para a população indígena, na qual é possível acessar apenas determinados aspectos da vida dos Mbya Guarani nas comunidades em que residem.

O caso do Plano Diretor 600 ha, de Puerto Iguazú (Decreto nº 1628/2004), constitui uma experiência em que as decisões do Estado Provincial foram adotadas sem prévia consulta livre e informadas conforme estabelecido pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que tem status constitucional na Argentina. A reforma de 1994 também não foi incluída na constituição provincial que reconhece a preexistência étnica e cultural dos povos indígenas (artigo 75, inciso 17, da Constituição Nacional Argentina).



## Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó

Angela Maria de Souza, Janaina de Jesus Lopes Santana, Jorge Emanuel Vallejos, Ronaldo Silva

A Comunidade Yryapu foi segregada em um espaço de 265 ha (Lei nº 4098, de 2004), sob a figura de *Reserva Natural e Cultural*, como parte do Sistema Provincial de Áreas Naturais Protegidas (Lei nº 2.932), mas sem garantia de serviços básicos. Uma série de novas comunidades passarão pela mesma situação, formadas a partir de deslizamentos ou divisões de Yryapu, como *Jasy Pora*, *Ita Poty Miri* e *Tupã Mbae*.

Desde então, a zona 600 ha, de Puerto Iguazú, foi desenvolvida como espaço para investimentos de grandes capitais turísticos e hotéis de luxo que convivem com a população indígena que vive com necessidades básicas, insatisfeitas, e continuam sem acesso à água potável, transporte público, esgoto, dentre outros direitos e serviços essenciais para qualquer cidadão. As reclamações das comunidades sobre a situação de abandono da população indígena na área de 600 hectares são múltiplas e antigas. Em 2010, a população Guarani, residente na Comunidade Yryapu, presenciou um dos efeitos da deterioração e da destruição da floresta com a derrubada de 10 hectares de mata para a construção de um campo de golfe para a rede hoteleira Hilton. O representante da comunidade de Yryapú, Miguel Morínigo, argumentou, então, que pouco depois de

[...] ver máquinas de uma empresa na selva próxima à nossa comunidade e agora acho que tudo está desmontado. É a maior derrubada que já foi feita até agora nos 600 hectares.

Um jornalista local, Cláudio Salvador, explicou que a obra estava “disfarçada por trás de uma linha de árvores de oitenta a cem metros de largura que a impede de ser vista da estrada nacional que liga a Rota Nacional 12 ao setor hoteleiro de luxo”. Sobre o estado em que ficou aquela fração da mata, após a derrubada, afirmou que

[...] o panorama é desolador: em um corredor aberto no coração da mata, nada ficou de pé. O corte raso cobre grandes porções da floresta e se estende por centenas de metros. O tempo todo, restos do que já foi uma rica vegetação estão acorrentados em pilhas cujo destino parece ser o fogo”<sup>7</sup>.

Quase uma década depois, em 2018, os líderes das quatro comunidades continuam a exigir do governo provincial o “acesso à água potável, eletricidade e

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.primeraedicion.com.ar/nota/38634/desmontaron-unas-diez-hectareas-d-e-selva-con-el-aval-de-ecologia>. Acesso em: 1 maio 2022.





outros serviços básicos”. O cacique da Comunidade Ita Ppoty Miri, Estanislao Acosta, expressou, então, que

[...] neste caso, somos quatro comunidades que compõem cerca de 180 famílias que habitam os 600 hectares: *Yryapú* tem 100, *Jasy Porá*, 55, *Tupá Mbaé*, 15 famílias e na minha comunidade somos 23 famílias. Estamos preocupados com a invasão de empresários imobiliários estrangeiros [...] enquanto o Governo é cúmplice e negocia com as empresas, sem proteger os nossos povos ancestrais.

Acosta ainda apontou a contradição entre os hotéis cinco estrelas que possuem grandes piscinas enquanto os Guaranis não têm acesso à água potável, “contaminados pelos esgotos dos hotéis que desembocam nas encostas que circundam as comunidades”<sup>8</sup>.

## Palavras finais

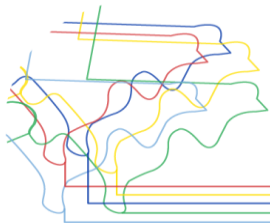
A falta de atenção para com essas necessidades dos povos indígenas e negros, em contextos diversos, porém permeados por diferentes formas de violência que continuam impondo e se compõem pelo que Mariana Giordano (2018) denomina como “genocídio invisível”. Embora o acesso à educação e à saúde tenham se expandido nas últimas décadas, as desigualdades social e econômica impõem um ponto de partida e trajetórias sociais e educacionais desiguais aos membros dessas comunidades devido a sua origem étnico-racial e cultural.

À degradação das condições ambientais de seus territórios, consequência direta do avanço da sociedade envolvente e das atividades econômicas capitalistas extrativistas e poluidoras, somam-se outras dimensões, como as políticas de idiomas, ensino médio e superior, saúde, violência de gênero e o papel da mídia hegemônica, dentre outros.

A situação é complexa e estrutural e coloca em risco os avanços postulados pelos Estados provinciais e nacionais que convergem na região trinacional em termos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente Direitos Humanos, Igualdade e Sustentabilidade, presentes na Agenda 2030, da ONU. As dívidas pendentes das instituições estatais e da sociedade civil com os povos indígenas e

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.agenciahoy.com/informacion-general/quotestamos-rodeados-por-14-hoteles-de-luxuries-en-las-600-hectaresquot.htm>. Acesso em: 17 abr. 2022.



negros da região trinacional giram em torno do pleno exercício dos direitos coletivos à terra, à autodeterminação das comunidades, ao acesso a políticas de desenvolvimento com abordagem holística, cumprimento do princípio do consentimento livre, prévio e informado e da sensibilidade cultural nas políticas de educação, saúde e linguagem.

## Referências

- ABINZANO, R. **Processo de integração de uma sociedade multiétnica**: a província argentina de Misiones. A frente extrativista. Tese (Doutorado) – Universidade de Sevilha, 1985.
- ALMEIDA, S. L. de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Editorial Jandaíra, 2021.
- APPELBAUM, N. P.; MACPHERSON, A.-S.; ROSEMBLATT, K. A. **Race and Nation in Modern Latin America**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003.
- BARTH, F.; POUTIGNAT, P.; STREIFF-FENART, J. **Teorias da etnicidade**: seguido de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- BELTRÁN, C. L. *et al.* **Genómica mestiza**: Raza, nación y ciencia en Latinoamérica. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.
- BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 01 maio 2022.
- BRIONES, C. Formaciones de alteridad: Contextos globales, procesos nacionales y provinciales. In: **Cartografías argentinas**: Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad. Buenos Aires, Editorial Antropofagia, 2008.
- DAVIS, A. **Mulheres negras na construção de uma nova utopia**. São Paulo: Instituto da Mulher Negra, 2011. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/as-mulheres-negras-na-construcao-de-uma-nova-utopia-angela-davis>. Acesso em: 19 abr. 2022.
- DUSSEL, E. **Política de la liberación**. Historia mundial crítica. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- ENRIZ N.; ZUKER, L. F. Narrar a cultura para os visitantes. Infância indígena e turismo internacional no norte de Iguazú (Misiones, Argentina). **Indiana**, [S. l.], v. 8, n. 31, p. 103-120, 2021.
- FANON, F. **Em defesa da revolução africana**. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1980.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2021.
- HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. **Geographia**, v. 9, n. 17, 2007.



## Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó

Angela Maria de Souza, Janaina de Jesus Lopes Santana, Jorge Emanuel Vallejos, Ronaldo Silva

LINO GOMES, N. Movimento negro e educação: ressignificando e politizando a raça. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 120, 2012.

LENTON, D. “**El Estado se construyó sobre un genocidio**”. [Entrevista concedida a Darío Aranda]. República Argentina: Periódico Página 12, 2011. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-178560-2011-10-10.html>. Acesso em: 09 mai. 2022.

LOPEZ CABALLERO, P. **Les Indiens et la nation au Mexique**. Une dimension historique de l’alterité. Paris: Karthala, 2012.

MBEMBE, A. **Crítica da Razão Negra**. São Paulo: N-1 Edições, 2018.

MUÑOZ, K. O. El debate sobre las y los amerindios: entre el discurso de la bestialización, la feminización y la racialización. In: MIÑOSO, Y. E.; CORREAL, D. G.; MUÑOZ, K. O. (Orgs.). **Tejiendo de otro modo: Feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala**. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014. Disponível em: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/\\$FILE/Tejiendo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/498EDAE050587536052580040076985F/$FILE/Tejiendo.pdf). Acesso em: 09 maio 2022.

NUÑEZ, A. C. Em Puerto Iguazú, Misiones (Arg.). Planejamento territorial e políticas hegemônicas. Uma visão crítica. XXVII Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia. VIII Jornada de Sociologia da Universidade de Buenos Aires. **Anais...** Associação Latino-Americana de Sociologia, Buenos Aires, 2009.

OMI, M.; WINANT, H. **Racial Formation in the United States: From the 1960s to the 1980s**. Nueva York: Routledge, 1986.

ONU. Agenda 2030. Documento de referência. **Povos indígenas e a Agenda 2030**. Disponível em: [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docupdates/SPANISH\\_Background\\_2030\\_Agenda.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docupdates/SPANISH_Background_2030_Agenda.pdf). Acesso em: 01 maio 2022.

PEREIRA, D. A. Cartografias Imaginárias: geopoética e fronteiras. **Revista Línguas e Letras**, Cascavel, v. 17, n. 38, 2016.

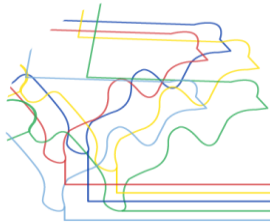
RIBEIRO, D. **Lugar da fala**. São Paulo: Editorial Jandaíra, 2020.

RODRÍGUEZ MIR, J. Los sinuosos caminos del racismo: el racismo ambiental en Argentina. **Antropología Experimental**, [S. l.], n. 12, 2014. Disponível em: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/1847>. Acesso em: 14 maio 2022.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2013.

TEN, J. G. (2018). O lugar dos “outros”: processos de racialização e construção da nação na América Latina. **Anuac**, v. 7, n. 1, p. 207-215. Disponível em: <http://ojs.unica.it/index.php/anuac/article/view/3400>. Acesso em: 01 maio 2022.

WALSH, C. Interculturalidade crítica e educação intercultural. **Construindo Interculturalidade Crítica**, [S. l.], v. 75, n. 96, p. 167-181, 2010.



## Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na Fronteira: Comunidade Guarani Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ogún Fúnmilaiyó

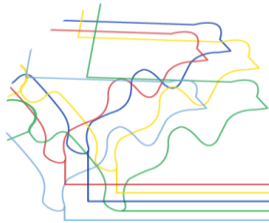
Angela Maria de Souza, Janaina de Jesus Lopes Santana, Jorge Emanuel Vallejos, Ronaldo Silva

---

---

---

ZIMAN, L.; SCHERER, A. **A selva derrotada**: crônica do Departamento do Iguaçu. Buenos Aires: Edições Marymar, 1976.



# Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás (Argentina)<sup>1</sup>

Karini Aparecida Scarpari (Brasil)

Diana Jazmín Britez Cohene (Paraguay)

Anne-Sophie Bertrand (França – Brasil)<sup>1 2</sup>

Fernando Carneiro Pires (Brasil)

Edith Grahl (Argentina)<sup>3</sup>

## Introdução

La Agroecología es una síntesis de movimientos sociales que valoran la seguridad alimentaria y las relaciones ecológicas de los ambientes como parte de su propia vida, manteniendo y creando procesos productivos que garantizan el abastecimiento local de alimentos saludables. En América Latina, el movimiento agroecológico representa aún la expresión de resistencia frente a imposiciones globales que reducen a pueblos y ambientes a simples proveedores de materias primas.

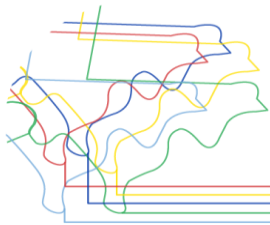
En este contexto, América Latina está signada a proveer productos agropecuarios de diversa índole para el mundo. Datos de 2020 presentados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2022) muestran que en ese año fueron producidas 1.613.637.925 toneladas de bienes de origen vegetal y animal, de los cuales se destinaron al mercado internacional 285.799.458 toneladas, que equivalen al 17,71% de la producción. Aunque no esté contabilizado, junto con esa biomasa vegetal y animal, también se exportan agua y riqueza mineral de nuestros suelos, las cuales dejan de estar disponibles para la

---

<sup>1</sup> Nuestro agradecimiento a la Fundación Araucaria de Apoyo al Desarrollo Científico y Tecnológico del estado de Paraná por el financiamiento de la investigación.

<sup>2</sup> A coautora é francesa e possui autorização de residência permanente no Brasil.

<sup>3</sup> Agradecemos às colaboradoras e aos colaboradores Isabel Aquino, Enso Ortt, Mari Aquino, Carolina Trentini, Andreia Capelari, Beatriz Zemunich, Irma Galeano, M. Aurelia Recalde, Claudia A. Feist, Eduardo Vázquez, Iván Espinoza Fuentes, Lidia Lemes, Red Ecovida de Agroecología de BR y agricultores/as que participan de la Feria de Hortifruti-Granjero de Ciudad del Leste en PY.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Brites Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

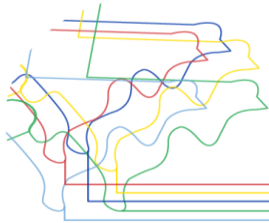
población local y, a cambio, queda degradación del ambiente en variadas formas (FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, 2021, p. 19).

Podemos observar la misma tendencia a escala regional en el territorio de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Así, en la provincia de Misiones, de acuerdo con datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), los principales productos exportados en 2021, en orden decreciente fueron pasta de papel, maíz, té, yerba mate, papel y cartón y tabaco en hoja (INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, 2021).

Por su parte, en 2020, Paraná se posicionó en tercer lugar a nivel nacional como exportador de *commodities*. La región oeste de Paraná se destaca por la producción agrícola, principalmente de soja, maíz y trigo, cuya cosecha en 2020 fue de 4.051.928, 3.902.510 y 527.693 toneladas, respectivamente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a). En 2021, casi el 34% de las exportaciones del Estado correspondieron al complejo sojero (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2021). En cuanto a la cría animal, Paraná ocupa el segundo lugar del país en número de cabezas de ganado ovino y sigue aumentando gracias al estímulo que recibe el sector por la exportación (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

En lo que respecta a Paraguay, de acuerdo con Imas (2019), el país ocupa el cuarto lugar como exportador mundial de oleaginosas y el quinto lugar en exportación de carne. Estos dos productos suman juntos el 85,2% del total de las exportaciones paraguayas. A escala departamental, Alto Paraná contribuye con el mayor volumen de soja y maíz producido en el país destinado al mercado externo y ocupa el 93,8% de su territorio con monocultivos intensivos (SCHMALKO; SARTA, 2018). Esta superficie continúa en aumento a expensas de la biodiversidad del monte nativo y de las tierras manejadas por agricultores/as familiares (IMAS, 2019).

La alta concentración de la tierra y la baja diversificación de cultivos atenta contra la soberanía alimentaria de la población y contra su salud en general, pues las prácticas agrícolas, pecuarias y forestales utilizadas en la región, signadas por los requerimientos del agronegocio antes que por las necesidades humanas, son generadoras de contaminación, de empobrecimiento de suelos, de agotamiento de pozos y cursos de agua, de alteraciones microclimáticas, todo lo cual redundará en el deterioro de la calidad de vida de las comunidades locales. Además, se debilitan los grupos familiares, campesinos e indígenas que producen para el autoconsumo o la



venta local porque terminan cediendo ante las presiones de las empresas y el ambiente degradado (PASTOR *et al.*, 2017). Y una vez que han cedido, solo sobrevive quien puede costear *in aeternum* los insumos externos imprescindibles para sostener la producción en un suelo cada vez más pobre.

La contracara a este panorama de desigualdad social está en un modelo agroalimentario más equitativo, respetuoso de los ambientes y las culturas que lo acogen: la agroecología. Esta modalidad está presente en la región y se acrecientan las unidades productivas, pequeñas y medianas, que la adoptan para autoconsumo y para ofrecer a un público cada vez más amplio que entiende que uno de los soportes de la buena salud es la correcta alimentación.

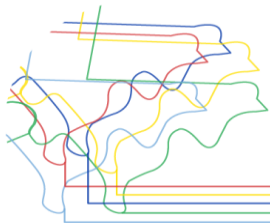
En este capítulo se presentarán estudios de caso que ejemplifican de qué manera se desarrollan las prácticas agroecológicas en la Región Trinacional entre Argentina, Brasil y Paraguay. Se analizarán las políticas públicas que acompañan un movimiento que comenzó desde las bases y se rescatarán testimonios de los sentires de sus protagonistas. Finalmente, se realizarán aportes para la posible conformación de una red de cooperación trinacional que fortalezca la producción agroecológica a escala regional.

### El movimiento de la agroecología

Agroecología es un concepto complejo y multidimensional que ha nacido de la práctica agrícola tradicional y se ha ido nutriendo de varias corrientes agrícolas alternativas y de diferentes disciplinas que abordan su estudio. En los últimos años ha tomado una enorme fuerza en Latinoamérica de la mano de movimientos socioambientales y teóricos del tema. En esta sección se expone sucintamente qué es y qué no es la agroecología y de qué manera encuentra validación dentro del sistema comercial hegemónico sin perder su esencia comunitaria.

#### Agroecología ¿nueva o antigua?

La confusión puede darse porque la palabra “agroecología” data de los años 70 (HETCH, 1999) y tiene más de una acepción. Es, a la vez, una disciplina científica y una práctica cultural, en el sentido amplio de la palabra, pues excede a las labores circunscritas al manejo de los cultivos; implica conceptos de sostenibilidad ambiental, social y económica.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

Tradicionalmente, campesinos/as de todo el mundo desarrollaron sistemas de cultivo acordes al ambiente con el que conviven. Estos sistemas se fueron modificando y perfeccionando conforme se obtenían mejores resultados, basándose en la observación y comparación entre distintos manejos. Podríamos llamar a esto “ciencia empírica” sin, tal vez, la sistematización escrita y normalizada de la información.

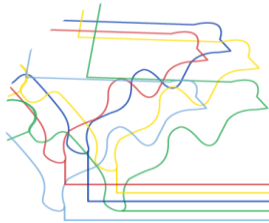
Parte de esos saberes fueron diluyéndose conforme se imponían otras formas de trabajar la tierra y otras lógicas de producción y reproducción de la vida. Susanna Hetch (1999, p. 15) expone tres factores que explican la desvalorización de los conocimientos ancestrales del manejo de los cultivos.

[...] (1) la destrucción de los medios de codificación, regulación y transmisión de las prácticas agrícolas; (2) la dramática transformación de muchas sociedades indígenas no occidentales y los sistemas de producción en que se basaban como resultado de un colapso demográfico, de la esclavitud y del colonialismo y de procesos de mercado, y (3) el surgimiento de la ciencia positivista (HETCH, 1999, p. 15).

Las comunidades campesinas e indígenas que lograron conservar estas formas tradicionales de cultivo hasta nuestros días son aquellas que no fueron alcanzadas por las tecnologías modernas, facilitadoras del trabajo, promovidas por el agronegocio. Comunidades aisladas del fenómeno globalizador que todo homogeneiza en su favor, utilizando la mercantilización a escala planetaria para mover insumos y recursos entre sitios desmesuradamente remotos. Por el contrario, ese aislamiento obliga al abastecimiento con materia local y, con ello, a la conservación de la integridad del sistema, respetando las tasas de renovación naturales para retro-alimentarlo. También lograron sostener las prácticas ancestrales las comunidades que resisten al modelo hegemónico y que defienden otra lógica de vida, una lógica a escala humana.

León Sicard (2009) señala que, en tanto práctica cultural, la agroecología también puede definirse como un movimiento político, social y ambiental que critica el modelo de producción convencional establecido a partir de la Revolución Verde y la comercialización basada en el neoliberalismo de mercado. Bajo la bandera agroecológica se reivindican derechos como el de vivir en un ambiente sano, el acceso a la tierra, la soberanía alimentaria, la distribución de ganancias equitativa, el respeto étnico y cultural.





## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

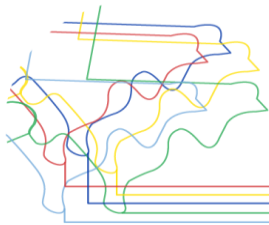
En su acepción como disciplina científica, “[...] la agroecología se puede definir como la ciencia que estudia la estructura y función de los agroecosistemas tanto desde el punto de vista de sus relaciones ecológicas como culturales” (LEÓN SICARD, 2009, p. 4). En ese sentido, es aún un corpus en construcción, pues se encuentra en plena transición desde estudios enfocados en procesos exclusivamente ecológicos hacia estudios de carácter más holístico que también incorporan factores culturales a la compleja red de interacciones. Estos últimos, analizan procesos más complejos ya que incorporan las interrelaciones del medio natural con factores culturales, sean de carácter social, económico, político, histórico, institucional o filosófico, los cuales tienen igual o mayor incidencia en los modos y éxitos (o no) productivos (LEÓN SICARD, 2009).

No obstante la falta de sistematización en un sentido científico, necesariamente existe en la práctica una planificación de las tareas agropecuarias con el propósito de maximizar los resultados, basándose en la observación para aprovechar y acompañar los ciclos naturales.

La agroecología requiere comprender los suelos, los ciclos biológicos, los insectos benéficos, los ciclos lunares, actuar en los momentos propicios y en las fechas óptimas; conocer variedades y especies vegetales que no son comunes en el mercado; entender sobre razas y cruzamientos animales no convencionales, aprender nuevas formas de pastoreo; y repensar la comercialización. Nada de esto puede ir bien si se lo hace desde la improvisación (SARMIENTO, 2020, p. 19).

Considerando los aspectos brevemente mencionados en los párrafos precedentes, nos parece muy acertada la definición de agroecología que construye Eduardo Sevilla Guzmán interpretando y sintetizando las definiciones de otros autores para llegar a otra más completa y general:

[...] la Agroecología puede ser definida como el manejo ecológico de los Recursos Naturales (ALTIERI, 1983; 1999), a través de formas de acción social colectiva, que presentan alternativas a la actual crisis de modernidad. Esto se logra mediante propuestas de desarrollo participativo (SACHS, 1992; TOLEDO, 1990), desde los ámbitos de la producción y la circulación alternativa de sus productos, pretendiendo establecer formas de producción y consumo que contribuyan a encarar la crisis ecológica y social, y con ello restaurar el curso alterado de la coevolución social y ecológica (NORGAARD, 1994). Su estrategia tiene una naturaleza sistémica, al considerar al establecimiento o finca, la organización comunitaria y el resto de los marcos de relación de las sociedades



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

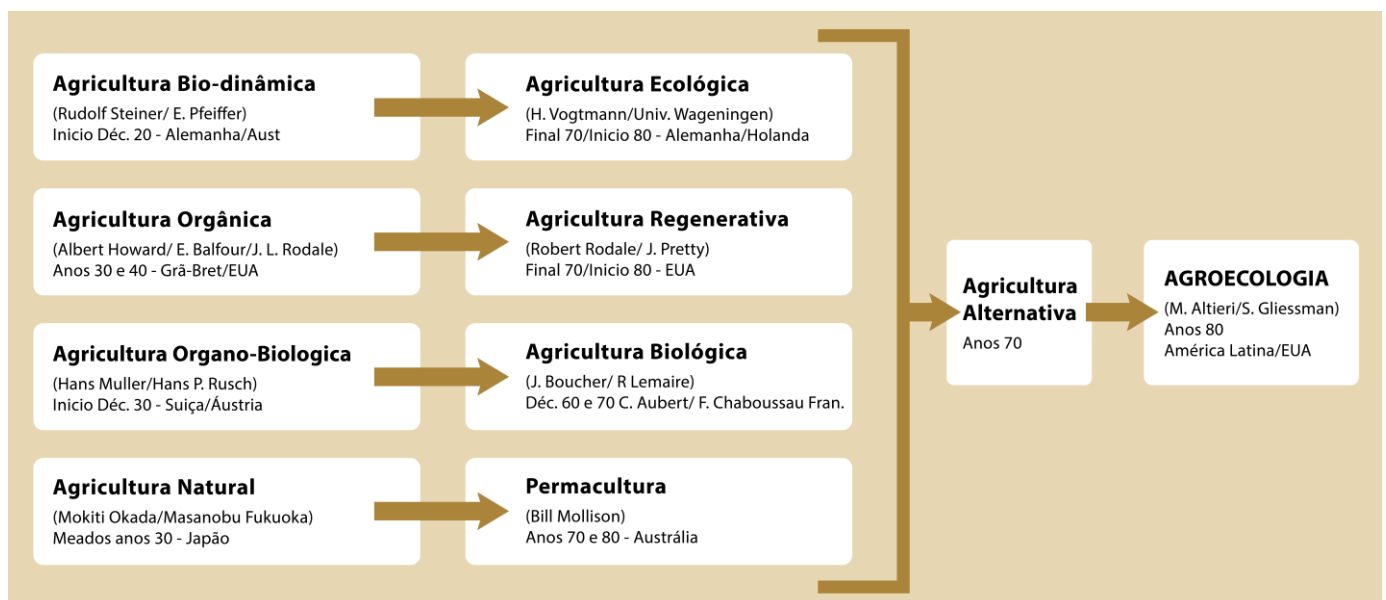
Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

rurales articulados en torno a la dimensión socioambiental local, donde se encuentran los sistemas de conocimiento (local, campesino e indígena), portadores del potencial endógeno que permite dinamizar la biodiversidad ecológica y sociocultural (ALTIERI, 1997; GLIESSMAN, 1998; MORELLO, 1999). Tal diversidad es el punto de partida de sus agriculturas alternativas, desde las cuales se pretende el diseño participativo de métodos de desarrollo endógeno (PLOEG, 1992; DELGADO, 2002) para el establecimiento de dinámicas de transformación hacia sociedades sustentables (SEVILLA GUZMÁN; WOODGATE, 1997) (PENGUE, 2021, p. 22).

### ¿Toda agricultura no industrial, es agroecológica?

En contraposición a la agricultura convencional, forestal al extremo y dependiente de energía y agroinsumos sintéticos externos, se presenta un abanico de otras formas de producir alimentos que, aunque con bases filosóficas compartidas, exhiben diferencias entre ellas. Estas formas tradicionales, ancestrales, recobraron vigor en diferentes momentos en distintas partes del mundo, como respuesta a la necesidad generada por el contexto histórico particular de cada lugar. La Figura 1 resume de manera esquemática las corrientes de la cultura agrícola.

Figura 1. Diferentes corrientes de agricultura alternativa



Fuente: Miollo (2019, p. 44).



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

Si bien la agroecología toma elementos de las otras corrientes originadas alrededor del mundo, debe advertirse la fuerte impronta latinoamericana que el concepto y la práctica han adquirido tras años de fundirse y dialogar de manera pluri-epistemológica con los pueblos del sur global. En el Cuadro 1 se presenta la síntesis de esta construcción que ha conllevado una serie de etapas históricas definidas.

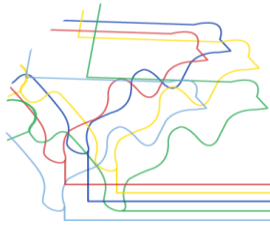
Cuadro 1. Etapas de la agroecología en América Latina

Periodo	Etapas de la Agroecología
1950-1970	Emergencia de la Agroecología en Programas de Desarrollo Rural
1970-1980	Agroecología y Lucha Campesina (Nacen Movimientos Globales y Regionales)
1980-1990	Agroecología y Aportes Científicos
1990-2000	Institucionalización de la Agroecología (Primeras Redes)
2000-2010	Formalización de la Agroecología (Nace SOCLA), Agroecología y Prácticas – Agroecológicos
2010-2015	Masificación y Escalamiento de la Agroecología
2015-2020	Escalamiento, Políticas y Cooptación
2020- ?	Potenciación de la Agroecología. Masificación o Cooptación. Final Abierto

Fuente: Pengue (2020, p. 7).

Como vemos en la figura 1, y aunque suelen equipararse, la agricultura orgánica y la agroecología no son equivalentes, ya que la segunda es más amplia e involucra otros aspectos que exceden a los meramente biológicos y ambientales. La producción orgánica tiene como premisa el no uso de insumos químicos sintéticos; sin embargo, estos insumos fertilizantes y fitosanitarios, aunque orgánicos, generan la misma dependencia de uso por parte de las y los campesinas/os y suelen ser costosos (ALTIERI; TOLEDO, 2010).

Por otro lado, quienes cultivan de manera orgánica buscan diferenciarse en el mercado y para ello se sirven de empresas certificadoras. La obtención y mantenimiento de los sellos orgánicos es onerosa y por ello privativa para las pequeñas unidades familiares. Un aspecto adicional que obstaculiza la expansión de la producción orgánica certificada es la rigidez de sus estándares para adaptarse a las



particularidades de cada ambiente y cultura (PENGUE, 2021), ya que la mayor parte de la producción orgánica en nuestros países se destina al mercado internacional, principalmente Estados Unidos y la Comunidad Europea, y por ello, responde a sus normas y sus preferencias. Una vez más, al igual que en el sistema agroindustrial, es el mercado externo el que decide qué y cómo producir (BOZA MARTÍNEZ, 2013).

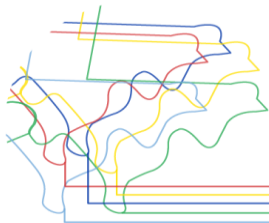
En suma, los costos del sello e insumos se cargan al precio final de venta de los productos que terminan siendo privativos también para los sectores consumidores locales de bajos y medianos ingresos. De este modo, mimetizado en un fondo verde, se replica el sistema opresor y discriminador en el que la soberanía alimentaria está garantizada sólo para unos pocos, aquellos que pueden comprarla.

En tal sentido, Walter Pengue (2021, p. 21) alza una alerta acerca de “[...] la intención de masificar la agroecología [...] y promover su expansión, algo que por un lado es un aspecto muy importante y, por otro lado, enfrenta una fuerte presión por el riesgo de cooptación de parte de grupos interesados de distintos niveles y escalas.” Así, cada grupo tomaría de la agroecología la parte que le es funcional, desarticulándola y estancando, con ello, su potencial transformador.

### Los Sistemas Participativos de Garantía

En respuesta a los dispendiosos sellos de terceras partes, en distintos momentos en diferentes países, nacieron en el seno mismo de las comunidades, los Sistemas Participativos de Garantía (SPG).

De acuerdo con Torremocha (2011), hubo un doble nacimiento de los SPG. El primero en Europa, en la década de 1970, que sucumbió veinte años después ante las regulaciones gubernamentales requeridas para comercializar la producción. El segundo nacimiento ocurrió en la década de 1990 en Asia, Oceanía y América Latina. Aquellas familias y organizaciones campesinas que no podían vender sus productos con el rótulo de orgánico o ecológico por carecer del sello privado buscaron la manera de eludir la limitación. Posteriormente, en 2004, el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA) y la *International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM) realizaron en Brasil un seminario internacional sobre las experiencias existentes hasta entonces del que participaron 21 países. De este encuentro surge la Carta de Torres en la cual se delinearon las características que definen a un SPG. Otro hito importante fue la creación del Foro Latinoamericano de Sistemas Participativos de Garantía, en 2009, cuya meta es generar “un espacio de intercambio político y técnico entre los SPGs existentes en el continente, buscando



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

también su mutuo reconocimiento y su visibilidad frente a la sociedad” (FERNÁNDEZ, 2008, p. 16).

De esta forma, si bien la producción bajo prácticas agroecológicas y los SPG desde sus orígenes se orientan prioritariamente al consumo local, los esfuerzos de homologar los criterios de certificación entre países buscan legitimar estos sellos en ámbitos más amplios. La Carta de Torres así lo explicita:

Los participantes concuerdan también que, para los mercados locales, prioritarios para los productores orgánicos, las formas de certificación alternativa son muy adecuadas. Por otro lado, una de las resoluciones del Seminario es justamente buscar formas de reconocimiento y legitimación de estas estrategias de certificación para los mercados que van más allá de lo local (SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CERTIFICACIÓN ALTERNATIVA, 2009).

Los SPG, se basan en la ética y confianza mutua de las partes, pues son los mismos grupos productores y consumidores, individuales o asociados, apoyados por técnicos y profesionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones públicas, quienes se certifican mutuamente verificando y garantizando que sean respetados los principios de la agroecología y que se empleen las artes apropiadas. Los sellos son gratuitos y por ello su adquisición no encarece el producto; además, al no haber tras la certificación una empresa en búsqueda de lucro, aumenta la credibilidad entre el sector consumidor (que también participa del proceso de evaluación) ya que no hay lugar a sospechas de certificados fraudulentos.

Desde las organizaciones latinoamericanas que los promueven desde sus inicios, los SPG se vislumbran más como una herramienta que orienta a los y las agricultores/as en la transición agroecológica que como un artilugio mercantil para aumentar los precios de venta (AGUILAR GÓMEZ, 2018).

Asimismo, en concordancia con la característica de integralidad de la agroecología, los SPG verifican y, con ello, promueven otros aspectos además de los estrictamente inherentes al cultivo o cría de animales. Las condiciones laborales, las formas de comercialización, la equidad de género, el manejo de los recursos naturales, entre otros, son también observados.



### Estudio empírico en la Región Trinacional

El objetivo general del estudio fue realizar un levantamiento del panorama trinacional actual y en base a este, proponer posibles vías para el fortalecimiento de los actores y redes de agroecología en el territorio.

Para este trabajo, se ha definido la región trinacional como la comprendida por el departamento de Iguazú, en Argentina, el Departamento de Alto Paraná, en Paraguay, y los municipios del oeste del Estado de Paraná en Brasil.

El documento se elaboró desde un abordaje cualitativo exploratorio y analítico mediante metodologías adecuadas para poder describir y comparar las diferentes expresiones de la agroecología en la región.

Se estudiaron tres casos en el área delimitada, considerando las prácticas concretas en el territorio, así como también aspectos sociales que llevaron a gestar los sistemas participativos de garantía. También se analizaron las normas nacionales, provinciales o estatales y locales en la materia con el propósito de hallar elementos que propicien la conformación de la red trinacional de agroecología.

Por último, se recogieron testimonios sobre las experiencias existentes mediante la realización de entrevistas y encuestas a los tres grupos principales de actores involucrados: productores/as agroecológicos/as o en transición, técnicos/as que acompañan el proceso y consumidores/as de productos agroecológicos. El número de respuestas obtenidas no admite un análisis estadístico, pero permite discurrir sobre algunos puntos importantes que revelan la oportunidad de futuras investigaciones.

### Casos de estudio, normativas y políticas públicas

En esta sección se describen y analizan tres casos de estudio sobre prácticas agroecológicas en la región trinacional. El primero trata de la experiencia de certificación participativa en el Departamento de Iguazú, Argentina, el segundo cuenta cómo se llegó a conformar la red de agroecología de la Región Oeste de Paraná, Brasil y el tercero versa sobre la Central de Productores Hortigranjeros del Alto Paraná en Paraguay.



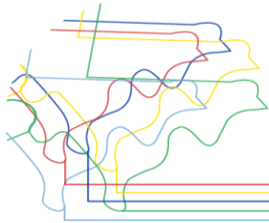
### Caso de Estudio 1 – Producción agroecológica en Puerto Iguazú, Misiones, Argentina

En el Departamento Iguazú, en el extremo noroeste de la Provincia de Misiones, se conformó una Comisión de Certificación Agroecológica Participativa nombrada Teko-a-Porá. El grupo se estableció mediante acta constitutiva en 2021, aunque varios de sus miembros, dedicados/as a la producción y al asesoramiento técnico desde diversas instituciones, trabajan mancomunadamente desde 2005, compartiendo diferentes espacios concernientes al mundo agropecuario.

Fue en 2005 cuando el Programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) intensificó sus tareas de promoción y capacitación en cultivo agroecológico de hortalizas en la región. En 2010, se creó el grupo ConProMisO (Consumidores y Productores de Misiones Organizados) a raíz de una demanda de las/los consumidoras/es de obtener productos agroecológicos y de las/los productoras/es para tener un espacio de comercialización de los mismos. Luego, en 2017, se creó el grupo ConProMisO Gal (Consumidores y Productores de Misiones Organizados - Grupo de Abastecimiento Local) que contó con acompañamiento formal de Pro-Huerta durante cuatro años y un espacio de venta cedido por el municipio en la localidad de Wanda. En ese período, otras instituciones se sumaron para acompañar el proceso: la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de la Nación (SAFCE) y la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar de la Provincia de Misiones (SEAF). Es, precisamente, la SEAF la que inicia el procedimiento para implementar el Sistema Único de Certificación Agroecológica Participativa (SUCP) en la provincia, que se analizará más adelante.

Pero la historia se remonta más atrás en el tiempo, ya que varios grupos autoconvocados se fueron sucediendo hasta generar una masa crítica, cuyas demandas finalmente cristalizaron en las políticas públicas mencionadas. Estos grupos siguen existiendo y son parte de movimientos mayores, algunos de alcance Latinoamericano. El Foro de la Tierra, el Movimiento Agrario Misionero (MAM), el Movimiento Agroecológico de Latinoamérica y el Caribe (MAELA), la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), el Movimiento de Semillas Nativas y Criollas de la provincia, Productores Independientes de Puerto Piray (PIP), son los más renombrados.

Paralelamente, algunas integrantes del grupo de certificación, iniciaron además emprendimientos turísticos de experiencia rural que consisten en la apertura de sus chacras a visitantes con quienes comparten la cultura local a través de sus saberes,



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

historias y comidas típicas. Esta búsqueda diversificada de estrategias de sustento se debe a las limitaciones que enfrentan las familias para sostener una producción rentable y que provienen, en parte, de la falta de infraestructuras adecuadas, agravadas por los eventos climáticos extremos propios del cambio ambiental global. Así, arroyos y pozos de agua se secan por falta de lluvias e impiden la correcta irrigación de los campos, tormentas, granizos y vendavales destruyen invernáculos, calores extremos perjudican cultivos y al suelo mismo.

### *Análisis normativo*

A continuación, se exponen algunos aspectos de la legislación local, provincial y nacional que enmarcan la actividad agroecológica en Puerto Iguazú y que son considerados relevantes ante la posibilidad de conformar una red trinacional de agroecología.

#### Normativa de Puerto Iguazú

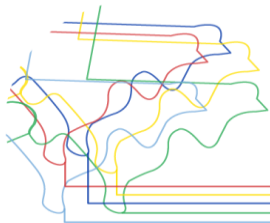
Según el digesto municipal electrónico, solo existe una norma referente a la producción de alimentos, la Ordenanza n° 46 de 2002, que da lugar al Proyecto Frutihortícola Orgánico Turístico Municipal, para el cual destina 20 hectáreas de tierras de Propiedad Privada Municipal (HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE PUERTO IGUAZÚ, ORD. 46/2002). Este proyecto nunca se concretó.

#### Normativa de la Provincia de Misiones

A escala provincial, en un contexto de crisis económica que atravesó al país en 1995, el gobierno provincial autorizó el funcionamiento de las ferias francas. En estas ferias, son los propios productores/as (pequeños/as y medianos/as) quienes ofrecen de manera directa al sector consumidor sus productos frescos o elaborados artesanalmente. Demoró 15 años en formalizarse esta configuración de intercambio comercial, mediante la LEY III – n° 10 de desarrollo, promoción y fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia, sancionada en 2010.

Esta ley ya mencionaba entre sus objetivos la promoción de la “producción natural, agroecológica, saludable, en función al compromiso de los productores con los consumidores y el cuidado del medio ambiente” (MISIONES, 2010). Sin embargo, el Art. 1° de la norma reglamentaria define como producción agroecológica la que se realiza sin el uso de agroquímicos (MISIONES, 2012), limitándose el concepto solamente a uno de los aspectos ambientales de la forma de producción.





## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

Más tarde, otras dos leyes profundizaron en la materia. Se trata de la Ley VIII-69 de Agricultura Familiar y Ley VIII-68 de Fomento a la Producción Agroecológica, ambas incorporan sendos registros de establecimientos productivos (familiares y agroecológicos) y consejos provinciales *ad hoc*. Los consejos son multiactorales y están compuestos por personas pertenecientes a los ámbitos de la función pública, la educación técnica y la producción, y considera la participación de mujeres y representantes de los pueblos originarios. Asimismo, tienen entre sus funciones destinar fondos (propios o no) al desarrollo de instrumentos económicos de asistencia a la producción como subsidios, créditos, descuentos impositivos, etc. Además, la Ley de Agricultura Familiar contempla los riesgos derivados del cambio climático estableciendo un régimen provincial de asistencia para agricultores/as perjudicados por fenómenos ambientales. La asistencia incluye planes de prevención, mitigación, restitución de bienes y subsidios directos frente a emergencias (MISIONES, 2015).

Por su parte, la Ley de Fomento a la Producción Agroecológica añade otros puntos que complementan el marco normativo para el desarrollo de un sistema agroecológico que, como dijimos, excede a lo meramente productivo. A lo largo del cuerpo de la norma pueden identificarse dimensiones sociales y económicas, además de las ambientales, en consonancia con los pilares de la sustentabilidad. Por ejemplo, el Art. 2 define producción agroecológica como:

[...] el conjunto de prácticas agrícolas basadas en el diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sustentables y tecnologías apropiadas, respetando la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos (MISIONES, 2014).

La definición muestra que son considerados aspectos relativos a la identidad cultural. En otro apartado, la norma declara que es facultad de la autoridad de aplicación rescatar y validar los sistemas de producción de los pueblos originarios abarcando sus aspectos culturales y su conocimiento tradicional con la participación de sus comunidades (MISIONES, 2014).

Desde el punto de vista educativo, la ley prevé difundir estas prácticas y conocimientos a través de las escuelas agrotécnicas y rurales y otros espacios de capacitación y formación permanente para productores/as. En abril de 2022, se lanzó el programa de postítulo docente “Agroecología en la escuela” destinado a



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

educadoras/es de todos los niveles con el fin de que puedan implementar proyectos agroecológicos en las instituciones educativas de la provincia.

En la esfera económica, la ley introduce un concepto nuevo en la legislación provincial sobre el tema al mencionar la construcción de precios justos y de circuitos cortos de comercialización como uno de los principios a fomentar.

Finalmente, la norma crea el Sistema Único de Certificación Participativa (SUCP) que permite a los y las productores/as acceder a un sello gratuito que garantiza el manejo agroecológico de sus chacras. La autoridad de aplicación de la ley es la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar de la provincia que, según el Art. 13, tiene entre sus funciones: impulsar la producción y comercialización de los productos agroecológicos, fomentar la investigación e innovación en la materia e impulsar el uso de tecnologías limpias, promover programas de compra estatal de los productos certificados, favorecer las ferias de semillas, capacitar a las y los productoras/es, promover la vinculación regional e internacional mediante el intercambio de conocimientos y la validación de las prácticas a escala supranacional (MISIONES, 2014).

En relación al último punto, al día de hoy, la vinculación sucede solo a nivel provincial, todavía no se llegó a instancias nacionales ni internacionales, si bien hubo un principio de intercambio con la Provincia de Santa Fe. Cabe aclarar que ya están sentadas las bases para dicho intercambio por intermedio de la Red Nacional de Municipios y Comunidades que fomentan la Agroecología (RENAMA). Al día de hoy, 30 municipios se han adherido a la red, ninguno de la Provincia de Misiones (RED NACIONAL DE MUNICIPIOS Y COMUNIDADES QUE FOMENTAN LA AGROECOLOGÍA, 2022).

Es importante aclarar que, si bien en Misiones el SPG tiene su origen en un impulso gubernamental, desde el inicio se adoptó una metodología participativa para incluir las voces de quienes ya estaban familiarizados con el sistema de certificación y quienes llevan a cabo estas prácticas agroecológicas desde hace tiempo. Al momento de escribir el borrador de la ley provincial se convocaron a diversos referentes de los movimientos de base con amplios conocimientos acerca del desarrollo de la agroecología en Latinoamérica (SIEB *et al.*, 2021).



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

### Normativa de la República Argentina

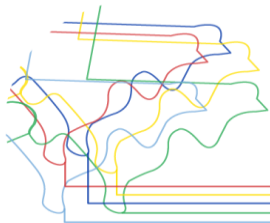
En la esfera nacional, la oficialización del tema demoró más tiempo, pues en junio de 2021 se creó la Dirección Nacional de Agroecología. Por su parte, en el ámbito legislativo, todavía es deuda una ley sobre la temática; aunque existen actualmente ocho proyectos diferentes en estado parlamentario, aguardando para ser tratados en las cámaras del Congreso Nacional.

### *El Sistema Único de Certificación Participativa (SUCP)*

El SUCP reconoce ciertos principios agroecológicos cuyo cumplimiento es condición indispensable para acceder a la certificación. Estos principios se basan en la integralidad del sistema productivo y reproductivo de la vida, en el sentido de que la actividad en la chacra (familiar o cooperativa) implica un hacer cultural que reivindica modos ancestrales de habitar más armoniosos entre las personas y con la naturaleza, modos en los que la salud física, mental y ambiental son parte de un todo y dependen de nuestras prácticas cotidianas. Los principios son:

- la visión de un sistema integrado suelo-cultivo-ganado que propenda a la preservación y regeneración del suelo,
- el control de plagas y enfermedades natural o artificial,
- la conservación de espacios de bosque nativo al interior de la chacra dadas sus funciones como núcleos de propagación de especies, biocorredores y protectores de cursos de agua,
- el no uso de químicos de síntesis, sea para fertilización o control de sanitario,
- la no contaminación del ambiente,
- el derecho a la soberanía alimentaria
- la promoción del comercio local y la venta directa con precios justos,
- la valorización de una cultura asociativa y solidaria (SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR DE MISIONES, 2019a).

En función de los principios enumerados, la autoridad de aplicación elaboró una serie de documentos que guían a las y los agricultoras/es en el proceso de certificación y que son entregados al momento de firmar la adhesión al SUCP. Estos documentos son un cuadernillo de Normas de Producción Agroecológicas; un Manual Operativo que explica el procedimiento administrativo a seguir; un Plan de Manejo de la chacra (o sala de elaboración) con la descripción de las actividades programadas en pos de alcanzar el cumplimiento de las normas; un Cuaderno de Control Interno de la chacra (o sala de elaboración) donde se documentan las tareas realizadas.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Brites Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

Es importante mencionar que las normas de certificación agroecológica fueron redactadas en forma conjunta entre productores/as, grupos de consumidores/as y técnicos/as de diferentes instituciones y están basadas en normas de producción orgánica y biodinámica. Para algunos productos se toman marcos normativos preexistentes, adhiriéndose a los protocolos nacionales, como por ejemplo es el caso del proceso agroindustrial de la yerba mate.

Las normas no son inalterables, sino que pueden ser revisadas cada año a solicitud de los grupos de certificación. Esto no significa que quien ya certificó deba volver a ceñirse a una norma en permanente cambio, sino que se deja abierta la posibilidad de ser nuevamente discutida en casos justificados en los que sea imposible que la unidad productiva pueda cumplirla por su contexto y realidad particular. Esta flexibilidad es común en otros países con SPG y permite la evolución de la agroecología a la luz de nuevos aprendizajes colectivos. Se evidencia pues, que el proceso es realmente participativo desde el inicio, teniendo en cuenta las posibilidades reales de adaptación y transición de los sistemas locales.

El Cuaderno de Control tiene la función de registrar el proceso de transición y es también una herramienta de seguimiento de la aplicación de las normas que exige el SUCP. Igualmente es de gran utilidad para el trabajo en la chacra, pues el registro de las actividades permite a los y las agricultores/as ordenar y sistematizar la información para elaborar una estrategia de producción.

El grupo interesado en certificar, junto con otros actores (profesionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes del gobierno local, consumidoras/es, etc.) conforman una Comisión Zonal de Certificación Participativa (CZCP). Esta agrupación multiactoral es lo que confiere al sistema su carácter participativo. La comisión se congrega mensualmente, alternando el sitio de reunión entre las chacras participantes. Allí discuten sus problemáticas y comparten sus modos de resolverlas. Si fuera necesario, se programan capacitaciones específicas para abordar las dificultades, invitando a profesionales especializados/as en la temática (SIEB *et al.*, 2021).

Este espacio no es solo de trabajo, implica también un compartir. Es un momento de confraternización y reconocimiento mutuo como parte de un colectivo que los impulsa a empoderarse y a fortalecer su identidad como grupo social y político. En las reuniones se manifiestan preocupaciones y dificultades y se organizan para petitionar



a las autoridades o para resistir ante abusos de poder, injusticias y arbitrariedades. En fin, es una forma de construir comunidad.

Conforme se va conociendo y afianzando el grupo, éste elige por votación, de y entre sus miembros, a una Coordinación Zonal (CZ), con funciones administrativas y a un Comité Certificador (CC) que tiene a su cargo realizar visitas periódicas a las unidades productivas con la finalidad de verificar que se apliquen las prácticas agroecológicas para acceder al sello de certificación y para mantenerlo (SIEB *et al.*, 2021).

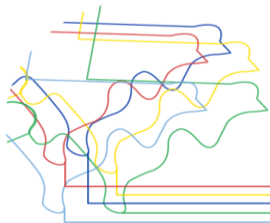
Las chacras que, al momento de ingresar al SUCP, no cumplen con todos los estándares que exige el sello, tienen un plazo de hasta 5 años para adoptar las nuevas prácticas. En ese lapso, se otorga el sello de “Chacra en Transición” que luego será reemplazado por el de “Chacra Agroecológica”; este último está aún en proceso de acreditación mediante decreto provincial (SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR DE MISIONES, 2019b).

El sello de garantía agroecológica se aplica actualmente a la producción agrícola, apícola y a alimentos elaborados y quienes lo obtengan pueden exhibirlo en etiquetas y cartelera para diferenciar su producto. Se encuentran en elaboración los criterios para certificar la cría animal, la meliponicultura (manejo de abejas nativas sin aguijón) y el uso no maderable del monte nativo.

### **Los resultados**

Al día de hoy, forman parte del SUCP 50 unidades productivas que están en transición, es notable que a partir de 2020 y a raíz de la pandemia de COVID-19 aumentó la demanda social para consumir este tipo de alimentos, lo cual llevó a muchas familias a interesarse en el proceso de certificación, creándose nuevas CZCP desde entonces (SIEB *et al.*, 2021).

En cuanto a la producción, según cálculos aproximados realizados por el personal técnico que acompaña el proceso de las chacras, el promedio diario de cada unidad es de 10 kilos, entre hortalizas y frutas, que se destinan al autoconsumo y la venta vecinal y local. Estos/as técnicos/as también opinan que, hasta ahora, no ha sido posible aumentar el rendimiento a causa del estado de degradación en que los suelos se encuentran y que llevará de 1 a 2 años recuperarlos. Otro factor que incide en la baja productividad es la falta de riego debida a los períodos prolongados de sequía que afectan a la región en los últimos años, sumado a la falta de sistemas de



irrigación adecuados. Se estima que la productividad podría aumentar de aquí a 4 o 5 años si se implementan las prácticas agroecológicas de conservación de agua y recuperación de suelos y si se subsanan las deficiencias de infraestructura de las chacras.

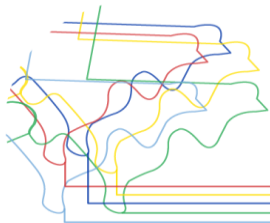
### Caso de Estudio 2 – Foz do Iguaçu, Región Oeste de Paraná, Brasil

Es posible visualizar a partir del año 2000 en la Región Oeste del Paraná, la formación de una red enfocada en el desarrollo rural sustentable que involucró a diferentes instituciones públicas y organizaciones sociales interesadas en promover asistencia técnica y extensión rural dirigida a agricultores/as familiares locales considerando tres modelos de agricultura de base ecológica: agricultura orgánica, biodinámica y agroecología (SCARPARI, 2018). En este contexto, el surgimiento de la agroecología entre las/los agricultoras/es familiares de Foz do Iguaçu, municipio que conforma la región trinacional, se vincula con la conformación y expansión de una red regional, principalmente a través del desempeño de la Red Ecovida de Agroecología que fue implantada por el Centro de Apoyo a la Promoción Agroecológica (CAPA) con sede en el municipio de Marechal Candido Rondón. Además, es importante indicar que este proceso regional converge con un escenario de fortalecimiento de las políticas públicas para la agricultura familiar a nivel nacional, resultado de la resistencia campesina y la lucha por el reconocimiento y apoyo estatal a la categoría.

En cuanto al origen y trayectoria de la agroecología en Brasil, se considera que, como práctica, es anterior al período de la Revolución Verde y al inicio de la modernización agrícola en el país, en la década de 1970. De hecho, fue, después de la consolidación de la agricultura convencional, modelo de agricultura pautado por la Revolución Verde, que aumentó la brecha entre la gran propiedad rural caracterizada por la producción de *commodities* para el mercado externo y las pequeñas explotaciones familiares productoras de alimentos que abastecen el mercado local y regional.

Esta larga trayectoria coloca en evidencia, por un lado, al movimiento social como base de las acciones de resistencia y existencia de la agroecología y, por otro lado, a la agroecología como una posibilidad de permanencia y creación de modos de vida rurales tradicionales y modernos, más ecológicos y socialmente justos.

Como resultado de esta construcción social, los movimientos y redes locales, regionales y nacionales formaron la Articulación Nacional de Agroecología (ANA), buscando fortalecer la producción familiar y el desarrollo rural sustentable en base a



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

experiencias agroecológicas concretas. La ANA propicia la reflexión colectiva entre las centenas de grupos de acción territorial a escala regional, estadual y nacional que la conforman, con el fin de generar información que permita incidir sobre las políticas públicas tendientes al crecimiento y expansión de la agroecología en el país. Por último, la ANA también busca visibilizar la realidad de la agricultura familiar y la existencia de alternativas ecológicas viables para el abastecimiento de alimentos mediante acciones de comunicación con la intención de sumar defensoras/es de la causa dentro de la sociedad brasileña (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2022). De esta manera, la ANA se erige como un actor político relevante y legitimado para representar al sector agroecológico en la esfera gubernamental.

La permanencia de los/las agricultores/as en la agroecología depende de un conjunto de factores tales como las oportunidades de mercado, el apoyo de las instituciones locales y las articulaciones sociales construidas localmente (PICINATTO, 2009). En este sentido, la formación de redes de trabajo colaborativo se encargó de impulsar acciones basadas en la agroecología a través de programas, proyectos y/o políticas públicas para el desarrollo rural. La opción por la agroecología y la organización de los/las agricultores/as familiares en Foz do Iguaçu está inserta en esta dinámica territorial, presentándose como una oportunidad para identificar cuáles son las iniciativas locales, los actores y sus organizaciones que avanzan hacia la consolidación de los sistemas productivos agroecológicos y que contribuyen a la sostenibilidad del Territorio de Iguazú.

Como se señaló al comienzo, en las últimas dos décadas han aflorado varias iniciativas locales orientadas al desarrollo rural sostenible. El punto de partida fue un diagnóstico encargado por el Consejo de Municipios Lindeiros ao Lago de Itaipu, realizado por el Instituto Paranaense e Extensão Rural do Paraná - (Emater - PR)<sup>4</sup> entre 2001 y 2002. Este diagnóstico indicó que el mayor problema en el desarrollo de la agricultura de base ecológica en la región era la falta de asistencia técnica especializada a las/los productoras/es. También visibilizó la existencia de 11 asociaciones locales de agricultoras/es familiares que producían productos orgánicos certificados o en proceso de certificación, además, señaló que cerca de 250

---

<sup>4</sup> Actualmente, Emater-PR está incorporada al Instituto de Desarrollo Rural de Paraná (IDR-PR). Además de Emater-PR, otras instituciones también fueron incorporadas al IDR-PR: Empresa de Desarrollo Agropecuario de Paraná (Codapar), Centro de Referencia de Agroecología de Paraná (CPRA) e Instituto Agronómico de Paraná (Iapar) a través de la Ley nº 20.121/19.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analia Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

productoras/es tenían potencial para obtener la certificación orgánica en la región (TOLEDO y MERTZ, 2006).

Sin embargo, según Gonçalves (2011), existen experiencias locales anteriores a ese período, que datan de la década de 1990. Como ejemplo puede mencionarse el apoyo ofrecido por la Iglesia Protestante a los/las agricultores/as familiares del municipio de Marechal Cândido Rondon para la producción de alimentos aplicando técnicas de las agriculturas de base ecológica y también para organizar la comercialización de los productos. El objetivo de esta iniciativa fue hacer a estos/as productores/as menos dependientes de los complejos agroindustriales. Por lo tanto, se puede decir que a través de la experiencia de una década de trabajo *in situ*, de aprendizaje entre productoras/es locales y ONGs vinculadas a la Iglesia Protestante y, posteriormente, en asociación con la extensión rural pública y otras instituciones interesadas en difundir prácticas menos dañinas para el medio ambiente, es que surge la estructuración de una red enfocada en la agricultura sostenible en la Región Oeste de Paraná.

Otro aspecto relevante sobre el desarrollo de modelos de agricultura sostenible es identificado por estudios de Pavlak (2016) y Gonçalves (2011) que mostraron que las experiencias en agroecología se concentraron en el área territorial identificada por la Cuenca del Paraná III (BP3) que comprende 28 municipios ubicados en la Región Oeste de Paraná y 1 municipio de Mato Grosso do Sul. Esta es un área geográfica donde se ubican los principales cursos de agua que se conectan al embalse de la Usina Hidroeléctrica de Itaipú y forman el lago. El hecho es que, desde el año 2000, Itaipú Binacional pasó a desarrollar una serie de acciones dirigidas a la transformación productiva a partir del fortalecimiento de la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER) a través de su Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS).

Así, en 2003, Itaipú Binacional firmó un convenio por el valor de R\$ 752.528,00 reales para la implementación del Proyecto de Agricultura Orgánica en los Municipios que bordean el Lago de Itaipú. Éste proporcionó el apoyo financiero requerido para la contratación de personal técnico que actuó en CAPA, Emater-PR y PDRS responsable de brindar apoyo a los/las agricultores/as familiares de la Región Oeste de Paraná. A fines de 2005, se firmó un nuevo convenio entre Itaipú, el extinto Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), las Asociaciones Centrales del Oeste de Paraná (CAOPA) y los gobiernos locales de la región por un monto de aproximadamente R\$ 960.000,00 reales.





## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

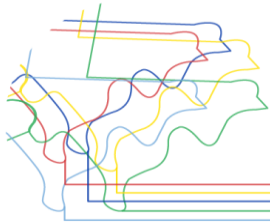
El proyecto en cuestión, benefició a agricultores/as familiares y profesionales de ATER de los municipios de la Región Oeste de PR por medio de acceso a cursos, eventos y asesoría técnica especializada enfocada en sistemas de producción de base ecológica. Entre las diversas acciones, tenemos el Curso de Agricultura Biodinámica, impartido por el Instituto de Economía Asociativa (Instituto ELO), una ONG sin fines de lucro que ofrece cursos de agricultura biodinámica y orgánica (SCARPARI; ZIMMERMANN, 2021).

Otra iniciativa destacable de CAPA fue la de acercar a las/los agricultoras/es familiares al Sistema Participativo de Garantía (SPG) de la Red Ecovida de Agroecología y acompañarlas/los en la aplicación de sus normas técnicas. Como consecuencia de esto, en Foz do Iguazu, agricultoras/es familiares atendidas/os por el proyecto y que estaban en proceso de transición agroecológica tuvieron que organizarse para obtener la certificación de sus propiedades, para lo cual formalizaron el Grupo Ecoiguazu vinculado a la Red Ecovida.

Según Toledo y Mertz (2006), junto con la Red ATER que ya estaba actuando en la región, se brindó orientación sobre prácticas productivas sustentables, se apoyó la organización de ferias e inclusión de alimentos orgánicos en los comedores escolares a través del Programa Nacional de Merienda Escolar (PNAE) y del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y se incentivó la creación de asociaciones y cooperativas locales. En 2006, 22 de los municipios de la BP3 ya participaban de la experiencia y se registraban 14 asociaciones con 4 tiendas de productos orgánicos y 9 ferias de productos orgánicos en la región.

Según Pavlak (2016), la mayoría de los/las agricultores/as certificados como orgánicos en el territorio BP3, alrededor de 30 propiedades, obtuvieron la certificación a través del Sistema Participativo de Garantía (SPG) de la Red Ecovida. Asimismo, estudios realizados por Scarpari y Zimmermann (2021) consideran que la organización de los/las agricultores/as familiares de Foz do Iguazu se centró en su acceso al mercado local, siendo las ventas directas al consumidor y el Mercado Institucional a través del PNAE y PAA los principales canales de comercialización de productos agroecológicos, seguidos por las ferias, las cadenas de supermercados y las Centrales de Abastecimiento de la ciudad.

Frente a eso, destacamos que la organización de los agricultores familiares en Foz do Iguazu se dio en un momento de fortalecimiento de políticas y programas a favor de la Agricultura Familiar, que priorizaba la compra de



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analia Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

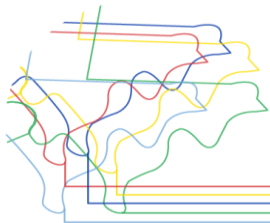
alimentos de esta categoría. Por lo tanto, el escenario político favorable a nivel nacional combinado con la consolidación de la red de asistencia técnica enfocada en la estructuración de sistemas productivos agroecológicos benefició a los agricultores familiares locales (SCARPARI; ZIMMERMANN, 2021, p. 38).

No obstante, actualmente, una nueva coyuntura política en el escenario nacional implicó cambios en el rumbo de Itaipú que pasó a priorizar otras iniciativas más alineadas con el gobierno federal en curso y como consecuencia no hubo renovación del convenio ATER. A esto se suma la disminución de recursos y los recortes presupuestarios destinados a la agricultura familiar. El trabajo de ATER desarrollado en la Región Oeste de Paraná, que fuera precursor de la certificación participativa de la Red Ecovida, finalizó y no existe más acompañamiento técnico. Sin embargo, los fundamentos y valores aprendidos en este proceso permitieron a los/las agricultores/as familiares involucrados/as continuar mejorando su producción a través de sistemas basados en la agroecología, manteniendo el trabajo colaborativo para la promoción y capacitación.

En Foz do Iguaçu, el Grupo Ecoiguaçu actúa en sistemas de producción sostenible, promueve el intercambio de experiencias sobre formas de producción, así como el intercambio de plantas y semillas y atiende a consumidoras/es locales y regionales que valoran los alimentos libres de pesticidas. Según la encuesta realizada por Scarpari en 2018, los/las agricultores/as familiares de Foz do Iguaçu que producen en sistemas agroecológicos se localizan en varias comunidades: Porto Dourado, Remanso Grande, Alto da Boa Vista, Jardim São Paulo y Bairro Cognópolis. En ese año, el Grupo Ecoiguaçu estaba integrado por siete propiedades: Chácara Munslinger, Orgânicos Tureta, Chácara Recanto Feliz 2 y Chácara das Palmeiras, que ya estaban certificadas y Chácara Sorriso, Sítio Viva a Natureza y Madre Terra, que estaban en proceso de certificación.

### Caso de estudio 3 - Central de Productores Hortigranjeros del Alto Paraná (CPHAP)

La CPHAP agrupa a más de 1600 pequeñas/os agricultoras/es del Departamento de Alto Paraná que ofrecen sus productos orgánicos en forma directa a los consumidores en una gran feria localizada en Ciudad del Este. Los/las agricultores/as provienen de 18 distritos del departamento y abastecen a un promedio de 11.000 personas que visitan la feria semanalmente (DA SILVEIRA, 2019). Cabe señalar que ninguna de las unidades productivas que conforman la central está ubicada en Ciudad



del Este, ya que en dicho distrito no existe un área rural; no obstante, se desarrollan emprendimientos de producción hortícola urbana (BRITEZ COHENE, 2021).

### *La producción agroecológica en Paraguay*

En la década de 1980, mientras la producción orgánica a escala comercial en Paraguay era motivada por empresas exportadoras interesadas, en aquel momento, en el comercio internacional de la grosella, el maní y la soja orgánicos; paralelamente, diversas ONGs promovían el desarrollo de la producción agroecológica en las fincas de escala familiar. Estas organizaciones de la sociedad civil buscaban una reivindicación social en tiempos todavía de dictadura, por medio del rescate de la variedad de cultivos tradicionales destinados al autoconsumo, el fortalecimiento de los mercados locales y la diversificación de los ingresos familiares (GONZÁLEZ *et al.*, 2008).

La agroecología siguió desarrollándose en el país gracias al acompañamiento de diversas instituciones cuyas acciones serían determinantes para su continuidad. En el Departamento de Alto Paraná, es destacable el rol del Comité de Iglesias para Ayuda de Emergencia, al cual se vinculan las experiencias de producción agroecológica de dicho departamento (INSFRÁN *et al.*, 2018). La vinculación y la capacidad de los/as productores/as de formar alianzas y redes de difusión e intercambio, como subrayan Altieri y Toledo (2010), son vitales para la propagación y crecimiento de los emprendimientos agroecológicos, pues por intermedio de ellas pueden acceder a innovaciones agroecológicas, a la propiedad de la tierra y los servicios públicos, a las semillas criollas, a los mercados, etc.

El acompañamiento desde la esfera estatal se efectivizó mediante la implementación de algunas políticas públicas de fortalecimiento de la actividad como, por ejemplo, la Estrategia Nacional para el Fomento de la Producción Orgánica y Agroecológica, creada en 2008. Según el documento que le da forma, la estrategia se basa en reconocer la necesidad de una alianza público-privada, en la cual le corresponde al Estado el fomento, control y gestión del negocio. La estrategia presenta un conjunto de acciones a desarrollar hasta 2017, agrupadas en 6 áreas clave: mercados, tecnología e innovación, desarrollo organizacional, incentivos y financiamiento y fortalecimiento institucional (GONZÁLEZ *et al.*, 2008). No obstante, según un estudio de Insfrán *et al.* (2018, p. 5), la estrategia se implementa débilmente habiendo una escasa vinculación entre las políticas públicas actuales y las experiencias agroecológicas. Además, la Estrategia no cuenta con presupuesto propio



ni tiene proyectos de fomento en marcha; las escasas acciones en la materia se ejecutan con el sector privado.

### *El Sistema Participativo de Garantía de Calidad en Paraguay*

En Paraguay existe un Sistema Participativo de Garantía de Calidad (SPGC), instituido por la Ley Nacional n° 3.481 “De fomento y control de la producción orgánica”. Según se desprende de la finalidad, principios y definiciones que enumera la ley, parece utilizarse el concepto de “orgánico” de manera análoga al de “agroecológico”. Dicha ley establece el control a las certificadoras, sean privadas o participativas, y establece un registro de las mismas.

Al ser una norma de alcance nacional, el sello obtenido de un sistema certificador participativo (o de una empresa privada) debidamente registrado, tiene validez en todo el territorio paraguayo. Esta misma ley también establece:

Artículo 14. - Del Sistema Participativo de Garantía de Calidad. La autoridad de aplicación podrá autorizar el registro y funcionamiento del Sistema Participativo de Garantía de Calidad *para productos comercializados por organizaciones de pequeños productores orgánicos dirigidos exclusivamente al mercado nacional*, previamente registrados en el organismo oficial, y se sometan a la auditoría y seguimiento requeridos por parte de la autoridad de aplicación (PARAGUAY, 2008, resaltado nuestro).

Si bien, como se lee en el artículo precedente, la ley restringe el comercio a la esfera nacional, la Resolución n° 655/2014 que actualiza la Reglamentación de los Procesos de la Producción Orgánica de origen vegetal determina que la autoridad de control, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), posee la facultad de realizar convenios internacionales con el fin de alcanzar la equivalencia del Sistema de Control de la Producción Orgánica y que se autorizará la exportación de productos orgánicos que presenten copia del aval que los certifica, así como la importación de productos que hayan sido certificados en su país de origen según normas comparables a las de Paraguay (SENAVE, 2014). De tal manera, deja abierta la posibilidad de que la producción orgánica-agroecológica sea comercializada más allá de la esfera nacional.

La misma resolución define a un SPGC como el “proceso de generación de credibilidad que presupone la participación de todos los segmentos interesados en asegurar la calidad del producto final y del proceso de producción” (SENAVE, 2014). En



este caso, no explicita cuáles son los segmentos interesados, lo cual podría dejar lugar a la participación de empresas privadas.

Según la norma mencionada, cada SPGC, para poder emitir certificados válidos, debe estar inscripto en el Registro Nacional del Sistema Participativo de Garantía, para lo cual deberá presentar una serie de documentos y pagar una tasa de mantenimiento anual. Uno de los requisitos para la inscripción es la presentación de un documento que acredite la capacitación en agricultura orgánica de los/las participantes del proceso de certificación, en particular de los/las inspectores/as (SENAVE, 2014). Estas dos reglas son llamativas y difieren con las de los países vecinos de la triple frontera. Tanto la aplicación de una tasa de mantenimiento anual como la exigencia de un aval que acredite la formación en agroecología de los/las participantes podrían constituir una limitación para algunos grupos. No obstante, la formación específica del personal técnico que asesora a las/los agricultoras/es es necesaria.

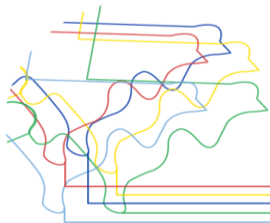
### *Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina (AFC)*

Haciendo un relevamiento de las políticas públicas de seguridad alimentaria en Paraguay, es posible detectar varias iniciativas vinculadas a la producción orgánica en el país. Es posible resaltar la Ley n° 6.286 de “Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar”, promovida por el Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe, sancionada en 2019 (ZIMMERMANN; COHENE; RIQUELME, 2021).

Riquelme (2020) afirma que la Ley n° 6.286 es producto de la fusión de tres anteproyectos de organizaciones campesinas y sociales en conjunto con sectores de partidos políticos. Respecto al vínculo con la producción orgánica/agroecológica, la ley manifiesta en su Art. 2 que una de sus finalidades es:

Contribuir a la práctica y promoción de sistemas de vida y producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de diversificación de la producción y transformación de los sistemas productivos de modo a hacerlos sustentables y pertinentes, para la eficaz contribución a la economía nacional, preservando los valores culturales, eco sistémicos e históricos de las comunidades rurales (PARAGUAY, 2019).

Bajo esa perspectiva, considerando los aspectos vinculados al modo de producción orgánico a lo largo de la Ley n° 6.286, es posible mencionar al Art. 21, el



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

cual contempla programas de incentivos destinados a conservar los servicios ambientales que presta la AFC con producción de base ecosistémica; además de la promoción de la producción orgánica y agroecológica a través de la certificación a los/as productores/as. Además, el Art. 22, que versa sobre la productividad y competitividad, expresa que los programas y otras acciones específicas buscarán fortalecer el empleo rural, aumentar el ingreso de las familias agricultoras, aumentar el capital natural y promover la consolidación de empresas rurales. Con dicho fin, propiciará acciones *con métodos sustentables que prioricen las prácticas agroecológicas, la preservación y recuperación de los suelos, la multiplicación artesanal, provisión y acceso a las semillas nativas buscando para ello vincularse con todas las instituciones estatales y no estatales, nacionales y extranjeras, con políticas afines. Los procesos de producción tradicionales o los procesos de diversificación de todo el país serán fortalecidos con el acompañamiento para la siembra, tareas culturales que ellos demanden y cosecha correspondiente; y serán evaluados periódicamente de una manera participativa desde un enfoque de sustentabilidad económica, social y ambiental* (PARAGUAY, 2019, resaltado nuestro). Así mismo, el Art. 25 manifiesta la preservación y fortalecimiento de *la identidad cultural, la transmisión de saberes y recuperación de buenas prácticas sobre la producción.*

Para ser beneficiados con la presente Ley, los productores del ámbito orgánico deben registrarse en la Red Nacional de Agricultura Familiar, para lo cual uno de los requisitos es que cuenten con producción para el autoconsumo y renta familiar de forma diversificada y con base agroecológica (PARAGUAY, 2019).

Se evidencia la intención de suscribir convenios internacionales y de favorecer la comercialización de los productos de la AFC en los mercados externos mediante instrumentos de certificación de calidad (PARAGUAY, 2019, Art. 32). No obstante, a pesar de que los artículos mencionados traslucen los principios agroecológicos que sustentan la Ley, desde su promulgación, la misma no ha sido reglamentada ni se ha creado la autoridad de aplicación, el Viceministerio de la Agricultura Familiar Campesina, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por lo que aún no está aplicando.

Un detalle que merece reflexión es el que resalta Riquelme (2020) con respecto a la falta de especificación en la práctica agroecológica cuando, en el Art. 2, se hace referencia a la producción de alimentos variados, nutritivos y sanos para el consumo de las familias por parte de la AFC. Existen entonces una serie de cuestiones que



podrían ser modificadas o agregadas a la Ley para una mejor garantía en lo que respecta a derechos del/la productor/a agroecológico/a.

### *La Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros*

La Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros (CPFH) funciona en un galpón cedido por la municipalidad de Ciudad del Este. De acuerdo con C.A da Silveira (2019), se trata de una asociación constituida por 111 comités, compuestos por comunidades campesinas de 18 distritos del Departamento de Alto Paraná. La asociación es autónoma y su forma de comercialización se basa en una gran feria de venta directa donde un promedio de 390 feriantes vende semanalmente sus productos orgánicos a un público aproximado de 10 mil a 12 mil personas. Esta estructura garantiza renta, autonomía y soberanía alimentaria a cerca de 1600 pequeños agricultores asociados (BRITZ COHENE, 2021).

Si bien la Central sólo comercializaba en el espacio de la feria ofrecido por la municipalidad, de acuerdo con la Asociación Red Rural<sup>5</sup> (2016), la CPFH trabajó en un proceso de descentralización que consistió en la creación de ferias locales en otros distritos. Siguiendo el mismo modelo de comercialización de la Feria “madre” de CDE, estas ferias descentralizadas procuraban un espacio de inserción para los hijos de los feriantes originales y para nuevos socios. Esto constituye una gran ayuda para las y los feriantes que no son de CDE que deben desplazarse todas las semanas varios kilómetros para poder comercializar sus productos, con el costo y tiempo que eso implica.

Así mismo, la Red Rural argumenta que las políticas que el Estado presenta a través del MAG como propuesta para este sector y que se pueden ver con la “Zonificación Agroecológica de Rubros Agropecuarios del Paraguay”, así como el Plan Nacional de Desarrollo, se observa que no se han traducido en acciones concretas dirigidas a la Central de Productores. Tal hecho imposibilita la consolidación de procesos que beneficien la práctica agroecológica de los/as pequeños/as productores/as. En concordancia con lo antedicho, en el presente estudio se constató la ausencia de autoridades en cuanto a asesoría técnica y acompañamiento

---

<sup>5</sup> La Red Rural de Organizaciones Privadas de Desarrollo (o Red Rural) es una entidad civil, sin fines de lucro, conformada por varias ONGs y dedicada a la promoción, investigación, capacitación, servicios dirigidos o relacionados con los sectores rurales más vulnerables. Confira: <https://redrural.org.py/acerca-de/>.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

dirigido a la producción agroecológica de la AFC, así como de políticas públicas que velen por la actividad.

Aunque existen contribuciones, las mismas no están coordinadas en tiempo, además de no estar orientadas a la sustentabilidad y planificación para un crecimiento a mediano y largo plazo apoyado por el Estado a través de una política pública. Pues, tal como se puede verificar, los censos agrarios no tienen como variable identificada la cantidad de fincas agrarias agroecológicas y no hay un programa estatal dirigido a este tipo de modelo de producción (RED RURAL, 2016).

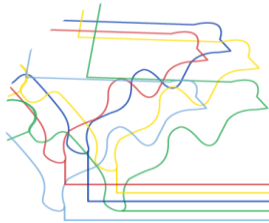
A pesar de todos los factores mencionados, el modelo de producción sustentable persiste en las prácticas de los productores de la CPFH. De hecho, gracias a la organización y lucha autónoma de años, hoy cuentan con una cámara frigorífica, molinos de maíz y otros equipamientos necesarios que garantizan la calidad de los variados productos que ofrecen: hortigranjeros, carnes, yerba mate, hierbas medicinales y hasta comidas típicas elaboradas por las mujeres feriantes a partir de su propia producción y otros insumos locales y que se exhiben en el patio de comidas de la feria, lo que promueve el consumo de la gastronomía tradicional paraguaya (RED RURAL, 2016).

A partir de tales argumentos y considerando la realidad actual de la CPFH, es posible afirmar que la feria es un espacio de resiliencia creado por agricultores/as familiares del Alto Paraná. Lo que genera en CDE una garantía de acceso a alimentos agroecológicos locales de calidad desde hace más de 20 años.

Para finalizar esta sección, queremos traer dos reflexiones que nacen de los casos de estudio presentados. Por ejemplo, es destacable que, en los tres países, la agroecología se introdujo de la mano de movimientos religiosos; aunque, posteriormente, hayan sido los gobiernos quienes decidieron apoyarla en mayor o menor medida, dándole más visibilidad mediante las políticas públicas implementadas, con o sin continuidad.

Otro punto que merece mención es la utilización indistinta de los vocablos orgánico y agroecológico. Si bien las leyes de los tres países parecen no hacer distinción entre ambos conceptos, los movimientos sociales y los teóricos del tema insisten en las diferencias. Esto podría revestir un cariz político y puede deberse a que nuestra legislación se basa en la de la Comunidad Europea y a que a los fines de poder exportar a Europa alimentos distintivos con mayor precio de mercado debemos homologar nuestras normativas ¿pero es ese el objetivo de la agroecología?





### La opinión de los y las protagonistas

Con el objetivo de coleccionar datos empíricos que permitan identificar y fortalecer redes agroecológicas en la Región Trinacional, que comprende las diferentes territorialidades definidas por componentes ambientales y culturales de los tres países (AR, BR, PY), se entrevistaron diversos actores involucrados en la trama. Para ello, se dirigieron tres cuestionarios semiestructurados a: i) productores/as, ii) técnicos/as y iii) consumidores/as. Procede insistir en que se trata de un estudio exploratorio y que para tener un grado de confianza mayor es necesario contar con una muestra más grande.

### La opinión de las productoras y productores

El cuestionario aplicado a las/los productoras/es revela que la mayoría proviene de familias campesinas y que se dedican a la agricultura y/o iniciaron la transición agroecológica hace más de diez años. Entre las respuestas recogidas, un campesino de AR afirma haber emigrado con su familia del pueblo a la chacra, estableciéndose como un neorrural<sup>6</sup>.

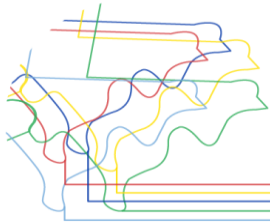
Otro aspecto se refiere a la ubicación de las unidades productivas, con la mayoría de las propiedades ubicadas en el área rural de los municipios de Foz do Iguazu y Santa Helena (BR), Raul Peña (PY) y Puerto Iguazú, Wanda, Libertad (AR). Sólo una de las propiedades está ubicada en el perímetro urbano de Foz do Iguazu. Esto puede estar relacionado con el hecho de que en los últimos años el municipio ha incrementado progresivamente el perímetro urbano por lo que las zonas rurales se han convertido en zonas urbanas a través del Plan Director que prevé la ordenación territorial (NETO *et al.*, 2014).

En cuanto a la producción en sistemas de base agroecológica, existe una variedad de situaciones entre quienes han trabajado siempre con estas técnicas de producción y cultivo y que corresponde a un conocimiento ancestral o “patrimonio familiar” transmitido y perfeccionado de generación en generación a quienes se iniciaron con el sistema de producción convencional para mudar al modelo agroecológico.

Cuando se les pregunta por qué eligen trabajar con agroecología, la mayoría de los/las productores/as apuntan a razones de conciencia ambiental y sustentabilidad

---

<sup>6</sup> Neorruralidad es el fenómeno de migración de la ciudad al campo no con una motivación económica, sino para tener una calidad de vida mejor (NOGUÉ; FONT, 1988).



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

o simplemente “porque siempre he trabajado así”, por el interés en producir alimentos saludables libres de pesticidas y no gastar en insumos agrícolas. También, todos/as afirman trabajar con un inventario aplicado a la propiedad agropecuaria que permite medir los sistemas de producción en el tiempo. Las respuestas indican que existe una mayor diversificación de cultivos y un aumento de la productividad que, a su vez, generó un aumento en los ingresos familiares.

En cuanto a la participación en un SPG, del lado brasileño existen grupos vinculados a la Red de Agroecología Ecovida, como el Grupo Ecoiguaçu en Foz do Iguaçu. En AR, los/las productores/as están organizados/as en el grupo de certificación participativa Teko-a-Porá. Estos/as productores/as consideran que los grupos son una garantía de que están ofreciendo productos diferenciados, además de promover el aprendizaje colectivo, generar el compartir, el intercambio de saberes y el fortalecimiento de las relaciones sociales, también es un espacio de lucha y resistencia colectiva. En PY aún no existen registros de la estructuración de SPG; sin embargo, desde hace años, los/as agricultores/as de varios municipios se organizan para vender sus productos en la Feria de Hortigranjeros de CDE. Esta feria es muy popular y ofrece productos agroecológicos cuya garantía se da a través de la confianza que se establece entre consumidoras/es locales y productoras/es y es un espacio de interacción e intercambio de conocimientos para estos últimos.

