

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
UNIOESTE/CAMPUS DE TOLEDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AGRONEGÓCIO**

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DA
REGIÃO DAS CIDADES GÊMEAS DE FOZ DO IGUAÇU, CIUDAD
DEL ESTE E PUERTO IGUAZÚ**

JOÃO MARCOS BORGES AVELAR

**TOLEDO/PR
2018**

JOÃO MARCOS BORGES AVELAR

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DA
REGIÃO DAS CIDADES GÊMEAS DE FOZ DO IGUAÇU, CIUDAD
DEL ESTE E PUERTO IGUAZÚ**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mirian Beatriz
Schneider

**TOLEDO/PR
2018**

JOÃO MARCOS BORGES AVELAR

**O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DA
REGIÃO DAS CIDADES GÊMEAS DE FOZ DO IGUAÇU, CIUDAD
DEL ESTE E PUERTO IGUAZÚ**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo como requisito para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio.

Orientadora: Profa. Dra. Mirian Beatriz Schneider

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Christian Luiz da Silva
UTFPR/Toledo
Avaliador

Prof. Dr. Sidarta Ruthes
UFPR/Curitiba
Avaliador

Prof. Dr. Alain Santoyo
PINAR DEL RIO/Cuba
Avaliador

Prof. Dr. Weimar Freire da Rocha Jr.
UNIOESTE/Toledo
Avaliador

Prof. Dr. Gustavo Bisoli Alves
UNIOESTE/Toledo
Avaliador

Profa. Dra. Mirian Beatriz Schneider
UNIOESTE/Toledo
Orientadora

**TOLEDO/PR
2018**

Dedico aos meus pais,
Adão Borges Avelar e Juliana Pereira Avelar. Sem
eles nada seria possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelas oportunidades a mim concedidas.

A minha esposa Andrea, pela compreensão.

As minhas filhas e minha neta, pelo carinho nos momentos difíceis.

A minha orientadora, Professora Dra. Mirian Dra. Mirian Beatriz Schneider, pelo apoio e orientações sempre que precisei.

Ao meus inesquecíveis amigos e amigas de turma, sem eles a jornada seria muito difícil.

Aos professores e agentes universitários da Unioeste, que sempre me atenderam com respeito e com profissionalismo.

Aos meus amigos Adalberto e Ceres, que estiveram sempre ao meu lado.

Aos diretores do Codefz, Codeleste e Codespi pela atenção e dedicação.

A todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização da pesquisa.

AVELAR, João Marcos Borges. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.** 2018. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. UNIOESTE, Campus de Toledo/PR, 2018.

RESUMO

A Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas consiste nas áreas localizadas ao longo da linha que separa os territórios de Foz do Iguaçu no Brasil, Puerto Iguazú na Argentina e de Ciudad del Este no Paraguai, sendo um local de grande fluxo comercial e grande potencial turístico. O objetivo da pesquisa é analisar o quanto as políticas públicas brasileiras desenvolvidas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas foram percebidas pelas três cidades e oportunizaram a formação de um projeto integrado de desenvolvimento. Neste período o governo brasileiro implantou importantes políticas públicas para a faixa de fronteira, sendo que algumas dessas políticas foram realizadas na região em estudo. Os dados da pesquisa indicam que embora tenha ocorrido no período desenvolvimento socioeconômico em Foz do Iguaçu, não há evidências que esse desenvolvimento resultou apenas do papel dessas políticas e que nas outras duas cidades a falta de dados estatísticos impossibilita uma análise comparativa. Na região há um trabalho efetivo dos conselhos de desenvolvimento econômico e social de cada cidade na tentativa de consolidar um projeto de desenvolvimento integrado, porém, os resultados obtidos ainda são pífios e os reflexos das políticas públicas brasileiras ainda não foram suficientes para contribuir de forma significativa para o desenvolvimento socioeconômico de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú. A pesquisa indica que o Parque Tecnológico Itaipu (PTI) é um dos principais agentes de desenvolvimento na região e que a governança local pode contribuir de forma significativa para promover ações conjuntas entre as três cidades.

Palavras chave: Região Transfronteiriça. Projeto Integrado de Desenvolvimento. Desenvolvimento Regional.

AVELAR, João Marcos Borges. **The role of public policies in the development of the twin cities region of Foz do Iguaçu, Ciudad del Este and Puerto Iguazú.** 2018. Thesis (Doctorate) - Postgraduate Program in Regional Development and Agribusiness, State University of Western Parana. UNIOESTE, Campus de Toledo/PR, 2018.

ABSTRACT

The transboundary region of the Twin Cities (Cidades Gêmeas) consists of the areas located along the line separating the cities/territories of Foz do Iguaçu/ Brazil, Puerto Iguazú/Argentina and Ciudad del Este/Paraguay, respectively, being, nowadays, a center of great commercial flow and a touristic potential region. The objective of the research is to analyze how the Brazilian public policies developed in the Transboundary Region of the Twin Cities were perceived by the three cities and provided the opportunity to form an integrated development project. During the cited period, Brazilian government implemented relevant public policies for border areas, some of them carried out in the region under study. Concerning to Brazilian side, the research data indicate that, although those policies have occurred during a considerable socioeconomic development period of Foz do Iguaçu city, there is no sufficient evidence to considerate such policies as a result of their implementation. Moreover, there is a lack of statistical data related to the other cities involved in the study to undertake a comparative analysis. It can be said that there is an effective work of the economic and social developmental councils of each city, in an attempt to consolidate an integrated development Project. However, the results obtained until now are poor and not so relevant and the reflexes of Brazilian public policies have not been enough yet to affirm that they contribute significantly for the socioeconomic development of Ciudad del Este and Puerto Iguazú. On the other hand, the data point out that Itaipu Technological Park (PTI) is one of the main developmental agents in the region and that local governance can make a significant contribution to promoting joint actions between the three cities.

Keywords: Cross-Border Region, Integrated Development Project, Regional Development.

LISTA DE SIGLAS

Acamop	Associação de Câmaras e Vereadores do Oeste do Paraná
ACIF	Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu
ALADI	Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
Amop	Associação do Municípios da Região Oeste do Paraná
ANA	Agência Nacional de Águas
Apaqui	Associação Palotinese de Aquicultura
Apasfi	Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Foz do Iguaçu
Aplemat	Associação dos Produtores de Leite de Matelândia
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Caciopar	Coordenadoria das Associações Comerciais e Empresarias do Oeste do Paraná
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a integração da Faixa de Fronteira
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CECE	Centro de Engenharias e Ciências Exatas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPEL	Centro de Pesquisas de Energia Elétrica
CF	Comitês de Fronteira
Codefoz	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu
Codeleste	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ciudad del Este

Codespi	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Puerto Iguazú
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CSSN	Conselho Superior de Segurança Nacional
CTI	Complexo Turístico Itaipu
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EIITEC	Escritório de Inteligência e Inovação Tecnológica
Emater	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Enafron	Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras
EU	União Europeia
Faciap	Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná
FAEP	Federação de Agricultura do Estado do Paraná
Fecomércio PR	Federação do Comércio do Paraná
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FJP	Fundação João Pinheiro
FPTI	Fundação Parque Tecnológico Itaipu
Fundetec	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Funtef-PR	Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Gaeco	Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado

GFM	Grande Fronteira do Mercosul
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT Itaipu-Saúde	Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IAU	International Astronomical Union
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
INDEC	Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina
Inep	Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
Ipea	<i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
Itai	Instituto de Tecnologia Aplicada e inovação
Lasse	Laboratório de Automação e Simulação de Sistemas Elétricos
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração
MICMAC	Matriz de Impactos Cruzados e Multiplicações Aplicadas a uma Classificação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal

MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NFPR	Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná
OMC	Organização Mundial do Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PCN	Programa Calha Norte
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDIF-PR	Plano de Desenvolvimento e Integração da Fronteira
PEF	Plano Nacional Estratégico de Fronteiras
PF	Polícia Federal
PHI-Unesco	Programa Hidrológico Internacional da Unesco
PIB	Produto Interno Bruto
Pice	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POD	Programa Oeste em Desenvolvimento
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PTI	Parque Tecnológico Itaipu
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIDEs	Regiões integradas de desenvolvimento
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SDR	Secretaria de Desenvolvimento Regional
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Sesi	Serviço Social da Indústria
Siat	Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência
SIEMACO	Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação, Áreas verdes, Áreas Urbanas e Meio Ambiente de Foz do Iguaçu
Sinecofi	Sindicato do Comércio de Foz do Iguaçu
STEIBI	Sindicato dos Trabalhadores da Itaipu Binacional
STTHFI	Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TEC	Tarifa Externa Comum
TIB	Tecnologia Industrial Básica
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UCI	Universidade Corporativa Itaipu
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-Oeste
Unifei	Universidade Federal de Itajubá
Unila	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
Unioeste	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
USP	Universidade de São Paulo
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais ações do PDFF (programa 0120) inseridas no plano plurianual 2008-2011	63
Quadro 2 - Programas vinculados ao desenvolvimento da faixa de fronteira	72
Quadro 3 - Ações de educação e extensão do PTI	82
Quadro 4 - Ações de pesquisa e desenvolvimento do PTI	85
Quadro 5 - Ações de inovação e negócios do PTI	88
Quadro 6 - Setores do plano de motricidade e dependência	140

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do IFDM em Foz do Iguazu	1031
Gráfico 2 – População de Foz do Iguazu PR	103
Gráfico 3 – Evolução do PIB de Foz do Iguazu	1074
Gráfico 4 – População ocupada em Foz do Iguazu segundo as atividades econômicas	107
Gráfico 5 - Número de estabelecimentos de Foz do Iguazu segundo as atividades econômicas	1107
Gráfico 6 - Número de empregos em Foz do Iguazu segundo as atividades econômicas	108
Gráfico 7 - Evolução das receitas corrente e de capital em Foz do Iguazu .	110
Gráfico 8 - Estabelecimentos de ensino do município de Foz do Iguazu	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cidades gêmeas do sul do Brasil.....	39
Figura 2 - Arcos e sub-regiões da faixa de fronteira brasileira	47
Figura 3 - Cataratas do Iguaçu, na fronteira entre Argentina e Brasil	49
Figura 4- Divisão política do Paraguai.....	50
Figura 5 - Tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú	51
Figura 6 - Hexágono do desenvolvimento regional	99
Figura 7 - Matriz quadrada respondida por consultor e especialista	134
Figura 8 - Principais variáveis e programas de influência direta	135
Figura 9 - Setores dos Planos de Motricidade e Dependência.....	140
Figura 10 - Mapa de influência e de dependência direta entre as variáveis.....	142
Figura 11 - Relação entre todas as variáveis e políticas de influência indireta	144
Figura 12 - Panfleto distribuído em Puerto Iguazú	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Pobreza e desigualdade do município de Foz do Iguaçu nos anos de 1991, 2000 e 2010	105
Tabela 2- Ocupação da população de 18 anos ou mais em Foz do Iguaçu .	105
Tabela 3 - Nível educacional da população ocupada com 18 anos ou mais em Foz do Iguaçu	106
Tabela 4- Rendimento médio dos trabalhadores com 18 anos ou mais em Foz do Iguaçu	106
Tabela 5- Vulnerabilidade social em Foz do Iguaçu no período de 1991, 2000 e 2010	109
Tabela 6- Respostas dos especialistas	125
Tabela 7– Peso das médias	128
Tabela 8- Variáveis com importância acima de 75%	129
Tabela 9- Variáveis com média inferior a 75%	130
Tabela 10- Classificação da influência ou dependência das variáveis	136
Tabela 11- Estabilidade de Matriz MID	145