Por lo tanto, podemos ver que las dimensiones humanas de solidaridad, confianza e intercambio de conocimientos son características importantes, tanto en el grupo de certificación como en el espacio colectivo de comercialización.

Al preguntar a los/as agricultores/as qué piensan sobre la creación de una red de agroecología en el Territorio de Iguazú, todos/as se mostraron muy interesados/as dado que el contacto ya existe y, según ellos, la red transfronteriza podría amplificar el intercambio de saberes. De esta forma, se convertiría en un espacio de fortalecimiento de los/las pequeños/as productores/as de alimentos que se unirían en la búsqueda de soluciones a los embates ambientales y problemas sociales que enfrentan, ya que los gobiernos locales muchas veces no brindan la asistencia necesaria.

### La opinión de las técnicas y técnicos

Según los/las técnicos/as entrevistados/as, los principales inconvenientes en cuanto a la producción agroecológica en el Territorio de Iguazú están relacionados con la falta de recursos humanos y tecnológicos.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

El primer factor es una característica intrínseca de las pequeñas unidades productivas que utilizan básicamente mano de obra familiar para las labores desarrolladas en los sistemas de cultivo y crianza. El segundo factor se relaciona principalmente con la falta de recursos financieros y el apoyo técnico necesarios para incorporar nuevas tecnologías de adaptación climática. Como ejemplo pueden mencionarse los sistemas de captación y almacenamiento de agua de lluvia, indispensables en el escenario climático actual en el que los períodos de sequía son cada vez más frecuentes y prolongados.

La falta de recursos financieros y técnicos están conectados con cuestiones políticas, como lo señala uno de los técnicos entrevistados:

[...] Veo dos grandes dificultades que atraviesan, la falta de recursos por parte del estado y el acceso a la tierra. Actualmente, la agenda del Estado promueve gran parte de sus recursos a la agroindustria, mientras que los productores de la agricultura familiar quedan excluidos en los parajes y colonias de la provincia. Sufren falta de caminos y recursos básicos (salud, agua, educación, electricidad, etc.) hacen que la vida en el campo sea de subsistencia, una verdadera resistencia. La agroecología como la entiendo es una apuesta por la vida, que nos lleva a una nueva forma de pensar y relacionarnos con la naturaleza [...] y por ello no puede haber una propuesta agroecológica en la propia provincia si primero no hay un acceso garantizado de la tierra para las familias productoras. El territorio actualmente está en disputa, de parte de la agroindustria, la especulación inmobiliaria en complicidad en algunos casos con el Estado, como son actualmente los desalojos ilegales que se están generando en la provincia a familias productoras que en algunos casos tienen más de 20 años trabajando la tierra (TÉCNICO DE LA RAMA RURAL DEL MTE [AR], 2022).

También, existen casos de agricultores/as en proceso de certificación de predios con problemas para formar la cortina verde, lo que pone en riesgo obtener la certificación. Otra serie de complicaciones mencionadas que tienen que ver con la comercialización es la imprevisibilidad de la relación entre oferta y demanda y el adecuado almacenamiento y transporte para la venta de los productos.

A esto se suma la construcción de una agenda pública que privilegia a los grandes productores y deja a los pequeños al margen del sistema.

Hay una falencia por parte de las instituciones (el Estado, las ONGs, las organizaciones sociales, etc.) que tienen una mirada y manera colonialista de acercarse al campo y esta situación nos obliga a replantearnos la manera de



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Brites Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

cómo acercarnos e interrelacionarnos con el territorio y tener una posición política a esta situación ¿cómo construimos una propuesta que salga desde la base si en algunos casos la institución tiene una visión simplista, reduccionista e inmediateista de la agroecología donde prima el resultado y no el proceso? ¿Para quién estamos haciendo agroecología, a qué sector estamos acompañando? (TÉCNICO DE LA RAMA RURAL DEL MTE, 2022).

Abordar todos estos temas requiere un análisis sistémico de los procesos involucrados en los sistemas agrícolas locales y la necesidad de desarrollar y aplicar metodologías de trabajo que prioricen la participación de todos los actores involucrados con la agroecología en el territorio, incluidos productores/as, técnicos/as y consumidores/as. Es imperioso superar la lógica reduccionista y mecanicista de pensar el mundo, porque solo así lograremos la sustentabilidad.

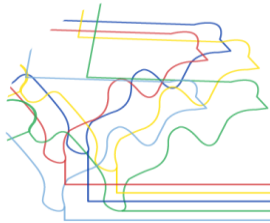
Para los/las técnicos/as, la creación de una red agroecológica que conecte a los tres países que forman la triple frontera es posible y deseable para el intercambio de experiencias, formación colectiva y capacitación para solucionar problemas comunes como los relacionados con el cambio climático.

### La opinión de consumidoras y consumidores

La mayoría de los entrevistados no participan en un grupo de certificación; sin embargo, afirman que buscan apoyar la producción agroecológica local y comprar alimentos agroecológicos con el fin de cuidar la salud de la familia, consumiendo alimentos frescos y asegurando que estén libres de pesticidas. Una consumidora que participa en el grupo de certificación señala que:

Para mí, lo más valioso es la red humana que se genera a partir de esta herramienta provincial. Para mí, ser parte de esta red significa alimentar la construcción colectiva que busca otra conexión con la naturaleza y con los alimentos. Los sistemas productivos en general son asociados con espacios que comprometen la conservación de la naturaleza, pero me parece que ese paradigma puede empezar a cambiar en pos de sistemas de producción diversificados y en armonía con su matriz natural (CONSUMIDOR PARTICIPANTE EN UN GRUPO DE CERTIFICACIÓN-AR, 2022).

Los/las consumidores/as que buscan participar en los grupos de certificación demuestran una conciencia de proximidad a los valores de la agroecología que no es solo por una cuestión de salud individual, sino por una cuestión de sostenibilidad. Al preguntar cómo acceden a los alimentos agroecológicos a quienes no participan en un



grupo de certificación local, respondieron que el principal acceso es a través de la feria, reforzando la importancia de los espacios colectivos y públicos para la comercialización de alimentos. En cuanto a la creación de una red de agroecología en el Territorio de Iguazú, las respuestas de los/las consumidores/as están en línea con la opinión de productores/as y técnicos/as: la perciben como un espacio de fortalecimiento e intercambio entre ellos.

### La estructuración de una red trinacional de agroecología

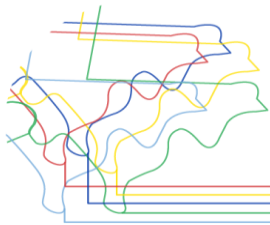
La información recabada para este trabajo permite reflexionar sobre algunos asuntos relevantes la hora de fortalecer las tramas sociales y productivas existentes, avanzando hacia la conformación de una Red Trinacional de Agroecología. Establecer agendas comunes de los movimientos y gobiernos locales y regionales de los tres países podría intensificar los esfuerzos de las políticas públicas y, principalmente, facilitar el intercambio directo de conocimientos entre las/los productoras/es con el fin de expandir el alcance de la Agroecología como un todo en el Territorio Iguazú.

En líneas generales, sin duda la red fortalecerá la actividad en su carácter productivo pues facilitará el aprendizaje de nuevas técnicas para sortear obstáculos que tienen que ver con el manejo de cultivos. Tal vez, y dependiendo del grado de formalización asociativa alcanzado, también permita el acceso a fuentes de financiamiento internacionales para suplir la falta de recursos provenientes de los organismos propios de cada país.

Por otra parte, también dará a los/las agricultores/as nuevas herramientas para construir estrategias de reivindicación de derechos y resistencia sobre la base de una plataforma organizativa de mayor alcance.

Ahora bien, en lo atinente al movimiento transfronterizo de insumos y productos agroecológicos, las normas aduaneras sanitarias supondrán un obstáculo a ser superado. Al respecto, no debe olvidarse que nuestra alta biodiversidad de variedades alimenticias es el resultado de procesos de mejoramiento de especies por parte de campesinos/as y de intercambios que no respetaron límites políticos, sino que siguieron las posibilidades naturales de adaptación a los ambientes.

Asimismo, si bien uno de los principios de la agroecología es la autosustentación del sistema agrícola, mediante la reproducción de las semillas y la elaboración de productos fitosanitarios y mejoradores de suelo al interior de cada chacra, no debe olvidarse que la variabilidad genética es indispensable para mantener la resiliencia de



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

un sistema ecológico, más aún en el actual contexto de cambio ambiental. Del mismo modo, la variabilidad de prácticas y estrategias de manejo de las parcelas agrícolas también brindan estabilidad y resiliencia al sistema. Y esta variabilidad podría incrementarse con el intercambio que propicia el trabajo en red.

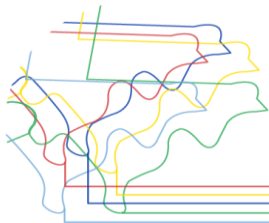
Desde otra perspectiva, en relación al intercambio de semillas, una productora manifestó cierto recelo argumentando que, en el afán de intercambio, pueda perder las variedades de plantas nativas que siembra cada año con el fin de asegurar su perpetuación. Estas variedades se están mostrando sensibles ante los cambios ambientales, hecho que dificulta la prosperidad de los cultivos y pone en juego su conservación. Entonces cabe preguntar ¿de qué manera podría regularse el intercambio de plantas, semillas y animales entre los tres países sin comprometer la preservación de especies nativas ni la sanidad vegetal y animal? ¿El intercambio jugará en contra o a favor de la preservación de las variedades nativas?

En cuanto a los SPG, al igual que las numerosas agrupaciones que han emergido alrededor del mundo, los grupos actuantes en nuestra región comparten una serie de principios<sup>7</sup> que permitirían homologar los sellos. Además, la legislación de los tres países hace explícito el interés de establecer convenios de vinculación internacional, de tal modo que podría pensarse en formalizar una red trinacional, considerando que la lógica de estas certificaciones es circunscribirse al ámbito local/regional como motor de desarrollo endógeno (BOZA MARTINEZ, 2013).

Pero, tal como lo señaló una de las entrevistadas, y más allá de las debilidades comunes a los tres países, hay falencias internas que requieren ser resueltas antes de pensar en algo mayor. Por ejemplo, en el Departamento de Iguazú, no se ha conseguido establecer un espacio permanente de comercialización de los productos agroecológicos. Los intentos quedaron trancos por falta de continuidad de la producción y por carencia de un espacio físico adecuado. Actualmente, la venta se realiza de manera individual, sea en la chacra o afuera, o por intermedio de dos emprendimientos privados de venta *online* de productos agroecológicos que funcionan en Puerto Iguazú. Tampoco hay, hasta ahora, una política de priorización de compras estatales, aunque la legislación lo menciona como algo a promover. Vale reflexionar, entonces, si la certificación *per se* garantiza o facilita el acceso de la

---

<sup>7</sup> Los principios de los SPG son: visión compartida entre sus integrantes, participación, transparencia, confianza, proceso pedagógico y horizontalidad (BOZA MARTINEZ, 2013, p. 21).



población a los alimentos mientras no se subsanen escollos que tiene que ver con los canales de comercialización.

Tal vez, existe por delante un largo trabajo para cumplir con los requisitos que logren permear las fronteras al intercambio; aunque es posible. Así lo demuestran otras experiencias en ciudades limítrofes, como es el caso de las ciudades de Itaquí (BR) y La Cruz (AR) donde funciona un mercado público agroecológico (GRAF; SANTOS FONSECA, 2021).

Algunas certezas y varias preguntas surgen de este trabajo basado en las experiencias agroecológicas locales. Sin duda, dejan abierta la puerta para futuras investigaciones y propuestas sobre el tema en la Región Trinacional entre Argentina, Brasil y Paraguay; una región dividida por límites políticos, pero con una historia natural común y con una dinámica social y amalgama cultural que aúnan, más que separar, y se presentan como terreno fértil para iniciar un camino en red que fortalezca las prácticas agroecológicas locales.

## Referências

AGUILAR GÓMEZ, T.; GARCÍA HOYOS, A. M.; GARCÍA ÁLVAREZ, M. Sistema participativo de garantía de la calidad de semillas criollas y nativas para las casas comunitarias de semillas en Colombia. In: AGUILAR GÓMEZ, T. (Ed.). **Guía Metodológica**. Colombia: [S. l.], 2018.

ALTIERI, M.; TOLEDO, V. La revolución agroecológica de América Latina: Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino. Trad. P Alarcón. **SOCLA**, v. 38, n. 3, p. 587–612, 2010.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **O que é a ANA?** Disponible en: <https://agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/>. Acceso el: 24 abr. 2022.

BOZA MARTÍNEZ, S. Los Sistemas Participativos de Garantía en el fomento de los mercados locales de productos orgánicos. **Polis – Revista Latinoamericana**, n. 34, 2013. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/305/30528135002.pdf>. Acceso el: 26 mar. 2022.

BRITEZ COHENE, D. J. **Seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en Ciudad del Este**. Acciones y políticas públicas. 2021. Tesis (Licenciatura en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) – Instituto Latinoamericano de Economía, Sociedad y Política - Universidad Federal de la Integración Latinoamericana. Foz do Iguacu. 2021. Disponible en: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/6388;jsessionid=5E5330809FE326D1EEDE9177B648EA7D>.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analia Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

DA SILVEIRA, V. C. A. Sem economia não há autonomia: o caso da feira da Central de Produtores Hortigranjeiros del Alto Paraná. In: VI COLOQUIO INTERNACIONAL POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. 2019. Montes Claros. **Anales electrónicos**. Disponible en: [https://coloiuiinternacional.com/anais/vi\\_cptc/espaco\\_1/SEM%20ECONOMIA%20NAO%20HA%20AUTONOMIA%20O%20CASO%20DA%20FEIRA%20DA%20CENTRAL%20DE%20PRODUCTORES%20HORTIGRANJEROS%20DEL%20ALTO%20PARANA.pdf](https://coloiuiinternacional.com/anais/vi_cptc/espaco_1/SEM%20ECONOMIA%20NAO%20HA%20AUTONOMIA%20O%20CASO%20DA%20FEIRA%20DA%20CENTRAL%20DE%20PRODUCTORES%20HORTIGRANJEROS%20DEL%20ALTO%20PARANA.pdf). Acceso el: 21 abr. 2022.

FAO. FAOSTAT. 2022. **Sistema de información global sobre Alimentación y Agricultura**. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Disponible en: <https://www.fao.org/faostat/es/#data/TCL>. Acceso el 2 may. 2022.

FERNANDEZ, R. **Sistemas participativos de garantía agroecológicos en la Argentina**. 2018. Tesis (Especialización en Agroecología) – Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas – Universidad Nacional de La Matanza, Buenos Aires, 2008. Disponible en: <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/4836>. Acceso el: 05 mar. 2022.

FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL, FUNDACIÓN ROSA LUXEMBURGO Y GRUPO DE ECOLOGÍA DEL PAISAJE Y MEDIO AMBIENTE. **Atlas del Agronegocio**. Datos y hechos sobre la industria agrícola y de alimentos. Buenos Aires: Edición Cono Sur, s.d. 62 p. Disponible en: <http://www.biodiversidadla.org/Recomendamos/Atlas-del-Agronegocio-Datos-y-hechos-sobre-laindustria-agricola-y-de-alimentos>. Acceso el: 7 abr. 2022.

GONÇALVES, T. R. Z. **Panorama Agroecológico: Atores e Processos no Oeste do Paraná** 101p. Dissertação (Mestrado em Agronomia) – UNIOESTE, 2011. Disponible en: <http://tede.unioeste.br:8080/tede/handle/tede/1419>. Acceso el: 20 mar. 2022.

GONZÁLEZ, H.; SOLÍS, D.; ESTECHE, G.; GÓMEZ, G. **Estrategia nacional para el fomento de la producción orgánica y agroecológica en el Paraguay**: “Alternativa de Crecimiento Socio-económico y Sostenibilidad Ambiental” (No. IICA). Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción (Paraguay) Centro de Estudios y formación para el Ecodesarrollo ALTER VIDA IICA, Asunción (Paraguay). 2008. Disponible en: <http://repiica.iica.int/docs/b3711e/b3711e.pdf>. Acceso el: 24 abr. 2022.

GRAF, H.; SANTOS FONSECA, L. L. **Boas práticas de integração na fronteira: Mercado público municipal**. Itaqui (Brasil) – La Cruz (Argentina). Trabajo académico de la disciplina Fundamentos de América Latina III, dictada por GRAF, Hel. Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2021.

HECHT, S. La evolución del pensamiento agroecológico. In: ALTIERI, M. (Org.). **Agroecología “Bases científicas para una agricultura sustentable”**. Montevideo: Editorial Nordan–Comunidad, 1999. p. 11–26.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção Agrícola Municipal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?&t=destaques>. Acceso el: 26 abr. 2022.





## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analia Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da Pecuária Municipal 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponible en:

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/84/ppm\\_2020\\_v48\\_br\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/84/ppm_2020_v48_br_informativo.pdf).

Acceso el: 26 abr. 2022.

IMAS, V. J. (Coord.). **Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay**: Sistema de indicadores y línea de base. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), 2019.

INSFRÁN, A.; APARICIO, M. J.; MIRANDA, J.; VILLALBA, J.; GARCÍA, A. 2018. Mapeamiento de experiencias agroecológicas en el Paraguay Oriental. **Cadernos de Agroecología**, v. 13, n. 1. Disponible en: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/cadernos/article/view/454/1474>. Acceso el: 24 abr. 2022.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Paraná em Números**. Curitiba: IPARDES, 2021. Disponible en: <<https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Parana-em-Numeros>>. Acceso el: 26 abr. 2022.

IPEC – INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Informe sobre exportaciones - Primer semestre de 2021**. Misiones: IPEC, 2021. Disponible en: <https://ipecmisiones.org/wp-content/uploads/2021/10/IPEC-Misiones-Eportaciones-1%C2%B0-Semestre-2021.pdf>. Acceso el: 13 ene. 2022.

LEÓN SICARD, T. Agroecología: desafíos de una ciencia ambiental en construcción. In: ALTIERI, M. (Ed.). **Vertientes del pensamiento agroecológico**: fundamentos y aplicaciones. Medellín: SOCLA, 2009. p. 53-77.

MIOLLO, J. R. **Agroecologia ou agricultura orgânica**: reflexões a partir dos processos de certificação na agricultura familiar. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2019.

MISIONES. **Ley III – nº 10, 24 de junio de 2010**. Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/LEY%20III%20-%20N%2010.pdf>.

MISIONES. **Decreto reglamentario de la Ley III nº 10, 4 de Julio de 2012**. Instituye el marco regulatorio de las ferias francas de productores y crea el Mercado Zonal Concentrador de las ferias francas de la provincia. Posadas. Disponible en: [http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-misiones-871-2012-decreto\\_reglamentario\\_ley\\_iii.htm?bsrc=ci](http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-misiones-871-2012-decreto_reglamentario_ley_iii.htm?bsrc=ci). Acceso el: ene. 2022.

MISIONES. **Ley VIII – nº 68, 16 de octubre de 2014**. Ley de fomento a la producción agroecológica. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/LEY%20VIII%20-%20N%2068.pdf?v=31032021141330>. Acceso el: ene. 2022.

MISIONES. **Ley VIII - nº 69, 10 de noviembre de 2015**. Ley de Agricultura Familiar. Posadas. Disponible en: <http://digestomisiones.gob.ar/uploads/documentos/leyes/LEY%20VIII%20-%20N%2069.pdf?v=31032021141422>. Acceso el: ene. 2022.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analia Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

NETO, E. Q.; RIBEIRO, K.; LOURTET, A. M.; VARGAS, L. T.; DELAI, W. Rumo ao Leste; Para além de onde nasce o Sol; Nem Rural-Nem Urbano, mas interface de espaços no município de Foz do Iguaçu - PR.

**Revista Orbis Latina**, v. 4, n. 1, p. 124-134, jan./dez. 2014. Disponível em:

<https://revistas.unila.edu.br/orbis/article/view/451/400>. Acesso em: 1 mar. 2022.

NOGUÉ I.; FONT, J. El fenómeno neorrural. **Agricultura y Sociedad**, n. 47, p. 145-175, 1988. Disponible en: [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf\\_ays%2Fa047\\_06.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_ays%2Fa047_06.pdf).

Acesso el: 31 ago. 2022.

PARAGUAY. **Ley Nacional n° 3.481**. “De fomento y control de la producción orgánica. CONGRESO NACIONAL DE PARAGUAY. 2008 Disponible en:

<http://web.senave.gov.py:8081/docs/web/leyes/Ley3841FomentoControlProduccionOrganica.pdf>.

Acesso el: 20 abr. 2022.

PARAGUAY. **Ley Nacional n° 6.286 de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar**.

CONGRESO NACIONAL DE PARAGUAY. 2019. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8898/ley-n-6286-de-defensa-restauracion-y-promocion-de-la-agricultura-familiar-campesina>. Acesso el: 26 abr. 2022.

PASTOR, C.; CONCHEIRO, L.; WAHREN, J. Agriculturas alternativas en Latinoamérica. **Tipología, alcances y viabilidad para la transformación social-ecológica**. México: Fundación Friedrich Ebert, 2017.

PAVLAK, R. J. **Perfil dos Sistemas de Produção Agroecológicos da Bacia Hidrográfica Paraná 3**. 65p. 2016. Monografía (Trabalho de Conclusão de Curso em Engenharia Agrônômica) – UDC, 2016.

Disponible en: <http://www.udc.edu.br/libwww/udc/uploads/uploadsDiversos/files/AGRO02%20-%202016.pdf>. Acesso el: 18 mar. 2022.

PENGUE, W. A. Las bases y principios de la Agroecología: una perspectiva desde América Latina.

**Fronteras**, Buenos Aires. año 18, n. 18, p. 1-18, 2020.

PENGUE, W. A. **Principios agroecológicos y sistemas participativos de garantías**: una guía hacia la agricultura, la alimentación y el desarrollo rural sostenible. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora, 2021.

PICINATTO, A. C. Agroecologia no Paraná: evolução e desafios. In: ALVES, A. F.; CARRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs). **Desenvolvimento Territorial e Agroecologia**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. p. 169-183.

PUERTO IGUAZÚ. Honorable Concejo Deliberante de Puerto Iguazú. **Ordenanza n° 46/02**. Disponible en: <https://gestion.iguazuconcejo.gob.ar/uploads/digesto/2002/ORD-46-2002.pdf>. Acesso el: 20 ene. 2022.

RED NACIONAL DE MUNICIPIOS Y COMUNIDADES QUE FOMENTAN LA AGROECOLOGÍA. **Renama**. Disponible en: <http://www.renama.org/>. Acesso el: 15 feb. 2022.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analía Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Brites Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

RED RURAL. A Central de Produtores e Feirantes Hortigranjeiros no Paraguai. **Agriculturas**, v. 13, n. 6, p. 56-64, sep. 2016. Disponible en: [http://aspta.redelivre.org.br/files/2016/12/Agriculturas\\_V13N3\\_ARTIGO-6.pdf](http://aspta.redelivre.org.br/files/2016/12/Agriculturas_V13N3_ARTIGO-6.pdf). Acceso el: 29 abr. 2022.

RIQUELME, Q. **Ley de la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay**. Ley n° 6.286: Logro y desafío para las organizaciones campesinas e indígenas. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2020. Disponible en: <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2020/05/Estudio-Ley-6286-Paraguay-1.pdf>. Acceso el: 24 abr. 2022.

SARMIENTO, C. R. Agroecología: imaginarios, definiciones y propuestas. De la academia a la huerta. In: SARMIENTO, C. R.; ROSSI, L. J. (Orgs.). **Córdoba agroecológica**. Río Cuarto: UniRío Editora, 2020. p. 14-41. Disponible en: <http://www.unirioeditora.com.ar/wp-content/uploads/2020/12/978-987-688-419-8.pdf>. Acceso el: 30 mar. 2022.

SCARPARI, K. A. **Desenvolvimento da Agroecologia: A Experiência de Organização Social de Agricultores Familiares em Foz do Iguaçu/PR**. 113p. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

SCARPARI, K. A.; ZIMMERMANN, S. A. Agroecologia: a experiência de organização social de agricultores familiares em Foz do Iguaçu/PR. **Revista Campo-Território**, v. 16, n. 41, p. 20-42, ago. 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.14393/RCT164102>. Acceso el: 12 ene. 2022.

SCHMALKO, C. A.; SARTA, A. M. **Mapeando el agronegocio en el Paraguay**. Asunción: Base Investigacion Sociales, 2018. Disponible en: [https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2019/03/2018Dic\\_Mapeando-el-agronegocio.pdf](https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2019/03/2018Dic_Mapeando-el-agronegocio.pdf). Acceso el: 12 ene. 2022.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR DE MISIONES. SEAF. **Normas de Producción Agroecológicas**. 2019a. Disponible en: <https://agrifam.misiones.gob.ar/wp-content/uploads/2020/09/manual-NORMAS-ROJO-2019.pdf>. Acceso el: 18 mar. 2022.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR DE MISIONES. SEAF. **Manual Operativo del Sistema Único de Certificación Agroecológica Participativa**. 2019b. Disponible en: <https://agrifam.misiones.gob.ar/wp-content/uploads/2020/09/MANUAL-OPERATIVO-VERDE-CORREGIDO-2019.pdf>. Acceso el: 18 mar. 2022.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CERTIFICACIÓN ALTERNATIVA. **Documento Final - Carta de Torres**. 2009. Torres, Rio Grande do Sul, Brasil. Disponible en: <http://www.centroecologico.org.br/webcontrol/upl/publicacoes/diversos/Carta%20de%20Torres.pdf>. Acceso el 25 abr. 2022.

SENAVE. 2008. **Ley n° 3.481/08 de Fomento y Control de la Producción Orgánica**. Disponible en: <http://web.senave.gov.py:8081/docs/web/leyes/Ley3841FomentoControlProduccionOrganica.pdf>. Acceso el: 20 abr. 2022.



## Rol de la Agroecología en el desarrollo sostenible de la Región Trinacional

Analia Bardelás, Karini Aparecida Scarpari, Diana Jazmín Britez Cohene, Anne-Sophie Bertrand, Fernando Carneiro Pires, Edith Grahl

SENAVE. 2014. **Resolución n° 665/14**. Por la cual se deroga la Resolución SENAVE n° 143/2011 del 04 de marzo de 2011, y se actualiza la Reglamentación de los Procesos de la Producción Orgánica de origen vegetal en el marco de la Ley n° 3481/08 - De Fomento y Control de la Producción Orgánica.

Disponible en: <http://web.senave.gov.py:8081/docs/web/resoluciones/senave/Res665-14.pdf>. Acceso el 25 abr. 2022.

SIEB, V.; GRAHL, K. E.; BORGMANN, A. Sistema Participativo de Garantía (SPG) en la provincia de Misiones, políticas públicas para su implementación. 2021. In: II CONGRESO INTERNACIONAL DE AGROECOLOGÍA. **Anais...** Sevilla, 2021.

TOLEDO, M.; MERTZ, U. T. **Rede de Assistência Técnica em Agricultura Orgânica**: Uma experiência de trabalho em Parceria no Oeste do Paraná. Paraná: EMATER, 2006.

TORREMOCHA, E. Los sistemas participativos de garantía. Herramientas de definición de estrategias agroecológicas. **Agroecología**, v. 6, p. 89-96, 2011. Disponible en: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160701/140571>. Acceso el: 12 feb. 2022.

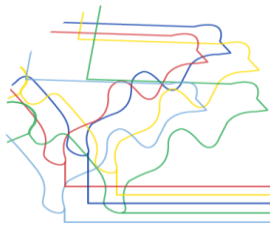
ZIMMERMANN, S.; COHENE, D.; RIQUELME, N. Las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Paraguay, reflexiones a partir de las dimensiones Policy-Politics-Polity. In: LE COQ, J.; GRISA, C.; GUÉNEAU, S.; NIEDERLE, P. (Orgs.). **Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina**. Río de Janeiro: E-papers, 2021. p. 327-347. Disponible en: [https://agritrop.cirad.fr/599091/2/Miolo\\_PolíticasAlimentares\\_ProvaFinal1.pdf](https://agritrop.cirad.fr/599091/2/Miolo_PolíticasAlimentares_ProvaFinal1.pdf). Acceso el: 1 may 2022.

## Glosario

**Cortina verde o rompe viento**: es una barrera viva de árboles nativos, arbustos, caña de azúcar, tacuara, etc. Tiene la función de frenar el viento y atrapar las partículas contaminantes que puede transportar. Una cortina bien diseñada genera un microclima a su alrededor, protege el suelo y conserva la humedad, generando mejores condiciones para cultivos y ganado.

**Revolución Verde**: paradigma productivo nacido en Estados Unidos e impuesto al resto del mundo desde la década de 1960 con el propósito de aumentar la producción de alimentos a escala planetaria. Se basa en el uso intensivo de energía fósil e insumos de síntesis química y en el reemplazo del trabajador/a campesino/a por maquinaria agrícola. Acarrea graves consecuencias socioeconómicas, ambientales y sobre la salud de las personas.

**Soberanía Alimentaria**: es un concepto político que se centra en “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población” (FORO MUNDIAL DE SOBERANÍA ALIMENTARIA 2001 Y COORDINADORA LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DEL CAMPO - CLOC, 2001).



# Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu

Aparecida Darc de Souza (Brasil)

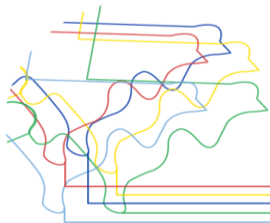
## Introdução

O objetivo deste texto é apresentar uma reflexão sobre os aspectos históricos da organização e do desenvolvimento econômico da cidade de Foz do Iguaçu, cotejados com a experiência social dos trabalhadores. Em termos metodológicos, este estudo baseou-se no trabalho de diálogo crítico com a historiografia e a análise das memórias e experiências dos trabalhadores registradas diretamente em narrativas orais ou indiretamente, por meio de registros oficiais e relatos de memorialistas.

São três os momentos considerados determinantes da organização e do desenvolvimento da cidade de Foz do Iguaçu, os quais procuramos identificar e analisar. O primeiro é delineado pela dinâmica econômica da exploração extrativista e predatória da erva-mate e da madeira; o segundo momento, pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu; e o terceiro, pela consolidação da atividade turística como principal expoente da organização econômica do município. Assim, buscamos confrontar a lógica das atividades econômicas empreendidas no período com a experiência social e concreta dos trabalhadores, visando entender as possibilidades e os limites históricos existentes que inviabilizaram um desenvolvimento econômico de tipo sustentável para a região.

## Lentes teóricas

Na virada da década de 1980 para 1990, é possível perceber a ampliação de estudos urbanos cujo enfoque priorizou a experiência de viver na cidade como objeto de reflexão. A cidade passou a ser problematizada a partir do cotidiano de trabalhadores que nela viviam. Nesta direção, pode-se identificar estes estudos como prática interdisciplinar, expandindo e aprofundando o diálogo com a sociologia e a antropologia, bem como uma ampliação da documentação relativa à cidade. O fato é



que, no início dos anos 90, muitos pesquisadores que lidavam com as cidades tenderam a vê-las cada vez mais como espaço social em permanente formação e resultante de tensões e conflitos sociais. Conforme a arquiteta Raquel Rolnik sintetizou, em seminário interdisciplinar sobre cidade, realizado no ano de 1990, seria preciso atentarmos para as várias cidades dentro da cidade: “[...] a cidade legal e a cidade ilegal, a cidade normal e a subnormal, ou a cidade cidadã e a cidade clandestina” (ROLNIK, 1990, p. 228).

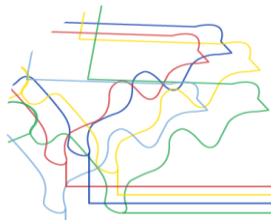
Nesse sentido, merece destaque teórico e metodológico a contribuição que Thompson (1979) desenvolveu contra a naturalização de dados e experiências históricas que tentam apagar a presença de sujeitos sociais que se opuseram a estas. Em síntese, as reflexões de Thompson têm ajudado a contrapor-se às interpretações apologéticas sobre a sociedade industrial que vê o progresso capitalista como inevitável e, ao mesmo tempo, recupera, para a centralidade da pesquisa histórica, os conflitos de classe encarnados em homens e mulheres.

Apoiados nesta perspectiva, buscamos apresentar neste texto uma leitura sobre a história do desenvolvimento econômico de Foz, tendo em conta as experiências vividas pelos trabalhadores na cidade.

## Aspectos metodológicos

A maneira de ver a cidade e os trabalhadores, que proponho nesta pesquisa, defronta-se, inicialmente, com o problema das fontes. Os trabalhadores não deixaram registros escritos de si mesmos (ou deixaram poucos). A massa documental escrita, guardadas e reconhecidas as divergências e, até mesmo, possíveis fissuras no interior das classes dominantes que a produziu, via de regra aponta o retrato de uma cidade “ordeira”, “pacífica”, onde tudo e todos “progridem”. Mas um documento vale não apenas pelo que ele se propõe a revelar, mas, também, pelo que oculta. Aqui, o silêncio pode ser um indício das contradições, dos conflitos que caracterizam o momento e a sociedade que o produziu.

A partir da noção de documento como testemunho, portanto, como produção humana (BLOCH, 2002), é possível buscar nos documentos oficiais não apenas a expressão das práticas de dominação e controle, mas, também, as evidências das práticas cotidianas da classe trabalhadora a qual esses instrumentos legais são dirigidos. Trata-se de contextualizar sua produção, relacioná-los ao ambiente econômico e social que os cerca. Trata-se de buscar o elemento dinâmico das



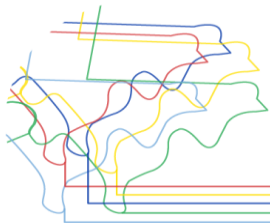
relações sociais, do conflito e da luta entre as classes. Neste sentido, documentos como relatórios do Ministério da Guerra, Relatos de viajantes e estatísticas oficiais são analisados de maneira a reconhecer os processos conflituosos que marcaram a história do desenvolvimento de Foz do Iguaçu.

Ao lado destes documentos escritos, oficiais ou não, o trabalho de análise do processo de desenvolvimento da cidade de Foz do Iguaçu, apresentado neste texto, também considerou a memória que os trabalhadores elaboraram sobre suas próprias experiências de viver, morar e trabalhar no município<sup>1</sup>. As memórias presentes nessas falas problematizam, de algum modo, a cidade em seu plano histórico. Por vezes, contrapõem-se à versão oficial de que a cidade é a terra das águas e do turismo. Ainda, corrobora os marcos econômicos oficiais tais como a construção da Ponte da Amizade e de Itaipu. Entretanto, de um modo ou de outro, essas falas tomam a cidade para si e a mostram a partir de suas experiências, delineando temporalidades e referências.

Sobretudo, as falas expressam-se como um verdadeiro *ajuste* da experiência com seus valores morais. Não são um complemento às fontes escritas, tampouco provas sobre fatos genuínos e inquestionáveis. Conforme nos sugere Alistair Thompson, o “processo de recordar” apresenta-se como “uma das principais formas de nos identificarmos quando narramos uma história. Ao narrar uma história, identificamos o que pensamos que éramos no passado, quem pensamos que somos no presente e o que gostaríamos de ser”. Encarado pelo historiador, o relato oral está sujeito a interpretações do próprio entrevistado, que elabora sua experiência passada a partir, principalmente, de coordenadas do presente. Isto não quer dizer que a característica subjetiva impregnada no relato oral retire sua credibilidade. Ao contrário, é preciso ter em mente que se o relato oral é uma construção a partir, principalmente, de coordenadas do presente do depoente, ele vale mais pela própria *leitura* feita sobre determinado fato ou evento do que pelo que possa esclarecer, confirmar ou desmentir sobre a história. Ou seja, penso que o relato oral deve ser encarado como ele é. Se o objetivo é recuperar a história daqueles que a fizeram, mas não a escreveram, devo dizer que nada é mais incoerente do que tentar depurá-la. Isto significaria, inclusive, torná-la estranha à experiência de quem lhe dá vida. Como diz Portelli (1995), o relato

---

<sup>1</sup> As entrevistas utilizadas neste estudo foram produzidas entre os anos de 2007 e 2008, no contexto de minha pesquisa de doutoramento. As entrevistas foram feitas com trabalhadores residentes na cidade desde a década de 1960, de diferentes ocupações e de diferentes bairros. É importante destacar que todos os nomes dos trabalhadores citados neste texto foram substituídos por homônimos com o objetivo de proteger suas identidades.



oral assemelha-se a uma obra de arte. Para ser entendida e interpretada, deve-se tomá-la no contexto de sua produção, pois é ela própria uma interpretação.

## Descrição, interpretação e análise

O texto que segue procura apresentar um conjunto de reflexões feitas a partir do diálogo com os estudos históricos produzidos sobre a cidade de Foz do Iguaçu. Cada um desses estudos apresenta, em perspectivas diferentes, aspectos da história econômica e social da cidade de Foz do Iguaçu. Neste sentido, apresentamos em cada seção, abaixo, uma problematização do processo de desenvolvimento social e econômico da cidade de Foz do Iguaçu, desde sua fundação até o presente momento, destacando três momentos chave: i) fase dominada pela indústria extrativista de exploração da erva-mate e da madeira; ii) fase dominada pelo processo de construção da usina hidrelétrica de Itaipu; iii) fase dominada pela atividade turística.

### Foz do Iguaçu e a indústria extrativista

De acordo com o relato do sargento José Maria de Brito (1977), no ano de 1889, uma expedição militar fundou a Colônia Militar da foz do Iguaçu<sup>2</sup>. Este sargento fez parte do destacamento que partira do Rio de Janeiro, em 1888, para Guarapuava e de lá seguiu para o oeste do sertão paranaense. Sua descrição sobre os esforços envidados na fundação da colônia militar se confundia com a descrição da fundação da própria cidade de Foz do Iguaçu. Esta fusão entre a história da colônia e da cidade permeou toda a sua narrativa. Um exemplo deste amálgama pode ser percebido neste trecho extraído de sua obra:

Effetivamente a referida cidade não foi fundada no local determinado pelas mencionadas Instruções. Estas determinavam em um dos seus artigos, que devia ser traçada uma linha partindo do ângulo formado pelos dois grandes rios, para o centro e a 4 kilometros de distancia funda a Colônia, (era) este em que assentaria a futura cidade da Foz do Iguassú; no kilometro quatro (então) considerado o centro da povoação; ahi construído um edificio com 4 metros de altura e as faces voltadas para os 4 pontos cardeaes, com um mirante de modo a facilitar observações de grandes distâncias (BRITO, 1977, p. 69).

---

<sup>2</sup> Em 1888, no Rio de Janeiro, o Ministério dos Negócios da Guerra nomeou Capitão Bellarmino Augusto de Mendonça Lobo chefe da comissão encarregada da fundação de uma colônia militar na foz do rio Iguaçu e da construção de estradas estratégicas na província do Paraná (ALMEIDA, 1889, p. 2).





Esta síntese entre a história da colônia militar e da cidade pode parecer, em um primeiro momento, apenas uma formulação elaborada pelos militares para destacar sua importância na formação urbana de Foz do Iguaçu e na ocupação do oeste paranaense. De fato, o relato escrito por José Maria de Brito trouxe o ponto de vista de um oficial do exército e, neste sentido, constitui uma versão da história da cidade. Brito esforçou-se, desde o início de seu relato, em prestar um status de importância nacional ao evento de fundação da colônia. Dizia ele que:

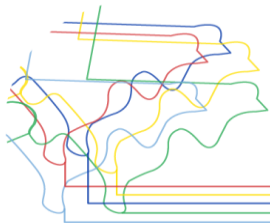
Desde o anno de 1880, ainda antes da morte do maior General brasileiro, o pacificador Duque de Caxias, entre os officiaes do Exercito mais approximados ao Ministério da Guerra, já era um dos assumptos mais discutidos a descoberta da Foz do Iguassú, principalmente por se um ponto estratégico, diziam alguns, bem como a fundação de uma Colonia Militar e a construção de um forte, com capacidade sufficiente para oppôr obstáculos á Nações estrangeiras que porventura tentassem invadir nosso território. Para completar este plano, cogitavam de influenciar junto ao Governo Imperial, para fazer estacionar uma flotilha da Marinha Nacional, nas águas brasileiras, no Magestoso Paraná, afim de melhor fiscalisar os interesses brasileiros naquella região (BRITO, 1977, p. 51).

Tratava-se, neste sentido, de ocupar a fronteira do Brasil com o Paraguai e com a Argentina. As análises feitas pelo General Meira Mattos informam que a Guerra contra o Paraguai, na perspectiva dos militares, foi a primeira grande ocasião em que o Brasil independente se deparou com a urgência de proteger suas fronteiras continentais. As grandes dificuldades enfrentadas no envio de tropas para deter os paraguaios no território do Mato Grosso provocaram, segundo o general Meira Mattos (1977, p. 108), um surto de publicações com planos para construção de vias de acesso à fronteira oeste. “[...] são desta época os planos dos engenheiros Eduardo José Morais (1869), Ramos da Costa (1874), Bicalho (1881), Rebouças (1882), Bulhões (1882) e Rodrigo Augusto da Silva (1886)”.

Em 1888, o Ministério da Guerra<sup>3</sup> nomeou uma Comissão Estratégica encarregada de fundar na foz do rio Iguaçu uma colônia militar e de construir uma

---

<sup>3</sup> “[...] procederá a comissão á exploração, a partir da cidade de Guarapuava, de uma estrada na direcção da provincia de Mato Grosso pelo valle do rio Piquiry, e á construção de outra pelo valle do iguassú com destino à foz, junto a qual, no logar mais conveniente, fundará a colônia. A seu cargo ficam também os trabalhos da referida estrada do porto União à villa de Palmas [...]. Depois que tiver iniciado os trabalhos de fundação da nova colônia, à ligará ao ponto terminal do traçado da estrada do Pequiry, procederá ao reconhecimento e exploração dos rios Ivinheima e Brilhante até onde se prestem à navegação por vapores de pequeno calado, fará exploração do mais curto vertedouro entre este ponto e aquelle em que comece a navegação desimpedida no Miranda, de modo a estabelecer uma via-mixta



rede de comunicação formada por estradas e caminhos fluviais dentro da província do Paraná.

É possível considerar, também, que a fundação da colônia militar de Foz do Iguazu foi uma estratégia para ocupar a fronteira com a Argentina. É fato que, durante o império, os limites da fronteira entre Brasil e Argentina foram objeto de tensão de tal modo que, em 1889, os dois países assinaram um acordo para submeter o litígio fronteiriço à arbitragem do presidente dos Estados Unidos. Esta situação só se resolveu com o tratado de 7 de setembro de 1889. Por tudo isto, não é demais ressaltar que a fundação da colônia nas margens do rio Iguazu foi, também, um recurso importante na definição das linhas limítrofes entre Brasil e Argentina.

Entretanto, para alcançar estes objetivos, não bastava o esforço de explorar e abrir caminhos pelos sertões despovoados do interior da província. Tudo indica que o Exército tinha consciência de que a eficácia da colônia militar como posto avançado de defesa dependia, também, do povoamento do território da fronteira. Era preciso que na colônia houvesse mais que um posto de vigilância. Na colônia dever-se-ia desenvolver uma economia local capaz de abastecer as operações de guerra<sup>4</sup>. Isso só seria possível se a Colônia Militar atuasse como fator de estímulo da colonização da região de fronteira. Nesta direção, o Ministério da Guerra conferiu à Comissão Estratégica a autoridade de promover a demarcação e a distribuição de terras aos colonos interessados em matricular-se na colônia militar. Esta autorização foi claramente definida pelo ministro da guerra em junho de 1888, como pode ser observado neste trecho extraído do documento formado pelas instruções dirigidas à Comissão Estratégica:

---

de comunicações interiores e seguras com o distrito militar de Miranda e a capital da província de Mato Grosso, e finalmente ligará o porto União no Iguassú, a Guarapuava, aproveitando o para o systema de viação, o os trechos navegáveis do Iguassu e do Negro, seu confluente, e as estradas de D. Francisca em Santa Catharina, da Graciosa e a via férrea de Coritiba, na província do Paraná (ALMEIDA, 1889, p. 2).

<sup>4</sup> Além de estimular a colonização da colônia militar, a Comissão também devia estimular a fixação de colonos ao longo das estradas abertas. O exército precisava de apoio na conservação das estradas. As instruções feitas pelo Ministério autorizam o chefe da Comissão a oferecer, para aqueles localizados na orla destas estradas, o mesmo apoio financeiro dado aos colonos na colônia militar: “O chefe da comissão é também autorizado a localizar nacionaes e estrangeiros nas orlas das estradas; gozando dos mesmos favores concedidos aos colonos, com a obrigação de zelarem pela conservação dos trechos das mesma estradas proporcionaes aos recursos que dispuzerem, podendo ser-lhes arbitrada retribuição eqüitativa a juizo do mesmo chefe” (ALMEIDA, 1889, p. 2).



## Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu

Aparecida Darc de Souza

Ministério dos Negócios da Guerra. Rio de Janeiro – 4 de junho de 1888.

Tendo sido Vm. nomeado chefe da comissão encarregada na fundação de uma colônia militar na foz do rio Iguassu e da construção das estradas estratégicas do Paraná, remeto a Vm. as inclusas instruções pelas quaes se deverá reger a mesma comissão.

Deus guarde Vm. – Thomaz José Coelho de Almeida. – Sr. Capitão Bellarmino Augusto Mendonça Lobo.

VI

A comissão fica autorizada a proceder a demarcação de lotes de terras e construção de pequenas casas de madeira para localização de imigrantes, assim como a discriminação entre terras públicas e particulares e as legitimações de posse ao longo das estradas que vai construir em suas immediações [...]

VII

Os trabalhos de fundação da colônia serão precedidos de exploração e reconhecimentos convenientes para determinar a escolha do local mais apropriado, e de levantamento dos cursos d'agua que basham a respectiva área, serão seguidos de perto pela demarcação de lotes urbanos e rústicos ou ruraes.

IX

Os imigrantes nacionaes e estrangeiros que se alistarem na qualidade de colonos serão alimentados à custa do Estado, bem como as pessoas de suas famílias pelo espaço de um anno [...]. Tanto os colonos como todas outras pessoas que na colônia fixarem residência terão direito a um lote agrícola ou rural e outro urbano. (ALMEIDA, 1889, s/p).

Este papel impulsionador do povoamento e da fixação de colonos na região, a partir do desenvolvimento de uma economia local, contribuiu para uma compreensão maior sobre a relação entre a fundação da cidade e a fundação da colônia militar. A formação da cidade constituiria, deste ponto de vista, no objetivo final da Comissão Estratégica. Porém, ocorre que a colônia não foi criada em um vazio demográfico. Ao contrário, além dos Guaranis, os relatos de José M. de Brito deram conta que: “Por ocasião da descoberta da Foz do Iguassú o território brasileiro já era habitado. Existiam no mesmo 324 almas, assim descriptas: brasileiros, 9; francezes, 5; hespanhoes,2; argentinos, 95; paraguayos, 212; inglez, 1” (BRITO, 1938, p. 60).

Os relatos de viajantes sobre a fundação da colônia também deram conta que os militares se depararam com uma população, em sua maioria, formada basicamente por estrangeiros ligados à exploração de erva-mate e de madeira, segundo um sistema conhecido como *Obrages*.

A chamada obrages foi uma propriedade e/ou exploração típica das regiões cobertas de matas subtropicais, em território argentino ou paraguaio. O



## Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu

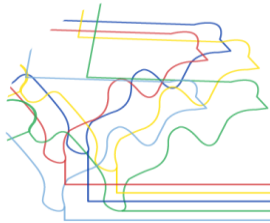
Aparecida Darc de Souza

interesse fundamental de um obragero não era a colonização em regime de pequena e média propriedade, nem povoamento de suas vastas terras. Seu objetivo precípua era a extração de erva-mate, nativa da região, bem como da madeira em toros, abundante na mata nativa, subtropical. [...] Como o controle geo-econômico da navegação do sistema do Prata pertencia à Argentina, foram os obrageros desta nação os principais responsáveis pela introdução desse sistema em território brasileiro, ou mais especificamente: paranaense e mato-grossense (WACHOWICZ, 1982, p. 44).

Além disso, cumpre destacar a presença de capital inglês associado ao capital argentino. Por tudo isto, é possível inferir que a criação da colônia militar respondia a um esforço de tomada de controle da própria dinâmica econômica e social da região da foz do Rio Iguaçu. A iniciativa da criação da colônia militar não era apenas um esforço de criação de um posto avançado na fronteira nem apenas um projeto de povoamento, era, também, expressão de uma estratégia de controle sobre as práticas econômicas aqui instaladas no final do século XIX.

As memórias produzidas pelos militares e viajantes sobre este período indicam que a criação da colônia não tinha, de fato, o objetivo de alterar a dinâmica econômica ali existente. A fundação da colônia militar de Foz do Iguaçu não implicou na proibição da exploração das matas, como sugeriram os relatos dos viajantes. À direção da colônia coube fundamentalmente a função de instaurar a norma. Em grande medida, a ação dos militares em Foz do Iguaçu serviu para enquadrar, nos termos da lei, a vida daqueles que viviam e circulavam livremente por ela sem prestar contas ao Estado brasileiro. Nestes termos, às grandes empresas estrangeiras bastava conseguir uma autorização do governo e podia seguir com suas atividades de exploração da erva-mate e da madeira. A narrativa feita pelo tenente José Maria de Brito, sobre a relação entre a direção da colônia militar e as empresas estrangeiras que exploravam as matas da região, explicitou bem os limites da autoridade militar na fronteira:

Em trez mezes apenas de realisada a descoberta da foz do Iguassú, já o estrangeiro aventureiro pretendia estender suas garras no território da pátria querida! Eram uzeiros e vezeiros em invadirem a casa alheia e d'ahi sacarem grandes vantagens que não encontram na sua! Excusado é diser que o tenente encarregado da fundação da Colônia, vedou-lhe a marcha para frente, explicando que d'aquella data por diante não seria permitido explorações nas mattas brasileiras *sem prévia autorisação do Governo* (BRITO, 1977, p. 66, grifo meu).



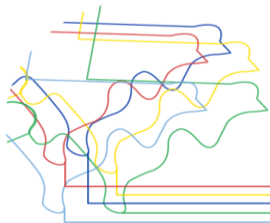
Tudo indica que essas empresas estrangeiras não tiveram grandes dificuldades em obter tais autorizações. Com a Proclamação da República, as chamadas terras devolutas passaram ao domínio dos Estados os quais tais empresas se localizavam. Deste modo, o Estado do Paraná, a partir da Lei de Terras nº 98/92, realizou inúmeras concessões de terras a estas empresas que se ocupavam de explorar a madeira e a erva-mate daquela região (WESTPHALEN, 1987).

Esta articulação, entre os interesses do poder público e das empresas estrangeiras, não fazia parte de uma estratégia nacional de povoamento, mas de uma preocupação em obter rendas da exportação da erva-mate e da madeira. Entre 1850 e 1930, o mate foi o principal produto de exportação do Paraná e, por isso, era a principal fonte de receita pública (PADIS, 2006, p. 93). A exploração das empresas argentinas em terras paranaenses contribuía para ampliar as exportações e, com isso, ampliava-se a receita do Estado. A grande distância e a falta de vias de comunicação que separavam o oeste paranaense das áreas mais populosas não era um problema, já que era possível escoar a produção a partir de Foz do Iguaçu, pelo rio Paraná, em direção à Argentina.

Mas se a instalação da colônia não produziu alteração na dinâmica da exploração das reservas naturais de erva-mate e, secundariamente, da madeira, o que se pode dizer da vida dos trabalhadores que viviam nesta região?

De acordo com os estudos feitos por Wachowski (1982), não houve alteração no sistema de exploração do trabalho na região pelo menos até a década de 1930. Dentro do Sistema de Obrages prevalecia uma forma de exploração do trabalho das populações nativas da região da tríplice fronteira que muito se assemelhava com a escravidão. Conhecidos como *mensus*, estes trabalhadores, em sua maioria, eram de origem indígena, sobreviventes dos aldeamentos e apresamentos dos paulistas durante o período colonial. Esta população foi atraída pela obrage que, durante décadas, explorou seu trabalho e conhecimento da mata nativa por meio de um sistema de endividamento que dificultava sobremaneira a livre circulação da força de trabalho. Segundo Wachowski (1982):

Cada menu ao chegar numa obrage tinha aberta uma conta corrente [...] Ele era obrigado a suprir-se de gêneros alimentícios, roupas e tudo mais no armazém ou no barracón da obrage. Desta forma o patrão ganhava duplamente: pagando salário ínfimo e obrigando o mensu a abastecer-se no armazém da empresa. O mensu, dificilmente conseguia pagar [...] e se não tentasse fugir, provavelmente morreria devendo (WACHOWISKI, 1982, p. 48-49).



Ao mesmo tempo, este sistema de *obrages* também comprometia as iniciativas de produção agrícola ou pecuária. De um lado, aos *mensus* era vedado o direito de plantar ou mesmo ter criações. Tal proibição era necessária para manter o maior nível de dependência daqueles trabalhadores aos donos das *obrages*. De outro lado, mesmo entre aqueles grupos a quem foram concedidos lotes de terras pela direção da Colônia Militar, as produções agrícola e pecuária não prosperavam. A distribuição de lotes estava condicionada ao desenvolvimento da atividade agrícola, mas era a atividade extrativista que oferecia, de fato, horizontes de comercialização. Os relatórios feitos pelo exército informaram que a exploração da erva-mate e da madeira era realizada na maioria dos lotes coloniais.

Os relatos de viajantes que visitaram Foz do Iguaçu, entre os anos finais do século XIX, quando ainda era apenas uma colônia militar, até os anos de 1930, não deixaram de notar o predomínio da atividade extrativista naquela localidade. Para alguns, isto se devia às concessões de terras feitas pelo governo do Estado às grandes empresas de extração de mate. Estas concessões não respeitavam os lotes dos colonos, impedindo-os de praticar a agricultura e obrigando-os a migrar se não quisessem sucumbir à exploração destas grandes empresas. Por outro lado, Jaime Ballão (1921) avaliou que os colonos consideravam a atividade extrativista mais *fácil e lucrativa* e, por isso, abandonavam a agricultura em favor da colheita de erva-mate e da madeira.

Portanto, é importante sublinhar que, apesar das divergências na explicação dos fatos, os testemunhos dos viajantes foram unânimes em afirmar que a exploração de erva-mate e de madeira era a atividade econômica predominante em Foz do Iguaçu, envolvendo direta ou indiretamente todos que viviam na região. A influência deste setor atravessava a sociedade local, envolvendo comerciantes, trabalhadores braçais, funcionários e autoridades públicas. Enquanto existiu, a colônia militar, embora tivesse uma dotação orçamentária oriunda do governo federal, dependia inteiramente das rendas provenientes do arrendamento dos ervais e das concessões para o corte da madeira.

Os militares também participavam da venda de mate e de madeira. Era por meio da venda de produtos que interessavam ao comércio argentino e paraguaio, ou seja, erva-mate e madeira, que muitos militares complementavam seu parco soldo e a própria diretoria da colônia militar obtinha os recursos financeiros necessários para promover os melhoramentos na colônia. Esta dependência financeira da



administração da colônia militar da foz do rio Iguaçu, em relação à exploração da erva-mate e da madeira, estava explicitada nos próprios relatórios do Ministério da Guerra (BRASIL, 1889; BRASIL, 1903).

Apesar de ter sido criada com o propósito de construir, naquela região, vias de comunicações estratégicas, a colônia não conseguiu romper com o isolamento da foz do rio Iguaçu do restante do Estado do Paraná. Deste modo, assim como a população local, a direção da colônia também dependia do abastecimento de produtos manufaturados vindos da Argentina e do Paraguai:

Todos os gêneros de primeira necessidade são importados da cidade de Posadas, na Argentina, e da Villa Encarnacion, na República do Paraguay, não fazendo tal importação do centro por falta de uma estrada que facilite as comunicações (BRASIL, 1902, p. 51).

Neste quadro econômico, as regras impostas a partir da instalação da colônia militar criaram um impasse para a população local e para a própria administração da colônia. A imposição de taxas de importação e exportação provocou o aumento do custo de vida da população local que dependia da importação de produtos de primeira necessidade vindos da Argentina. A direção da colônia tentou resolver esta situação pedindo isenção fiscal ao governo federal: “Diz o diretor que torna-se necessário habilitar o porto da colonia, isentado-a de direitos por espaço de 10 annos, porque só assim poderão os gêneros de primeira necessidade ser directamente recebidos de Montividéo e por um preço muito baixo” (BRASIL, 1895, p. 51). Arthur Franco, em sua passagem por Foz do Iguaçu, em 1913, considerava que os impostos de importação tornavam a vida da população local *caríssima*, obrigando-a a apelar para o contrabando para garantir sua sobrevivência local:

A nossa palestra com o sr. Bonjean versou também sobre os impostos de importação cobrados pelo fisco federal naquela zona fronteiriça, então sem comunicação com o interior, de modo a ser obrigada a receber tudo do estrangeiro, mesmo os gêneros alimentícios de primeira necessidade, como carne verde, roupas, e toda a sorte de gêneros alimentícios, o que tornava a vida ali *caríssima* e ‘quase obrigatório’ o contrabando para a população daquela zona poder sobreviver (FRANCO, 1973, p. 74).



Mesmo depois da emancipação da colônia militar e da elevação de Foz do Iguaçu<sup>5</sup> à vila e, posteriormente, à cidade, tal contradição permaneceu como traço característico de sua vida econômica e social. Nos relatos de viajantes que conheceram Foz do Iguaçu, Arthur Franco, em 1913, Jaime Ballão, em 1920, e Lima Figueiredo, em 1937, permaneceram as observações sobre o predomínio da exploração extrativista em detrimento da agricultura, a dependência local dos produtos importados da Argentina e a prática recorrente do contrabando pela população local. As empresas estrangeiras exerceram o domínio econômico de Foz do Iguaçu e toda a região do oeste paranaense até a década de 1940, com a exportação legal ou ilegal de erva-mate e de madeira para o mercado argentino. Este predomínio formou um ciclo vicioso de dependência, exploração e criminalização das práticas de sobrevivência da população local.

As duas décadas que se seguiram foram marcadas pela decadência deste sistema sem, contudo, alterar efetivamente a realidade social e econômica dos trabalhadores locais. Somente na década de 1970, com a construção da usina de Itaipu, nota-se uma mudança drástica da realidade econômica e social de Foz do Iguaçu.

### **Itaipu e o acelerado processo de urbanização**

A partir de 1975, a dinâmica econômica e social de Foz do Iguaçu sofreu uma abrupta transformação. Iniciava, naquele ano, a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. Até o início da construção da usina, os trabalhadores conjugavam a atividade agrícola de subsistência como o trabalho assalariado em olarias, madeireiras, serrarias e alguns poucos hotéis. Esse modo de viver foi drasticamente modificado, a partir de 1974, quando teve início a construção da barragem.

A construção da usina hidrelétrica produziu impactos negativos na vida de muitos trabalhadores no campo e na cidade. Com o avanço das obras da construção da Usina, os colonos que viviam na região foram desapropriados de suas terras (SCHMITT, 2008). Objetivamente, Itaipu provocou o alagamento de uma região que

---

<sup>5</sup> Formação Administrativa da cidade de Foz do Iguaçu: “Distrito criado com a denominação de Iguassu, pela lei estadual lei estadual nº 971, de 09-04-1910, subordinado ao município de Guarapuava. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o distrito de Iguassu figura nomunicípio de Guarapuava. Elevado à categoria de vila com a denominação de Iguassu, pela lei estadual nº 1383, de 14-03-1914, desmembrado de Guarapuava. Sede da antiga colônia de foz de Iguassu. Constituído do distrito sede. Instalado em 10-06-1914. Elevado à condição de cidade, com a denominação de Foz do Iguaçu, pela lei estadual nº 1658, de 03-03-1917”. Cf. IBGE. Cidades @. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>.





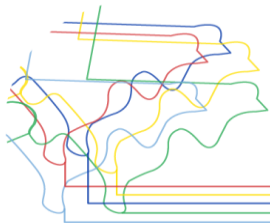
afetou muitas cidades do Oeste do Paraná. A água cobriu aproximadamente 111 mil hectares de terra. Este processo impactou sobremaneira na atividade agrícola do município, não só porque reduziu as terras agricultáveis, mas, também, porque reduziu a população rural. Entre o início e o fim do período de construção da Itaipu, a população rural diminuiu de 13.020, no ano de 1970, para 3.629, em 1991.

Ao mesmo tempo, a cidade de Foz do Iguaçu viveu um acelerado processo de urbanização. A construção da hidrelétrica implicou, segundo os apontamentos feitos por Souza (1998), na atração de correntes migratórias que proporcionaram um crescimento demográfico significativo da população urbana da cidade, que cresceu de 20.147 habitantes, na década de 1970, para 101.330 habitantes, na década de 1980, chegando a 186.486 habitantes, no início dos anos de 1990.

Muitos entre estes imigrantes chegavam em Foz sem dinheiro e sem trabalho. Viviam nas filas de contratação da construção da hidrelétrica e faziam crescer, ainda mais, a população pobre excedente na cidade. De outro lado, à medida que avançavam a construção e os processos de desapropriação para a formação do lago da usina, paulatinamente, muitos antigos pequenos proprietários rurais migraram para as áreas urbanas, sem possibilidade de continuar sua vida no campo. Ao longo do processo de construção da usina, essa população excedente se ampliou e sua composição foi se tornando cada vez mais complexa devido ao êxodo rural e às demissões periódicas da construção da usina. A cada etapa vencida na construção da usina, grandes levas de trabalhadores eram demitidas, gerando um impacto social e econômico muito grande na cidade.

Para acomodar a crescente população atraída pela obra ou expulsa pela formação do lago, antigas áreas rurais foram transformadas em novos bairros. O primeiro impacto foi sentido a partir da construção das três vilas destinadas a abrigar operários, técnicos e engenheiros da obra. A Itaipu desapropriou diversas pequenas propriedades para edificar as vilas. Produziu-se, a partir deste contexto, um movimento de urbanização que transformou chácaras e pequenas propriedades, que abrigavam trabalhadores rurais e meeiros, em novos loteamentos urbanos.

Segundo levantamento feito pelo IPARDES (1984a), entre os anos de 1974 e 1982, o poder público municipal de Foz do Iguaçu aprovou a abertura de, aproximadamente, 79 loteamentos urbanos. Antigas áreas rurais, como Rincão São Francisco, Jardim São Paulo, Porto Meira e Três Lagoas, foram, rapidamente, ocupadas por habitações populares. Concomitantemente, cresceram o número de áreas ocupadas por



habitações precárias, fenômeno resultante, em grande medida, do acelerado crescimento demográfico, do aumento do custo de vida e da especulação imobiliária. No ano de início da construção, 1974, o valor do aluguel na cidade de Foz do Iguaçu era duas vezes maior que o valor do aluguel em Curitiba (IPARDES, 1977, p. 231).

Em 1977, três anos após o início da construção da usina, o governo municipal de Foz do Iguaçu já implementava projetos de desfavelamento na cidade (FOZ DO IGUAÇU, 1980, p. 38). Tal iniciativa denuncia a lógica especulativa e criminalizadora da expansão urbana vivida por Foz do Iguaçu, pois as favelas resultam, em grande medida, do esforço da população empobrecida de forjar sua moradia, ainda que em condições precárias, em uma cidade que precisa da força de trabalho, mas não está preparada para abrigá-la. Ao mesmo tempo, as favelas crescem por conta da especulação imobiliária que, por meio dos altos valores dos aluguéis, expulsam esta população pobre para áreas deficientes de aparelhos urbanos. Porém, uma vez instalados nestas favelas, parte desta população passa a ser alvo, novamente, da especulação imobiliária e dos planos de higienização urbana que querem tornar os espaços das favelas áreas urbanas lucrativas.

De acordo com Souza (1998, p. 90), “[...] foi a partir dos anos 70 que começou a formação de favelas em Foz do Iguaçu”, pois, entre 1970 e 1980, houve um acréscimo de 102 mil habitantes na cidade que, no mesmo período, construiu apenas 1300 moradias populares. No ano de 1990, já havia na cidade cerca de 23 favelas que abrigavam 13 mil pessoas. De maneira geral, os estudos sobre esse processo de mudança na malha urbana sugerem que essas favelas eram formadas pela população excedente que não foi absorvida pela construção da usina.

É certo, também, que para muitos agregados e meeiros que trabalhavam na zona rural, as favelas podem ter sido a única alternativa de moradia diante da especulação imobiliária que assolava a cidade. Essa situação foi vivida por dona Maria, 62 anos, e outras 10 famílias que trabalhavam no cultivo de hortelã e de soja, no Rincão São Francisco, quando este ainda fazia parte da área rural do município. Eles produziam e pagavam 10% ao dono da terra. Mas, a partir de 1976, foram expulsos da terra e, sem alternativas, se separaram e foram morar nas favelas da cidade. Entre 1976 e 1979, a família de dona Maria foi morar na favela Monsenhor Guilherme, às margens do rio Paraná.

Durante 24 anos, Maria trabalhou derrubando matas e plantando. Em nenhum momento de sua entrevista ela mostrou qualquer ressentimento em relação à vida



dura que, certamente, enfrentou ao longo de toda a sua trajetória. De algum modo, a rudeza do trabalho e da vida no campo era tolerável para ela:

Nosso trabalho, aqui, foi muito bom; durante nós morou no sítio, a gente plantava, colhia, todo mundo tinha vida digna; muito bom, maravilha, porque nós vivia aqui, era 10 famílias [...] nós tivemos nossos filhos, criamos, educamos; todo mundo rezava junto, caminhava junto.

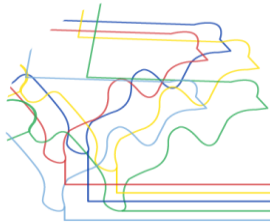
Esse mesmo sentimento não corresponde à sua narrativa sobre a vida na cidade. Seu relato sobre o período em que viveu na favela revela como essa experiência foi uma violência contra seus padrões de dignidade:

Deus o livre! Foi difícil, muito difícil, porque você imagina aquela pessoa que nunca morou na cidade, e ir pra cidade... que era os ranchinho, não tinha água, que na favela Monsenhor Guilherme e do cemitério, aqui de Foz, só tinha uma torneira de água; todo mundo buscava água pra beber e ainda lavar roupa e fazer tudo. Era tudo muito difícil! E aonde nós morava, tinha um poço; também tinha um poço e, nesse poço, onde as crianças pegava a água, uma água salgada, sem tratamento, sem nada... e a gente vivia ali. Foi difícil, Deus o livre!

Nos bairros periféricos, também viviam muitos trabalhadores da própria Itaipu e muitos outros atraídos pela grande campanha de recrutamento de força de trabalho para trabalhar na hidrelétrica. Para estes, não era possível morar nos bairros estruturados devido à especulação imobiliária que tomou conta da cidade. A saída era morar em bairros sem infraestrutura, sem saneamento, distantes dos serviços públicos fundamentais, como escolas e hospitais, conforme descrito no relato feito por Altair enquanto explicava como o bairro Morumbi surgiu:

Porque, aqui, na realidade, quando começou esse bairro, o povo entrou de baixo de lona tudo. Esse bairro foi um bairro colonizado por... um bairro popular mesmo, como diz a história, que você anotou aí: é um bairro popular mesmo. Foi, foi habitado por pessoas humildes, pessoas simples, que veio em busca de trabalho, pessoas que vem pra aventurar mesmo, pro tudo ou nada. Então, foi bastante difícil no começo...

O surgimento de grandes loteamentos para abrigar a nova população contribuiu, também, para demarcar os espaços da cidade ocupados pela população que para esta



migrara em função da construção da hidrelétrica. Altair relata que, no Morumbi, a vida da população do bairro era bastante isolada do restante da cidade:

Não tinha muito contato, pelo, pelo fato de que a gente chegou, já foi fichando na barragem. Então, o que acontece? Saía de casa cedinho, com escuro, e voltava à noite. Contato maior era aos domingos, aos fins de semana, quando tinha uma folga. Mas era com as pessoas as vezes vinda de fora também, porque, praticamente, nos bairros, tinha muito pouco gente daqui mesmo. Porque foi colonizado, assim, de repente; esse bairro inchou de uma tal maneira, que o povo era tudo vindo de fora, na época que chegou aqui. Então, não tinha contato, contato político, que nem como a gente tem hoje, conhece todo mundo, o prefeito conhece a gente, os secretários, os deputados, tudo. Aquele tempo, isso aí não existia. A gente era um pouco isolado, nessa parte.

Outro aspecto que precisa ser observado entre os efeitos produzidos pela construção da usina hidrelétrica de Itaipu foi a constituição de um mercado de trabalho muito competitivo, instável e precário. Contraditoriamente, a construção da usina que gerou tantos empregos acabou também por produzir desemprego e deterioração da qualidade e do valor dos salários dos trabalhadores.

Desse modo, há recordações sobre esse tempo que interpretam o período da construção de Itaipu como prejudicial ao mundo dos trabalhadores. De maneira geral, essas leituras apresentam argumentos que relativizam a positividade dos “novos” empregos, indicando que, naquela época, Foz foi “inundada”, também, por “novos” trabalhadores.

“A influência de Itaipu arruinou o trabalho na cidade”. Esta é a memória do senhor Casimiro sobre a construção da usina, pois a obra provocou um aumento muito grande na oferta de mão de obra, dificultando as chances de emprego para todos, não só para aqueles que vinham de fora, mas, também, – e principalmente –, para os próprios trabalhadores que viviam na cidade.

[...] trabalhei em várias construtoras, na cidade. Aí, com o começo da Itaipu, a influência da Itaipu arruinou muito o serviço, na cidade, porque tinha muitas pessoas que vinha e não conseguia fichar e trabalhava a qualquer preço. Tinha muita gente. [...] É que a gente já estava acostumado a ganhar um preço x e, no caso, tinha que baixar o preço do serviço pra poder competir, porque as pessoas que vinham pra Foz e não conseguiam fichar, eles tinham que voltar pra cidade de origem. Então, eles trabalhavam a qualquer preço, pra poder não voltar. Esse foi o problema que surgiu.



A presença de grandes consórcios do ramo da construção civil, especializados na edificação de barragens e de usinas, acostumados a lidar com uma força de trabalho bastante rotinizada, frustrou as expectativas de muitos profissionais de Foz do Iguaçu, a exemplo de Casimiro. Sua trajetória profissional fora marcada por um tipo de formação artesanal, herdada do pai e do tio, que havia sido um reconhecido mestre de obras na cidade. O perfil dos trabalhadores atraídos pelos grandes consórcios era de outro tipo. Não necessitavam grandes e profundos conhecimentos sobre construção, mas cumpriam tarefas já previamente planejadas e fiscalizadas por outros exércitos de engenheiros (MANARIN, 2008).

Essas expectativas, provavelmente, conflitaram, desde o início, já que o pagamento pelo trabalho era menor do que o preço costumeiro praticado na cidade antes da chegada dos consórcios. À medida que a obra avança e etapas eram concluídas, a cidade tinha que lidar com um significativo contingente de trabalhadores dispensados pela empresa. O final da obra trouxe o desemprego e o caos social para a cidade, na avaliação do senhor Altair: “[...] quando acabou a obra, foi um Deus nos acuda. Então, Itaipu deixou essa sequela, em Foz do Iguaçu; infelizmente, deixou”.

Segundo Catta (1994), a cidade foi, progressivamente, adquirindo uma nova feição, na qual predominava a pobreza, traduzida pelo crescimento da população desempregada e do trabalho informal. No período final da construção de Itaipu, Foz do Iguaçu havia se transformado em um grande mercado de trabalho informal, uma vez que, das 62.184 pessoas em idade economicamente ativa, apenas 29.963 eram oficialmente reconhecidas como população economicamente ativa. O restante, quando não amargava o desemprego absoluto, vivia em ocupações temporárias. Nesse contexto é que os sentimentos de muitos trabalhadores, em relação à construção da Itaipu, mostraram-se controvertidos.

Não há dúvidas sobre o papel da construção da usina no desenvolvimento da cidade. Todavia, seus custos humanos, sociais e ambientais precisam ser colocados na balança quando, na atualidade, busca-se construir caminhos e soluções para o desenvolvimento regional. A experiência de construção da usina é reveladora de um modelo de desenvolvimento que promove o progresso econômico e tecnológico apoiado na superexploração da força de trabalho, na constituição de um grande contingente ocioso de força de trabalho, como elemento de pressão sobre os valores, das condições de realização do trabalho e incentivador de um processo de



urbanização pautado pela especulação imobiliária, pela destruição de modos de viver e trabalhar das populações do campo.

### O turismo na perspectiva dos trabalhadores

Na década de 1980, quando as obras da usina de Itaipu reduziam sua intensidade, observa-se na cidade de Foz do Iguaçu um esforço para a promoção do turismo como motor econômico do município. O frenesi causado pela construção da hidrelétrica cedia espaço para a formação de uma nova dinâmica econômica cujo crescimento podia ser verificado pelo aumento dos pedidos de alvarás de abertura de hotéis e agências de turismo.

Tabela 1. Meios de Hospedagem: aberturas de alvará (1959 – 2005)

Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº
1959	1	1969	2	1979	9	1989	25	1999	4
1960	0	1970	1	1980	5	1990	17	2000	4
1961	0	1971	1	1981	6	1991	24	2001	13
1962	1	1972	1	1982	4	1992	23	2002	3
1963	0	1973	1	1983	3	1993	21	2003	5
1964	0	1974	0	1984	7	1994	29	2004	5
1965	0	1975	1	1985	7	1995	28	2005	4
1966	0	1976	1	1986	23	1996	12	-	-
1967	1	1977	1	1987	17	1997	18	-	-
1968	0	1978	2	1988	26	1998	11	-	-
1959-1968		1969-1978		1979-1988		1989-1998		1999-2005	
TOTAL	3	TOTAL	11	TOTAL	107	TOTAL	208	TOTAL	38

Tabela organizada pela autora.

Fonte: Foz do Iguaçu (Prefeitura Municipal de). Secretaria Municipal de Turismo. 2006, p. 235.

Tabela 2. Agências de turismo: aberturas de alvará (1967-2005) (continua)

Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº
-	-	1969	0	1979	2	1989	47	1999	9
-	-	1970	0	1980	0	1990	77	2000	13
-	-	1971	1	1981	3	1991	37	2001	15
-	-	1972	1	1982	1	1992	23	2002	9



Tabela 2. Agências de turismo: aberturas de alvará (1967-2005) (conclusão)

Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº	Ano	Nº
-	-	1973	0	1983	0	1993	24	2003	7
-	-	1974	0	1984	6	1994	26	2004	18
-	-	1975	4	1985	5	1995	33	2005	11
-	-	1976	0	1986	7	1996	25	-	-
1967	1	1977	2	1987	25	1997	13	-	-
1968	1	1978	0	1988	25	1998	8	-	-
1967-1968		1969-1978		1979-1988		1989-1998		1999-2005	
TOTAL	2	TOTAL	08	TOTAL	74	TOTAL	313	TOTAL	82

Tabela organizada pela autora.

Fonte: Foz do Iguaçu (Prefeitura Municipal de). Secretaria Municipal de Turismo. 2006, p. 234.

Entre 1959-1968, foram liberados três alvarás. Este número evoluiu para 11, no período de 1969-1978. Portanto, houve um crescimento de 267%. No período seguinte, 1979-1989, a taxa de crescimento foi de 873% e o número de liberações de alvarás subiu de 11 para 107. Esse percentual de crescimento do setor de hotelaria, vivido na década de 1980, foi significativamente maior, tanto em relação à série anterior quanto à série posterior. Nos dez anos seguintes (1989-1998), a taxa de crescimento dos alvarás declinou para 94%. Somando as liberações de alvarás dos períodos 1969-1978, 1979-1988, 1989-1990 aos 18 hotéis existentes, em 1968, constatou-se, mais uma vez, a importância da década de 1980 para o desenvolvimento da economia turística no município, pois, nela, foi registrado o maior crescimento real de meios de hospedagem.

Além dos meios de hospedagem, o significativo crescimento dos alvarás de abertura de agências de turismo em Foz do Iguaçu pode ser considerado, ainda, um indicador do crescimento dos empreendimentos turísticos na cidade, durante a década de 1980. Partindo dos números apresentados pela SMTU (Tabela 2), observou-se, entre os anos de 1979 e 1988, um aumento de 825% dos alvarás de abertura de agências de turismo em relação ao período de 1969-1978. Em termos reais, as oito agências existentes, no ano de 1968, duplicaram ao final de 1978 e cresceram cerca de 400% ao longo da década de 1980, quando já somavam 90 agências no total.



Este crescimento das Atividades Características do Turismo<sup>6</sup> impulsionou o crescimento do setor terciário que passou, na década de 1980, a concentrar mais de 50% da população economicamente ativa do município de Foz do Iguaçu (IPARDES, 1984). Desde então, o setor terciário seguiu crescendo, entre os anos de 2009 e 2019. De acordo com o IparDES (2021), o setor de serviços foi responsável por mais de 70% da oferta de postos de trabalho no município. Segundo Pintor *et al.* (2021), a maior parte deste crescimento se deve ao setor de turismo, uma das maiores fontes de geração de emprego da cidade de Foz do Iguaçu.

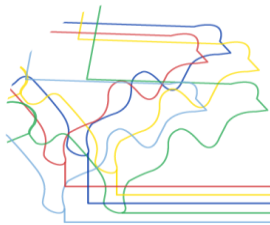
Todavia, quando se considera o nível de renda dos trabalhadores deste setor, uma problemática emerge. De acordo com a pesquisa feita pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), 16% da PEA, na década de 1980, recebia até um salário mínimo, 29% recebiam de um a dois salários mínimos e 18,3%, de dois a três salários mínimos. Esses dados informam que 63% da mão de obra empregada em Foz do Iguaçu não recebia mais que três salários mínimos. Essa situação parece não ter mudado no decorrer da década de 1990. No ano de 2003, verificou-se que 59,9% da mão de obra empregada na cidade estava alocada no setor de serviços (WEBBER, 2003, p. 39) e que 55,6% de toda a PEA de Foz do Iguaçu tinha renda familiar de até três salários mínimos (WEBBER, 2003, p. 24). Em estudos mais recentes, publicados pelo IparDES (2021), que circunscreveram as Atividades Características do Turismo em Foz do Iguaçu, entre os anos de 2009 e 2019, constatou-se uma concentração de mais de 50% de trabalhadores recebendo até dois salários mínimos.

Admitindo o potencial do turismo, de impulsionar o crescimento e o progresso econômico de uma cidade por meio da geração de empregos diretos e indiretos, não deixa de incomodar o fato de que parte significativa desses empregos gera uma renda familiar muito baixa para mais de 50% de sua população. De um modo geral, o fato de que, ao longo das décadas de 1980 e 1990, o turismo assumiu um peso fundamental na história da cidade, não significa reconhecer que as condições de vida dos trabalhadores eram consideradas e percebidas como boas.

---

<sup>6</sup> As chamadas Atividades Características do Turismo – ACTs são um conjunto de atividades que contemplam a maior parte dos gastos dos turistas. A partir da segunda pesquisa de campo, realizada em 2010, as estimativas elaboradas no âmbito do SIMT consideram oito grupos de ACTs: Alojamento; Agências de Viagem; Transporte Terrestre; Transporte Aéreo; Transporte Aquaviário; Aluguel de Transportes; Alimentação e Cultura e Lazer.





Esta realidade impõe que qualquer estudo sobre o significado econômico da atividade turística na cidade leve em consideração, igualmente, a condição e a experiência dos trabalhadores. Para os trabalhadores entrevistados, quando indagados sobre sua importância, identificaram no turismo um fator determinante do desenvolvimento e do crescimento da cidade. Em grande medida, esta percepção esteve, quase sempre, relacionada à associação feita por eles entre turismo e geração de empregos. Na fala de alguns, esta associação resultava de sua própria experiência de trabalho e a questão se apresentava de maneira pragmática, como mostrou a senhora Eulália: “[...] porque, se não tem turismo, não tem, não tem hotel, daí também não tem emprego. Eu também trabalhei, seis meses, em hotel”. Para outros, como o senhor Eusébio, que não trabalhou diretamente no setor, tratava-se de expor sua observação sobre a capacidade do setor em gerar empregos:

[...] o turismo é importante. O turismo aqui é... a maior parte, aqui, tá sendo o turismo, as catarata, a ponte, os paraguaio, que a ponte é do Paraguai também, que traiz esse pessoal de fora. Esse aqui é a salvação nossa, é essa. Ah! Os hotel, que tem muitos funcionário, tem bastante. Muitas é... pessoa que trabalham em... um.... que trabalham por causa do turismo. Ele emprega muitos funcionário... é... hotel, a catarata... muitos funcionário, funcionam por isso. O Parque das Aves, que é outro, também que influi muito [...].

Entretanto, quando os trabalhadores narravam suas trajetórias de vida e de trabalho, no município, a relação entre eles e a cidade turística ganhava contornos conflituosos. Ajuda a entender esse sentimento o fato de que um dos problemas presentes na definição de “cidades do tempo livre” reside em que, definitivamente, não são “cidades do tempo livre”. Qualquer cidade considerada “turística” ou “balneária” sustenta-se no trabalho de um exército de pessoas que a fazem funcionar como cidade do “lazer”. Assim, o “lazer”, o “ócio”, o “descanso” e o “divertimento” são estruturados como um negócio. Uma cidade “turística” é, nesse sentido, uma cidade para ser desfrutada pelos outros.