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 Problema de pesquisa	20
1.2 Objetivos.....	23
1.2.1 Objetivo geral	23
1.2.2 Objetivos específicos.....	23
1.3 Hipótese	23
1.4 Justificativa	23
1.5 Estrutura da Tese	24
2 REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS E SUA DINÂMICA TERRITORIAL, SOCIAL E ECONÔMICA	25
2.1 Fronteiras	31
2.2 Região	32
2.3 Regiões transfronteiriças	36
2.4 Cidades gêmeas.....	39
2.5 A faixa de fronteira brasileira: definição e contextualização	41
2.5.1 Desenvolvimento da faixa de fronteira	41
2.5.2 As características da faixa de fronteira.....	46
2.5.3 Fronteira da Argentina e do Paraguai	48
2.6 A tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.....	51
3 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA	57
3.1 Política nacional de desenvolvimento regional (PNDR).....	58
3.2 A comissão permanente para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira(CDIF).....	60
3.3 O Programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira(PDFF).....	61
3.4 Programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais(Promeso) ..	65
3.5 Programa de desenvolvimento integrado e sustentável do semiárido (Conviver) ..	68
3.6 Plano nacional estratégico de fronteiras (PEF)	69
3.7 A Inter-relação das políticas públicas e programas para a faixa de fronteira.....	71
3.8 Desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas no período de 2007 a 2015.....	74
3.8.1 A importância da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional para o desenvolvimento da Região	77
3.8.2 Parque Tecnológico Itaipu (PTI) e suas contribuições para o desenvolvimento da região	80
4 METODOLOGIA	91
4.1 Metodologia da Análise Estrutural Prospectiva	91
4.2 Metodologia do Hexágono do Desenvolvimento Regional para analisar uma Região Transfronteiriça.....	95
5 DISCUSSÃO DOS DADOS E RESULTADOS	101
5.1 Dados econômicos e sociais de Foz do Iguaçu	101
5.2 Atores sociais que exercem influência no desenvolvimento da região	112
5.2.1 Conselho de desenvolvimento econômico e social de Foz do Iguaçu (Codefoz).....	113

5.2.2 Conselho de desenvolvimento econômico e social de Ciudad del Leste (Codeleste).....	115
5.2.3 Conselho de desenvolvimento econômico e social de Puerto Iguazú (Codespi).....	118
5.2.4 Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas (Sebrae)	120
5.2.5 Secretaria municipal de trabalho, desenvolvimento socioeconômico, indústria e comércio de Foz do Iguaçu.....	122
5.2.6 Sindicato do comércio de Foz do Iguaçu (Sinecofi)	124
5.3 Resultados apontados pelo MICMAC	125
5.3.1 As relações de influências diretas entre as variáveis e políticas	135
5.3.2 Classificação da influência ou dependência das variáveis	135
5.3.3 Leitura do plano de influência e dependência direta	141
5.3.4 As relações indiretas entre as variáveis e políticas	143
5.4 Vazamentos das políticas públicas brasileiras para os demais entes da região transfronteiriças das cidades gêmeas.....	149
5.5 O papel da governança local na consolidação de um modelo de intervenção socioeconômica na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.....	156
5.6 O papel do planejamento participativo na construção de um projeto integrado de desenvolvimento para a região	161
CONCLUSÃO	173
REFERÊNCIAS	177
ANEXO I	185
ANEXO II	189
ANEXO III	192
ANEXO IV	197

1 INTRODUÇÃO

Promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região é tarefa complexa, exige a articulação de diversos fatores para que sejam produzidos efeitos positivos. Apenas a existência de recursos, sejam humanos, materiais, de infraestrutura ou de capitais, não garante que efetivamente o desenvolvimento ocorra em uma determinada localidade. Quando se trata do desenvolvimento regional, além da existência de recursos, as ações dos atores sociais e políticos são fundamentais para a elevação dos níveis de desenvolvimento de uma região.

Tratando-se de regiões de fronteira, a complexidade para a promoção do desenvolvimento é ainda maior, havendo a necessidade da realização de ações conjuntas, e isso na prática encontra uma série de obstáculos oriundos da legislação, da sua cultura, do grau de desenvolvimento e de infraestrutura existente em cada país envolvido, entre outros fatores. Neste contexto, a implementação de políticas públicas que possam atender aos países envolvidos também precisa se adequar às normas, tratados e leis que disciplinam tais ações.

Para que isso ocorra, paradigmas precisam ser quebrados, principalmente quanto à própria concepção das regiões de fronteira. Essas regiões precisam deixar de ser entendidas como regiões propícias à práticas de delitos, violência e desrespeito aos direitos humanos para passarem a serem entendidas como locais capazes de fortalecer processos de desenvolvimento e integração regional. Só o fato do Brasil fazer fronteira com dez países da América do Sul, demonstrando caráter estratégico desta região para a competitividade do país e para a integração do continente.

O planejamento de políticas públicas para essas regiões é um fator vital para que o desenvolvimento aconteça, pois por meio delas se torna possível promover o desenvolvimento e o dinamismo econômico, que são condições primordiais para que ocorra melhoria da qualidade de vida da população. Para Souza (2006) A política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, nasceu nos Estados Unidos das Américas (EUA), rompendo com a tradição europeia de estudos e pesquisas que concentrava a análise sobre o Estado e suas instituições e não apenas na produção dos governos no que se referia a construção de políticas públicas.

Em outras palavras, na Europa, o estudo da política pública era um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo na concretização de ações que pudessem modificar de alguma maneira uma sociedade. Nos EUA, ao contrário, os estudos sobre o tema surgem no mundo acadêmico dando ênfase apenas ao papel dos governos, não estabelecendo relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Assim, a política pública passa a ser considerada aquilo que um governo faz ou deixa de fazer para atender aos anseios de um determinado grupo social. Se buscarmos os primórdios do tema, encontraremos como alicerce os trabalhos de quatro autores, considerados os fundadores da área, sendo eles: Harold Dwight Lasswell , Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton.

Conforme Souza (2006), embora existam diversas definições sobre o que seja uma política pública, é importante indicar que não existe uma definição que possa ser considerada a melhor. Quase todas remetem a ideia de que se trata de ações que um governo efetiva e que produzem efeitos na sociedade, objetivando solucionar problemas existentes. Uma teoria geral da política pública implica numa concepção multidisciplinar, apoiando-se em teorias da sociologia, da política e da economia, e nas inter-relações entre o Estado, política, economia e sociedade. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. (SOUZA, 2006, p. 26).

Lowi (1964;1972) desenvolveu a ideia de que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio ou de rejeição dos grupos organizados e da sociedade em geral, e, que há sempre uma disputa entre os interesses desses grupos organizados em torno do que fazer ou deixar de fazer por meio de uma política pública.

Não se pretende aprofundar o debate sobre o conceito de políticas públicas, muito menos esgotar um assunto tão polêmico e com diferentes correntes de estudos. Ao buscar o conceito de políticas públicas pretende-se apenas indicar caminhos que possam contribuir para o entendimento das principais políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro com vistas ao desenvolvimento econômico e social da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e como estas são percebidas no outro lado da fronteira brasileira.

1.1 Problema de pesquisa

O processo intenso de globalização verificado nas últimas décadas acelerou a reconfiguração espacial das atividades econômicas. Como consequência algumas regiões do planeta foram agraciadas com uma dinamização de suas economias, enquanto outras, continuaram estagnadas ou até mesmo apresentaram sinais de declínio. Isso se deu em virtude da autonomia do grande capital financeiro, das grandes empresas internacionais e pela perda de controle dos governos nacionais e locais sobre o próprio desenvolvimento.

Conforme BRASIL (2015), os países menos desenvolvidos são os que mais sofrem com essa dinâmica da economia global. Nesta configuração, algumas regiões se tornam plataformas de operação das empresas globais cujas atividades produtivas antes se localizavam nos países centrais e agora passam para os países periféricos, e com isso estes acabam conseguindo elevar o seu próprio nível de desenvolvimento. Outras regiões são condenadas à estagnação econômica por não se tornarem plataforma econômica destas empresas. O resultado observado dessa dinâmica econômica global é o aumento das desigualdades sociais e regionais e o aumento dos fluxos migratórios para as regiões dinâmicas. Isso acaba aumentando os conflitos sociais e intensificando as pressões sobre as políticas sociais e o planejamento, fazendo que os governos locais implementem políticas compensatórias de desenvolvimento para tentar reduzir as desigualdades regionais, principalmente por meio de políticas que visem a atração de capitais produtivos, concessão de incentivos fiscais, concessão de crédito barato e investimento público em infraestrutura convenientes às empresas que manifestam interesse em se instalar numa determinada região. Os resultados obtidos com essas ações frequentemente estiveram aquém do desejável, não sendo em muitos casos verificada a concretização do dinamismo econômico esperado, e pior, sendo percebido o aumento da concentração de renda e a não melhora das condições de qualidade de vida das pessoas.

Para BRASIL (2015), a partir da década de 1980, iniciativas de planejamento voltadas à valorização do potencial endógeno das regiões passaram a ganhar destaque no Brasil, tendo como características essenciais as iniciativas ancoradas em territórios específicos e baseadas em pequenas e médias empresas. Neste cenário o desenvolvimento não se restringe apenas às regiões caracterizadas por produção

flexível, alta tecnologia e forte capacidade de inovação, mas também pode ser concretizado em regiões periféricas onde sejam observadas iniciativas bem sucedidas de mobilização endógena, dinamismo, inovação e melhoria da renda e das condições de vida da população.

Trata-se, portanto, de um novo horizonte para as políticas de desenvolvimento, em que o objetivo de crescimento econômico necessariamente se associa à mobilização cívica, à cooperação, à valorização das identidades locais e regionais e à inclusão participativa de amplos setores da sociedade. Para tanto, surge a necessidade da criação de políticas públicas mais compatíveis e capazes de promover a integração da área transfronteiriça, capazes de aproveitar as potencialidades locais, operar em novos nichos de mercado e saber explorar o potencial endógeno da região.

As políticas e programas para as regiões de fronteira apresentam objetivos comuns, procurando promover o empoderamento da comunidade local e o fortalecimento de ações conjuntas para se obter melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico. Tais políticas e programas visam a reduzir as severas desigualdades sociais e econômicas existentes na sociedade brasileira que se agravaram com o início do processo de industrialização do país, em meados do século XX, e provocaram grandes discrepâncias entre padrões de desenvolvimento econômico e social das regiões do país. Isso fez com que algumas localidades, como as do centro-sul, fossem privilegiadas e outras, como as regiões de fronteira, norte e nordeste, fossem condenadas a uma vida de pobreza e exclusão.

Sachs (1986), comenta que a participação efetiva das populações locais na realização das estratégias de desenvolvimento passa pela identificação das potencialidades produtivas, pela organização do esforço coletivo, bem como da definição das necessidades existentes na localidade de forma clara. Para participar do planejamento do desenvolvimento, é indispensável que essa população seja sensibilizada sobre os aspectos necessários ao desenvolvimento e que lhes seja garantido o acesso à informação de qualidade. É, portanto, um estilo de desenvolvimento que necessita da articulação de um poder local e regional capaz de superar os particularismos setoriais e que esteja preocupado com todas as facetas do desenvolvimento das diferentes ações empreendidas.

Para BRASIL (2015), o debate em torno do poder local e sobre os avanços da organização local assume relevância na busca de sinergias para a promoção do desenvolvimento de um determinado território, embora, ainda prevaleça a crença de que a mudança necessária à promoção de uma melhor qualidade de vida da população venha por ações engendradas exclusivamente pelo Estado. É, portanto, um debate cuja perspectiva da mobilização em prol do desenvolvimento opõe-se a uma visão centralizada na esfera do governo nacional, sendo que o protagonismo do poder local requer uma gestão das questões locais e regionais de maneira a encontrar soluções adequadas à realidade e às potencialidades do território. Isso significa a criação de uma capacidade de autotransformação econômica e social no município ou na região. É um modelo de gestão em que as organizações comunitárias e outros atores são incentivadas a perderem o medo de inovar e de mexer nas hierarquias tradicionais de decisão, e assim, encontrem respostas para as suas necessidades por meio da cooperação e articulação de atores sociais.

Dowbor (1999), afirma que o poder local não pode ser visto simplesmente como um nível de decisão que se limita à construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades urbanas, e sim, como um eixo estratégico de transformação social, econômica, ambiental e cultural de uma determinada localidade.

Assim, a construção de um projeto integrado de desenvolvimento precisa encontrar mecanismos para superar dificuldades típicas de empreendimentos isolados, produzindo espaços cooperativos entre o setor produtivo e as instituições parceiras. Isso pode permitir reforçar o capital social de uma região e a construção de redes de reciprocidade e solidariedade organizadas. Essa parceria precisa estar voltada para as reais necessidades do território e dispostas a estabelecer ações conjuntas para resolver os problemas existentes.

Numa região transfronteiriça em que se pretende consolidar um projeto de desenvolvimento integrado, as ações desenvolvidas por um país necessariamente precisam ter reflexo nas condições econômicas e sociais da população dos países que integram a região, ou ao menos, promover uma efetiva integração.

Assim, a problemática central desta pesquisa consiste em identificar se: As políticas públicas desenvolvidas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e as ações dos agentes locais oportunizaram a construção de um modelo de intervenção socioeconômico capaz de promover o desenvolvimento de Foz do Iguaçu,

Ciudad del Este e Puerto Iguazú e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o quanto as políticas públicas brasileiras desenvolvidas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas foram percebidas pelas três cidades e oportunizaram a formação de um projeto integrado de desenvolvimento.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar os possíveis “vazamentos” das políticas públicas brasileiras para os demais entes da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas;
- Discutir o papel da governança local na consolidação de um modelo de intervenção socioeconômica na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas;
- Analisar o papel do planejamento participativo na construção de um projeto integrado de desenvolvimento para a região.

1.3 Hipótese

A hipótese da pesquisa é que as políticas públicas brasileiras implementadas na região transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, no período de 2007 a 2015, vazaram para Ciudad del Este e Puerto Iguazú, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região e oportunizando a constituição de um projeto integrado de desenvolvimento transfronteiriço.

1.4 Justificativa

A pesquisa justifica-se pela importância que essa região apresenta para o desenvolvimento econômico e social da tríplice fronteira, que se trata de um importante centro comercial do planeta, e pela necessidade de avaliar se os resultados das políticas públicas implementadas no local estão atingindo os objetivos de promover um processo de desenvolvimento justo e integrado entre as cidades envolvidas. O ineditismo do trabalho está em discutir os efeitos dessas políticas e seus

vazamentos para o outro lado da fronteira por meio do uso da metodologia do Hexágono do Desenvolvimento Regional e da Análise Estrutural Prospectiva.

1.5 Estrutura da tese

Para atingir os objetivos propostos, a estrutura da tese será composta de cinco capítulos. O primeiro capítulo constitui-se na presente introdução, indicando qual o problema de pesquisa, objetivos, justificativa e a estrutura do trabalho.

O segundo capítulo abordará o conceito de regiões transfronteiriças, em termos teóricos e referenciais, iniciando com uma revisão bibliográfica sobre o tema e também sobre a dinâmica territorial, social e econômica dessas localidades. Nele, serão abordados os conceitos fundamentais de território, espaço e região. Também serão analisados os conceitos sobre fronteiras e sua relação com as definições de território e espaço, bem como a sua classificação. O capítulo busca também tratar da composição e da influência dos atores sociais e políticos no desenvolvimento de uma região e discutir o conceito e a composição das regiões transfronteiriças e das cidades gêmeas. Nele será analisada a faixa de fronteira do Mercosul, trazendo sua definição e contextualização, abordando as características da faixa de fronteira do Brasil, da Argentina e do Paraguai, bem como a caracterização da Tríplice Fronteira de Foz do Iguazu, Ciudad del Este Puerto Iguazú, evidenciando sua formação e o comportamento das populações envolvidas nessa área transfronteiriça.

No terceiro capítulo serão abordadas as principais políticas públicas e programas implementados pelo governo brasileiro para o desenvolvimento da faixa de fronteira no período de 2007 a 2015, indicando a possível inter-relação das políticas públicas e programas para a faixa de fronteira, os elementos fundamentais para o desenvolvimento de uma região e informações socioeconômicas das três cidades.

O quarto capítulo explicitará os procedimentos metodológicos utilizados, evidenciando a aplicação da Metodologia do Hexágono do Desenvolvimento Regional e a Metodologia da Análise Estrutural Prospectiva.

No quinto e último capítulo, serão apresentados os resultados obtidos pela pesquisa. Por fim, a conclusão sintetizará as principais descobertas do trabalho.

2 REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS E SUA DINÂMICA TERRITORIAL, SOCIAL E ECONÔMICA

A região transfronteiriça é um tema que tem recebido crescente atenção desde a década de 1990 por parte de pesquisadores e do poder público devido à sua relevância econômica e social. Conforme Rolim (2004), constitui-se em um assunto que ainda não possui uma vasta literatura, o que dificulta uma melhor compreensão da sua dimensão e de todas as consequências das ações econômicas e sociais dele derivado.

Para se entender o conceito de uma região transfronteiriça, é necessário dialogar com outros conceitos, tais como, território, espaço e região. E isso, como veremos no decorrer desta seção, não é uma tarefa simples, uma vez que existem controvérsias sobre tais conceitos, não havendo um consenso sobre esses termos.

As regiões transfronteiriças abrigam uma série de fenômenos sociais e econômicos que as tornam lugares vulneráveis, tais como o subemprego, desemprego, contrabando de mercadorias e outras ações derivadas do crime organizado e que contribuem para a criação de bolsões de pobreza. São áreas em que a própria concepção de território nacional fica prejudicada, uma vez que nessas localidades há uma constante movimentação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais que, em muitos casos, não obedecem à legislação e normas administrativas de cada país. Cada país procura, por meio de sua legislação, disciplinar as relações com os países vizinhos. Embora haja leis e normas que a princípio são observadas nos demais locais do território, nas regiões transfronteiriças isso se torna uma tarefa mais complexa, pois basta atravessar uma rua, uma ponte ou um rio para que ocorra a aproximação entre os moradores de um país e de outro, facilitando as relações comerciais ou sociais entre as populações de um país e de outro. Isso implica no estabelecimento de transações comerciais e no intercâmbio cultural entre essas populações, na absorção da cultura do outro país e de mobilidade de pessoas e de capitais. A interação contribui para o fortalecimento do comércio, da geração de empregos e de renda e a aproximação das culturas. Por outro lado, essas regiões ficam expostas ao tráfico internacional de armas, pessoas e drogas, contribuindo para o fortalecimento do crime organizado e sonegação de impostos nos países envolvidos.

No caso da Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, objeto desta tese, essa exposição ao crime fica mais evidente. Conforme Polon (2014), essa região transfronteiriça, que é considerada uma das maiores regiões comerciais do planeta, convive com situações cotidianas de crimes dessa natureza. A dificuldade dos governos brasileiro, paraguaio e argentino de combater o crime organizado nessa região é notória. Além disso, há uma grande dificuldade de combater o contrabando de produtos eletrônicos, pneus, agrotóxicos, produtos químicos, medicamentos, roupas, sapatos e outros produtos industrializados, o que causa grandes prejuízos fiscais ao governo brasileiro, ao empresário formal e ao próprio consumidor.

Cardim (2011) cita que na última década a Polícia Federal (PF) brasileira constatou uma significativa mudança nas espécies de produtos que circulam na fronteira e na forma de organização do trabalho das pessoas envolvidas, existindo uma hierarquia na organização criminosa existente, envolvendo pessoas contratadas para viajar com as mercadorias (laranjas), os autônomos que são aqueles que bancam seus contrabandos e os patrões (pessoas que contratam pequenos números de laranjas) e os atacadistas que são aqueles que operam em larga escala.

Cardim cita que:

Neste contexto, a Receita Federal avalia que este esquema envolva cerca de 350.000 pessoas espalhadas por todo o território nacional, sendo que em Foz do Iguaçu, mais especificamente, a maioria da população economicamente ativa depende destas relações internacionais. (CARDIN, 2011, p.86).