Foi assim que o turismo apareceu na fala dos trabalhadores. O turismo, como desfrute, era uma atividade para os outros. Hotéis, restaurantes, rodoviárias, avenidas, praças, táxi, aeroporto, hospitais, meios de comunicação, tudo na cidade está organizado em função de garantir um padrão adequado de atendimento ao turista. A cidade por onde o turista passa deve ser bem sinalizada, pavimentada, limpa, arborizada, acessível.



Tal cidade é bastante diferente daquela vivida pelos trabalhadores entrevistados, particularmente, aqueles que moram nos bairros formados a partir do final da década de 1970, nas regiões do Rincão São Francisco, Três Lagoas e Porto Meira. Na lembrança desses trabalhadores, a vida era muito difícil para aqueles que moravam nos bairros. Ao descrever como era a situação do Jardim Bandeirante, bairro localizado na região de Três Lagoas, a senhora Petrolina sintetizou bem a precariedade característica dos bairros populares da cidade:

Não tem coisas boas, banco, caixa, essas coisa, não tinha... O que nós sofria! Não tinha posto de saúde... não tinha. Até que abriu um, ali, que era madeira; agora, já tá bem melhor. Mas naquela época, que nós chegô aqui, não foi nada fácil.

A falta de infraestrutura apareceu como um registro forte da memória destes trabalhadores sobre sua história na cidade. A senhora Maria lembra que, quando chegou no bairro Morumbi, “não tinha luz nem água, [...] nós tivemos que fazer poço”. Moradora antiga do Jardim Bandeirante, a senhora Petrolina destaca que os serviços básicos de fornecimento de água e luz só foram concretizados anos depois da formação do bairro:

A luz não demorô muito; demorô, acho, que uns três, quatro ano, ainda [risos], que a gente tinha lampião, né? A água também. Aí, foi chegando devagarzinho, né? Mais ainda levou... a gente tinha poço. Ah! Levô ainda uns seis ano pra vim água, depois daquele tempo; daí, chegô tudo.

A falta de transporte foi muito salientada pelos trabalhadores. A senhora Mirna, moradora do bairro Jardim Oriente, localizado na região Porto Meira, menciona as dificuldades que tinha de enfrentar, para ir até o centro da cidade, para fazer as compras do mês: “Porque era tudo a pé. Tudo a pé. Tem que carregá nas costa as coisa, antigamente [...] depois que veio esses ônibus”. Para ir trabalhar no Hotel San Martin, ela e suas cunhadas tinham que andar mais de três quilômetros para tomar a condução: “Trabalhei no hotel, junto com as quatro cunhadas minha [...] e minha vizinha. Nós [...] ia a pé, daqui até lá, no Boicy, pegá ônibus que vai pro lado da Catarata [...]”. A senhora Mirna começou a trabalhar no Hotel San Martin por volta de 1974. “Naquele tempo”, o Porto Meira não era servido nem de calçamento nem de transporte público. O senhor João, morador do bairro Jardim das Flores, localizado na



região do Porto Meira, lembra das dificuldades que a população trabalhadora, na década de 1980, ainda enfrentava para ir trabalhar, pois o calçamento e o transporte público chegavam, apenas, nas avenidas principais do bairro.

Era difícil. Quando chovia, era difícil [...] quem morava aqui pra baixo, quando vinha pra ponto de ônibus, arrumava essas sacolinhas do mercado, calçava no tênis, no sapato; quando chegava no ponto de ônibus, tirava aquela sacolinha pra embarcá no ônibus... tirava aquela sacolinha pra embarcá no ônibus. Se viesse daquele jeito lá, pra embarcá dentro do ônibus, o ônibus ficava uma tristeza.

Situação muito parecida era enfrentada, igualmente, pelos trabalhadores que moravam na região de Três Lagoas, que sofriam com a falta de pavimentação e transporte. Para tomar a condução e ir para o trabalho, os moradores tinham que se deslocar até a BR-277. Isso significava percorrer uma distância de um a dois quilômetros, dependendo da localização da residência em relação à rodovia. Dona Petrolina diz que saía de sua casa, no Jardim Bandeirante, e ia “[...] até na BR, de a pé”. Os dias de chuva apareceram em muitos relatos como momentos de grande dificuldade:

[...] E o dia que chove? E o barro? Atolava! Muitas veiz, ponhava uma sacola de plástico nos pé, pra chegá lá [...] O dia que tinha barro era coisa mais triste do mundo... que não é pertinho, né? [...] É muito longe... era longe [...].

Na lembrança do senhor Altair, a falta de calçamento marcou a vida dos trabalhadores que moravam no bairro Morumbi: “[...] a terra era horrível. Depois de 10 anos, depois de 11 anos, que foi chegar o calçamento, numa parte ainda, [...] porque, até há uns 4 ou 5 anos atrás, tinha rua sem calçar, ainda”. O sentimento do senhor Altair, em relação às condições de vida no bairro, era similar àqueles expressos por Mirna. As expressões – “era muito difícil”, “era dificultoso” –, recorrentes nas narrativas, indicam como os trabalhadores recordam de tudo isso como experiências de sofrimento na cidade. Algumas dessas experiências deixaram marcas indeléveis que o tempo não apagou e que são revividas com angústia e medo de que voltem a se repetir. Foi assim que dona Petrolina se lembrou do sufoco que significou ter que enfrentar o ônibus todos os dias para ir trabalhar:



## Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu

Aparecida Darc de Souza

Aqueles ônibus, que parece sardinha... aí, eu não guento sardinha! Pura sardinha! E era um em cima do outro, um em cima do outro. [...] Hoje em dia, quando eu sonho que eu pego esses ônibus de novo, eu quase morro do coração! Deus ô livre! Meu Deus do céu, não era fácil, não!

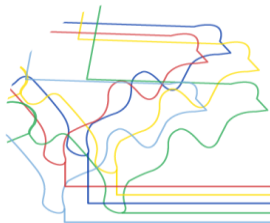
Esses trabalhadores recuperam em suas lembranças uma cidade muito diferente da imagem de cidade turística, veiculada pela memória e pelas propagandas oficiais. Sem serviço de água, luz e esgoto, e sem calçamento, a imagem do lugar onde moravam, que se revela nas suas falas, era suja e precária. Desse ponto de vista, a situação narrada pelo senhor João e por dona Petrolina, na qual os trabalhadores tinham que “calçar” saquinhos plásticos nos pés para evitar o barro e poder entrar no ônibus para ir trabalhar sem que seus calçados estivessem encharcados de lama, é simbólica da segregação espacial vivida em Foz do Iguaçu.

Os trabalhadores não ignoram que a cidade cresceu e se desenvolveu, mas não deixam de observar que esse desenvolvimento não foi orientado pelo interesse de atender as necessidades da população trabalhadora que vive nos bairros de Foz. Valendo-se de sua trajetória local de 30 anos, o senhor Altair questionou esse modelo de desenvolvimento urbano que caracteriza a cidade turística:

São 30 anos. 30 anos são uma vida. Porque é... é... eu acho que falta muito pra ser uma cidade, ainda, bem organizada, pra ser uma cidade turística. Tá crescendo, muito lentamente. Cresceu o número de população, mas, hoje, a cidade, eu acho ela mal estruturada, né? Eles capricham mais no corredor turístico, ou coisa pra turista ver, mas os bairros estão um pouco abandonados. Eu não sei, eu acho que eles acham que a prioridade hoje é o turismo [...].

No seu entendimento, uma cidade turística precisa oferecer uma boa estrutura para todos e não apenas para o turista. Morador do bairro Morumbi, o senhor Altair fala a partir da experiência de quem vive em um bairro que, desde o início de sua formação, não contava com nenhuma infraestrutura. O serviço de água tratada e encanada demorou mais de oito anos para ser oferecido no bairro. O calçamento demorou mais de dez anos para ser realizado.

A cidade se revela, na fala do senhor Altair, como algo mais que uma paisagem. É o lugar em que se vive, se mora, se trabalha e, neste sentido, a cidade vai muito além do corredor turístico. Os bairros onde vivem os trabalhadores, pensa ele, precisam de sinalização, de asfalto e de espaços dedicados ao lazer.



Essas narrativas desenvolvidas pelos trabalhadores permitiram identificar como o desenvolvimento urbano de Foz do Iguaçu concentrou-se nas áreas da cidade funcionais ao turismo, em detrimento dos locais de moradia dos trabalhadores. Contudo, essa segregação geográfico-social não foi a única contradição presente na relação entre estes últimos e o turismo na cidade. Alguns relatos indicaram que o desenvolvimento da atividade turística em Foz do Iguaçu foi e continua sendo vivido pelos trabalhadores como exploração.

Se, por um lado, a ampliação do turismo como atividade econômica e sua consequente incorporação de mão de obra responderam à expectativa de emprego para muitos trabalhadores, por outro lado, traduziram-se em uma experiência de segregação e de exploração na cidade. Aos 63 anos, na memória de Maria, o turismo é lembrado como uma atividade distante do seu universo social e sobre a qual ela acredita não saber muito: “Olha, não sei, porque toda vida fui pobre; morei pra cá, não sei de nada”. Desde que chegou à Foz do Iguaçu, em 1971, morou fora do corredor turístico da cidade. Em 1979, ela e o marido conseguiram comprar um terreno e construíram uma casa, no bairro Morumbi, voltando para a região do São Francisco.

Com segurança, ela acredita que só pode falar daquilo que viu durante os anos que trabalhou no centro da cidade: “[...] o que eu vejo, o que eu alcanço, que eu trabalhei na cidade, muitos anos – né? –, trabalhei dentro da cidade, ali.” Assim, partindo de sua trajetória de vida e trabalho, dona Maria definiu o turismo como uma forma de exploração da natureza e do trabalho na cidade de Foz do Iguaçu:

[...] criaram um monte de casa, e um monte de casa dentro das catarata, e virou o maior comércio. Até nós, se quiser entrar lá, que mora aqui, tem que pagar. Isso aí não é turismo, é exploração [...] pra falar a verdade, turismo, eu não conheço nada; só vejo a exploração do turismo [...].

Morando na periferia e trabalhando no centro, na década de 1980, dona Maria viveu, sentiu e percebeu o crescimento da cidade e o desenvolvimento do turismo. Desta experiência, ela expôs, principalmente, sua leitura sobre as condições de trabalho que eram enfrentadas por aqueles que trabalhavam na rede hoteleira do município.

[...] eu só vi o quê? Nós, que trabalhava na loja, ganhava mais que quem trabalhava em hotel; nós não trabalhava, no domingo: era fechado. E, nos



## Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu

Aparecida Darc de Souza

hotel, trabalhava, no domingo, feriado e tudo. Pra quê? [...] Quem trabalha no hotel, aí, vem embora de ônibus imprestável, que nossos ônibus, aqui, não presta; fala a verdade, toda a lotação nossa, aqui, não vale nada; a lotação nossa, aqui, é assim, um banquinho desse tamaninho de um lado, dois banco aqui e o corredor, em pé, pra andar igual um bando de boi.

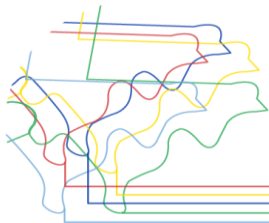
Assim, o que permanece vivo em sua lembrança é a rotina cansativa do trabalho nos hotéis que não se convertia em melhores condições de vida para os trabalhadores do setor. Sem tempo para descansar, aqueles que trabalham para garantir o lazer e o ócio dos outros tinham sua jornada estendida em função das precárias condições de transporte público que não permitia a eles qualquer conforto, durante o percurso de ida e volta do trabalho, tal como observou dona Maria: “Tudo de pé... aí, você vai, chega no hotel cansada, trabalha a vida inteira de pé, correndo pra lá e pra cá. Na hora de ir embora, você tem que vim de ônibus”.

Essa situação era ainda pior para outros trabalhadores. Este era o caso da senhora Mirna. Ela caminhava cerca de três quilômetros até o ponto de ônibus para ir trabalhar no Hotel San Martin como auxiliar de serviços gerais. Ela somava seis quilômetros de caminhada à jornada de oito horas de trabalho. No Hotel, ela tinha uma longa lista de tarefas domésticas:

[...] saía daqui madrugada, pra ir e podê pegá o ônibus, lá no Boicy, como disse pra você, e depois, só vinha só de noite em casa. Tinha que tirá água do poço, chegá aqui, tirá água do poço, lavá as roupa das criança, deixá pronto, fazê janta; depois, ia lavá roupa, de noite, depois, pra mim me deitá.

Na memória da senhora Mirna, foi a lembrança da dura rotina de trabalho e das dificuldades enfrentadas, durante o período em que trabalhou em hotéis, que ganhou destaque em sua narrativa. Ela conta que, depois de trabalhar 12 anos, “sempre na lavanderia, serviço geral”, desenvolveu uma séria alergia. Enquanto ela relatava o drama vivido, mostrava as cicatrizes em seus braços provocadas pela reação aos produtos químicos com os quais lidava em seu trabalho:

Eu vim ficá doente; aqui, apodreceu tudo o braço assim, ó. Assim... é química. Apodreceu tudo a pele, tudo, tudo, assim. Era negócio de produto forte, e tinha proteção pa gente usá, e foi e... Não pa todos que acontece isso na pele, né? Que acontece isso na pele, né? Eu acho que minha pele é muito... é sensíve e foi... apodreceu tudo. Num podia trabalhá mais [...] num podia mais trabalhá,



porque tinha que amarrar, assim, o braço tudo, pa mim podê trabalhá. Aí, eu pedi minha conta.

A perícia médica não considerou o caso da senhora Mirna como uma enfermidade causada pelo trabalho. Sem condições de continuar trabalhando, ela acabou fazendo um acordo com o hotel e saiu do emprego.

[...] pedi pro gerente, seu Mauro? Eu num aguento mai trabalhá, por causa do mo braço; e outro, meu marido também tá duente, e tenho cinco criança e já tô tirando ela fora da escola, por causa disso. [...] Ih, muita tragédia, menina.

Essa situação vivida pela senhora Mirna parece não ser um caso isolado quando se considera a observação feita por dona Eusébia, 60 anos, guia de turismo em Foz do Iguaçu desde 1976. Em sua avaliação sobre as condições de trabalho no setor, ela reclamou do descompromisso dos donos de hotéis com seus funcionários:

[...] a grande maioria dos hoteleiros, aqui, eles não querem saber se o funcionário está bem, se ele está com algum problema. São poucos os empresários que pensam em fazer um bom seguro coletivo de saúde [...] inclusive, tem muita gente que está trabalhando num hotel, gostaria de fazer uma faculdade de hotelaria e não tem condições, porque o salário é tão parco, e, principalmente, te digo, quem trabalha em reserva de hotel, quem trabalha em recepção de hotel, é terrível [...] A lei não diz que, quando você tem não sei quantos funcionários, você é obrigado a ter um refeitório decente, você é obrigado a ter uma creche. Faz um levantamento nos hotéis, aí. Quantos hotéis têm creche pra que as camareiras, garçonetes, ou seja o que for, possam deixar seus filhos nas creches? Não tem, não é revertido [...].

O funcionamento da rede hoteleira, como descrito por dona Eneida, está fundado em uma tradição de baixos salários, nenhum investimento em formação e qualificação de seu pessoal e pelo desrespeito aos direitos trabalhistas. Sob esta perspectiva, a história do desenvolvimento do turismo em Foz do Iguaçu adquiriu outros contornos. A capacidade empreendedora dos empresários locais é traduzida em vocação para exploração da força de trabalho local.

A chamada indústria do turismo depende de um grande contingente da força de trabalho para garantir ao turista a sensação definitiva de que está em férias. Para garantir que ele – o turista – não tenha qualquer trabalho, um exército de trabalhadores é colocado à sua disposição: camareiras, cozinheiros, lavadeiras,



passadeiras, garçons, porteiros, motoristas, recepcionistas, faxineiros, jardineiros, telefonistas, guias, instrutores. As condições de trabalho destas pessoas não aparecem nas fotos de divulgação do turismo nem nas propagandas oficiais que o apontam como estratégia econômica local de geração de empregos – diretos e indiretos.

Para dona Eneida, o turismo, enquanto atividade econômica, é um importante gerador de empregos para a cidade. No entanto, ela pondera, criticamente, que o desenvolvimento do turismo não foi revertido em boas condições de vida para os trabalhadores do setor. Os lucros por este alcançados aparecem, em sua avaliação, como resultado da capacidade de superexploração do trabalho:

[...] em geral, restaurantes, hotéis, tudo que tem relação com o turismo ainda estão com a mentalidade de negreiros: exploram. Eles querem ganhar, mas não querem pagar.

Esta conclusão não expressa apenas um sentimento individual, mas uma dimensão da realidade dos trabalhadores do setor de Atividades Características do Turismo, sobretudo daqueles que estão envolvidos nas atividades de trabalho mais precárias e desprotegidas.

## Considerações finais

Este sintético percurso realizado em torno da trajetória de desenvolvimento econômico da cidade de Foz do Iguaçu buscou destacar como este processo estava dimensionado na vida das pessoas comuns e dos trabalhadores da cidade. De modo geral, quando se coloca no horizonte a discussão sobre os aspectos sociais do desenvolvimento econômico, a questão sublinhada refere-se ao potencial de geração de empregos. Ocorre, porém, que é preciso ir um pouco mais longe e considerar qual é a qualidade do emprego gerado, qual impacto ele produz na vida social e coletiva, em particular das populações economicamente mais desfavorecidas, no curto e no longo prazo.

Se retomamos a máxima que procura orientar ações e projetos de desenvolvimento sustentável, é preciso localizar qual é o lugar dos trabalhadores e das classes economicamente desfavorecidas neste processo. Ao longo deste capítulo, buscamos explorar no processo histórico de desenvolvimento de Foz do Iguaçu o quanto os projetos de desenvolvimento elaborados e promovidos pelos grupos, política e economicamente dominantes, foram marcados pela ignorância em relação à



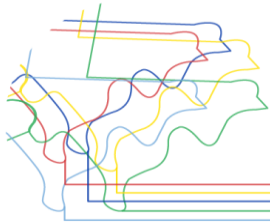


condição de viver, morar e trabalhar das classes populares. Prevaleceu, ao longo da história de Foz do Iguaçu, um modelo de desenvolvimento caracterizado pela forte concentração de renda e pela intensa exploração do trabalho. O resultado deste processo impôs custos sociais muito altos, principalmente para as populações mais pobres que, ao longo da história da cidade, enfrentaram toda a sorte de dificuldades para superar a carestia e a criminalização de suas estratégias de sobrevivência, para encontrar moradia digna e salário digno.

Ciente deste passado, cabe pensar e definir, no tempo presente, outros caminhos que permitam promover o desenvolvimento urbano da cidade de Foz do Iguaçu dentro de uma nova perspectiva que subverta a lógica até então existente.

## Referências

- ALBERTI, V. **História oral**: a experiência do CPDOC. Rio de Janeiro: FGV: CPDOC, 1990. 202p.
- ALMEIDA, T. J. C. de. **Relatório da Repartição dos Negócios da Guerra**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.
- BLOCH, M. **Apologia da História ou ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- BRASIL. Ministério da Guerra. **Relatório I do ano de 1902**. Apresentado ao presidente da República do Brasil pelo ministro Francisco de Paula Argolo em maio de 1903. p. 31.
- BRASIL. Ministério da Guerra. **Relatório I do ano de 1898**. Apresentado ao presidente da República do Brasil pelo ministro J. N de Medeiros Mallet, em maio de 1899. p. 49.
- BRITO, J. M. de. Descoberta de Foz do Iguaçu e fundação da Colônia Militar. **Boletim do Instituto Histórico, Geográfico e Etnográfico Paranaense**, Curitiba, v. XXXII, 1977.
- DIAS, E. F. **Política brasileira**. Embate de projetos econômicos. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006. 240p.
- IBGE. Cidades @. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.ph>.
- IPARDES. **Balanco do Mercado de Trabalho de Foz do Iguaçu**. Relatório II. Curitiba: IPARDES, 1984.
- IPARDES. **Balanco da Situação Social de Foz do Iguaçu**. Relatório I. Curitiba: IPARDES, 1984a.
- JOUTARD, P. História oral: balanço da metodologia e da produção nos últimos 25 anos. In: FERREIRA, M. de M.; FIGUEIREDO, J. P. A. B. de. (Orgs.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 43-62.
- LE GOFF, J. **História e memória**. 4. ed. Campinas: EDUNICAMP, 1996. 476 p.



## Desenvolvimento econômico e relações de trabalho: breve histórico da cidade de Foz do Iguaçu

Aparecida Darc de Souza

---

PINTOR, G. M. Z. *et al.* Indicadores do município de Foz do Iguaçu. Foz do Iguaçu: UNILA/OSB-FI, 2021.

PORTELLI, A. Tentando aprender um pouquinho: Algumas reflexões sobre Ética na História Oral.

**Projeto História**, São Paulo, n. 15, p. 13-50, out. 1995.

PORTELLI, A. Sonhos urcrônicos: memória e possíveis mundos dos trabalhadores. **Projeto História**, São Paulo, n. 10, p. 41-58, dez. 1993.

ROLNIK, R. Cidade dos Saberes, *In*: II Seminário Cidade e História. **Anais da 3ª Semana de Urbanismo da UFBA**, Salvador, CAPES/CNPq, 1990. p. 228.

THOMPSON, E. P. Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial. *In*: THOMPSON, E. P. **Tradición, revuelta y consciencia de clase**. Estudios sobre la crisis de la sociedad preindustrial. Barcelona: Editorial Crítica, 1979. p. 239-293.



# Teatro Barracão de Foz do Iguaçu: reinvenção e sustentabilidade na Região de Fronteira

José Ramón Castillo (Brasil)

Yulliam Moncada (Brasil)

Cleiser Schenatto Langaro (Brasil)

## Trinta anos do Teatro Barracão de Foz do Iguaçu

Pesquisar sobre o desenvolvimento sustentável da Região Trinacional Brasil-Paraguai-Argentina inclui, também, considerar aspectos artístico-culturais dessa tríplice fronteira, razão pela qual as reflexões aqui apresentadas dialogam com o projeto da obra *Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional do Iguaçu: discursos, interfaces, disputas e conquistas*. Enfatiza-se, portanto, o papel ocupado pelo Teatro Barracão nesse território, elementos históricos, particularidades e desafios da gestão, múltiplos trânsitos e diálogos culturais.

O Teatro Otilia Schimmelpfemg, em Foz do Iguaçu, mais conhecido como Teatro Barracão, completou seus 30 anos de existência em 26 de setembro de 2022. A data é motivo de comemoração para o setor cultural da cidade, que reconhece o lugar como centro da cultura foziguauense e da resistência dos cultores. Ao longo das últimas três décadas, milhares de pessoas partilharam do convívio no espaço, seja formando-se, apresentando-se ou assistindo às atividades culturais.

O Teatro Barracão foi um projeto idealizado com data de vencimento: 10 anos. Nasceu como um programa de incentivo à cultura do Governo do Estado, com a intenção de estimular os municípios a construir seus teatros. O idealizador da obra foi Constantino Viaro, da Fundação Teatro Guaíra, que adotou o formato como uma opção de baixo custo e de caráter transitório para suprir a falta de locais para apresentação de artes cênicas no Paraná.



Imagem 1. Teatro Barracão de Foz do Iguaçu



Foto: Yulliam Moncada, abril de 2022.

Há 20 anos que o Teatro Barracão cumpriu sua data de vencimento; no entanto, sobrevive. A cidade ainda não tem um Teatro Municipal, o espaço mais próximo é este, inaugurado em 1992, e a cada dia sorteia as dificuldades para manter-se em funcionamento, pois as condições do teatro não são as esperadas e adequadas, tanto em termos estruturais quanto em termos de recursos para manutenção, além de que a sua permanência é incerta.

O imóvel do Teatro Barracão está localizado nos fundos da Praça da Bíblia, na Avenida República Argentina, Jardim Tarobá, e, apesar das dificuldades, oferece oficinas de teatro, jazz, ballet, hip hop, artesanato, dentre outras, e realiza apresentações culturais dos artistas locais e regionais. Durante o mês de abril, em comemoração aos seus 30 anos, o Teatro Barracão realizou uma série de apresentações de música popular latino-americana instrumental e continuou a se preparar para festejar o dia 26 de setembro de 2022 com um Café Teatro, reunindo artistas e agrupamentos culturais.

Roberto Vieira Virginio (Beto Virginio), Mirá Rocha (sua esposa) e suas filhas Valentina e Maria estão a cargo do Teatro, são as pessoas que dirigem a “ocupação cultural”, expressão utilizada para denominar a situação desses gestores no local porque, apesar de estarem lá há 30 anos, a situação legal deles no prédio é incerta. O



apoio que recebem da Fundação Cultural do Município é destinado para pagar as contas de água, de luz e de uma pessoa que faz a limpeza. A situação legal desses agentes culturais e do Teatro é complexa, por diferentes razões.

Um dos aspectos decorre do fato de que foi um projeto transitório para dez (10) anos, mas está completando 30. Seu objetivo foi incentivar a construção de um teatro municipal naquele período, mas não foi assim. Foz do Iguaçu, uma das cidades que conformam a Tríplice Fronteira, zona mundialmente conhecida pelo comércio turístico, pela presença das Cataratas do Iguaçu (uma das maravilhas naturais do mundo, visitadas por mais de 600 mil pessoas por ano), pela Itaipu Binacional (uma das maiores usinas hidrelétricas do mundo), com população acima de 250 mil habitantes, ainda não tem um teatro municipal. Esse aspecto indica a resistência das artes, dos artistas e dos agentes culturais, a força da cultura iguaçuense e a realização de uma gestão de sustentabilidade.

O Teatro Barracão ainda cumpre com suas funções, constituindo-se em um território da Região Trinacional do Iguaçu onde são protagonizados discursos, interfaces culturais, disputas e conquistas. O imóvel é um bem da Prefeitura Municipal, o que faz supor que esta instituição deveria ser o órgão responsável por sua manutenção, mas, na prática, isso não ocorre, pois é uma família de cultores que dirige o teatro sob a denominação de “ocupação cultural”, sem aporte financeiro da municipalidade, além do restante já mencionado.

No entanto, a passagem do tempo e a falta de manutenção do local resultaram em danos à estrutura física que impossibilitam cumprir com os requerimentos mínimos para segurança e para obtenção de alvarás e o laudo dos bombeiros, por exemplo. Uma das suas maiores dificuldades, atualmente, é o estado de deterioração do telhado. Quando chove, “cai mais chuva dentro que fora do teatro”, indica Beto Virginio<sup>1</sup>. Mas, também, apresenta problemas nos sistemas hidráulico e elétrico, segundo Joaquim (Juca) Rodríguez, presidente da Fundação Cultural de Foz do Iguaçu, quem afirmou que, enquanto gestão municipal e cultural, estão estudando o que será feito naquela região do Barracão, tendo em conta a situação e a importância do local para a cidade, particularmente, no âmbito da preservação das memórias, material e imaterial, que este espaço representa e fomenta.

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada com Roberto “Beto” Vieira Virginio, no prédio do Teatro Barracão, no dia 08 de abril de 2022. As informações aqui contidas proveem desta conversação, assim como de trocas informais desenvolvidas em outro encontro, nos dias seguintes, e que vamos revisar nas próximas páginas do artigo.



Diante do exposto, já está claro que a cidade apresenta carência em equipamentos culturais, prédio para Teatro Municipal, recursos para efetivo desenvolvimento de ações. A Fundação Cultural demonstra interesse pelo Teatro Barracão, mas sua estrutura física é precária, havendo sérios riscos no seu comprometimento, de desmoronamento, em caso de alteração de sua estrutura, como já aconteceu, recentemente, quando foram feitas reformas na Praça da Bíblia e o prédio do Teatro Barracão começou a tremer.

O Teatro Barracão é um exemplo claro das contradições entre a lei e a prática das atividades culturais no país e das mudanças que o setor sofreu no plano administrativo legal, as quais artistas e instituições culturais devem se adaptar para ficarem ativos. Há 30 anos, a atividade artística cultural não era regularizada através de leis e estatutos. Constituir um grupo artístico ou assumir uma instituição cultural não exigia tantos trâmites legais, muitas vezes, bastava a designação verbal de uma pessoa com certo poder no Governo. No entanto, a situação mudou e as exigências de documentos e condições para manter-se a cargo das instituições e, em particular, para ter acesso a recursos financeiros públicos aumentou. Assim, muitos artistas e agentes culturais tiveram que atualizar-se para evitar entraves legais.

Atualmente, os artistas devem seguir as leis e as exigências do Estado. No caso particular do Teatro Barracão, em Foz do Iguaçu, parece estar acontecendo isto. Beto e Mirá, artistas que dedicaram suas vidas ao teatro, com o objetivo de promover e viver da cultura, são testemunhas dessas mudanças e sofrem as consequências delas. Antes da normatização legal da cultura, as ideias e o empenho de Beto e Mirá eram apoiados pelos administradores municipais. Além disso, os governantes são temporários, o que altera consideravelmente o modo como veem e compreendem a cultura, novas demandas surgem e os artistas lutam para poderem realizar ações de cultura e pelo aporte financeiro para mantê-la ativa. As preocupações vão além do artístico cultural, chegam a se situar no âmbito jurídico administrativo, consequência das políticas públicas implementadas pelo Governo para subsídios ou recursos econômicos.

As considerações deste trabalho visam expor e problematizar o caso particular do Teatro Barracão, que completa 30 anos em 2022, ainda no limbo jurídico administrativo, situação que dificulta seu acesso a recursos financeiros por meio das políticas públicas existentes no país, atualmente. Além disso, refletir sobre a situação de Foz do Iguaçu, pois, mesmo diante de sua importância na Tríplice Fronteira e como



uma das cidades turísticas mais visitadas do Brasil, ainda não apresenta um Teatro Municipal construído e estruturado pelo poder público.

A presença e o papel do Teatro Barracão na região trinacional (Brasil, Paraguai e Argentina) é muito importante, daí que a presente investigação, sob a ótica do desenvolvimento sustentável, enfoca-se em uma análise crítica dos desafios enfrentados pelos atores fronteiriços para firmar e implementar parcerias e projetos integrados em áreas estratégicas para a região trinacional, além de destacar que a sua existência alude para ações de sustentabilidade da gestão cultural nesse território. A investigação dessas questões observa a metodologia amparada na entrevista semiestruturada aplicada às pessoas mais próximas do ambiente investigado e com competência para fornecer informações a este respeito. Também, revisão bibliográfica, hemerográfica, em especial, material produzido por jornais, tanto impressos quanto audiovisuais.

## A história do Teatro Barracão, em Foz do Iguaçu

Conhecer a história do Teatro Barracão, em Foz do Iguaçu, é praticamente se referir à história de vida de Roberto (Beto) Vieira Virginio, um homem de teatro que veio para inaugurar o Teatro Barracão na cidade e que lá permanece até hoje, tentando mantê-lo em funcionamento, “reinventando-se” constantemente para se manter frente às mudanças e aos desafios constantes.

Imagem 2. Beto Vieira Virginio



Foto: Yulliam Moncada, abril de 2022.



Natural de Londrina, cidade do norte do Paraná, onde há mais de 30 anos realiza-se o Festival Internacional de Teatro. Lá, era presidente de um grupo de teatro, Cemitério de Automóveis, um Café Bar, atualmente locado em São Paulo. Naquele tempo, Mirá Rocha, sua atual esposa, trabalhava na Fundação Cultural de Foz e, junto com outras colegas, organizaram duas edições do denominado Festival de Teatro Nacional da Cidade das Cataratas e, em uma dessas, o grupo de Beto foi contatado e foi realizar apresentações em Foz do Iguaçu.

Na época, Beto era Secretário da Federação Independente do Teatro no Paraná (FITAP); ele comenta que o Teatro Barracão foi um projeto do Governo do presidente Sarney, financiado no Paraná pelo antigo banco Banestado – Banco de Estado Paraná – que tinha dinheiro para construir dez (10) espaços iguais, sendo que a contrapartida do município era a doação do terreno e a construção do prédio. Explicou que “a ideia do projeto era a curto prazo, se a gente respeitar o tempo dele, tinha que ser desmontado aos 10 anos, ele foi feito para viver 10 anos. Ele era transitório, era até que o município resolvesse construir um teatro em Foz do Iguaçu”.

Beto conta que as madeiras do Teatro Barracão vieram para Foz do Iguaçu em 1989 e ficaram deitadas no chão por três anos, “Aí onde agora está essa construção”, e aponta para o Centro de Convivência do Idoso, ao lado do Teatro. “Isso aqui era só mato”, lembra. Ele já conhecia o projeto do Teatro Barracão, por isso, ficou preocupado quando viu as madeiras depositadas no chão e nenhum interesse pela municipalidade para levantar o Teatro. Conta que conversou com agentes do teatro de Foz do Iguaçu e que se reuniram com o Presidente da Fundação Cultural daquela gestão para perguntar o que iria acontecer com aquelas madeiras ali amontoadas.

Depois da apresentação do espetáculo que Beto dirigia, aquele para o qual foi contratado, ele voltou para São Paulo, onde residia, e, estando lá, foi convidado de novo pela Fundação Cultural de Foz do Iguaçu para desenvolver um projeto de teatro nas escolas: “O Teatro vai à escola”, o qual conduziu por dez anos. Também, recebeu o convite para fazer parte da equipe que se encarregaria da construção do Teatro. Segundo Beto, o prefeito Álvaro Apolloni Neumann confiou nele e entregou um “cheque em branco para fazer a coisa acontecer”. A partir daí, dedicou-se ao projeto de construção do Teatro Barracão, inaugurado em 26 de setembro de 1992, com a presença da pioneira Otilia Schimmelpfeng, filha de Jorge Schimmelpfeng, primeiro prefeito da cidade, por isso, o Teatro recebeu seu nome. “No dia da inauguração, ela estava sentada na primeira fila, ao lado do prefeito”, lembra-se.





No período de dez anos (1991-2001), no Teatro Barracão, realizou-se o Festival Intercolegial de Peças Curtas, que fazia parte do projeto “O teatro vai à escola”, aquele que Beto desenvolveu como contratado pela Fundação Cultural. “A gente tinha aqui 200, 180 pessoas, entre 10 e 12 grupos de teatro, inclusive, eu tenho professoras, diretoras de estado, que foram minhas alunas aqui, são minhas amigas pessoais, uma é madrinha da minha filha Valentina”. Beto afirma que tem tentado manter-se atuante, mesmo sem apoio econômico, o que demonstra a resistência dele e dos agentes culturais em prol da cultura de Foz do Iguaçu e região:

Quando eles inauguraram, partilharam a água e a luz com o Centro de Convivência do Idoso -CCI- que fica aqui do lado [...] A gente não recebe nada de lugar nenhum, a gente nunca teve. Depois de 28 anos, eu consegui uma pessoa que limpa aqui meio-dia, terceirizada na Fundação [...] A gente pediu um comodato, mas não tem documento, é uma ocupação cultural (VIRGÍNIO, 2020).

Em 2013, quando articulavam nova edição do Festival de Teatro de Peças Curtas, surgiu a possibilidade de participar de um edital e conseguiram recursos financeiros por parte do Governo Federal. Com os recursos, nasceu o *Maracatu Alvorada Nova*, grupo que recebeu subsídio, desde 2014 até 2017, através da Lei Cultura Viva. Hoje, o Teatro Barracão é a sede do *Baque Mulher Maracatú*, um dos três filhos que teve o *Maracatu Alvorada Nova*, um projeto que se mantém na formação de jovens.

Por falta de recursos financeiros ainda não foi possível retomar a realização do Festival Intercolegial de Teatro de Peças Curtas, mas o Teatro Barracão realiza o Café Teatro, evento que reúne diversas expressões artísticas culturais: música, dança, teatro, literatura, maracatu e cultura popular, no decorrer do ano. Na última edição, antes da pandemia, mil pessoas assistiram.



Imagem 3. Mirá Rocha



Foto: Yulliam Moncada, abril de 2022.

Roberto (Beto) Vieira Virginio lamenta o fato de que não aconteceu o previsto, a construção do Teatro Municipal naqueles dez anos, e afirma que, como presidente do Conselho de Cultura em Foz, não mediu esforços para isso, mas que, infelizmente, não teve êxito e que são 30 anos de luta e resistência da cultura na tríplice fronteira por um espaço mais adequado e por recursos que viabilizem outras ações. Mas, sobretudo, são 30 anos de arte e de cultura na região.

### **Sua missão sempre foi formar**

A história do Teatro Barracão, em Foz do Iguaçu, é uma história de luta e resistência, uma história de amor e compromisso com a arte e a cultura, uma história liderada por Beto e a sua família. Mirá Rocha<sup>2</sup>, sua esposa, 30 anos depois da inauguração do Teatro e de viver da arte, afirma que uma das mais importantes conquistas da família são as pessoas que foram formadas com a contribuição das ações desenvolvidas ali, proporcionando a elas uma vida melhor:

---

<sup>2</sup> Entrevista com Mirá Rocha, no dia 11 de abril de 2022.



## Teatro Barracão de Foz do Iguaçu: reinvenção e sustentabilidade na Região de Fronteira

José Ramón Castillo, Yulliam Moncada, Cleiser Schenatto Langaro

Beto, a gente não ganhou dinheiro durante 30 anos de trabalho, nosso legado, as nossas riquezas, são as pessoas que saíram deste espaço aqui e ganharam muda, hoje são pessoas melhores, não só na parte da arte, se não em outros seguimentos, então acho que é esse nosso grande tesouro, as pessoas que saem daqui e vão ganhar vida fazendo arte, fazendo cultura, transformando vidas, eu acho que é isso, que é bem bacana.

[...] Eu como mãe sempre quis ter mais dinheiro para ter uma família mais aberta, mas eu casei com um sonhador da arte, que sempre fala: “não, tá ótimo, tá perfeito, a gente vai indo do jeito que dá”; mas com o tempo eu entendi, porque eu sou também uma atriz de teatro, eu comecei fazendo teatro na minha vida, mas chegou determinado momento que eu falei: meu Deus, a arte não vai me sustentar! e ele falou: “não, calma, que vai sustentar, vai rolar, vai dar certo”, então também é uma esperança que você também vai. Faz já quase 30 anos que a gente vive só da arte.

E as meninas também. A Valentina é professora, mas ela coordena um grupo de maracatu, só de mulheres, e vive da arte. A Maria é professora de teatro e a gente vive da arte, construindo sonhos próprios e de outras pessoas, que, eu acho, é bem bacana. É uma família de sonhadores. Minha sogra fala: gente, até quando vocês vão sonhar? (ROCHA, 2022).

Desde o início, uma das principais funções do Teatro Barracão foi a de formar por meio das artes e, apesar de não ter um registro numérico da quantidade de pessoas que tem passado pelo palco de formação artística, Mirá se lembra de muitos que agora fazem parte da cena cultural nacional e internacional:

Artisticamente falando, já saíram daqui atores que hoje ganharam Gralha Azul no Paraná, que é um dos melhores prêmios no Teatro Paranaense, temos o Elder Golin, um menino que nasceu e cresceu aqui neste teatro e acho que hoje já tem mais de oito estatuetas de Gralha Azul, Elder Gatteli é agora seu nome artístico. Esse menino, ele saiu daqui, deste espaço, nasceu aqui. Quando ele era criança, muito jovem, veio para cá e começou seus primeiros momentos e agora está consagrado no teatro paranaense, já fez TV, já fez cinema, é um produtor de cinema. Então eu acho que esses passos são importantes para nós. Já saiu daqui Otavio, que foi fazer cinema no México, saíram daqui também produtores de festivais de Teatro, por exemplo, na UNIRIO, uma menina que fez teatro aqui e saiu para fazer um festival de teatro no Rio de Janeiro. E Ana Julia, outra menina que nasceu e cresceu aqui e agora está fazendo música em Nova Iorque. Então têm pessoas para nós muito interessantes. Essa formação a partir desse palco da unidade, que é nosso teatro, e aconteceu tantos talentos pelo mundo (ROCHA, 2022).

Muitas das pessoas que receberam formação pelo Teatro, mesmo que não tenham realce na cena artística regional ou nacional, vivenciaram mudança pessoal e



experiências que carregam e enriquecem suas vidas. Mirá comenta que, normalmente, seus alunos são as crianças da comunidade e, muitas vezes, saem das periferias:

Têm crianças que chegaram faz anos que a gente tinha que arrumar sapatos para sair do local e vir para cá para poder fazer cultura, fazer teatro, não tinha condições nenhuma de estar no espaço e agora estão fazendo arte. Eu acho que a gente está cumprindo nossa missão (ROCHA, 2022).

Em 2019, antes da chegada da pandemia de Covid-19, Mirá diz que o Teatro Barracão tinha perto de 416 alunos, mas, agora, na retomada, tem 170. Conforme afirma, é um teatro muito ativo, inicia suas atividades às 8h da manhã e encerra às 11h da noite. “É uma luta, a gente resiste, muitos querem acabar com o teatro, porque é muito velho, se precisa de um estacionamento” (ROCHA, 2022).

No momento atual, o Teatro Barracão está se adaptando às necessidades da comunidade, como consequência da pandemia. Mirá tem percebido como o isolamento social e as mudanças por causa do Covid-19 afetaram psicologicamente a população, daí seu interesse particular por abrir suas portas desde o ano passado e trabalhar mais a questão psicológica das pessoas, um teatro mais voltado para a psicologia, um teatro terapêutico, um material mais humano, explica.

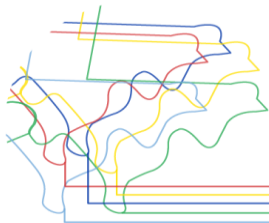
Mas este ano, em particular, o Teatro Barracão tem um objetivo especial: a comemoração dos seus 30 anos. A programação musical realizada no mês de abril teve esse intuito. Reunir apresentação de artistas locais, nas segundas-feiras do mês, tendo, entre os convidados, pessoas muito próximas ao espaço, conhecedoras da sua história porque são parte dela e o consideram o Teatro Municipal de Foz do Iguaçu.

## O Teatro Barracão é o Teatro Municipal?

O violonista Jaime André Schlogel<sup>3</sup>, conhecido como “Pingo”, comentou que sua relação com o Teatro Barracão começou há muito tempo. Este ano ele vai fazer 40 anos de idade, mas a primeira vez que pisou as madeiras do local tinha 15 anos. “Eu estudei em Porto Meira e vinha com a escola assistir os festivais de teatro, tinham aulas aqui e tudo, era muito bacana. Este lugar marcou minha cabeça desde molequinho, desde essa idade”, lembra. O depoimento do instrumentista ressalta a importância desse espaço na formação cultural da cidade, na vida das pessoas. Ao

---

<sup>3</sup> Entrevista realizada no dia 11 de abril, no Teatro Barracão, depois do concerto e comemoração dos 30 anos.



optarmos por trazer a história do Teatro Barracão para esta coletânea de estudos, o intuito foi articular como o desenvolvimento de uma região passa por ações e espaços culturais e problematizar a história de Foz do Iguaçu nesse aspecto. As memórias que Pingo compartilha conosco revelam a importância da cultura:

Aí, depois disso, teve algumas oficinas aqui também que foram ministradas, de teatro, de circo, e depois eu terminei me envolvendo com as pessoas daqui. Eu acompanhei a folha do teatro com o Beto e a Mirá, que eu até confundo eles com o teatro. E aí comecei a trabalhar junto, fazer teatro musical. Depois disso, eu fazia sonoplastia em peças de teatro em escolas e fomos a festivais interescolares aqui e também vim aqui para concorrer durante toda essa trajetória.

Toquei em muitos dos Cafés com Teatro, que é um evento que acontece aqui, é bellissimo, lindíssimo esse lugar, se enche de gente, diferenciada, de diferentes tipos de lugares, classe sociais diferentes, é muito bacana.

Já toquei aqui num projeto instrumental com amigos, uma roda de samba de choro, e assim. Eu tenho muito carinho, um carinho muito grande por este teatro, daí a ideia de a gente fazer aqui esta comemoração. É simples, mas é de coração que a gente faz (SCHLOGEL, 2022).

A experiência de vida de Jaime André Schlogel está atravessada pela história do Teatro Barracão, sua formação cultural, psicológica, social, intelectual, emocional estão imbricadas às vivências culturais ali propostas e realizadas. Com respeito à importância do Teatro Barracão para a cidade e para as pessoas que fazem vida no âmbito cultural, Pingo reconhece a função fundamental dele para a cultura local:

Ele é o teatro municipal, queira ou não, porque não temos outro teatro. E ele resiste da forma que ele consegue. Durante a chuva molhou o palco, a gente teve que recolher todo o equipamento, e até pensou em não fazer, mas seria um pecado, a gente já estava aqui, e já estava chegando gente (SCHLOGEL, 2022).

Segundo o violonista, a importância dele está na capacidade de ajudar a reunir pessoas, mas não faz como deveria fazer porque não tem os apoios devidos, não tem a devida atenção do governo municipal. “Faz muito tempo que ele resiste e nenhuma das administrações municipais dedicou a ele, desde que eu me lembro, como eu me lembro. Nos 30 anos dele, a gente esperava pelo menos que não chovesse dentro, mas a intenção era abraçar o teatro”, conclui Pingo. O depoimento revela, nitidamente, o envolvimento que este artista tem com a arte que o Teatro Barracão promove e sua



consciência em contribuir como forma de retribuir para a sociedade aquilo que recebeu. Assim como a ênfase em afirmar que essa “ocupação cultural” significa o Teatro Municipal que a cidade tem e não tem. Tem, pois ali se promove arte e cultura; não tem, pois não há investimento público municipal, o prédio é precário.

O músico Spartaco Avelar<sup>4</sup> também foi convidado para homenagear o Teatro Barracão em seu aniversário e destacou a importância do espaço para ele, como artista, e para a região da Tríplice Fronteira:

Eu conheço o teatro Barracão desde que cheguei aqui, faz uns 20 anos que eu me aproximei e recentemente eu estou fazendo mestrado na Unila e meu pré projeto de pesquisa é incluir o Teatro Barracão. É o espaço que eu sempre vi que tinha que ser utilizado pela população, pelos artistas, e é uma pena que ele é pouco usado nesse sentido de ter um espetáculo como esse, é um teatro que fica no coração da cidade, em volta dos bairros populosos e falta muito se aproveitar ele. Por exemplo, hoje tivemos um problema que choveu dentro (AVELAR, 2022).

Notamos a ênfase dada por Spartaco ao mencionar, também, a importância do espaço na formação de muitos artistas, alguns trabalhando fora da cidade, mas que começaram ali, no Teatro Barracão; e aproveita para reclamar a atenção por parte das autoridades municipais. Está evidente que sua história de vida perpassa este espaço de cultura, assim como seu trajeto acadêmico está delineado por ele e para ele. Há um laço forte e enraizado, construído nestes mais de 20 anos mencionados por Spartaco Avelar:

O que falta realmente é ser abraçado pelo órgão público que gera cultura, para que se utilize mais ele. Claro, ele tenta, em boas condições, mas é uma resistência das pessoas que estão aqui à frente dele, a gente da Casa do Teatro, uma resistência de muito tempo. É um lugar importante já que nós não temos um teatro municipal, então o que nos resta é cuidar do Teatro Barracão e fazer com que ele funcione. Têm lugares onde o Teatro Barracão foi demolido. Foz do Iguaçu, uma cidade conhecida mundialmente pelo turismo, pelas Cataratas, não tem teatro. É por isso que a gente está fazendo esta atividade (AVELAR, 2022).

As colocações de Spartaco Avelar retomam a ideia de que o Teatro Barracão é o Teatro Municipal de Foz do Iguaçu, além de corroborar no entendimento de que ele

---

<sup>4</sup> Entrevista do dia 11 de abril, no Teatro Barracão, depois do concerto e comemoração dos 30 anos.



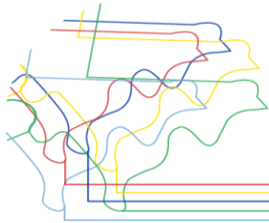
necessita de apoio e investimentos e enfatizar a luta e a resistência da “gente do teatro” para mantê-lo em atividade. O que destacamos, sobretudo, ao nos depararmos com esses depoimentos, é o enraizamento do Teatro Barracão no imaginário da cultura popular de Foz do Iguaçu e a clareza de que a cidade das maravilhas do mundo, Cataratas do Iguaçu, Itaipu Binacional, turismo de comércio internacional na Tríplice Fronteira, pode fazer mais pela cultura.

Mas o que acontece com o Teatro Barracão? Por que ele não está recebendo apoio financeiro da municipalidade? Como é possível que o lugar, considerado por muitos como o Teatro Municipal da cidade, não é reconhecido como tal por parte das autoridades políticas? Quem é responsável pelo imóvel? A quem pertence? Em busca destas respostas e de alguns esclarecimentos, nós procuramos o Presidente da Fundação Cultural em Foz do Iguaçu, Joaquim (Juca) Rodrigues, que explicou sua versão com respeito ao Teatro Barracão e o possível futuro dele.

Segundo Juca Rodrigues, o Teatro Barracão é Patrimônio da Prefeitura Municipal, mas não está sob a responsabilidade da Fundação Cultural, apesar de eles precisarem de locais e equipamentos culturais.

Até onde eu sei, porque eu cheguei aqui em Foz em 1998, o que eu sei é que teve um momento em que o Teatro não estava ok, não se utilizava, e eles (Beto e Mirá) não estavam lá, mas a Prefeitura mantinha uma gestão no espaço para cursos e tudo mais. E, em 2010, talvez 2011, estava aqui Rogério Bonatto e fez um documento e cedeu o espaço para eles estarem lá. Então eles passaram a administrar o espaço, mas a prefeitura ainda paga algumas coisas, água, luz, uma manutenção, mas esse espaço, ele não está com a Fundação Cultural, ele está com a Prefeitura, é patrimônio da prefeitura (RODRÍGUES, 2022).

O responsável do setor cultural no município explicou que a Fundação Cultural fez uma solicitação formal à prefeitura para que passassem a administração desse espaço de cultura para ela administrar. No entanto, o espaço não tem as condições necessárias para ser utilizado, conforme nos relatou: “quando nós chegamos aqui, em 2017, eu fui lá porque queria saber como estava o espaço e aí descobri que aquela precariedade precisava de um projeto e que já havia oferecido pelo Fundo Iguaçu, se não me engano”. De acordo com Juca Rodrigues, o pessoal da Fundação Cultural verificou a situação do Teatro e constatou que há problemas sérios na estrutura física. São necessárias reformas urgentes, mas o setor de planejamento da prefeitura tem



receio de iniciá-las e danificar a estrutura, pois quando realizaram a reforma da praça da Bíblia, recentemente, ao mexerem no solo, o teatro estava trepidando:

O planejamento está estudando porque eles acreditam que lá, no futuro, deva ser um local de preservação, de visitação, como um bem patrimônio, mas que vai ter cada vez mais dificuldade no uso. Então, o que eu tenho pedido para eles é algo que me ajude a resolver o problema do telhado da chuva e que coloque para funcionar e eu consiga um novo alvará de liberação de funcionamento. Bombeiros não liberam para eu colocar aulas lá porque ele tem sérios problemas de eletricidade. Eu estou pedindo insistentemente para eles me ajudarem com isso e a Secretaria de Planejamento está empenhada em nos ajudar com isso (RODRÍGUES, 2022).

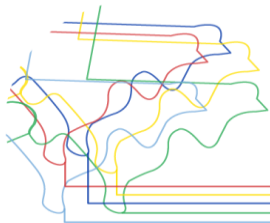
Juca Rodrigues reconhece que o Teatro Barracão foi feito como um improviso para usar enquanto se resolvia a questão de um teatro municipal para a cidade, mas Foz não resolveu essa situação, não construiu. As circunstâncias forçaram o uso do Barracão para cumprir com essas funções, mas não é mais possível nas suas condições atuais. Neste sentido, a Prefeitura Municipal e a Fundação Cultural estão estudando o que pode ser feito naquela região e com o Barracão. A ideia é dialogar, não só com quem ocupa agora, mas, também, com a comunidade e com os representantes do setor cultural na cidade.

Sobre a posição da Fundação Cultural e a Prefeitura, em relação à ocupação cultural, ambos buscam uma solução que possivelmente seja a preservação do Teatro como monumento material e imaterial da memória. Juca Rodrigues reconhece a importância dele como estrutura física e como acervo da memória e da cultura local:

A gente entende que eles cumprem um papel, não posso dizer que seja deles porque é público, de todos. Eu não teria problema neles permanecer lá e compartilhar o espaço. Da minha parte não me importa dividir com eles. Mas agora tem uma lei que tem que se regularizar sim ou sim (RODRIGUES, 2022).

O depoimento do gestor cultural evidencia a compreensão sobre a importância desse espaço para a cidade e o comprometimento com a questão, alude, também, para novas alterações e desafios que o Teatro Barracão viverá.





## *O Teatro Barracão e as políticas públicas*

Desde o final do século XX, especificamente na década dos anos 80, começou a discussão sobre a possibilidade de implementar formalmente uma linha de políticas públicas para estar em sintonia com as necessidades imediatas dos artistas, de maneira a formar espaços para apresentações e criações sustentáveis e de extensão temporal. Por isso, foram criados diversos planos de ação social e econômica que garantiram o investimento neste setor. Entre diferentes alternativas, nasceu o projeto de Teatro Barracão, no estado de Paraná, idealizado por Constantino Viaro, da Fundação Teatro Guaíra, em 1986, que se espalhou por todo o território paranaense com diferentes sedes e múltiplas maneiras de aplicação destas estruturas itinerantes e artesanais, aspectos que vamos abordar nas seguintes páginas de nossa pesquisa.

Mas o principal questionamento que surgiu foi sobre como ocorreria a administração do projeto em cada cidade, além de garantir sua validade no tempo. Desde a organização do projeto, foi necessário implementar uma estrutura administrativa, dependendo das condições do lugar em que seria levantado o teatro. Também, surgiu outra pergunta, particular, no caso de Foz do Iguaçu, como assegurar seu uso em uma cidade de fronteira para que a maioria dos artistas tivessem acesso?

O Teatro Barracão atendeu, desde sua implementação até o presente ano, a demanda artística e comunitária, principalmente dos bairros de Libras, Jardim São Paulo, Morumbi II, entre outros, além disso, depende de sua própria atividade para permanecer aberto, tentando sortear as limitantes burocráticas e administrativas que encontram cada gestor em sua função. A gestão cultural e administrativa está baseada em procurar atividades que consigam ser autossustentáveis, tais como obras de teatro, espetáculos de dança, concertos e múltiplas alternativas de oficinas, de todas as áreas possíveis, com a finalidade de manter-se em atividades e continuar como centro cultural de referência no Oeste do Paraná.

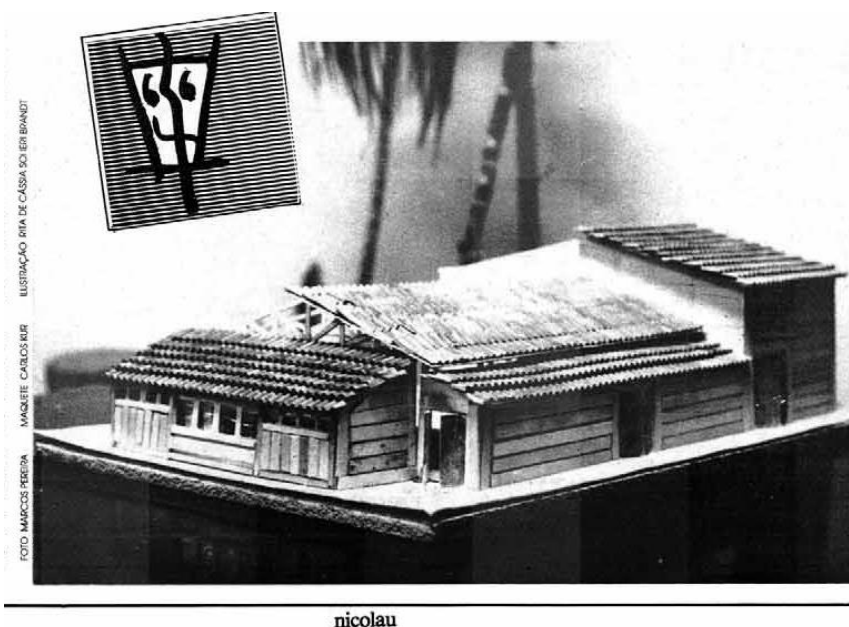
## **Um projeto comunitário no Paraná, desde o século XX**

O Teatro Barracão surgiu de um projeto desenvolvido pelo estado do Paraná e idealizado por Constantino Viaro, tinha como objetivo fundamental a construção de infraestrutura teatral de baixo impacto econômico para as comunidades que ainda não tivessem um teatro principal como, por exemplo, em Foz do Iguaçu. A ideia era construir estruturas de madeira de eucalipto, montadas como espécies de quebra-cabeças e que resultassem em ações imediatas.



É importante recordar que o advogado Constantino Viaro (CURITIBA, 1938), gestor importante das artes no Paraná, desde meados do século XX, atuava na administração pública e focou seu trabalho na popularização da cultura. Realizou ações para exposição de óperas populares, teatro comunitário e projetos, como “O teatro vai à escola” e o “Teatro Barracão”, além de ser promotor da construção de museus e outras organizações de distribuição dos trabalhos dos artistas locais em Curitiba.

Imagem 4. Maquete do Teatro Barracão, por Carlos Kur



Fonte: NICOLAU, ano 1, n. 4, p. 16 (Foto: Marcos Pereira).

Dessa forma, nasceu a ideia do Teatro Barracão para diferentes regiões do Paraná, em parceria com o Banco Banestado, entidade financeira que forneceu um total de 70 mil reais (aproximadamente o que seria o valor atualmente)<sup>5</sup> para respaldar o planejamento. É importante destacar que, neste período, estabeleceram-se uma série de políticas públicas e a possibilidade de ampliar as formas de distribuição de recursos entre artistas e instituições para chegar à população com a maior quantidade de trabalhos, assim como de formar públicos que se interessassem e assistissem às

<sup>5</sup> Informações fornecidas por Constantino Viaro, em entrevista de 2015, para o site Memórias Paraná. Disponível em: <https://memoriasparana.com.br/2015-constantino-batista-viaro/>. Acesso em: abr. 2022.



atividades culturais. Mas o interesse era de transformar a atividade artística em uma possibilidade autossustentável que subsidiasse o artista em condições de emprego, com segurança social, e ajudar a desenvolver novas linhas de experimentação e espaços de criação em cada município.

Para Constantino Viaro, o Teatro Barracão tornou-se uma frente de gestão que resultava em diferentes movimentos de outras áreas artísticas ou, como ele mesmo disse: “a possibilidade de ter um teatro em cada cidade longe da capital do estado pode ajudar para detectar e determinar as prioridades do que estava ali acontecendo” (VIARO, 2015). Como, por exemplo, em Foz do Iguaçu, com a chegada do Teatro Barracão, para que os artistas que estivessem sem palco para se apresentar pudessem entrar em um circuito de referência, além de permitir que outras agrupações que estavam em turnê pelo estado pudessem se apresentar na cidade. Além disso, era uma edificação que marcava uma referência na Tríplice Fronteira, na década dos anos de 1990, haja vista que a cidade apresentava carência de espaços aptos para as artes:

Em Foz do Iguaçu está em andamento o projeto para que nos próximos meses seja inaugurado um Teatro Barracão, havendo idênticos interesses das Prefeituras de Araucária e Pato Branco, em termos concretos. Em nível de consulta e interesse, já há mais de 80 pedidos. - Se pelo menos 30% do que está sendo previsto consolidar-se, o Paraná terá um expressivo circuito de teatros no Interior para que haja uma efetiva e constante programação cultural - comenta, satisfeito, Constantino Viaro, idealizador do projeto<sup>6</sup>.

Na entrevista realizada para *Memória do Paraná*, a exposição de Constantino Viaro destaca que, naquele momento, Foz do Iguaçu tinha unicamente como referência as Cataratas do Iguaçu, o que resultava uma preocupação, pois a distribuição de recursos para atividades artísticas excluía a cidade. Talvez essa seja a visão de um gestor de Curitiba com o olhar no futuro do setor. Mas esse era o reflexo do que estava acontecendo naquele momento. No entanto, como já foi destacado, até hoje a cidade utiliza daquela construção inicial e não tem um espaço adequado para atividades culturais, adaptando-se para outras alternativas de investimento público da Prefeitura de Foz do Iguaçu na cultura, com programas como *Foz Fazendo Arte*<sup>7</sup>, *Fundo Municipal de Inventivo Cultural*, a *Estação Cultural* nos bairros, entre outras práticas que vamos expor nas próximas páginas.

<sup>6</sup> Texto de Aramis Millarch, publicado originalmente no *Tabloide Almanaque* – Paraná, em 11 de março de 1990.

<sup>7</sup> Estes são programas prioritários para a Fundação Cultural de Foz do Iguaçu para o ano de 2022.



Constantino Viaro visualizou a necessidade de levar as artes para outras regiões do Estado, entendimento que decorreu de sua experiência como fundador e presidente da Fundação Cultural de Curitiba e, posteriormente, da gestão desenvolvida por sete anos como diretor da Fundação Teatro Guaíra, onde o foco estava determinado pelas atividades musicais, como óperas. As ações que ele desenvolveu revelaram sua visão de que, no Estado, muitas cidades e regiões estavam carentes e isoladas, ou negadas, involuntariamente, destas atividades. O teatro requeria, com urgência, uma atividade que pudesse ser desenvolvida na praça, na rua, na igreja e no bairro, por isso, o projeto foi pioneiro no interior do Estado, sustentado sobre os interesses das prefeituras, o investimento do Banestado, assim como de aprovação dos recursos da Lei Sarney<sup>8</sup> que fornecia 100% do necessário para iniciar o trabalho da montagem de cada um deles. Por isso, a proposta inicia com a implementação de dez (10) teatros, desenhados pela arquiteta Mira Helena Paranhos, que seriam construídos em intervalos de 90 dias, pois as partes de madeira estavam disponíveis com um manual de montagem, de forma que todos são iguais em dimensões e características internas:

O fundamental do Barracão teatral é que sua proposta é formar o público. Depois, se a comunidade decidir que precisa de um espaço maior e mais sofisticado, nada impede que este barracão seja desmontado e vá a divertir outra freguesia. Sua estrutura semimodular ainda permite que sua capacidade seja ampliada até 400 lugares, o que é o tamanho de alguns teatros em centros como São Paulo ou Rio de Janeiro. Outro dado interessante do projeto é que pelo sistema convencional são necessários dois anos de espera pela construção, enquanto o barracão tem vantagem de ocupar toda a mão-de-obra local e ficar pronto no máximo 90 dias (MARQUES, 1987, p. 16).

---

<sup>8</sup> A Lei Sarney foi o precedente da Lei Rouanet, que tem como natureza a parceria de incentivos públicos e privados e que foi aplicada entre 1986 e 1990, o que levou para o fortalecimento da atividade artística em todo o território. José Sarney foi o impulsor desta lei e tentou levar para o senado, desde 1972 até sua posse como presidente, em 1986. Cabe destacar que, no governo de Collor de Mello, a lei foi revogada e posteriormente substituída pela lei Rouanet. De acordo com o portal do senado, indica que: A Lei Rouanet é uma evolução da Lei Sarney (Lei nº 7.505/86), que até 1990 permitiu abater do Imposto de Renda doações (100%), patrocínios (80%) e investimentos (50%) em cultura. O atual presidente do Senado, José Sarney, apresentou essa proposta pela primeira vez em 1972, em seu primeiro mandato como senador. Devido às dificuldades de implementar uma parceria público-privada em plena ditadura militar, não conseguiu aprovação. Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/20/lei-sarney-foi-pioneira-no-incentivo-a-cultura>. Acesso em: abr. 2022.

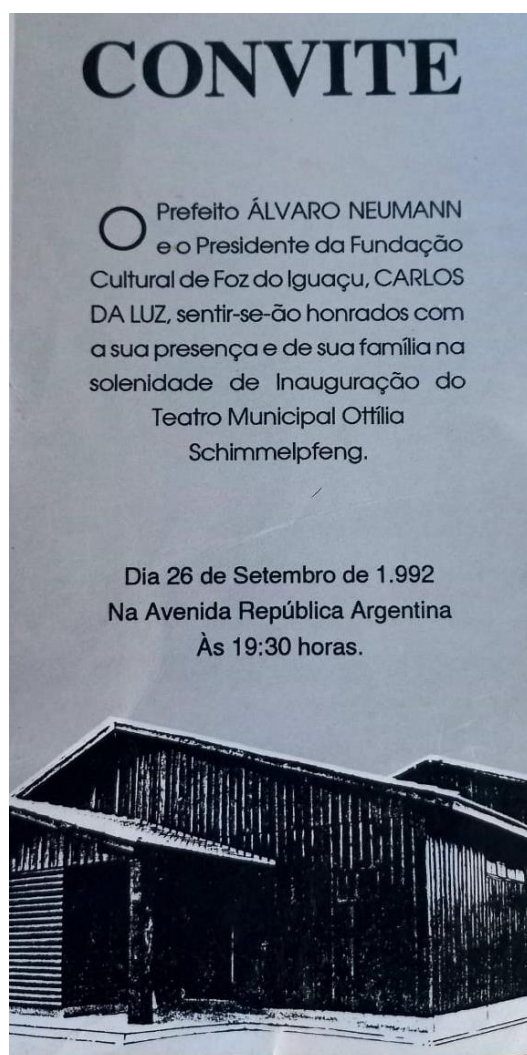


## Teatro Barracão de Foz do Iguaçu: reinvenção e sustentabilidade na Região de Fronteira

José Ramón Castillo, Yulliam Moncada, Cleiser Schenatto Langaro

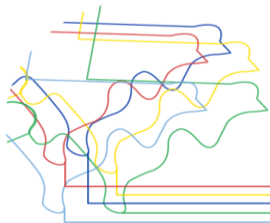
A ideia não era que o teatro ficasse permanentemente, senão que pudesse servir de espaço para aqueles municípios que por conflitos de verba não tivessem seus prédios prontos ou estivessem em processo de construção. Com ajuda do governador Álvaro Dias (1989), os teatros foram transportados pelas estradas do estado até os lugares distantes, como no caso de Foz do Iguaçu, onde a estrutura chegou em 1989, mas demorou três anos para ser montada e usada.

Imagem 5. Cartão de Convite para inauguração do Teatro Barracão, em 1992



Fonte: Yulliam Moncada (2022).

Como dado importante na construção de políticas públicas do futuro, esse projeto foi um antecedente, em Curitiba, do programa “Ônibus Teatral”, de



Constantino Viaro<sup>9</sup>. Essa ação consiste em palcos ambulantes em que o ônibus vira cenário dentro das comunidades e com a ideia sólida de atender crianças e adolescentes, principalmente. Por esta razão, entendemos que a implementação de políticas públicas na cultura era uma urgência imediata, de maneira a converter o Teatro Barracão em uma instituição operativa, de rápida resposta e que se relacionasse com o desenvolvimento dentro de cada região. Mas, também, precisavam de uma base jurídica para atender e proteger as atividades e a natureza conceitual do espaço, por exemplo, o acontecido em Cascavel, onde recebeu o nome de “Teatro do Lago” e que, infelizmente, em 2012, foi demolido por falta de uso e ocupação, pois estava sem aplicação de atividades que o mantinham ativo, convertendo-o em um espaço abandonado e, por isso, estragou por completo a madeira, justificando a construção de um parque com estacionamento, próximo ao lago principal da cidade (MOURA, 2012)<sup>10</sup>.

No caso do Teatro Barracão, de Maringá, conhecido como Teatro Banestado, inaugurado em 04 de julho 1989, com apoio da prefeitura e dos artistas, lograram inaugurar com a obra “As desgraças de uma criança”, do Grupo de Teatro da Universidade Estadual de Maringá, também se consolidou como um teatro de uso municipal e centro de referência da cidade. Igualmente, o Teatro Barracão, de São João do Ivaí, que abriu as portas no dia 04 de março de 1991, identificado como Teatro Banestado ou Municipal, igualmente, ainda está em funcionamento e com atividades diárias, o que nos dá um panorama de que só restam três desses teatros no Paraná, na data atual.

Segundo Beto Virginio, as partes do Teatro Barracão foram enviadas de Curitiba para Foz do Iguaçu, em 1989, e amontoadas na Praça da Bíblia. As madeiras ficaram na intempérie por três anos até que, depois de diferentes gestões com a municipalidade,

---

<sup>9</sup> É importante indicar que Constantino Viaro, além de ser gestor da municipalidade de Curitiba, também tinha projetos que desenvolviam diferentes aspectos das artes no estado, entre eles está o programa “Parcerias Impossíveis”, onde uma recopilação de convidados do cenário público trata de temas sobre a cultura e as diversas possibilidades de converter ela em uma fonte de ingresso para os artistas, com linhas específicas de investimento público; os debates eram igualmente múltiplos e deram ideias para formas de administrar atividades com incentivos federais, estaduais, municipais e privados. Com essa ideia, é um dos pioneiros na discussão que no futuro é centro de discussão política e que atualmente estamos tentando implementar desde diferentes organizações públicas e ONGs. Igualmente, está na atualidade como diretor do Museu Guido Viaro, em homenagem a seu pai que foi um artista da cidade e que o espaço tornou-se referência para encontros da comunidade. Para mais informações, consultar: <http://museuguidoviario.com.br/>.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://sapl.cascavel.pr.leg.br/media/sapl/public/documentoacessorio/2018/4982/4982.pdf>. Acesso em: abr. 2022.



conseguiram montar cada uma das peças para ser inaugurado no dia 26 de setembro de 1992, na gestão do Prefeito Álvaro Apolloni Newman. Assim, iniciou-se o trabalho de fortalecimento do espaço que, curiosamente, desde a criação do Teatro, caracteriza-se pela constante dualidade entre as condições jurídicas que representa, pois, sendo que é um espaço de fundos públicos, durante muitos anos, prevalece por conta do trabalho comunitário que estabeleceu Beto Virginio em parceria com outros trabalhadores da cultura, em uma ocupação necessária para desenvolver atividades que estão focadas não só para a cidade de Foz, mas que também atende públicos da Tríplice Fronteira e é referência nessa matéria.

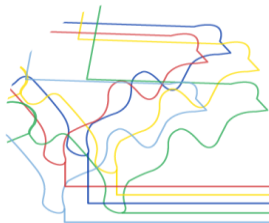
Uma das preocupações atuais decorre das consequências da pandemia de Covid-19, pois é árdua a tarefa para retornar o trabalho que estava acontecendo antes de 2020, onde o teatro recebia até quatrocentas (400) pessoas diariamente. De acordo com Mirá Rocha, este número, hoje, está dizimado, pois o teatro ficou fechado por quase dois anos de maneira involuntária, mas o público começa a retornar e acrescentar consideravelmente com a nova programação dos 30 anos, com concertos, obras e oficinas que eles planejam mensalmente.

## Na Tríplice Fronteira

Retornando para o trabalho que desenvolve o Teatro Barracão, como centro de promoção cultural e artística, é importante ressaltar que não só se focaliza em atendimento da comunidade de Foz do Iguaçu, onde tem uma ampla experiência e referência, como indica Beto Virginio, o espaço abre a programação para festivais e circuitos de espetáculos provenientes de outras regiões do país e dos países vizinhos, Argentina e Paraguai.

As atividades que foram programadas nos últimos anos sofreram as consequências geradas pela pandemia de Covid-19 e, segundo Beto, a última apresentação de 2020 foi um Festival de Rock, com agrupações que vieram do Paraguai e partilharam palco com bandas de Foz do Iguaçu e Cascavel. Agora, depois da liberação dos espetáculos, em 2022, pela Secretaria de Saúde do município, iniciam igualmente com este festival de bandas de rock, evidenciando que é preciso uma conexão com os artistas de outros países e de outras cidades da região.

Podemos entender que a situação atual do Teatro Barracão é reflexo da aplicação de políticas públicas na região e, como já falamos em linhas anteriores, a preocupação das autoridades que estão na faixa fronteira está latente, precisam solicitar ao governo Federal a implementação de uma administração da cultura específica da



fronteira. A Prefeitura de Foz do Iguaçu fornece alternativas para que os artistas consigam manter seus projetos ativos, procurando espaços para a cooperação e habilitação de editais que possam entrar em concurso para a maior parte de quem trabalha no setor. Também, existe a preocupação por fortalecer o *Conselho Municipal de Políticas Públicas* que, sendo de caráter não governamental, é um ponto fundamental na visão e nas preocupações dos trabalhadores da área, apresentando uma proposta coletiva dos Setoriais das Artes, em que se distribuem e se estabelecem lineamentos para aceder aos recursos provenientes de entes governamentais, como Ministério da Cultura, Secretaria Estadual de Cultura ou Fundação Cultural e prefeitura de Foz do Iguaçu. Mas, ainda, é preciso aprofundar-se na formação dos cultores para concorrer em convênios como a Lei Rouanet que, junto com a empresa privada, podem solicitar recursos e ser autossustentáveis na fronteira.

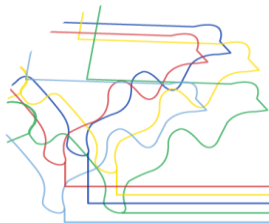
Segundo Juca Rodrigues, é um caminho árduo, com obstáculos e de paciência, ou, como indica Beto Virginio, “precisamos de uma ação concreta onde não só entrarão as empresas privadas ou transnacionais” – neste ponto é indispensável abrir a possibilidade de acesso a recursos financeiros das indústrias e empresas binacionais –, “senão que precisamos que essas empresas estejam alinhadas com os objetivos de preservação da cultura e promoção dos valores artísticos da região”.

Aqui, a referência imediata está orientada para convênios internacionais que operam na região, como MERCOSUL<sup>11</sup> ou da ITAIPU<sup>12</sup>, e que estão trabalhando sobre as potencialidades e atrativos turísticos e comerciais da região, mas no campo da cultura é necessário fazer uma revisão dos objetivos que atualmente estão desenvolvendo. Sobre a temática, é claro que estas alternativas mencionadas agem

<sup>11</sup> MERCOSUL - nasce em 1991, com a ideia de fortalecer as relações bilaterais dos países que o compõem, focado especificamente em áreas como economia e mercado internacional, mas em alguns momentos tem aproximações para educação e cultura, todavia podemos falar de atividades como a Bienal Mercosul (<https://www.bienalmercosul.art.br/>) que está na 13ª edição, mas ainda é insuficiente em matéria de investimento em infraestrutura do setor cultural e precisa de revisão. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/temas/cultura/>. Acesso em: abr. 2022.

<sup>12</sup> ITAIPU Binacional - desenvolve diferentes linhas de cooperação e investimento na região fronteira de Brasil-Paraguai, nesse sentido, o apoio é constante para a cidade de Foz do Iguaçu, proporcionando editais como A correnteza Cultura, em 2022, mas também com investimento em cooperação para empresas do setor de educação, turismo e cultura: Em 2020, foram 35 ações patrocinadas, totalizando R\$ 1,7 milhão investido, 106 entidades beneficiadas, das quais 61 escolas públicas, e 5,4 milhões de pessoas impactadas. A norma para Concessão de Patrocínio foi revisada, visando torná-la ainda mais segura, transparente e ágil. Entre as novidades para 2021 estão a avaliação de integridade e a inclusão de faixas de valor limite para concessão de recurso, de acordo com o resultado da avaliação técnica (ITAIPU, 2020, p. 51). Disponível em: [https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af\\_df/Caderno\\_digital\\_2020\\_VF.pdf](https://www.itaipu.gov.br/sites/default/files/af_df/Caderno_digital_2020_VF.pdf). Acesso em: abr. 2022.





sobre áreas comerciais, de mercado e desenvolvimento industrial, e um reflexo são os investimentos em infraestrutura, como a Ponte Integração (início de construção em 2020), ou os atrativos turísticos, como o Parque das Cataratas, o Parque das Aves, o Marco das Três Fronteiras, além de uma imensa alternativa turística dentro dos complexos da usina, mas precisamos entender que dinamizar convênios de cooperação com organizações artístico-culturais pode gerar uma fonte de ingresso e recuperar espaços como o Teatro Barracão, que precisa de uma parceria urgente com bases sólidas de construção e manutenção para sua recuperação imediata.

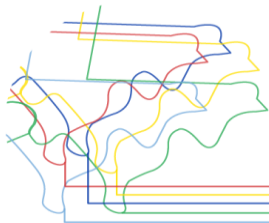
### Como manter o Teatro Barracão aberto hoje?

No ano de 2013, o Teatro Barracão entrou no edital da Lei Cultura Viva<sup>13</sup> que serviu de suporte para seu funcionamento, o que permitiu desenvolver atividades como a multiplicação de oficinas na oferta cultural da cidade, assim como uma temporada permanente de teatro de grupos locais e concertos, atividades mais comuns no espaço. Ainda, a procura de apoios de outras instâncias, que Beto Virginio e Mirá Rocha fazem constantemente. Mas é necessário revisar as políticas públicas em cultura focalizadas na atividade fronteiriça, que não só beneficiaria ao setor, senão que serviria de apoio para a comunidade geral, a maioria das vezes privada do acesso à arte.

Por isso, destaca-se a urgência de um programa de investimento exclusivamente dedicado para o desenvolvimento das ações culturais dessa natureza, pois o Teatro Barracão cumpre com uma dupla função, atualmente: primeiro, formar e acolher artistas que estão em processo de crescimento, pois é um ente educativo, preferivelmente, e segundo, a presença como instituição de caráter comunitário que opera na Tríplice Fronteira. O que nos leva a pensar que ainda pode ser um centro de referência, também em termos econômicos, desde o ponto de vista turístico,

---

<sup>13</sup> Art. 4º. A Política Nacional de Cultura Viva compreende os seguintes instrumentos: I - pontos de cultura: entidades jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, grupos ou coletivos sem constituição jurídica, de natureza ou finalidade cultural, que desenvolvam e articulem atividades culturais em suas comunidades; II - pontões de cultura: entidades com constituição jurídica, de natureza/finalidade cultural e/ou educativa, que desenvolvam, acompanhem e articulem atividades culturais, em parceria com as redes regionais, identitárias e temáticas de pontos de cultura e outras redes temáticas, que se destinam à mobilização, à troca de experiências, ao desenvolvimento de ações conjuntas com governos locais e à articulação entre os diferentes pontos de cultura que poderão se agrupar em nível estadual e/ou regional ou por áreas temáticas de interesse comum, visando à capacitação, ao mapeamento e a ações conjuntas; III - Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura: integrado pelos grupos, coletivos e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que desenvolvam ações culturais e que possuam certificação simplificada concedida pelo Ministério da Cultura.

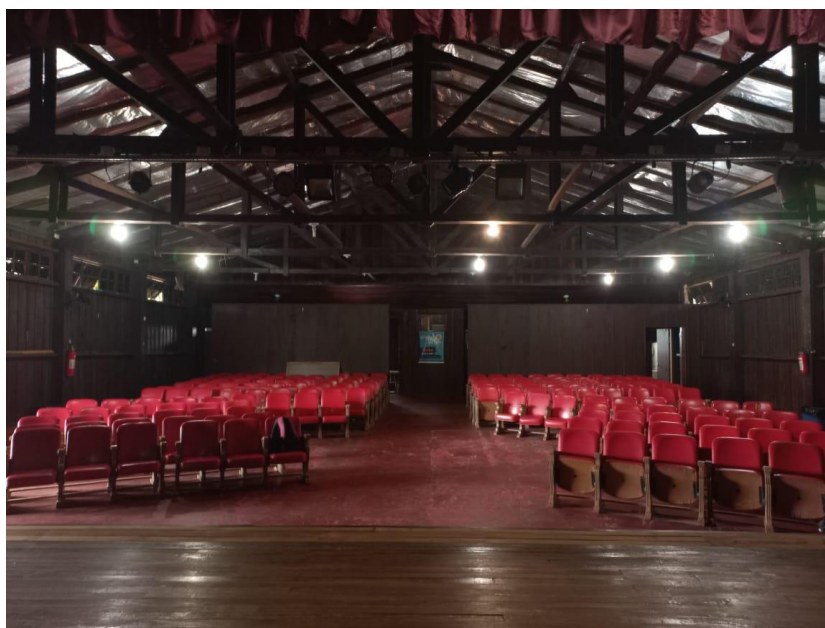


localizado na Praça da Bíblia, e voltar para o projeto original ao criar a Biblioteca do Teatro, assim como exposições de artistas, permanentemente, na sua sala. Para Beto Virginio, é um fato quase impossível, mas pode se encontrar com fontes de ingresso e de financiamento desde outras organizações e leis que possam contribuir para muitos anos de existência e atividade profícua.

Em sintonia com essa visão, Juca Rodrigues indica que para proteger o Teatro Barracão é de grande importância um desenho urgente de políticas públicas que possam permitir abrir editais focalizados nas características específicas de infraestrutura. Por isso, atualmente, está se trabalhando na reorganização do Conselho Municipal de Políticas Públicas para a Cultura, com a participação dos artistas, agentes e gestores da cidade, incluindo os representantes do Teatro Barracão, o qual está em processo de ser declarado Patrimônio Cultural do município.

O Teatro Barracão poderia ampliar a possibilidade de ministrar oficinas, apresentar espetáculos e fomentar o fato artístico, mas precisa ser recuperado e ampliado, tanto no que se refere às atividades, pois com o fechamento devido à pandemia houve o distanciamento do público, assim como devido a problemas de vazamentos, estragos na madeira, falta de equipamentos técnicos, ampliados ainda mais no último biênio.