Esse dado demonstra a complexidade existente na região e as dificuldades para se combater ações que envolvam sonegação ou contrabando. Tratando-se de regiões transfronteiriças, promover ações capazes de combater essas situações torna-se uma tarefa altamente complexa devido às questões territoriais e legislativas que envolvem não apenas um país, mas no caso da tríplice fronteira em estudo, envolvem também a Argentina e o Paraguai.

A complexidade em promover o desenvolvimento em regiões de fronteira está relacionada a uma grande gama de fatores, tais como o clima, relevo, aspectos sociais e culturais. Além disso, a presença ou ausência de recursos humanos, tecnológicos, infraestrutura e de capital irá afetar os níveis de desenvolvimento destas localidades, influenciando diretamente o grau de qualidade de vida de seus habitantes.

Tomando 2007 por período de corte temporal, o governo brasileiro adotou uma série de políticas públicas e programas para o desenvolvimento das regiões de fronteira. Conforme dados de BRASIL (2009a), o objetivo dessas políticas e programas é auxiliar no processo de articulação e promoção do desenvolvimento regional por meio do estímulo à participação de atores regionais, locais e internacionais. Essas ações indicam a intenção do governo brasileiro em apoiar iniciativas voltadas à integração e ao desenvolvimento sustentável, dando prioridade ao desenvolvimento regional e à integração com os países da América do Sul.

Busca-se uma formação política em que o regional funcione como estratégia de desenvolvimento local e que haja estímulo à formação de redes de atores locais com vistas ao fortalecimento da economia. Essas ações fazem parte de um esforço do governo brasileiro de resgatar parte da dívida social com a população fronteiriça e fortalecer a formação as bases para que ocorra um projeto de desenvolvimento integrado entre os países envolvidos. Conforme BRASIL (2009b), essa articulação pública com foco no território remete a um novo padrão de intervenção no qual se valorizam as parcerias, a eficiência administrativa, o adequado uso de recursos públicos e a concepção de um projeto de desenvolvimento regional inserido nas sociedades locais e integrado com os países vizinhos. A construção desse projeto integrado de desenvolvimento depende da perfeita articulação entre diversos fatores e situações presentes no cotidiano dessas regiões.

A princípio vamos trabalhar com o significado de regiões de fronteiras. Para se chegar ao conceito de regiões de fronteiras, torna-se necessário num primeiro momento, ter clareza sobre alguns elementos fundamentais, tais como os conceitos de: território, espaço e região.

Para Moura Filho (2010), território pode ser entendido como sinônimo de espaço politicamente caracterizado, ou seja, aquela porção de terra sobre a qual se estabelece uma autoridade enquanto poder soberano único. Para Moraes (2005), o território é o resultado de uma conquista espacial e de uma construção política, sendo em alguns casos objeto de uso da força militar para mantê-la. Para este autor, o território também é uma construção econômica por meio de atividades produtivas e uma construção jurídica que envolve relacionamento internacional e, ainda uma construção ideológica. Tal visão é importante para o melhor entendimento das relações que transcendem aos espaços tipicamente nacionais, como é o caso das regiões transfronteiriças e aglomerados urbanos.

Para Haesbaert (2004), existem vários tipos coexistentes de territórios no mundo contemporâneo que buscam atender aos aspectos políticos, econômicos, culturais e naturais de um espaço. Um mesmo espaço, como por exemplo, um território natural como uma praça, pode se destinar, ao lazer durante algum período do dia e durante as noites ser destinada a apresentações de espetáculos musicais. Esse mesmo espaço pode ser utilizado para manifestações políticas, e durante alguns dias da semana abrigar feiras livres. Fisicamente, continua sendo o mesmo espaço, mas assume funções diferentes em cada situação, sendo denominado por Haesbaert como território-zona.

Uma outra concepção, defendida por Haesbaert é o território-rede, baseado no entendimento de um território articulado e conectado, comprometido com questões de ordenamento, controle e gestão do espaço. Isso leva ao conceito de um território como uma experiência integrada do espaço, necessitando de uma estruturação em rede que conecta diferentes pontos ou áreas.

Portanto, há indicativos de que no mundo contemporâneo há o predomínio da lógica do domínio do território-rede, que espacialmente podem ser descontínuos, porém são conectados e articulados entre si, superando o predomínio anterior da lógica dos “territórios-zona”, que não admitiam sobreposições. Segundo Haesbaert (2004), existem quatro dimensões com que o território é focalizado, ou seja, as dimensões: política, cultural, econômica e natural.

Para Moura Filho (2010), as dimensões cultural e natural revelam-se de suma importância para a identificação da produção de territorialidades. Isso deriva da apropriação ou valorização simbólica de um grupo e seu espaço, principalmente quando esse espaço é composto por fronteiras de estados nacionais. A importância de tais concepções é pertinente aos estudos das fronteiras, uma vez que as fronteiras entre os estados nacionais são vistas pelos governos centrais de cada país como territórios-zona para efeitos de ordenamento territorial. Porém, para as populações locais e para o capital transnacional, a concepção da fronteira é a de territórios-rede, pois para estes grupos as ações por eles desenvolvidas referem-se à estratégia de subsistência e de sobrevivência do local em que vivem. Quando falamos do capital transnacional, é mister lembrar que o sistema capitalista necessita de grandes quantidades de recursos naturais não renováveis para atender às demandas de consumo. Esses recursos estão disponíveis no território de cada país, e em muitos casos, estão em vias de esgotamento, passando por acirradas disputas e impondo

limites para sua exploração ou uso. Isso explica a necessidade de o Estado estabelecer suas fronteiras em um dado momento de sua história e criar barreiras comerciais para produtos, serviços e movimentação de pessoas. Milton Santos ao tratar do assunto cita que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social”. (SANTOS, 2006, p. 15).

Para Santos (1978), o território não pode ser entendido como apenas uma área delimitada e constituída pelas relações de poder do estado. Muito além disso, é preciso considerar as diferentes formas de enfocar o seu uso para não engessar a sua compreensão e tornar possível uma análise que leve em consideração os atores e as relações sociais envolvidas. Em outras palavras, as relações de poder existentes em um território podem afetá-lo e envolver uma gama muito grande de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo, diversificando as relações sociais num jogo de poder cada vez mais complexo.

De acordo com Santos (1979), o conceito de território vincula-se aos interesses do capitalismo internacional, um espaço apropriado pelos agentes do capital internacional e da divisão social do trabalho. Isso favorece os agentes financeiros e prejudica o Estado fazendo que este perca sua capacidade para criar serviços sociais. Ou seja, ocorre uma apropriação da mais-valia, desvalorização dos recursos controlados pelo estado e supervalorização dos recursos destinados às grandes empresas, principalmente nos países periféricos. Já em Santos (1985) o território é percebido como um recorte espacial, ou seja, o território está contido no espaço e o espaço no território, num movimento dialético, e, é no território que se reproduzem as atividades e culturas da população que vive em um determinado ambiente.

Após essas breves definições e considerações sobre território, faz-se necessário melhor entender o conceito de espaço, que conforme Santos (1978), está relacionado às relações sociais do passado e do presente, bem como com as suas relações com os processos e funções existentes numa sociedade, sendo que sua evolução nasce do movimento da própria sociedade por meio de uma práxis coletiva. Assim, o espaço é uma instância social que tende a reproduzir-se conforme à organização feita pelo homem, mas que é também uma forma resultante da interação de diferentes variáveis. Em síntese, o espaço social corresponde ao espaço humano, que pode ser entendido como o lugar onde as pessoas moram, trabalham e vivem. O espaço geográfico é organizado pelo homem que vive em sociedade e que produz

seu espaço como lugar de sua própria reprodução. Portanto, o espaço geográfico é mais amplo e complexo.

Conforme discorre Santos (1978) dizendo que:

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida (...) o espaço deve ser considerado como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente (...) o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções. (SANTOS, 1978, p. 122).

Em resumo, o espaço é organizado socialmente e é a morada do homem e seu lugar de vida que precisa ser constantemente reorganizado. Assim, para Santos (1979), o espaço é o resultado das ações das forças produtivas e do processo de comercialização dos produtos e serviços. Para ele, embora as regiões e os lugares não disponham de autonomia, se forem funcionais na totalidade espacial, acabam influenciado no desenvolvimento de determinadas regiões. O espaço também é resultado dos processos de urbanização e de industrialização. Por fim, destaca-se que os processos sociais e tecnológicos também são elementos que desempenham importante papel na organização espacial.

Segundo Santos (1985), o espaço é produto da organização da sociedade e é entendido como reflexo da sociedade global. Os elementos do espaço são as pessoas, as empresas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas. Cada um desses elementos cumpre um papel específico na construção do espaço social e cada momento histórico muda o seu papel, assumindo uma nova posição no sistema espacial.

Em Santos (1996), há a defesa da ideia de que o espaço contém o território modelado, configurado; o território, além do aspecto natural da geografia de um determinado local, envolve também às intervenções dos homens, como construções, estradas, cidades e demais obras realizadas pela sociedade.

Percebe-se, portanto, que falar sobre espaço e território não é algo simples. A complexidade está relacionada não apenas às situações do clima, relevo ou da própria paisagem que constitui seu ambiente físico, mas principalmente dos aspectos sociais e culturais que estão presentes na sua ocupação. Tratando-se de regiões transfronteiriças, o nível do desenvolvimento econômico e social destes locais será

fundamental para a qualidade de vida das pessoas e para o estabelecimento de situações sociais positivas ou negativas dentro de um dado território.

Nas regiões de fronteiras, e em especial, na Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, essas relações oriundas da ocupação do espaço criaram um cenário próprio, que veremos posteriormente. Porém, para uma melhor compreensão do que seja essa região transfronteiriça, torna-se ainda necessário tecer alguns comentários sobre o conceito de fronteiras com o objetivo de situar o leitor e reforçar a ideia de que a existência da fronteira é condição essencial para a própria existência da região transfronteiriça.

2.1 Fronteiras

Para Moura Filho (2010), ao se analisar os limites territoriais surgem caminhos que levam à discussão do termo fronteira. A exemplo do território, o termo fronteira também não encontra um consenso conceitual. Inclusive, conforme os níveis de institucionalidade próprios de cada país, esses utilizam-se de termos como zonas de fronteira ou faixa de fronteira.

Mattos (1990) cita uma classificação acerca dos diferentes tipos de fronteiras, indicando que há fronteiras naturais (indicadas por rios, montanhas, mar, deserto ou por acidentes naturais) e fronteiras artificiais (indicadas por linhas imaginárias, geodésicas ou astronômicas). Há casos em que uma fronteira pode apresentar uma classificação mista, tendo elementos das outras duas categorias citadas. Quanto ao grau de ocupação, as fronteiras podem ser ocupadas (quando há a presença de seres humanos) ou vazias (quando não há a presença de seres humano).

Quanto ao seu estado de evolução, Mattos (1990) classifica-as em esboçadas (quando em áreas desabitadas ou pouco habitadas); vivas ou de tensão (quando há confronto entre os interesses das populações vizinhas); mortas (típicas de regiões decadentes, onde não existe pressão política ou populacional).Juridicamente, as fronteiras podem ser: fronteira *de jure* (acordo entre as partes); fronteira em litígio (contestada pelas partes e encontra-se em processo de negociação); fronteira em conflito (contestada por uma ou ambas as partes e com a negociação interrompida ou em conflito).

Ao tratar sobre a faixa de fronteira, Matos (1990) cita que os limites entre os países são marcados por uma faixa de transição. Nesses locais, os valores culturais,

religiosos, ideológicos, a raça e a própria língua e as transações comerciais acabam se misturando, podendo ser caracterizados como regiões de endosse cultural. O convívio harmonioso dessa interpenetração dos lados da fronteira é pacífico quando se trata de estados amigos, como é o caso da tríplice fronteira em análise, e conturbada ou proibida quando se trata de estados rivais.

Para Moura Filho (2010), a zona de fronteira é um espaço de interação dos aspectos culturais, sociais, econômicos de uma localidade. É composto por diferenças oriundas da presença do limite internacional, e por fluxos e interações transfronteiriças. Tanto a zona como a faixa de fronteira são de grande importância para o ordenamento do território. Porém, como o termo “zona de fronteira” não possui conceituação objetiva e é mais usada em ordenamento em nível urbano, e a definição “faixa de fronteira” concebida da linha divisória para o interior do território nacional não é adotada por todos os países, os pesquisadores recorreram ao termo “região” para que os estudos das fronteiras pudessem avançar. Na próxima, seção serão abordados alguns elementos que contribuem para uma melhor compreensão do que seja uma região em termos conceituais. Essa compreensão auxiliará na interpretação de dados e informações que serão abordadas nesta tese, que adotará o termo “região de fronteira” para designar questões relativas ao ordenamento do território em estudo e para analisar as reações culturais, sociais e econômicas existentes.

2.2 Região

Para Correa (2000), o termo região, que é usado tanto por leigos como por pesquisadores, está ligado à noção fundamental de diferenciação de área, concordando que o planeta Terra é constituído por áreas diferentes entre si. Entre os geógrafos, existem diferentes conceitos para o termo, cada um ligado a uma corrente do pensamento científico reconhecido pela Geografia. Segundo Correa (2000), todos os conceitos de região podem ser utilizados pelos Geógrafos, pois todos são formas de se conhecer a realidade, desde que saibamos o que queremos e tenhamos um quadro territorial adequado aos nossos objetivos. Os principais conceitos de região são: 1) Região natural; 2) Região geográfica; 3) Região como um conjunto de lugares; 4) Região sob a ótica de produção capitalista e sob a influência do Estado e das ações políticas numa sociedade; 5) Região com fins de ação e controle.

Faremos na sequência uma síntese das principais correntes teóricas da Geografia que se preocuparam com esse tema, com o objetivo de contribuir para a compreensão das regiões transfronteiriças. Para Correa (2000), um dos conceitos dominantes origina-se da corrente do pensamento geográfico denominado de Determinismo Ambiental. Desse pensamento nasce o conceito de Região Natural, que é entendida como uma parte da superfície da Terra que apresenta características parecidas, como o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros elementos. É um ecossistema no qual seus elementos encontram-se integrados e são interagentes. O conceito de Região Geográfica deriva dos estudos da corrente do pensamento geográfico intitulada de Possibilismo. A Região Geográfica abrange o conceito de paisagem e sua extensão territorial, defendendo uma ação harmoniosa entre o ser humano e a natureza, objetivando um processo de evolução da região. Neste conceito, a ação humana é o principal fator capaz de alterar a natureza e promover em uma determinada área mudanças que possibilitem o desenvolvimento.

Para Correa (2000), a corrente do pensamento geográfico denominada de Nova Geografia, defende o conceito de região como um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares. As similaridades e diferenças entre esses lugares são mensuradas por meio do uso de técnicas estatísticas, buscando a ausência de subjetividade por parte do pesquisador.

Para Correa (2000), a partir da década de 1970 surge a corrente do pensamento geográfico denominada de Geografia Crítica, que, a partir do materialismo histórico e da dialética marxista, introduziram novos conceitos sobre o conceito de região. Assim, o conceito de região é observado sob a ótica de produção capitalista e sob a influência do Estado e das ações políticas numa sociedade.

A região pode ser vista como um resultado da lei do desenvolvimento desigual e combinado, caracterizada pela sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação de relações de produção distintas. Estes dois aspectos vão traduzir-se tanto em uma paisagem como em uma problemática, ambas específicas de cada região, problemática que tem como pano de fundo a natureza específica dos embates que se estabelecem entre as elites regionais e o capital externo à região e dos conflitos entre as diferentes classes que compõem a região. Os conflitos oriundos dos embates entre interesses internos, bem como entre interesses internos e externos, podem gerar uma desintegração da região, que se exprimirá na sua paisagem. Tendo isto em vista, pode-se dizer que a região é considerada uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro

territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos. (CORREA, 2000, p.25-26).

Correa (2000) cita que o conceito de região tem sido usado para fins de ação e controle, decorrente da prática política e econômica de uma sociedade de classes, marcada pelas divisões regionais e pelas ações de controle sobre territórios conquistados ou sob a dependência político-administrativa e econômica de uma classe dominante. Uma região para fins de ação e controle, considera o conceito de região natural e o de região geográfica. A ação e controle sobre uma determinada área objetiva a reprodução da sociedade de classes, que se localiza fora ou no interior da área submetida à divisão regional. Nesta concepção, o Estado, surge dentro do modo de produção dominante como o maior agente da regionalização.

Moura Filho (2010), por sua vez, cita que a região não é apenas uma unidade territorial distinta por características físicas. É um ambiente construído pelo homem que apresenta traços físicos e culturais únicos. Está ligada à localização e à extensão de um determinado fato ou fenômeno. Assim, quando se refere a um município, cujos limites espaciais vão até a linha divisória com os países limítrofes, é comum usar o termo “região de fronteira”. Da mesma forma, quando se quer indicar um local com baixo desenvolvimento ou alto desenvolvimento, utiliza-se a expressão uma “região desenvolvida ou subdesenvolvida”. Moura Filho (2010) cita também que o termo região também é usado enquanto unidade administrativa ou geográfica, como por exemplo, um município falar em região norte ou região sul. Portanto, o termo “região” implica num projeto político do Estado e ocorrência de uma democracia participativa ampliada aos atores envolvidos.

Para Rolim (2004), contemporaneamente, entende-se a região como um processo de construção social. A sociedade constrói um subsistema social, sendo que para tanto, promove a interação com o meio natural. Nesta concepção, a região não é apenas um espaço habitado. Ela é acima de tudo um espaço social com relações complexas entre seus habitantes. Assim, não basta que um território seja habitado para que seja considerado uma região, pois uma região congrega e permite a reprodução de vários grupos sociais, que tem como elemento comum “a consciência coletiva de pertencer a um território comum específico dentro de um território nacional” (ROLIM, 2004, p.8).

Rolim (2004) defende que embora cada grupo tenha interesses específicos eles conseguem conviver e estabelecer interesses coletivos para a região a que pertencem, ou seja, há uma identificação do território e são desenvolvidos e implementados projetos por meio de ações políticas. Esse interesse coletivo regional pode ser de caráter transitório ou permanente e representam os anseios de diferentes grupos sociais que conseguem colocar, mesmo que de forma pequena, os interesses coletivos acima das disputas individuais e cotidianas. Isso leva à possibilidade da construção de um projeto político regional. Assim, para a análise de uma região é necessário identificar como essa região funciona internamente e como ela se relaciona com outras regiões e países. É, portanto, imprescindível compreender como a região produz e se estrutura economicamente, bem como identificar como a região se integra com outros mercados, tanto no âmbito nacional como no âmbito internacional. Um outro elemento que deve ser considerado é a estrutura de poder financeiro e político predominante e seus reflexos na vida dos cidadãos envolvidos.

Segundo Rolim (2004), para entender uma região também é preciso informações sobre as pessoas que habitam essa região, suas características demográficas, aspectos culturais e religiosos, padrões de consumo, nível de renda e as normas sociais e legais que regularizam as relações entre essas pessoas. Também é necessário identificar características do próprio ambiente natural, o padrão do uso da terra e de outras informações importantes para se entender a dinâmica do local analisado.

As regiões transfronteiriças surgem justamente dessa ocupação do território e das ações políticas e administrativas desenvolvidas pelos países envolvidos. É sob esse olhar que vamos visualizar a Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, que neste trabalho será denominada de Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. Pretende-se analisar as relações existentes entre as cidades que a compõem. Para tanto, adotaremos neste trabalho o posicionamento teórico sobre regiões defendido por Correa (2000), Rolim (2004) e Moura Filho (2010), mesmo reconhecendo as grandes contribuições dos demais autores indicados anteriormente que escreveram sobre este tema.

2.3 Regiões transfronteiriças

Rolim (2004), aponta que a literatura internacional sobre as regiões transfronteiriças ainda é bastante reduzida, havendo a necessidade da ampliação de pesquisas sobre o tema. Analisar uma região transfronteiriça exige o entendimento sobre as próprias relações econômicas, sociais e culturais existentes nesta localidade. Para Reigado (2002), a relação nas fronteiras dos países pode ser caracterizada em três tipos: 1) existência legal de fronteiras e uma situação de conflitos entre os países, com a presença de estratégias de guerra e de conquista de espaço para posteriormente ser mantida a paz; 2) existência legal de fronteiras, porém com o estabelecimento de relações de cooperação entre os países, permitindo a mobilidade de pessoas, bens, serviços e capitais, por meio de acordos entre os países que determinam o funcionamento das barreiras alfandegárias e outras restrições legais; 3) abolição das fronteiras, como é o caso da União Europeia, com a desativação dos postos de fronteiras e com o estabelecimento de melhores condições para a cooperação entre os países vizinhos e de apoio a programas de desenvolvimento transfronteiriço com vistas no aproveitamento de economias de escala. Na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, a relação enquadra-se no item 2 do exemplo, ou seja, há a existência legal da fronteira num contexto de cooperação entre Brasil, Argentina e Paraguai.