Imagem 6. Teatro Barracão hoje



Fonte: Yulliam Moncada (2022).



## Reinventar-se na cultura

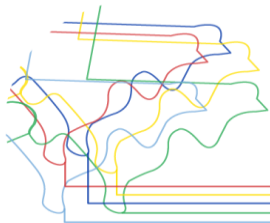
Com a chegada da pandemia de Covid-19, em março de 2020, milhares de artistas ficaram paralisados com o cancelamento de projetos, perdas irreparáveis. No município de Foz do Iguaçu, para amenizar essas questões, houve a implementação dos editais da Lei Aldir Blanc<sup>14</sup> (LEI Nº 14.017, DE 29 DE JUNHO DE 2020)<sup>15</sup>. Com o objetivo de auxiliar os cultores que dependiam do seu próprio trabalho diário: funções, oficinas, aulas particulares; e o Teatro Barracão se viu na obrigação de entrar nessa proposta. Por outra parte, cada uma das entidades federais contemplou diferentes mecanismos de aplicação da Lei, as prefeituras conseguiram fazer um balanço dos recursos financeiros e lograram aplicar para seus habitantes de maneira equilibrada.

No caso da Fundação Cultural de Foz do Iguaçu, foram aprovados os recursos e distribuídos em três editais de fácil acesso para os artistas na figura de agentes culturais, mas no terceiro Inciso contemplava o programa *Corredor Cultural*, em 2020-2022, que incluía diferentes espaços de apresentações, oficinas e palestras online, assim como manutenção e aluguel dos espaços físicos.

---

<sup>14</sup>A Lei Aldir Blanc contempla os seguintes requerimentos para ser aplicada: “Art. 6º Farão jus à renda emergencial prevista no inciso I do *caput* do art. 2º desta Lei os trabalhadores e trabalhadoras da cultura com atividades interrompidas e que comprovem: I - terem atuado social ou profissionalmente nas áreas artística e cultural nos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data de publicação desta Lei, comprovada a atuação de forma documental ou autodeclaratória; II - não terem emprego formal ativo; III - não serem titulares de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiários do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família; IV - terem renda familiar mensal *per capita* de até 1/2 (meio) salário mínimo ou renda familiar mensal total de até 3 (três) salários mínimos, o que for maior; V - não terem recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); VI - estarem inscritos, com a respectiva homologação da inscrição, em, pelo menos, um dos cadastros previstos no § 1º do art. 7º desta Lei; e VII - não serem beneficiários do auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020”.

<sup>15</sup> Como referência, podemos indicar que a natureza da Lei reside em homenagem a Aldir Blanc (1946-2020) que foi letrista, compositor e cronista brasileiro. Médico formado pela Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro, abandonou a profissão para se tornar compositor e um dos grandes letristas da história da música brasileira. Em 50 anos de atividade como letrista e compositor, foi autor de mais de 600 canções. Sua principal parceria se deu com João Bosco, que foi considerada como uma das “duplas fundamentais da MPB”. Além de letrista, Blanc foi também cronista, tendo escrito colunas em publicações para revistas e jornais de grande circulação no país, crônicas estas mais tarde transformadas em livros. Morreu em 04 de maio deste ano, em decorrência de complicações devido ao Covid-19 (CARTILHA DA LEI ALDIR BLANC, p. 3). Disponível em: <https://www5.pmf.pr.gov.br/pdf-950&publicacao>. Acesso em: abr. 2022.



Além disso, foi criada a primeira edição do Festival de Distanciamento, a Premiação de Trajetória Artística e, também, estava estipulado o auxílio emergencial para quem não conseguiu entrar no programa de auxílio emergencial federal de 20 de abril de 2020. Nesse sentido, atendendo as propostas e necessidades dos cultores, os funcionários que estavam na frente de cada uma das dependências municipais entraram em contato com diversos setores e artistas para procurar uma maneira acessível para obter o benefício. De acordo com Thaisa Paredes, diretora da Fundação Cultural, a preocupação central da lei Aldir Blanc está centrada em:

A proposta é fazer com que esses espaços, que tiveram suas atividades interrompidas por conta da pandemia acessem essa possibilidade de benefício, em parcelas mensais. Importante ressaltar que a Fundação Cultural está atendendo, orientando e tirando dúvidas de quem ainda não requereu o auxílio, em atendimento presencial na sede (PAREDES, 2020)<sup>16</sup>.

Nessa ocasião, era urgente o resgate do patrimônio e o que poderia ser o apagamento total de organizações, como o *Teatro Barracão*, que não percebe recursos fixos. Para Roberto Vieira Virginio, o Teatro Barracão precisou reinventar-se para entrar em cada um desses editais. Foi contemplado em quatorze (14) projetos, o que significou um auxílio ante a calamidade econômica que, na data da entrevista, 08 de abril de 2022, ainda continua, pois as consequências da pandemia ainda estão ocorrendo. Essas questões aludem para o fato de que, mesmo com seus 30 anos de funcionamento, o teatro ainda visa consolidar o trabalho de apoio ao movimento cultural, principalmente nestes anos de emergência econômica. O conflito reflete na infraestrutura, evidente nos vazamentos pela antiguidade do espaço, a falta de manutenção especial que exige a madeira do lugar (todo o teatro é feito de madeira de eucalipto) e que resulta em alto custo econômico.

Agora, um novo conflito aparece pela constituição legal e jurídica do espaço que, de acordo com “Beto”, não é uma instituição formal, senão uma ocupação artística-cultural partilhada por diferentes setores que fazem seu trabalho artístico. Ali reside sua orientação altruísta de grande impacto na comunidade. Por isso, a preocupação da municipalidade de Foz do Iguaçu em procurar as ferramentas de proteção do teatro para que fique com uma sólida referência de patrimônio. Sobre este tema, Joaquim “Juca” Rodrigues, presidente da Fundação Cultural, indica que o lugar requer

---

<sup>16</sup> Entrevista feita para o jornal online *Cabazanews*, que atende as notícias da Tríplice Fronteira.



urgentemente ser protegido pela municipalidade, tombado como Patrimônio Cultural, pois, desde seu início, em 1992, o teatro tem dupla visão de trabalhar independente e, às vezes, de fazer as parcerias com os entes governamentais. Segundo Juca, o espaço é parte da comunidade e, por isso, precisa urgentemente de proteção legal<sup>17</sup>.

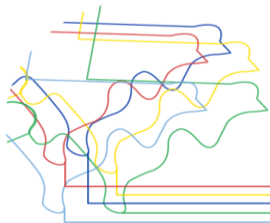
Mas o Teatro Barracão, desde seu nascimento, está orientado para ser independente como organização comunitária e mantém os trabalhos de diferentes maneiras. Ao reinventar-se constantemente, atua como resguardo para artistas amadores, onde possam ensaiar e apresentar-se. Resiste, também, em decorrência da arrecadação dos ingressos, contribuições simbólicas do público para cada espetáculo ou como produto de campanhas de recolhimento de alimentos para depois serem partilhados nas comunidades mais necessitadas.

Imagem 7. Cartazes do Festival Intercolegial de Peça Curtas do Teatro Barracão 1992-2001



Fonte: Yulliam Moncada (2022).

<sup>17</sup> Entrevista realizada em 13 de abril de 2022, no prédio da Fundação Cultural de Foz do Iguaçu.

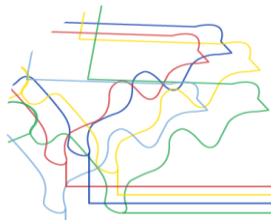


É importante dizer que os problemas financeiros afetam consideravelmente a existência do Teatro, mas a ideia altruísta dos administradores é de mantê-lo “de” e “para” a comunidade de Foz do Iguaçu. Mas a luta persiste, pois ele é patrimônio dos habitantes da região e necessita de manutenção especializada. Um exemplo das necessidades urgentes é a reconstrução do teto a as áreas que o circundam, pois está no meio da Praça da Bíblia e ali acontecem diariamente as feirinhas tradicionais da cidade. O Teatro fornece trabalho para artistas, o que o converte como referência no oeste do Paraná, na Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina, Paraguai), e a nível nacional.

Em matéria de economia cultural, a construção de políticas públicas no município vai se desenvolvendo com o passar dos anos, dependendo das solicitudes dos artistas e das comunidades. Para além das dificuldades na sua manutenção e funcionamento, como mencionamos anteriormente, surge também a de caráter legal, mas tem muitos benefícios porque é um espaço aberto e livre para ser ocupado por artistas diversos, assim como por organizações que estejam encaminhadas para o trabalho comunitário. O Teatro passa por diferentes etapas para definir as atividades da programação, pois a prioridade é a acessibilidade da comunidade.

Neste ponto, vamos revisar algumas das atividades recentes que pudemos presenciar enquanto desenvolvíamos a pesquisa e realizávamos as reuniões com os administradores do espaço, o que acontece dentro de seu funcionamento interno e como abre novas vias de gestão cultural. Ao final do ano de 2021, as atividades foram retomadas. O edital do Corredor Cultural, que foi parte deste edital da Lei Aldir Blanc, resultou em um incentivo para planejar as oficinas remuneradas e pensar em retomar as funções presenciais, após quase dois anos fechado. Dessa maneira, iniciaram-se concertos, diversificando a oferta cultural com oficinas de teatro, dança urbana, maracatu, entre muitas outras, de caráter gratuito. “Beto” tem a ideia de reinventar-se e de reorganizar-se, estabelecer linhas de trabalho que resultam em alternativas para artistas locais. Depois de múltiplos obstáculos, o teatro pode comemorar o aniversário, com uma programação que vai desde abril até o 26 de setembro de 2022, que será o dia central, quando se completam os 30 anos.

Mirá Rocha e Beto Virginio estão à frente do Teatro Barracão, consolidando tudo o que ele representa, com uma cultura que transita no familiar (suas filhas e vizinhos fazem parte da equipe de trabalho) e comunitária (os moradores dos bairros ao redor têm participação diária nas atividades), de uma gestão que se adaptada aos tempos que estamos atravessando.



Agora, participam do edital “Paraná Criativo”<sup>18</sup>, que é um programa da Universidade Estadual de Londrina, com apoio da Lei Aldir Blanc, e fornece ferramentas em planejamento e gestão cultural para a retomada urgente da cultura de forma presencial, mas também outorga para cada organização cultural uma ajuda econômica para que possam manter algumas atividades em funcionamento. Destaca-se, também, a importante parceria com a Prefeitura de Foz do Iguaçu, pois ela permite a eles pagar as contas de água e luz, incluindo manutenção e limpeza do espaço.

## Considerações finais

Este estudo sobre a trajetória existencial, em 30 anos, do Teatro Barracão ressaltou o papel desse espaço para a cultura da tríplice fronteira: Brasil-Paraguai-Argentina. A sua fundação, desde o projeto, estava relacionada ao desenvolvimento sustentável do território da tríplice fronteira e da região Oeste do Paraná. Segundo o pensamento de Constantino Viaro, para o qual a vida cultural poderia ampliar as possibilidades de desenvolvimento regional, as trocas culturais e os diálogos artísticos teriam um papel fundamental na tríplice fronteira.

Observou-se que o Teatro Barracão desenvolveu, nesse período, no mínimo duas vertentes importantes para o município: primeiro, manter-se em funcionamento como organização comunitária de trabalho artístico permanente e a segunda vertente é a necessidade de reinventar-se na gestão de recursos públicos e privados para ser um espaço autossustentável da Região Trinacional. Além disso, constatou-se a urgência de políticas públicas para a cultura local, tanto da municipalidade de Foz do Iguaçu quanto estadual e nacional, ainda mais por responder às propostas e necessidades da Tríplice Fronteira. Uma dessas ações está em andamento, pois o Teatro Barracão está em processo de tombamento como patrimônio do município e como centro de preservação da história e da memória da cidade. Os tempos e mecanismos de gestão cultural mudaram desde 1992, agora, as vantagens administrativas e de investimentos estão se aplicando com uma regulamentação

---

<sup>18</sup> O edital Programa Bolsa Cultural Paraná Criativo/Lei Aldir Blanc - Qualificação para empreendimentos criativos do Setor Cultural do Paraná tem como finalidades: a) Apoiar os empreendimentos criativos do campo da cultura afetados diretamente pelos impactos negativos gerados pela pandemia da Covid-19, causada pelo vírus Sars Cov2; b) Com a bolsa, qualificar os integrantes dos empreendimentos criativos do estado do Paraná; c) Mapear os empreendimentos criativos, projetos, atividades e ações, festivais e mostras do estado do Paraná (Edital Programa Bolsa Cultural Paraná Criativo/Lei Aldir Blanc - Qualificação para Empreendimentos Criativos do Setor Cultural do Paraná, 2022). Disponível em: [http://www.fauel.org.br/download/Edital\\_Parana\\_Criativo.pdf](http://www.fauel.org.br/download/Edital_Parana_Criativo.pdf). Acesso em: abr. 2022.



totalmente diferente e ali entra a versatilidade de Beto Virginio para manter o teatro aberto e em serviço para a comunidade.

O Teatro Barracão chega aos 30 anos de fundação no dia 26 de setembro de 2022, mantendo-se como referência para o município em múltiplas funções, principalmente a de formar os públicos para as artes, programar temporadas de atividades como obras de teatro, concertos, recitais etc., assim como planejar e emprestar o espaço para artistas amadores e profissionais que precisam do palco. Oferece a sala para a discussão de conflitos e necessidades para a comunidade, o que ajuda a entender e cartografar as prioridades em políticas públicas com a visão de cada organização comunitária. Também, é preciso ressaltar que, mais que uma instituição, o Teatro Barracão é uma “Ocupação Cultural” que se inclina pela integração comunitária e o convívio artístico, onde é muito importante o fato de ter artistas criando e somando-se às múltiplas maneiras de receber recursos financeiros para sobrevivência, uma troca permanente com os vizinhos, membros da prefeitura e gestores culturais públicos e privados, sempre conservando esse objetivo da colaboração horizontal. Consolida-se como monumento histórico para os habitantes da comunidade, por isso, a prefeitura está no processo de decretá-lo como lugar de Preservação e Patrimônio Material do município.

Outro aspecto, não menos importante, alude para uma revisão urgente e de organização jurídica que exige atualmente o regulamento de concessão de recursos públicos, pois pode ajudar para seu melhor funcionamento, assim como a manutenção e remodelação que precisa neste momento. Nesse percurso, Beto Virginio e Mirá Rocha seguem com as atividades, resistindo e articulando ações frente aos delineamentos administrativos, na procura de espaços e editais que possam contribuir e trazer os recursos necessários para manter o Teatro Barracão como um meio sustentável, participe ativo na política de desenvolvimento econômico e cultural da Tríplice Fronteira, em áreas como cultura e educação.

A revisão histórica aqui apresentada e as reflexões decorrentes das análises dos fatos desenvolvidos pelo Teatro Barracão, em 30 anos, nos permitem observar que toda organização cultural precisa reinventar-se e criar suas ferramentas para subsistir na dinâmica sustentável. No entanto, observa-se que é fundamental que órgãos públicos, de todas as esferas governamentais, e outras instituições precisam somar esforços para continuar e ampliar as ações de cultura que se iniciaram com a fundação do Teatro Barracão, em 1992.





A cultura da Tríplice Fronteira pode e precisa ser ampliada, a cidade tem raízes sólidas nas diversas ações, gerenciamento e manifestações artísticas e a construção de um Teatro Municipal, somando-se às políticas públicas de cultura, garantirá a ampliação e o fortalecimento desse setor. O desenvolvimento sustentável da Região Trinacional Brasil-Paraguai-Argentina também está atrelado às ações artístico-culturais e o Teatro Barracão teve e tem papel relevante nesse território marcado pelo trânsito intenso de diversas culturas e de modos de ser e viver das fronteiras.

## Referências

AVELAR, S. **Entrevista sobre o Teatro Barracão**. Entrevistadores: Yulliam Moncada e José Castillo. Duração 15 minutos. Teatro Barracão, 11 de abril de 2022. 21.20 hrs.

BRASIL. **Lei 14017/2020 – Aldir Blanc**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.017-de-29-de-junho-de-2020-264166628>. Acesso em: 10 abr. 2022.

CANAL FAG. **Teatro Barracão**. Vídeo: 3.30 minutos. Canal FAG 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EOP80qOHjjc>. Acesso em: 17 abr. 2022.

DIRCEU, Z. Artistas de Foz do Iguaçu em campanha pela reforma do Teatro Barracão. **Blog Zeca Dirceu**, 04 de novembro de 10. Disponível em: [https://zecadirceu.com.br/noticias\\_view.php?id=2534](https://zecadirceu.com.br/noticias_view.php?id=2534). Acesso em: 10 abr. 2022.

FOZ DO IGUAÇU. Lei Aldir Blanc 2020. **Cartilha da Fundação Cultural de Foz do Iguaçu**. Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/pdf-950&publicacao>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FOZ DO IGUAÇU. **Edital de Credenciamento nº 01/2020**. Processo de inexigibilidade nº 01/2020 – credenciamento de artistas, profissionais e fazedores de cultura. Disponível em: <https://culturafoz.pmfi.pr.gov.br/editais>. Acesso em: 10 abr. 2022.

GLOBOPLAY. Reportagem vai resgatar história de Teatro Barracão em Foz. **Vídeo de Meio-dia Paraná**, 03 de outubro de 2013. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/2864782/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

GUATÁ. Teatro Barracão de Foz do Iguaçu completou 29 anos. **Guatá – cultura em Movimento**, 27 de setembro de 2021. Disponível em: <https://guatafoz.com.br/teatro-barracao-de-foz-do-iguacu-completou-29-anos/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

MARINGÁ HISTORICA. **Teatro Barracão de Maringá**. Disponível em: <https://www.maringahistorica.com.br/index.php/2019/06/vlog-teatro-barracao-de-maringa.html>. Acesso em: 05 abr. 2022.

MARINGÁ PREFEITURA. **Teatros – Barracão**. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/cultura/?cod=teatro/3>. Acesso em: 25 abr. 2022.



## Teatro Barracão de Foz do Iguaçu: reinvenção e sustentabilidade na Região de Fronteira

José Ramón Castillo, Yulliam Moncada, Cleiser Schenatto Langaro

MARQUES, M. Barracão Teatral: o modular projeto da FTG. **NICOLAU**, ano 1, n. 4. Secretaria de estado da Cultura. Curitiba: Imprensa oficial do estado do Paraná, 1987.

MILLARCH, A. Barracão, o bom projeto em que Maringá soube investir. Publicado originalmente em: Estado do Paraná. **Tabloide Almanaque**, 10 de abril de 1991. Disponível em: <https://www.millarch.org/artigo/barracao-o-bom-projeto-em-que-maringa-soube-investir>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MILLARCH, A. Um projeto que está emplacando. Publicado originalmente em: Estado do Paraná. **Tabloide Almanaque**, 11 de março de 1990. Disponível em: <https://www.millarch.org/artigo/um-projeto-que-esta-emplacando>. Acesso em: 21 abr. 2022.

ROCHA, M. **Entrevista sobre o Teatro Barracão**. Entrevistadores: Yulliam Moncada e José Castillo. Duração: 30 minutos. Teatro Barracão, 11 de abril de 2022. 22.00 hrs.

RODRIGUES, J. **Entrevista sobre o Teatro Barracão**. Entrevistadores: Yulliam Moncada e José Castillo. Duração: 60 minutos. Fundação Cultural de Foz do Iguaçu, 13 de abril de 2022. 13.30 hrs.

SCHLOGEL, J. **Entrevista sobre o Teatro Barracão**. Entrevistadores: Yulliam Moncada e José Castillo. Duração: 10 minutos. Teatro Barracão, 11 de abril de 2022. 21.30 hrs.

VIARO, C. Artista, se me permitem. **Gazeta do Povo**. Entrevista feita por Helena Carnieri e José Carlos Fernandes 12 de novembro de 2011. 21:08. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/especiais/entrevistas/artista-se-me-permitem-9ul5ch6slm6mc5n4jioz9nozy/>. Acesso em: 23 abr. 2022.

VIRGINIO, R. **Entrevista sobre o Teatro Barracão**. Entrevistadores: Yulliam Moncada e José Castillo. Duração: 90 minutos. Teatro Barracão, 08 de abril de 2022. 14:20 hrs.

The background of the entire page is a light pinkish-red color. Overlaid on this background are several overlapping, hand-drawn outlines in various colors: white, light blue, yellow, and green. These outlines represent geographical shapes, likely the borders of municipalities or regions in the Iguazu area. The lines are somewhat irregular and artistic in style. The text is positioned in the lower right quadrant of the page.

# EIXO 3

Desenvolvimento com justiça  
ambiental e social da Região  
Trinacional do Iguazu



# Desenvolvimento econômico na faixa de Fronteira Sulbrasileira

Cristiane Fernanda Klein (Brasil)

Jandir Ferrera de Lima (Brasil)

Lucir Reinaldo Alves (Brasil)

## Introdução

Na Região Sul do Brasil, no final do século XX, houve o processo de fortalecimento industrial, resultante da desconcentração da indústria brasileira em direção ao Sul do país. Nesse período, a participação do Sul na produção industrial aumentou de 12%, em 1980, para 17%, no final dos anos 1990. Assim, a Região passou a possuir um crescimento estável da produção industrial, uma vez que fortaleceu e modificou sua estrutura produtiva. Nesse contexto, os três Estados da Região Sul passaram por uma evolução econômica que se refletiu na estrutura do setor produtivo, relativamente semelhantes entre si, com forte inserção na agroindústria. O resultado foi a integração entre os setores primário e secundário, em especial, no interior dos estados, na porção mais Oeste da Região, em direção à Faixa de Fronteira (MARTINIE; DINIZ, 1991; DINIZ, 1995; MONTIBELLER FILHO; GARGION, 2014).

Apesar da importância do processo de industrialização no desenvolvimento econômico, ele por si só não garante a permanência ou a garantia de que um município, ou região, vai permanecer ou será desenvolvido ao longo do tempo. Isso se aplica, também, aos municípios que foram beneficiados com o processo de agroindustrialização no interior do Sul do Brasil, em especial, situados na Faixa de Fronteira.

No Brasil, a Faixa de Fronteira se estende por 150 km entre a linha de fronteira com outras nações e o interior do país. Ela se divide em três arcos: Norte, Central e Sul. Levando em consideração o Arco Sul da Faixa de Fronteira, já que esse estudo tem como foco a área fronteiriça na Região Sul do País, o seu objetivo é analisar o estágio de desenvolvimento econômico dos municípios brasileiros que se localizam na Faixa de Fronteira com Argentina, Paraguai e Uruguai. A análise se concentrou entre 2005 e



2015, pois, nesse período, o crescimento econômico brasileiro foi muito significativo. Entre 2016 e 2017, a economia entrou em crise, regredindo a indicadores de quase uma década. Na sequência, ao ensaiar uma retomada, em 2018 e 2019, a pandemia do novo coronavírus fez novamente a economia regredir a indicadores de 2015. Ou seja, apesar da decalagem de tempo entre o período de análise e a conjuntura atual, os resultados são praticamente válidos para o início da década de 2020. O estudo também comenta algumas particularidades da área trinacional da faixa de fronteira no Paraná e no Rio Grande do Sul.

### O processo de desenvolvimento econômico

No período pós Segunda Guerra, iniciou-se a discussão da problemática regional por vários teóricos que tinham como principal intuito esclarecê-la e indicar possíveis soluções para o subdesenvolvimento em escala regional. E, assim, na década de 1950, surgiram as primeiras teorias que diferenciavam o crescimento do desenvolvimento econômico, marcadas pela preocupação dos pensadores com relação à distribuição de renda e à qualidade de vida das pessoas (CANDIDO, 1999).

O foco das discussões, entre as décadas de 1950 e 1980, tinham como principais características: 1) a industrialização era a via de superação da pobreza e de subdesenvolvimento; 2) os impulsos de mercado não são capazes de promover a industrialização, portanto, a industrialização se dá por meio da intervenção exógena, pelo Estado; 3) deve haver planejamento estatal e se definem quais os setores que devem se expandir e os instrumentos necessários para isso; 4) a participação do Estado na economia se dá em meio à captação de recursos e o investimento destes, onde o setor privado for insuficiente (PEREIRA, 2011).

Na contramão, além da industrialização, Rostow (1978; 2010) chamou a atenção sobre o desenvolvimento econômico ocorrer por etapas, nas quais várias modificações sociais e políticas na sociedade eram visualizadas. As etapas históricas elaboradas pelo autor são: a fase de sociedade tradicional, a das condições prévias para a decolagem, a da decolagem, a da marcha em direção à maturidade e a era do consumo de massa, por fim, a etapa que classificou para além do consumo. Essas etapas estão expostas no Quadro 1.



Quadro 1. Etapas do Desenvolvimento Econômico de Walt Rostow

ETAPA	CARACTERÍSTICA
1ª. A Sociedade Tradicional	A estrutura produtiva se expande de forma limitada.
2ª. As Pré-condições para o Arranco	Modificações na sociedade tradicional, absorvendo novas técnicas produtivas e aumento da produtividade.
3ª. O Arranco	Início do processo de industrialização, que forma as cadeias produtivas.
4ª. A Marcha para a Maturidade	Crescimento econômico continuado, a economia amplia a absorção de tecnologia moderna e aumento das exportações.
5ª. A Era do consumo em Massa	Os setores de maior crescimento da economia são os setores urbanos (indústria, comércio e serviços). Os salários e o mercado se ampliam e permitem o consumo em massa.
6ª. Para além do consumo	Estágio em que o desenvolvimento econômico está consolidado.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Rostow (1978; 2010) e Eberhardt e Ferrera de Lima (2016).

A teorização de Rostow (1978; 2010) menciona a industrialização como peça-chave no arranco do desenvolvimento, mas não entra em consideração sobre o papel do Estado ou da sociedade local na estruturação da indústria. A perspectiva da sociedade local como elemento de transformação só vai surgir a partir dos anos 80.

Nos anos de 1980, com a crise financeira do estado e a redemocratização do Brasil, o municipalismo ganhou mais espaço junto ao federalismo brasileiro. Nesse sentido, iniciou-se uma preocupação com ações de desenvolvimento local, pela base em oposição ao desenvolvimento de cima para baixo, conduzido pelo estado centralizado. As discussões em prol do desenvolvimento econômico são endogeneizadas nos municípios e a mobilização dos atores locais para a melhoria das condições produtivas e de vida torna-se a nova tônica da política pública e das ações coletivas. Além disso, as ações endógenas são essenciais para fazer com que as regiões e municípios possam migrar de estágio de desenvolvimento e consolidá-lo (BARQUERO, 2001; AMARAL FILHO, 2002; JOYAL, 2019).

## Procedimento metodológico

O objeto de estudo foi a Faixa de Fronteira do Arco Sul do Brasil, a qual possui em torno de 70% dos municípios fronteiriços do país. Essa área possui o maior percentual de população residente na fronteira, aproximadamente 63% do total, e 70% da população urbana (PEITER, 2005; MDR, 2010).



Para analisar o estágio do desenvolvimento, foi estimado um Índice de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER). A estimativa e a classificação do IDER se alinham à teoria de Rostow (1978), na qual, para uma região alcançar o desenvolvimento econômico, ela passa por estágios que implicam em modificações sociais, políticas e econômicas. Nesse sentido, para se aplicar os métodos de análise, foram utilizadas variáveis que representam a estrutura econômica e social dos municípios do Arco Sul da Faixa de Fronteira brasileira.

Para a estimativa do IDER e do perfil do estágio de desenvolvimento econômico, foram utilizados dados sociais e econômicos para os municípios da Região Sul do Brasil, referentes aos anos de 2005 e 2015, ou mais próximo possível desse período, haja vista a disponibilidade de informações nas bases estatísticas. Os dois períodos são utilizados para tornar possível mensurar o estágio de desenvolvimento econômico regional e comparar as regiões, sendo possível identificar se os municípios retrocederam ou permaneceram no mesmo estágio de desenvolvimento.

A justificativa ao uso de variáveis sociais e econômicas se dá pela similaridade na estrutura econômica e nos indicadores sociais dos três Estados que compõem a Região. Além disso, esse conjunto de dados é representado por variáveis que influenciam diretamente ou indiretamente o desenvolvimento econômico. Buscou-se, também, classificar as variáveis de ordem endógena ou exógena.

Quadro 2. Variáveis e Dimensões e Fatores dos Determinantes do processo de desenvolvimento regional (continua)

Indicador	Ajuste	Período	Dimensão	Fonte	Fator	Influência no desenvolvimento/Fórmula
<b>Taxa de Urbanização</b>	População total/População urbana = Taxa de Urbanização	2005/2015	Social	IBGE	Endógeno	Direta (1)
<b>Bolsa Família</b>	Valor repassado por município	2005/2015	Social	Ministério do desenvolvimento social	Exógeno	Indireta (2)
<b>Abastecimento de Água</b>	Economias residenciais ativas de água	2005/2015	Social	SNIS	Endógeno	Direta (1)
<b>Nota do IDEB</b>	Nota do IDEB (observado) na rede estadual do 8º/9º ano	2005/2015	Social	INEP	Endógeno	Direta (1)



**Quadro 2. Variáveis e Dimensões e Fatores dos Determinantes do processo de desenvolvimento regional (conclusão)**

<b>Indicador</b>	<b>Ajuste</b>	<b>Período</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Fonte</b>	<b>Fator</b>	<b>Influência no desenvolvimento/Fórmula</b>
<b>Exportações</b>	Valor das exportações	2005/2015	Econômico	MIDIC	Exógeno	Direta (1)
<b>Emprego formal no setor primário</b>	Total do Emprego Formal no setor primário	2005/2015	Econômico	RAIS/MTE	Endógeno	Direta (1)
<b>Emprego formal no setor secundário</b>	Total do Emprego Formal no setor secundário	2005/2015	Econômico	RAIS/MTE	Exógeno	Direta (1)
<b>Emprego formal no setor terciário</b>	Total do Emprego Formal no setor terciário/Emprego total = % de empregos no setor terciário	2005/2015	Econômico	RAIS/MTE	Endógeno	Direta (1)
<b>VAB primário</b>	VAB da agropecuária a preços correntes	2005/2014	Econômica	IBGE	Endógena	Direta (1)
<b>VAB secundário</b>	VAB indústria a preços correntes	2005/2014	Econômica	IBGE	Exógena	Direta (1)
<b>VAB terciário</b>	VAB serviços a preços correntes	2005/2014	Econômica	IBGE	Endógena	Direta (1)
<b>PIB per capita</b>	Produto Interno Bruto/População Total	2005/2014	Econômica	IBGE	Endógena	Direta (1)
<b>Cota-parte do fundo de participação</b>	Registro das transferências referentes ao FPM/receita tributária = % do FPM na receita tributária	2005 e 2015	Econômica	Ministério da Fazenda /Secretaria do Tesouro Nacional	Exógena	Direta (1)

Fonte: Adaptado de Klein (2016) e Eberhardt e Ferrera de Lima (2016).

Como mostra o Quadro 2, foi realizado ajuste/intensificação das variáveis para se evitar que os municípios que possuem maiores populações, e, assim, possuem maior produção e despesas em áreas sociais, enviesem os resultados. Além disso, as variáveis que são contabilizadas em unidades monetárias foram ajustadas para o ano mais recente:

**Urbanização:** é classificada como de ordem endógena e representa a população residente na área urbana. Como os anos de análise escolhidos, não disponibilizaram dados de população urbana e realizou-se um ajuste para sua





aplicação ao método de análise, a partir das estimativas da população urbana dos anos de 2000 e 2010 e da estimativa da população total para os anos de 2005 e 2015.

**Bolsa Família:** representado pelo número de benefícios do Programa Bolsa Família, atualmente Auxílio Brasil, é um programa de transferência de renda com condicionantes, resultante da unificação de diferentes programas, focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do país. O valor do benefício varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos (KLEIN, 2016). Para este trabalho, foi utilizado o valor repassado para cada município nos anos de 2005 e 2015. Na relação com o desenvolvimento, espera-se que quanto mais desenvolvida a região, menos se gaste por habitante.

**Abastecimento de água:** essa variável está representada pela população total atendida com abastecimento de água, economias residenciais ativas de água, sendo coletada para os anos de 2005 e 2015. Para eliminar seu efeito tamanho, esta foi dividida pelo número de domicílios particulares permanentes de cada município nestes anos, disponível nos censos de 2000 e 2010.

**Nota do IDEB:** representa a educação dos municípios nos anos de 2005 e 2015. O IDEB se define como um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e 3<sup>a</sup> série do ensino médio) –, com informações sobre rendimento escolar (aprovação). O IDEB é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médias de desempenho nos exames padronizados aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente, e as médias de desempenho utilizadas são as do Saeb (KLEIN, 2016).

**Mortalidade infantil:** essa entra como variável que influencia indiretamente no desenvolvimento, ou seja, é desejável que este valor seja o menor possível. Para fins de análise, esta variável foi dividida pelos nascidos vivos durante cada ano, todos os dados foram coletados segundo a residência do ocorrido. Seu cálculo é dado da seguinte maneira: divide-se o número de óbitos de residentes com menos de um ano de idade pelo número total de nascidos vivos de mães residentes, esta divisão é multiplicada por 100 (KLEIN, 2016).



**Exportações:** originalmente, os dados de exportação são em US\$ FOB. A transformação para R\$ foi feita segundo a cotação do dólar do dia 31/12, nos períodos de análise (R\$ 2,34 no ano de 2005 e R\$ 3,48 em 2015), e, em seguida, ajustados para o ano de 2010, conforme o PIB utilizado na metodologia. North (1955) trata da importância das exportações no crescimento econômico regional. Quanto maior o nível de exportações atingido pela região, maior será seu crescimento, dados os efeitos de difusão e de encadeamento que a renda advinda das exportações gera na região (KLEIN, 2016).

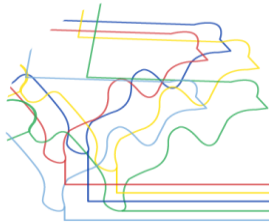
**Emprego Formal:** foi utilizado o emprego formal no setor primário, secundário e terciário, ou seja, o total de indivíduos empregados formais (com carteira assinada) nas atividades que se agrupam cada um dos três setores.

**Valor Adicionado Bruto (VAB):** representa o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades. Sendo assim, utilizou-se o VAB para os três setores da economia (KLEIN, 2016).

**PIB per capita:** essa variável é a soma do valor de tudo que é produzido em bens e serviços de uma região dividida pela população total da mesma região. Esta variável tem sua importância ao ser usada como indicador de qualidade de vida, de modo que os cidadãos se beneficiariam da produção da sua região. Mas há um viés, pois uma má distribuição de renda pode fazer com que o PIB aumente, mas a maioria dos cidadãos fique mais pobre. No caso do trabalho, se utilizou o PIB total que, ao ser normalizado, foi dividido pelo total da população (KLEIN, 2016).

**Cota-parte do fundo de participação municipal:** destina-se ao registro das transferências referentes ao Fundo de Participação do Município. O FPM é uma variável exógena, com objetivos redistributivos. O FPM é composto por 22,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produto Industrializado. Para cada faixa populacional, um coeficiente é estabelecido, variando de 0,6 a 4,0 para municípios com número de habitantes entre 10.188 e 156 mil. Para municípios com número maior de habitantes, o coeficiente continua fixo (KLEIN, 2016).

A junção das variáveis sociais e econômicas faz com que se visualize, além do crescimento, o desenvolvimento de uma região, o que não advém somente do



aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas, sim, do melhoramento de variáveis sociais e econômicas que proporcionem o bem-estar da sociedade.

Definidas as variáveis, o método aplicado para o tratamento das informações foi o método *Fuzzy*, utilizado por Pacheco et al. (2010), Freire (2011), Giovanetti e Raiher (2015) e Klein (2016), os quais foram tomados como base para esse estudo. Segundo esses autores, o método *Fuzzy* se aplica em situações nas quais não se pretende apenas encontrar duas possíveis respostas compreendidas no intervalo [0,1], obtendo-se como resposta verdadeiro (1) ou falso (0). Dessa forma, um índice construído a partir desta metodologia poderia assumir um valor de verdade intermediário entre 0 e 1, isto é, quanto mais próximo a 1 o resultado, mais desenvolvido é o município.

Há dois procedimentos para a construção dos índices *Fuzzy* para cada indicador selecionado, um para indicadores que afetam diretamente (relação positiva) o desenvolvimento e outro para indicadores que afetam indiretamente ou inversamente o desenvolvimento. A fórmula para indicadores que afetam diretamente o desenvolvimento é representada pela Equação 1:

$$X_{ij} = \frac{N_j - Min_j}{Max_j - Min_j} \quad (1)$$

Em que  $X_{ij}$  é o valor do índice *Fuzzy*, para o indicador  $j$  calculado para o município  $i$ ;  $N_j$  representa o valor observado do indicador  $j$  para o município  $i$ ;  $Min_j$  é o valor mínimo observado no indicador  $j$  e  $Max_j$  é o valor máximo observado do indicado  $j$ .

A fórmula para o indicador inversamente relacionado ao desenvolvimento é representada pela Equação 2:

$$X_{ij} = \frac{Max_j - N_j}{Max_j - Min_j} \quad (2)$$

Os índices obtidos a partir das fórmulas expostas variam de 0 (zero) a 1 (um), sendo que, agora (com a transformação realizada especialmente no caso da equação



2), quanto mais próximo a 0 (zero), o município tende a estar menos desenvolvido e quanto mais próximo a 1 (um), o município tende a estar mais desenvolvido.

As fórmulas (1) e (2) não resultam em valores definidos, para um piso e teto para cada indicador, mas, sim, os valores mínimo e máximo observados, por isso, após se obter os indicadores diretos e indiretos, o próximo passo é atribuir pesos a eles.

Os pesos devem indicar a importância que a sociedade dá a cada aspecto abordado pelos indicadores, porém, mensurar essas preferências, é, no mínimo, muito trabalhoso e, no máximo, impossível, na prática. Assim, como grande parte dos trabalhos sobre pobreza que utilizam a metodologia Fuzzy, será utilizado um instrumental matemático para definição dos pesos, diminuindo a arbitrariedade dessa escolha (PACHECO; DEL VECCHIO; KERSTENETZKY, 2010; FREIRE, 2011; KLEIN, 2016). A fórmula para o cálculo dos pesos encontra-se na Equação (3):

$$W_j = \frac{\sum_{j=1}^n x_{ij} w_j}{\sum_{j=1}^n w_j} \quad (3)$$

Em que  $W_j$  é o peso do indicador  $j$ ;  $x_{ij}$  é o valor do índice Fuzzy para o indicador  $j$  calculado para o município  $i$ ;  $n$  é a população total e  $n_i$  refere-se à população do município  $i$ .

Para se obter um único índice de pobreza e poder compará-lo entre diferentes municípios, é necessário que seja feita a agregação de todos os índices Fuzzy. Essa agregação é feita por meio de uma média ponderada dos índices Fuzzy, ressaltando que o ponderamento é dado pelos pesos calculados.

De tal maneira, a fórmula para a obtenção do Índice Fuzzy Multidimensional se dá na Equação (4):

$$\mu_i = \frac{\sum_{j=1}^n x_i w_j}{\sum_{j=1}^n w_j} \quad (4)$$



Em que  $\mu_1$  é o Índice Fuzzy Multidimensional agregado para o município  $i$ ;  $x_j$  é o valor do índice Fuzzy para o indicador  $j$  calculado para o município  $i$  e  $w_j$  é o peso do indicador  $j$ .

Após as estimativas, foi realizada uma classificação do estágio de desenvolvimento de cada município. Com isso, o Índice de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER) é construído com base na região que apresenta o maior valor para cada variável. O indicador parcial que cada região auferir, em cada variável, está atrelado ao município com maior valor, isto é, se uma região aumentou seu índice em relação ao período anterior, esta região obteve aumento proporcional maior que a região que obteve o maior valor para aquela variável. Os municípios que aumentaram seu IDER, em relação ao período anterior, se desenvolveram em um ritmo superior aos municípios mais desenvolvidos.

Para a divisão destes estágios, foi feita uma média aritmética entre o resultado do IDER dos municípios da Faixa de Fronteira. Após o cálculo da média, foi calculado o desvio padrão e, em seguida, os desvios em torno da média, implicando nas seguintes classificações:

Quadro 2. Classificação do Índice de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER) no ano de 2005 e 2015

IDER	Classificação
superior a 0,1647	Avançadas
entre 0,1248 – 0,1647	Em transição
entre 0,0823 – 0,1248	Estagnadas
entre 0,0000 – 0,0823	Retardatárias

Fonte: Adaptado de Eberhardt e Ferrera de Lima (2016) e Klein (2016).

De acordo com a classificação proposta, os municípios que apresentaram IDER considerado avançado, apresentam uma dinâmica suficiente da sua base produtiva com potencial competitivo e de consumo. Os municípios que apresentaram IDER considerado em transição apresentam uma estrutura econômica e social em evolução que faz com que sua dinâmica de crescimento seja menor que os municípios considerados avançados. Os municípios com IDER estagnado ainda persistem algumas “deficiências” sociais e econômicas, o que faz o desenvolvimento se estagnar. Já os municípios considerados retardatários, encontram dificuldades em atrair e reter



recursos, o que dificulta seu processo de desenvolvimento econômico. Apesar do IDER estar focado no desenvolvimento regional, suas duas dimensões de indicadores também permitem uma reflexão sobre a sustentabilidade do desenvolvimento, pois sem variáveis sociais e econômicas em evolução e progresso, as variáveis ambientais, por si só, não mantêm o perfil de desenvolvimento sustentável da economia regional.

Os dados foram analisados a partir de tabelas, gráficos e mapas, destacando a distribuição do IDER municipal no espaço fronteiriço da Região Sul do Brasil. Para analisar espacialmente os resultados obtidos, foi utilizado o Sistema de Informação Georreferenciada (SIG), através do programa QGIS.

### Resultados e discussões

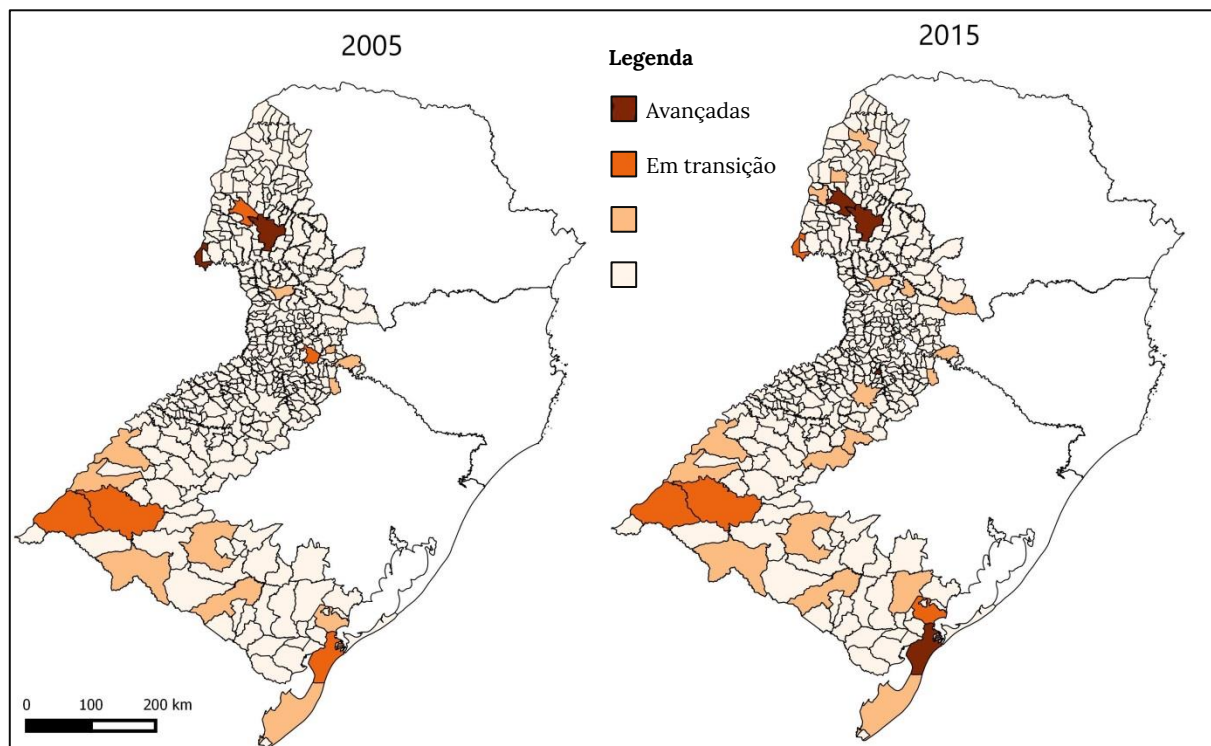
Como mostra a Figura 1, o estado com mais municípios localizados na Faixa de Fronteira do Arco Sul do Brasil é o Rio Grande do Sul, no qual em ambos os anos apresentou apenas um município com IDER avançado, Rio Grande. Os municípios de Alegrete e Uruguaiana, em transição, se posicionam na Mesorregião do Sudoeste Rio-grandense, na proximidade da fronteira trinacional. Esses municípios possuíam características semelhantes, como uma taxa de urbanismo, aproximada, de 90%, médias significativas no IDEB. Porém, o município de Uruguaiana apresentou o setor secundário como destaque na estrutura econômica, enquanto a economia de Alegrete se baseou de forma significativa no setor primário, mas com uma ocupação expressiva de empregos no setor terciário.

A Faixa de Fronteira do Rio Grande do Sul, em ambos os períodos, apresentou uma quantia significativa de municípios em estágio retardatário, principalmente com municípios menos populosos que têm maiores patamares de transferências de recursos em programas sociais. É o caso do Programa Bolsa Família, por habitante, e, também, muitos municípios sem quantia de alunos significativa para divulgação da nota do IDEB e, assim, em alguns casos, ocorre uma migração das pessoas destes municípios, indo para outros, em busca de melhor qualificação. Além disso, uma parte significativa destes municípios tem uma economia baseada no setor primário e, como mostraram os dados do IBGE e MTE, o setor terciário acaba por ter maior representatividade no Produto Interno Bruto (PIB) e emprego, que fez esses municípios estarem entre os menores IDER do Sul do país. Porém, de 2005 para 2015, municípios como Tupanciretã (RS), Cruz Alta (RS) e Palmeira das Missões (RS) passaram de Retardatários para Estagnados, refletindo uma melhora em fatores de desenvolvimento de dimensão social e econômica neste período. O mesmo ocorreu na



fronteira trinacional do Rio Grande do Sul, englobando municípios como Barra do Quaraí (RS), Quaraí (RS) e Uruguaiana (RS).

Figura 1. Índice de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER) na Faixa de Fronteira da Região Sul do Brasil 2005-2015



Fonte: Resultados da pesquisa, adaptados de Klein (2016).

O segundo estado com maior número de municípios na região de fronteira é o Paraná, apesar de um número significativo de municípios estarem no estágio retardatário, em ambos os anos, e alguns com as mesmas características como as descritas nas cidades do Rio Grande do Sul, que se encontram no mesmo estágio. O Paraná mostrou um perfil diferenciado em alguns municípios da região da Faixa de Fronteira, pois é diferente de outros estados, inclusive brasileiros, os quais possuem seu interior menos desenvolvido.

No conjunto da Mesorregião Oeste Paranaense, apesar de algumas desigualdades internas, alguns municípios apresentaram estágios de desenvolvimento mais altos, é o caso de Toledo, Cascavel e Foz do Iguaçu, em ambos os anos de análise. Além disso, na Faixa de Fronteira do Paraná, Marechal Cândido Rondon, Palotina e Umuarama



passaram do estágio Retardatário para o Estagnado, movidos, principalmente, por fatores como o aumento do emprego, principalmente na indústria de transformação que, por consequência, proporcionou aumento na Renda das famílias, diminuição da transferência do valor do Bolsa Família por habitante, aumento no PIB *per capita* e, também, do FPM, retratando aumento da arrecadação municipal, como mostraram os resultados da pesquisa.

Na área da fronteira trinacional com Argentina e Paraguai, o município de Foz do Iguaçu apresentou retração no seu perfil de desenvolvimento. E, no entorno brasileiro da área trinacional, o IDER manteve-se inalterado, demonstrando que não houve espraiamento dos indicadores auferidos por Foz do Iguaçu nos municípios ao seu redor ou ao longo da BR 277, até Cascavel (PR). Esse resultado reflete uma tendência ocorrida no arco Sul da Faixa de Fronteira: os municípios no entorno dos polos regionais possuem os menores valores do IDER, retratando deficiências nas dimensões econômica e social do desenvolvimento. Na área de influência da fronteira trinacional, essa tendência se refletiu no perfil dos municípios de São José das Palmeiras (PR), São Pedro do Iguaçu (PR), Quatro Pontes (PR), Catanduvas (PR), Vera Cruz do Oeste (PR), Lindoeste (PR), Campo Bonito (PR), entre outros.

No geral, os municípios que apresentaram os melhores resultados no IDER na Faixa de Fronteira paranaense possuem a economia não só baseada na agricultura, mas, também, em indústrias de transformação. Além disso, estes municípios possuem uma representatividade na saúde por terem um número maior de hospitais, como é o caso de Foz do Iguaçu, Cascavel, Toledo e Umuarama. Os municípios de Toledo, Cascavel, Palotina, Marechal Cândido Rondon e Foz do Iguaçu são, também, polos educacionais com valores relevantes nas notas do IDEB e pelo número significativo de universidades, fazendo com que se tenha menos famílias recebendo transferências do Programa Bolsa Família. Cabe ressaltar a particularidade de Foz do Iguaçu, que tem o setor terciário como principal motor de sua economia devido à prestação de serviços e às atividades turísticas, além de serviços industriais ligados à Usina Hidrelétrica de Itaipu, que agregam valor significativo ao seu PIB e demonstram grande participação no emprego.

Os municípios da Faixa de Fronteira no Paraná, localizados na Mesorregião Sudoeste e Centro Sul paranaense também apresentaram, em sua maioria, o estágio de desenvolvimento retardatário, retratando “deficiências” nos âmbitos social e econômico. Porém, o município de Francisco Beltrão, no estágio de estagnado em 2005 e 2015, com melhora no valor do IDER, além de Palmas e Pato Branco, de





retardatários passaram a serem Estagnados, em 2015, representando uma melhora de variáveis, como emprego, PIB, IDEB, diminuição no valor repassado do Programa Bolsa Família por habitante. Mas, ainda assim, necessitam de atenção as variáveis “fracas” para a melhora no seu desenvolvimento, principalmente devido à representatividade que esses possuem, por serem polos microrregionais.

O estado de Santa Catarina, com o menor número de municípios na Região de Fronteira do Sul do Brasil, até pela sua disposição no espaço, também apresentou grande parte dos municípios no estágio Retardatário, inclusive com municípios, primeiramente em estágio Estagnado, caindo para Retardatário. Apenas o município de Concórdia se enquadrou como Estagnado em ambos os anos, obtendo um resultado superior ao seu entorno, devido a uma economia baseada na agricultura, agroindústria e comércio, com representatividade no emprego formal e, por consequência, no PIB. Porém, os resultados mostram que o extremo Oeste Catarinense se posicionou em atraso no desenvolvimento econômico. Isso demonstra a fragilidade do interior do estado que, mesmo com a produção agropecuária e agroindustrial consolidadas, que podem ser indutoras do desenvolvimento econômico, não se apresentaram significativos resultados para o desencadeamento de níveis maiores de desenvolvimento.

Na área da fronteira trinacional com Argentina e Uruguai, no Rio Grande do Sul, os municípios apresentaram o IDER em transição ou estagnados. Ou seja, o fenômeno das dificuldades de desenvolvimento acompanha as duas porções trinacionais da fronteira sulbrasileira.

De modo geral, a maior parte dos municípios localizados na Faixa de Fronteira da Região Sul do Brasil apresentou-se, nos anos de 2005 e 2015, no estágio de desenvolvimento retardatário, mesmo os três estados apresentando um padrão de distribuição espacial de municípios desenvolvidos diferenciados entre si. A maior parte dos municípios com os menores resultados do IDER foram os menos populosos, com menores percentuais de população urbana, menores notas do IDEB, maiores valores de transferência do Programa Bolsa Família por Habitante, além disso, o PIB *per capita* e FPM também foram menores ao se comparar com municípios com maiores resultados do IDER. Entretanto, algumas municipalidades, mesmo no estágio mais baixo do desenvolvimento, mostraram melhora no valor do IDER, alavancada pela evolução de algumas variáveis de análise, sugerindo que, no longo prazo, se tenha um melhor padrão de desenvolvimento nestes.



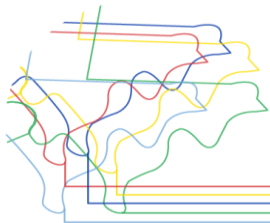
Com relação aos municípios com maior dificuldade nos indicadores de desenvolvimento no Sul do Brasil, a pesquisa original de Klein (2016) demonstrou que a concentração daqueles que se apresentaram em estágios inferiores de desenvolvimento nos três estados da Região Sul do Brasil foram os municípios da Faixa de Fronteira. Mesmo o Paraná e o Rio grande do Sul apresentando alguns municípios dessa região com melhores resultados do IDER, a maior porcentagem se apresentou no estágio retardatário.

Outra semelhança entre os três estados analisados foi a localização de municípios com baixo IDER no entorno de municípios com altos níveis de desenvolvimento, isso tanto em 2005 como em 2015. Alguns desses apresentaram melhoras, mas, no geral, muitos continuam a servir como dormitórios para as pessoas se deslocarem para os municípios polos, como já comprovado em outras pesquisas. No Paraná, como apresentado por Cintra, Delgado e Moura (2012), os municípios de Curitiba, Maringá, Londrina, Cascavel e São José dos Pinhais são municípios que, nos anos de 2000 e 2010, apresentaram os maiores fluxos de deslocamentos pendulares de entrada, enquanto os municípios que os entornam acabaram por apresentar os maiores fluxos pendulares de saída.

O mesmo ocorre em Santa Catarina, onde os maiores fluxos acontecem nas aglomerações das regiões metropolitanas (RMs) institucionalizadas, como é o exemplo das RM de Florianópolis, Itajaí e Criciúma. O que também vem a ocorrer na RM de Porto Alegre que, de acordo com os resultados da pesquisa, concentrou em ambos os anos e se mostrou um arquipélago de municípios desenvolvidos deste espaço do local, no entanto, municípios que estão em seu entorno apresentaram valores significativos de fluxos pendulares de saída (KLEIN, 2016).

Enquanto no Rio Grande do Sul (RS) observou-se, em ambos os anos, um agrupamento de municípios com baixo IDER na Metade Sul do RS e na Mesorregião do Noroeste Rio-grandense, além disso, foi o estado com maior percentual e número efetivo de municípios com IDER retardatário. Inclusive, os municípios com menor valor do IDER, em ambos os anos, estavam localizados neste estado. No caso dos retardatários, a porção da fronteira trinacional também reflete indicadores frágeis de desenvolvimento, o que se assemelha à fronteira trinacional paranaense.

Assim, pode-se perceber certo padrão no perfil dos municípios considerados menos desenvolvidos, principalmente aqueles que apresentaram IDER inferior a 0,03. Os resultados dessa pesquisa identificaram deficiência tanto em fatores de ordem



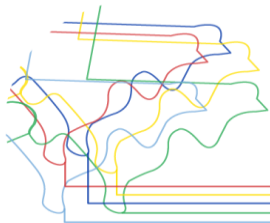
econômica como nos fatores de ordem social. Na dimensão social, observou-se que a maior parte desses municípios obteve menores taxas de urbanização, além de baixas notas no IDEB e, em vários casos, não se apresentou esse dado devido ao baixo número de alunos (ou outros fatores colocados na parte metodológica), ao mesmo tempo, o valor repassado por habitante do Programa Bolsa Família se mostrou superior a municípios desenvolvidos e, mesmo com certa queda de um período para o outro, ainda não se mostraram suficientes para um melhor padrão de desenvolvimento. No aspecto econômico, a maior parte destes tem estrutura econômica baseada na agricultura e no setor terciário, no qual o setor público engloba a maior parte dos empregos formais, como mostraram dados de Klein (2016).

Em contrapartida, apesar desses municípios estarem com padrões baixos de desenvolvimento, a maior parte das municipalidades da Faixa de Fronteira e do Noroeste Rio-grandense obtiveram variações positivas no IDER, motivadas principalmente por variáveis endógenas, retratando um início de engajamento para a melhora no padrão de desenvolvimento econômico na área fronteiriça brasileira. Porém, a área de abrangência da fronteira trinacional do Rio Grande do Sul, entre Argentina e Uruguai, manteve-se em um patamar de estagnação ou de transição. Se os municípios fronteiriços, em especial aqueles localizados na fronteira trinacional, almejam uma transição robusta ao desenvolvimento sustentável, investimentos em capital humano e fortalecimento da estrutura produtiva se fazem necessários. No caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul, a instalação da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) foi um passo decisivo para se construir ações de médio e longo prazo em prol do desenvolvimento. O mesmo pode ser apontado com a criação da Universidade Federal da Integração Sul-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu (PR).

### Considerações finais

O objetivo desse texto foi analisar o estágio de desenvolvimento econômico dos municípios que se localizam na Faixa de Fronteira com Argentina, Paraguai e Uruguai. O estudo também observou particularidades ligadas à área da fronteira trinacional sulbrasileira.

Para indicar o estágio do desenvolvimento foi estimado um Índice de Desenvolvimento Econômico Regional (IDER), a partir do pressuposto de que, para uma região alcançar o desenvolvimento econômico, ela passa por estágios que implicam em modificações sociais, políticas e econômicas. Nesse sentido, para se aplicar os métodos de análise, utilizaram-se variáveis sociais e econômicas, referentes



aos anos de 2005 e 2015, que representam a estrutura econômica e social dos municípios do Arco Sul da Faixa de Fronteira brasileira. Os períodos de tempo foram utilizados para comparar o estágio de desenvolvimento econômico regional e as regiões, sendo possível identificar se os municípios retrocederam ou permaneceram no mesmo estágio de desenvolvimento.

Os resultados demonstraram que a localização dos municípios com menor IDER apresentaram semelhanças na Faixa de Fronteira. Em especial, a área da Faixa de Fronteira apresentou um montante significativo de municípios com IDER retardatário no período. As variáveis que influenciaram nos resultados foram o desempenho do PIB, representando a produção; o desempenho no IDEB, representando a educação; a taxa de urbanização e o emprego, responsável pela seguridade social, o acesso a equipamentos e serviços urbanos e o aumento da renda da população, melhorando os níveis de desenvolvimento local e regional. Essas variáveis já indicam o foco de algumas políticas públicas, qual seja, o desenvolvimento humano. Mais investimentos e ações focalizadas no desenvolvimento e no capital humano se fazem necessários na Faixa de Fronteira, em especial, no espaço trinacional.

O Índice de Desenvolvimento Regional (IDER) proposto neste estudo contempla duas dimensões utilizadas como parâmetros para estudos do desenvolvimento sustentável, quais sejam: econômica e social. Nesse sentido, seus resultados permitiram inferir que o desenvolvimento sustentável no lado brasileiro da fronteira trinacional, seja no Paraná ou no Rio Grande do Sul, está fragilizado pelas variáveis que compõem o IDER. No período analisado, no entorno do município de Foz do Iguaçu e mesmo na porção Sudoeste da Faixa de Fronteira paranaense, não ocorreram avanços significativos que modificassem a posição do indicador de desenvolvimento de forma positiva. Isso demonstra as dificuldades que a área de influência da fronteira trinacional possui para auferir um desenvolvimento autônomo, harmonioso e sustentado ao longo do tempo.

Outro elemento importante apontado pelos resultados foi o fortalecimento dos polos microrregionais em detrimento dos municípios mais periféricos a esses polos. Ou seja, o processo de estagnação e o baixo desenvolvimento econômico, na Faixa de Fronteira, são localizados. Isso significa que se apresenta, em grande parte, nos mesmos municípios e se mostra resistente a melhorias econômicas ao longo do tempo.



No caso da área da fronteira trinacional, no Oeste paranaense, a manutenção de indicadores de emprego e renda demonstrou que os municípios necessitam formalizar a força de trabalho, por meio de transformações na sua estrutura produtiva. Essa transformação produtiva deve estar alinhada com os objetivos do desenvolvimento sustentável, haja vista que uma parcela significativa da economia da fronteira trinacional consome, explora e usufrui de recursos naturais renováveis. O mesmo ocorre na fronteira trinacional do RS.

Cabe salientar que as duas porções trinacionais da Faixa de Fronteira, seja no Paraná ou no Rio Grande do Sul, apresentam dificuldades de desenvolvimento, demonstrando, também, que as ações em prol do desenvolvimento sustentável demandam o diálogo entre os entes federativos e o subdesenvolvimento regional se reproduz indiferente a divisões estaduais.

Apesar dos indicadores da economia brasileira e, conseqüentemente, do seu desenvolvimento econômico terem se estagnado frente à crise econômica de 2016-2017, e do novo coronavírus, entre 2020 e 2022, novos estudos atualizando os dados do IDER servirão de parâmetro para se observar o processo de desenvolvimento econômico na Faixa de Fronteira.

## Referências

- AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno: (re) construção de um conceito, reformulação das estratégias. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 26, n. 3, 2002.
- BARQUERO, A, V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- CANDIDO, A. Teorias do desenvolvimento e desenvolvimento no Brasil. **Caderno de Leituras de Sociologia**, 1999.
- CINTRA, A. P. de U.; DELGADO P. R.; MOURA, R. Movimentos pendulares no Paraná. **Cadernos do IPARDES**, v. 2, n. 02, p. 15-31, 2012.
- EBERHARDT, P. H. C.; FERRERA DE LIMA, J. Estágios do desenvolvimento econômico regional no Sul do Brasil. **AERE - Economia em Revista**, v. 24, p. 119-136, 2015. DOI: 10.4025/aere.v24i1.23806.
- FREIRE, L. **Pobreza multidimensional**: uma aplicação às unidades federativas brasileiras. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2011.



GIOVANETTI A. E.; RAIHER, A. P. Uma análise multidimensional da pobreza dos municípios paranaenses em 2010. **Revista de Estudos Sociais**, n. 35, v. 17, p. 228, 2015.

JOYAL, A. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial: uma comparação Québec - Brasil (1960-2010). **Informe GEPEC**, v. 23, p. 191-209, 2019. DOI: 10.48075/igepec.v23i0.22753.

KLEIN, C. F. **O desenvolvimento econômico regional na Região Sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo, 2016.

MARTINIE, G.; DINIZ, C. C. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. **Revista de Economia Política**, v. 11, n. 03, p. 121-134, 1991.

MONTIBELLER FILHO, G.; GARGION, S. L. **Desenvolvimento da região sul do Brasil**. Biblioteca Digital, BNDES. Disponível em [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3682/1/Desenvolvimento%20da%20Regi%C3%A3o%20Sul\\_12\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3682/1/Desenvolvimento%20da%20Regi%C3%A3o%20Sul_12_P.pdf). 2014. Acessado em: 14 abr. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MDR. **Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira**. 2010. Disponível: <http://www.integracao.gov.br/bases-faixa-de-fronteira>. Acesso em: 11 abr. 2022.

PACHECO, K.; DEL VECCHIO, R.; KERSTENETZKY, C. **Pobreza Fuzzy multidimensional: uma análise das condições de vida na zona oeste do Rio de Janeiro: 1991 a 2000**. Niterói: UFF - Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2010.

PEITER, P. C. **A geografia da saúde na faixa de fronteira continental do Brasil na passagem do milênio**. 2005. 314p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, J. M. D. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, n. 9, p. 121-141, 2011.

RAIHER, A. P.; FERRERA DE LIMA, J. A influência dos investimentos estatais no desenvolvimento econômico dos municípios Paranaenses. **Informe GEPEC**, v. 13, n. 2, p. 121-137, 2009. DOI: 10.48075/igepec.v13i2.1880.

ROSTOW, W. W. A decolagem para o crescimento autossustentado. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Orgs.) **A Economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. 6 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.



# Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de granéis sólidos

Sandra Regina da Silva Pinela (Brasil)<sup>1</sup>

Weimar Freire da Rocha Júnior (Brasil)<sup>1</sup>

Marcos Roberto Bombacini (Brasil)

Homero Fernandes Oliveira (Brasil)<sup>1</sup>

## Introdução

Os portos marítimos são instalações importantes para o comércio entre países, pois, além de proverem serviços essenciais para essas transações, realizam o transporte, a movimentação e a armazenagem de mercadorias (CULLINANE; WANG, 2006; MARAD, 2008; UNCTAD, 2014).

No período anterior à crise sanitária da pandemia de Covid-19, os dados da Balança Comercial Brasileira, de 2001 a 2019, mostraram que houve um dinamismo no comércio exterior, em que as exportações superaram as importações na maior parte do período, exceto no triênio 2013-2015.

A agropecuária participou com 18,4% do valor total das exportações, em 2019, cujos principais produtos foram os granéis sólidos, compostos por soja (12%), milho (3,2%), café e algodão (3,2%). Nas importações, destacaram-se adubos, fertilizantes químicos, inseticidas e carvão. Os principais destinos foram a China (28,1%), os Estados Unidos da América (13,2%), a Holanda (4,49%) e a Argentina (4,34%) (COMEX, 2020).

Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ, 2022), nos portos públicos brasileiros foram movimentados, em 2021, mais de 238 milhões de toneladas de granéis sólidos e a parcela significativa desse fluxo ocorreu em instalações localizadas na região Sul do Brasil, que corresponderam a 27% dos carregamentos.

---

<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná pelo financiamento da pesquisa.



A região oeste do Paraná está caracterizada como um espaço de arranjos produtivos compostos, principalmente, por organizações agroindustriais que demandam escoamento da produção do interior do país para grandes centros de consumo e exportação, assim como o fluxo de insumos para essa produção. As principais mercadorias que circulam na região se resumem em grãos, farelo de soja e proteína animal. Segundo Mezzadri *et al.* (2018), nesta região estão estabelecidas quatro grandes cooperativas agropecuárias que figuram entre as 16 maiores do Brasil e os municípios a ela pertencentes se destacam pela produção agropecuária de suínos, leite, aves, bovinos e pescado, com alta diversidade e importante impacto no desenvolvimento do agronegócio nacional.

Além das características de produção, na região está localizada a fronteira com o Paraguai e a Argentina, o que a torna um entroncamento relevante para a dinâmica econômica regional. No entanto, a busca por oportunidades de aprimoramento logístico na região oeste paranaense é latente, tendo em vista que a circulação de mercadorias ainda está concentrada no modal rodoviário que, segundo Oliveira, Salomão e Castañon (2021), representa 60% do fluxo do mercado doméstico nacional e oferece uma rede de transportes que, de acordo com Fajardo (2006), é de custo elevado.

Os exportadores da região trinacional enfrentam várias restrições logísticas, como as longas distâncias até os portos marítimos, a precariedade dos modos de transportes disponíveis e aspectos de ineficiência portuária. Para Vieira e Kliesmann Neto (2016), o local em que os portos estão instalados é fator preponderante para a escolha dos serviços portuários pelo embarcador de mercadorias e a interação entre os agentes influencia diretamente a atividade portuária.

A localização da região trinacional implica na necessidade de maior atenção às soluções mais eficientes para a movimentação das mercadorias até os portos de exportação. Nesse sentido, os portos secos podem ser considerados bastante benéficos para embarcadores dessa região. Segundo Wank e Hijjar (2009), esses pontos de distribuição são considerados recursos-chaves para criar facilidades aos exportadores do interior, proporcionar soluções mais econômicas de transporte até os portos marítimos e favorecer a rapidez nos processos portuários. Assim, os portos secos no interior podem significar mais eficiência para os portos de exportação, com influência na tomada de decisão sobre investimentos em estruturas de apoio no interior.





Por outro lado, a eficiência dos portos marítimos pode estar relacionada às decisões estratégicas de gestão. Núñez-Sánchez e Coto-Millán (2012) argumentam que a atividade portuária se tornou altamente mecanizada, especializada em cargas containerizadas, o que deve afetar a eficiência dos carregamentos de cargas, como os granéis sólidos. Não obstante, Castillo Manzano, González Laxe e López Valpuesta (2013) consideram que a influência dos portos diz respeito à demanda, ou seja, ligados com a dinâmica de seu mercado consumidor no interior. Por isso, a importância de se discutir a eficiência dos portos da região sul que atendem aos embarcadores da região trinacional do oeste do Paraná.

Sob essa perspectiva, a eficiência é um dos fatores considerados relevantes para a gestão portuária, tendo em vista a busca por melhor utilização dos recursos em um ambiente competitivo de comércio global. Por isso, diversos estudos se declinaram para avaliar a eficiência dos portos brasileiros, como os de Wanke, Barbastefano e Hijjar (2011), Rios (2015) e Pires (2016), em que foram constatadas ineficiências relacionadas aos aspectos técnicos e de gestão, como a falta de infraestrutura, o superdimensionamento de recursos, os serviços de cais e aduana lentos e burocráticos, entre outros.

Pela complexidade inerente às atividades dos portos, López e Poole (1998) sugerem delimitar o estudo da eficiência nas atividades que integram terra-mar, ou seja, naquelas que ocorrem na faixa do cais. Assim, a questão de pesquisa suscitada é: *o transbordo de granéis sólidos na faixa do cais dos portos marítimos do Sul do Brasil apresenta elementos de ineficiência que afetam o desempenho do porto?*

A partir do exposto, o objetivo geral deste estudo é analisar a eficiência técnica dos portos marítimos do Sul do Brasil, por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), referente ao período de 2016 a 2020, com enfoque no transbordo de granéis sólidos na faixa do cais, para identificar possíveis ineficiências.

Os pressupostos da análise se baseiam na perspectiva econômica de que um porto é considerado eficiente se for capaz de produzir mais embarques e desembarques, em determinado período, sem empregar unidades adicionais de recursos materiais e humanos disponíveis. Ainda, é possível definir a eficiência relacionando-a com a produtividade.

Para o alcance do objetivo, o estudo foi organizado em cinco seções, sendo esta a primeira, para contextualizar o tema; a segunda para tratar dos fundamentos teóricos; a terceira para apresentar os procedimentos metodológicos; a quarta para expor a



análise e a discussão dos resultados; e, por último, são apresentadas as considerações finais.

### Lentes teóricas

Nesta seção, são apresentados os conceitos de eficiência e ineficiência técnica. Além disso, são abordados alguns aspectos dessas perspectivas que podem afetar o desempenho portuário.

#### Eficiência como medida de desempenho portuário

Em seus estudos, Drucker (1954) considera eficiência como a maneira de fazer as coisas corretamente, com a menor utilização dos recursos disponíveis. Isso significa uma habilidade de se obter o máximo nível de saídas, com insumos e tecnologia fixos.

Segundo Méndez Sayago, Méndez Sayago e Hernández Escolar (2013), as firmas que operam na fronteira de produção são tecnicamente eficientes, o que significa serem consideradas hábeis no uso de menor quantidade de insumos para uma dada quantidade de produtos. Para Pires (2016), essa fronteira de possibilidades de produção define a eficiência técnica pura e a difere da eficiência técnica global que está relacionada à fronteira máxima de produtividade.

Com relação à ineficiência técnica, a partir da ideia de Farrel (1957), Barros (2003) considera que esse distanciamento da fronteira de possibilidades de produção pode ocorrer devido às estruturas rígidas, ao acesso desigual, às informações e à inércia em relação à adoção de novas tecnologias. Assim, a ineficiência tem característica dinâmica e ocorre por diversos fatores.

Em instalações portuárias, a eficiência é elemento essencial para garantir as atividades do porto e de outras organizações. Segundo Vieira (2013), o volume de embarques é considerado uma medida de produtividade e o transbordo na faixa do cais é, por sua vez, o limite do Porto Organizado. As operações estão voltadas para a distribuição física internacional, que correspondem a centros de conexões inevitáveis, dessa forma, o avanço tecnológico permitiu melhor desempenho nos serviços portuários e a evolução nesse setor se tornou estratégica para o desenvolvimento econômico dos países. No entanto, a complexidade das operações nos portos leva a uma grande quantidade de fatores que podem influenciar o desempenho operacional, sendo isso um problema para determinar a eficiência (VIEIRA; KLIEMANN NETO, 2016; OLIVEIRA TAVARES, 2018).



Ao analisarem o desempenho dos portos da Espanha, Castillo-Manzano, Gonzáles-Laxe e López-Valpuesta (2013) constataram que a localização é o principal fator de eficiência, pois condiciona a navegação e define o número de dias extras em algumas rotas. Já Barros (2003), considera como fator de eficiência o tamanho das instalações, ao estudar os portos de Portugal, concluindo, nesse sentido, duas perspectivas: quanto maior o porto, maior o seu território e a influência; e que pequenas instalações portuárias podem ser mais eficientes do que as de grande porte, devido a sua flexibilidade e agilidade.

Em análise dos portos do Sul do Brasil, Pinela *et al.* (2019) constataram que na movimentação de granéis sólidos em um porto de pequeno porte, mas com maiores dimensões na faixa do cais, pode-se obter melhor desempenho em relação à razão entre o peso de carga e a hora de operação, o que significa maior eficiência.

Destaca-se que a abrangência mencionada por Barros (2003) é significativa para a eficiência portuária, quando implicar em aumento da influência do porto e na ampliação de destinos, o que favorecerá a atração de indústrias e instalações de apoio, como os portos secos, provocando maior produtividade ao porto (CASTILLO-MANZANO; GONZÁLES-LAXE; LÓPEZ-VALPUESTA, 2013).

Conforme explicam Núñez-Sánchez e Coto-Millán (2012), a atuação dos portos envolve estabelecer em sua área de abrangência um dinamismo, provocado pela atração de indústrias e estruturas de apoio, como portos secos e novos empreendimentos. O resultado deve levar ao aumento de postos de trabalho, elevação de renda, entre outros fatores econômicos-sociais, e, conseqüentemente, maior desenvolvimento regional.

As economias de escala foram consideradas, por Barros (2003) e Wanke and Barros (2015), como condição para o ganho de eficiência, mas em operações com terminais especializados. Por outro lado, Rios (2015) e Pinela *et al.* (2019) identificaram alto nível de ineficiência em portos públicos no Brasil, independente da escala em que operam.

A complexidade das operações portuárias e a importância dessas organizações para a economia dos países demandam estudos cada vez mais abrangentes e, diante dos argumentos colocados nesta seção, sobre eficiência dos portos, é possível resumir os principais fatores, como sendo: localização, porte e abrangência.



Na seção a seguir, será apresentado o conjunto de decisões e ações para a escolha das técnicas de pesquisa e o método utilizado no desenvolvimento do estudo.

### Aspectos metodológicos

A delimitação do estudo se deu em função de Menegazzo e Fachinello (2014) terem apontado os granéis sólidos como a mercadoria mais movimentada nos portos brasileiros e que, de acordo com a ANTAQ (2022), corresponderam, em 2021, a mais de 238 milhões de toneladas.

Para Sabet, Yazdani e Leeuw (2017), mercadorias como os granéis sólidos exigem navios com maior capacidade de carga, que levam maior tempo para serem carregados, e, ainda, devem ser escoadas de forma ágil por apresentarem baixo valor agregado. Por isso, analisar a eficiência no transbordo desse grupo de mercadorias torna-se relevante.

O período considerado para a análise foram os anos de 2016 a 2020, representando um recorte temporal que dá sequência ao estudo de Pinela *et al.* (2019), que abordou os anos de 2010 a 2016. Não obstante, o corte transversal é uma estratégia considerada satisfatória em outros trabalhos sobre a eficiência portuária, como os de Barros (2003); Cullinane e Wang (2006); e Nwanosike, Nicoleta e Warnock-Smith (2012).

De acordo com a SEP/PR (2015), os portos marítimos recebem essa definição por receberem embarcações de linhas oceânicas, mesmo se a localização geográfica for fluvial. Na região Sul do Brasil, esses portos fazem parte de um sistema portuário nacional, com unidades de gestão pública e privada. Para este estudo, foram considerados os portos públicos que registraram movimentação de granéis sólidos no período de 2016 a 2020, em navegação de longo curso, sendo eles: Porto de Paranaguá (PR), Porto de Antonina (PR), Porto de São Francisco do Sul (SC), Porto de Imbituba (SC), Porto de Rio Grande (RS) e Porto de Porto Alegre (RS). A escolha dessas instalações constituiu a amostra que se configurou como não probabilística e por tipicidade, conforme sugerido por Vergara (2004).

Sob a perspectiva de produtividade, o transbordo na faixa do cais, que representa as atividades de integração terra-mar, tornou-se elemento de análise, constituído por: prancha média geral, quantidade de atracações, carga bruta, tempo de operação da carga, tempo de atracação, tempo de estadia da carga e tempo ocioso para iniciar a operação da carga.



De acordo com a ANTAQ (2022), a prancha média mede a produtividade média do porto, em determinado período, na movimentação de determinado segmento de mercadorias. Ademais, é calculada em relação ao tempo de operação dos navios, utilizando-se sempre de atracações de movimentação exclusiva. Nesse sentido, a prancha média geral (PRMED) envolve todo o tempo atracado (ocupando o berço), ou seja, a diferença entre a Data/Hora da Desatracação pela Data/Hora da Atracação. Por representar a produtividade média do porto para granéis sólidos, essa medida foi considerada como uma variável de saída ou *output* do modelo DEA.

Os valores das variáveis, coletados por meio do Painel Estatístico Aquaviário da ANTAQ (2022), referentes ao período de 28 de junho de 2021 a 21 de janeiro de 2022, estão descritos na Tabela 1.

Para medir a eficiência, aplicou-se a técnica DEA, com abordagem BCC, cuja modelagem matemática considera duas orientações para as entradas (*input*) e para as saídas (*outputs*). A perspectiva deste estudo envolve o objetivo de maximizar a prancha média geral (*output*), sem alterar a quantidade de atracações e suas respectivas cargas (*inputs*) realizadas no período. Por isso, a orientação adotada é para os *outputs*, que permitem melhorar a rapidez dos serviços dos portos na faixa do cais.

Os Modelos DEA-BCC, com orientação para *input* e *output*, estão expressados matematicamente em (1) e (2), do Quadro 1.

Quadro 1. Modelos DEA-BCC, com orientação ao input e ao output

DEA-BCC Orientação ao <i>Input</i>	DEA-BCC Orientação ao <i>Output</i>
$Min h_o$	$Max h_o$
(1)	(2)
Sujeito a	Sujeito a
$h_o x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i$	$x_{i0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall i$
$-y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall j$	$-h_o y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall j$
$\sum_{k=1}^n \lambda_k = 1$	$\sum_{k=1}^n \lambda_k = 1$
$\lambda_k \geq 0, \forall k$	$\lambda_k \geq 0, \forall k$

Fonte: Mello et al. (2005).



A abordagem BCC pareceu mais adequada, tendo em vista a necessidade de se comparar instalações portuárias de *inputs* baixos e *outputs* crescentes com outras de *inputs* altos e *outputs* decrescentes de escala, como é o caso das unidades em análise, que possuem alguns fatores condicionados aos limites físicos do porto, como o tamanho e a escala em que operam serem variáveis.

### A escolha das variáveis do modelo DEA pela Análise de Regressão Múltipla

A escolha das variáveis do modelo DEA foi realizada por meio de Análise de Regressão Múltipla, técnica estatística que permitiu avaliar a capacidade explicativa de variação dos *inputs* do modelo DEA na variável de *output*, representada em (1), sendo a variável PRMED a dependente.

$$\hat{Y}_i = \alpha + \beta_1 \cdot X_{1i} + \beta_2 \cdot X_{2i} + \dots + \beta_k \cdot X_{ki} \quad 1)$$

Onde:

$\hat{Y}$  = valor esperado da variável dependente  $Y = \widehat{PRMED}$ ;

$\alpha; \beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  são as estimativas dos parâmetros do modelo;

$X_{1i}, \dots, X_{7i}$  = variáveis independentes do modelo = QATRAC, CARGT, OPERA, TATRAC, ESTAD, TOIOC, DESAT.

A estimação dos parâmetros do modelo se deu por meio do método dos mínimos quadrados ordinários.

Para o modelo DEA, consideraram-se os valores referentes à movimentação de granéis sólidos na faixa do cais dos portos relacionados à amostra, descritos na Tabela 1.