Conforme Rolim (2004), as principais barreiras encontradas na consolidação das regiões transfronteiriças estão relacionadas a três situações: 1) barreiras psicológicas e de interesse de grupos específicos (ideologia e interesses privados); 2) barreiras econômicas e sociais (diferentes níveis de desenvolvimento, legislação, cultura, capacidade da administração pública) e; 3) as barreiras institucionais (diferenças nas estruturas organizacionais dos países envolvidos). Não se pode ignorar que nas regiões transfronteiriças diferentes grupos sociais, com nacionalidades diferentes, convivem num território comum. Isso é muito evidente na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, no qual há intensa comercialização de produtos, serviços e movimentação de pessoas entre os limites físicos da fronteira. Cidadãos brasileiros, argentinos e paraguaios cruzam diariamente essa fronteira e promovem constantes relações comerciais e culturais. Surge então a indagação: esses grupos se identificam com esse território ou se consideram diferentes em razão de sua nacionalidade e condições específicas? São capazes de defender os

interesses coletivos em detrimento às disputas cotidianas nas quais normalmente estão envolvidos, ou se apenas procuram vantagens individuais em suas ações?

Não se nega que a convivência desses grupos é fortemente marcada por disputas diárias em defesa de seus interesses e de suas posições, contudo, esses interesses não podem sufocar a possibilidade de empresários, trabalhadores e grupos políticos de defender interesses coletivos que devem estar acima desses conflitos. Isso é uma condição primordial para se construir um projeto integrado de desenvolvimento regional, e na prática, é algo difícil de ser realizado em razão de se tratar de grupos compostos por pessoas de diferentes nacionalidades, com culturas e línguas diferentes.

Para Rolim (2004), quando a fronteira é definida como uma linha que separa dois territórios, a região transfronteiriça pode ser entendida como as áreas localizadas ao longo dessa fronteira. Isso pode ocorrer entre estados, províncias ou mesmo entre cidades. E esse será o conceito que adotaremos nesta tese ao falar de regiões transfronteiriças. Também é necessário incluir na análise se tais fronteiras são habitadas e medir a densidade populacional existente nestes locais. Isso por si só já é uma condição que dificulta a análise dessa região, considerando que não há uma padronização de dados geográficos e estatísticos entre os três países envolvidos.

Para Rolim (2004), as aglomerações urbanas em fronteiras nacionais são os casos mais interessantes e peculiares do fenômeno transfronteiriço, pois ao mesmo tempo em que se cria um espaço econômico comum também se criam as barreiras para a sua integração. Isso ocorre por meio de leis que disciplinam as condições para o fluxo de pessoas e capitais, bem como as restrições para sua real efetivação. Tenta-se desenvolver uma cultura comum ao mesmo tempo em que se torna permanente diferenças culturais.

Um exemplo dessa tentativa de desenvolver uma cultura comum é o próprio Mercado Comum do Sul (Mercosul), que facilitou o fluxo de mercadorias entre os países que o compõem, mas ao mesmo tempo ampliou o rigor nas regras dessa comercialização, fazendo com que sejam necessários controles mais detalhados das mercadorias que circulam pela fronteira. Esses controles nascem de regulamentações administrativas unilaterais de cada país ou de negociações diplomáticas mais amplas que requerem a participação de todos os países envolvidos. Para Rolim (2004), as regiões transfronteiriças marcam a existência de um espaço econômico, que podem se apresentar em diferentes estágios de construção. Um fenômeno interessante que

se pode observar é que, embora os espaços econômicos não reconheçam delimitações político-administrativas, eles são disciplinados por normas e regras que dificultam sua concretização, como por exemplo, a própria restrição para a livre circulação de pessoas, de bens e de serviços.

Segundo Reigado (2002), o estudo do processo pelo qual se concretiza a construção de um espaço econômico diferenciado e os obstáculos que surgem para sua concretização tornam-se elementos de grande importância para o entendimento do desenvolvimento dessas localidades. As barreiras impostas pelos países procuram na maioria das vezes afetar a livre circulação dos fatores de produção, e aparecem vinculadas às questões macroeconômicas dos países envolvidos (câmbio e moeda), imposições legais que inibem as migrações das pessoas e a circulação de mercadorias. Assim, um considerável problema das regiões transfronteiriças é a restrição da mobilidade entre os agentes envolvidos. Para Rolim (2004), uma outra peculiaridade das regiões transfronteiriças é que elas se encontram longe das regiões que constituem o núcleo das economias dos países de origem. Geralmente são áreas com desenvolvimento insuficientes que surgiram essencialmente em decorrência da própria existência da fronteira. A própria existência da região transfronteiriça impõe a necessidade de uma série de serviços e de atividades que tendem a beneficiar um dos lados da fronteira, criando uma realidade econômica diferenciada nessas localidades. Embora essa realidade econômica tenha sempre uma tendência de seguir a lógica dos mercados, ela encontra barreiras institucionais decorrentes da legislação de cada país.

Segundo Haesbaert (2013), é possível identificar, ao lado de Ciudad del Este, Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, várias faces do processo de globalização e da formação dos chamados blocos econômicos regionais, embora os três países apresentem níveis diferentes de controle e influência, em razão do sistema jurídico-político de cada país. Para o autor mencionado, as características mais importantes do processo globalizador e seus efeitos no espaço transfronteiriço são: 1) o domínio do capital financeiro (o capital flui de um país para o outro na instantaneidade proporcionada pela informatização, tanto no aspecto legal como no aspecto ilegal); 2) o aumento da exclusão social (desemprego, subemprego, barreiras à mobilidade dos trabalhadores, condições de vida inadequadas). Esse aumento da exclusão social contribui para os movimentos ilegais de mercadorias, capital, informações e pessoas; 3) a uniformização das práticas culturais (neste caso, há o predomínio da cultura

brasileira, principalmente por meio da influência da mídia brasileira), embora ocorram formas de resistência, como é o caso do fortalecimento da identidade guarani na formação da identidade nacional paraguaia. Segundo Moura Filho (2010), a região de fronteira encontra dificuldades no ordenamento territorial dado à sua vulnerabilidade por conta dos interesses humanos, políticos, econômicos e sociais que derivam do poder do grande capital ou por interesses do próprio estado, por meio dos atores locais. Essa situação se torna ainda mais complexa nos aglomerados urbanos transfronteiriços das chamadas “cidades gêmeas”, cujo conceito será abordado na sequência. A região em estudo abriga uma das principais cidades gêmeas da fronteira brasileira, motivo pelo qual merece destaque nesta pesquisa.

2.4 Cidades gêmeas

A maior concentração de cidades gêmeas ocorre na Bacia do Prata, que banha os países do Mercosul e a torna uma grande região transfronteiriça. São territórios nos quais as políticas nacionais e internacionais convivem lado a lado. Nestas localidades, o comércio é livre e o dialeto utilizado normalmente é uma mistura do português com o espanhol, denominado por muitos como “portunhol”. Não é raro situações em que crianças nascidas de um lado da fronteira são alfabetizadas no outro lado. Nas cidades gêmeas, também não é raro os moradores de um lado da fronteira utilizarem serviços públicos de saúde e educação no outro lado, promovendo uma grande interação entre os moradores. A Figura 1 mostra as cidades gêmeas existentes no sul do Brasil.

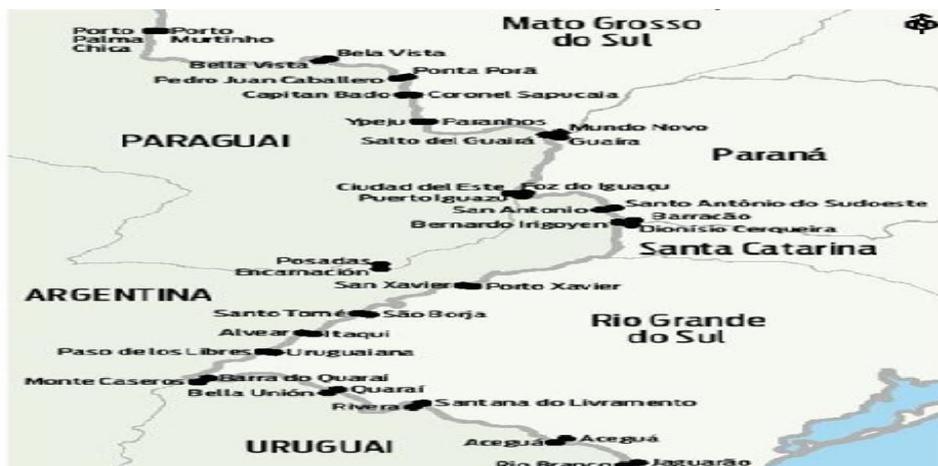


Figura 1 - Cidades gêmeas do sul do Brasil
Fonte: IBGE

As estratégias de sobrevivência dos moradores desses locais, em alguns casos, acabam se sobrepondo à lei, intensificando o tráfico de diversos produtos e servindo até mesmo aos interesses de facções criminosas. Diferentemente da facilidade de movimentação que ocorre na União Europeia (UE), em que existem políticas deliberadas e planejadas para tanto, nas regiões de fronteiras do Brasil essa facilidade de movimentação de pessoas e de produtos ocorre de forma espontânea em razão de falta de planejamento ou políticas específicas que disciplinem as operações realizadas nessas localidades. Há dificuldades, por exemplo, na coordenação e controle do trânsito de pessoas nessa fronteira, sendo que na maioria das vezes os próprios moradores da região reagem contra às tentativas de controle por parte dos governos. Isso ocorre por exemplo, quando a Ponte da Amizade que liga o Brasil ao Paraguai é bloqueada como forma de protesto a controles mais rígidos na região.

Para Moura Filho (2010), o ordenamento do território é um instrumento de planejamento, organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do estado e representa um importante papel no processo de desenvolvimento de uma localidade. Se já há dificuldade de implementá-lo nas cidades brasileiras, o problema se torna maior no caso das cidades gêmeas, cujo território encontra-se compartilhado em termos de uso. Isso ocorre porque as políticas públicas dirigidas às fronteiras internacionais envolvem interesses, estruturas institucionais e legislações de países diferentes, o que torna o processo complexo e quase impossível.

Assim, ao longo da linha divisória desenvolve-se extensa faixa que apresenta tanto possibilidades de integração, bem como problemas nas condições de uso e ocupação do solo. Essa situação demanda melhor gestão e controle por parte dos países envolvidos. Quanto ao aspecto econômico, a comercialização de produtos sem o correspondente dos impostos também pode prejudicar o desenvolvimento da região. No que tange à questão social, a melhor infraestrutura de um lado da fronteira pode contribuir para o desenvolvimento do outro lado. Da mesma forma, pode ocorrer vulnerabilidade cultural caracterizada quando um dos lados adota hábitos do outro país. A vulnerabilidade ambiental pode ocorrer quando um dos lados se apropria indevidamente de recursos naturais do país vizinho.

Na presente tese, a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas será analisada com base nos trabalhos desenvolvidos por Rolim (2004), Moura Filho

(2010), Haesbaert (2013) e Reigado (2002). Também será analisado como os pressupostos teóricos sobre o desenvolvimento regional endógeno estão presentes ou ausentes na região.

2.5 A faixa de fronteira brasileira: definição e contextualização

Conforme BRASIL (2009a, p.11), a faixa de fronteira brasileira possui 150 km de largura e estende-se por 15.719 Km, abrangendo 588 municípios em 11 unidades da federação, ou seja, está presente nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. A região da faixa de fronteira corresponde a 27% do território brasileiro e nela residem aproximadamente dez milhões de habitantes. A faixa de fronteira constitui-se em uma região com graves problemas econômicos e sociais, perpetuando situações de injustiças, concentração de riquezas e acentuada desigualdade social. A população dessas localidades, em geral, sofre com a ausência de oportunidades de atividades econômicas e de serviços públicos de qualidade, tornando-se em muitos casos, vulneráveis à exploração econômica de organizações criminosas. A partir de 2007, o governo brasileiro intensificou ações para tentar reverter esse quadro negativo, criando políticas públicas e programas para tentar modificar essa realidade perversa e criar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico e social. Em síntese, foi a partir de 2007 que se criou os principais programas e políticas para o desenvolvimento da região de faixa de fronteira. Até então essa região era visualizada apenas como uma área de segurança nacional e não como uma possibilidade para promover ações de produção e comercialização de bens e serviços.

2.5.1 Desenvolvimento da faixa de fronteira

A preocupação com o desenvolvimento das regiões é um tema recorrente nas discussões dos governos e nas comunidades locais. O termo desenvolvimento ainda é polêmico, sendo muitas vezes confundido com o termo crescimento econômico. Não se pretende neste texto aprofundar esta discussão, contudo, é pertinente destacar que o crescimento econômico é caracterizado pelos incrementos constantes no nível de renda de uma população. Embora autores como Adam Smith, David Ricardo, T.R. Malthus, entre outros, considerem que isso seja suficiente para se chegar ao desenvolvimento, há uma corrente de pensadores que defende que é necessário que

haja a distribuição desses incrementos de renda para que realmente o desenvolvimento aconteça, tais como: Sérgio Boisier, Francisco Albuquerque, Celso Furtado, Wilson Cano, Marco Antonio Vaconcelos, Manuel Enrique Garcia, entre outros.

Para Vasconcellos e Garcia (1998), o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, de forma a reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social. Deve também contribuir para melhorar as condições de saúde, alimentação, educação e moradia da população em geral.

O autor desta tese concorda com os pressupostos dos autores que defendem que o desenvolvimento só ocorre quando há melhorias nas condições sociais, ambientais e culturais de uma população e da corrente teórica que defende o desenvolvimento regional endógeno, que surgiu na década de 1980 e que preceitua que o sucesso e crescimento de uma dada região está relacionado à sua capacidade de envolver os agentes locais e promover ações capazes de promover o desenvolvimento. O desenvolvimento regional endógeno, segundo Amaral Filho, pode ser definido como:

Um processo de crescimento econômico implicando em uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região mais ou menos definido dentro de um modelo específico de desenvolvimento regional. (AMARAL FILHO, 1999, p.2).

Para Amaral Filho (1996), no desenvolvimento endógeno, deve haver uma sintonia das ações entre as iniciativas empresariais, governamentais e setores organizados da sociedade com as ações que visem ao desenvolvimento regional, por meio da criação de uma identidade regional econômica, cultural e política. É, portanto, um modelo de desenvolvimento realizado de “baixo para cima”, ou seja, partindo das potencialidades socioeconômicas originais do local, no lugar de um desenvolvimento estruturado de “cima para baixo”, isto é, partindo do planejamento e intervenção conduzidos pelo estado nacional. O referido autor destaca que o desenvolvimento endógeno não é sinônimo de um modelo autocentrado na própria região ou no local, com tendências ao isolamento, e sim um processo de transformação e de

fortalecimento das estruturas internas da região. Para isso, há a necessidade de um entorno sociocultural que valorize as ações empreendedoras e valorize as energias locais. O estado, nesta perspectiva, volta suas ações para as instâncias locais, na medida em que elas estão mais próximas dos produtores e consumidores dos bens e serviços. Um outro fator a ser considerado é que a composição do desenvolvimento endógeno varia de região para região e depende das estruturas socioeconômicas, dos fatores culturais, e decisões políticas prevalentes nos respectivos espaços.

Ferrera de Lima et al. (2012) ao analisar a Grande Fronteira do Mercosul (GFM), identificou que a percepção do desenvolvimento regional para os gestores do Fórum da GFM está relacionada às ações integradas desenvolvidas e que acabam trazendo benefícios e bem-estar à população. Portanto, é importante a realização de programas conjuntos entre os municípios envolvidos objetivando, torná-los parceiros e não concorrentes. Essas ações podem melhorar as condições de saúde, educação, tecnologia, turismo e emprego, considerando a própria aptidão da região em análise. O desenvolvimento regional implica tanto a implementação de políticas ao longo dos anos bem como da ação coordenada da governança local, pois a organização dos atores sociais de cada região exerce um importante papel para a consolidação de um novo modelo de gestão de políticas públicas, que priorize a participação da sociedade civil e de instituições como universidades e institutos de pesquisas que possam contribuir na formulação e controle da execução das políticas socioeconômicas. Quando isso ocorre, há a possibilidade de um avanço da participação popular e cidadã no processo. Piffer e Alves (2009) também comungam desta ideia, citando que:

Um novo paradigma de desenvolvimento está baseado na democracia deliberativa com ênfase no desenvolvimento endógeno (local) integrado e sustentável, como objetivo final à qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente, o uso sinérgico das potencialidades comunitárias em se organizarem poderão alcançar a meta do desenvolvimento com liberdade. O desenvolvimento sustenta-se em bases sociais, dependendo mais da dinâmica interna e organização dos atores sociais regionais ou locais do que os fatores externos (exógenos, fixados pelas políticas macroeconômicas em nível mundial ou nacional). Desta forma, a racionalidade, as características culturais e o comportamento dos atores locais e dos atores eleitos pela comunidade, as redes sociais e a interação entre as lideranças empresariais e trabalhadores, associações, etc. que formam o capital social de qualquer região, são determinantes para o desenvolvimento das questões econômicas, sociais e políticas. A articulação através da argumentação, da discussão dos projetos e do consenso pode-se garantir que a democracia deliberativa funciona e impulsiona o desenvolvimento regional e local. (PIFFER; ALVES, 2009, p. 149-150).

Para Braun et. al. (2012), a preocupação em criar uma área de cooperação entre o Brasil, Argentina e Paraguai não é recente. Desde o início do processo da conquista da região da Bacia do Prata até a consolidação do Mercosul houve tentativas dos governos locais de aproximar as relações econômicas dos países da América do Sul. Esse esforço ganhou força a partir de 1964, com o governo militar brasileiro, que articulou uma nova geopolítica para o território nacional e seus vizinhos, tentando integrar a estrutura continental, criando corredores de exportação caracterizados por ferrovias, hidrovias e rodovias que possibilitaram que a produção destes países chegasse aos portos brasileiros, possibilitando o escoamento de seus produtos. Em meados da década 1980, o Brasil e a Argentina, buscando reordenar sua política regional e visando a um projeto de integração produtiva, implementaram os primeiros acordos para o Mercosul. Em 1986, foi instituído o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), objetivando criar um espaço econômico comum entre os dois países. O resultado desse esforço foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi).

Conforme Braun et al. (2012), em 1991 foi assinado o Tratado de Assunção para a constituição do Mercosul, que objetiva construir um espaço econômico comum por meio de liberação comercial, eliminação de obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços e a harmonização de políticas macroeconômicas.

Para Braun et al. (2012), o projeto do Mercosul buscava não apenas a criação de uma área de livre comércio entre os seus membros, mas também um espaço econômico que fortalecesse as vantagens competitivas da região. No período de 1991a1994, os fluxos intrarregionais de comércio cresceram substancialmente e a interdependência foi acentuada, particularmente entre Brasil e Argentina, os dois maiores parceiros do Mercosul. O tratado de integração buscava a liberalização comercial, a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países. Também procurava promover a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais relacionadas ao comércio, indústria, serviços, agricultura, transportes, comunicações, bem como às políticas fiscal, monetária, cambial e de capitais e de serviços, alfandegária. O estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de uma política comercial comum também eram objetos do tratado. Um ponto que merece destaque no Tratado é o compromisso dos países membros de harmonizar suas legislações buscando o fortalecimento do processo de integração.

Destarte, a estrutura institucional do MERCOSUL tem sido alvo de crítica por parte de analistas que defendem a importância de um órgão supranacional para imposição das decisões adotadas. Além disso, muitas das regulamentações do Bloco ficaram apenas na teoria, tornando-se ainda mais difícil a concretização do processo integracionista. Neste sentido, muitos ajustes são necessários, principalmente no que diz respeito à macroeconomia do Bloco. (BRAUN et al., 2012, p. 228).

Na região transfronteiriça que será analisada, há necessidade do fortalecimento de um processo de integração, visando a elevação do nível de desenvolvimento socioeconômico. Também há indícios dos pressupostos da teoria do desenvolvimento regional endógeno como uma teoria balizadora das políticas públicas para o desenvolvimento, com objetivo de reduzir as desigualdades sociais. A desigualdade social se mostra mais intensa em países pobres e em desenvolvimento. Isso ocorre em razão de que as economias mais frágeis são mais vulneráveis e menos competitivas, sendo constantemente abaladas por processos inflacionários, desemprego e má distribuição de renda.

O resultado disso é sentido com maior densidade pela população pobre, que tem maiores dificuldades em promover sua inserção econômica e social, devido ao seu baixo nível de qualificação profissional, ao precário acesso aos serviços públicos essenciais, como à saúde, educação, segurança e condições de moradia e saneamento.

Apenas o crescimento econômico não é capaz de reduzir a exclusão social, que é um dos empecilhos ao desenvolvimento econômico sustentável de uma nação. A exclusão social restringe a formação do capital humano e do capital social, e sem eles, há uma tendência de redução de investimentos interno e externo numa determinada região.

O fortalecimento das regiões de fronteira, constitui-se, portanto, em uma oportunidade de promover a competitividade necessária ao desenvolvimento. Constitui-se numa estratégia de combate às desigualdades econômicas e sociais existentes nessas localidades e objetiva o fortalecimento dos potenciais endógenos existentes em cada região.