Tabela 1. Dados referentes à movimentação de granéis sólidos nos portos do Sul do Brasil – 2016 a 2020 (continua)

Instalação Portuária	Ano	QATRAC	CARGT	PRMED	OPERA	TATRAC	ESTAD	TOIOC	DESAT
Paranaguá (PR)	2016	1.909	27.941.109	465	74	443	523	2	3
	2017	1.958	32.577.388	505	74	220	299	2	3



## Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de granéis sólidos

Sandra Regina da Silva Pinela, Weimar Freire da Rocha Júnior, Marcos Roberto Bombacini, Homero Fernandes Oliveira

Tabela 1. Dados referentes à movimentação de granéis sólidos nos portos do Sul do Brasil – 2016 a 2020 (conclusão)

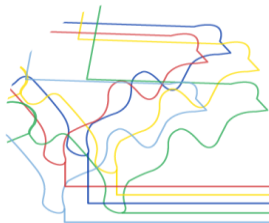
Instalação Portuária	Ano	QATRAC	CARGT	PRMED	OPERA	TATRAC	ESTAD	TOIOC	DESAT
	2018	2.012	34.922.916	525	71	263	339	2	3
	2019	2.081	34.235.101	522	71	186	262	2	4
	2020	2.126	36.450.730	533	69	296	371	2	4
Antonina (PR)	2016	54	1.181.501	138	136	127	276	4	9
	2017	47	620.205	123	144	150	306	3	9
	2018	40	728.719	146	112	117	242	4	9
	2019	49	859.458	126	128	127	267	4	8
	2020	49	785.712	138	106	142	258	4	6
	2020	49	785.712	138	106	142	258	4	6
São Francisco do Sul (SC)	2016	229	7.544.972	418	81	165	248	1	0
	2017	250	8.960.387	487	74	180	255	0	0
	2018	232	8.585.047	453	87	150	238	0	0
	2019	242	8.373.955	454	78	112	191	0	0
	2020	238	8.816.450	561	67	80	147	0	0
Imbituba (SC)	2016	156	4.133.807	227	104	91	206	7	4
	2017	140	3.615.418	260	88	93	193	8	4
	2018	139	3.791.472	297	90	104	203	6	4
	2019	141	4.584.917	334	88	77	175	6	4
	2020	145	4.808.075	365	81	89	180	6	4
Rio Grande (RS)	2016	319	9.108.594	357	56	152	220	7	5
	2017	326	10.512.653	408	53	84	151	7	6
	2018	333	10.872.872	392	56	62	133	8	6
	2019	310	10.196.996	402	55	46	115	8	5
	2020	332	9.731.116	326	62	54	129	8	5
Porto Alegre (RS)	2016	79	729.776	102	71	1	92	10	10
	2017	82	775.986	113	66	0	84	8	9
	2018	71	680.240	115	69	0	83	6	8
	2019	74	734.264	113	69	1	88	9	10
	2020	75	642.265	116	56	1	74	7	11

Notas:

PRMED = Prancha média geral  
 QATRA = Quantidade de atracções em unidades  
 CARGT = Carga bruta em toneladas  
 OPERA = Tempo de operação da carga em horas

DESAT = Tempo de atracção em horas  
 ESTAD = Tempo de estadia da carga em horas  
 TOIOC = Tempo Ocioso para iniciar a operação da carga em horas  
 DESAT = Tempo de desatracção em horas

Fonte: ANTAQ (2022).



## Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de granéis sólidos

Sandra Regina da Silva Pinela, Weimar Freire da Rocha Júnior, Marcos Roberto Bombacini, Homero Fernandes Oliveira

A partir da escolha da variável PRMED como o *output* do modelo DEA, as demais variáveis da Tabela 1 foram submetidas ao Modelo de Regressão Linear (1) para avaliar sua importância para PRMED, cujo resultado está demonstrado em (2).

$$\widehat{PRMED}_i = 382,91597 - 0,27355 \cdot QATRAC_i + 0,00002 \cdot CARGT_i - 0,6125 \cdot OPERA_i - 22,55035 \cdot DESAT_i \quad 2)$$

Os parâmetros do Modelo (1) permitiram escolher quatro variáveis, entre as originais, que apresentaram significância estatística para explicar a variável PRMED, conforme consta no Quadro 2.

Quadro 2. Resultados do modelo de Regressão Linear para escolha das variáveis DEA

	Model 1	p-valor
(Intercept)	382,91597 (43,87938)	<0,001
QATRAC	-0,27355 (0,06490)	<0,001
CARGT	0,00002 (0,00000)	<0,001
OPERA	-0,61250 (0,31780)	<0,1
DESAT	-22,55035 (2,99755)	<0,001
N	30	
R2	0,96090	

Fonte: Os autores (2022).

O valor do N (Quadro 2) refere-se aos seis portos analisados em cinco anos de operação, totalizando 30 amostras. O R2 do modelo é de 96%, o que demonstra elevada capacidade explicativa da variação de QATRAC, CARGT, OPERA e DESAT no comportamento da variável PRMED, com significância estatística de 0,001 para as variáveis QATRAC, CARGT e DESAT e de 0,1 para OPERA e erros-padrão, entre parênteses.





A partir da análise de regressão múltipla, as variáveis do modelo DEA foram determinadas. Utilizou-se o Sistema Integrado de Apoio à Decisão (SIADv3.0), desenvolvido por Meza *et al.* (2003), para simular o modelo, cujos resultados são tratados na seção a seguir.

## Descrição, interpretação e análise

A aplicação do DEA tem a finalidade de levantar possíveis ineficiências no transbordo de granéis sólidos na faixa de cais dos portos do Sul do Brasil. Com esse propósito, o modelo DEA foi delineado e composto por trinta DMUs, representadas pelas seis unidades portuárias constantes na Tabela 1, em cinco anos de operação (2016 a 2020). Também, compõem o modelo as quatro variáveis de *input*, resultantes da análise de regressão múltipla, e uma variável de *output*, já mencionada na seção anterior. Na Tabela 2, são apresentados os resultados das simulações.

Tabela 2 – Resultados do DEA-BCC orientado a *output* dos portos do Sul do Brasil (continua)

DMU	DEA Padrão	Fronteira Invertida	Eficiência Pura	Pesos das Variáveis					
				QATRAC	CARGT	OPERA	DESAT	PRMED	v0
PAR2016	86%	100%	52%	0	0	0	0	2,2E-03	1,2E+00
PAR2017	95%	98%	59%	0	-1,0E-08	0	2,4E-02	2,0E-03	1,2E+00
PAR2018	100%	98%	62%	-8,0E-05	0	0	2,4E-02	1,9E-03	1,1E+00
PAR2019	98%	100%	59%	0	0	0	0	1,9E-03	1,1E+00
PAR2020	100%	100%	61%	0	0	1,6E-02	0	1,9E-03	0
ANT2016	81%	92%	54%	0	3,9E-07	0	0	7,2E-03	7,7E-01
ANT2017	100%	100%	61%	0	2,3E-06	1,9E-03	6,1E-02	8,1E-03	-1,2E+00
ANT2018	100%	78%	74%	0	1,4E-06	0	0	6,8E-03	0
ANT2019	84%	96%	54%	0	4,6E-07	0	3,0E-02	7,9E-03	5,5E-01
ANT2020	100%	82%	72%	0	4,4E-07	3,9E-03	2,0E-02	7,2E-03	1,2E-01
SFS2016	100%	45%	94%	0	2,7E-07	0	1,9E-01	2,4E-03	-1,0E+00
SFS2017	100%	42%	96%	0	-1,1E-06	0	9,2E+00	2,1E-03	1,0E+01
SFS2018	97%	45%	93%	3,5E-02	0	0	9,5E-01	2,2E-03	-7,1E+00
SFS2019	89%	43%	89%	0	2,5E-07	0	1,8E-01	2,2E-03	-9,5E-01
SFS2020	100%	36%	100%	4,1E-03	0	0	8,4E-03	1,8E-03	2,0E-02
IMB2016	71%	67%	63%	0	2,8E-07	0	6,6E-02	4,4E-03	-1,1E-02
IMB2017	96%	55%	86%	0	7,7E-07	3,0E-02	5,6E-01	3,8E-03	-6,6E+00
IMB2018	99%	49%	91%	0	2,7E-07	5,8E-03	8,2E-02	3,4E-03	-8,5E-01
IMB2019	95%	46%	91%	0	1,9E-07	0	4,5E-02	3,0E-03	-7,6E-03
IMB2020	100%	42%	96%	1,3E-02	0	1,5E-02	1,1E-01	2,7E-03	-2,4E+00



## Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de granéis sólidos

Sandra Regina da Silva Pinela, Weimar Freire da Rocha Júnior, Marcos Roberto Bombacini, Homero Fernandes Oliveira

Tabela 2 – Resultados do DEA-BCC orientado a *output* dos portos do Sul do Brasil (conclusão)

DMU	DEA Padrão	Fronteira Invertida	Eficiência Pura	Pesos das Variáveis					
				QATRAC	CARGT	OPERA	DESAT	PRMED	v0
RGD2016	100%	57%	87%	0	3,2E-07	2,1E-01	3,4E-01	2,8E-03	-1,6E+01
RGD2017	100%	54%	89%	3,0E-04	2,9E-07	2,0E-01	3,2E-01	2,5E-03	-1,5E+01
RGD2018	89%	57%	80%	0	0	2,8E-02	0	2,6E-03	-4,4E-01
RGD2019	100%	54%	89%	1,0E-02	0	1,9E-01	2,4E-01	2,5E-03	-1,4E+01
RGD2020	64%	65%	61%	0	-1,0E-08	3,3E-02	0	3,1E-03	-4,3E-01
POA2016	81%	100%	49%	0	6,0E-07	5,3E-03	2,7E-02	9,8E-03	1,6E-01
POA2017	92%	91%	61%	0	5,5E-07	5,8E-03	3,5E-02	8,9E-03	-4,2E-02
POA2018	100%	90%	67%	0	5,4E-07	5,7E-03	3,5E-02	8,7E-03	-4,2E-02
POA2019	90%	90%	60%	0	5,4E-07	4,8E-03	2,4E-02	8,9E-03	1,4E-01
POA2020	100%	100%	61%	0	1,3E-06	2,6E-03	0	8,6E-03	0

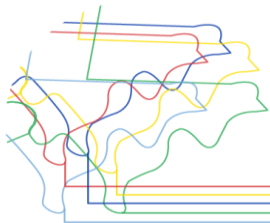
Fonte: Os autores (2022).

O DEA Padrão (Tabela 2) mostrou 11 DMUs na fronteira de eficiência, ou seja, com 100% de eficiência, o que equivale a quase 37% das DMUs componentes do modelo. Elas foram representadas pelos portos de: Paranaguá (2018 e 2020), Antonina (2017, 2018 e 2020), São Francisco do Sul (2016, 2017 e 2020), Imbituba (2020), Rio Grande (2016, 2017 e 2019) e Porto Alegre (2018 e 2020). Ainda, Imbituba (2018) obteve 99% de eficiência e Paranaguá (2019) alcançou 98% da fronteira de eficiência.

No entanto, o DEA padrão permite a presença de falsa eficiência. Assim, para corrigir essa distorção, baseando-se em Entani, Maeda e Tanaka (2002), inverteram-se os *inputs* com os *outputs* do modelo original, o que mostrou a fronteira de ineficiência, ou fronteira invertida, constante na Tabela 2.

Dessa forma, verificou-se que os portos de Paranaguá (2016, 2019 e 2020), Antonina (2017) e Porto Alegre (2020) se mostraram 100% ineficientes. Ainda, Paranaguá (2017 e 2018) e Antonina (2019) foram 96% ineficientes. Esses resultados indicam que o porto de Paranaguá foi ineficiente durante todo o período analisado, em contraposição ao DEA Padrão.

Para analisar o DEA padrão e a fronteira invertida de forma conjunta, Meza *et al.* (2005) sugerem calcular a eficiência composta das DMUs, que considera a média aritmética entre a eficiência padrão e o valor obtido da subtração da eficiência invertida, cujo valor resultante deve ser dividido pelo maior valor entre todos os



obtidos na eficiência composta. Esse procedimento leva à fronteira normalizada que mostra a eficiência pura das DMUs.

Construída a fronteira normalizada, examinou-se que o porto de Paranaguá não apresentou eficiência pura no período analisado, com média de 59% de eficiência. A partir do modelo, esse resultado exprime a necessidade de melhorar a prancha média geral do porto, mantendo o número de atracações e o volume de carga operados.

Os demais portos obtiveram as seguintes médias de eficiência pura: Porto de Antonina, 63%; São Francisco do Sul, 94%; Imbituba, 85%; Rio Grande, 81%; e Porto Alegre, 60%. Os resultados das análises mostraram que o porto de São Francisco do Sul obteve maior eficiência relativa em comparação aos demais portos, seguido de Imbituba e de Rio Grande.

Não obstante, o DEA permite verificar a contribuição das variáveis do modelo por meio dos pesos atribuídos para o alcance da eficiência. No DEA clássico, pode ocorrer de alguma DMU escolher seu próprio conjunto de pesos para obter o melhor resultado possível em relação às demais. Essa flexibilidade possibilita identificar unidades ineficientes na fronteira invertida (MELLO *et al.*, 2005).

Em observação aos pesos das variáveis (Tabela 2), identificou-se que o tempo de desatracação (DESAT) e de carga bruta (CARGT) contribuíram mais vezes com as DMUs para o alcance da eficiência. O tempo de operação da carga (OPERA) contribuiu com 54% das DMUs e a quantidade de atracações (QATRAC) teve contribuição com apenas 20% das DMUs.

Apenas o porto de Rio Grande, em 2017, obteve contribuições de todas as variáveis, mas alcançou 89% de eficiência pura e, apesar do porto de São Francisco do Sul ser o único a alcançar 100% de eficiência pura, em 2020, atribui zero para as variáveis CARGT e OPERA, ou seja, fora considerada somente a variável PRMED.

A interpretação do valor de  $v_0$ , da Tabela 2, refere-se aos fatores de escala do modelo DEA aplicado. Em caso de resultarem em valores positivos, indicam retornos decrescentes de escala; já no caso de serem negativos, indicam retornos crescentes de escala; e, caso sejam nulos, indicam retornos constantes de escala. Portanto, analisa-se que os portos de Paranaguá (2020), Antonina (2018) e Porto Alegre (2020) apresentaram retornos constantes de escala. Além do mais, Paranaguá (2016 a 2019), Antonina (2016, 2019, 2020), São Francisco do Sul (2017, 2020) e Porto Alegre (2016, 2019) operaram com retornos decrescentes de escala. Destaca-se, também, que o



## Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de grãos sólidos

Sandra Regina da Silva Pinela, Weimar Freire da Rocha Júnior, Marcos Roberto Bombacini, Homero Fernandes Oliveira

porto Rio Grande operou em todo o período analisado com retornos crescentes de escala, assim como o porto de Imbituba.

O DEA calcula os alvos de cada variável para o alcance da fronteira de eficiência, baseados nas folgas que indicam os excessos em relação a algum *input* ou *output* do porto, conforme descrito na Tabela 3.

Tabela 3. Folgas e alvos das DMUs para alcance da eficiência

DMU	Efic.	QATRAC		CARGT		OPERA		DESAT	
		Folga	Alvo	Folga	Alvo	Folga	Alvo	Folga	Alvo
PAR2016	86%	364	1.545	0	27.941.109	6	68	0	3
PAR2017	95%	102	1.856	0	32.577.388	4	70	0	3
PAR2019	98%	106	1.975	0	34.235.101	2	69	0	4
ANT2016	81%	2	52	0	1.181.501	27	109	1	8
ANT2019	84%	3	46	0	859.458	19	109	0	8
SFS2018	97%	0	232	616.249	7.968.798	11	76	0	0
SFS2019	89%	7	235	0	8.373.955	6	72	0	0
IMB2016	71%	28	128	0	4.133.807	17	87	0	322
IMB2017	96%	17	123	0	3.615.418	0	88	0	4
IMB2018	99%	19	120	0	3.791.472	0	90	0	4
IMB2019	95%	1	140	0	4.584.917	5	83	0	4
RGD2018	89%	26	307	723.691	10.149.181	0	56	1	5
RGD2020	64%	42	290	0	9.731.116	0	62	3	2
POA2016	81%	12	67	0	729.776	0	71	0	10
POA2017	92%	9	73	0	775.986	0	66	0	9
POA2019	90%	5	69	0	734.264	0	69	0	10

Fonte: Os autores (2022).

A análise apontou folgas em torno de 54% das DMUs. A quantidade de atracções (QATRAC) foi maior do que a necessária para o alcance da eficiência dos portos, sendo essa um dos fatores que afetam o desempenho dos portos. Esse resultado indica prioridade, para os tomadores de decisão sobre os portos, em adotarem atracções de navios maiores do que as praticadas.

No caso de Paranaguá e Imbituba, onde esse tipo de folga ocorreu, a sugestão é de operarem com navios graneleiros de maior capacidade de carga bruta, tendo em vista que nessas instalações o calado (distância vertical entre a quilha e a linha de



flutuação) varia entre 11,5 e 13,5 metros<sup>2</sup> e, para receberem navios do tipo Panamax – que, segundo Magalhães (2011), possuem capacidade de carga bruta que varia de 60 a 80 toneladas e calado de 12,3 metros –, podem envolver apenas ajustes de locais para carregar e descarregar mercadorias no cais.

Com relação às folgas relacionadas ao peso das cargas (CARGT), os portos de São Francisco do Sul e de Rio Grande, no ano de 2018, operaram com volumes maiores que o indicado para o alcance da fronteira de eficiência. Esses resultados podem significar a possibilidade de os portos operarem naquele período com navios menores que, para o porto de São Francisco do Sul, reduziria o tempo de operação – variável que também apresentou folga –, além de economizar em outros recursos.

O porto de São Francisco do Sul se destacou, em 2020, por ser *benchmark* de vários outros portos, com percentual acima de 20% para os portos de Paranaguá (2016 – 31%), Imbituba (2017 – 20%; 2018 – 25%) e Rio Grande (2018 – 21%; 2020 – 63%). Esses resultados corroboram para o índice médio de eficiência pura, de 94%, alcançado pelo porto de São Francisco no período de análise.

## Considerações finais

Neste estudo, propôs-se a analisar, sob a perspectiva econômica, a eficiência técnica dos portos marítimos do Sul do Brasil, por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), referente ao período de 2016 a 2020, com enfoque no transbordo de granéis sólidos na faixa do cais, para identificar possíveis ineficiências.

Os portos de São Francisco do Sul e de Imbituba alcançaram percentuais de eficiência maiores que as demais DMUs, sendo considerada a produtividade dessas instalações portuárias que envolve a prancha média geral, a quantidade de atracções, o volume da carga bruta, o tempo de operação e o tempo para desatracção dos navios.

O tamanho desses portos, em relação ao de Paranaguá e ao de Rio Grande, não afetou a eficiência, o que corrobora com os argumentos de Coto-Millan, Baños-Pinoa e Rodriguez-Alvarez (2000) de que economia de escala não tem importância para a eficiência portuária. Além de Barros (2003) e Pinela *et al.* (2019), que consideraram mais flexíveis os portos de pequeno porte e, por isso, mais eficientes.

---

<sup>2</sup> Conforme dados disponíveis nas páginas dos portos na internet, sendo, Porto de Paranaguá (<https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Operacional/Pagina/Dados-Gerais>) e Porto de Imbituba (<https://portodeimbituba.com.br/porte-de-embarcacoes>).



Portanto, ao considerar-se produtividade e rapidez na faixa do cais, constatou-se maior eficiência para os portos que possuem maior capacidade de calado dos berços de atracação e canais de acesso, independentemente do tamanho do porto.

Apesar dos portos de Paranaguá e de Rio Grande serem considerados de grande porte e terem ocupado posição significativa (5º e 12º lugar, respectivamente), em 2021, no *ranking* da movimentação de granéis sólidos do Brasil (ANTAQ, 2022), ambos apresentaram limitações de navegabilidade no canal de acesso, cujos calados<sup>3</sup> são de 12,5 metros, no porto de Paranaguá, e de 12,8 metros, em Rio Grande. Nos portos de São Francisco do Sul e de Imbituba, o calado dos acessos são de 13,5 e 14 metros, respectivamente, o que permite maior produtividade ou eficiência.

As limitações de calado nos canais de acesso dos portos referem-se aos aspectos de ineficiência de infraestrutura e contrapõem os argumentos apresentados por Wanke, Barbastefano e Hijjar (2011), Peixoto (2013), Rios (2015) e Pires (2016), sobre o tamanho do porto favorecer a eficiência.

Conforme apontado por Núñez-Sánchez e Coto-Millán (2012), a atuação dos portos envolve estabelecer em sua área de abrangência um dinamismo, provocado pela atração de indústrias e estruturas de apoio, como os portos secos e novos empreendimentos. O resultado deve levar ao aumento de postos de trabalho, à elevação da renda, entre outros fatores econômicos-sociais, e, conseqüentemente, ao maior desenvolvimento regional.

Por atender as demandas de regiões produtoras localizadas no interior do país, as ineficiências em infraestrutura portuária irão refletir em perda de dinamismo em áreas de influência dos portos, como na região Trinacional do Iguaçu, no Paraná, que é atendida pelos portos de Paranaguá e Antonina.

Sobre os problemas de navegabilidade no canal de acesso, como ocorre no porto de Paranaguá, torna-se importante considerar projetos para a criação de novas áreas de terra seca na região do porto, por meio da construção de diques, no sentido de levar a área do cais para águas mais profundas no mar, o que, conseqüentemente, ampliará o calado dos berços de atracação.

---

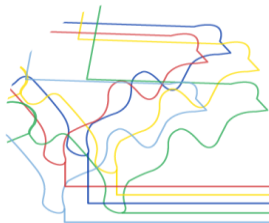
<sup>3</sup> As dimensões do calado podem ser encontradas em suas páginas da internet, sendo Porto de Paranaguá (<https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Operacional/Pagina/Dados-Gerais>), Porto de Imbituba (<https://portodeimbituba.com.br/porte-de-embarcacoes>), Porto de São Francisco do Sul (<https://portosaofrancisco.com.br/caracteristicas/>), e Porto de Rio Grande ([http://www.portosrs.com.br/site/estrutural/estrutura\\_portuaria/cais\\_acostaveis](http://www.portosrs.com.br/site/estrutural/estrutura_portuaria/cais_acostaveis)).



Portanto, os principais fatores de ineficiência observados estão relacionados com as folgas nos *inputs* e referem-se aos aspectos de infraestrutura que afetam a prancha média geral dos portos do Sul do Brasil no transbordo de graneis sólidos na faixa do cais.

## Referências

- ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Painel Estatístico Aquaviário**, 2.1.4. Disponível em: <<https://www.gov.br/antag/pt-br>>. Acesso em: 28 fev. 2022.
- BARROS, C. P. The measurement of efficiency of Portuguese sea port authorities with DEA. **International Journal of Transport Economics**, v. XXX, n. 3, oct. 2003.
- CASTILLO-MANZANO, J. I.; GONZÁLEZ-LAXE, F.; LÓPEZ-VALPUESTA, L. Intermodal connections at Spanish ports and their role in capturing hinterland traffic. **Ocean e Coastal Management**, n. 86, p. 1-12, 2013.
- COMEX. Ministério da Economia, Comércio Exterior. **Balança comercial brasileira**: acumulado do ano. Jan-Abr de 2020. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior>. Acesso em: 29 maio 2021.
- COTO-MILLAN, P.; BAÑOS-PINO, J.; RODRIGUEZ-ALVAREZ, A. Economic efficiency in Spanish ports: some empirical evidence. **Maritime Policy & Management**, v. 27, n. 2, 2000.
- CULLINANE, K.; WANG, T. Data envelopment analysis (DEA) and improving container port efficiency. **Research in Transportation Economics**, v. 17, p. 517-566, 2006.
- DRUCKER, P. F. **The practice of management**. 1. ed. New York: Harper, 1954.
- FAJARDO, A. P. C. **Uma Contribuição ao Estudo do Transporte Intermodal**: Otimização da Expansão Dinâmica das Redes Intermodais do Transporte de Soja Produzida no Estado de Mato Grosso. Tese (Doutorado em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.
- FARREL, M. J. The measurement of productive efficiency. **Journal of the Royal Statistical Society, Series A**, v. 120, n. 3, p. 253-290, 1957.
- LÓPEZ, R. C.; POOLE, N. Quality assurance in the maritime port logistics chain: the case of Valencia, Spain. **Supply Chain Management**, v. 3, p. 33-44, 1998.
- MAGALHÃES, P. **Transporte Marítimo**: cargas, navios, portos e terminais. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2011.
- MARAD. Maritime Administration. **Glossary of shipping terms**. Washington: U.S. Department of Transportation, 2008.



## Análise de eficiência dos portos do Sul do Brasil no transbordo de grãos sólidos

Sandra Regina da Silva Pinela, Weimar Freire da Rocha Júnior, Marcos Roberto Bombacini, Homero Fernandes Oliveira

- MELLO, J. C. C. B. S.; MEZA, L. A.; GOMES, E. G.; BIONDI NETO, L. Curso de análise de envoltória de dados. In: XXXVII SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL. **Anais...** Gramado: SBPO, 2005.
- MÉNDEZ SAYAGO, J. A.; MÉNDEZ SAYAGO, J. M.; HERNÁNDEZ ESCOLAR, H. A. Productividad total de los factores, cambio técnico, eficiencia técnica y PIB potencial en Latinoamérica. **Semestre Económico Universidad de Medellín**, v. 16, n. 34, 2013.
- MENEGAZZO, L. R.; FACHINELLO, A. L. Análise de nível de eficiência dos portos brasileiros. **Revista de Economia**, v. 40, n. 3 (ano 38), p. 173-197, set/dez. 2014.
- MEZA, L.; BIONDI NETO, L., MELLO, J. C. C. B.; GOMES, E. G.; COELHO, P. H. G. SIAD - Sistema Integrado de Apoio à Decisão: Uma Implementação Computacional de Modelos de Análise Envoltória de Dados. **Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção**, v. 3, n. 20. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2003.
- MEZA, L. A.; BIONDI, L. N.; MELLO, J. C. C. B. S.; GOMES, E. G. ISYDS – Integrated System for Decision Support (SIAD - Sistema Integrado de Apoio à Decisão): a software package for data envelopment analysis model. **Pesquisa Operacional**, v. 25, n. 3, 2005, p. 493-503.
- MEZZADRI, A. J.; IODICE, G.; BERNARDO, J. V.; MANZONI, L.; BARANYI, L.; TEIXEIRA, L. B.; LAURO, M. '50 melhores empresas de agronegócio do Brasil'. **Forbes**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 231-233, 2018.
- NÚÑEZ-SÁNCHEZ, R.; COTO-MILLÁN, P. The impact of public reforms on the productivity of Spanish ports: A parametric distance function approach. **Transport Policy**, v. 24, p. 99-108, 2012.
- NWANOSIKE, F.; T.; NICOLETA, S.; WARNOCK-SMITH, D. An evaluation of Nigerian ports post-concession performance. In: **Proceedings of the 17th Annual Logistics Research Network Conference**. Chartered Institute of Logistics and Transport, 2012.
- OLIVEIRA, A. R. S.; SALOMÃO, M. A.; CASTAÑON, J. A. B. 2021. Análise da demanda dos transportes aéreo doméstico e rodoviário no cenário da pandemia de Covid-19 no Brasil. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7 n. 3, p. 21709-21729, fev./mar. 2021.
- PEIXOTO, M. G. M. **Avaliação da eficiência operacional de terminais intermodais da região sudeste na cadeia logística de grãos por análise envoltória de dados**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013.
- PINELA, S. R. S.; ROCHA JR, W. F.; BOMBACINI, M. R.; DEL BIANCO, T. S. A eficiência relativa dos portos do Sul do Brasil no transbordo de grãos sólidos. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19, 2019, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Marinha do Brasil, 2019.
- PIRES, J. S. **A eficiência técnica dos portos e terminais públicos e privados brasileiros marítimos no período de 2010 a 2014**. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília. Brasília, 2016.
- RIOS, C. O. **Mensuração de eficiência: um novo exame aplicado aos portos públicos brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.





SABET, E.; YAZDANI, N.; LEEUW, S. Supply chain integration strategies in fast evolving industries. **The International Journal of Logistics Management**, v. 28, n. 1, p. 29-46, 2017.

SEP/PR. SECRETARIA DOS PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Portos do Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br>>. Acesso em: 23 maio 2016.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Review of maritime transport**. United Nations Publication: Geneva, 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2004.

VIEIRA, G. B. B. **Modelo de governança aplicado a cadeias logístico-portuárias**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

VIEIRA, G. B. B.; KLIEMANN NETO, F. J. Taxonomy for the classification of container ports: A contribution to port governance. **Revista Espacios**, v. 37, n. 03, p. 23-39, 2016.

WANKE, P. F.; HIJJAR, M. F. Exportadores brasileiros: estudo exploratório das percepções sobre a qualidade da infraestrutura logística. **Produção**, v. 19, n. 1, p. 143-162, jan./abr. 2009.

WANKE, P. F.; BARBASTEFANO, R. G.; HIJJAR, M. F. Determinants of efficiency at major brazilian port terminals. **Transport Reviews**, v. 31, n. 5, p. 653-677, set. 2011.

WANKE, P. F.; BARROS, C. P. Public-private partnerships and scale efficiency in Brazilian ports: Evidence from two-stage DEA analysis. **Socio-Economic Planning Sciences**, v. 51, p. 13-22, 2015.

## Glossário

*Calado*: distância vertical entre a quilha e a linha de flutuação da embarcação.



# A Nova Ferroeste: uma perspectiva para o desenvolvimento regional do Oeste do Paraná – Brasil

Elizabeth Giron Cima (Brasil)<sup>1</sup>

Marcos Roberto Bombacini (Brasil)

Miguel Angel Uribe-Opazo (Brasil)

Weimar Freire da Rocha Junior (Brasil)

## Introdução

O Brasil é destaque no cenário mundial, participando como terceiro maior exportador agrícola e apresentando o maior saldo comercial no agronegócio. Essa posição sinaliza que o país precisa defender seus interesses com eficiência e buscar constantemente seus objetivos estratégicos no âmbito agroindustrial (GILIO; JANK, 2021). Nesse sentido, o Paraná é destaque nacional na produção e no desenvolvimento de seus sistemas agroindustriais, sendo um fator que proporciona o desenvolvimento regional.

As questões inerentes à infraestrutura logística têm impacto no desenvolvimento de municípios, como é o caso da ampliação da extensão da Ferrovia FERROESTE, que, atualmente, possui aproximadamente 249 km ligando Cascavel ao município de Guarapuava. Este ramal precisa ser ampliado para melhorar a eficiência do transporte de produtos agrícolas e de insumos com redução de custos de transformação e mitigar o impacto ambiental pela redução de gases de efeito estufa.

Neste sentido, com o processo de ampliação da malha ferroviária paranaense, foi criada a NOVA FERROESTE, cujo projeto de traçado se ampliou para o município de

---

<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - Brasil) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da pesquisa, ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e ao Laboratório de Estatística Espacial (LEE), ambos da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Brasil, pelo apoio recebido.

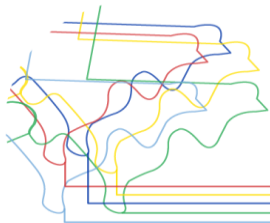


Maracaju, no estado do Mato Grosso do Sul, e criou um ramal entre Cascavel e Foz do Iguaçu, ampliando para 1.304 km de ferrovia. Apesar de estar na fase de projeto, a nova conformação ferroviária paranaense poderá gerar uma nova dinâmica de desenvolvimento em locais nos quais houver pontos de transbordo, possibilitando aos municípios do oeste do Paraná, destacando Cascavel e Foz do Iguaçu, e, conseqüentemente, a região trinacional do Iguaçu, por melhorar a capacidade e ampliar o escoamento de produção agropecuária e de produtos agroindustriais para o Porto de Paranaguá, receberem cargas ferroviárias dos estados do Mato Grosso do Sul e de Santa Catarina, além de países como Paraguai e Argentina (SECRETARIA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL E DA CULTURA, 2022).

Quando concluído, este trecho ferroviário poderá gerar uma série de benefícios, uma vez que terá um hub logístico no município de Foz do Iguaçu, integrando e fortalecendo o transporte de grãos e proporcionando uma central Logística paranaense na América Latina. Ademais, poderá ser um fator interessante para o turismo, ligando o litoral ao território trinacional do Iguaçu, e ampliando o turismo para o Paraguai e para a Argentina, pelo transporte ferroviário. Um terceiro fator de cunho ambiental poderá afetar positivamente a região trinacional do Iguaçu, por ser mais eficiente na relação de carga por consumo de combustível e menor quantidade de gases de efeito estufa emitidos.

De acordo com Gonçalves e Martins (2008), 4 litros de diesel conseguem levar uma tonelada de carga por rodovia a uma distância de 25 km; esta mesma quantidade de combustível e carga levaria, por ferrovia, 86 km. Em volume transportado, haveria um remanejamento da frota de caminhões que poderiam deixar de circular na região; na ordem de 3 comboios de 86 vagões, com capacidade de 70 toneladas cada, transportaria 6.020 t e substituiria entre 172 caminhões bi-trem, com capacidade de 35 toneladas, ou, aproximadamente, 300 caminhões (MATOS, 2016). Todo este volume geraria eficiência econômica, social e ambiental. De mais a mais, o ramal entre Cascavel e Foz do Iguaçu é estratégico para o transporte de mercadorias para integrar o corredor bioceânico Atlântico (Paranaguá/Brasil) Pacífico (Antafogasta/Chile).

Em termos gerais, a Nova Ferroeste poderá gerar 239 empregos por quilômetro de estrada de ferro, que será construída ao longo de 65 anos; a empregabilidade maior ocorrerá nos 10 primeiros anos (PARANÁ, 2022). Todos estes fatores contribuem com o desenvolvimento regional, gerando renda, emprego e tributos com impactos positivos para a região trinacional do Iguaçu.



De acordo com Lima (2020), ao abordar o termo reestruturação regional, destaca-se a distribuição espacial dos agrupamentos das atividades produtivas e o comportamento perfilar organizacional ao longo do espaço e do tempo. Por meio dessas análises, tornam-se perceptíveis as diferenças entre regiões, fenômeno que pode ser explicado pelas teorias do desenvolvimento regional. Esse comportamento espacial permite uma análise mais específica das regiões propriamente ditas.

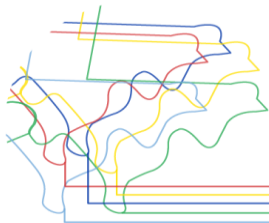
Neste sentido, Cattelan *et al.* (2020) argumentam que entender e refletir sobre o comportamento produtivo associado aos municípios é de necessária importância para alavancar possíveis impactos e mecanismos que promovem o desenvolvimento regional, visando a redução de suas disparidades. Além disso, as características espacializadas de cada região mostram suas possibilidades e suas limitações frente ao seu potencial de produção, o que permite uma reflexão do desenvolvimento regional.

Destaca-se, também, que os indicadores de análise econômica permitem aos profissionais a possibilidade de verificarem tendências de comportamentos das variáveis que estão sendo tratadas (LANDIM *et al.*, 2020). Dessa forma, por meio de indicadores de associação espacial, é possível sugerir possíveis perfis e tendências de fenômenos que ocorrem em determinadas regiões e verificar se esses mesmos efeitos sucedem em regiões vizinhas (CIMA *et al.*, 2021a).

Os índices de associação espacial, conjuntamente com as técnicas associadas à estatística espacial de áreas, foram desenvolvidos com o intuito de investigar possíveis regiões onde as distribuições dos valores podem apresentar um perfil específico associado à sua localização. Para tanto, Worton (1995) informa que o estimador de densidade do Kernel UD é baseado na densidade de probabilidade de um indivíduo encontrar formas de suprir suas necessidades por meio da localização geográfica.

O que se busca na análise espacial é entender os padrões que existem entre os dados e determinar as formas de análise quantitativas, considerando a localização espacial das variáveis (CIMA *et al.*, 2021b). Nesse sentido, destacam-se alguns estudos que orientam essa investigação, como o de Corrêa *et al.* (2021), que verificaram a variabilidade espacial da produtividade da soja e do trigo no estado do Rio Grande do Sul, durante os anos de 2012 e 2014, por meio da análise espacial dos dados, concluindo que houve variabilidade espacial na produtividade da soja e do trigo.

Também, cita-se Cima *et al.* (2021b), que aplicaram a análise da autocorrelação espacial univariada e da correlação espacial bivariada em dados pecuários e socioeconômicos na região oeste do Paraná, verificando, dessa forma, a presença de



clusters entres os municípios por meio de características semelhantes entre si. Além do mais, menciona-se o trabalho de Gabriel *et al.* (2022), em que analisaram a variabilidade espacial da produtividade da soja na região oeste do Paraná, por meio da análise exploratória de dados espaciais e suas relações espaciais com variáveis agrometeorológicas, concluindo que os índices de autocorrelação espacial univariado e bivariado, de Moran, explicaram as associações espaciais, bem como suas características semelhantes que estão relacionadas com as variáveis estudadas.

Já os estudos de Lima *et al.* (2021), analisaram os indicadores de eficiência agropecuária dos municípios da Amazônia Legal e suas relações com a questão ambiental, pela análise exploratória de dados espaciais e pela econometria espacial, concluindo que municípios pouco eficientes contribuem para o aumento de problemas ambientais.

Neste sentido, observa-se a importância da localização espacial das variáveis em análise. Ademais, verifica-se que indicadores de associações espaciais globais e locais são interessantes por proporcionarem o melhor entendimento dos diferentes perfis de comportamentos que ocorrem em diferentes localizações de análises, favorecendo as tomadas de decisões dos agentes públicos e privados.

Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar os impactos econômicos da Nova Ferroeste e as suas possíveis relações entre os municípios do Oeste do estado Paraná, Brasil, associadas ao seu desenvolvimento regional, por meio da análise de dados espaciais univariada e bivariada, proposta por Moran (1948) e Moran (1950), e por meio do Mapa de Densidade de Kernel, proposto por Wahba (1975) e Wand (1995).

## Metodologia

A intenção deste trabalho deu-se na verificação do perfil comportamental do traçado da Nova Ferroeste (Figura 1), bem como o traçado em operação e seus impactos econômicos no desenvolvimento regional dos municípios que comportam a mesorregião Oeste do estado do Paraná (Figura 2). Como marco metodológico, foi realizada, inicialmente, uma revisão de literatura a partir de estudos já consolidados que envolvem a análise espacial de dados. Trata-se, assim, de uma pesquisa analítica de caráter quantitativo e qualitativo, baseada em levantamento e coleta de dados secundários disponibilizados pelo banco de dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. Os dados foram coletados no período de fevereiro a maio de 2022.

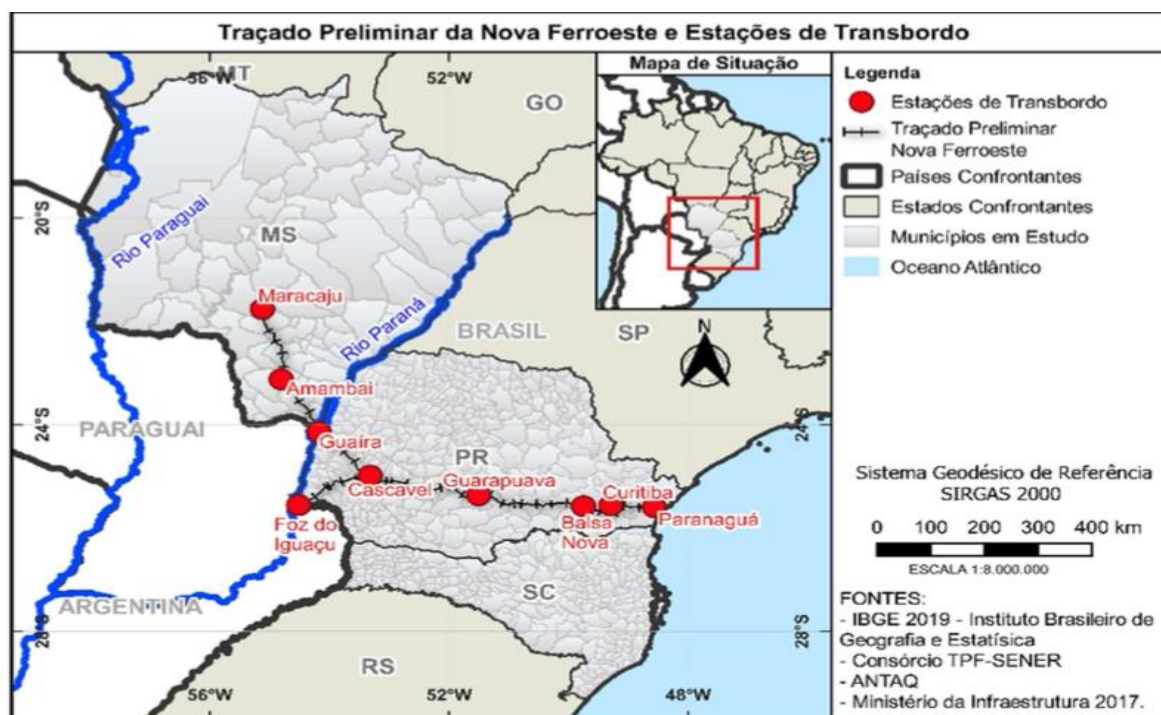


Ademais, utilizaram-se diversas fontes governamentais para fazer a análise de dados agropecuários e dados socioeconômicos que compreendem a região Oeste do Paraná. Os dados primários foram coletados na base do IPARDES, em anuário estatístico, no arquivo cadernos municipais. O espaço temporal trabalhado foi dos anos de 2018 a 2020. Os dados apresentaram-se disponíveis por município, todos com características georreferenciadas para a região Oeste do Paraná, que comporta 50 municípios.

As informações do IPARDES, dos anos de 2018 a 2020 (IPARDES, 2020), além das obtidas pela SEAB-DERAL (2022) e pelo IBGE (2022), foram necessárias para traçar, desenvolver e sobrepor o perfil da região analisada, bem como sua presença e participação econômica em termos de produção agrícola e pecuária, Valor bruto da produção agropecuária e Valor adicional fiscal per capita na pesquisa.

De acordo com o traçado projetado pela Ferroeste, haverá três estações de transbordo na região oeste do Paraná, localizadas nos municípios de Guaíra, Cascavel e Foz do Iguaçu e cujas possibilidades de enviar produtos via ferrovia influenciarão um grupo muito maior de municípios.

Figura 1. Traçado preliminar da Nova Ferroeste e estações de transbordo

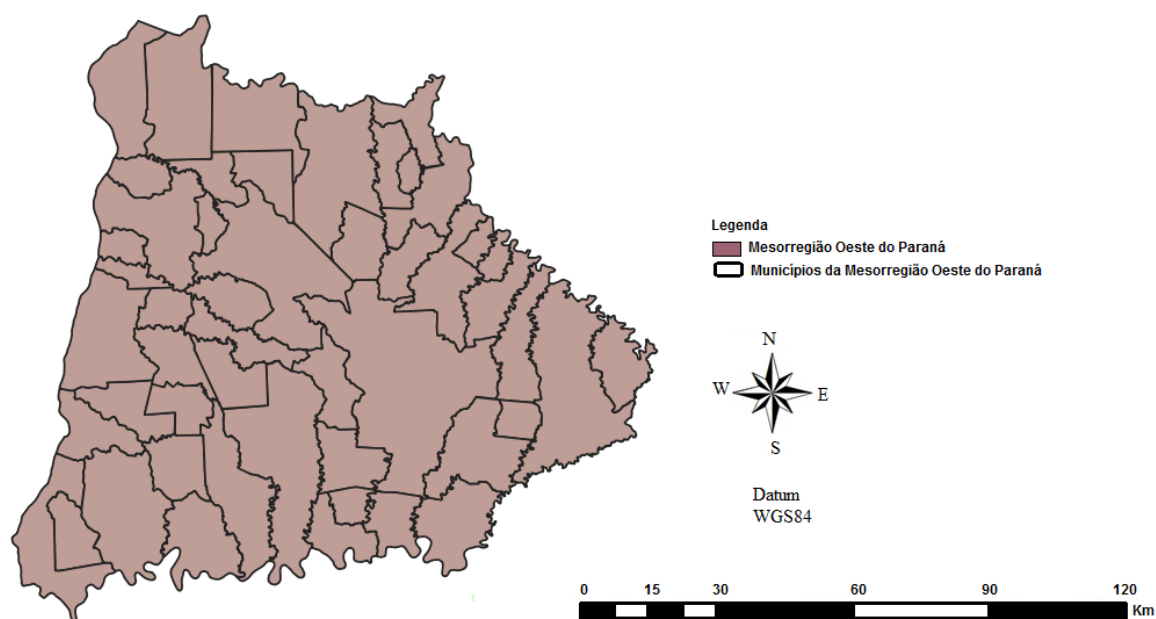


Fonte: Os autores (2022), adaptado de IBGE.



Na Figura 2, é apresentada a caracterização da área de estudo. No estado do Paraná, a região Oeste é considerada grande produtora de grãos, destacando-se a soja e o milho, além de possuir uma elevada produção pecuária, principalmente de aves e suínos (AEN, 2022).

Figura 2. Mesorregião Oeste do Paraná



Fonte: SEAB-DERAL, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Para esta pesquisa, foram utilizadas as técnicas de análise da estatística espacial de área, sendo elas: Índice de autocorrelação espacial global de Moran ( $I$ ); Associação Espacial Local (LISA) univariada; e Correlação espacial global de Moran bivariada ( $I_{xy}$ ). Além disso, foi considerada a localização de cada um dos 50 municípios paranaenses por meio do geocódigo de cada município, sendo as variáveis analisadas: produto interno bruto (PIB); produção de bovino, suínos, aves e leite; produção de soja e milho; valor bruto da produção agropecuária (VBP); e valor fiscal adicional per capita (VAF).

Destaca-se que houve a necessidade de realizar a transformação dos dados para que a suposição de normalidade fosse atendida, condição necessária para a utilização da análise exploratória de dados espaciais que corroboram Box e Cox (1964) e Cima et al. (2021b).



Na Equação 1, a fórmula do índice global de Moran é apresentada. A utilização dessa equação foi necessária para calcular a autocorrelação espacial, bem como mostrar a sua presença ou ausência entre municípios vizinhos e apresentar os *clusters* (quando existentes), de forma a direcionar possíveis decisões, inerentes à realidade de cada município. Para essa construção, foi necessária a elaboração de uma matriz de proximidade espacial que apresenta os pesos para cada situação, sendo vizinho = 1 e não vizinho = 0, chamado critério de contiguidade *Queen* (ANSELIN; ARRIBAS-BEL, 2013; CÂMERA *et al.*, 2014; ENGEL *et al.*, 2022).

$$I = \frac{n \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{s_0 \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}, \quad (1)$$

Em que:

$n$  : número de municípios;

$x_i$  e  $x_j$  : valores do atributo  $X$  considerado nos municípios  $i$  e  $j$ ;

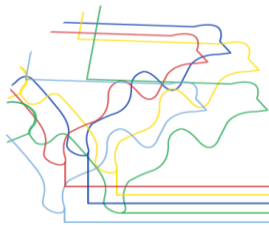
$\bar{x}$  : valor médio do atributo  $X$  na região de estudo;

$w_{ij}$  : elemento da matriz normalizada de vizinhança, correspondente aos pesos espaciais 0 e 1, sendo 0 para os municípios  $i$  e  $j$ , que não fazem fronteiras entre si, e 1 para os municípios  $i$  e  $j$ , que fazem fronteiras entre si (critério de contiguidade *Queen*);

$s_0$ : somatório dos elementos  $w_{ij}$  da matriz simétrica de pesos espaciais  $W$ , ou seja,  $\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}$ .

O indicador de Associação Espacial Local de Moran (LISA) possibilita a elaboração de um valor para cada localização analisada, bem como fornece um mapa de dependência espacial local que corresponde a uma decomposição do índice de Moran Global (Cima *et al.*, 2021b). Na Equação 2, é apresentado o índice de Associação Espacial Local de Moran (LISA), o qual corroboram Cima *et al.* (2021b).





$$I_i = \frac{x_i - \mu}{\sigma_0^2} \sum_{j=1}^n w_{ij} (x_j - \mu), \quad i = 1, \dots, n, \quad (2)$$

Em que:

$\sigma_0^2$ : variância populacional da variável  $X$  em estudo nos  $n$  municípios:  $\sigma_0^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}$ ;

$x_i$ : observação da variável de interesse  $X$  no município  $i$  para  $i = 1, \dots, n$ ;

$\mu$ : média dos  $n$  municípios.

Na visão de Silva *et al.* (2017), o Índice de Associação Espacial Local de Moran (LISA) tem como objetivo identificar possíveis tendências de fragmentação espacial local, valores espaciais extremos, além de captar padrões de associação local. Ainda nesse foco de análise, Cima *et al.* (2021b) explicam que o Índice de Associação Espacial Local de Moran (LISA) permite demonstrar o grau de similaridade ou diferença de cada área em relação às áreas mais próximas.

Também, para este trabalho, foi estudado o índice bivariado de Moran ( $I_{xy}$ ) que apresenta a relação entre duas variáveis ( $X$  e  $Y$ ) que são obtidas nos  $n$  municípios, conforme é apresentado na Equação 3, com base em Anselin e Arribas-Bel (2013).

$$I_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n u_i z_j w_{ij}}{s_0 \sqrt{s_u^2 s_z^2}}, \quad (3)$$

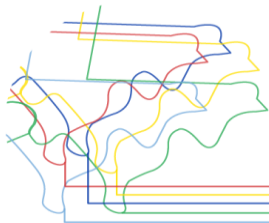
Em que:

$n$ : número de municípios;

$z_j$  e  $u_i$  : valores centrados nas médias das variáveis em estudo  $X$  e  $Y$ , respectivamente, ou seja,  $z_j = (x_j - \bar{x})$  e  $u_i = (y_i - \bar{y})$ ;

$w_{ij}$ : elemento da matriz normalizada de vizinhança, correspondente aos pesos espaciais 0 e 1, sendo 0 para as áreas  $i$  e  $j$ , que não fazem fronteiras entre si, e 1 para as áreas  $i$  e  $j$ , que fazem fronteiras entre si (critério de contiguidade *Queen*);

$s_0$ : somatório dos elementos  $w_{ij}$  da matriz simétrica de pesos espaciais  $\mathbf{W}$ , ou seja,  $\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n w_{ij}$ ;



$S_x^2$  e  $S_y^2$ : correspondem respectivamente às variâncias de  $X$  e  $Y$ , sendo assim,  $\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}$  e  $\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}{n}$ .

Conforme demonstrado na Equação 4, o modelo de *Kernel* é um estimador de densidade espacial que produz uma superfície de densidades de pontos por unidade de área, sendo que o parâmetro utilizado é o raio de influência para definir a vizinhança do ponto a ser interpolado e controlar a suavização da superfície (CÂMARA; CARVALHO, 2004).

$$\hat{\lambda}_\tau(u) = \frac{1}{\tau^2} \sum_{i=1}^n k\left(d\left(\frac{u_i, u}{\tau}\right)\right), d(u_i, u) \leq \tau, \quad (4)$$

Sendo que  $(u_i \dots u_{i+m-1})$  são pontos localizados dentro de um raio  $\tau$ , situado em torno do ponto  $u_i$ , e  $d$  é a distância entre a posição e a  $i$ -ésima amostra (CÂMARA; CARVALHO, 2004).

No referido trabalho, a densidade *Kernel* foi calculada no *Software R 4.5* pelo pacote *adhabitatHR*, cujo estimador *Kermel UD* utilizou o raio de abrangência de 150 km e 20 km. Na sequência, a superfície de densidade foi representada cartograficamente por meio do método de classificação do quintil e da interpolação bilinear, para suavização do *raster*.

Os resultados obtidos por meio da aplicação do estimador *kernel* foram utilizados para a identificação das áreas com maior densidade de pontos de produção agropecuária dos municípios da região Oeste do Paraná, entre os anos de 2018 a 2020. Ademais, foi realizado o mapeamento de densidade das produções, utilizando-se, também, do estimador de densidade de *Kernel* (WAHBA, 1975; WAND, 1995; WORTON, 1995).

Dessa forma, foi elaborado o mapa do traçado Ferroeste composto por todos os municípios que dele fazem parte, assim como o mapa com sobreposição do traçado em operação (tonalidade verde) e o traçado planejado (tonalidade vermelha); e o mapa de localização com um raio de 150 km dos municípios próximos à Cascavel e Foz do Iguaçu, por variável analisada.

Na sequência, foram elaborados mapas individuais, com um raio de 150 km e outro de 20 km, por variáveis agropecuárias analisadas, considerando os municípios



grandes produtores (Alto-Alto), de acordo com a técnica de densidade de *Kernel* que, para a obtenção do mapa, calculou a densidade da presença de pontos de interesse em determinada área geográfica da região Oeste do Paraná. Por último, a análise espacial de área dos dados georreferenciados foi realizada com o auxílio do *software* livre R (R Development Core Team, 2022).

## Resultados e discussões

Houve, por meio do índice global de Moran (I) univariado, para cada ano estudado (Tabela 1), autocorrelação espacial positiva significativa e ausência de autocorrelação espacial. Observa-se, nos anos analisados, que para as produções de bovinos, suínos, assim como para as de leite e milho, a autocorrelação espacial foi positiva, sendo possível afirmar que na mesorregião Oeste do Paraná existem municípios com altas e/ou baixas produções, cercados por municípios com características semelhantes.

Tabela 1. Índice global de Moran (I) e teste de significância do Produto interno bruto (PIB) da produção pecuária (bovinos, suínos, aves e leite), Valor bruto da produção agropecuária e Valor adicional fiscal per capita

Variáveis	2018	2019	2020
PIB	0,165*	-	-
Produção de bovino	0,271*	0,278*	0,272*
Produção de suíno	0,374*	0,385*	0,402*
Produção de aves	0,089 <sup>NS</sup>	0,103*	0,117*
Produção de leite	0,224*	0,218*	0,154*
VBP	0,080 <sup>NS</sup>	0,103 <sup>NS</sup>	0,079 <sup>NS</sup>
VAF	0,255*	0,233*	0,199*
Produção de Soja	-0,065 <sup>NS</sup>	0,128*	0,137*
Produção de Milho	0,364*	0,327*	0,208*

Fonte: Resultados da pesquisa.

Notas: Ns: Valores não significativos; \*: estatisticamente significativo ao nível de 5% de probabilidade, ausência de informação; PIB: em reais (R\$); Produção bovina: quantidade por cabeça; Produção suína: quantidade por cabeça; Produção de aves: quantidade por cabeça; Produção de leite: mil litros; Valor bruto da produção agropecuária: em reais (R\$); Valor adicional Fiscal per capita: em reais (R\$); Produção de soja: t; Produção de milho: t.



Observa-se significância estatística para o PIB dos municípios que compõem a região Oeste do Paraná, para o ano de 2018. Assim, por meio do índice global de Moran univariado, é pertinente informar que, nessa região, existem municípios com alto e/ou baixo Produto interno bruto, cercados por municípios com características semelhantes.

Contudo, o valor bruto da produção agropecuária não se apresentou significativo, nos anos analisados, para a região Oeste do Paraná. De acordo com SEAB (2018), esse resultado é justificado uma vez que, em 2018, o valor bruto da produção agropecuária (VBP) da região atingiu um valor de, aproximadamente, 24 bilhões de reais, sendo esse valor inferior a 1% em termos reais ao registrado no ano de 2017, tendo colaborado para tal decréscimo a redução das rendas de três, dos cinco principais, produtos agropecuários, que foram: soja, suínos e leite. O ano-safra da soja, 2017/2018, teve decréscimo de sua produtividade em consequência das condições climáticas menos favoráveis na região Oeste do Paraná, tendo como resultado o recuo na produção. O mesmo cenário foi observado para os anos de 2019 e 2020, pois, de acordo com SEAB (2020), tanto as condições climáticas, que não foram tão favoráveis, quanto as restrições provocadas pela pandemia influenciaram o VPB na região Oeste, nos anos de 2019 e 2020.

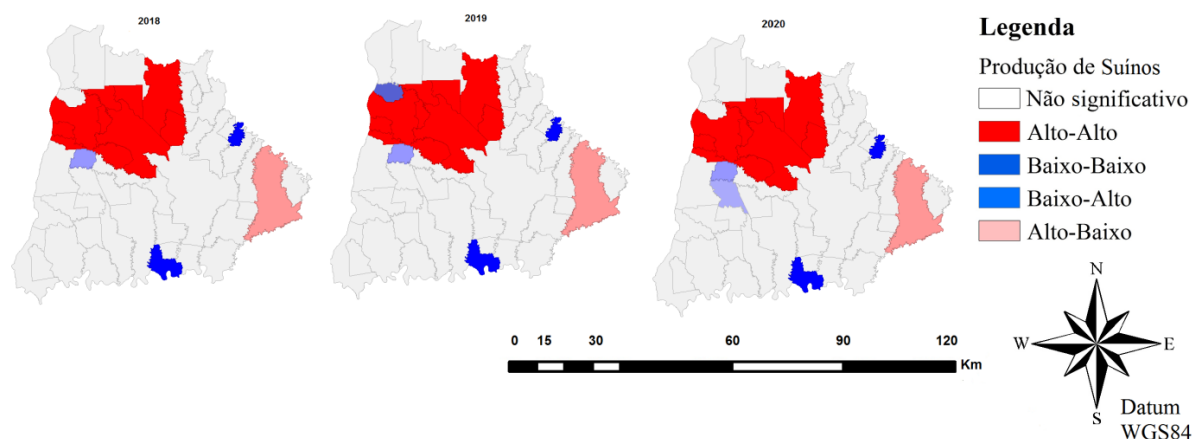
Com esse comportamento espacial, infere-se que existem, na região Oeste do Paraná, municípios com perfis similares e dissimilares entre si ao nível de 5% de significância estatística. Além do mais, Cima *et al.* (2021b) informam que esses valores de índice de autocorrelação espacial global, de Moran, são uma indicação de associação espacial positiva.

Constata-se, também, que houve maior semelhança entre os municípios para as produções de milho e de suínos, seguidos da produção de soja, nos anos estudados (Tabela 1). Estes resultados corroboram com o exposto por Cima *et al.* (2021b), em que encontraram valores do índice global de Moran semelhantes para a produção pecuária.

Pela Figura 2, observa-se que, na produção de suínos, dos anos estudados de 2018 a 2020, ocorreu a formação de agrupamentos Alto-Alto nos municípios de Toledo, Assis Chateaubriand, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Tupãssi, Ouro Verde do Oeste e Pato Bragado, caracterizando, assim, a semelhança entre si das regiões produtoras e demonstrando a presença de clusters significativos (5%).



Figura 3. Mapas LISA Cluster, relativos à produção de suínos, para os anos-safra de 2018 a 2020

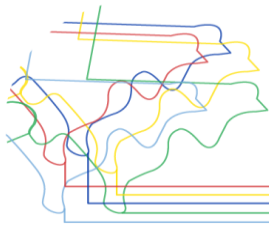


Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Por um lado, aponta-se que o resultado mostra a presença de alta produção de suínos no município de Toledo, que é cercado por vizinhos que, de igual modo, possuem alta nessa produção. Assim sendo, esses resultados corroboram com os investigados por Cima *et al.* (2021) os quais encontraram resultados semelhantes nos anos de 2011 a 2017. Observa-se, no resultado apresentado, que houve a presença de clusters significativos de aglomerados Alto-Alto também para os municípios de Ouro Verde do Oeste e de Pato Bragado, demonstrando, dessa forma, que a vocação dos municípios próximos influenciou uns aos outros na produção de suínos.

Por outro lado, observa-se, nos três anos analisados, a presença de um cluster Alto-Baixo para o município de Guaraniaçu (cor rosa) e a presença de cluster Baixo-Baixo para o município de Capitão Leônidas Marques (cor azul escuro).

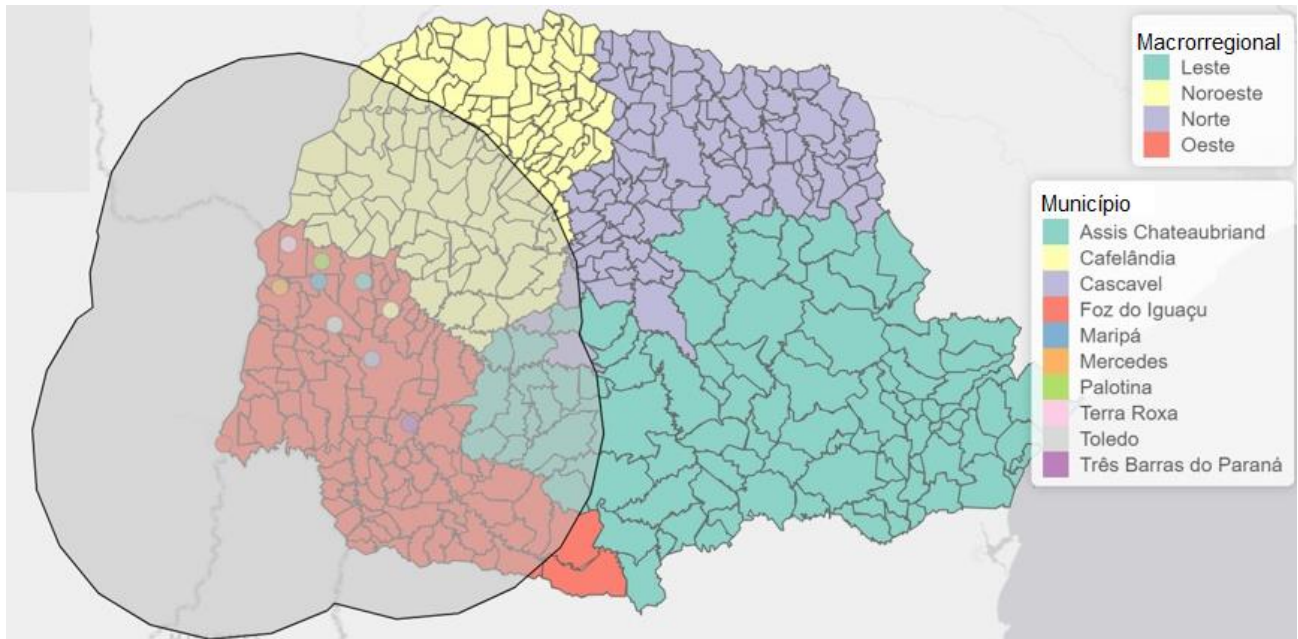
Ao considerar-se o traçado da Nova Ferroeste, que norteia os municípios de Cascavel, Curitiba, Foz do Iguaçu, Guaíra e Guarapuava e o raio de abrangência de 150 km que compreende os 133 municípios em relação aos municípios de transbordo (Cascavel e Foz do Iguaçu), percebe-se que os municípios que estão a um raio de 150 km não contribuem de maneira significativa para a produção de suínos (Figura 4). Além do mais, observa-se que a rota não abrange os principais municípios produtores de suínos da região Oeste do Paraná, conforme apresentado na Figura 5. Assim, os municípios grandes produtores encontram-se distantes do raio de 150 km.



## A Nova Ferroeste: uma perspectiva para o desenvolvimento regional do Oeste do Paraná – Brasil

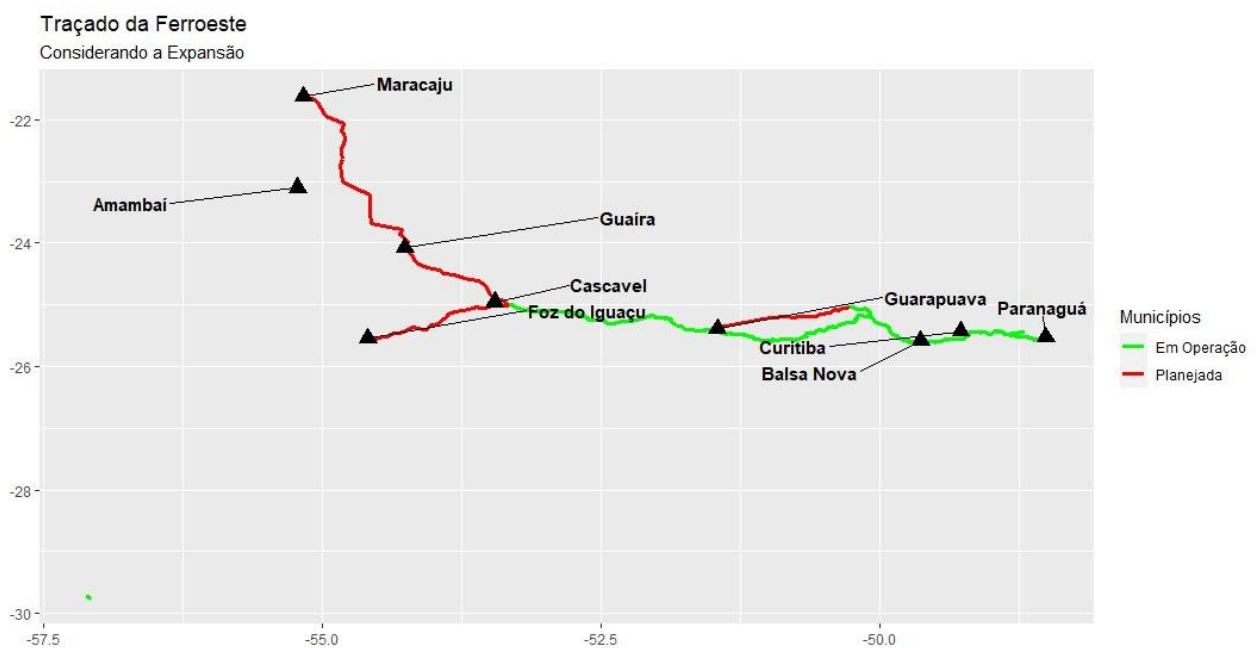
Elizabeth Giron Cima, Marcos Roberto Bombacini, Miguel Angel Uribe-Opazo, Weimar Freire da Rocha Junior

Figura 4. Mapa de localização: Raio de abrangência de 150 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de suínos

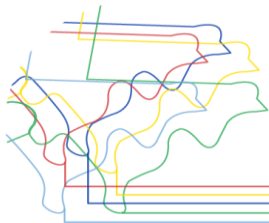


Fonte. Os autores (2022).

Figura 5. Novo Traçado da Ferroeste que norteia a região oeste do Paraná-Brasil



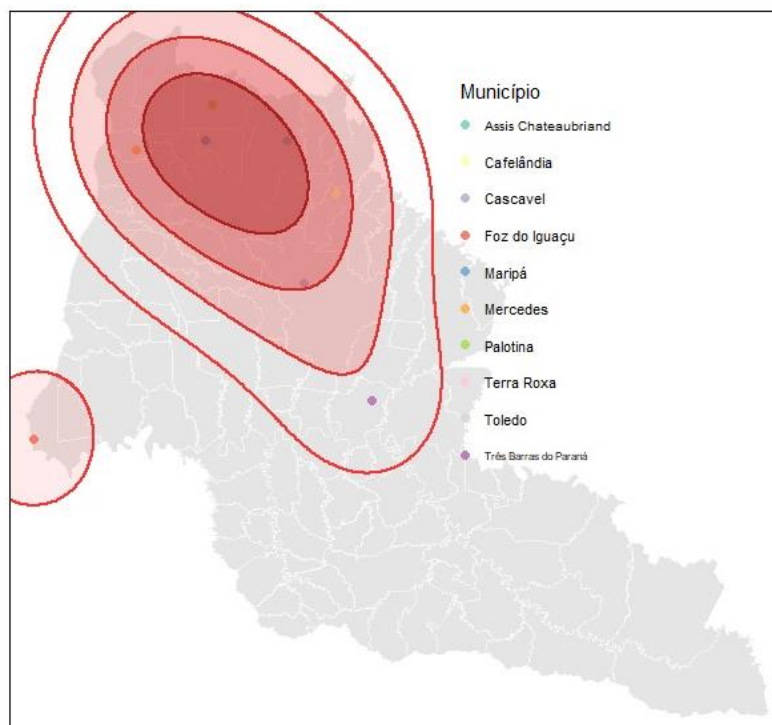
Fonte: Os autores (2022).



Neste sentido, considerando o Mapa *LISA Cluster* da produção agropecuária e também os municípios grandes produtores desse efetivo, optou-se, como alternativa, sugerir um raio de 20 km (municípios de transbordo) dos municípios grandes produtores de suínos, leite, aves, bovinos, soja e milho para verificar se esse raio influencia a produção agropecuária desses efetivos, conforme é visto no decorrer destas análises.

Destaca-se que a análise gráfica da densidade de Kernel configura-se como uma alternativa para analisar o comportamento de padrões de pontos, ou seja, de municípios com maior influência da produção de suínos, conforme apresentado na Figura 6. Dessa forma, observa-se, pela intensidade das cores próximas à Cascavel, um dos pontos de transbordo atual no traçado da Ferroeste, que ocorre influência maior da produção à medida que se afasta deste transbordo, visualizando, dessa forma, a redução gradativa dessa influência. No entanto, o município de Foz do Iguaçu encontra-se distante dos municípios grandes produtores de suínos, esse fato é justificado, pois o município em questão é considerado um polo turístico.

Figura 6. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 20 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de suínos



Fonte. Os autores (2022).

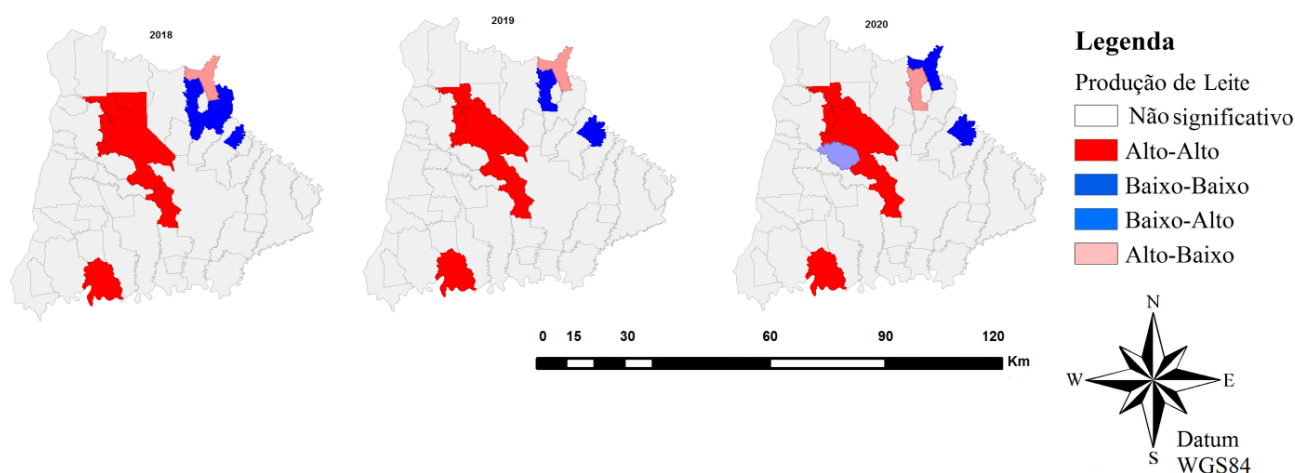


É visível, na Figura 6, por meio do mapa da densidade, que os municípios que exercem maior influência na produção de suíno, em relação ao município de transbordo (Cascavel), são: Toledo, Terra Roxa, Maripá e Cafelândia.

Na figura 7, por sua vez, são apresentados os índices de autocorrelação locais, de Moran (LISA), por meio do Mapa *LISA Cluster* para produção de leite, dos anos 2018 e 2020. Destaca-se, portanto, que a produção de leite na mesorregião Oeste do Paraná, dos anos de 2018 a 2020 (Figura 7), apresentaram clusters significativos para os seguintes municípios: Toledo, Santa Tereza do Oeste, Serranópolis do Iguaçu, Maripá, Nova Santa Rosa e Quatro Pontes; assim, observa-se que a maioria dos municípios produtores pertencem à microrregião de Toledo.

Em seus estudos, Cima *et al.* (2021b) encontraram resultados parecidos para os municípios de Quatro Pontes e Serranópolis do Iguaçu ao analisarem a produção agropecuária da região Oeste do Paraná, nos anos de 2013 e 2017. Observou-se a presença de municípios com baixa produção leiteira cercada por municípios com baixa produção leiteira (cor azul). Nos anos estudados, também se verificou um cluster Alto-Baixo para o município de Formosa do Oeste, que apresenta alta produção de leite, mas está cercado por vizinhos com baixa produção leiteira.

Figura 7. Mapas *LISA Cluster*, da produção leiteira, dos anos de 2018 a 2020



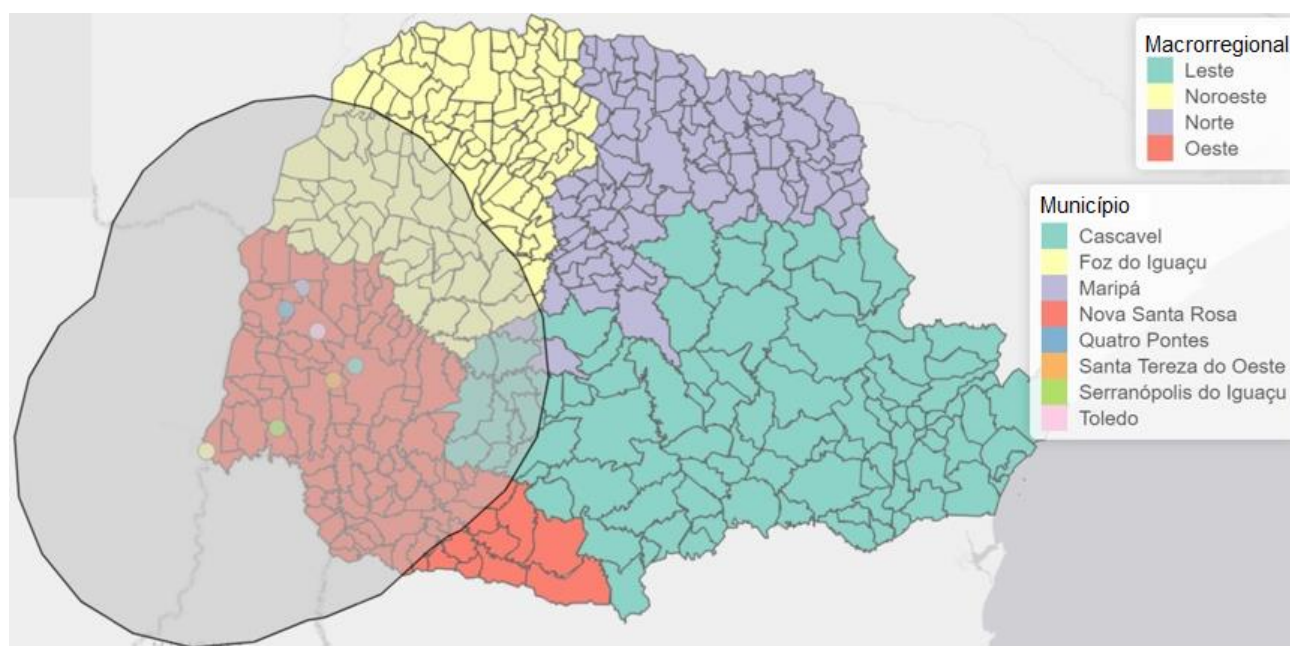
Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).





Para a produção leiteira, na região Oeste do Paraná, é interpretado que os municípios que estão a um raio de 150 km dos polos de Cascavel e de Foz do Iguaçu, de acordo com a Figura 8, não contribuem de forma significativa para a produção de leite (Figura 7).

Figura 8. Mapa de localização: Raio de abrangência de 150 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de leite



Fonte: Os autores (2022).

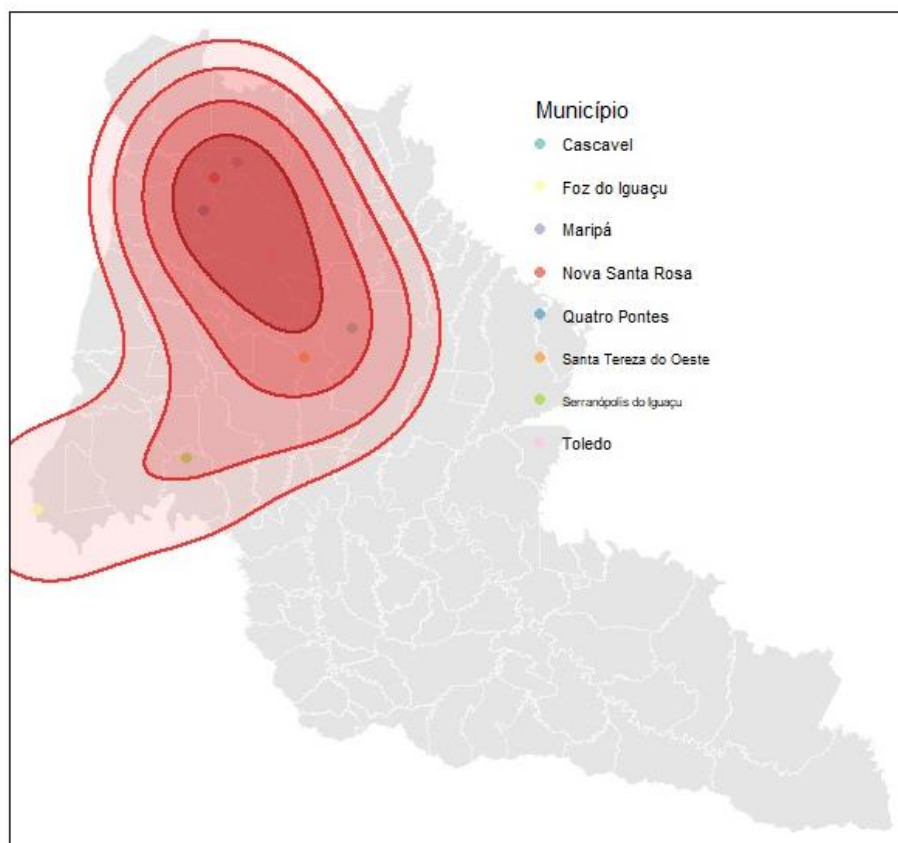
Por meio da Figura 9, observa-se que, para a produção de leite, os municípios que estão a uma distância de 20 km dos municípios de Cascavel e de Toledo exercem influência nesse segmento. Os municípios mais próximos de Cascavel que apresentam essa característica são: Toledo, Maripá, Quatro Pontes e Serranópolis do Iguaçu. Já o município de Foz do Iguaçu, apresentou-se distante dos grandes produtores, não exercendo, assim, influências nos municípios produtores.

Verifica-se, também, que para a produção de leite, os municípios mais próximos ao município de transbordo (Cascavel) que exercem maior influência nessa produção são: Toledo, Nova Santa Rosa, Quatro Pontes e Maripá. Esse cenário apresentado é justificado pelo fato de que a microrregião de Toledo é destaque regional e nacional



na produção de leite. Já o município de Serranópolis do Iguaçu, em relação ao município de Cascavel, apresentou menor influência na produção de leite.

Figura 9. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 20 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de leite

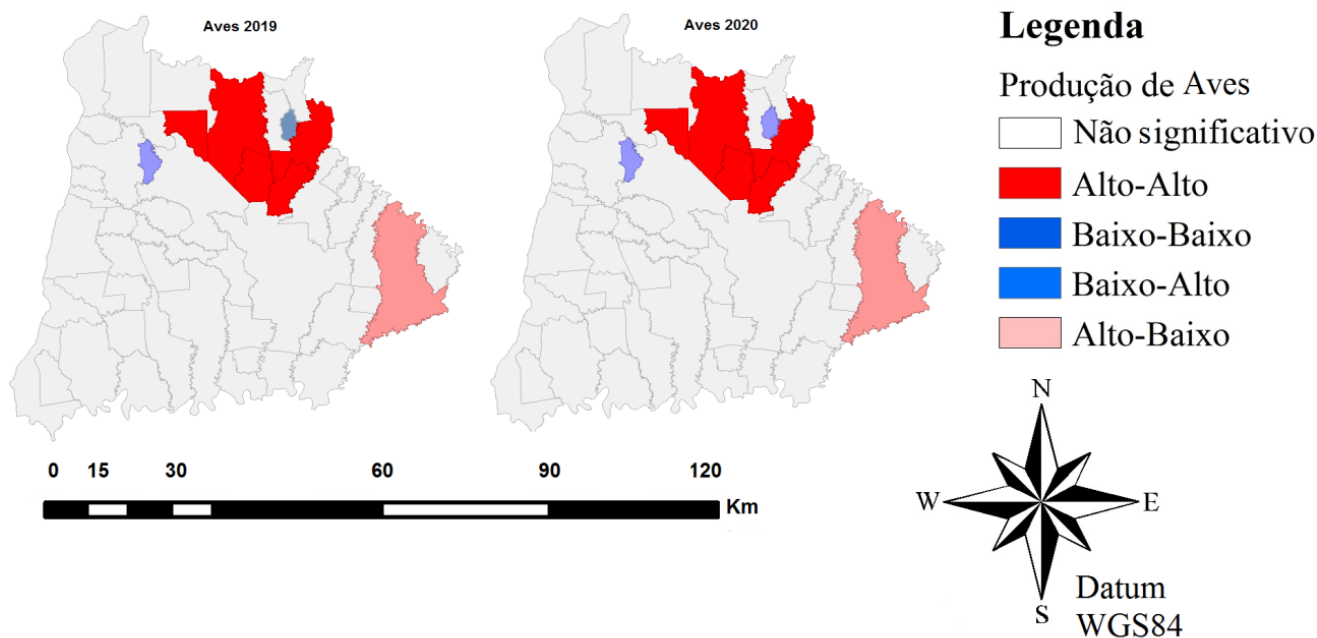


Fonte: Os autores (2022).

Na Figura 10, são apresentados os resultados correspondentes aos índices de Associação Espacial Local de Moran (*LISA Cluster*) para produção de aves, dos anos de 2019 a 2020. Esses resultados apontam características semelhantes nos mapas visualizados (*clusters*) e demonstram que municípios com alta produção de aves influenciam vizinhos que também possuem alta produção de aves.



Figura 10. Mapas LISA Cluster, relativos à produção de aves, dos anos de 2019 a 2020



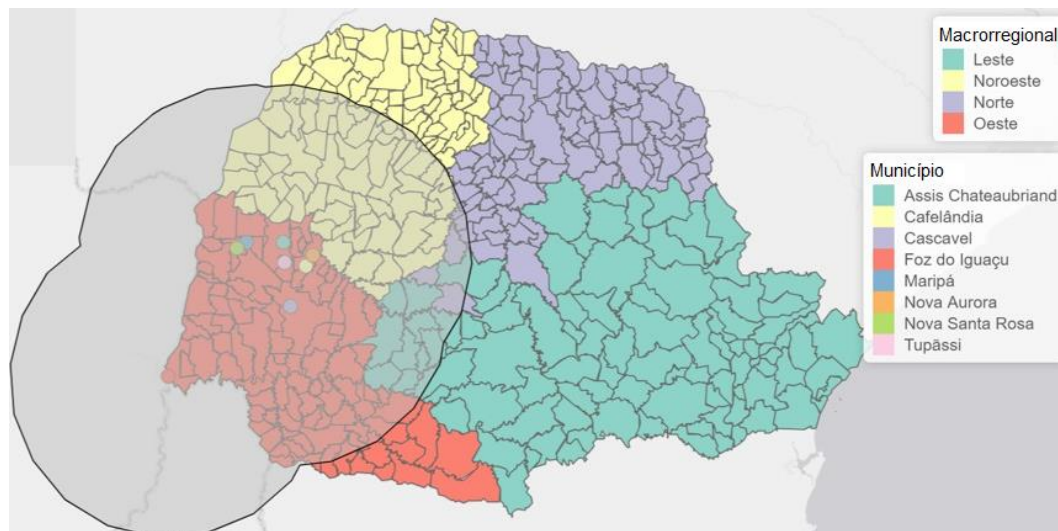
Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Observa-se, por meio da Figura 10, que a produção de aves é alta nos municípios de Cafelândia, Nova Aurora, Maripá e Assis Chateaubriand (cor vermelha). Um aglomerado significativo, também com alta produção de aves, foi encontrado nos municípios de Tupãssi e Nova Santa Rosa. Por sua vez, um cluster Alto-Baixo é visualizado para o município de Guaraniaçu.

Neste sentido, considerando o traçado da Nova Ferroeste (cor vermelha) e o traçado em operação (cor verde), é visível, por meio dos mapas de agrupamentos e do mapa de localização (Figura 11), que os municípios que estão a uma distância de 150 km de Cascavel e de Foz do Iguaçu não exercem influência significativa na produção de aves, o que também pode ser verificado na Figura 10.



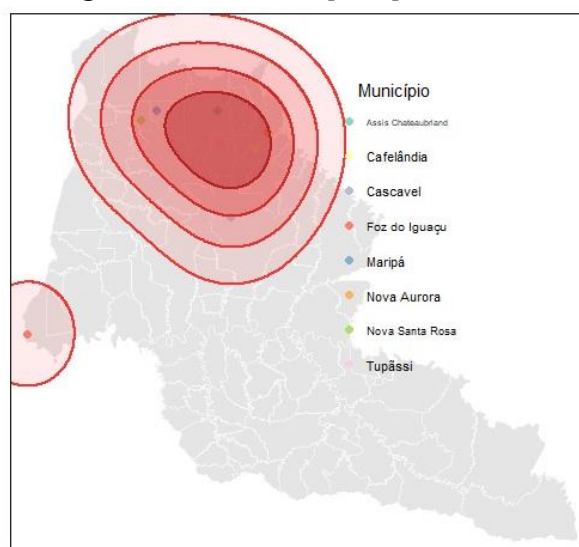
Figura 11. Mapa de localização: Raio de abrangência de 150 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de aves



Fonte: Os autores (2022).

Pela Figura 12 observa-se que, mediante à distância de 20 km, os municípios próximos à Cascavel exercem influência na produção de aves, principalmente os de: Cafelândia, Nova Aurora, Assis Chateaubriand e Maripá. Também, é visto que o município de Foz do Iguaçu encontra-se distante dos municípios grandes produtores.

Figura 12. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 20 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de aves



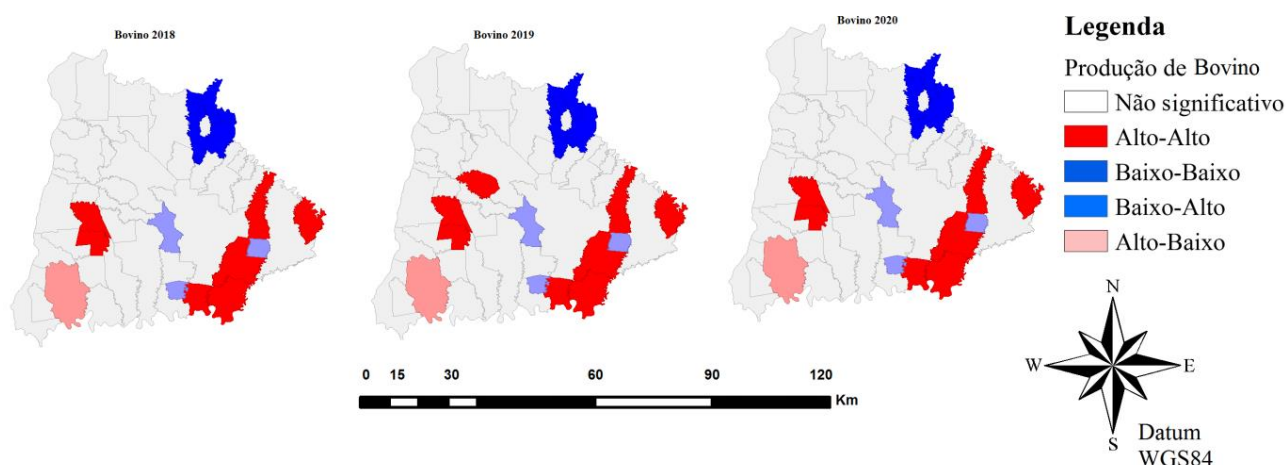
Fonte: Os autores (2022).



De acordo com a Figura 12, os municípios mais próximos à Cascavel que influenciam a produção avícola são: Cafelândia, Nova Aurora, Tupãssi e Maripá; logo, os municípios que apresentaram menor influência foram: Nova Santa Rosa e Assis Chateaubriand.

Os índices de Associação Espacial Local de Moran (*LISA*) são apresentados por meio do Mapa *LISA Cluster* para a Produção de bovinos, dos anos de 2018 a 2020, na Figura 13. Observa-se nos três anos analisados um padrão similar dos municípios com alta produção de bovinos (cor vermelha). O resultado mostra regiões com alta e/ou baixa produção de bovinos, cercada por vizinhos apresentando características semelhantes (Figura 13), sendo essas configuradas pelos municípios de Diamante do Oeste, Ramilândia, São Miguel do Iguaçu, Três barras do Paraná, Catanduvás, Campo Bonito e Diamante do Sul.

Figura 13. Mapas *LISA Cluster*, relativos à produção de bovinos, para os anos de 2018 a 2020

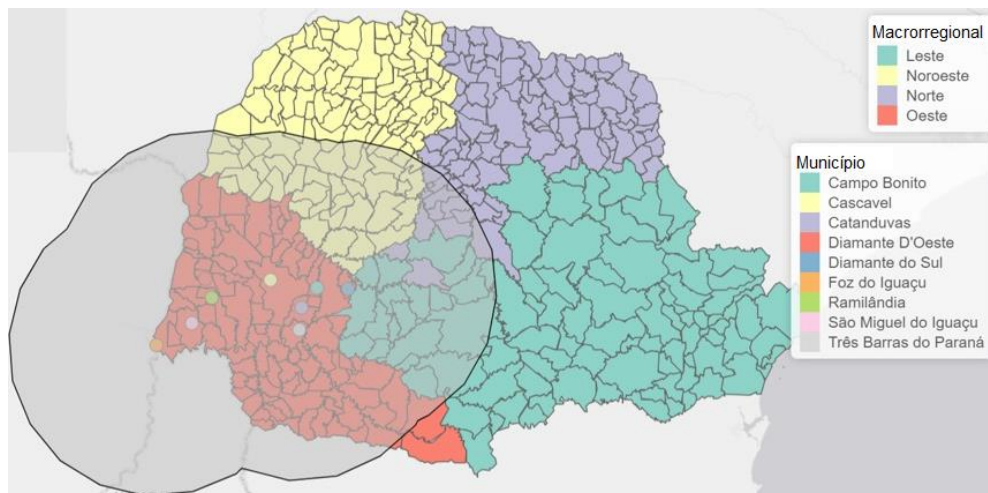


Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Houve a presença de um cluster Alto-Baixo (cor rosa), identificado no município de São Miguel do Iguaçu, nos três anos estudados, para a produção de bovinos. Sendo assim, e considerando o traçado da Ferroeste em operação e o traçado planejado, é visível, por meio dos mapas de clusterização, que os municípios que estão a uma distância de 150 km de Cascavel e de Foz do Iguaçu não exercem influência significativa na produção de bovinos, tal como visualizado na Figura 13 e na Figura 14.



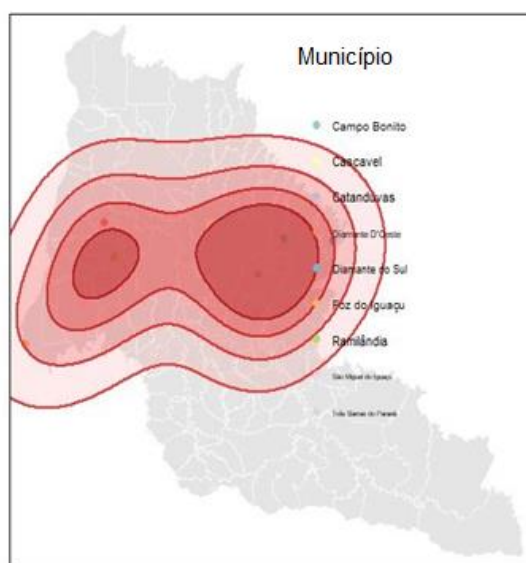
Figura 14. Mapa de localização: Raio de abrangência de 150 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de bovinos



Fonte: Os autores (2022).

Contudo, ao reduzir o raio de abrangência para 20 km, percebe-se que os municípios próximos à Cascavel, como é o caso dos municípios de Diamante do Oeste, Ramilândia, Catanduvas, Campo Bonito e Três Barras do Paraná –, influenciam a produção de bovinos, como ilustrado na Figura 15.

Figura 15. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 20 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de bovinos



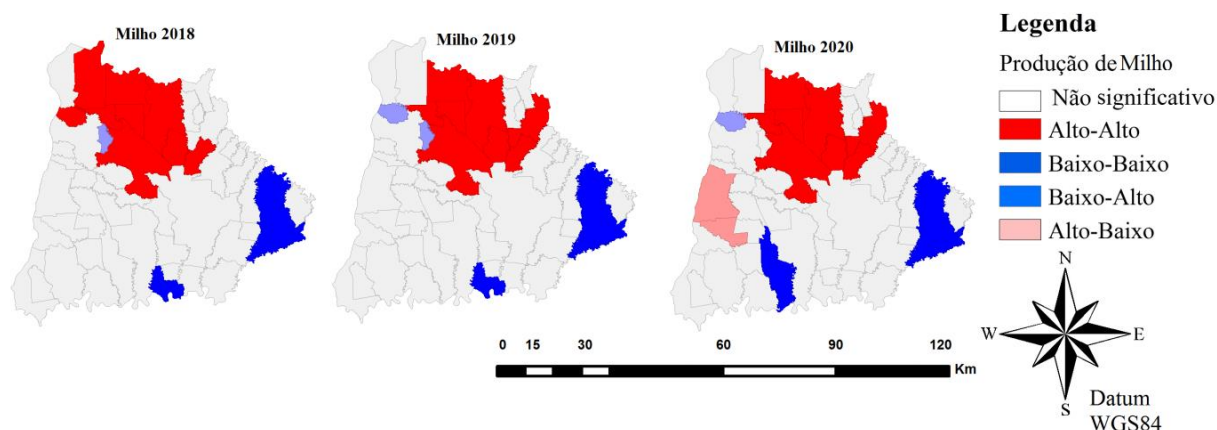
Fonte: Os autores (2022).



Observa-se, na Figura 15, que, em relação ao município de transbordo (Cascavel), os municípios que mais influenciam a produção de bovinos são: Catanduvas, Campo Bonito, Ramilândia e Diamante do Sul.

Para além disso, os índices de Associação Espacial Local de Moran (LISA) são apresentados por meio do Mapa *LISA Cluster* para a produção de milho, dos anos de 2018 a 2020, que pode ser visualizado na Figura 16. É possível, também na Figura 16, observar que, ao longo dos três anos analisados, ocorreu a presença de cluster Alto-Alto em 8, dos 50, municípios analisados que compõem a região Oeste do Paraná, representados pela cor vermelha, sendo os municípios: Toledo, Cafelândia, Tupãssi, Maripá, Assis, Palotina, Mercedes e Terra Roxa.

Figura 16 – Mapas *LISA Cluster*, relativos à produção de milho, para os anos de 2018 a 2020

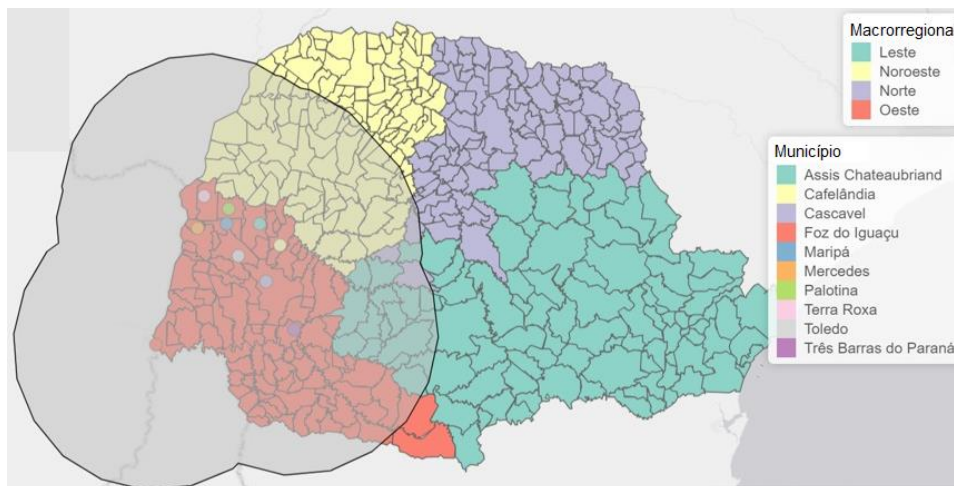


Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Dois clusters Alto-Baixo de produção de milho, no ano de 2020, foram observados nos municípios de Santa Helena e Missal, sendo esse resultado interessante, pois demonstra que a cultura de milho está presente em vários municípios da região Oeste do Paraná. Também, pela Figura 16, observou-se a presença de municípios apresentando clusters Baixo-Baixo, isso é, municípios com baixa produção de milho cercados por vizinhos que também possuem essa baixa produção, destacados pela cor azul escura. Ademais, é percebido, por meio do traçado novo da Ferroeste e do traçado em operação, que, por meio dos mapas de agrupamentos e do mapa de localização (Figura 17), os municípios que estão a uma distância de 150 km de Cascavel e de Foz do Iguaçu não exercem influência significativa na produção de milho, conforme já apresentado na Figura 5.



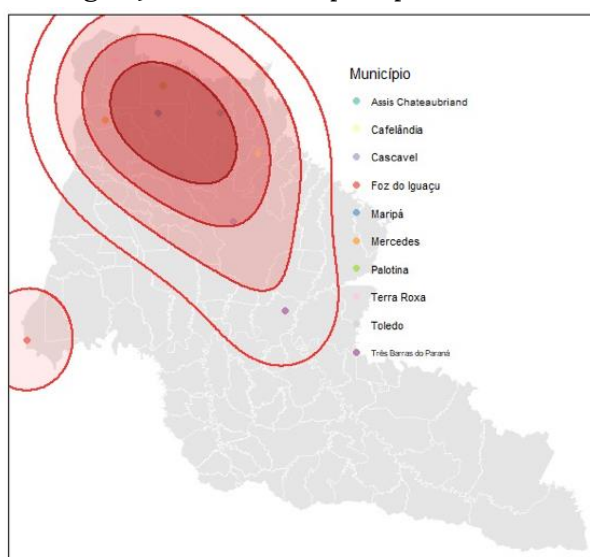
Figura 17. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 150 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de milho



Fonte: Os autores (2022).

Na Figura 18, de acordo com o mapa de densidade de *Kernel* para a produção, é visível que os municípios grandes produtores de milho, que estão próximos à Cascavel, apresentam características semelhantes de produção, ou seja, os municípios de Toledo, Cafelândia, Tupãssi, Maripá, Palotina e Assis Chateaubriand exerceram influências na produção de milho, nos anos analisados.

Figura 18. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 20 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de milho



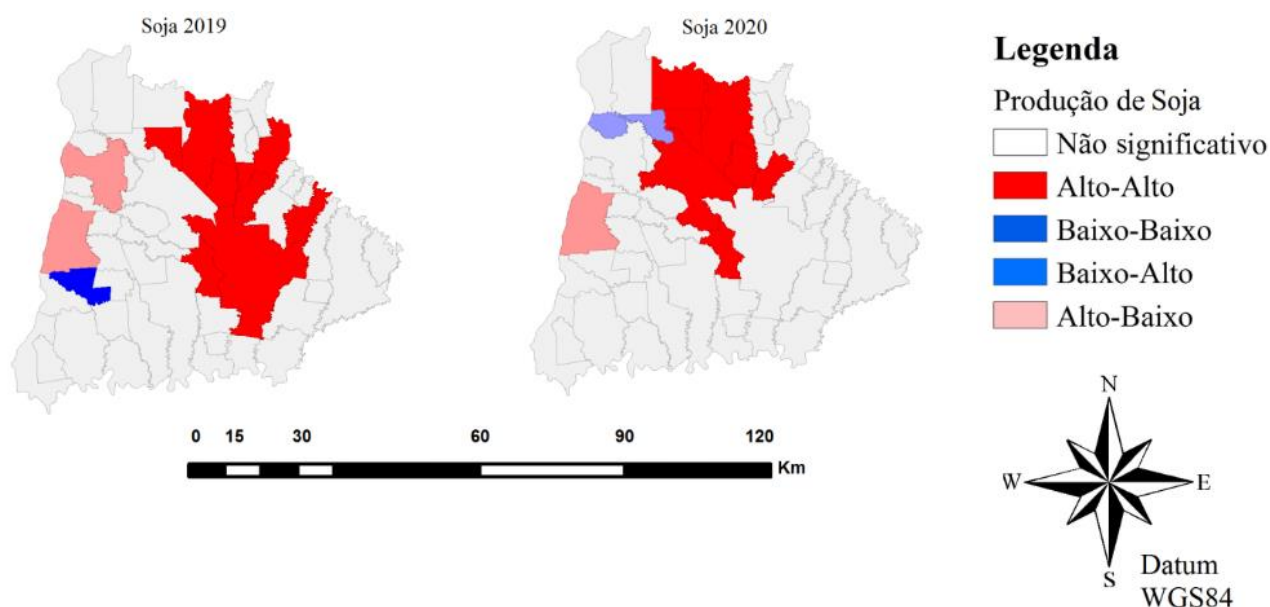
Fonte: Os autores (2022).





Os índices de Associação Espacial Local de Moran (LISA) são apresentados por meio do Mapa *LISA Cluster* para a produção de soja, dos anos de 2019 a 2020, na Figura 19. Também, na referida figura, é possível observar a presença de agrupamentos espaciais de municípios com alta produção de soja cercados por vizinhos que também possuem alta produção de soja, identificados pela cor vermelha. Além do mais, é visto que fazem parte desses aglomerados Alto-Alto os municípios de Cascavel, Toledo, Maripá, Assis, Braganey, Tupãssi, Santa Tereza do Oeste, Cafelândia e Nova Aurora.

Figura 19. Mapas LISA Cluster, relativos à produção de soja, para os anos de 2019 a 2020

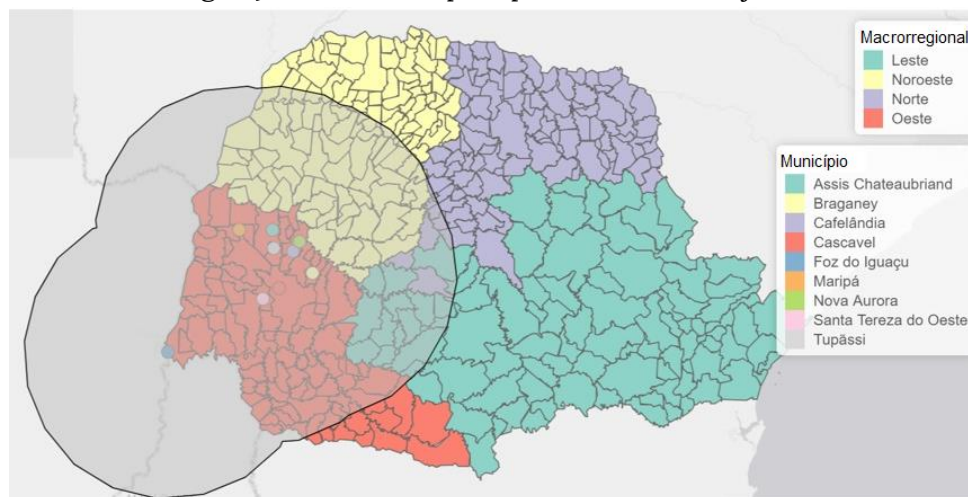


Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Identifica-se que, para a produção de soja, por meio do traçado novo da Ferroeste (cor vermelha) e do traçado em operação (cor verde), bem como dos mapas de agrupamentos da produção de soja (Figura 19) e do mapa de localização (Figura 20), os municípios que estão a uma distância de 150 km de Cascavel e de Foz do Iguaçu não exercem influência significativa nessa cultura. Tal alegação pode ser verificada, também, na Figura 4, em que fica evidente a caracterização do traçado da Nova Ferroeste.



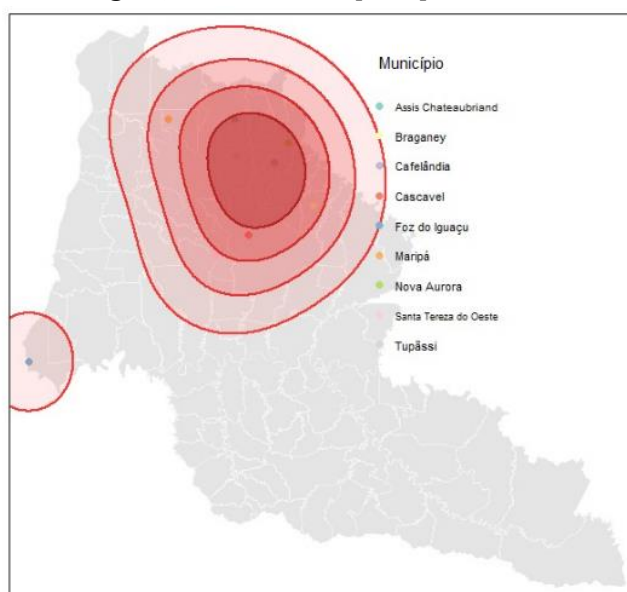
Figura 20. Mapa de localização: Raio de abrangência de 150 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de soja



Fonte: Os autores (2022).

Ao analisar a Figura 21, é visível que, em um raio de 20 km dos municípios próximos ao transbordo (Cascavel e Foz do Iguaçu), os municípios de Santa Tereza do Oeste, Cafelândia, Braganey, Nova Aurora, Maripá e Assis Chateaubriand exercem influência na produção de soja em relação à Cascavel.

Figura 21. Mapa de densidade de Kernel: Raio de abrangência de 20 km em relação à Cascavel e à Foz do Iguaçu, dos municípios produtores de soja



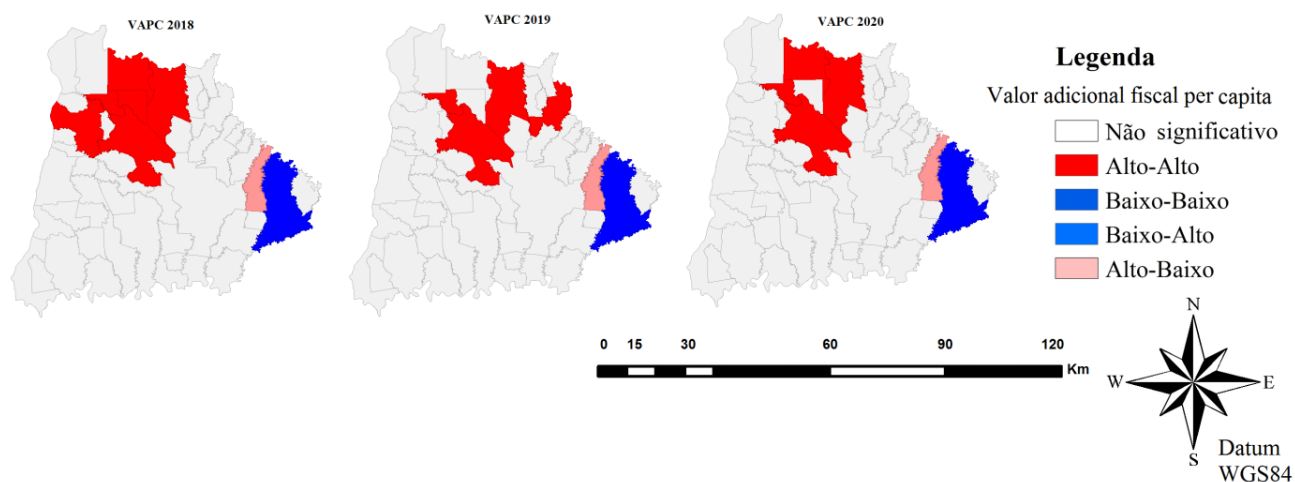
Fonte: Os autores (2022).



Já para a produção de soja, considerando o município de transbordo Foz do Iguaçu, é observado que ele se encontra distante das grandes regiões produtoras de soja, do Oeste do Paraná. Logo, é evidente, no estudo realizado, considerando o raio de 20 km dos municípios de transbordo, que a representação do mapa de densidade de *kernel* sinaliza que nos municípios próximos à Cascavel a intensidade da influência é mais intensa, sendo essa representada pela cor preta escura, bem como é relativa à concentração da produção agropecuária nesse município.

Os índices de Associação Espacial Local de Moran (LISA) são apresentados por meio do Mapa *LISA Cluster* para o Valor Adicional Per capita, dos anos de 2018 a 2020, conforme disposto na Figura 22. Por meio da análise do VAF, visualiza-se, na referida figura, que na mesorregião Oeste existe formação de cluster com alto VAF. Também, foi observada a presença de municípios que apresentaram alto valor de VAF (cor rosa), cercados por vizinhos com baixo valor de VAF. Para os demais municípios, houve a ausência de agrupamento, ou seja, não houve um padrão espacial definido.

Figura 22. Mapas *LISA Cluster*, relativos ao Valor Adicional Fiscal Per capita, para os anos de 2018 a 2020



Fonte: IPARDES, 2022 (Dados organizados pelos autores).

Para analisar as correlações espaciais do valor fiscal adicional per capita, dos anos de 2018 a 2020, com o efetivo da produção agropecuária do mesmo período, foram utilizados os índices bivariados de Moran ( $I_{xy}$ ), que estão apresentados na Tabela 2. Dessa forma, verificou-se que houve correlações positivas e negativas



significativas ( $p$ -valor  $\leq 0,05$ ) entre todas as variáveis estudadas, para os anos de 2018 a 2020, que também estão dispostos na Tabela 2. Além disso, foi encontrado o maior valor para o valor fiscal adicional per capita e para a produção de suíno (0,276), do ano de 2019, que se justifica pela existência de municípios com alta e/ou baixa VAF e que são cercados por vizinhos com alta e/ou baixa produção de suínos, evidenciando, assim, a relação existente entre essas variáveis.

Tabela 2. Índices bivariados de Moran ( $I_{xy}$ ) entre o valor fiscal adicional *per capita* (R\$) e a produção agropecuária (Quantidade por cabeça)

Variáveis	Índice de Moran bivariado $I_{xy}$	p-valor
VAF e Produção de bovino 2018	-0,251	*0,002
VAF e Produção de suíno 2018	0,268	*0,002
VAF e Produção de aves 2018	0,250	*0,003
VAF e Produção de leite 2018	0,092	*0,052
VAF e Produção de bovino 2019	-0,249	*0,002
VAF e Produção de suíno 2019	0,276	*0,001
VAF e Produção de aves 2019	0,253	*0,001
VAF e Produção de leite 2019	0,089	*0,051
VAF e Produção de bovino 2020	-0,227	*0,001
VAF e Produção de suíno 2020	0,254	*0,001
VAF e Produção de aves 2020	0,246	*0,003
VAF e Produção de leite 2020	0,108	*0,05

Fonte: Resultados da pesquisa.

Notas: VAF: Valor fiscal adicional per capita;  $I_{xy}$ : Índice bivariado de Moran; \*: 5% de nível de significância; Efetivo da produção bovina: quantidade por cabeça; Efetivo da produção suína: quantidade por cabeça; Efetivo da produção de aves: quantidade por cabeça; Valor adicional Fiscal per capita: em reais (R\$); e Produção de leite: (Mil/l).

É notório relatar que a produção agropecuária que compõe a região Oeste do Paraná apresenta participação e contribui para o crescimento e o desenvolvimento do Paraná, gerando receitas para os diferentes segmentos econômicos. Ademais, ressalta-se que a proposta de um Novo Traçado da Ferroeste é interessante, mas que precisa levar em consideração as regiões potencialmente produtoras e seus vizinhos.

## Considerações finais

Com base nos resultados encontrados, por meio das variáveis estudadas, sugere-se que a proposta de um novo traçado da Ferroeste, em um raio de 150 km,



futuramente possa impactar os 50 municípios que compõem a região oeste do Paraná, indo além das fronteiras do Estado, atingindo a região trinacional do Iguaçu, favorecendo-os e oportunizando emprego, renda e tributos. Ainda, espera-se que, em breve, após o traçado da ferrovia ser implantado, os municípios que apresentaram baixa ou até mesmo ausência de produção agropecuária apresentem um saldo quantitativo positivo nessas produções.

Isto teria impacto positivo para a região trinacional do Iguaçu, melhorando a eficiência econômica, social e ambiental, por gerar desenvolvimento regional com sustentabilidade. Uma vez que haveria redução de custos pela melhoria na eficiência pelo modal ferroviário, reduzindo o custo do transporte pelo menor consumo de combustível por tonelada transportada e, conseqüentemente, redução de emissão de gases de efeito estufa, os quais melhorariam a qualidade de vida da sociedade que vive na região, por inalar menos poluente.

Pelos resultados obtidos, por meio da análise do raio de 150 km, em relação aos municípios transbordos (Cascavel e Foz do Iguaçu), percebe-se que os municípios que abrangem esse raio estão distantes dos municípios que apresentaram alta produção agropecuária. Além do mais, os resultados encontrados por meio do traçado de transbordo, considerando 20 km, sugerem que os municípios próximos a esse raio exercem influência significativa na produção agropecuária da região Oeste do Paraná.

## Referências

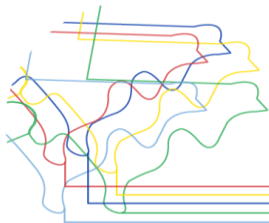
AEN- AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS. **Quatro municípios paranaenses estão entre os mais ricos do agronegócio brasileiro**. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Quatro-municipios-paranaenses-estao-entre-os-mais-ricos-do-agronegocio-brasileiro>. Acesso em: 02 mar. 2022.

ANSELIN, L.; ARRIBAS-BEL, D. Spatial fixed effects and spatial dependence in a single cross-section. **Papers Regional Science**, Arizona, v. 1, n. 92, p. 3-17, mar. 2013.

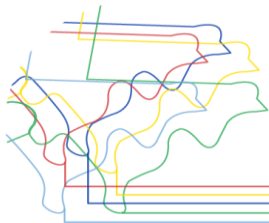
BOX, G.; COX, D. An analysis of transformations. **Journal of the Royal Society**, v. 26, n. 2, p. 211-252, abr. 1964.

CÂMARA, G; CARVALHO, M. S. Análise espacial de eventos. In: DRUCKS, S. et al. (Orgs.). **Análise espacial de dados geográficos**. Brasília: EMBRAPA. 2004.

CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M.; FUCKS, S. D.; CARVALHO, M. S. **Análise espacial de dados geográficos**. Brasília: EMBRAPA, 2014. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/analise/>. Acesso em: 24 abr. 2019.



- CATTELAN, R.; PRESTES, A. F.; MORAES, M. L. Análise das estruturas produtivas dos municípios-polos das microrregiões do Sudoeste do Paraná. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2020.
- CORREIA, M. F.; GADOTTI, G. I.; PINHEIRO, M. R.; NADAL, A. P.; SCHUCH, L. O. B.; VERGARA R. Análise de variabilidade espacial e temporal em um campo de produção de sementes de soja e trigo. **Revista Ceres**, v. 13, n. 4, p. 182-194, 2021.
- CIMA, E. G.; DA ROCHA-JUNIOR, W. F.; DALPOSSO, G. H.; URIBE-OPAZO, M. A.; BECKER, W. R. Forecasting Grain Production and Static Capacity of Warehouses Using the Natural Neighbor and Multiquadric Equations. **AGRIS on-line Papers in Economics and Informatics**, v. 13, n. 3, p. 3-14, 2021a.
- CIMA, E. G.; DA ROCHA-JUNIOR, W. F.; URIBE-OPAZO, M. A.; FRAGOSO, R. M. S. A Spatial Analysis of Western Paraná: Scenarios for Regional Development. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR**, v. 17, n. 2, p. 151-164, 2021b.
- FERRERA DE LIMA, J. Valor adicionado fiscal no estado do Paraná: concentração e reestruturação regional. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 1-13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26767/coloquio.v17i2.1664>.
- GABRIEL, C. C. E.; URIBE-OPAZO, M. A.; DALPOSSO, G. H.; CIMA, E. G. Spatial analysis of soybean yield in the western mesoregion of Paraná using agrometeorological variables. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 3, 2022.
- GILIO, L.; JANK, M. S. **O Brasil no Agro Global**: reflexões sobre a inserção do agronegócio brasileiro nas principais macrorregiões do planeta. São Paulo: Insper, 2021.
- GONÇALVES, J. M. F.; MARTINS, G. Consumo de energia e emissão de gases do efeito estufa no transporte de carga no Brasil. São Paulo. **Revista Engenharia**, v. 576, n. 1, p. 70-77, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <https://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: abr. 2022.
- IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2020. **Índice IparDES de Desempenho Municipal – IPDM**. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg\\_conteudo=1&cod\\_conteudo=19](http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=19). Acesso em: 22 abr. 2020.
- LANDIM, I. M.; OLIVEIRA, R. S.; LIMA-JUNIOR, C. G.; MENEZES, J. C.; OSCAR LOURENÇO DA SILVA-NETO, O. L.; GOMES, D. W. R. Indicadores econômicos e financeiros: um estudo de caso da empresa brasileira de mineração Vale S.A. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 50244-50255, 2020.
- LIMA, V. P.; ALMEIDA, J.; LIRIO, M. S. V. Eficiência Técnica Agropecuária e Desmatamento: Análise Espacial Para a Amazônia Legal Brasileira. **Revista Studios Econômicos**, v. 28, n. 77, p. 119-146, 2021.
- MATOS, J. C. **Análise da demanda por transporte ferroviário na microrregião de Toledo, Paraná**. 71 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2016.



MORAN, P.A.P. The Interpretation of Statistical Maps. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 10, n. 2, p. 243-251. 1948. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.2517-6161.1948.tb00012.x>

MORAN, P. A. P. Notes on Continuous Stochastic Phenomena. **Biometrika**, v. 37, p. 17-23, 1950.

PARANÁ. **Agência Estadual de Notícias**. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Perguntas-e-respostas-conheca-os-detalhes-do-edital-da-Nova-Ferroeste>. Acesso em: 25 jun. 2022.

R DEVELOPMENT CORE TEAM. R: A language and environment for statistical computing (version 4.1.1). **R Foundation for Statistical Computing**. Austria, Vienna. Disponível em: <https://www.R-project.org/2022>. Acesso em: jun. 2022.

SEAB/DERAL. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná / Departamento de Economia Rural – Banco de Dados da Produção Agropecuária no Paraná. (2018). **Valor Bruto da Produção Agropecuária 2018**. Disponível em: [https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-04/relatorioivbp2018.pdf](https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-04/relatorioivbp2018.pdf). Acesso em: 20 fev. 2022.

SEAB/DERAL. Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná / Departamento de Economia Rural – Banco de Dados da Produção Agropecuária no Paraná. (2020). **Valor Bruto da Produção Agropecuária 2018**. Disponível: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/14-municipios-paranaenses-ultrapassam-R-1-bilhao-em-Valor-Bruto-da-Producao-Agropecuaria#:~:text=A%20lideran%C3%A7a%20em%20volume%20%C3%A9,real%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202019>). Acesso em: 20 fev. 2022.

SECRETARIA da Comunicação Social e da Cultura. **Lideranças do Oeste Apostam na Nova Ferroeste Para Incrementar o Desenvolvimento da Região**. Disponível em: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Liderancas-do-Oeste-apostam-na-Nova-Ferroeste-para-incrementar-o-desenvolvimento-da-regiao#:~:text=A%20Nova%20Ferroeste%20%C3%A9%20uma,do%20Paraguai%20e%20da%20Argentina>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SILVA, I. B. D.; BRAGA, A. S.; PONTES-JÚNIOR, A. C. F. Utilização de Métodos Espaciais para Análise de Ocorrência de Dengue em Rio Branco. AC. **Journal of Basic Education, Technical and Technological**, v. 4, n. 2, p. 21, 2017.

WAHBA, G. Optimal convergence properties of variable knot, kernel, and orthogonal series methods for density estimation. **Annals of Statistics**, v. 3, n. 1, p. 15-29, 1975.

WAND, M. P.; JONES, M. C. **Kernel Smoothing**. London: Chapman & Hall/CRC, 1995.

WORTON, B. J. Using Monte Carlo simulation evaluate kernel-based home range estimators. **Journal of wildlife Management**, v. 59, p. 794-800, 1995.



# Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul

Sandra Mara Pereira D'Arísbo (Brasil)<sup>1</sup>

Débora da Silva Lobo (Brasil)<sup>1</sup>

Weimar Freire da Rocha Júnior (Brasil)<sup>1</sup>

## Introdução

Nas duas últimas décadas, observa-se um aumento na escalada do comércio mundial, com inúmeras trocas de bens e serviços entre países, os quais tiveram sua fronteira ampliada com a abertura de mercados. Os países próximos ou vizinhos realizam suas transações de modo mais simples, no entanto, necessitam de acordos econômicos, geralmente bilaterais, realizados pelos governantes dos respectivos países, para esta facilidade comercial. Em uma fase mais avançada deste processo, encontram-se os Blocos Econômicos, que aquiescem entre si as normas e facilidades das trocas comerciais.

O bloco econômico mais conhecido é a União Europeia que, desde 1957, vem realizando ajustes, acordos e normativas, até que, em 1992, foi oficialmente criado o Euro (moeda única do bloco, formado atualmente por 27 países). Não foi um processo fácil até chegar ao estágio atual. Foram necessárias inúmeras negociações e flexibilizações até alcançar os acordos institucionais que privilegiaram a grande maioria dos países membros. Neste sentido, os países precisaram superar obstáculos e acatar as regras da União Europeia que, muitas vezes, está acima das normas internas de cada país, pois o bem do Bloco Econômico é mais importante (SANTOS; SANTANA, 2017).

Na América Latina, nos anos de 1960, surgiu a *Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)* que, em 1980, foi transformada em *Associação Latino-*

---

<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná pelo financiamento da pesquisa.





*Americana de Integração (ALADI)*. É considerado o maior grupo latino-americano de integração, composto por 13 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (ALADI, 2022).

O Mercado Comum do Sul – Mercosul – foi criado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, e contava, originalmente, com Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Posteriormente, Bolívia (1996), Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013), além da Venezuela (2012), foram inseridos; mas a Venezuela encontra-se suspensa desde 2016 (MERCOSUL, 2022).

Um dos fatores que influenciou a criação efetiva do Mercosul foi o fim da Guerra Fria. Com a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética, os mercados e o comércio global se abriram e a integração dos mercados traria desenvolvimento econômico e social; com a formação de blocos, os países/regiões poderiam ter melhores condições de negociação com outros blocos (KOBAYASHI, 2009).

Os maiores avanços observados nestes 30 anos de Mercosul foram em relação ao comércio. No entanto, ainda existe um protecionismo de cada país por seus produtos e serviços, em especial, em relação ao Brasil (maior economia do bloco). No que tange à infraestrutura, ao transporte e à logística, no decorrer dos anos, também foram realizados acordos, tratados e normativas para facilitar o transporte e os processos de migração (de pessoas e cargas). No entanto, apesar da existência, estes documentos ainda não são muito conhecidos e/ou divulgados para as partes interessadas. Ainda, em alguns casos, existem normativas nacionais e não foi realizada a integração com as normativas do Mercosul.

Observa-se, na Tríplice Fronteira – Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai) –, devido ao alto fluxo de pessoas, mercadorias, bens e serviços, que a região fronteiriça apresenta dinâmica econômica e de desenvolvimento diferenciada. Diariamente, estima-se que cerca de 40 mil veículos e pouco mais de 80 mil pessoas circulem pela Ponte Internacional da Amizade (que liga Foz do Iguaçu à Ciudad del Este). Já entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazu, pela ponte Internacional da Fraternidade, estima-se que mais de 10 mil veículos e 40 mil pessoas circulem diariamente (CLICKFOZ, 2017). Obviamente, com a pandemia de Covid-19, as pontes foram fechadas: por quase sete meses (Brasil-Paraguai) e por 18 meses (Brasil-Argentina), o que reduziu este fluxo à praticamente zero.



Neste capítulo, será realizada uma breve análise de conformidade de algumas normas relacionadas ao Transporte Rodoviário Internacional de Cargas (TRIC), no espaço formado pelo Mercosul (Estados Parte e Associados). Na revisão teórica, é apresentado um breve levantamento de informações referentes ao tema e às legislações existentes, algumas ainda não vigentes, apesar de sua importância. Em seguida, serão analisados dois decretos considerados relevantes para o bom andamento dos transportes no Mercosul. Ao final, breves considerações e sugestões para trabalhos futuros, além do referencial bibliográfico utilizado.

## Revisão de literatura

Esta seção abordará a infraestrutura em transportes, o corredor bioceânico e a legislação do Mercosul.

### Infraestrutura de transportes

Segundo Coutinho e Ferraz (1994), os sistemas de infraestrutura física e de prestação de serviços essenciais à atividade econômica, como os de transportes, energia e telecomunicações, têm um papel relevante nas condições de promoção do desenvolvimento. Auxiliam na elevação da produção e da produtividade, uma vez que desempenham com êxito funções de apoio ao desenvolvimento, promovendo a circulação de pessoas, bens e serviços, gerando emprego, renda e tributos; e, em certa medida, preservando o meio ambiente (DINIZ; LEMOS, 1990, p. 187).

O transporte exerce papel importante na exploração de recursos, na divisão do trabalho, no aumento do valor da terra e na produção em larga escala, itens prioritários em políticas para o desenvolvimento, além de, em certa medida, mitigar os impactos antrópicos.

Fair e Williams (1959) destacam que existem relações recíprocas entre desenvolvimento dos transportes e progresso econômico. Nenhum pode preceder ao outro por um período razoável, em função de suas estreitas relações mútuas. As melhorias nos transportes estimulam, de forma sistêmica, as relações entre os mais variados segmentos da sociedade.

Os investimentos em transporte incidem em todos os segmentos, mas nos mais dinâmicos, por possuírem relativamente altos índices de ligação para frente e para trás, são muito mais dependentes. Se houver qualquer falha de transporte, elevados custos de transação são transmitidos para todos os elos das cadeias. Para Barat (1969),



o investimento em transportes é estratégico para uma política de desenvolvimento, principalmente se é levada em conta a potencialidade da circulação de bens e serviços que agregarem valor para a sociedade.

Todo este processo tem um preço, cujos custos de transformação (somatório entre os custos de produção e transação) são relevantes de serem abordados. Eles limitam os fluxos de comércio, pois os custos de transporte estão inseridos nos custos de transação, muitas vezes difíceis de serem detectados e, juntamente com o custo de produção, vão elevar o preço do bem final.

O ambiente institucional, aliado à tecnologia, irá definir o desempenho econômico do Mercosul em termos de eficiência, podendo reduzir os custos de transação (NORTH, 1984; WILLIAMSON, 1996). Estes custos vão determinar quais serão os locais mais interessantes para se produzir e distribuir para os mercados e regiões, ditando o potencial competitivo (CASTRO, 2001).

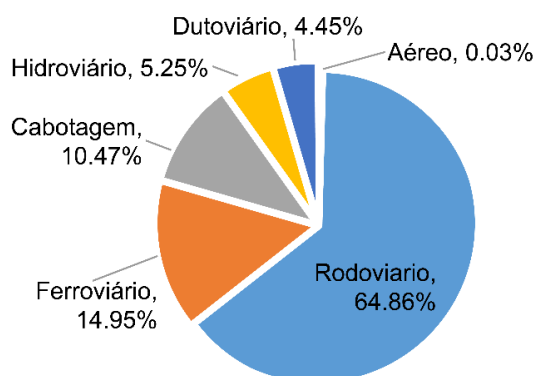
Como o novo marco legal das ferrovias está em vias de concretizar investimentos maiores que 50 bilhões de reais, com a construção de, aproximadamente, 3.507 km de trilhos (MINISTÉRIO DE INFRAESTRUTURA, 2022), reduzirá significativamente tanto os custos de produção quanto os de transportes.

Com a redução dos custos de transformação, será possível tornar o Mercosul mais eficiente e competitivo, promovendo o bem-estar da população. Conforme aumentar sua atratividade, através da melhoria do desempenho do processo de produção, ganhos de escala ocorrerão, possibilitando a ampliação da abrangência dos empreendimentos.

No Brasil, a maior parte das mercadorias é transportada via modal rodoviário (65%), segundo as estatísticas da Confederação Nacional do Transporte (CNT), já o modal hidroviário, incluindo o de cabotagem, corresponde a pouco mais de 15%, o ferroviário a quase 15%, aéreo e dutos, em conjunto, não chegam em 5%, de acordo com a Figura 1.



Figura 1. Gráfico da matriz de transporte do Brasil (2021)

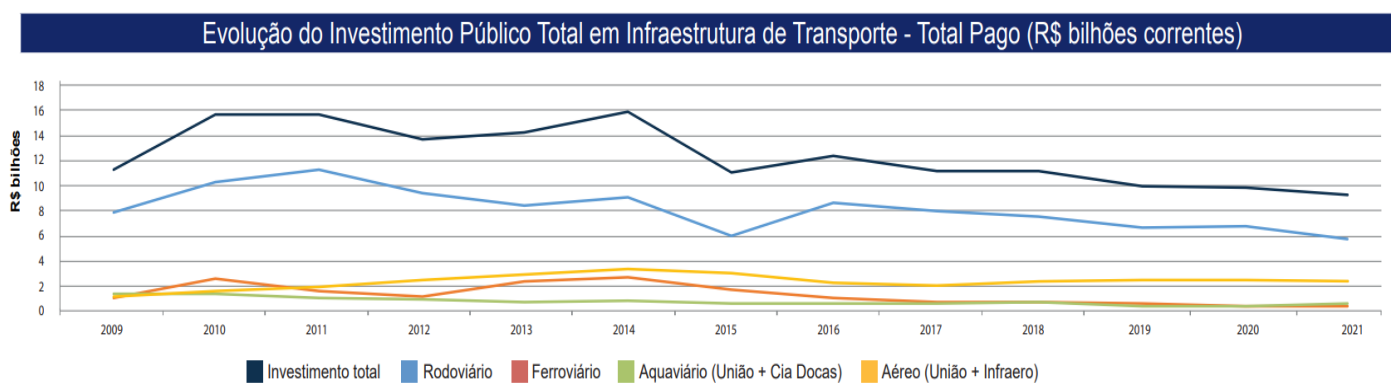


Fonte: CNT, 2022.

Apesar das recentes melhorias do ambiente institucional, que tratam do marco legal dos modais ferroviários e hidroviário, ainda predomina o modal rodoviário. Estrategicamente, é relevante ter uma proporção mais equilibrada entre os modais para evitar crises, de forma que gerar investimentos mais expressivos em outros modais podem promover o desenvolvimento de regiões através da redução de custos.

Contudo, observa-se, pela Figura 2, que os investimentos nos modais de transporte vêm reduzindo, no Brasil, e não acompanham a crescente ampliação da frota de veículos automotores e da necessidade premente de aumentar em quantidade e qualidade a malha rodoviária.

Figura 2. Evolução dos investimentos em Transporte (por modal)



Fonte: CNT, 2022.

Obs.: os dados dos investimentos das estatais ainda não estavam disponibilizados.



No ano de 2009, a frota de veículos cadastrados no Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) era de 59.361.642 veículos; o investimento nas rodovias foi de quase R\$ 8 bilhões. Em 2021, a frota de veículos era de 111.109.134 (quase dobrou) e os investimentos reduziram para menos de R\$ 6 bilhões. O mesmo cenário pode ser observado nos outros modais: o investimento em infraestrutura está em decréscimo.

Se o Brasil pretende tornar-se competitivo, tanto para o mercado interno quanto para o externo, será necessário realizar investimentos em infraestrutura de transportes, nos variados modais, ou não conseguirá pleitear seu lugar na economia global.

Há, também, outros dois elementos importantes que demandam esses investimentos em infraestrutura de transportes: o Corredor Bioceânico e o aumento das trocas comerciais com o Mercosul, que serão abordados a seguir.

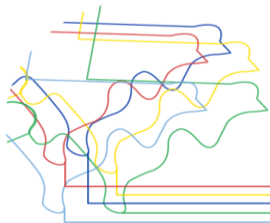
### **Corredor Bioceânico**

O Corredor Bioceânico é um conceito cujo principal objetivo é conectar de forma eficiente o Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico. Para isso, vários países da América do Sul são envolvidos – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai. Há, em estudo, diversos corredores bioceânicos, passando por rotas variadas desses países e, também, focando em modais diversos.

Segundo informações da Empresa de Planejamento e Logística (EPL, 2020), empresa pública que presta serviços na área de projetos, estudos e pesquisas para planejamento de infraestrutura e logística no Brasil, os corredores bioceânicos podem beneficiar os países envolvidos em muitos aspectos, tais como:

- Reduzir o tempo e o custo do transporte de cargas, levando a melhor gestão de estoques e redução de custos de armazenagem;
- Estimular a harmonização de interesses individuais, simplificando e/ou até eliminando restrições regulatórias e aduaneiras;
- Ampliar a cooperação e a coordenação de agentes nacionais e locais, agências reguladoras e empresas de variados ramos (comércio, indústria e serviços), além de logística e infraestrutura de transportes.

Vale salientar que esses diversos projetos de rotas bioceânicas não são concorrentes, pois focam em regiões distintas, com diferentes áreas de abrangência, bem como os produtos a serem transportados têm características apropriadas aos



diversos modais. Os dois corredores mais avançados, em termos de estudos e de negociação, são os corredores rodoviário, saindo do Mato Grosso do Sul, e ferroviário, ligando o Porto de Paranaguá, no Paraná/Brasil, ao Porto de Antofagasta, em Antofagasta/Chile.

O Corredor Bioceânico Rodoviário foi inicialmente concebido em 2013 para fornecer uma opção de acesso ao oceano, para os países Bolívia e Paraguai. Em 2017, foi realizado novo projeto retirando a Bolívia, de forma que o traçado da rodovia iniciaria em Campo Grande (MS) e terminaria em Antofagasta (Chile), com uma extensão de 2.400km (INFOESCOLA, 2022). Com esta reestruturação, traçado observado na Figura 3, os maiores beneficiados passam a ser o Brasil e o Chile, uma vez que o Corredor Bioceânico Rodoviário potencializa as exportações dos estados do Centro-Oeste brasileiro para a Ásia (China e Japão, principalmente).

Atualmente, a maioria das importações oriundas do Chile chega ao Brasil pelos portos de Santos (SP), Paranaguá (PR) e São Francisco do Sul (SC), que seguem para Campo Grande (MS). Com a rota bioceânica rodoviária, a distância até os países da Ásia pode ser reduzida em até 8.000km. (EPL, 2020).

Figura 3. Corredor Rodoviário Bioceânico MS/Antofagasta



Fonte: Corredor Bioceânico, 2022.



Outro corredor Bioceânico importante é o Corredor Bioceânico Ferroviário; ele cruza a região da Tríplice Fronteira e é a base da Cátedra Araucária de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Eixo de Capricórnio, lançada pela Fundação Araucária.

O corredor ferroviário pode ser considerado um audacioso projeto de engenharia em desenvolvimento e engloba alguns países do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Chile). O objetivo principal da obra é criar uma via eficiente para conectar o Oceano Atlântico (Paranaguá-Brasil) e o Oceano Pacífico (Antofagasta-Chile), conforme se observa na Figura 4. Esta via de conexão iniciará com rodovias e ferrovias e, em sua fase mais avançada, haverá uma integração, também, com hidrovias.

Figura 4. Corredor Bioceânico do Eixo de Capricórnio



Fonte: BNDES, 2011.

É um projeto ambicioso, pois demandará a integração de ideias e objetivos, além de uma harmonização de legislação concernente dos países envolvidos. Necessitará, também, de consideráveis investimentos, tanto por parte de Poder Público quanto de empresas privadas, para a execução desta infraestrutura. De mais a mais, o projeto tem como elemento social a geração de novos postos de trabalho e a preocupação ambiental, pois a proposta é levar o desenvolvimento territorial sustentável às



localidades que estão no traçado da ferrovia, sem falar na economia de tempo e de combustível ao diminuir o tamanho da rota que liga aos países da Ásia, como a China, grande importadora de produtos brasileiros.

Portanto, o Corredor Bioceânico tornará o transporte de cargas do Brasil para a Ásia mais competitivo, além de transformar as logísticas nacional e regional (dentro do Brasil e em países do Mercosul), aprimorando estruturas produtivas e serviços de transporte. Além disso, segundo a EPL (2020), reduzirá custos logísticos, tempo de trânsito, custos de armazenagem e tempo em aduanas, elevando a competitividade dos produtos.

Para que isso se torne uma realidade, é necessário ajustar os ambientes institucionais de cada país em uma legislação comum (de transportes, aduaneira, impostos, prazos, documental, etc.) entre os países envolvidos; em especial, Brasil, Argentina, Paraguai e Chile, caso isto não ocorra, haverá grandes obstáculos e a integração interoceânica não será atingida.

O próximo tópico abordará as questões que afetam o ambiente institucional, o qual necessita ser harmonizado, para efetivar essa integração.

### **Mercosul e legislação concernente**

Com a criação do Mercosul, tinha-se a intenção de promover a integração econômica regional, desenvolvendo e industrializando os países membros. A estruturação vinha sendo gradativa para o Bloco Econômico, ou seja, os países deveriam ter características similares que, paulatinamente, se convergiram para: moeda única, zona de livre comércio, permissão de trabalho sem restrições nos países-membros, integração econômica, desenvolvimento educacional, integrando a cultura dos países, e, ainda, uma harmonização das legislações internas dos Estados Partes (CNI, 2019).

De acordo com Ribeiro *et al.* (2017), o transporte rodoviário internacional de cargas (TRIC) movimentou, no ano de 2018, cerca de US\$ 14,5 bilhões, correspondendo a 70% da carga exportada do Brasil para o Mercosul. Segundo os dados do Comex Stat (2022), em 2021, apesar de todas as restrições ainda vivenciadas pela pandemia de Covid-19, o Brasil exportou mais de US\$ 58 bilhões (produtos variados) para o Mercosul, dos quais 40% somente para a Argentina, demonstrando a importância da parceria entre os países do Mercosul.





Ao longo de pouco mais de 30 anos de Mercosul, foram elaboradas e publicadas diversas normas, tratados, leis e acordos. Existe um grande volume de legislação. No decorrer dos estudos, a serem realizados na Cátedra Araucária, outros pontos de consolidação do Mercosul serão explorados. Aqui, será dado enfoque apenas em itens relacionados à Infraestrutura e a Transporte Rodoviário de Cargas.

- Decreto nº 99.704, de 11/1990. Instituiu o ATIT (Acordo de Transporte Internacional Terrestre), o qual é o instrumento jurídico por excelência para os transportes rodoviário e ferroviário. Este acordo facilita o comércio, dando apoio jurídico, principalmente, ao transporte rodoviário, no qual se realiza majoritariamente a troca de bens entre os países da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), tornando-se, assim, um dos mais importantes instrumentos de integração da região.
- Decreto nº 60, de 15 de março de 1991. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 14, entre o Brasil e a Argentina (ACE-14). O Acordo compreende todo o universo tarifário de bens, classificados de conformidade com a nomenclatura aduaneira utilizada pela Associação.
- A criação do MERCOSUL, a partir do Tratado de Assunção. Estabelece uma integração, inicialmente econômica, configurada atualmente em uma união aduaneira, na qual haverá livre comércio intrazona e política comercial comum entre os países-membros, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Os países denominados associados são Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname. A Venezuela está suspensa desde 2016.
- O Manifesto Internacional de Carga Rodoviária/Declaração de Trânsito Aduaneiro – MIC/DTA. Constitui-se em documento necessário aos despachos aduaneiros de importação, de exportação e de regimes aduaneiros especiais e atípicos.
- Decreto de 03 de agosto de 1993 – Regulamentação Básica Unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. Regras de trânsito, obrigações do condutor, transporte de cargas, conformidade veicular, sinalização viária, entre outros itens relacionados.
- Decreto nº 1.563, de 19 de julho de 1995 – Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Normas, documentação, conceituação.



- Decreto nº 1.797, de 25 de janeiro de 1996. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.
- MERCOSUL/CMC/DEC. nº 5/93. Acordo do Recife – Aplicação de Controle Integrado: Atividade realizada em um ou mais lugares, por procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes, de forma sequencial, e, se possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos órgãos que intervêm ao controle, visando a redução de tempo entre os passos/trâmites fronteiriços.
- Decreto nº 2.075, de 19 de novembro de 1996. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica (ACE 35), Mercosul e Chile. Tornou o Chile o primeiro Estado-Associado do Mercosul. Desde janeiro/2015, o universo tarifário já está livre da cobrança de imposto de importação. Em maio/2018, foram realizadas atualizações no acordo.
- Decreto nº 2.873, de 10 de dezembro de 1998 – Acordo entre Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) e Comunidade Andina (CAN) (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). Visando a integração econômica regional, formar áreas de livre comércio e promover a livre concorrência entre os Estados Partes.
- Acordo de Recife/CMC-DEC nº 4/2000 – MERCOSUL/CMC/DEC. Revisão de definições de aspectos das Áreas de Controle Integrado Nº 4/00 (alterações quanto à jurisdição, competências e extensão de área de abrangência que as aduanas deveriam atender 24h/dia).
- MERCOSUL/CMC/DEC. nº 23/00 Relançamento do MERCOSUL – Ajusta algumas práticas e facilita acordos entre países (Estados Parte). Acesso aos mercados, incorporação da normativa do Mercosul, melhorias no desempenho da Secretaria Administrativa do Mercosul; incluíam, também, decisões relativas à tarifa externa comum, defesa comercial e da concorrência, coordenação macroeconômica, incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, incluindo zonas francas, admissão temporária e outros regimes especiais e relacionamento externo.
- Decreto nº 5.462, de 9 de junho de 2005. Execução do Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre, entre os Governos do Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. Responsabilidades, infrações, sanções.



- MERCOSUL/CMC/DEC. nº 27/10 – Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), elaborado com o intuito de guiar os países do bloco a partir de regras e diretrizes comuns que permitam a aproximação e a compatibilização de suas estruturas jurídicas e administrativas relativas ao controle e à administração de fronteiras, fazendo com que seja possível atingir o pleno *status* de união aduaneira. Ainda *não vigente*.
- MERCOSUL/CMC/DEC. nº 43/10 – Acordo de Defesa da Concorrência do Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
- Decreto nº 8.655, de 28 de janeiro de 2016. Execução do Septuagésimo Sexto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 2 (76PA-ACE2), entre Brasil e Uruguai. Acordo Automotivo (intercâmbio comercial de bens relacionados à indústria automotiva).
- Resolução nº 5.840, de 22 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o transporte rodoviário internacional de cargas e dá outras providências.
- Acordo de Complementação Econômica Nº 74 (ACE 74), Decreto nº 10.448, de 7 de agosto de 2020, entre Brasil e Argentina. Aprofundamento da integração entre os países, em temas da agenda econômico-comercial, como facilitação de comércio e cooperação aduaneira.

Estes Decretos e Acordos são apenas parte de todos os termos já discutidos, firmados e ratificados. Pode-se notar que há muita legislação existente e relacionada ao tema, tanto nos bancos de dados do Mercosul como de seus países membros. Observa-se, também, que alguns Decretos e Acordos entram em vigência de modo célere (meses ou em até 2 anos).

No entanto, alguns decretos que podem ser considerados fundamentais para a continuidade do Mercosul ainda estão em um processo lento, como é o caso do Código Aduaneiro do Mercosul, iniciado em 1996, editado e enviado para análise/elaboração final em 2010, e ainda não está vigente.

### **Tríplice Fronteira Brasil – Argentina – Paraguai**

O Brasil possui, ao longo de seu território, nove tríplices fronteiras. No entanto, a que obtém maior destaque é a que se localiza entre Brasil (Foz do Iguaçu), Argentina (Puerto Iguazú) e Paraguai (Ciudad del Este). A região engloba 50 municípios do Oeste do Paraná (Brasil), 13 municípios da província de Misiones (Argentina) e, ainda, 22



municípios do departamento de Alto Paraná (Paraguai). Pode-se observar melhor na Figura 5, mapa de localização da região.

Figura 5. Mapa da América Latina, destacando a Tríplice Fronteira Brasil, Argentina e Paraguai



Fonte: Adaptado de Dias et al. (2018).

Segundo Kleinschmitt et al. (2013), uma das principais diferenças entre esta e as demais tríplexes fronteiras é o adensamento populacional, com cidades fortemente urbanizadas, e a intensidade dos fluxos humanos e econômicos. Esta tríplex fronteira é, excepcionalmente, complexa. Compreender a dinâmica das três cidades-chave torna-se necessário, pois cada uma possui particularidades e características que transpõem o espaço e as formalidades da fronteira internacional.

Tabela 1. Dados de população, PIB per capita e IDH, da região da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina, Paraguai)

Tríplice Fronteira	População	PIB per capita (média regional)	IDH (média regional)
Brasil	1.295.000	US\$ 3.547*	0,717
Argentina	203.000	US\$ 5.000**	0,802
Paraguai	773.000	US\$ 5.670	0,712

\*PIB per capita R\$ 17.738,70, dólar dia 16/06/2022

\*\*O PIB per capita da Argentina é de US\$ 12.500, mas em províncias como Misiones, Corrientes, Formosa, Santiago del Estero e Tucumán é de apenas US\$ 5.000. Em contrapartida, Tierra del Fuego tem renda per capita US\$ 35.000.

Fontes: IBGE (2022); INE (2022); INDEC (2022).



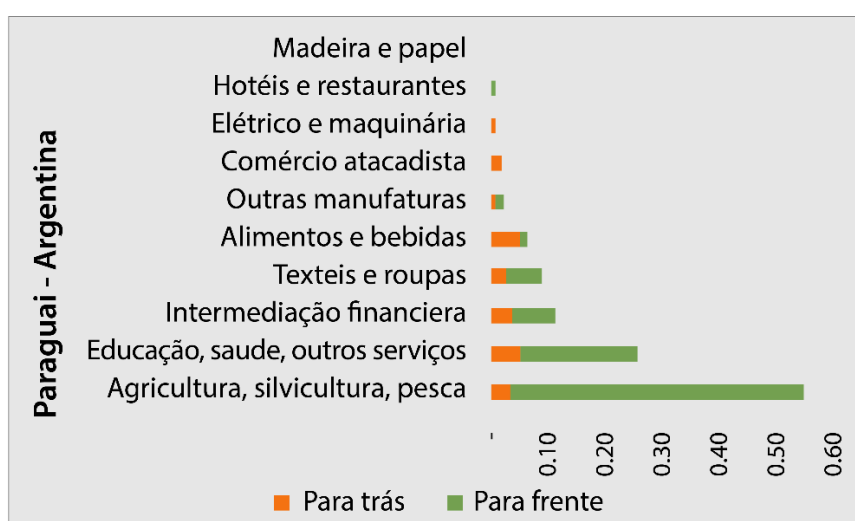
Conforme citado anteriormente, os países próximos e/ou vizinhos conseguem efetuar suas transações de modo mais fluido, mesmo necessitando de acordos econômicos que serão realizados pelos governantes dos respectivos países.

Observa-se que esta região apresenta integração e desempenho elevados. Existem *clusters* em variados setores, tais como Agricultura (soja milho, trigo); Manufatura Leve e Pesada (têxteis, plásticos, folhas e tubos de alumínio); Florestal (madeira, celulose); Turismo (alojamento, transportes e serviços); entre outros (GEODAPTATIVE, 2020).

As Cadeias de Valor (tanto para frente como para trás) da região da tríplice fronteira impulsionam a economia, a geração de empregos e o desenvolvimento da região como um todo; o que também gera decorrências: como a necessidade de desenvolver e/ou aprimorar novos produtos, rotas de transporte, inserção e ampliação de escolas técnicas e universidades, criando ainda novas necessidades, como de um planejamento de desenvolvimento econômico e territorial sustentável que envolva toda a região (e municípios compreendidos).

Nas Figuras 6, 7 e 8, pode-se observar as cadeias de valor (para frente e para trás) da tríplice fronteira.

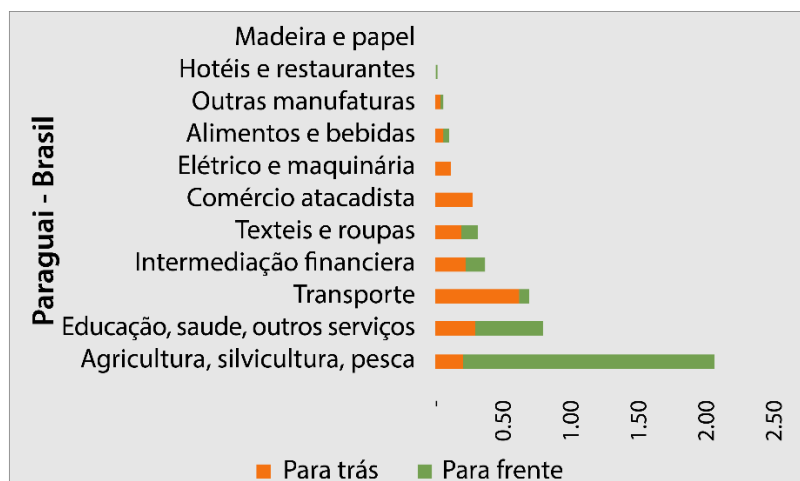
Figura 6. Dinâmica de Cadeias de Valor, países da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina, Paraguai) (1)



Fonte: GeoAdaptative (2020).

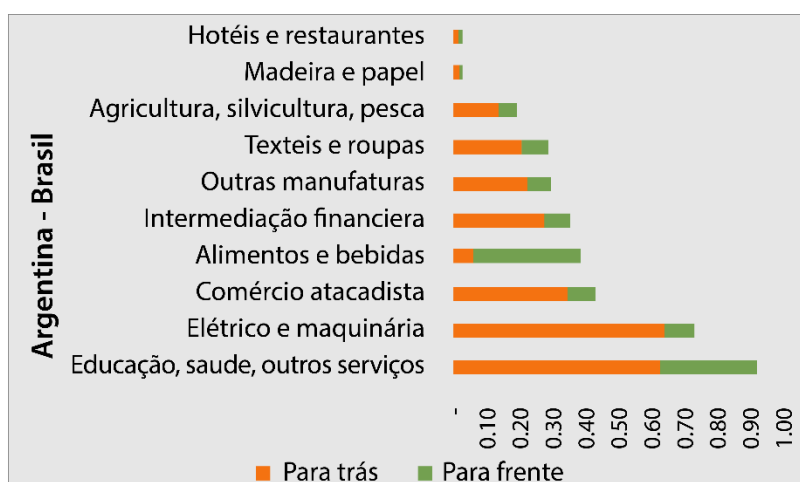


Figura 7. Dinâmica de Cadeias de Valor, países da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina, Paraguai) (2)



Fonte: GeoAdaptive (2020).

Figura 8. Dinâmica de Cadeias de Valor, países da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina, Paraguai) (3)



Fonte: GeoAdaptive (2020).

Presentemente, a região possui corredores de transporte e rodovias que têm conseguido escoar a produção e realizar as interligações de transporte necessárias. No entanto, com a ampliação do desenvolvimento econômico da região da tríplice fronteira, será necessário o incremento da malha rodoviária e, quiçá, a implantação de uma ferrovia que ligue a região diretamente ao porto de Paranaguá (no caso dos produtos para exportação e de importação).



Frente a isto, as propostas do Corredor Bioceânico se encaixam neste perfil de desenvolvimento e de ampliação de eixos de transporte, pois contempla, também, em seus projetos, a implantação de ferrovia que liga o Oeste do Paraná ao porto de Paranaguá (RODRIGUES, 2019).

## Aspectos metodológicos

Para o estudo proposto, foi realizada pesquisa bibliográfica documental, levantando informações referentes aos transportes, corredor bioceânico e legislação do Mercosul. Possibilitando aprofundamento e reflexão da legislação relacionada aos transportes no Mercosul, em especial, a análise de dois Decretos que podem ser considerados fundamentais para o segmento de Transporte e Logística: o Decreto nº 27/2010, que trata do Código Aduaneiro do Mercosul, e o Decreto 43/2010, que aborda a Defesa da Concorrência do Mercosul.

Marconi e Lakatos (1999, p. 17) citam o termo *pesquisa*, que “[...] é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. A pesquisa parte de um problema, ou de um fenômeno previamente levantado, e busca a solução deste, apontando objetivos e hipóteses que auxiliem nesta tarefa.

De acordo com Oliveira (2007), a pesquisa pode ser dividida em função dos objetivos a alcançar e dos procedimentos e das técnicas utilizadas. As formas mais utilizadas de pesquisa são: exploratória (que pretende explicar de forma geral determinado fato); experimental (utiliza dados obtidos em laboratório e campo, utilizando instrumentos da área de pesquisa); e descritiva (descobrir, observar e descrever fenômenos).

A pesquisa documental resulta na pesquisa de fontes secundárias, compreendida de publicações em forma de boletins, livros, jornais, teses, revistas, bem como audiovisuais, tudo com a intenção de atualizar o pesquisador sobre todas as informações divulgadas sobre o assunto que se pretende pesquisar e buscar novas perspectivas (MARCONI; LAKATOS, 1999).

Segundo Oliveira (1997, p. 119), a pesquisa documental tem a intenção de “[...] conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno”. Este levantamento é necessário para a ideal



condução do estudo, pois se fundamenta em publicações de conhecimento científico e coletivo.

## Descrição, interpretação e análise dos documentos

Nesta etapa serão desenvolvidos os resultados e discussões dos documentos analisados.

### Análise: Decreto nº 27/2010

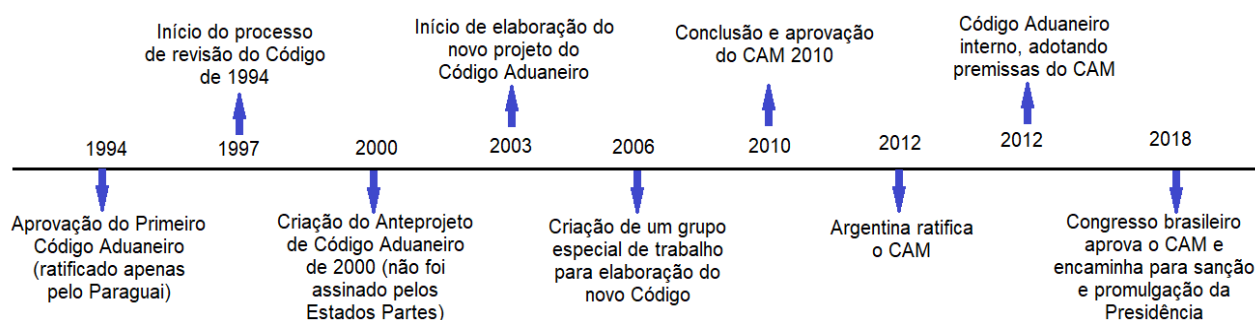
Como a legislação que abrange transportes no Mercosul é bastante ampla, selecionamos dois decretos que podem ser considerados primordiais para o progresso do Mercosul para que a análise possa ser otimizada.

O primeiro objeto de estudo é o Decreto nº 27/2010, que se refere ao Código Aduaneiro do Mercosul (CAM). Quando da criação do Mercosul (1991), foram continuadas as negociações e tratativas para a normatização e concordância de regras, leis, objetivos e o desenvolvimento progressivo do Bloco.

O Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) foi elaborado com o intuito de guiar os países do bloco a partir de regras e de diretrizes comuns que permitam a aproximação e a compatibilização de suas estruturas jurídicas e administrativas relativas ao controle e à administração de fronteiras, fazendo com que seja possível atingir o pleno *status* de união aduaneira (CNI, 2019).

Na Figura 9, está disposta uma breve linha do tempo do CAM, elaborada pelo relatório da Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2019.

Figura 9. Linha do tempo do Código Aduaneiro do Mercosul



Fonte: CNI (2019).





Observa-se que as tratativas para o CAM tiveram início em 1994, após várias reuniões e debates, ocorrendo sua conclusão e aprovação em 2010. No entanto, para a efetivação, é necessária a ratificação do decreto e a publicação no Diário Oficial de cada país-membro. Passados 12 anos, apenas a Argentina ratificou a decisão. Em nenhum outro país-membro está em vigência o CAM.

Mas qual a real importância deste “Código Aduaneiro do Mercosul”? Conforme o texto, aprovado em 2010, em seu preâmbulo, o CAM possui três objetivos principais:

- 1) Harmonizar as legislações dos Estados Partes: a harmonização da legislação, essencial para a constituição e promoção de um mercado comum, já estava prevista no artigo 1º do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, em que os Estados Partes se comprometeram a harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes (como é o caso da área aduaneira) para fortalecer o processo de integração.
- 2) Eliminar a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e a distribuição da renda aduaneira: a dupla cobrança da TEC é uma das barreiras tarifárias enfrentadas atualmente pelo Mercosul e que prejudica a livre circulação de mercadorias. Sua eliminação é, portanto, essencial para que o Mercosul possa cumprir com sua finalidade como Mercado Comum.
- 3) Aprofundar o processo de integração do Mercosul: a adoção de uma legislação aduaneira em comum é uma das medidas centrais para o aprofundamento do processo de integração do Mercosul (CNI, 2019).

Quanto à harmonização da legislação, apesar do processo ter seguido, a dificuldade está na regularização e na ratificação pelos legisladores dos países-membros. No decorrer dos anos, já se sucederam inúmeras reuniões e encontros entre os países-membros e, até o momento (abril/2022), ainda não chegaram a um exato acordo sobre as variadas necessidades de adequação.

Este fato não acontece apenas com o CAM. No decorrer das pesquisas, observou-se que a maioria dos Acordos, Decretos, Normas, Leis e Normativas são elencados em Assembleia, enviados para as Comissões, surgem em pautas de outras reuniões, têm suas regras editadas e concluídas, voltam para as Assembleias e são aprovados. No entanto, precisam ser ratificados (validados) em cada país-membro e, neste momento, inicia-se novamente uma profusão de reuniões e encontros de comissões técnicas e especializadas que, por vezes, levam anos até a finalização e aprovação ou rejeitam as propostas e elas retornam para as comissões.

Quanto ao segundo item, eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC), tem-se um tema chave. Conforme estabelecido em janeiro/1995, a TEC



é um conjunto de tarifas sobre a importação, para produtos e serviços, prevista desde a assinatura do Mercosul. É o imposto de importação cobrado pelos países-membros (FAZCOMEX, 2022).

A TEC deve incentivar a competitividade dos Estados Partes e seus níveis tarifários devem contribuir para evitar a formação de oligopólios ou de reservas de mercado. A estrutura tarifária (com 11 níveis) apresenta alíquotas crescentes de 2 pontos percentuais, segundo o grau de elaboração da cadeia produtiva: matérias-primas (de 0 a 12%); bens de capital (de 12 a 16%) e bens de consumo (de 18 a 20%) (FAZCOMEX, 2022).

No entanto, ao longo de sua vigência, a TEC sofreu diversas alterações, as quais podem ser classificadas conforme seu caráter temporário (como transitórias ou permanentes), conforme sua amplitude (como gerais ou específicas) e conforme a classe de modificação (como mudanças no nível, na nomenclatura, ou ambas).

Por exemplo, o Brasil aplica a TEC de modo diferenciado (dos demais países-membros), em vários produtos, tais como brinquedos, produtos do setor automotivo (devido aos Acordos Comerciais), autopeças, ex-tarifários de bens de informática e telecomunicações, entre outros (FAZCOMEX, 2022).

O terceiro item, adoção de legislação aduaneira em comum, também esbarra na boa vontade dos legisladores e governantes dos países membros, pois entra em conflito com itens que a maioria desconhece, como, por exemplo, a delimitação do Território Aduaneiro. A seguir, sua definição.

O território aduaneiro do MERCOSUL compreende:

- a) o território da República Argentina;
  - b) o território da República Federativa do Brasil;
  - c) o território da República do Paraguai;
  - d) o território da República Oriental do Uruguai; e
  - e) o território de qualquer Estado que se torne parte integrante do mesmo.
2. Incluem-se no território aduaneiro do MERCOSUL as águas territoriais, as zonas econômicas exclusivas e o espaço aéreo dos Estados Partes.
3. A permanência de mercadorias em Zona Franca e Área Aduaneira Especial não está sujeita aos controles aduaneiros habituais (SICE, 2022).

Ou seja, ao ser ratificado (validado) o CAM, haverá a denominada União Aduaneira, na qual seriam integradas as normas, leis, regras, tarifas, impostos e



ocorreria a eliminação de cobranças duplas de tarifas/impostos de importação. Esta União Aduaneira pode ser assim resumida:

[...] substituição de dois ou mais territórios aduaneiros por um único território aduaneiro, de tal forma que os direitos aduaneiros e demais regulamentações restritivas são eliminados quanto ao essencial dos intercâmbios comerciais entre os territórios constitutivos da união ou pelo menos no concernente ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários desses territórios. Cada um dos membros da União aplica ao comércio com os territórios que não estejam compreendidos nela direitos aduaneiros e demais regulamentações do comércio que, em substância, sejam idênticos (CNI, 2019).

Outra comparação que podemos realizar é com o mercado comum mais conhecido: a União Europeia. Formada por 27 países membros, com normas e regras bem estabelecidas e que, em muitos casos, estão acima das normas internas de cada país-membro, para o bem do Mercado Comum.

Conforme citado por Trevisan *et al.* (2021), os blocos regionais, neste caso a União Europeia, em estágios de integração com união aduaneira, são ótimos exemplos de diferença entre o “Território Aduaneiro” e o “Território Nacional”. No caso de uma saída de mercadoria fabricada na França (“território nacional” francês) com destino à Alemanha (“território nacional” alemão), na União Europeia, não constitui uma importação ou uma exportação, mas uma *circulação interna*, dentro do “Território Aduaneiro da União”.

No Brasil, as categorias de regimes aduaneiros previstos no CAM não correspondem aos regimes aduaneiros comuns vigentes no país, para os quais, geralmente, há obrigação de recolhimento de tributos. Os benefícios fiscais (isenção, suspensão parcial ou total de tributos), incidentes nas operações de comércio exterior e outros tratamentos diferenciados, são, atualmente, realizados pela Receita Federal do Brasil e demais autoridades envolvidas, pelo nomeado regime aduaneiro especial (CNI, 2019).

Ainda, segundo o relatório da CNI (2019), conforme a regra brasileira, considera-se como Regime Aduaneiro Comum apenas a importação (com incidência de tributos e sujeição das mercadorias às regras gerais de fiscalização aduaneira), ao passo que os Regimes Especiais são aqueles que regem situações excepcionais e que necessitam de autorização específica da autoridade aduaneira para que sejam conferidos benefícios tributários e/ou procedimentais. O Brasil trata como Regimes Especiais os depósitos



aduaneiros, a admissão temporária de importação e exportação e o trânsito aduaneiro. Já para as normas e definições do CAM, essas são modalidades de Regimes Aduaneiros Comuns.

Outro exemplo que pode ser citado, no Brasil, é que a Receita Federal fiscaliza o transporte de cargas (para importação e exportação), verificando todas as informações necessárias e tributos/impostos para tal negociação. No entanto, as cargas passarão por outras barreiras de fiscalização (como a Polícia Federal, para realizar o trâmite de saída do motorista e do caminhão, bem como similar processo na entrada do país vizinho, já que, atualmente, em sua maioria, as aduanas ainda não estão integradas, conforme previa o Acordo do Recife, em 1996).

Este trâmite burocrático causa enormes filas e aumenta consideravelmente o tempo de espera nas aduanas, em especial, quando ocorre a denominada “Operação Padrão”. Em Foz do Iguaçu-PR, em fevereiro/2022, conforme Chiara (2022), quase 4 mil caminhões estavam aguardando na fila formada, nos últimos 30 dias da Operação Padrão, o que impacta em custos logísticos para o transportador, elevados custos para os compradores/vendedores que não tem como estimar o tempo de entrega da carga e, quanto aos alimentos, ao chegarem ao seu destino final, sofrerão aumento em seu custo ou, em alguns casos, precisarão ser descartados em função do enorme tempo de espera (no caso de cargas refrigeradas ou frutas e legumes, por exemplo).

### **Análise: Decreto nº 43/2010**

O segundo decreto que merece uma análise mais detalhada é o Decreto nº 43/2010, que trata da Defesa da Concorrência do Mercosul. Os Estados Parte do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) assinaram o Acordo visando:

- (a) Promover a cooperação e a coordenação entre os Estados Partes no tocante à aplicação das leis nacionais de concorrência no âmbito do MERCOSUL;
- (b) Prover assistência mútua em qualquer matéria relativa à política de concorrência que considere necessária;
- (c) Assegurar a consideração cuidadosa pelos Estados Partes de seus relevantes interesses recíprocos, na aplicação das respectivas leis de concorrência;
- (d) Eliminar práticas anticompetitivas por meio da aplicação das respectivas leis de concorrência (MERCOSUL, 2010).

Este decreto foi ratificado em 13 de dezembro de 2016 e regulamenta, ainda, a competência exclusiva de cada país quanto à regulação de atos praticados que



produzam ou possam produzir efeitos sobre a concorrência. De outra parte, no âmbito do Mercosul, o órgão competente em matéria de concorrência continua sendo o Comitê Técnico de Defesa da Concorrência (CT 5), instituído na Comissão de Comércio. Por meio desse Comitê Técnico, as autoridades de cada país podem solicitar consultas a respeito de matérias relacionadas ao acordo, que deverão ser respondidas em um prazo de 90 dias (AGÊNCIA SENADO, 2016).

A concorrência é propulsora da economia de mercado, uma vez que estimula a competição entre empresas de um mesmo mercado e as motiva a operar de forma salutar na busca no consumidor. A política concorrencial tem como meta garantir às empresas a liberdade de acesso ao mercado e a liberdade de ação para tomarem suas decisões de modo autônomo, assegurando aos consumidores e utilizadores o exercício da liberdade de escolha, de acordo com o preço e a qualidade dos bens e serviços a eles oferecidos (BARZA; GUIMARÃES, 2022).

Portanto, a manutenção da concorrência desenvolve-se em duas linhas principais. A primeira são regras destinadas às empresas, referentes à repressão, aos acordos restritivos da concorrência e aos abusos de posição dominante e o controle das concentrações de empresas. A segunda linha são regras destinadas aos Estados-Membros, alusivas ao controle de auxílios estatais.

O novo Acordo de Defesa da Concorrência do Mercosul, aprovado em 2010 e ratificado em 2016, veio para fortalecer os meios de cooperação entre as autoridades de defesa da concorrência dos Estados-Membros do MERCOSUL. Além dos já previstos meios de notificação, assistência técnica e troca de informações não confidenciais, introduziu-se um sistema de consulta, o que representou um progresso. Esse novo procedimento passou a ser iniciado pela autoridade cujo Estado Parte foi afetado pela investigação realizada fora de sua jurisdição (BARZA; GUIMARÃES, 2022).

Assim, o art. 3º do Acordo estabeleceu que cada Estado Parte é competente para regular não apenas os atos (total ou parcialmente) praticados em seu território, como também aqueles que, mesmo originados em outros Estados Partes, produzam efeitos sobre a concorrência daquele primeiro Estado Parte.

Segundo Barza e Guimarães (2022), constata-se que, simultaneamente à discussão no âmbito regional, podem os Estados Partes e o próprio MERCOSUL celebrarem acordos de cooperação com outros Estados e com outros blocos de integração regional, indo de encontro com a possibilidade de criação de um Direito



Internacional da Concorrência, através de acordos antitruste entre os diversos espaços de integração.

Portanto, é de suma importância que acordos desta magnitude sejam discutidos, aprovados e ratificados em curto espaço de tempo, para que o crescimento e o progresso do Mercosul e de seus países membros tornem-se concretos e iminentes.

## **Considerações finais e sugestões**

Após a análise dos documentos, pode-se concluir que, ao longo dos mais de 30 anos de MERCOSUL, um dos principais avanços foi em relação ao comércio. No entanto, ainda existe um protecionismo de cada país por seus produtos e serviços, em especial, no Brasil (maior economia do bloco).

Ao observar, especificamente, sobre as temáticas de infraestrutura, transporte e logística, constata-se que foram realizados acordos, tratados e normativas para a facilitação do transporte entre os países e que houve avanços sobre os processos de migração. No entanto, nos dois casos, eles ainda não são muito conhecidos e/ou divulgados para as partes interessadas. Isso dificulta, no caso de bens materiais, o trânsito de produtos, uma vez que não há homogeneização das leis para os agentes fiscalizadores, fazendo com que cada um tenha a própria interpretação, deixando o processo da aduana muito mais moroso.

Pode-se inferir que há necessidade imprescindível de ultimar a efetivação de decretos e acordos, no âmbito do MERCOSUL, para que todos os envolvidos (Estados Partes, Transportadores, Governo, Empresas, População) sejam beneficiados em todas as ramificações: custos de transporte, impostos, velocidade de liberação de importação/exportação, custos aos consumidores finais, entre outros.

No caso do Código Aduaneiro do MERCOSUL (CAM), a aplicação reduziria custos (por exemplo, a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum – TEC); também seriam praticamente eliminados os custos de importação/exportação, pois seria uma circulação dentro do Mercado Comum (como ocorre com o Mercado Comum Europeu).

Entretanto, para que isto ocorra, são necessários o abrandamento e a revisão de determinadas normas e leis, vigentes e conflitantes nos países-membros. É preciso, ainda, de algum modo, flexibilizar, em determinados momentos, para focar na



integração e no desenvolvimento do MERCOSUL como um todo, para o bem de todos os envolvidos.

Verifica-se, também, que há muitas legislações, tanto internas (de cada país-membro) quanto do MERCOSUL, as quais não estão vigentes, devido à morosidade de análise por parte dos agentes envolvidos (Legisladores, Comitês, Subsecretarias, etc.).

Quanto à Tríplice Fronteira, Brasil, Paraguai e Argentina, faz-se necessário delinear um plano de desenvolvimento, em nível regional, que atenda às necessidades econômicas (produtos, serviços, transportes), sociais (saúde, educação, bem-estar) e ambientais, ou de sustentabilidade, de todos os 85 municípios envolvidos.

É imprescindível para a região que os investimentos em infraestrutura (como novas rodovias), a implantação de novas indústrias (de qualquer segmento) ou a ampliação da área territorial urbana tenham como foco a preservação do meio ambiente, que é um dos principais atrativos da região, com uma Unidade de Conservação da Mata Atlântica e as renomadas Cataratas do Iguaçu (tanto brasileiras quanto argentinas).

Existe a proposta de criação de um Corredor Bioceânico rodoviário cruzando a fronteira, em Porto Murtinho, no estado de Mato Grosso do Sul, mas há, também, estudos em desenvolvimento sobre um Corredor Bioceânico ferroviário ligando os países do Mercosul, com foco em outros tipos de cargas, mas com os mesmos objetivos finais, passando exatamente pela mesma região da tríplice fronteira.

Desta forma, para que os Corredores Bioceânicos, que estão sendo estruturados, façam diferença para várias regiões e empresas, até mesmo para o bloco Mercosul, e obtenham o sucesso pretendido, é necessário e imperativo que os Agentes envolvidos no Mercosul (sejam os Comitês, os Estados Partes, os Legisladores) agilizem a adequação e a uniformização de normas e regras, em especial, no que tange aos Transportes de Cargas, para propiciar o impulso necessário a esta iniciativa.

Almeja-se que o estudo possa estimular e ampliar o debate referente aos temas (Transporte Rodoviário Internacional, Simetria de Legislação e Informações, Mercosul, Corredor Bioceânico), proporcionando novas pesquisas e enfoques.



## Referências

AGÊNCIA SENADO. **CRE aprova acordo de defesa da concorrência no Mercosul**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/cre-aprova-acordo-de-defesa-da-concorrenca-no-Mercosul>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ALADI. **Associação Latino Americana de Integração**. Disponível em: <https://www.aladi.org>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BARAT, J. O investimento em transporte como fator de desenvolvimento regional: uma análise da expansão rodoviária no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 23, n. 3, p. 25-52, jul./set. 1969.

BARZA, E. C. N. R.; GUIMARÃES, M. C. **Direito Antitruste no Mercosul**: do Tratado de Assunção ao Acordo de Defesa da Concorrência. 2022. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9763616920135ae2>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BLOCOS Econômicos e Integração Econômica. **Santos e Santana**, 4 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.santosesantana.com.br/blocos-economicos-e-integracao-economica/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Corredor Bioceânico**: Estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio (Ferroviário). 2011. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/arquivos/Corredor-bioceanico/Corredor-bioceanico-produto-2.pdf>. Acesso em: 12 fev.2022.

BOLETINS TÉCNICOS CNT. **Confederação Nacional do Transporte**. 2022. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/boletins>. Acesso em: 28 fev.2022.

BRASIL. Decreto nº 99.704, de 20/11/90. Dispõe sobre a execução no Brasil do Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT) entre o Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF): Casa Civil, 1990. p. 22.124/35. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/90-8-dec99704-doc>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 60, de 15 de março de 1991. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 14, entre o Brasil e a Argentina (ACE-14). **Diário Oficial da União**. Brasília (DF): Casa Civil, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D060.htm#:~:text=DECRETO%20No%2060%2C%20DE,Argentina%20\(ACE%2D14\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D060.htm#:~:text=DECRETO%20No%2060%2C%20DE,Argentina%20(ACE%2D14)). Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 350. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). **Diário Oficial da União**. Brasília (DF): Casa Civil, 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). Acesso em: 12 jan. 2022.

CASTRO, N. Comércio interno e custos de transporte. In: CAIXETA-FILHO, J. V.; MARTINS, R. S. (Orgs.) **Gestão Logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 60-87.





## Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul

Sandra Mara Pereira D'Arísbo, Débora da Silva Lobo, Weimar Freire da Rocha Júnior

CHIARA, M. Fronteira de Foz do Iguaçu tem 3,8 mil caminhões parados em fila. **Portal Terra**, 12 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/fronteira-de-foz-do-iguacu-tem-38-mil-caminhoes-parados-em-fila,cab5e7df48127c358a7a26c4335fb2affwfaceks.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

CENTRO Universitário faz pesquisa sobre tráfego de turistas na fronteira. **Clickfoz**, 09 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.clickfozdoiguacu.com.br/centro-universitario-faz-pesquisa-sobre-trafego-de-turistas-na-fronteira/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Código Aduaneiro do Mercosul: Avanços e impactos para o Brasil**. Brasília, 2019. Disponível em:

[https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/f0/fa/f0fa652f-4367-4501-b4d1-4246d1f6bf79/cam\\_avancosimpactosparabrasil\\_estudo\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f0/fa/f0fa652f-4367-4501-b4d1-4246d1f6bf79/cam_avancosimpactosparabrasil_estudo_web.pdf). Acesso em: 18 jan. 2022.

COMEX STAT. **Estatísticas de comércio exterior do Brasil**. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CORREDOR Bioceânico. **Infoescola**. Disponível em: <https://www.infoescola.com/geografia/corredor-bioceanico/#:~:text=O%20corredor%20bioce%C3%A2nico%20%C3%A9%20um%20ambicioso%20projeto%20de,Pac%C3%ADfico%20%28at%C3%A9%20o%20porto%20de%20Antofagasta%2C%20no%20Chile%29>. Acesso em: 27 fev. 2022.

CORREDOR Bioceânico. **Wikipedia, a enciclopédia livre**. Flórida: Wikimedia Foundation, 2019. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Corredor\\_bioceânico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Corredor_bioceânico). Acesso em: 07 abr. 2022.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. São Paulo: Papyrus, 1994.

DIAS, R. C. F.; THONAZ-SOCCOL, V.; PASQUALI, A. K. S.; ALBAN, S. M.; FENDRICH, R. C.; POZZOLO, E. M.; CHIYO, L.; BISETTO JÚNIOR, A.; FERREIRA, F. P.; DESTO, S. S.; FREIRE, R. L.; MITSUKA-BREGANÓ, R.; VAVARRO, I. T. Variables associated with the prevalence of anti-Leishmania spp. antibodies in dogs on the tri-border of Foz do Iguaçu, Paraná, Brazil. **Revista Brasileira de Parasitologia Veterinária**, v. 27, n. 3, p. 338-347, jul./set. 2018.

DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: IPEA. **Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, v. 3., 1990.

EMPRESA BRASILEIRA DE INFRA ESTRUTURA LTDA *et al.* **Corredor Biocênico Ferroviário: estudo técnico referente ao eixo Caprocórnio**. Relatório Consolidado. 2011.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A (EPL). **Corredor Rodoviário Bioceânico**. Ministério das Relações Exteriores. 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-tematicas/infraestrutura-e-logistica/2020/71a-reuniao-ordinaria/app\\_71ro\\_ctlogistica\\_corredor.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-tematicas/infraestrutura-e-logistica/2020/71a-reuniao-ordinaria/app_71ro_ctlogistica_corredor.pdf). Acesso em: 18 fev. 2022.

FAIR, M. L.; WILLIAMS JR., E. W. **Economics of transportation**. New York: Harper & Brother Publishers, 1959. 684p.



## Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul

Sandra Mara Pereira D'Arísbo, Débora da Silva Lobo, Weimar Freire da Rocha Júnior

FAZCOMEX. TEC: **Tarifa Externa comum**: o que é. Disponível em:

[https://www.fazcomex.com.br/blog/tec-o-que-](https://www.fazcomex.com.br/blog/tec-o-que-e/#:~:text=A%20Tarifa%20Externa%20Comum%20%28TEC%29%20%C3%A9%20um%20conjunto,do%20Mercosul%20%28%20NCM%29%20para%20produtos%20e%20servi%C3%A7os)

[e/#:~:text=A%20Tarifa%20Externa%20Comum%20%28TEC%29%20%C3%A9%20um%20conjunto,do%20Mercosul%20%28%20NCM%29%20para%20produtos%20e%20servi%C3%A7os](https://www.fazcomex.com.br/blog/tec-o-que-e/#:~:text=A%20Tarifa%20Externa%20Comum%20%28TEC%29%20%C3%A9%20um%20conjunto,do%20Mercosul%20%28%20NCM%29%20para%20produtos%20e%20servi%C3%A7os). Acesso em: 18 fev. 2022.

GEOADAPTATIVE. **Plan Estratégico de Desarrollo para la Triple Frontera**: Paraguay -Brasil- Argentina Octubre, 2020.

INE. **Instituto Nacional de Estadística**. Paraguai. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

INDEC. **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos**. República Argentina. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

KLEINSCHMITT, S. C.; AZEVEDO, P. R.; CARDIN, E. G. A Tríplice Fronteira Internacional entre Brasil, Paraguai e Argentina: contexto histórico, econômico e social de um espaço conhecido pela violência e pelas práticas ilegais. **Revista Perspectiva Geográfica**, Foz do Iguaçu, v. 8, n. 9, 2013. Disponível em: [https://www.redib.org/Record/oai\\_articulo977477-a-tr%C3%ADplice-fronteira-internacional-entre-brasil-paraguai-e-argentina-contexto-hist%C3%B3rico-econ%C3%B4mico-e-social-de-um-esp%C3%A7o-conhecido-pela-viol%C3%Aancia-e-pelas-pr%C3%A1ticas-ilegais](https://www.redib.org/Record/oai_articulo977477-a-tr%C3%ADplice-fronteira-internacional-entre-brasil-paraguai-e-argentina-contexto-hist%C3%B3rico-econ%C3%B4mico-e-social-de-um-esp%C3%A7o-conhecido-pela-viol%C3%Aancia-e-pelas-pr%C3%A1ticas-ilegais). Acesso em: 16 jun. 2022.

KOBAYASHI, E. Como surgiu e como funciona o Mercosul? (2009). **Nova Escola**. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/2274/como-surgiu-e-como-funciona-o-Mercosul>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 248 p.

MERCOSUL. **Países do Mercosul**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-Mercosul/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MERCOSUL. Instrução Normativa nº 56, de 23 de agosto de 1991. Institui o Manifesto Internacional de Carga Rodoviária/Declaração de Trânsito Aduaneiro – MIC/DTA e estabelece normas para sua emissão e utilização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 1991. p. 17.804/05. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/91-11-instnorm56-doc>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto de 3/8/93. Dispõe sobre a execução do Acordo sobre Regulamentação básica unificada de Trânsito, entre Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, de 29/9/92. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 ago. 1993. p. 11.138. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/Anterior%20a%202000/1993/Dnn1613.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.



## Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul

Sandra Mara Pereira D'Arisbo, Débora da Silva Lobo, Weimar Freire da Rocha Júnior

MERCOSUL. Decreto nº 5/93. Projeto de Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados em Fronteira entre os Países do Mercosul. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/tratado-20de-20assu-20Mercosul-doc>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 1.563, de 19/7/95. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de Mercadorias, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 30/12/94. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 1995. p. 10.714. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/95-8-dec1563-doc>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 1.797, de 25 de janeiro de 1996. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte de Produtos Perigosos, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 30 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1797.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1797.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 2.075, de 19 de novembro de 1996. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica (ACE 35), entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, de 30 de setembro de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d2075.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2075.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 2.873, de 10 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a execução do Acordo de Alcance Parcial nº 11 ao amparo do Artigo 14 do TM-80, assinado entre os Governos da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, da Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, em 16 de abril de 1998. Acordo entre Mercosul e Comunidade Andina (CAN). **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil, 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2873.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2873.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 4/2000. **Acordo de Recife**. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/acordo-20de-20recife-20cmc-20dec-20n-205-20de-202000-doc>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 23/00. Relançamento do Mercosul. Incorporação da Normativa Mercosul ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/Mercosul-legislacao-e-textos-basicos>. Acesso em: 21 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 5.462, 9 de junho de 2005. Execução do Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial sobre Transporte Internacional Terrestre. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2005. Disponível em: [https://antilegis.datalegis.inf.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num\\_ato=00005462&sgl\\_tipo=DEC&sgl\\_orgao=NI&vlr\\_ano=2005&seq\\_ato=000](https://antilegis.datalegis.inf.br/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&num_ato=00005462&sgl_tipo=DEC&sgl_orgao=NI&vlr_ano=2005&seq_ato=000). Acesso em 18 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 27/10. **Código Aduaneiro do Mercosul (CAM)**. Disponível em: [http://www.econeteditora.com.br/comex\\_new/servicos/acordo\\_Mercosul\\_cmc\\_027\\_2010.php](http://www.econeteditora.com.br/comex_new/servicos/acordo_Mercosul_cmc_027_2010.php). Acesso em: 12 fev. 2022.



## Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul

Sandra Mara Pereira D'Arísbo, Débora da Silva Lobo, Weimar Freire da Rocha Júnior

MERCOSUL. Decreto nº 43/10. **Acordo de Defesa da Concorrência do Mercosul**. Disponível em: [http://antigo.cade.gov.br/assuntos/internacional/internacional-anexos/cooperacao-multilateral/dec\\_43-10\\_pt\\_revisao-protocolo-de-defesa-da-concorrenca-do-Mercosul.pdf](http://antigo.cade.gov.br/assuntos/internacional/internacional-anexos/cooperacao-multilateral/dec_43-10_pt_revisao-protocolo-de-defesa-da-concorrenca-do-Mercosul.pdf). Acesso em: 21 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 8.655, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sexto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 2 (76PA-ACE2), firmado entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai, em 11 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8655.htm). Acesso em: 18 jan. 2022.

MERCOSUL. Resolução nº 5.840, de 22 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o transporte rodoviário internacional de cargas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: Casa Civil, 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-840-de-22-de-janeiro-de-2019-60343978>. Acesso em: 18 jan. 2022.

MERCOSUL. Decreto nº 10.448, de 7 de agosto de 2020. Acordo de Complementação Econômica nº 74 (ACE 74), firmado pela República Federativa do Brasil e pela República do Paraguai, em 11 de fevereiro de 2020. **Siscomex**. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/brasil-paraguai-automotivo-ace-74/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MINISTÉRIO DE INFRAESTRUTURA. Em dia de sanção do novo Marco Legal das Ferrovias, Pro Trilhos alcança 64 requerimentos e ultrapassa R\$ 180 bilhões em investimentos projetados. **GOV.br**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/em-dia-de-sancao-do-novo-marco-legal-das-ferrovias-pro-trilhos-alcanca-64-requerimentos-e-ultrapassa-r-180-bilhoes-em-investimentos-projetados>. Acesso em: 20 fev.2022.

MIRANDA, M. G.; FRIEDE, R.; AVELAR, K. Capital social e os desafios do Corredor Bioceânico. **Revista Interações**, Campo Grande, n. 20, set. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/inter/a/qcunjDdFHLr9rChp7kcrTHB/?lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2022.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007. 182 p.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira, 1997. 315 p.

RIBEIRO, H. A. S.; PEIXOTO, N. E. S.; PINTO, K. C. R. Harmonização de normas para o transporte rodoviário internacional de cargas entre países da América do Sul. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais** (RPPI), [S. l.], v. 4, n. 1, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/45661>. Acesso em: 01 fev. 2022.

RODRIGUES, A. B. **Transições**: caminhos para um território urbano sustentável. 2019. 73 p. Dissertação (Mestrado em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/4647>. Acesso em: 18 maio 2022.



## Análise da simetria das legislações relacionadas ao transporte rodoviário internacional de cargas no âmbito do Mercosul

Sandra Mara Pereira D'Arísbo, Débora da Silva Lobo, Weimar Freire da Rocha Júnior

---

SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO COMÉRCIO EXTERIOR – SICE. **Código Aduaneiro do Mercosul.**

Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2594Textp.asp>. Acesso em: 12 fev. 2022.

TREVISAN, R.; MEIRA, L. A.; PIERI, F.; BRANCO, L.; KOTZIAS, F. O “Território Aduaneiro” e as bodas de ametista da “Lei Aduaneira”. **Consultor Jurídico**, 23 de novembro de 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-nov-23/territorio-aduaneiro-territorio-aduaneiro-bodas-ametista-lei-aduaneira>. Acesso em: 02 fev. 2022.



# Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli (Brasil)<sup>1</sup>

Patrícia Zandonade (Brasil)

Solange Bonomo Assumpção (Brasil)<sup>1</sup>

Lucas Gaspar (Brasil)

Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado (Paraguai)

Jéssica Bélen Benítez Álvarez (Paraguai)

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo colocar em evidência o processo de favelização no interior fronteiriço, a partir da realidade de cidades localizadas na Região Trinacional do Iguaçu (Argentina-Brasil-Paraguai), território que é descrito por vários autores e várias autoras como sendo de importância estratégica em várias escalas territoriais, especialmente, a partir do fortalecimento do Mercosul, em 2000 (SCHLOGEL, 2018).

Essa relevância se dá, conforme Schlogel (2018), em virtude de a Região ser considerada como uma *heartland*, conceito da geopolítica para denominar uma área considerada como o coração do continente ou bloco, estrategicamente acessível a diferentes localidades pela parte interna, no interior do território. Verifica-se que esse é o caso em tela, pois figura como o núcleo central de conexão entre: i) as regiões Oeste do Paraná, no Brasil, o Departamento de Alto Paraná, no Paraguai, e a Província de Misiones, na Argentina, como se afere na Figura 1; ii) entre os países do bloco do Mercosul; iii) entre o Mercosul e os países Andinos. Soma-se a isso, a possibilidade de estabelecer a conexão entre os dois oceanos que banham o continente americano e, a partir daí, a todo o mercado global.

---

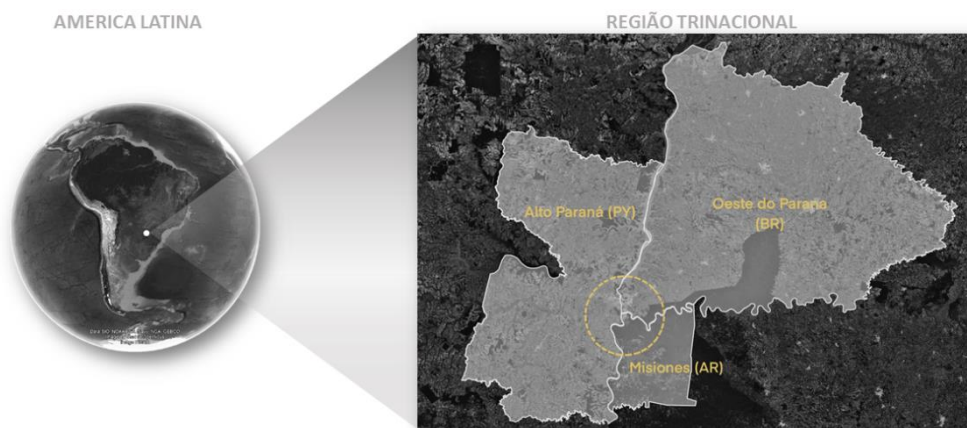
<sup>1</sup> Nossos agradecimentos à Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná pelo financiamento da pesquisa.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Figura 1. Mapa da Região Trinacional: área central conectora das regiões Oeste Paranaense, Alto Paraná e Misiones



Fonte: Elaboração de Álvarez (2022) e Angileli (2022), a partir da base *Google Earth*.

Na aglomeração urbana da Região Trinacional do Iguaçu, verifica-se um número significativo de assentamentos informais e precários, ou seja, cerca de 350. Apesar dessa realidade, as favelas dessa região interiorana e fronteiriça, de maneira recorrente, são negligenciadas nos processos de elaboração de políticas públicas e nos planos territoriais locais. Constatamos que há algumas linhas de políticas ou planos para o território dentro da perspectiva de instrumentos de planejamento urbano<sup>2</sup>, mas fica evidente a falta de qualquer Plano de Habitação ou Plano de Redução de Riscos e Desastres ou mesmo políticas de melhorias ou financiamentos habitacionais. O que temos são ações pontuais de remoção, vinculadas a projetos urbanos estratégicos de renovação urbana, ou então remoções de áreas de risco, a partir de determinações judiciais, cenário que é comum aos assentamentos populares dos três países.

Cabe destacar, nesse contexto, a necessidade de conhecimento dos desafios e das especificidades desses ambientes autoconstruídos nas regiões interioranas e fronteiriças, em cidades de pequeno e médio porte. Essa demanda decorre do fato de que esses desafios e essas especificidades não são abordados em grande parte dos trabalhos que versam sobre a temática da favelização, por estarem pouco visíveis aos principais espaços acadêmicos de pesquisa em planejamento urbano e habitação. Como consequência, são pensadas soluções desconectadas dessas realidades

<sup>2</sup> A esse respeito, vale a pena consultar o trabalho de Soler (2021), atinente aos instrumentos de planejamento urbano na fronteira trinacional, aqui tomado como ponto de partida.



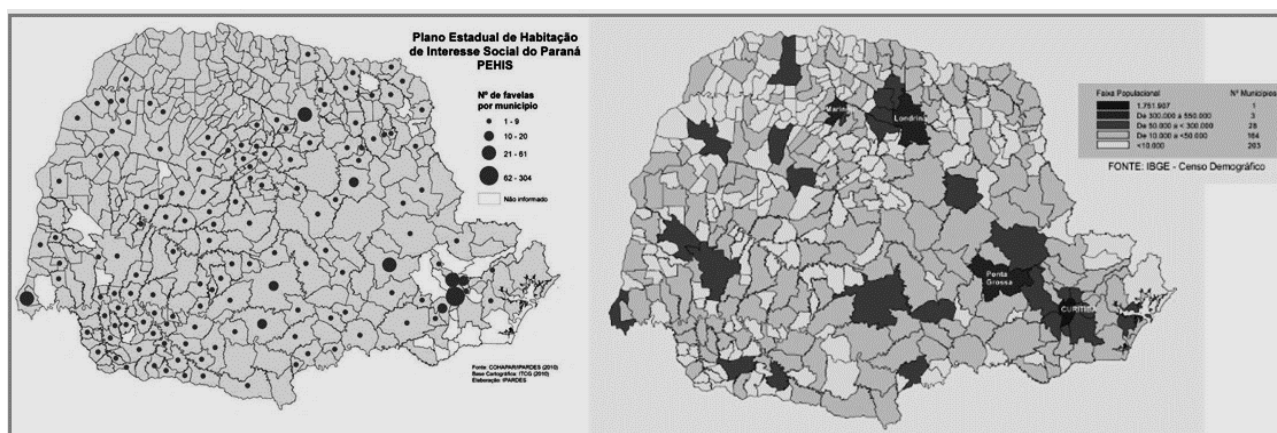
## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

singulares, equivocadas em seus pressupostos, por acabarem partindo de um diagnóstico calcado em uma generalização metropolitana e urbanocentrada<sup>3</sup>.

A expansão de favelas em pequenas e médias cidades é algo presente, como pode ser comprovada na figura abaixo, e precisa ser analisada desde a sua condição territorial particular.

Figura 2. Favelas em pequenas e médias cidades do Estado do Paraná



Fonte: Cohapar (2016, p. 223) e IPARDES (2022), com base no Censo IBGE (2010).

Para que essa análise seja coerente e alinhada ao território, é preciso vencer, então, uma sobreposição de invisibilidades: a) a que se relaciona à extensão e à quantidade desses espaços, cada vez mais expressivos e em maior número; b) a de condição acadêmica marginal que se promove pela exclusão ou pela pouca participação de pesquisadores, pesquisadoras e núcleos interioranos de pesquisa nos debates sobre a expansão desigual das cidades latino-americanas, o que acaba por reduzir, sobremaneira, as possibilidades de fomento de pesquisa e de programas de ação, atinentes a essa temática, com foco nessas regiões.

Essa negligência e sobreposição de invisibilidades em relação às favelas da Região Trinacional do Iguaçu é reforçada, também, por aspectos do meio físico e antrópico, pois a configuração geomorfológica regional é marcada por um grande

<sup>3</sup> Neste artigo, escolhemos identificar esses espaços como favelas, mas compreendemos que eles são denominados de diversas maneiras no território latino-americano: *asentamientos espontáneos*, *asentamientos precarios*, *villas miseria*, *callanpas*, *champerios*, *ciudadelas*, *emarrabales*, *cinturões*, *pueblos jovenes*, *barrios malos*, *barrios bajos*, *guasmos*, ocupações e favelas (ANGILELI; OLIVEIRA, 2021).





## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

desnível entre o leito de seus principais rios e as planícies, gerando encostas nas margens, conformando o que localmente é chamado de barrancas. Com isto, ao encontrarem-se localizadas, em boa medida, junto às margens de rios e córregos ou em áreas de barranca e de baixada, as favelas não são vistas pela própria condição topográfica de sua ocupação, ainda que estejam no centro da cidade, diluindo-se em meio a árvores junto aos rios ou mesmo atrás das cortinas de concreto conformadas pelas edificações da cidade formal.

Soma-se a isso, o fato de que, muitas vezes, as características morfológicas desses assentamentos não correspondem ao que se tem de imagem de uma favela do ponto de vista metropolitano. Nas regiões interioranas e nas cidades fronteiriças, os assentamentos precários, de forma recorrente, têm baixa densidade, sem verticalização, e, frequentemente, com espaços vegetados, muito diferente do retrato de moradia empilhada, adensada e sem vegetação que habita o imaginário sobre a configuração das favelas. Nesses espaços, a relação das pessoas periféricas com sua origem campesina ainda é presente e marca as formas de morar das famílias periféricas, como se verifica nas cenas que seguem.

Figura 3. Comunidade do córrego Acaray Mi, localizada no centro de Ciudad del Este (PY), e Comunidade Monsenhor Guilherme, junto à barranca do Rio Paraná, em Foz do Iguaçu, ambas atrás de grandes edificações



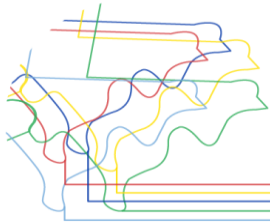
Barrio San Agustín e San Rafael \_ CDE Paraguai  
Rio Acaraymi



Comunidade Monsenhor Guilherme \_ Foz do Iguaçu Brasil  
Rio Paraná

Fontes: Acervo de Katerine Borba (Ciudad del Este - Paraguai, 2022); Angileli (Foz do Iguaçu - Brasil, 2020).

Em grande parte, quem ocupa esses espaços são famílias que buscam oportunidades de trabalho – quer sejam formais ou informais – e melhoria de vida nessa região. Muitas delas chegam expulsas de regiões rurais, caracterizadas pela



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

monocultura e pela mecanização da produção agrícola, afetadas por mudanças políticas e econômicas nos seus respectivos países de origem. Outras vezes, são atraídas por anúncios de novos ciclos de desenvolvimento nessa região fronteiriça. E, assim, nessa busca por cidades que não as incluem – e que acabam sendo um espaço de “falsas oportunidades” –, ocupam espaços de risco, de fragilidade e importância ambiental, sem saneamento e sem serviços públicos, tornando-se famílias sem terra e sem teto<sup>4</sup>.

No contexto atual, constatamos um discurso que enfatiza o anúncio de um novo ciclo de desenvolvimento para a Região Trinacional, fortalecido e explicado pela proposição de uma combinação de intervenções em diferentes escalas – do local ao global:

- 1) pela ampla reestruturação urbana advinda de planos urbanos e de desenvolvimento, frutos de consultorias terceirizadas, como é o caso do Plano Iguassu Metrópole, patrocinado pela Usina Hidrelétrica Itaipu e ainda não publicizado amplamente, gerando novas frentes de investimento imobiliário a partir de novos espaços urbanos;
- 2) pelos grandes projetos urbanos que acabam gerando novos artefatos urbanos para a atração de eventos, de incremento no turismo e de investimentos externos; também, novos investimentos imobiliários em áreas renovadas e revalorizadas pela intervenção pública;
- 3) pela implantação de grandes infraestruturas de logística, tendo em vista o alcance de escalas locais e intercontinentais.

Todas essas frentes de intervenção são acompanhadas de investimento pontual em pesquisa, no sentido de subsidiar esse processo e, também, legitimá-lo. Esse conjunto de iniciativas e/ou políticas favorece a consolidação da futura metrópole trinacional em prospectiva, ao colocarem em relevo, nesse novo ciclo, o potencial logístico, turístico internacional, tecnológico, imobiliário, entre outros, das cidades que integram a fronteira Argentina-Brasil-Paraguai. Essas ações são organizadas, em geral, por meio da combinação de interesses privados e seus correspondentes grupos de poderes controladores das políticas da gestão territorial local, ou seja, ocorre uma

---

<sup>4</sup> Associa-se a esse quadro, a ampliação da pobreza ao longo do período pandêmico, vulnerabilizando ainda mais essas famílias.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

combinação entre os interesses de grupos locais dominantes e os das grandes dinâmicas financeiras em nível transnacional e global.

Essa conjunção impele a transformação dessas localidades em cidades financeirizadas e redesenhadas pela especulação imobiliária, sem que sejam, também, em conjunto, apresentadas as considerações dos efeitos socioambientais dessa transição<sup>5</sup>, incluindo-se aí as violações de direitos humanos fundamentais, tratados como consequências residuais a serem absorvidos e justificados pelo crescimento econômico no modelo apresentado.

Soma-se a essa primeira lacuna, o fato de que, em grande parte das vezes, essas decisões são tomadas e esses planos são desenhados sem o devido debate público – no qual deveriam ser explicitados todos os esclarecimentos necessários, sob diferentes ângulos, como aqui enfatizamos –, e, ainda, acompanhados por planos estratégicos setoriais construídos por agentes e consultores internacionais contratados. Nesse cenário, o que deveria ser um instrumento de política pública – que tem a prerrogativa e o dever de ser debatida com todos os segmentos da sociedade –, se torna uma ferramenta ‘técnica’ a ser usada para as dinâmicas do crescimento econômico. Essa tendência é ratificada por Vainer (2007), ao estudar os diversos grandes projetos de investimento (GPIs) no país, como os que se configuram na Região Trinacional do Iguaçu:

É interessante, nesta rápida reflexão sobre os GPIs, lembrar a natureza dos processos decisórios que lhes dão origem. Ora, quase sempre se fazem nos corredores e gabinetes, à margem de qualquer exercício de planejamento compreensivo e distante de qualquer debate público. Antes de estruturar territórios e enclaves, o grande projeto estrutura e se estrutura através de grupos de interesses e *lobbies*, coalizões políticas que expressam, quase sem mediações, articulações econômico-financeiras e políticas. O local, o regional, o nacional e o global se entrelaçam e convergem, na constituição de consórcios empresariais e coalizões políticas. Projeto industrial, controle territorial, empreendimento econômico e empreendimento político se misturam nos meandros dos financiamentos públicos, das dotações orçamentárias, das trocas de favores e, como vem à tona uma vez ou outra, da corrupção institucional e individual. O cacique local se dá ares de importância quando entra em contato com o dirigente de um grande grupo econômico internacional e negocia praças e igrejas (VAINER, 2007, p. 12).

---

<sup>5</sup> Ver mais informações sobre os impactos de grandes projetos urbanos e de infraestrutura em Angileli *et al.* (2021) e em Angileli *et al.* (2022).



Essa propensão aflige diretamente as comunidades pobres da Região Trinacional, ora focalizadas neste estudo, pois serão diretamente afetadas por essas transformações territoriais. Para evidenciar esse movimento danoso, abordamos, nas próximas seções, os seguintes tópicos:

- 1) apresentação da formação histórica da Região, ainda que brevemente, relacionando os grandes projetos de infraestrutura ao processo de favelização;
- 2) análise cartográfica da expansão das favelas e dos assentamentos precários na Fronteira Trinacional, por período de ocupação;
- 3) caracterização geral das favelas e dos assentamentos precários na Região;
- 4) principais violações de direitos humanos e processos de injustiça ambiental na Região, com foco nas remoções e nos reassentamentos;
- 5) novos fenômenos de expansão informal das cidades da Fronteira Trinacional, a partir da pandemia de Covid-19.

### **Breve apresentação da formação histórica da Região Trinacional do Iguaçu: grandes projetos e sua relação com a favelização**

Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este compõem o núcleo da Região Trinacional Brasil-Paraguai-Argentina e, por esse motivo, constituem o alvo de nosso recorte espacial que visa à apresentação de sua formação histórica, a partir de alguns eventos que impactaram a sua dinâmica de formação, de ocupação e de disputa regional e transnacional.

A primeira instalação que deu origem à cidade de Foz do Iguaçu foi a Colônia Militar, criada em 1889 (SOUZA, 2017). Após a Guerra do Paraguai (1864 - 1870), o governo imperial preocupou-se, cada vez mais, com a proteção de suas fronteiras, principalmente em relação àquela com os países do Cone Sul. Por isso, a criação dessa colônia emerge como um empreendimento crucial para uma nova forma de ocupação desse espaço.

A cidade de Puerto Iguazú teve sua formação inicial temporalmente próxima a de Foz do Iguaçu, porém ocorreu a partir da mobilização de outros interesses. Na virada do século XIX para XX, ficou evidente uma série de alterações na configuração territorial da Argentina, com especial realce para a região onde hoje se encontra Puerto Iguazú, nas proximidades das Cataratas do Iguaçu. Esse patrimônio, mesmo



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

antes desse período, já se destacava pela riqueza natural e pela possibilidade de exploração turística. A partir da visita, tanto de espanhóis como de argentinos influentes, a região dessas quedas d'água passou a receber investimentos e, por consequência, novos habitantes<sup>6</sup>. É, então, no ano de 1901, que se encontra datado o marco de fundação desse município.

Já a formação de Ciudad del Este, ocorreu de forma tardia se comparada a de suas vizinhas. Desde a fundação da capital paraguaia, Assunção, em 1937, a área da Fronteira Trinacional voltou a ser foco de projetos de investimento, movidos, agora, por interesses comerciais. Nesse contexto, em 1957, é fundada a Ciudad del Este<sup>7</sup>.

Ao que tudo indica, percebe-se que, mesmo havendo um processo de colonização por diferentes países, a história de formação da Região da Fronteira Trinacional está diretamente relacionada aos projetos políticos e econômicos nacionais ali impostos. Variando temporalmente ou nos seus interesses principais, tais empreendimentos marcaram a maneira como foram ocupadas essas áreas e boa parte das dinâmicas de ocupação urbana que se desenvolveram.

Vale a pena sublinhar que, no decorrer do século XX, outros grandes projetos de investimento continuaram a redesenhar o território, sendo este o período em que se observa o início do processo de favelização das cidades em comento. Esses projetos correspondem à:

- criação e ao registro do Parque Nacional do Iguaçu, em 1939, segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO, 2022). Esta instituição indica, também, que o parque gera cerca de mil empregos diretos e 15 mil indiretos; - construção das pontes internacionais da Amizade, levada a cabo principalmente pelos interesses comerciais brasileiros e paraguaios e inaugurada em 1965<sup>8</sup>, e da Fraternidade, inaugurada oficialmente em 29 de novembro de 1985<sup>9</sup>;

<sup>6</sup> Vide trabalho de Rolon (2017).

<sup>7</sup> Sobre o período de criação da cidade, Ynsfran (1990, p. 105) cita as seguintes palavras do Ministro do Interior do Paraguai: “Ya habéis oído, señores, las razones que han impulsado al Superior Gobierno, en ejercicio de atribuciones que le confiere la Constitución Nacional, para disponer la fundación de una ciudad, que será en el futuro una etapa intermedia en la nueva arteria vial, que partiendo de nuestra histórica ciudad llevará el aliento paraguayo a las costas del Océano Atlántico”.

<sup>8</sup> Para mais informações, consulte Mascarenhas (2017; 2021). O que se pode afirmar é que o impacto dessa obra foi bastante grande, pois, além de afetar os setores econômicos dos dois países, também foi responsável por uma alteração da dinâmica social e da própria composição demográfica da tríplice fronteira. Foram empregados 250 operários, segundo Mascarenhas (2021), citando dados do



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

- construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, iniciada em meados de 1975 e inaugurada em maio de 1984.

Esses projetos tiveram reflexos não somente na composição demográfica regional, mas, também, na própria forma de ocupação desse espaço.

O primeiro exemplo desse reflexo é a formação da primeira favela de Foz do Iguaçu, conhecida como “favela do Jupira”, até hoje situada nas barrancas do rio Paraná, ao lado da Ponte da Amizade. A ponte alterou a dinâmica de vida e de trabalho em Foz do Iguaçu e na região da fronteira, acentuou a marginalização de sujeitos e práticas ilegais, bem como o acirramento dos problemas urbanos de moradia, infraestrutura urbana e serviços públicos.

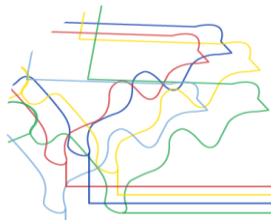
Outro exemplo relaciona a Ponte Internacional da Fraternidade, cujas obras tiveram início no final da década de 70, à ocupação de uma nova região da cidade de Foz do Iguaçu. O local, onde hoje fica o bairro Porto Meira, na porção mais próxima da fronteira fluvial e afastada do centro da cidade, era utilizado pelos brasileiros e pelos argentinos, antes mesmo da construção da ponte. Havia ali um pequeno porto no Rio Iguaçu, com embarcações que faziam o trajeto que ligava os dois países. No entanto, somente após o início da obra essa área passou a ser ocupada com loteamentos populares e ocupações. Nesse cenário, a região do Bairro Porto Meira foi palco de diversos conflitos urbanos relacionados à ocupação de áreas e à construção de moradias. Muitos dos bairros dessa região derivaram de um processo de disputas territoriais e judiciais, sendo que alguns deles estão em desenvolvimento até os dias de hoje. Para a cidade de Puerto Iguazú, a construção da Ponte também gerou efeitos na sua dinâmica. O principal deles foi o desenvolvimento de um comércio específico na cidade, voltado quase exclusivamente para atender o público de turistas que acessa o município pela ponte, o que delimita boa parte das condições de trabalho e o giro da economia de Puerto Iguazú.

O terceiro exemplo liga a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu e a dinâmica de ocupação da Região. Numa obra que durou de 1975 até 1984, e levada a cabo, ainda, pelos interesses ditatoriais dos governos Brasileiro e Paraguaio, cerca de 40 mil

---

Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes – DNIT, unidade local de Foz do Iguaçu, e atraídos grandes contingentes populacionais, principalmente para Foz do Iguaçu.

<sup>9</sup> A Ponte Internacional da Fraternidade liga Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú. Ela passou a ser planejada logo após a inauguração da primeira ponte, a Ponte Internacional da Amizade. Na década de 1970, ainda marcada pelo espectro militar na política nos três países da fronteira, Brasil e Argentina assinaram um “tratado de intenção”, documento que marcou o início do projeto da ponte.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

trabalhadores foram empregados. O canteiro de obras gerou grande alteração na demografia regional, a partir de grande fluxo migratório de famílias que se deslocaram e ali se fixaram, e uma transformação na própria composição social e na estrutura urbana: no início da década de 1970, a população urbana de Foz do Iguaçu era de 33.966 habitantes; já no início da década de 1980, o número de habitantes era de 136.321<sup>10</sup>. O aumento de mais de 100 mil habitantes está diretamente relacionado aos projetos empreendidos na cidade, desde a construção da Usina. A infraestrutura urbana, no entanto, não acompanhou esse aumento de mais de 300% da população em uma década. Nesse período, nem todos os trabalhadores que vieram para a cidade conseguiram emprego na Itaipu Binacional e mesmo os que conseguiram não lhes foi garantida uma melhoria das condições de vida, especialmente traduzida, nesse período, pela conquista de uma moradia. É justamente nesse contexto que, ao mesmo tempo, por um lado, o setor imobiliário e da construção civil passam por uma grande expansão; por outro, acirra-se a luta por moradia e afloram problemas sociais diversos, entre eles, a ampliação dos assentamentos precários. A expansão demográfica ora experimentada, em conjunto com o despreparo dos gestores e as carências na área da infraestrutura urbana, pressionou parte da população a buscar alternativas para sua moradia e subsistência, isto é, cada vez mais áreas marginais foram sendo ocupadas, de maneira irregular e precária.

Em decorrência desse quadro, a Região encontra-se marcada como uma área de significativa vulnerabilidade socioambiental, confirmada pelos dados atuais: somente em Ciudad del Este, Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú somam-se 206 favelas e ocupações, com cerca de 24 mil famílias, o que significa, aproximadamente, 100 mil pessoas em situação precária de moradia, sem saneamento básico adequado, transporte urbano inconsistente, acesso restrito aos equipamentos públicos e às políticas públicas, insegurança alimentar, entre outras vulnerabilidades. Se expandirmos essa análise para os municípios da Região Trinacional em conurbação, incluindo assim Minga Guazú, Hernandarias e Presidente Franco, no Paraguai, esses números chegam a 346 favelas, 39 mil famílias e cerca de 160 mil pessoas (ANGILELI *et al.*, 2022), como detalhado no quadro a seguir.

---

<sup>10</sup> Maior detalhamento em Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (2015).



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Quadro 1. Dimensionamento das favelas da Região Trinacional - Base de dados 2019/2021

Municípios	Projeção populacional	Ano de projeção	População	Projeção populacional	Nº de favelas	Nº de famílias em favelas	Nº estimado de população em favelas	% percentual estimado de população em favelas
FOZ DO IGUAÇU	SIM/IBGE	2020	257.971	SIM/IBGE	65	6.500	26.000	10%
PUERTO IGUAZÚ	SIM/INDEC	2022	102.952	SIM/INDEC	16	2.100	8.400	8%
CIUDAD DEL ESTE	SIM/DGEEC	2021	306.679	SIM/DGEEC	125	15.400	61.600	20%
MINGA GUAZÚ	SIM/DGEEC	2021	93.969	SIM/DGEEC	30	4.000	16.000	17%
HERNANDARIAS	SIM/DGEEC	2021	80.931	SIM/DGEEC	40	5.900	23.600	29%
PRESIDENTE FRANCO	SIM/DGEEC	2021	107.687	SIM/DGEEC	70	4.900	19.600	18%
<b>TOTAL</b>			<b>950.189</b>		<b>346</b>	<b>38.800</b>	<b>155.200</b>	

Fonte: Elaboração de Angileli (2022), a partir das bases de dados: IBGE (2020), INE Paraguay (2021), INDEC (2010), Cohapar (2019), Techo Paraguai (2021) e Techo Argentina (2016).

É possível ter um panorama visual desse dimensionamento de favelas na região fronteiriça trinacional na Figura 4. O tamanho dos pontos de luz nesse mapa se relaciona com a dimensão estimada da favela pelo número de habitantes.

Figura 4 - Mapeamento das favelas e dos assentamentos precários e informais identificados na Região Trinacional (2021)



Fonte: Elaboração de Álvarez (2021), orientada por Angileli (2021), a partir das bases de dados: Techo Paraguai (2020), Techo Argentina (2016) e Cohapar (2019)<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Optamos pela localização das comunidades utilizando pontos que são ampliados conforme a dimensão do assentamento. Entendemos que o mapeamento com os perímetros das comunidades





## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Pelo que se depreende desse primeiro mapeamento integrado de favelas e assentamentos precários da Região, esse adensamento não pode ser ignorado na gestão das cidades implicadas.

### Análise da expansão das favelas na região, por período de ocupação

Para os propósitos deste texto, com base em mapeamentos integrados inéditos – realizados a partir de estudo de dados, do período de 2016 a 2021, gerados pela organização não governamental Techo Paraguai (2021) e pela Techo Argentina (2016), assim como da Companhia de Habitação do Paraná, a Cohapar –, apresentaremos como se deu a expansão das favelas na Região, bem como o dimensionamento do processo de favelização, de 1960 a 2019. Os dados georreferenciados que constam a seguir, nas figuras 05 a 07, no quadro 02 e no gráfico 01, consideram os municípios de Ciudad del Este, Minga Guazú<sup>12</sup> (Paraguai), Puerto Iguazú (Argentina) e de Foz do Iguaçu (Brasil) como nosso recorte espacial de análise.

Quadro 2. Aumento do número de favelas na Região, por período de ocupação

Período de ocupação	Foz do Iguaçu	Puerto Iguazú	Minga Guazú	Ciudad del Este
1960 - 1969	1	1	1	4
1970 - 1979	4	0	0	1
1980 - 1989	9	1	0	1
1990 - 1999	19	0	4	6
2000 - 2009	11	3	4	29
2001 - 2009	1	9	8	44
2010 - 2019	2	2	10	44

Fonte: Elaboração de Ortellado (2022) e Angileli (2022), a partir das bases de dados Techo Paraguai (2021); Techo Argentina (2016) e Cohapar (2019).

vulnerabiliza ainda mais as comunidades implicadas, em se tratando de um território em plena disputa territorial. Esse mapa decorre de versões iniciais de grande importância, ainda não publicadas: i) a primeira, produzida por Angelica Santamaria, focalizando favelas de Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad Del Este (PY); ii) a segunda, elaborada por Noelia Ortellado, destacando favelas de Ciudad Del Este (PY), Presidente Franco (PY) e Hernandarias (PY).

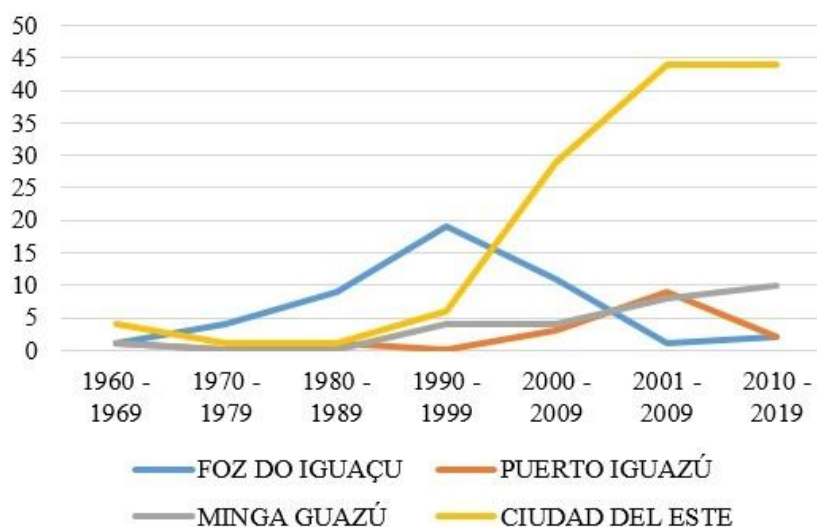
<sup>12</sup> Nesta análise cartográfica, foi incluído o município de Minga Guazú, por entendermos ser estratégica a compreensão do impacto das rotas rodoviárias de conexão com a capital, bem como o processo de industrialização do referido município.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

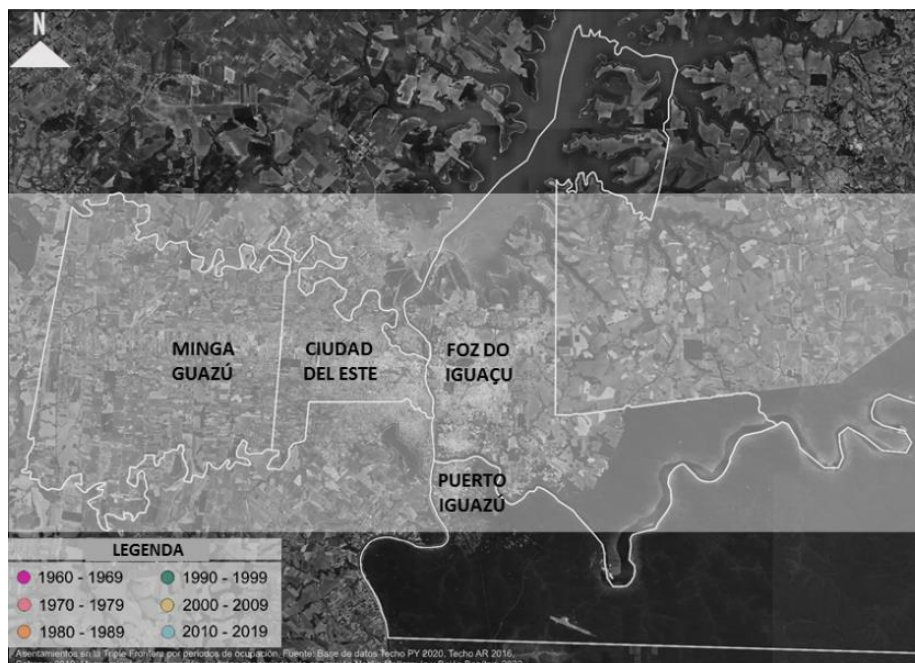
Gráfico 1. Crescimento de assentamentos precários, por período e por cidade



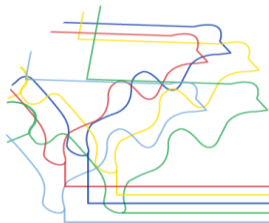
Fonte: Elaboração Angileli (2022), Álvarez (2022) e Ortellado (2022), a partir das bases de dados Techo Paraguai (2021); Techo Argentina (2016) e Cohapar (2019).

Esses números se materializam na sequência cartográfica a seguir.

Figura 5. Faixa territorial ocupada por favelas nos municípios estudados



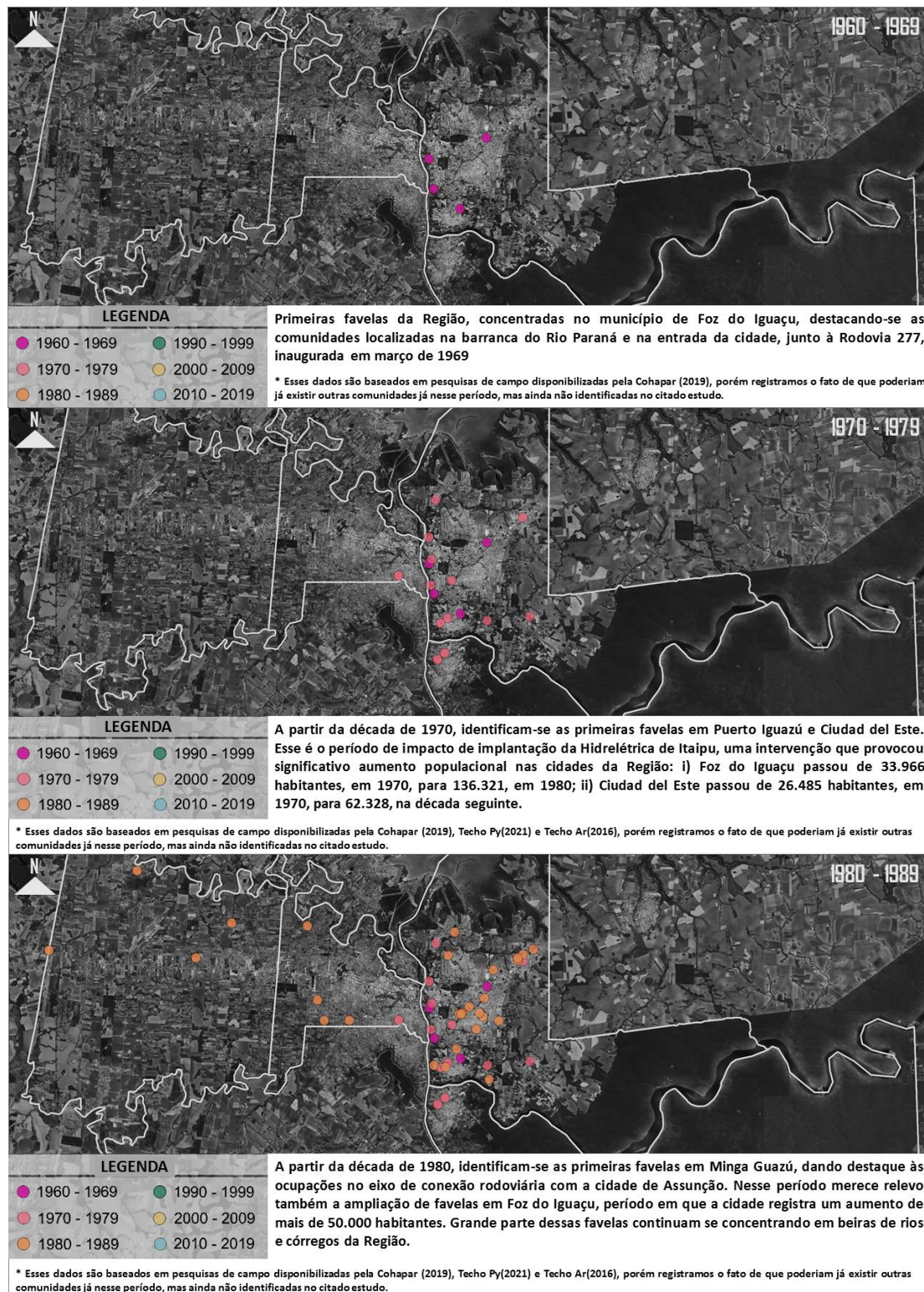
Fonte: Elaboração de Álvarez (2022) e Ortellado (2022), orientada por Angileli (2022), a partir das bases de dados Techo Paraguai (2021); Techo Argentina (2016) e Cohapar (2019).



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Figura 6. Mapa de favelas: ocupação entre 1960 a 1969, ocupação entre 1970 a 1979 e ocupação entre 1980 a 1989



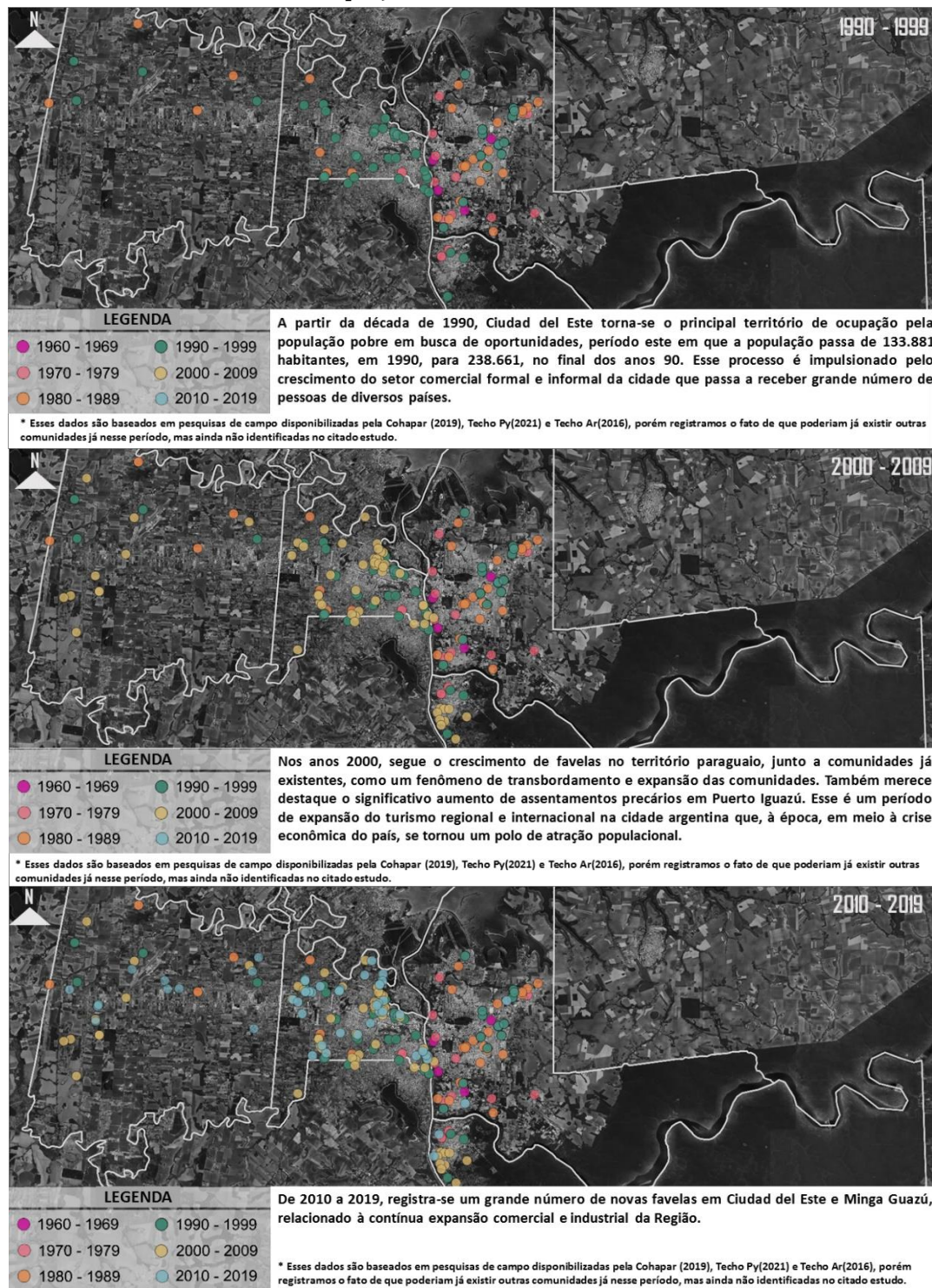
Fonte: Elaboração de Álvarez (2022) e Ortellado (2022), orientada por Angileli (2022), a partir das bases de dados Techo Paraguai (2021); Techo Argentina (2016) e Cohapar (2019).



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Figura 7. Mapa de favelas: ocupação entre 1990 a 1999, ocupação entre 2000 a 2009 e ocupação entre 2010 e 2021



Fonte: Elaboração de Álvarez (2022) e Ortellado (2022), orientada por Angileli (2022), a partir das bases de dados Techo Paraguai (2021); Techo Argentina (2016) e Cohapar (2019).



## Caracterização das favelas na Região Trinacional

Como já mencionado anteriormente, muitas vezes, as características morfológicas dos assentamentos precários e das favelas das regiões interioranas não correspondem ao que se tem de imagem de uma favela, tanto do ponto de vista do senso comum quanto de parte de especialistas em habitação de interesse social e de estudiosos do tema, pois a perspectiva geral mostra-se arraigada à realidade metropolitana. No interior fronteiriço, os assentamentos precários não são caracterizados por grande adensamento habitacional nem pela verticalização das habitações. São comuns casas de um pavimento, com quintais em seu entorno, reproduzindo formas rurais, originárias e tradicionais de construção.

O que há de comum entre a realidade das favelas e dos assentamentos precários das metrópoles e dos territórios interioranos é a sua localização, isto é, em espaços fora do interesse direto do mercado imobiliário, como as bordas de rios e córregos, quer estejam nas proximidades do centro ou mesmo em bairros mais afastados, quer estejam em glebas das bordas da cidade, geralmente identificadas como não utilizadas ou com problemas de regularização de propriedade. No horizonte das favelas, na aglomeração urbana da Região Trinacional do Iguaçu, essa tendência também se verifica, somando-se, nesse caso, as especificidades locais.

Com base em nossos estudos e mapeamentos de campo, criamos uma classificação para os assentamentos precários e para as favelas da Região, de acordo com a sua condição de inserção na cidade, sua localização e suas características<sup>13</sup>. Essa classificação inicial pode ser bastante útil para pautar reflexões e debates acerca das diferentes formas de produção da exclusão da cidade e da terra e traz luz sobre diferentes territorialidades, culturas e formas de morar no interior fronteiriço.

### Ocupações das barrancas dos grandes rios Paraná e Iguaçu

Como as cidades em comento são unidas e, também, separadas por esses dois grandes rios, suas margens são áreas não ocupadas pelo mercado imobiliário formal, uma vez que são protegidas por legislação ambiental. Nessas margens, encontramos dois tipos de ocupação:

A1 - *Moradias tradicionais de famílias de pescadores, indígenas e/ou mestiços, dando sequência à vida nas barrancas tal qual faziam seus familiares*

---

<sup>13</sup> Ressaltamos a preservação da localização exata das ocupações ainda não conhecidas publicamente pelos motivos já apresentados na seção 1 deste texto.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

antepassados. Essa condição de moradia, segundo Moassab e Vettorazzi (2019), é uma forma tradicional de ocupar esse território, pela sua facilidade de se deslocar em suas embarcações, pelos rios Iguazu e Paraná, e pelo acesso à pesca diária. Em nossas pesquisas e trabalhos de campo, temos como hipótese que essas ocupações possuem uma dimensão familiar na qual as casas, construídas pelos próprios moradores e pelas próprias moradoras, acomodam núcleos familiares com ligação parental. As casas são tradicionalmente edificadas em madeira, as vedações são em tábuas e as estruturas e fundações, normalmente, em madeiras aparelhadas. A disposição das casas acontece sem regularidade, mas com predominância das cozinhas externas à casa, sob cobertura separada. A presença da vegetação envoltória ao conjunto de casas é abundante.

A2 - *Moradias de famílias que se fixaram em áreas de barrancas dos grandes rios, a partir da migração para as cidades, iniciada na década de 70. Em geral, situam-se perto de centralidades urbanas e resultam da negação do direito à moradia digna e à cidade.*

Figura 8. Moradias indígenas na barranca do Rio Iguazu

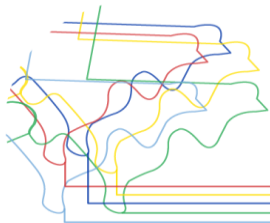


Fonte: Acervo cedido por Maicon Ruggeri (2015).

Figura 9. Moradias nas barrancas do Rio Iguazu



Fonte: Acervo cedido por Maicon Ruggeri (2015).



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Verificamos que essas moradias são quase integralmente ocupadas por construções de madeira e guardam semelhança com tipologias simplificadas de casas rurais da região.

A maioria dessas ocupações, pela recorrente possibilidade de remoção, a partir da justificativa ambiental, possui, ainda, habitações de madeira, material mais barato, de mais fácil manipulação manual, e com possibilidade de reaproveitamento sem necessidade de mudança ou remoção. A vegetação acontece, principalmente, nos quintais, com árvores variadas, inclusive frutíferas, hortaliças e arbustos ornamentais, funcionando como delimitadores das moradias.

### Ocupação das margens dos córregos urbanos, nas proximidades de centralidades urbanas

Em maior condição de vulnerabilidade ambiental pela sua exposição a cheias dos córregos, em época chuvosa, essa é uma das principais formas de favelização e de assentamentos precários na aglomeração urbana. Como ficam em áreas de pouca visibilidade, pela sua situação topográfica, essas comunidades são mais consolidadas, pois a ocupação deu-se a mais tempo. Cabe destaque o fato de que essas áreas ocupadas em margens de córregos se adensam na medida em que se aproximam da foz dos córregos junto ao rio Paraná que faz fronteira com o Paraguai, o que facilita a efetivação de atividades comerciais transfronteiriças de toda ordem. Pela menor recorrência de remoções em ocupações de córregos da aglomeração urbana trinacional – em relação à frequência de remoção das barrancas dos grandes rios –, pode ser verificado o avanço do uso de materiais mais pesados e não reaproveitáveis, como o tijolo cerâmico, o concreto e, ainda que em menor recorrência, os blocos de concreto usados, sobretudo, para as fundações e base das edificações, apesar da predominância entre os materiais de construção das casas ainda ser a madeira, especialmente as tábuas de madeira aparelhadas. Nas moradias fixadas em Puerto Iguazú, com frequência, há o uso de fundações em pedras, especificamente o basalto, por ser abundante na Região, e a vedação em madeiras, seja por tábuas ou por meia toras. A organização das casas dá-se, em geral, acompanhando platôs e níveis, com circulação irregular e sinuosa entre elas. A presença de vegetação e arborização é recorrente.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Figura 10. Moradias nas margens do rio Mboicy



Fonte: Acervo de Zandonade (2019).

### Ocupação de glebas subutilizadas nas bordas da cidade

A despeito de não termos propriamente um movimento social por moradia, organizado e conhecido nas cidades da fronteira, iniciativas de ocupação de glebas podem ser identificadas nas bordas das cidades, em contexto mais recente, em especial, na última década, sofrendo interferência de políticos locais. Trata-se de áreas de maior dinâmica do mercado imobiliário informal<sup>1</sup> e cujo número de famílias moradoras cresce a cada ano. São, também, principais espaços de luta e de articulação de pessoas no processo de formação e de fortalecimento de movimentos sociais, além de lugar de troca e aprendizado para coletivos de pesquisadores, pesquisadoras e ativistas.

O que pudemos observar, nessas ocupações, é a alteração do tipo de construção. As primeiras moradias, quase sempre, são feitas de material diverso, com a presença de lona e tapumes de madeira. Na fase de consolidação, a madeira passa a ser o principal material. Na sequência, a partir da maior permanência das famílias, a madeira começa a ser substituída pela alvenaria. Esse tipo de ocupação possui um traçado mais próximo da cidade formal, com vias mais ortogonais e divisão de

<sup>1</sup> É a prática de compra e venda de terras e casas fora do mercado imobiliário formal.





## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

quintais. As glebas, em geral, sem vegetação alguma, começam a ser vegetadas e arborizadas, a partir dos assentamentos.

Figura 11. Moradias em rua da Ocupação Bubas



Fonte: Acervo da Escola Popular de Planejamento da Cidade (2020).

### Ocupação de áreas a partir de políticas de distribuição de terras, sem a devida regularização ou vinculadas a processos públicos incompletos

Nas cidades de fronteira, há, ainda, uma forma de favelização e ocupação precária que decorre de políticas públicas irregulares e corruptas que geraram um passivo de irregularidade e informalidade na definição do direito de propriedade ou posse de terras. Como explica Ortellado (2021), no Paraguai, essa situação se acentuou no regime de Alfredo Stroessner, ao direcionar terras reservadas à reassentamento campesino para as mãos dos amigos do regime, consolidando as “*tierras mal habidas*” – cerca de 19,3% de toda a terra paraguaia, na atualidade – que, até hoje, seguem, em Ciudad del Este, nas mãos dos beneficiários e das beneficiárias do regime ditatorial paraguaio<sup>2</sup>, como é o caso do conflito das terras de la Finca 66 e das terras de Pina<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Consulte o documento Conclusiones y Recomendaciones del Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay (2008), elaborado pela Comisión de Verdad y Justicia.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguazu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Figura 12. Moradias no bairro Finca 66, em Ciudad del Este



Fonte: Acervo do Partido Comunista del Paraguay (2015).

Em Puerto Iguazú, existem duas grandes áreas hoje ocupadas, também decorrentes de formas equivocadas e não continuadas de políticas públicas de preservação ambiental sem as devidas políticas públicas de habitação. A primeira delas é chamada de Área 2000 (por corresponder a 2.000 hectares), situada na porção sul do limite da cidade. Trata-se de uma área pública marcada como reserva de uso múltiplo, criada com a intenção de ser transformada em corredor natural entre o Parque Provincial Puerto Península e o Parque Nacional Iguazú, as Cataratas do lado Argentino. Já no momento de sua criação por lei, em 1994, a área estava ocupada por famílias camponesas que a cultivavam para seu sustento. A partir da criação da reserva, o processo de ocupação da área se intensificou e, até hoje, segue sem solução pública<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Apesar de a maior parte das “tierras mal habidas” estar localizada em áreas rurais do Paraguai, há, também, parte delas nas áreas urbanas.

<sup>4</sup> Segundo o *Plan de Gestión del Parque Nacional Iguazú 2017-2023* (APN, 2018), em 2011, foram levantadas 405 parcelas de terras delimitadas e ocupadas com moradias. A ocupação, desde então, segue avançando.

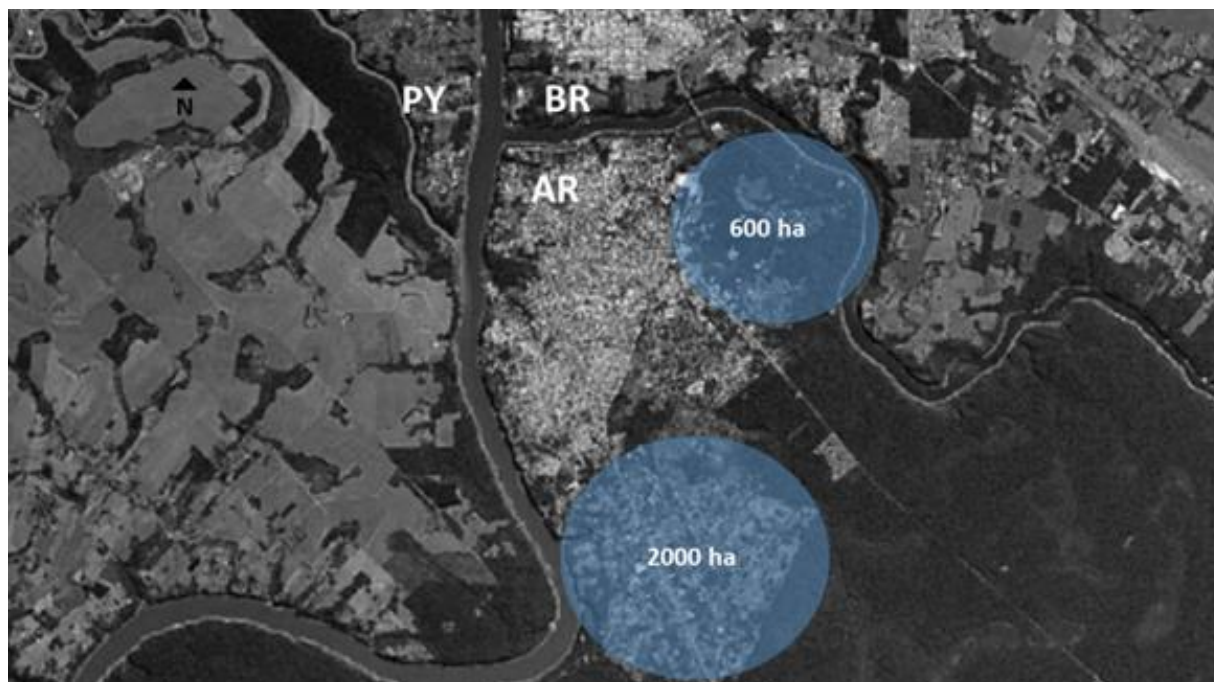


## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

A segunda área é conhecida como Área 600 (por corresponder a 600 hectares), situada na borda leste da cidade, logo após a rodovia que liga a região à Ponte da Fraternidade.

Figura 13. Localização das áreas de 2000ha e 600ha



Fonte: Elaboração de Angileli (2022), a partir de Google Earth.

De acordo com Mendes (2001), essa porção é uma área pública da Província de Misiones, repassada pela União, em 1994, a partir de um plano de ocupação que dividia as terras em zonas de moradia, aldeias, órgãos de Estado e empresas hoteleiras. Desde então, o povo guarani segue lutando pela terra, que consideram sagrada para a sua nação. A despeito dessa reivindicação, em 2000, esse projeto começou a ser implantado. A área segue ocupada e em disputa por indígenas, posseiros urbanos em busca de moradia ou negócios imobiliários informais e empresários do ramo de hotelaria. Cabe destacar o fato de que alguns hotéis já ocupam parte do terreno nas margens da rodovia e seguem pressionando o poder público por sua expansão ao interior da gleba.



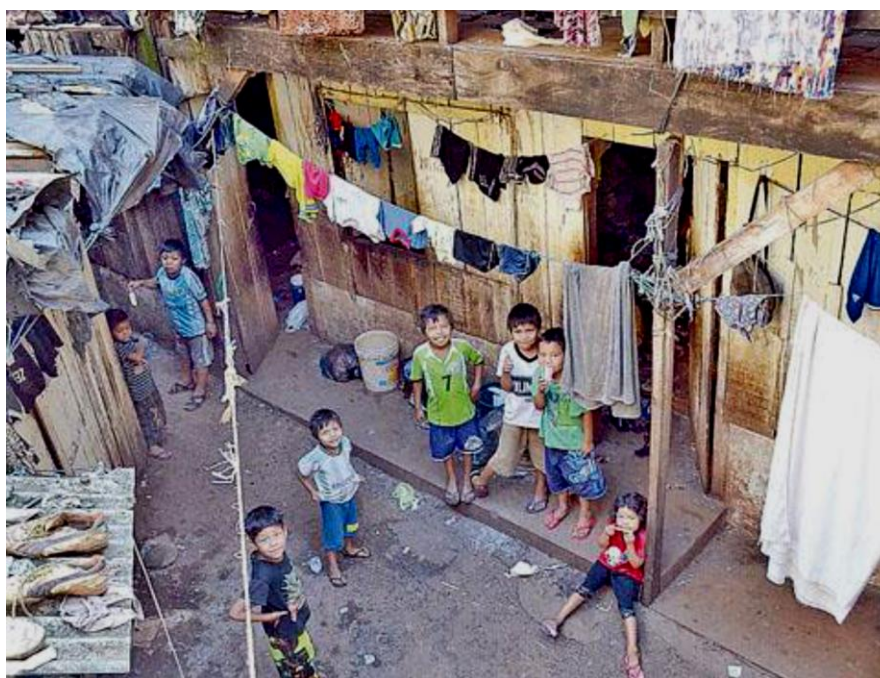
## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

### Ocupações de edificações abandonadas, localizadas nas centralidades urbanas

Além de todas as ocupações anteriormente descritas, há, ainda, a ocupação de edificações abandonadas nas centralidades urbanas, especialmente por famílias de povos originários, indígenas que, espoliados de suas terras e condições de vida digna, migraram para a cidade. Embora esse tipo de ocupação seja menos representativa, do ponto de vista quantitativo em relação aos demais, do ponto de vista da problemática de acesso à moradia e ao território na Tríplice Fronteira e de suas territorialidades e identidades, revela-se intensamente representativa. É o caso dos Makas, moradores, hoje, de um prédio anteriormente abandonado, sem instalações essenciais e em condições insalubres, no microcentro de Ciudad del Este. De acordo com Sosa (2019), o povo Maka se encontra, em sua maioria, em Presidente Hayes, na região do Chaco, e no Departamento de Alto Paraná, ambos no Paraguai. Nesse último território, a única comunidade Maka é a que reside em Ciudad del Este, sendo considerada a maior comunidade indígena urbana do Paraguai, pela quantidade de famílias existentes. Essa comunidade mantém-se na cidade como forma de resistência, de adaptação e de luta pela sua inserção, transitando na fronteira e vendendo seu artesanato, principalmente em hotéis de Foz do Iguaçu.

Figura 14. Moradias indígenas Maka, no microcentro de Ciudad del Este



Fonte: Sosa (2019).



Na cidade de Foz do Iguaçu, encontramos, de modo similar, um prédio desabitado – simbolicamente, um antigo hotel abandonado interditado pelo comprometimento e risco de sua estrutura de concreto –, ocupado por pessoas e famílias que identificamos, em visita, ali morar em situação provisória, quando da chegada na cidade ou em momento de busca de um lugar para se estabelecer definitivamente. É importante assinalar que, nesse caso, identificamos uma mescla de origens étnicas e de nacionalidades desses ocupantes e dessas ocupantes, fato recorrente na fronteira trinacional, o que implica na necessidade de uma política de acolhida para situações transitórias de moradia, direcionada a famílias vulneráveis.

### **Violações de direitos humanos e injustiça ambiental: áreas de remoções forçadas, reassentamentos e novas ocupações**

A expansão urbana informal, associada a um território em plena valorização imobiliária, disputado por diversos setores de investimento (industrial, imobiliário, turístico e logístico), tem gerado uma série de conflitos fundiários, de processos de injustiça ambiental e de violações de direitos humanos. Citamos, como exemplo, em Foz do Iguaçu, no período de 2015 a 2021, a situação de 14<sup>5</sup> comunidades populares (favelas e ocupações) ameaçadas de despejo. Algumas dessas remoções se concretizaram a partir de políticas de reassentamento habitacional. Em outros casos, a população mantém-se em longos processos de mediação em busca de alternativas contrárias ao deslocamento forçado. Poucos foram os casos que culminaram na permanência das famílias e que caminham para a regularização fundiária e urbanística.

Nessa dinâmica de pessoas expulsas e das que tentam permanecer em seus lugares de moradia, de vida e de vínculo, vão se consolidando duas periferias na cidade de Foz do Iguaçu: uma formal e outra informal. A considerada formal localiza-se na região norte do município, nos conjuntos habitacionais verticais e horizontais. Ela corresponde às áreas de reassentamento da população removida das favelas. Já a periferia informal, situa-se nas barrancas dos Rios Paraná e Iguaçu, na região oeste e

---

<sup>5</sup> Estimativa feita pela Escola Popular de Planejamento da Cidade, projeto de extensão universitária da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, que atua contra as remoções forçadas na Região Trinacional. Foram identificadas as seguintes áreas vulneráveis às remoções pela EPPC, entre 2015 e 2021: ocupação Bubas, Bubas expansão I e II, ocupação Horta da Laide, ocupação Congonhas, Comunidade Ouro Verde, Conjunto Duque de Caxias, Favela Monsenhor Guilherme, Favela da Marinha, Comunidade Arroio Dourado, ocupação Resistência II, ocupação 277, Favela da Sadia e Comunidade Arroio Dourado.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

na região sul da cidade. Em ambas as periferias, encontramos problemáticas, destacadas nos quadros a seguir, que precisam ser alvo de atenção do poder público.

### Quadro 3. Periferia Norte



**Periferia NORTE: a periferia planejada**

**VILA C - Década de 1970**  
Vila operária, criada a partir da “ancoragem territorial” de Itaipu na Região, para abrigar os barrageiros e suas famílias. Foi implantada isoladamente da estrutura urbana da cidade de Foz do Iguaçu e das outras vilas operárias de alto padrão construtivo – Vila A e Vila B.

**CIDADE NOVA I E II - Década 1990**  
Conjuntos habitacionais criados para abrigarem moradores removidos e moradoras removidas das favelas da barranca do Rio Paraná, área considerada estratégica para a proposição de grandes projetos urbanos, como o projeto Beira Foz.

**ALMADA e ANDRADINA - Anos 2010/2015**  
Conjuntos habitacionais criados para abrigarem famílias de várias regiões da cidade, pressionadas pela valorização fundiária do território, o que desencadeou novas remoções de moradia. Esse período se caracteriza pela implantação sobreposta de grandes projetos urbanos na cidade.

**BOICY I E II - Anos 2019/2021**  
Conjuntos habitacionais criados para abrigarem famílias de várias regiões da cidade, pressionadas pela valorização fundiária e por novas remoções de moradia, sendo esses processos decorrentes da implantação de grandes projetos de recuperação ambiental (Reinventando Foz) e projetos de infraestrutura e logística (Corredor Bioceânico).

Foto aérea: Google Earth 2021, Vila “C” Velha / Itaipu Binacional (Arquivo), Cidade Nova Daijó (Arquivo), Radio Cultura Foz, Village Construtora (2020), Levantamentos de dados e análises EPPC (2015-2020)

Fonte: Elaboração de Angileli (2021), a partir de dados da Escola Popular de Planejamento da Cidade.

Esses são alguns dos exemplos de uma dezena de conjuntos habitacionais implantados na Região Norte do município, desde a década de 1970 até 2020. Desse conjunto, destacar os seguintes pontos:

- A expansão das periferias da cidade de Foz do Iguaçu dá-se com a presença do Estado e não com sua ausência;
- O direito à moradia chega associado ao isolamento territorial das famílias, em regiões com restrição aos equipamentos públicos e serviços;
- Os reassentamentos coletivos envolvem diversas favelas e ocupações que vão ocupar os mesmos conjuntos habitacionais, ampliando conflitos entre as famílias e o número de mortes. Pulverizam-se, assim, os conflitos nas margens da cidade, o que contribui fortemente para invisibilizá-los;



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

- Os conjuntos habitacionais são implantados em áreas com risco de contaminação ambiental eletromagnética, uma vez que se localizam, juntos, linhões de ultra alta tensão e subestações de energia;
- Os conjuntos habitacionais caracterizam-se como instrumento especulativo, valorizando terras sem valor de mercado. Desse modo, essa provisão habitacional também promove a ampliação da especulação imobiliária e a expansão do mercado imobiliário na cidade;
- As tipologias das moradias não consideram as práticas cotidianas das famílias e a sua cultura;
- O acesso à habitação formal vem acompanhado de novos custos para muitas famílias, sendo um dos motivos do abandono posterior das habitações;
- A presença do mercado imobiliário informal nos conjuntos habitacionais contribui para o retorno das famílias às suas comunidades de origem, iniciando novamente o ciclo que se pretende interromper.

No contexto apresentado, podemos dizer que as provisões habitacionais das últimas décadas, na Região, não atenderam aos sete pontos que definem o direito à moradia adequada. De acordo com a Secretaria de Direitos Humanos (BRASIL, 2013, p.13), o direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado, o que não se resume a apenas um teto e quatro paredes, mas ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar e a uma comunidade seguros para viver em paz, com dignidade e saúdes física e mental.

Quadro 4 – Inadequação da provisão habitacional aos sete pontos que definem o direito à moradia adequada em Foz do Iguaçu



Fonte: Elaboração de Angileli (2021).



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

### Quadro 5 - Periferia Sul




**Periferia SUL: epicentro da reestruturação urbana e social da Fronteira Trinacional**

Essa região foi o primeiro centro urbano da cidade de Foz do Iguaçu. Posteriormente, com o deslocamento dessa centralidade e de suas atividades, passou a ser periferia, recebendo famílias pobres, removidas de outras regiões da cidade. Agora, já como periferia consolidada, torna-se “centro” novamente, sendo considerada uma zona estratégica para novos empreendimentos logísticos, imobiliários, turísticos e de infraestrutura.

Esse processo expõe a população pobre dessa região à pressão do mercado imobiliário formal e informal, dando início a despejos diretos e indiretos: i) diretos, vinculados a comunidades que estão nas faixas de implantação de grandes projetos ou de seus canteiros de obras; ii) indiretos, gerados pela gentrificação e, com isso, a valorização excessiva do solo.

No último ano, a valorização média dos imóveis na cidade foi de 10 a 20%, chegando a 35% (SECOVI, 2021) em áreas com grandes intervenções urbanas, como a Região Sul. Essa região, denominada de Porto Meira, possui conjuntos habitacionais, favelas consolidadas e a maior ocupação urbana do estado do Paraná (a ocupação Bubas) e está passando por diversas obras, decorrentes da implantação do Corredor Bioceânico de logística que ligará o Porto de Paranaguá, no litoral paranaense, ao Porto de Antofagasta, no Chile.

Foto aérea: elaboração de EPPC, dados de 2015-2021, a partir de Google Earth (2021)



Fonte: Elaboração de Angileli (2021), a partir de dados da Escola Popular de Planejamento da Cidade.

Nessa Região, destacamos os seguintes pontos:

*Assentamentos informais como estoque de terras, a partir das remoções de moradia:* Na lógica do planejamento estratégico, os assentamentos informais são considerados estoques de terra ou mesmo reservas de valor. São áreas que demandam um valor de remoção muito baixo e que, na concepção do mercado, podem ser rapidamente transformadas em “zonas livres”, com potencial para atrair novos investimentos.

*Assentamentos informais como estoque de terras, a partir da regularização fundiária:* A regularização fundiária dos assentamentos informais torna-se, também, uma estratégia importante para os investidores. De acordo com Milano (2016, p. 114), nessas situações, “Estado, regulação jurídica e mercado imobiliário articulam-se, como engrenagens importantes de uma nova etapa acumulativa do capital nas cidades sob a batuta da financeirização. Os mecanismos mobilizados para essa expansão são variados e abrangem estratégias de despossessão que operam em diversas frentes. Uma delas refere-se à transposição de territórios que estavam na informalidade ao plano do mercado formal, por meio da





## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

regularização fundiária e da emissão de títulos que permitem transformar a terra em um capital ativo”.

### Quadro 6. Conflitos territoriais na Periferia Sul



#### 2019/2021 - Explosão periférica: adensamento

Essa situação potencial de regularização fundiária da maior ocupação urbana do estado do Paraná, sem o devido cadastro e controle oficial das famílias que seriam atendidas, associada à ampliação da pobreza no período pandêmico, fez com que a Região Sul se transformasse em um novo polo de atração para famílias pobres, vindas de outras regiões da cidade e de municípios vizinhos, em busca da sonhada moradia regularizada.

Fonte: Elaboração de Angileli (2021), a partir de dados da Escola Popular de Planejamento da Cidade.

A partir da compreensão desses contextos de substituição dos espaços autoconstruídos (periferia informal) por habitações inadequadas, providas pelo poder público (periferia formal), podemos avançar na análise relativa ao movimento motor de expulsão dessas famílias – ou seja, os grandes projetos urbanos e de infraestrutura –, focalizando os enfrentamentos da população desta Região, em plena transição para um quadro de não sustentabilidade, como se pode depreender dos próximos três quadros.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

### Quadro 7. Ocupação Bubas versus Corredor Bioceânico de Infraestrutura

#### IMPACTO LOCAL DE GRANDES PROJETOS URBANOS E DE INFRAESTRUTURA

A Ponte da Integração e seus eixos viários no Brasil e no Paraguai compõem um rol de projetos prioritários de ação para a integração da infraestrutura na América Latina, denominada *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) - Corredor Bioceânico de Infraestrutura*, desenvolvido pelo *Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)*. Essa integração transnacional objetiva diminuir as barreiras para o trânsito de mercadorias, de pessoas e também de capital financeiro. Os projetos têm sido implantados sem a análise adequada dos impactos a curto, médio e longo prazo, potencializando situações de injustiça social e ambiental (ANGILELI *et al*, 2021).

#### OCUPAÇÃO IMPACTADA

Ocupação popular, em área privada, iniciada em 2013, por moradores e moradoras da região do Porto Meira. Sofreu um processo de reintegração de posse em 2013, porém, a partir de um processo de assessoria técnica do projeto *Escola Popular de Planejamento da Cidade - UNILA*, movimentos sociais e a Defensoria Pública do Estado do Paraná, conseguiram o direito de permanência. Atualmente, a área está em fase de projeto e implantação de infraestrutura básica (água e energia elétrica), como também deve ser regularizada, através do projeto estadual *Moradia Legal* do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

#### EXPLOSÃO DA MANCHA URBANA

O primeiro cadastro dessa população, feito pela *Escola Popular de Planejamento da Cidade - UNILA* e sua rede de apoio, para a Defensoria Pública do Estado Paraná ocorreu em 2015. Nele, contabilizou-se cerca de 2.000 pessoas, sendo 94% de brasileiras e 79% de paranaenses. Desse conjunto de ocupantes, 23% possuía renda inferior a um salário mínimo, trabalhava na região onde morava e dependia dos equipamentos públicos e de assistência do bairro, além da rede social local. A chegada de grandes projetos de infraestrutura, como o Corredor Bioceânico, a morosidade do processo de regularização fundiária frente à agilidade do mercado imobiliário informal e a crise econômica na Região conduziram a um expressivo adensamento habitacional. Hoje, a ocupação tem duas novas áreas de expansão, aqui denominadas como Bubas II e III, na região sul da comunidade, junto à obra do Corredor Bioceânico. De acordo com as lideranças locais, atualmente há aproximadamente 6.000 pessoas que moram na comunidade, ampliando o desafio habitacional local.



Fonte: Google Earth (2021)

#### FOTOS



Fonte: Elaboração de Angileli (2021), a partir de dados da Escola Popular de Planejamento da Cidade.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

### Quadro 8. Comunidade Monsenhor Guilherme versus projeto Beira Foz

#### IMPACTO LOCAL DE GRANDES PROJETOS URBANOS E DE INFRAESTRUTURA

O projeto *Beira Foz* tem sido debatido na cidade de Foz do Iguaçu desde a década de 1990. Seu objetivo central é a recuperação ambiental da área e a implantação de diversos projetos públicos e privados. Sempre é anunciado como um projeto de revitalização que visa a trazer a população para perto do Rio Paraná, porém desconsiderando todas as famílias já moradoras nas favelas às margens do Rio. Esse projeto, de natureza especulativa, voltou a ser apresentado em 2016, por meio de uma consultoria internacional de arquitetura e urbanismo, a ARUP, contratada por empresários da região. Com uma área de 600 ha e 6 operações urbanas. **VER ESSA FRASE QUE ESTÁ SOLTA. PRECISA SER MELHOR ENCAIXADA NO PARÁGRAFO, OK?**

#### OCUPAÇÃO IMPACTADA

De acordo com os moradores e as moradoras, a comunidade Monsenhor Guilherme, localizada na região central de Foz do Iguaçu, tem mais de 50 anos e surgiu de uma vila de pescadores às margens do Rio Paraná. Sofreu significativo adensamento habitacional na década de 1970, com a expansão populacional da cidade de Foz do Iguaçu, a partir da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, assim como na década de 1990, pela criação da Zona Franca de Ciudad del Este. A população sofreu remoção parcial de moradias, juntamente com outras comunidades da barranca do Rio Paraná, na década de 1990, para a implantação da Av. Beira Rio e outros projetos urbanos de revitalização da área. Após algumas décadas, a comunidade voltou a ser foco de novas ações remocionistas decorrentes de uma possível implantação de obras viárias do antigo projeto Beira Foz, bem como pela pressão imobiliária decorrente da valorização da área, a partir do anúncio de um novo projeto de Revitalização, denominado *Renova Foz*, junto ao Rio Monjolo que margeia a comunidade. Porém, a partir de um processo de assessoria técnica do projeto *Escola Popular de Planejamento da Cidade* (EPPC) – UNILA, da ação de movimentos sociais e da Defensoria Pública da União foi possível organizar alternativas ao despejo, reduzindo seus impactos. O perfil dessa população, de acordo com a EPPC, demonstra que mais de 80% da população mora próxima aos seus espaços de trabalho e depende de equipamentos públicos da região. Grande parte da renda vem de trabalhos de vendedor, diarista, pedreiro, cabeleireiro e catador de material reciclado. No processo de mediação desse conflito fundiário, parte das famílias foram atendidas por políticas públicas de habitação da Prefeitura Municipal – sendo removidas e reassentadas em apartamentos, na Região Norte do município, e em terrenos públicos, na Região Sul da cidade –, e cerca de 30 famílias aguardam pelo reassentamento em terreno público ao lado da localização atual da comunidade.

#### LOCALIZAÇÃO

Foto aérea: Google Earth (2021)  
Levantamentos de dados da EPPC (2015-2020)

#### FOTOS

2019  
Ação de educação ambiental na região  
Acervo da EPPC

Monsenhor 2019  
Casas da comunidade ao lado das margens do Rio Paraná  
Acervo da EPPC e do Paulo Silva

#### A PERMANÊNCIA DAS FAMÍLIAS NA REGIÃO E A AMPLIAÇÃO DA ESTRUTURA ARBÓREA

2003  
Rio Paraná  
Rio Monjolo

2021  
Rio Paraná  
Rio Monjolo  
Comunidade Monsenhor Guilherme

Fonte: Google Earth acesso em 2022

Fonte: Elaboração de Angileli (2021), a partir de dados da Escola Popular de Planejamento da Cidade.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

### Quadro 9. Ocupação Horta da Laíde e do seu Zé versus Parque Córrego Brasília

#### IMPACTO LOCAL DE GRANDES PROJETOS URBANOS E DE INFRAESTRUTURA

O projeto de revitalização do Córrego Brasília teve início em 2012, desencadeado por trabalhos ambientais, vinculados ao Projeto *Cultivando Água Boa*, promovido pela Itaipu Binacional, junto às escolas públicas locais no córrego Brasília. A maior preocupação era o acúmulo de lixo, o assoreamento do córrego, além dos esgotos clandestinos despejados no local. Porém, a proposta de recuperação ambiental não incluiu a permanência da população moradora, sendo organizada por diversos agentes locais uma proposta de revitalização da área, em 2014, a partir da remoção dessas famílias. A primeira fase do projeto ocorreu por meio de um convênio entre a Itaipu e a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, ficando a primeira responsável pela colocação de cercas e construção de calçadas ao redor da área, evitando novas ocupações, e a última pela remoção e pelo reassentamento dos moradores e das moradoras, assim como pela organização da drenagem da área. Dezenas de famílias foram removidas, restando somente as ocupações rurais.

#### OCUPAÇÃO IMPACTADA

A Horta da Laíde e do seu Zé é uma ocupação rural com mais de 30 anos, localizada em área pública, no perímetro de intervenção do Projeto de *Revitalização do Córrego Brasília*. Essa comunidade é remanescente quilombola e fica ao lado de outras três ocupações rurais que não foram removidas na primeira fase do projeto (2013-2015). Porém, em uma segunda etapa de despejos, no ano de 2018, foi solicitada a sua remoção. As famílias que ali vivem, além de morarem nesta área, produzem alimentos e promovem a recuperação ambiental e hídrica da região, o que significa que além de o despejo da moradia constituir um processo de violação de direitos humanos, há ainda a retirada do trabalho dessas famílias e a ruptura de seu vínculo cultural e histórico com a terra. A partir de um processo de assessoria técnica do projeto *Escola Popular de Planejamento da Cidade – UNILA*, movimentos sociais, escritórios de arquitetura (HOJE Arquitetura) e a Defensoria Pública do Estado Paraná, as famílias buscaram o direito de permanência nesse local. Foi apresentado um plano alternativo, por essa rede de apoio, à remoção, a partir da criação de um Parque Agroecológico no qual as famílias poderiam viver no local e manter a cultura atual de produção de alimentos orgânicos e de recuperação ambiental. Esse projeto teve parecer social favorável pelo Foz Habita (PMFI) e parecer ambiental favorável pela Secretaria do Meio Ambiente (PMFI). Aguarda-se a sua efetivação pelo poder público local.

#### LOCALIZAÇÃO



Foto aérea: Google Earth (2021)  
Levantamentos de dados da EPPC (2015-2020)

#### CONTRIBUIÇÕES DAS FAMÍLIAS PARA A RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DA ÁREA



Ocupação Horta da Laíde e do seu Zé, 30 anos de plantio de árvores, produção orgânica de alimentos e proteção do Córrego Brasília

Fonte: Google Earth (2022)

#### FOTOS



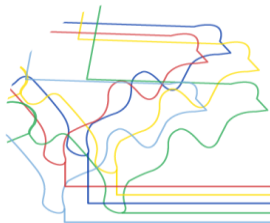
Acervo da Escola Popular de Planejamento da Cidade



**DONA LAÍDE**  
Protetora ambiental do Córrego Brasília

Acervo da Escola Popular de Planejamento da Cidade

Fonte: Elaboração de Angileli (2021), a partir de dados da Escola Popular de Planejamento da Cidade e de Amarilla et al (2015).



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Com os exemplos dos desafios e conflitos enfrentados pelos moradores e pelas moradoras de favelas e de ocupações na porção brasileira da aglomeração urbana trinacional, expostos nos quadros 5 a 7, dentre tantos outros possíveis, frisamos a resistência e a insistência dessas comunidades em fazer parte de uma cidade que não as inclui, além das consequências sociais e ambientais que podem vir a ocorrer em face da implantação dos grandes projetos urbanos e de infraestrutura na Região.

### As novas ocupações da pandemia: desafios territoriais que ainda não conseguimos dimensionar

Dados do início do período pandêmico, segundo a ONU (2020), indicavam que 1 bilhão de pessoas viviam em assentamentos precários no mundo. Hoje, ainda não temos números precisos sobre essa expansão. O que sabemos é que esses espaços foram ampliados significativamente, quer seja em novos pontos de ocupação ou pela extensão territorial das ocupações ou, ainda, pelo adensamento populacional nessas áreas.

As crises sanitária e econômica resultantes da pandemia desenharam novos bolsões de pobreza e visivelmente aprofundaram violências e vulnerabilidades, como a insegurança alimentar e a falta de saneamento básico. O racismo ambiental, presente em toda estrutura urbana latino-americana, também se apresenta nas áreas urbanas da Região Trinacional, uma vez que a maior carga dos danos sociais e ambientais recai sobre as pessoas pobres, pretas e os povos indígenas. Assim, em meio a tantos espaços precários, identificados nas cartografias ora apresentadas, e aos contextos político-econômicos que os desencadearam, ainda resta necessário um estudo sistematizado para evidenciar o que podemos observar na vivência desses espaços: o passivo do passado-presente escravista e da formação colonial desses territórios que, baseados na concentração de terras, define, até os dias de hoje, quem tem direito à cidade e à moradia ou mesmo à morte e à vida nas cidades.

No período pandêmico, esses processos históricos foram mais evidenciados. Se avaliarmos que as principais orientações de combate à Covid-19 incluíram predominantemente as palavras de ordem “Fique em casa”, “Lave as mãos” e “Faça o distanciamento social”, não há como escapar do fato de que quem pode fazer a quarentena foram as pessoas que tiveram acesso formal à terra e às melhores condições sanitárias, o que significa não serem moradores e moradoras de favelas, ocupações ou pessoas em situação de rua. Nessa linha, resta a pergunta de como enfrentar um desafio sanitário dessa monta (não somente de Covid-19, mas de outras



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

que passam a ser previstas em um futuro não tão distante), com milhares de famílias em situação de coabitação (mais de uma família por casa), falta de saneamento, problemas de ventilação, pouca mobilidade, moradias em áreas de risco, entre outros indicadores de precariedade, além de situações de despejo de famílias que passam a não ter opção a não ser ocupar a terra para tentar sobreviver<sup>6</sup>, como se depreende das imagens, a seguir, que ilustram alguns desses processos violentos.

Figura 15. Registros fotográficos de remoções forçadas durante a pandemia de Covid-19



Fonte: Campanha Nacional Despejo Zero (2022)

Em Foz do Iguaçu, foram identificadas algumas novas ocupações de terra desencadeadas na pandemia. Em um desses assentamentos, denominado como Vila Resistência II, as imagens seguintes, que reproduzem o início da ocupação, falam por si só.

<sup>6</sup> De acordo com dados da Campanha Nacional Despejo Zero (2022), organizada por movimentos e organizações sociais do Brasil, de março de 2020 até outubro de 2021, mais de 123.153 famílias foram ameaçadas de despejo no país e, no mesmo período, 21.650 foram despejadas.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

Figura 16. Fotos de novos assentamentos emergentes na pandemia de Covid-19



Fonte: Escola Popular de Planejamento da Cidade (2021), resultante de estudo de campo realizado por pesquisadores voluntários e pesquisadoras voluntárias.

Na Vila Resistência II, no primeiro mês, foram cadastradas, pela Escola Popular de Planejamento da Cidade (EPPC), 108 famílias<sup>7</sup>. Nesse grupo, havia cerca de 40% de crianças e adolescentes. A renda média mensal dessas famílias era de R\$ 900,00, mas é preciso destacar que 30% das famílias tinham recursos inferiores a R\$ 500,00. Com moradias de um cômodo, em chão de terra batida, paredes feitas de madeira e teto de lona, a maioria das famílias declarou ter ocupado a terra devido à dificuldade econômica de se manterem em casas alugadas em regiões formais e informais da cidade. Outras tantas afirmaram terem sido despejadas.

Esse cenário, ao que tudo indica, deve ser comum às demais cidades da região fronteiriça trinacional, algo a ser verificado em outros trabalhos de campo e já nos alerta para o quanto é desafiador iniciar uma ocupação em um período de emergência sanitária. Ressalta-se, no entanto, que o cotidiano dos assentamentos implantados antes da pandemia, devido às diversas ausências de infraestrutura, já era desafiador, como se verifica nas comunidades em Ciudad del Este. Nela, encontra-se o maior número de assentamentos precários nos quais somente 6% da população – composta por cerca de 15.400 famílias – possuem acesso à rede pública de água, 51% contam com esgoto em fossa, sem câmara séptica, além de observar-se um significativo volume lançado em valas a céu aberto e em rios (TECHO, 2021; ORTELLADO, 2021).

<sup>7</sup> Dados de estudo de campo do projeto Escola Popular de Planejamento da Cidade - UNILA, ainda não publicados.



## Considerações finais

Neste trabalho, apresentamos um conjunto de informações sobre favelas e ocupações, entre outros arranjos de vivência de comunidades populares, presentes na Região Trinacional.

Ao final de nosso estudo – bibliográfico, cartográfico e de campo –, evidenciamos que as cidades, pensadas a partir de uma lógica mercadológica, pautada em diversas escalas de planejamento e de investimento, têm reforçado a segregação territorial e os conflitos fundiários.

Os assentamentos precários que emergem nesse contexto revelam uma dupla face: i) delimitam zonas invisibilizadas, do ponto de vista social, em planos territoriais; ii) acabam por constituírem-se como estoques de terras e reservas de valor para investidores, motivos pelos quais novas remoções forçadas de moradia são levadas a cabo para dar lugar a novos empreendimentos.

Ao apresentarmos dados sistematizados e mapeamentos integrados inéditos, associados a diversos estudos de campo, esperamos aproximar o leitor e a leitora do cotidiano desafiador desses espaços periféricos do interior fronteiriço. Dessa maneira, este trabalho, além de cumprir seu propósito de divulgar o conhecimento construído pela Academia, marca, também, um posicionamento político sobre o tratamento conferido aos assentamentos precários na Região Trinacional do Iguaçu, tendo em vista o recorte espacial delimitado.

Estamos cientes da necessidade de muitas outras pesquisas e mapeamentos sobre o tema, especialmente no que diz respeito ao perfil e às demandas de comunidades moradoras de novos espaços ocupados durante a pandemia de Covid-19, mas as informações ora apresentadas somam-se às contribuições de outros pesquisadores e outras pesquisadoras que visam a dar relevo aos contextos territoriais particulares e complexos, como a fronteira trinacional Argentina-Brasil-Paraguai, que não podem ser pensados a partir de um olhar distanciado e ancorado em uma perspectiva urbana metropolitana.





## Referências

- ACIOLI, S. Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito. **Informação & Informação**, Londrina, v. 12, n. 1, p. 8-19, 2007. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/1784>. Acesso em: 25 maio 2022.
- ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES - APN. 2018. **Plan de Gestión del Parque Nacional Iguazú**: Período 2017 - 2023. Anexo I a Res. APN HD nº 76/2018. Disponível em: [https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO\\_I\\_PGiguazu.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO_I_PGiguazu.pdf). Acesso em: 27 nov. 2021.
- AMARILLA, G. A. V.; WICINOVSKI, J. P.; JESUS, J. E. de; STORMOSKI, V. P. **Planejamento urbano participativo**: revitalização do córrego Brasília. Foz do Iguaçu: curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2015.
- ANGILELI, C. M. de M. M. **Relatório de Ação de Extensão Escola Popular de Planejamento da Cidade**. Foz do Iguaçu: UNILA/PROEX, 2020.
- ANGILELI, C. M. de M. M.; ASSUMPÇÃO, S. B.; ALVARADO, A. S.; OLIVEIRA, L. H. R. P. A.; ORTELLADO, N. F. M. A cidade-mercadoria interiorana fronteiriça. **Projectare**, Pelotas, v. 1, p. 10-30, 2021.
- ANGILELI, C. M. de M. M. A.; ASSUMPÇÃO, S. B.; OLIVEIRA, T.; ÁLVAREZ, J. B. B.; BARDELAS, A. B.; GRAF, Hel; AVILES, M. U. **Planejamento territorial sustentável para a Região Trinacional**. Foz do Iguaçu: CLAEC, 2022.
- ANGILELI, C. M. de M. M.; OLIVEIRA, T. A Região Trinacional e os desafios de um território em “transição” para a sustentabilidade. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS TRANSFRONTERIZOS: Integración Regional para el Desarrollo Sostenible y Ordenamiento Territorial, 6., 2021, Misiones. **Anais...** Misiones: UNAM, 2021. No prelo.
- ARGENTINA. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. **Plan de Gestión del Parque Nacional Iguazú 2017-2023**. Administración de Parques Nacionales, 2017. Disponível em: [https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO\\_I\\_PGiguazu.pdf](https://sib.gob.ar/archivos/ANEXO_I_PGiguazu.pdf). Acesso em: 25 maio 2022.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Por uma cultura de Direitos Humanos**: direito à moradia adequada. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH\\_moradia\\_final\\_internet.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf). Acesso em: 05 jun. 2022.
- CAMPANHA NACIONAL DESPEJO ZERO. **Em Defesa da Vida no Campo e na Cidade**. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 01 jun. 2022.
- COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA, PARAGUAY (CVJ). **Informe Final Anive haguã oiko Anive haguã oiko**. Tomo IV – Tierras Mal Habidas. Primeira edição, 2008, Assuncion - Py. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/mundo/paraguai/index.htm>. Acesso em: 17 jun. 2022.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ – COHAPAR. **Plano estadual de habitação de interesse social do Paraná** – PEHIS-PR – versão 2015-2016. Curitiba: Cohapar, 2016. Disponível em: [https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-11/pehis\\_2015\\_2016\\_completo.pdf](https://www.cohapar.pr.gov.br/sites/cohapar/arquivos_restritos/files/documento/2019-11/pehis_2015_2016_completo.pdf). Acesso em: 20 abr. 2022.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ – COHAPAR. **Assentamentos precários** – SISPEHIS (online). 2019. Disponível em: <https://paranainterativo.pr.gov.br/portal/apps/opsdashboard/index.html#/77cf045b411747cd92b9f9c40d809d56>. Acesso em: out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 09 maio 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. Disponível em: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135>. Acesso em: 09 maio 2022.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **PARNA Iguaçu**. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/>. Acesso em: 03 jun. 2022.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. **Paraná em números**. Apresentação. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Parana-em-Numeros>. Acesso em: 25 maio 2022.

MASCARENHAS, Milena Costa. A Ponte da Amizade selando as relações Brasil-Paraguai. **RELACult** – Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, v. 03, dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/632/342>. Acesso em: 25 maio 2022.

MASCARENHAS, M. C. **Memórias da Ponte Internacional da Amizade**: representações de um espaço binacional. 2021. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2021. Disponível em [https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/5339/5/Milena\\_Costa\\_Mascarenhas\\_2021.pdf](https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/5339/5/Milena_Costa_Mascarenhas_2021.pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

MENDES, L. Entre invisibilidades e esquivas: estratégias mbyá-guarani nas relações com turistas na fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. 2021. In: 45º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS – GT ETNOGRAFIAS DO CAPITALISMO: PESSOAS NO(S) MUNDO(S). **Anais... ANPOCS: [S. l.]**, 2021.

MOASSAB, A.; VETTORAZZI, E. (Orgs.). **Morar na barranca**: habitação, desenvolvimento territorial e tecnologia social na Região Trinacional. Foz do Iguaçu: EdUNILA, 2019. Disponível em: [https://portal.unila.edu.br/editora/livros/e-books/Morar\\_na\\_barranca.pdf](https://portal.unila.edu.br/editora/livros/e-books/Morar_na_barranca.pdf). Acesso em: 31 abr. 2022.

MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Habitat: favelas e comunidades são próximas à frente de batalha contra coronavírus. **ONU News**, 10 de maio de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/05/1713052>. Acesso em: 12 abr. 2022.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Moraes Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

ORTELLADO, N. F. M. **Panorama sobre los asentamientos precarios de Ciudad del Este:** situación de las viviendas en la ciudad invisible. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

PARTIDO COMUNISTA DEL PARAGUAY. **Finca 66:** Ley 35/90: Belen, km 4, Ciudad del Este, Paraguay. Foto colorida, publicada em 11 de maio de 2015. Disponível em: <https://web.facebook.com/photo?fbid=1622836187930843&set=pcb.1622837041264091>. Acesso em: 01 jun. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU. **História.** Disponível em: <https://transparencia.pmfi.pr.gov.br/cidade/historia/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ROLÓN, M. E. **Puerto Iguazú, Ciudad de Maravillas** – Iguazú 1626. Puerto Iguazú: publicado por Maria Esther Rolón, 2017. Disponível em: <https://historiadeiguazu.org/wp-content/uploads/2020/04/PUERTO-IGUAZU-CIUDAD-DE-MARAVILLAS-Parte1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SCHLOGEL, D. A. Considerações acerca do recorte espacial denominado Tríplice Fronteira ou Fronteira Trinacional do Iguaçu. **Revista Faz Ciência**, v. 19, n. 29, p. 123-137, 2018. DOI: 10.48075/rfc.v19i29.17068. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/17068>. Acesso em: 12 maio 2022.

SOLER, A. da; PEREIRA, G. de F. Planejamento urbano em aglomerações transfronteiriças: análise dos sistemas de planejamento da aglomeração de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR). **Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 20, n. 39, p. 237-260, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2021.174105>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/174105>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SOSA, N. C. P. **Rehabilitación de centros urbanos y derecho a la ciudad:** habitación social para Comunidad Maka en el microcentro de Ciudad del Este. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/6279>. Acesso em: 12 maio 2022.

SOUZA, A. D. de. **Formação econômica e social de Foz do Iguaçu:** um estudo sobre as memórias constitutivas da cidade (1970-2008). 218f. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TECHO ARGENTINA. **Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP).** 2016. Disponível em: <http://relevamiento.techo.org.ar/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

TECHO PARAGUAY. **Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP)** – Alto Paraná. 2020. Disponível em: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>. Acesso em: 12 out. 2021.

TECHO PARAGUAY. **Relevamiento de Asentamientos Precarios (RAP)** – Ciudad del Este. 2021. Disponível em: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>. Acesso em: 12 out. 2021.



## Favelas da Fronteira Trinacional do Iguaçu

Cecilia Maria de Morais Machado Angileli, Patrícia Zandonade, Solange Bonomo Assumpção, Lucas Gaspar, Noelia Fernanda Mallorquin Ortellado, Jéssica Bélen Benítez Álvarez

---

---

---

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 9-23, maio 2007. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n1p9>. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/167/151>. Acesso em: 28 abr. 2022.

YNSFRAN. E. **Um giro geopolítico**: el milagro de una ciudad. Assunción: Ediciones y Arte, 1990.

The background of the page is a solid blue color. It is decorated with several overlapping, irregular, and somewhat chaotic lines in various colors: red, yellow, green, and dark blue. These lines are scattered across the top and bottom portions of the page, creating a sense of movement and complexity. The central text is white and stands out clearly against the blue background.

# NOTAS CONCLUSIVAS



## Notas conclusivas

Ramiro Wahrhaftig, Adriana Brandt Rodrigues, Linda Tayen, Danilo Vendruscolo, Lila Patricia Voeffrey

### **Ramiro Wahrhaftig**

Presidente da Fundação Araucária - Brasil

### **Adriana Brandt Rodrigues**

Coordenadora Executiva do NAPI Trinacional - Brasil

### **Linda Taiyen**

Presidente do Consejo de Desarrollo Economico e Social de Ciudad del Este - Paraguai

### **Danilo Vendruscolo**

Presidente da Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu - Brasil

### **Lila Patricia Voeffrey**

Coordenadora de la Cámara de Educación e Innovación do Consejo de Desarrollo Economico e Social de Puerto Iguazú - Argentina

Os NAPIs – Novos Arranjos de Pesquisa e Inovação, principal estratégia da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná<sup>1</sup>, partem do princípio de que o sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) é um “bem comum” da sociedade. Assim, os NAPIs visam integrar e mobilizar ativos de C,T&I para responder às demandas estratégicas de desenvolvimento do Estado do Paraná, por meio da articulação em rede da quádrupla hélice, ou seja, universidades, setor produtivo, governos e sociedade civil organizada<sup>2</sup>.

Esta obra foi desenvolvida no âmbito do NAPI Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional 2020 – 2040 ou, simplesmente, NAPI Trinacional, cujo objetivo é promover pesquisas e inovações que subsidiem o estado no processo de tomada de decisões para o desenvolvimento da Região, por meio de um ambiente de pesquisa-ação inovador e dinâmico entre a quádrupla hélice do território. É importante ressaltar que este NAPI Trinacional é constituído por um conjunto de pessoas – pesquisadores, profissionais e técnicos dos setores privado e público, líderes do terceiro setor – que vivenciam esse território trinacional, essa região transfronteiriça

---

<sup>1</sup> Para mais informações, consulte: <https://www.iaaucaria.pr.gov.br>.

<sup>2</sup> Vide Nota Técnica nº 01/2019 da Fundação Araucária. Disponível em:

[https://www.fappr.pr.gov.br/sites/fundacao-araucaria/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-06/nota\\_001\\_napi.pdf](https://www.fappr.pr.gov.br/sites/fundacao-araucaria/arquivos_restritos/files/documento/2020-06/nota_001_napi.pdf). Acesso em: 15 jul. 2022.



(SCHLOGEL, 2018)<sup>3</sup>, e buscam influenciar, de forma articulada e organizada, o seu desenvolvimento há cerca de uma década<sup>4</sup>, para que seja, de fato, um modelo de desenvolvimento integrado e sustentável.

Esse conjunto de pessoas e instituições trinacionais que vivencia a experiência de uma cidade única, ainda que política e administrativamente, pertencente a três países, acredita na visão de uma Metrópole Trinacional Sustentável – ciente dos desafios inerentes – e trabalha para que esta visão se torne realidade no atual contexto da iminência de uma nova cadeia produtiva propulsiva no território: a logística. Logística que se pauta, no curto prazo, no incremento do transporte terrestre de cargas entre os três países, a partir de uma segunda ponte ligando o Brasil e o Paraguai nesta área urbana trinacional – entre o município de Presidente Franco, conurbado com Ciudad del Este e a região sul de Foz do Iguaçu, no bairro do Porto Meira, que também é banhado pelo rio Iguaçu e, conseqüentemente, é fronteiro com Puerto Iguazú – e suas obras complementares<sup>5</sup>. Essa nova cadeia produtiva propulsiva – a logística – tem como pano de fundo a ligação ferroviária bioceânica do eixo de Capricórnio<sup>6</sup>, entre Paranaguá, no Atlântico, e Antofagasta, no Pacífico. Esta ferrovia do Eixo de Capricórnio se pauta tanto na ligação ferroviária já existente – e a ser incrementada –, entre Argentina e Chile<sup>7</sup>, quanto na expansão dos trilhos no Brasil<sup>8</sup> e na discussão sobre a retomada deste modal no Paraguai<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> As referências da obra citada são: SCHLOGEL, D. A. Considerações acerca do recorte espacial denominado Tríplíce Fronteira ou Fronteira Trinacional do Iguaçu. **Revista Faz Ciência**, v. 19, n. 29, p. 123-137, 2018. DOI: 10.48075/rfc.v19i29.17068. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/17068>. Acesso em: 12 maio 2022.

<sup>4</sup> Para mais informações, consulte: <https://conectadel.pti.org.br/> e <http://www.revistaacifi.com.br/edicao-11/conselhos-priorizam-desenvolvimento-da-fronteira/>. Acesso em: 16 jul. 2022.

<sup>5</sup> Outros detalhes podem ser encontrados em: <https://estradas.com.br/obras-de-construcao-da-segunda-ponte-entre-brasil-e-paraguai-avancam/>, <https://www.h2foz.com.br/fronteira/paraguai-inicia-obras-da-futura-aduana-da-ponte-da-integracao/> e <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/208518-acordo-brasil-paraguai-construuu-de-uma-segunda-ponte-internacional-sobre-o-rio-paranu-promulga-o-acordo-entre-o-governo-da-republica-federativa-do-brasil-e-o-governo-da.html>. Acesso em: 16 jul. 2022.

<sup>6</sup> Vide: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7667>. Acesso em: 16 jul. 2022.

<sup>7</sup> Para outros esclarecimentos, navegue por: <https://www.ace-cargadores.com/2022/03/22/avanza-la-reactivacion-del-transandino-norte-entre-argentina-y-chile/> e <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-y-chile-analizaron-inversiones-conjuntas-para-pasos-fronterizos-y-red-ferroviaria>. Acesso em: 16 jul. 2022.

<sup>8</sup> Para maiores informações, acesse: <https://foz.portaldacidade.com/noticias/politica/estado-divulga-edital-da-nova-ferroeste-ligacao-ferroviaria-que-passara-por-foz-3619>. Para acesso ao edital,



## Notas conclusivas

Ramiro Wahrhaftig, Adriana Brandt Rodrigues, Linda Tayen, Danilo Vendruscolo, Lila Patricia Voeffrey

Apresentado o contexto, é importante clarificar que este NAPI Trinacional congrega pessoas que participaram ativamente dos movimentos que levaram à criação dos Conselhos de Desenvolvimento de Ciudad del Este – CodeLeste; de Foz do Iguaçu – CodeFoz; de Puerto Iguazú – CodesPI; e, finalmente, de sua reunião no Conselho de Desenvolvimento Trinacional – CodeTri. Trata-se de pessoas que seguem liderando estes Conselhos e, neste sentido, a Fundação Araucária, por meio do NAPI Trinacional, busca apoiar a consolidação deste movimento de tomada de decisões integrada, fortalecendo o arranjo existente e aproximando-o das universidades e do poder público.

Daí a decisão do grupo de pessoas e instituições, em maio de 2020, no início da pandemia de Covid-19, em seguir com o NAPI Trinacional – cuja metodologia foi concebida em 2019, no pré-pandemia, e se baseava em dinâmicas presenciais. A metodologia foi, então, revista e ajustada, da melhor forma, às circunstâncias pandêmicas que, ao impossibilitar o trânsito de pessoas entre Brasil e Paraguai, entre março e outubro de 2020, e entre Argentina, Brasil e Paraguai, entre março de 2020 e outubro de 2021, feriu duramente o metabolismo trinacional.

Assim, em 2020, foram concebidos e realizados de forma conjunta e *online* uma série de oficinas e seminários. Nas oficinas do primeiro semestre de 2020, sempre reunindo a quádrupla hélice trinacional, foram conjuntamente identificados os temas-chave a serem discutidos em seminários *online* realizados no segundo semestre, a saber: governança transfronteiriça, reativação econômica sustentável e planejamento urbano integrado e sustentável trinacional.

Destes seminários, participaram representantes de organismos internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata – FONPLATA, além de representantes das municipalidades fronteiriças, mas, principalmente, pesquisadores da região transfronteiriça cujas pesquisas se debruçavam ou se correlacionavam com os desafios identificados.

A partir das pistas de pesquisas identificadas nos trabalhos *online* de 2020, o grupo de pesquisadores do NAPI Trinacional foi fortalecido em 2021 e aquelas pistas

---

consulte: <https://www.novaferroeste.pr.gov.br/Pagina/Edital/Edital-Nova-Ferroeste>. Acesso em: 16 jul. 2022.

<sup>9</sup> Informe-se em: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/7599-pediran-una-integracion-ferroviaria-que-incluya-al-paraguay-2021-04-06-17-21-54>. Acesso em: 18 jul. 2022.





de pesquisas foram aprofundadas por esses pesquisadores. Os resultados foram condensados em uma primeira publicação, elaborada com rigor científico, mas em uma linguagem mais acessível aos demais integrantes da quádrupla hélice: setor produtivo, sociedade civil organizada e poder público. Trata-se do livro “Região Trinacional do Iguazu – encontros, desafios e potencialidades para o desenvolvimento sustentável”, traduzido tanto ao espanhol e ao português quanto ao guarani.

Contudo, é de suma importância para a Fundação Araucária e o conjunto de parceiros reunidos no NAPI Trinacional que as pesquisas acadêmicas desenvolvidas pelos pesquisadores seniores da Região, que participaram dos seminários *online* de 2020, sejam igualmente valorizadas e devidamente reconhecidas como o que são: importantes subsídios ao desenvolvimento sustentável e integrado da Região. E, ainda, que sejam reunidas e estejam disponíveis de forma sistematizada – daí o presente livro “Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional do Iguazu: discursos, interfaces, disputas e conquistas”.

Especialmente, é importante lembrar que um dos objetivos do NAPI Trinacional é subsidiar o governo do Estado do Paraná em seu processo de tomada de decisões acerca do desenvolvimento da Região. E da pesquisa-ação desenvolvida no NAPI Trinacional, subsidiaram a Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná a tomar duas decisões: a primeira diz respeito à continuidade do NAPI Trinacional por meio de uma fase 2; a segunda refere-se à criação da Cátedra Araucária para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Eixo de Capricórnio.

Pode-se, portanto, consolidar em dois os resultados esperados-chave da Fase 2 do NAPI Trinacional: o primeiro é a proposta de um Plano de Ordenamento Urbano e Territorial Sustentável da Metrópole Trinacional; o segundo é a consolidação operacional da Cátedra Araucária para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Eixo de Capricórnio.

O primeiro resultado esperado-chave, qual seja, a proposta de Plano de Ordenamento Urbano e Territorial Sustentável da Metrópole Trinacional e sua Ecorregião, é a forma de responder – entre outros – aos desafios identificados na Fase 1 do NAPI Trinacional ligados:

- i) à operacionalização do planejamento territorial sustentável, integrado e colaborativo;



ii) à abertura ao planejamento e à proposta de implementação de um modelo de governança transfronteiriço;

iii) à formação continuada dos servidores públicos, visando ao incremento de sua capacidade técnica no que se refere ao planejamento integrado e sustentável de uma cidade, de uma Metrópole Trinacional em perspectiva como a que habitamos e;

iv) a ampliar e consolidar a rede para a sustentabilidade urbana trinacional, dessa maneira – via consolidação da rede –, contribuindo para o alcance da busca de soluções para os demais desafios identificados na fase 1 do NAPI Trinacional.

A principal estratégia da fase 2 do NAPI Trinacional para o alcance do resultado esperado 1, a proposta de Plano de Ordenamento Urbano e Territorial Sustentável da Metrópole Trinacional e sua Ecorregião, Plano este que se debruçará, também, sobre os aspectos da governança trinacional, será um processo de formação de alto nível. Esta formação de alto nível será voltada aos profissionais do quadro técnico das municipalidades fronteiriças e a profissionais representantes de instituições-chave, como os Conselhos de Desenvolvimento, associações do setor produtivo e da sociedade civil.

O outro resultado esperado-chave da Fase 2 do NAPI Trinacional será realizar a operacionalização da Cátedra Araucária para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Eixo de Capricórnio. Importante frisar que a concepção, assim como as decisões e ações estratégicas e táticas da Cátedra Araucária, cabem à Fundação Araucária, mesmo porque a abrangência da Cátedra extrapola muito a Região Trinacional.

Contudo, considerando:

i) que o *heartland* (SCHLOGEL, 2018, citada na nota 3) do Eixo Capricórnio na América do Sul pode ser considerado a Região Trinacional – tanto pela sua vivência de transfronteirização, o que a consolida como um rico laboratório de integração e transfronteirização sustentáveis, quanto pela vocação de plataforma multimodal de logística;

ii) o fato de que foi no âmbito das pesquisas e discussões desenvolvidas pela Fundação Araucária, juntamente com pesquisadores deste NAPI Trinacional, que emergiu a proposição da Cátedra Araucária;



iii) por fim, o fato de que os NAPIs são – como já informado – a principal estratégia da Fundação Araucária;

A operacionalização da Cátedra Araucária dar-se-á por meio da Fase 2 deste NAPI Trinacional, como um segundo resultado esperado-chave.

A Cátedra Araucária trata-se de um dispositivo colaborativo internacional que parte da inteligência coletiva para favorecer a coprodução e a interoperabilidade no território compreendido pelo Eixo de Capricórnio, envolvendo a América do Sul, a Oceania e a África. Implica, portanto, no comprometimento dos parceiros com o desenvolvimento de uma rede intersetorial e multidisciplinar que buscará desenvolver pesquisa e ensino voltados ao desenvolvimento territorial sustentável – DTS<sup>10</sup> (FLORES, 2015)<sup>11</sup>.

Tendo o DTS como pano de fundo e a ferrovia bioceânica, entre Paranaguá e Antofagasta, como motor de pesquisa, no âmbito das pesquisas e formações na América do Sul, a Cátedra buscará desenvolver questões locais/regionais sobre: mudanças climáticas; cidades das próximas gerações; transfronteirização, governança e paradiplomacia; infraestrutura e logística sustentáveis; resiliência territorial; interoperabilidade territorial; engenharia e gestão do conhecimento aplicada ao DTS.

Acreditamos que o trabalho em quádrupla hélice, voltado ao desenvolvimento sustentável transfronteiriço e integrado da Região Trinacional do Iguaçu, consolida-se como um extraordinário laboratório – vivo, com potencial para influenciar positivamente outras regiões, ao mesmo tempo em que, por meio de intercâmbios com países de outros continentes, será fortalecido.

Por isso, seguiremos articulados e articulando novas pessoas e instituições em torno de pesquisas aplicadas, para que os resultados esperados da Fase 2 do NAPI Trinacional sejam alcançados. Acreditamos que, por meio deste trabalho de pesquisa aplicada, será possível manter-se articulada a rede que há tantos anos trabalha pela implementação de uma Metrópole Trinacional Sustentável como *heartland* da Região

---

<sup>10</sup> De acordo com a citada autora, o "Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) decorre da união da abordagem territorial com os princípios da sustentabilidade e destaca a necessidade de propostas efetivas de aplicação, levando em conta as especificidades do local (politicamente, social, ambiental, economicamente e territorialmente)".

<sup>11</sup> FLORES, S. S. **Vitivinicultura sustentável no contexto do Brasil**: uma proposta de abordagem. 2015. Tese (Doutorado em Geografia) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/128038>. Acesso em: 18 jun. 2022.



## **Notas conclusivas**

Ramiro Wahrhaftig, Adriana Brandt Rodrigues, Linda Tayen, Danilo Vendruscolo, Lila Patricia Voeffrey

---

---

---

---

Trinacional do Iguaçu, na certeza de que os avanços são visíveis, mas, ainda, há muitos desafios a serem superados.

The background of the entire page is a vibrant yellow. It is decorated with a complex, abstract pattern of thin, overlapping lines in various colors: red, blue, green, and white. These lines form irregular, organic shapes that resemble stylized maps or geographical outlines, scattered across the top and bottom portions of the page. The central text is positioned in the middle of the page, between these decorative elements.

# SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES



### **Adriana Brandt Rodrigues**

Brasileira. Mestre em Tecnologias, Gestão e Sustentabilidade e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisadora do NAPI Trinacional e Coordenadora local do projeto Conexões Urbanas do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – ONU Habitat. Sua trajetória profissional inclui, entre outras organizações, o Parque Tecnológico Itaipu Brasil – PTI-BR e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Trabalha acerca da articulação de redes multissetoriais, gerência de projetos e planejamento estratégico ligados ao desenvolvimento sustentável – segurança alimentar e nutricional, inclusão social e produtiva, sustentabilidade urbana. E-mail: [adriana.brandt05@gmail.com](mailto:adriana.brandt05@gmail.com)



### **Analía Bardelás**

Argentina. Bacharel em Ecologia Urbana. Professora de pós-graduação da Universidade Nacional de Misiones (UNAM), membro do Centro de Pesquisas da Mata Atlântica (CeIBA). Experiência profissional: Assistente de pesquisa em Projeto Trinacional para Desenvolvimento Resiliente. Assistente técnica do Instituto de Biologia Subtropical (UNAM-CONICET). Autora de projetos de Educação Ambiental em Puerto Iguazú e outras cidades da Argentina (“Gestão de resíduos sólidos urbanos”, “Melhoria participativa de bairros”, “Renaturalizando nossa cidade”, “Eco-Escola da Selva”). Formadora em Alterações Climáticas em articulação com a sociedade e Formação de Promotores Ambientais. Membro da Comissão Participativa de Certificação Agroecológica do Depatametno do Iguaçu. E-mail: [bardelasp@yahoo.com.ar](mailto:bardelasp@yahoo.com.ar)



### **Angela Maria de Souza**

Brasileira. Docente no Curso de Antropologia e no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos – PPG-IELA, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA. Doutora em Antropologia Social pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Coordenadora do Núcleo de Estudos Afro-Latino-Americanos – NEALA. E-mail: [angela.souza@unila.edu.br](mailto:angela.souza@unila.edu.br)



### **Anne-Sophie Bertrand**

Francesa, residente permanente no Brasil há 16 anos. Doutorado em Biologia e Ecologia das Alterações Globais, obtido em cotutela entre a Universidade de Aveiro (Portugal) e o Instituto de Zoologia de Londres (Inglaterra). É pesquisadora convidada no Parque Nacional do Iguaçu, desde 2006, pesquisadora colaboradora no Instituto Mater Natura, desde 2009, e pesquisadora no NAPI da região trinacional, desde 2021, para a UNIOESTE-Foz. Ela trabalha a nível regional em colaboração com várias instituições ligadas à investigação científica, educação, conservação, agroecologia e permacultura, sustentabilidade, música e arte. E-mail: [saudeplanetaria5D@gmail.com](mailto:saudeplanetaria5D@gmail.com)

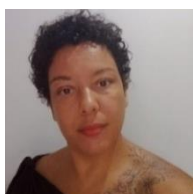


## Sobre as autoras e os autores



### **Aparecida Darc de Souza**

Brasileira. Professora Adjunta do Curso de Graduação em História da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) - Campus de Marechal Cândido Rondon. Graduação em História pela Universidade Federal de Uberlândia (1994). Mestrado em História Social pela PUC-SP (1998). Doutorado em História Econômica pela USP (2009). Atualmente, coordena o PIBID (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência) e o LPTMS (Laboratório de Pesquisa Trabalho e Movimentos Sociais). É membro do Grupo de Pesquisa Trabalho e Migração. E-mail: aparecida.souza@unioeste.br



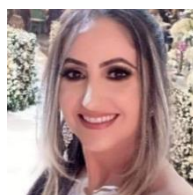
### **Cecília Maria de Moraes Machado Angileli**

Brasileira. Pós-doutora em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC (UFABC), doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), onde desenvolve trabalhos nas áreas de planejamento territorial sustentável, impactos socioambientais de grandes projetos urbanos e de infraestrutura e desigualdade territorial. Integra o Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação - Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional, desde 2020. Participa do Grupo de Pesquisa Territórios Interioranos, Paisagem e Povos na América Latina (TIPPA) e coordena a Escola Popular de Planejamento da Cidade (EPPC). E-mail: cecilia.angileli@unila.edu.br



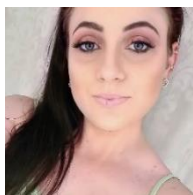
### **Cintia Patricia Tomacheski Bordignon**

Brasileira. Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2005). Especialização em Direito Contemporâneo (2010) pela Organização Paranaense de Ensino Técnico - OPET, Especialização em Docência no Ensino Superior (2016) pelo Centro Universitário FAG. Mestrado interdisciplinar (2019) pelo programa Sociedade, Cultura e Fronteiras, da UNIOESTE - Campus Foz do Iguaçu. Assessora Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Paraná e Professora Universitária. E-mail: cintiabordignon@yahoo.com.br



### **Cleiser Schenatto Langaro**

Brasileira. Doutora e Mestre em Letras pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Letras - área de concentração em Linguagem e Sociedade pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE - Campus de Cascavel. Docente do Curso de Letras e do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras, da UNIOESTE - Campus de Foz do Iguaçu. E-mail: cleiser.langaro@unioeste.br



### **Cristiane Fernanda Klein**

Brasileira. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Foi bolsista e pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC). Colaboradora do Grupo Pereira Alimentos. E-mail: cristiane.fklein@gmail.com



## Sobre as autoras e os autores



### **Danilo Vendruscolo**

Brasileiro. Graduado em Ciências Econômicas e especialista em Marketing e Propaganda e em Administração Empresarial. É empresário e atual Presidente da Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – ACIFI. Foi um dos responsáveis pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu (CODEFOZ) e pela criação do Programa Oeste em Desenvolvimento (POD), ocupando o cargo de presidente em ambas as instituições. É um entusiasta da integração entre Brasil, Paraguai e Argentina, assim como das soluções construídas em parcerias multinível.



### **Débora da Silva Lobo**

Brasileira. Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus Toledo, PR, Brasil. Professora do Centro de Engenharia e Ciências Exatas e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, da UNIOESTE, Campus Toledo. Membro do grupo de pesquisa TransLog/UNIOESTE. Pesquisadora do NAPI Trinacional. E-mail: [mailto:debora.lobo@unioeste.br](mailto:mailto:debora.lobo@unioeste.br)



### **Diana Jazmín Britez Cohene**

Paraguaia. Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Pesquisadora externa na Pesquisa Científica sobre Sistemas Agroalimentares Sustentáveis na Fronteira – políticas públicas, soberania, segurança alimentar e agricultura familiar. Membro do Observatório de Agriculturas Familiares Latino-americanas (AFLA) – UNILA-UFRGS. Beneficiária das Bolsas Hayes 2021, pela Embaixada dos Estados Unidos no Paraguai. Membro do Youth Council Paraguay 2022. Atual funcionária pública da Prefeitura de Ciudad del Este, como Fiscal da Divisão de Projetos e Educação Ambiental da Direção de Gestão Ambiental. E-mail: [jazminbritez2010@hotmail.com](mailto:jazminbritez2010@hotmail.com)



### **Diego de Jesus Ortigoza Arguello**

Paraguaio. Licenciado en Relaciones Internacionales e Integración por la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Alumno de Maestría en el Programa de Pos Graduación en Integración Contemporánea de América Latina (ICAL) en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Asistente de Relaciones Internacionales para la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio de Ciudad del Este, desempeñando trabajos en torno a las pautas internacionales del municipio, la gestión e implementación de los ODS y la acción en conjunto con ciudades metropolitanas y transfronterizas. E-mail: [diegottz@icloud.com](mailto:diegottz@icloud.com)



### **Elaine Cristina Francisco Volpato**

Brasileira. Pesquisadora que possui graduação em Direito pela Instituição Toledo de Ensino, de Bauru (1997). Especialização em Direito Tributário (2001/2002) pelo Centro Universitário Eurípedes Soares da Rocha, Especialização em Direito Notarial e Registral (2004/2006) pela Faculdade Arthur Thomas. Mestrado em Direito (2005/2006), na área de Teoria do Estado, pelo Centro Universitário Eurípedes Soares da Rocha. Doutorado em Direito (2012/2015), na área de Fundamentos do Direito, pela Universidade Federal do Paraná. Advogada e Professora Adjunta da Universidade do Oeste do Paraná, docente do





## Sobre as autoras e os autores

Curso de Graduação em Direito e de Pós-Graduação, em nível de Mestrado e Doutorado, junto ao Programa Sociedade, Cultura e Fronteira, em Foz do Iguaçu-PR. E-mail: elaine.volpato@unioeste.br



### **Elizabeth Giron Cima**

Brasileira. Pós-Doutoranda em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil. Doutora em Engenharia Agrícola pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil. Tem experiência em Mineração de Dados, Geotecnologias, Estatística Espacial de Áreas, Cadeias Produtivas, Logística e Técnicas Estatísticas de Controle de Processos. E-mail: egcima74@gmail.com



### **Fábio Lopes Alves**

Brasileiro. Pós-doutor em Educação pela Universidade Federal de São Paulo. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: fabio.alves@unioeste.br



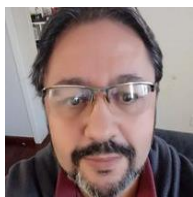
### **Fátima Regina Cividini**

Brasileira. Graduada em Enfermagem pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2011). Especialização em Enfermagem do Trabalho pela Universidade Católica Dom Bosco (2014) e MBA de Gestão em Centro de Material e Esterilização CCIH cursos (2016). Especialização em Enfermagem Forense em andamento. Mestrado (2018) e Doutorado (2021) Interdisciplinar pelo programa Sociedade, Culturas e Fronteiras da UNIOESTE – Campus Foz do Iguaçu. Enfermeira no Hospital Municipal Padre Germano Lauck (HMPGL) e Professora Universitária pela CESUFOZ. E-mail: cividinifatima@hotmail.com



### **Fernando Carneiro Pires**

Brasileiro. Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), na área de Desenvolvimento Territorial no Entorno do Parque Nacional do Iguaçu. Integrante do grupo de pesquisa TIPPA - Territórios Interioranos, Povos e Paisagem na América Latina. Arquiteto e Urbanista com experiência em construções ecológicas e ecovilas. Permacultor com formação pelo Instituto Çarakura, em 2007, com atuação em projetos coletivos de Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social – ATHIS, desde 2018, em Foz do Iguaçu. E-mail: fernandocarneiropires@gmail.com



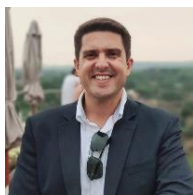
### **Gilson Batista de Oliveira**

Brasileiro. Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR, 2010). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Líder do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Integração Latino-Americana (DRILA - UNILA). E-mail: gilson.oliveira@unila.edu.br



## Sobre as autoras e os autores

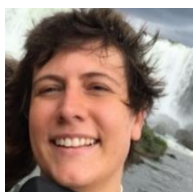
---



### **Gustavo Oliveira Vieira**

Brasileiro. Bacharel, mestre e doutor em Direito pela UNISINOS, professor de Direito Internacional no bacharelado de Relações Internacionais e Integração e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordenador do projeto de pesquisa Desenvolvimento Regional Transfronteiriço, conduzido no NAPI-Trinacional. Email:

[gustavo.vieira@unila.edu.br](mailto:gustavo.vieira@unila.edu.br)



### **Hel Graf**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Energia e Sustentabilidade, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), mestra em Construção Civil pela UFPR e professora do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo. Possui experiência profissional na temática da Sustentabilidade na Arquitetura; de desenvolvimento de projetos arquitetônicos de

edificações; pesquisas científicas e projetos de extensão universitária na UNILA, na UFPR, na USP e na UNIOESTE, com ênfase em edificações sustentáveis, energia incorporada na Arquitetura, biofilia na Arquitetura, psicologia ambiental, conforto térmico, iluminação natural, eficiência energética, cidades sustentáveis, desenvolvimento sustentável, práticas de sustentabilidade participativas. Integra o Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação - Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional. E-mail: [hel.graf@unila.edu.br](mailto:hel.graf@unila.edu.br)



### **Homero Fernandes Oliveira**

Brasileiro. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Transporte e Logística. Graduado no Curso de Formação de Oficiais Aviadores pela Academia da Força Aérea e Tecnólogo em Computação pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica. Possui, também, o título de Master Of Science In Operations Research pelo Naval Postgraduate School, Monterey, CA, USA.

Atualmente, é professor do Centro de Engenharia e Ciências Exatas e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, em Toledo, Brasil. Tem experiência na área de Ciência da Computação, com ênfase em Sistemas de Informação, atuando principalmente com os seguintes temas: logística, agronegócio do leite, roteirização, algoritmos, pesquisa operacional, transporte e desenvolvimento urbano. E-mail: [homero.oliveira@unioeste.br](mailto:homero.oliveira@unioeste.br)



### **Jamur Johnas Marchi**

Brasileiro. Doutor em Administração. Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA). Coordena Projeto de Pesquisa na mesma temática, desde 2017. Já atuou em projetos de pesquisa e extensão voltados ao desenvolvimento local no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil, como a formação de Arranjos Produtivos Locais e o Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento

Local e Regional. E-mail: [jamur.marchi@unila.edu.br](mailto:jamur.marchi@unila.edu.br)



## Sobre as autoras e os autores



### **Janaína de Jesus Lopes Santana**

Brasileira. Doutoranda em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela UNIOESTE, pesquisadora júnior pelo NAPI Trinacional: Novos arranjos de pesquisa e Inovação (Fundação Araucária/UNIOESTE), pesquisadora do Núcleo de Estudos Afro-Latino-Americano e Caribenho (NEALA), com pesquisa em Relações étnico-raciais e ações afirmativas. E-mail: janaina.santana.antro@gmail.com



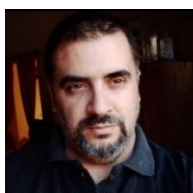
### **Jandir Ferrera de Lima**

Brasileiro. Economista. Doutor em Desenvolvimento Regional (UQAC). Professor associado do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e de Economia (PGE), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), do Centro de Pesquisas sobre o Desenvolvimento Territorial (CRDT/Canadá) e do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR/UNIOESTE). E-mail: jandir.lima@unioeste.br



### **Jéssica Belén Benítez Álvarez**

Paraguaia. Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Realizou diversos estudos sobre expansão urbana formal, informal e assentamentos precários em várias cidades do Paraguai e junto ao terceiro setor. E-mail: belen.benalvar15@hotmail.com



### **Jorge Emanuel Vallejos**

Argentino. Especialista em Educação Intercultural Bilingue. Assistente de Pesquisa - Secretaria de Pesquisa, na FHyCS-Universidade Nacional de Missões (Argentina). Bolsista de Apoio Técnico NAPI Trinacional, Novos Arranjos de Pesquisa e Inovação (Fundação Araucária/UNIOESTE). E-mail: jorge.emmanuel.vallejos@gmail.com



### **José Ramon Castillo**

Brasileiro. Diretor de Teatro, dramaturgo e docente. Doutorando em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela UNIOESTE; bolsista CNPQ 2021-2023; Diretor da Companhia Entre Fronteiras Teatro (Brasil), desde 2019, Diretor da Companhia El Incinerador Teatro, desde 2006. Diretor do Grupo Experimental de Teatro UNET, 2002-2019. Fundador do Grupo de pesquisas “Proyecto Fronteras: Teatro en las Fronteras” (Venezuela-México). Docente ASOCIADO da Universidad Nacional Experimental del Táchira (UNET)-VENEZUELA, 2002-2019. Mestre em Literatura Comparada da UNILA-2019 (Brasil), mestre em Literatura Latino-americana e do Caribe da Universidad de Los Andes 2004 (Venezuela). Especialização em Relações Bilaterais Brasil-Paraguai na UNILA 2022. E-mail: josecas99@gmail.com

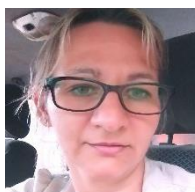


## Sobre as autoras e os autores



### **Karini Aparecida Scarpari**

Brasileira. Doutoranda no Programa de Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE), na linha de pesquisa Ruralidades, Ambiente e Sociedade, da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Especialista em Educação Ambiental com Ênfase em Espaços Educadores Sustentáveis e Bacharela em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Pesquisadora no Observatório Educador Ambiental Moema Viezzer, de Foz do Iguaçu (Obeamv). E-mail: karini.scarpari@gmail.com



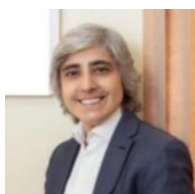
### **Kovina Edith Grahl**

Argentina. Professora em Ensino Técnico Profissionalizante. Extensionista do Ministério da Agricultura Familiar de Misiones. Membro da Equipe Técnica Agroecológica do Ministério. Facilitadora de processos grupais dentro do Programa de Mudança Rural INTA. Formadora em gestão responsável da água, proteção de nascentes, colheita de chuva e piscicultura de água doce. Formadora em hortas agroecológicas e gestão sustentável da agricultura familiar. E-mail: kovinagrahl@gmail.com



### **Lila Patricia Voeffrey**

Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales - Universidad Católica de Córdoba. En CODESPI (Consejo de Desarrollo de Puerto Iguazú) és Coordinadora de la Cámara de Educación e Innovación, desde 2018, y comisión directiva 2018/2021 y en CODETRI (Consejo de Desarrollo Trinacional). Fundadora en 2005 de VR Nexos, consultora de recursos humanos y desarrollo. Profesora Universitaria en instituciones de nivel medio y superior. Especialista en Políticas Socioeducativas en áreas de educación y trabajo y técnica de NAPI Trinacional de Sustentabilidad. Formada en Herramientas para el Desarrollo Territorial (PTI) y en Liderazgo para la Región Trinacional (BID), integra varios equipos de trabajo para el desarrollo en la Región Trinacional en la articulación de redes, gestión de proyectos y gobernanza territorial con vistas a la sustentabilidad. E mail: profe.lila.voeffrey@gmail.com



### **Linda Taiyen**

Paraguaia. Advogada, graduada pela Universidad Católica Nuestra Señora de la Aunsción e Doutora Honoris Causa da Universidad Internacional Tres Fronteras Vicecónsul Honoraria de España, em Ciudad del Este, com jurisdição para atuar nos Departamentos de Alto Paraná e Canindeyu. É a atual presidente do Consejo de Desarrollo Economico e Social de Ciudad del Este - CODELESTE e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Trinacional - CODETRI, tendo sido uma das protagonistas do processo de criação destes Conselhos. É protagonista, também, dos processos de integração transfronteiriça entre Paraguai, Argentina e Brasil.



### **Lucas Gaspar**

Brasileiro. Doutorando em História pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE. Entre 2019 e 2021, foi Professor Colaborador do colegiado de História da UNIOESTE e também Professor na rede pública do estado do Paraná. Faz parte da equipe do Laboratório de Trabalho e Movimentos Sociais e do grupo História Social do Trabalho e da Cidade, da UNIOESTE. Tem experiência em pesquisas sobre movimentos sociais e relações de trabalho no campo e na cidade. E-mail: l.e.gaspar@hotmail.com



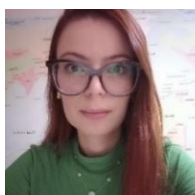
## Sobre as autoras e os autores

---



### **Lucir Reinaldo Alves**

Brasileiro. Economista. Doutor em Geografia pela Universidade de Lisboa (ULisboa). Professor adjunto do Curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR) e do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC), da Unioeste/Toledo, e investigador colaborador do Centro de Estudos Geográficos (CEG), da Universidade de Lisboa (ULisboa)-PT. Toledo. Paraná. Brasil. E-mail: lucir.alves@unioeste.br; lucir\_a@hotmail.com



### **Manoela Marli Jaqueira**

Brasileira. Doutoranda em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Integrante do Grupo de Pesquisa em Estado, Sociedade, Trabalho e Educação (GPESTE). Subcoordenadora do Laboratório de Pesquisa em Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LAFRONT), com pesquisas em fluxos migratórios e condições de trabalho. Pesquisadora Bolsista NAPI – Trinacional, no projeto “Desenvolvimento Regional Transfronteiriço Brasil-Paraguai”. E-mail: manoelajaqueira@hotmail.com



### **Marcos Roberto Bombacini**

Brasileiro. Doutor em Métodos Numéricos em Engenharia pela Universidade Federal do Paraná, Brasil, e professor Adjunto da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Toledo, Brasil. Tem experiência profissional na área de Engenharia Eletrônica e Ciência da Computação, atuando com os seguintes temas: Inteligência Artificial, Robótica e Energias Renováveis. E-mail: bombacini@utfpr.edu.br



### **Miguel Ángel López**

Argentino. Doctorando en Administración en la Universidad Nacional de Misiones. Con formación de base Ingeniero Forestal (UNaM), Mestre en Ciencias Florestais (UFPR) y Especializaciones en Desarrollo Agropecuario, Gestión de los Recursos Nacturales y planeamiento Regional. Actualmente es Docente Investigador en la Universidad Nacional de Misiones, Presidente de RITIM, Director del Área de Economía y Administración y del Observatorio de Economía Regional de la FCF UNaM. Se desempeña también en el ámbito privado. Fue, en el ámbito de la UNaM, Secretario General de Extensión Universitaria, Coordinador de Relaciones Internacionales e Integración Regional y Secretario del Consejo Superior, además de Decano de la FCF por dos períodos. También ocupó otros cargos públicos como diputado provincial y miembro del Consejo Regional del INTA y Subsecretario de Bosques y Forestación del Ministerio de Ecología de Misiones. E-mail: miguel.lopez@fcf.unam.edu.ar



### **Miguel Angel Uribe-Opazo**

Brasileiro. Doutor em Estatística pelo Instituto de Matemática e Estatística, da Universidade de São Paulo. Atualmente, é professor Associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, em Cascavel, Brasil. Coordenador do Laboratório de Estatística Espacial e tem experiência nas áreas de Modelagem, Métodos Estatísticos e Estatística Espacial. E-mail: miguel.opazo@unioeste.br

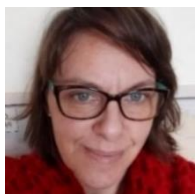


## Sobre as autoras e os autores



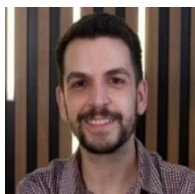
### **Noelia Fernanda Mallorquín Ortellado**

Paraguaia. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela UNILA (2021). Tem experiência com reconhecimento e levantamento de dados em assentamentos precários em Ciudad Del Este, Minga Guazú, junto ao Techo Paraguay, e em Foz do Iguaçu, junto à Escola Popular de Planejamento da Cidade. E-mail: nfm.ortellado.2016@aluno.unila.edu.br



### **Patricia Zandonade**

Brasileira. Doutora em Energia pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e docente do curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Coordena o Grupo de Pesquisa Territórios Interioranos, Paisagem e Povos na América Latina (TIPPA) e participa da Escola Popular de Planejamento da Cidade (EPPC). E-mail: patricia.zandonade@unila.edu.br



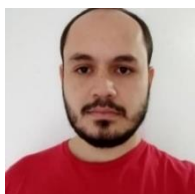
### **Petterson Eduardo Souza Gherlandi**

Brasileiro. Mestrando em Relações Internacionais pela UNILA. É bacharel em Relações Internacionais e Integração pela mesma universidade, tendo experiência nos temas: migrações, fronteiras e paradiplomacia. Pesquisador Bolsista NAPI - Trinacional. É membro executivo externo e voluntário da Comissão para elaboração do Plano Municipal de Relações Internacionais de Foz do Iguaçu (PLARIFI) e parte do projeto de extensão universitária “Paradiplomacia para Cooperação Transfronteiriça: fomentando políticas de integração para o ‘buen vivir’”. E-mail: gherlandi@gmail.com



### **Ramiro Wahrhaftig**

Brasileiro. Mestre em Planejamento Energético pela UFRJ. Presidente da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná. Doutorando em Tecnologia e Inovação na Universidade de Tecnologia de Compiègne - UTC, na França. Interrompeu seus estudos em 1995 para assumir a pasta de Secretário de Estado da Educação do Paraná. É pesquisador visitante na Universidade do Texas, em Austin, EUA, onde é Research Fellow do IC2 Institute. Já foi Secretário de Estado da Educação do Paraná (1995-1998) e Secretário da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (1999-2002). Foi professor e vice-reitor de Pesquisa e Extensão da PUCPR. Esteve na Itaipu Binacional como Diretor de Coordenação e assessor do Diretor Geral; em seguida, Diretor Superintendente do Parque Tecnológico de Itaipu.

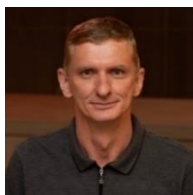


### **Ronaldo Silva**

Brasileiro. Doutorando em Direitos Humanos e Democracia pelo PPG de Direito, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), bolsista CAPES-PROEX. Mestre pelo PPG Integração Contemporânea, da América Latina (UNILA). Pesquisador-associado ao Centro de Estudos da Constituição - (CONS-UFPR). E-mail: ronaldosilvars@hotmail.com

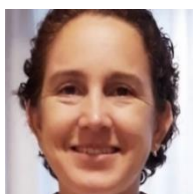


## Sobre as autoras e os autores



### **Samuel Klauck**

Brasileiro. Doutor em História pela Universidade Federal do Paraná (2009). Atualmente, é professor Adjunto da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Foz do Iguaçu. É docente nos cursos de graduação em Pedagogia e Turismo e no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteiras. Atua e orienta pesquisas nas temáticas de memórias, migrações, religião, religiosidades, patrimônio cultural, turismo nas interfaces de memória, patrimônio, religião, religiosidades, alimentação e desenvolvimento sustentável. E-mail: samuelk98@msn.com



### **Sandra Mara Pereira D'arisbo**

Brasileira. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil. Especialista em Gestão Empresarial pela União Educacional de Cascavel (Univel). Graduada em Ciências Econômicas e Secretariado Executivo Bilingue pela UNIOESTE, Brasil. Bolsista da Fundação Araucária. Atuou como bolsista CNPq durante parte da Graduação e Mestrado. Membro do grupo de pesquisa TransLog/UNIOESTE. E-mail: sandra.mara78@yahoo.com.br



### **Sandra Regina da Silva Pinela**

Brasileira. Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brasil, e professora Adjunta da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Toledo, Brasil. Atuou como Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico de Toledo e, atualmente, é membro do Conselho Universitário da UTFPR e do Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação de Toledo. Tem experiência profissional na área de Administração, com ênfase em Finanças e Gestão de Pessoas, e atua com os temas: Logística Agroindustrial, Empreendedorismo e Inovação. E-mail: sandrapinela@utfpr.edu.br



### **Solange Bonomo Assumpção**

Doutora em Letras. Possui significativa experiência na docência da Educação Superior e da Educação Básica. Atualmente, é pesquisadora, educadora popular e pedagoga institucional vinculada à Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), em Foz do Iguaçu (Paraná - Brasil). Realiza ações de extensão voltadas para a Educação Popular e desenvolve pesquisas sobre a instituição universitária pública brasileira e sobre a formação de professoras e professores da Educação Básica. Integra o Grupo de Pesquisa Interinstitucional Múltiplos Olhares sobre a Universidade: Pessoas, Territórios e Projetos e, também, o Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação - Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional, na condição de bolsista da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, do Estado do Paraná. E-mail: solange.assumpcao@unila.edu.br



### **Suellen Mayara Péres De Oliveira**

Brasileña. Doctora en Historia Social por la Universidad Federal de Rio de Janeiro, profesora adjunta de la carrera en Relaciones Internacionales y Integración y de la Maestría en el en Integración Contemporánea de América Latina (ICAL) de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana. Su trabajo se centra en el conocimiento y las prácticas de integración ambiental en las regiones transfronteriza, especialmente trinacional (Foz do Iguaçu, Ciudad del Leste y Puerto Iguazú), analizando la



territorialização de los objetivos de desarrollo sostenible (SDG). Es miembro fundador de Red de Expertos in Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT), que aborda el tema de la paradiplomacia ambiental y el desempeño paradiplomático de las ciudades fronterizas en América Latina y el Caribe. Fue cofundadora y coordinadora asistente del Observatorio Educador Ambiental Moema Vizzer, (2016-2019), donde actualmente participa con el proyecto de organización y democratización de la colección personal de Educador Popular y Ecofeminista Moema Viezzer. Sus temas principales son: medio ambiente y relaciones internacionales; Paradiplomacia e integración transfronteriza. E-mail: suellen.oliveira@unila.edu.br



### **Thais Oliveira**

Brasileira. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras (PPGSCF), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), e especialista em Gerenciamento de Projetos (MBA FGV). Assistente de pesquisa e gestão do conhecimento, do ICMBio PARNA Iguaçu, e bolsista CNPq. Participou do Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação - Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional (NAPI Trinacional), na condição de bolsista da Fundação Araucária de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Estado do Paraná. Integra a Rede Internacional de Pesquisa Resiliência Climática. E-mail: thais.arquiteta@gmail.com



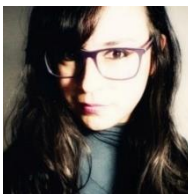
### **Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez**

Espanhola. Doutoranda em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz). Formada em Psicologia pela Faculdade Dinâmica das Cataratas e Administração e Direção de Empresas pela Universidad Complutense, de Madrid. Pesquisadora bolsista do NAPI Trinacional. Especialista em Gestão de Projetos de Cooperação Internacional. E-mail: virginia.ruizdemartin@gmail.com



### **Weimar Freire da Rocha Junior**

Brasileiro. Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente, é professor associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, em Toledo, Brasil. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Agrária, atuando principalmente com os seguintes temas: Logística, Agronegócio, Paraná, Contratos, Nova Economia Institucional e Desenvolvimento Regional. E-mail: weimar.juniorjr2000@unioeste.br




### **Yulliam Moncada**

Brasileira. Mestra Interdisciplinar em Estudos Latino-americanos - IELA - pela Universidade Federal da Integração Latino-americana - UNILA. Licenciada em Comunicação Social pela Universidad de Los Andes - ULA. Habitante da Tríplice fronteira (Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú, Ciudad del Este), atualmente pesquisadora de fronteiras. E-mail: yulliamm@gmail.com



Editora CLAE

2022



O livro *Desenvolvimento sustentável da Região Trinacional do Iguaçu: discursos, interfaces, disputas e conquistas* reúne pesquisas acadêmicas desenvolvidas por pesquisadores e pesquisadoras seniores da Região Trinacional e áreas lindeiras.

O valor desta obra reside em congregar um conjunto de textos de natureza interdisciplinar, interinstitucional, internacional e intercultural, assinados por acadêmicos e acadêmicas que participaram dos seminários promovidos pelo Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação Desenvolvimento Sustentável da Região Trinacional (NAPI Trinacional) e/ou inspiraram os trabalhos realizados no âmbito dessa instância.

Apesar de não esgotar o tema do Desenvolvimento Sustentável na Região Trinacional, a leitura desta publicação pode contribuir para o debate em torno dos atuais desafios desse território, em plena reestruturação urbana, social e ambiental, desde um ponto de vista crítico e pelo anúncio da urgência de ações com vistas à transição para a sustentabilidade.

Esses desafios são apresentados a partir de diferentes perspectivas a respeito dessa pauta que não é somente regional, mas global, dando continuidade às reflexões apresentadas na primeira obra do NAPI Trinacional: *Região Trinacional do Iguaçu: encontros, desafios e potencialidades para o desenvolvimento sustentável*.

As organizadoras

Realização:



Apoio:



**FUNDAÇÃO  
ARAUCÁRIA**  
Apoio ao Desenvolvimento Científico  
e Tecnológico do Paraná