Conforme BRASIL (2009a), a faixa de fronteira brasileira é uma região com baixos índices de desenvolvimento econômico e social, sendo uma região que possui grandes problemas de coesão social, principalmente em virtude das precárias

condições de segurança pública e de cidadania. Sua população encontra dificuldades de acesso aos bens e aos serviços públicos essenciais.

2.5.2 As características da faixa de fronteira

Conforme BRASIL (2009a), as características da faixa de fronteira brasileira variam ao longo do território abrangido, com peculiaridades que marcam e distinguem toda a extensão desde o extremo norte ao sul do país. Há, também, profundas diferenças observadas nas “cidades limítrofes”, aquelas que se comunicam com países vizinhos, que são afetadas por questões econômicas, políticas e diplomáticas dos países envolvidos.

Nessas cidades, há uma demanda de políticas públicas específicas para tentar amenizar os problemas econômicos e sociais das pessoas que residem nos outros países, como é o caso dos cidadãos que residem na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.

O desenvolvimento para essas regiões não consegue se ater exclusivamente aos limites nacionais. É preciso contar com instrumentos que permitam elaborar um planejamento com o país vizinho, com regras especiais de funcionamento, respaldadas por acordos multilaterais.

Polon (2014) enfatiza que embora sejam as relações sociais que criam e recriam os espaços por meio das territorialidades, a configuração espacial também influencia a sociedade.

Assim, as fronteiras são uma consequência da forma de reprodução da sociedade e são constituídas como limites físicos ou como elementos subjetivos nas relações do dia a dia de cada localidade.

A Faixa de Fronteira brasileira é visualizada em três grandes arcos (Norte, Central e Sul) e em 17 sub-regiões.

A Figura 2 mostra os Arcos e sub-regiões da Faixa de Fronteira brasileira.

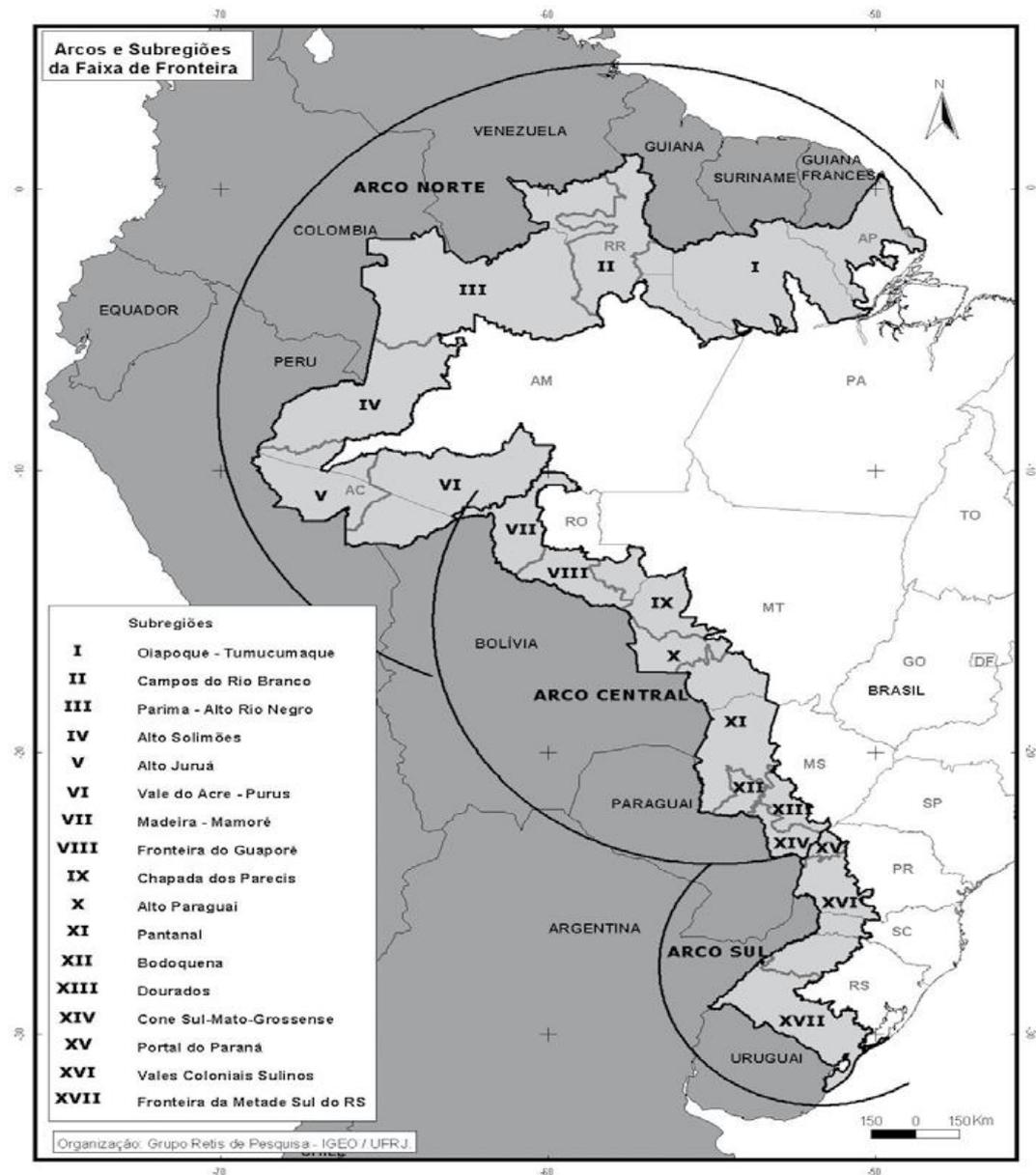


Figura 2 - Arcos e sub-regiões da faixa de fronteira brasileira
Fonte: BRASIL (2009a, p.33).

Conforme BRASIL (2009a, p. 34-41), o Arco Norte abrange as sub-regiões I a VI e nele estão os estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre. Nele há o predomínio da população indígena, com a presença de grandes reservas e de questões étnico-cultural indígena, mesmo fora das áreas de reserva. As características do Arco Norte apontam para a possibilidade de desenvolver ações e promover a constituição ou fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) nas áreas do agronegócio. Já o Arco Central abrange as sub-regiões VII a XV, compreendendo os estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Em algumas das sub-regiões tem-se um perfil urbano-industrial e a presença de

importantes redes hoteleiras. Outras destacam pela produção agrícola e agropecuária. Apresenta sérios problemas relacionados ao narcotráfico e a contrabandos diversos. No Arco Central há potencialidade para o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais para a área agrícola, pecuária, indústria têxtil e madeira.

Conforme BRASIL (2009a, p. 41-44), o Arco Sul compreende a sub-região XV a XVII, abrangendo os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Possui alto grau de urbanização e um relativo dinamismo do setor industrial madeireiro/moveleiro. Nele há a predominância da agroindústria e da indústria da confecção.

A sub-região XVI conta com atividades de extração vegetal e florestal e de silvicultura, com a cadeia produtiva madeireira/movelaria bem desenvolvida. A agroindústria, a indústria de transformação de produtos agrícolas e a fabricação de tecidos e artigos de malha também se destacam. Há uma alta especialização produtiva na cultura de grãos e uma alta diversificação da produção agrícola.

A sub-região XVII caracteriza-se pelo alto grau de urbanização da maioria de seus municípios e é composta por municípios de grande extensão. Na base produtiva há uma forte especialização na trinômia bovinocultura de corte, ovinocultura e rizicultura.

É uma sub-região que possui um alto potencial logístico e de integração com os países vizinhos, em especial nos espaços fronteiriços estratégicos, o que permite ampliar a competitividade dos produtos sub-regionais nos países do Mercosul.

Nesse arco é possível desenvolver os seguintes Arranjos Produtivos Locais: Agroindústria; setor industrial madeireiro/moveleiro; setor têxtil; erva-mate; fruticultura; setor industrial de bebidas e conservas; fabricação de produtos cerâmicos; insumos agrícolas (maquinaria); bovinocultura de corte; ovinocultura; rizicultura; vitivinicultura; turismo; apicultura.

2.5.3 Fronteira da Argentina e do Paraguai

Conforme dados da AGÊNCIA SENADO (2017), a Argentina é um país constituído por 23 províncias e uma cidade autônoma, que é a sua capital Buenos Aires. Em termos de território é o segundo país da América do Sul e em termos populacionais é o terceiro. A área continental da Argentina está entre a Cordilheira dos Andes a Oeste e o Oceano Atlântico, a Leste.

O país faz fronteira com o Paraguai, Brasil, Uruguai e Chile. A região Norte da Argentina faz fronteira com a Bolívia e o Paraguai, a região Nordeste faz fronteira com o Brasil e o Uruguai, e as regiões Sul e Oeste fazem fronteira com o Chile.

Delimitada pelo tratado de 1898, a fronteira argentina tem uma extensão de 1224 km, começa nas Cataratas do Iguazu, segue os percursos do Rio Iguazu, do Rio Santo Antônio, do Rio Peperi Guassu e do Rio Uruguai até a foz do rio Quaraí, no Rio Grande Sul.

Para a ASSOCIAÇÃO DAS REGIÕES DA FRONTEIRA EUROPEIA (2017), o Rio Iguazu é a fronteira natural entre a Província de Misiones, onde localiza-se a cidade de Puerto Iguazú na Argentina, e a cidade de Foz do Iguazu no Estado do Paraná, tendo uma parte de fronteira seca.

A existência do Rio Iguazu permite a construção de uma paisagem diferenciada e apreciada pelo mundo, pois dele surgem as Cataratas do Iguazu com todo seu esplendor e potencial turístico.

A Figura 3 contribui para melhor compreender a beleza natural existente no local.



Figura 3 - Cataratas do Iguazu, na fronteira entre Argentina e Brasil
Fonte: Município de Foz do Iguazu

Conforme Gemelli (2013, p. 55-57), o Paraguai não adota normas específicas que definam em termos legais sua faixa de fronteira. Os dados referentes à faixa de

fronteira são escassos, dificultando uma análise mais aprofundada sobre o tema. Alguns órgãos, como o Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), fornecem alguns dados sobre as regiões paraguaias e em muitos casos o levantamento de dados é feito de acordo com as necessidades de cada departamento ou do país como um todo.

O Paraguai está dividido em 17 departamentos, sendo: Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguarí, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes, Alto Paraguay e Boquerón. Dentre os departamentos paraguaios, 5 fazem fronteira com o Brasil e os departamentos Canindeyú e Alto Paraná fazem fronteira com o Paraná e municípios próximos ao lago de Itaipu, sendo que Ciudad del Este é a capital do departamento de Alto Paraná.

A Figura 4 mostra a divisão política do Paraguai.

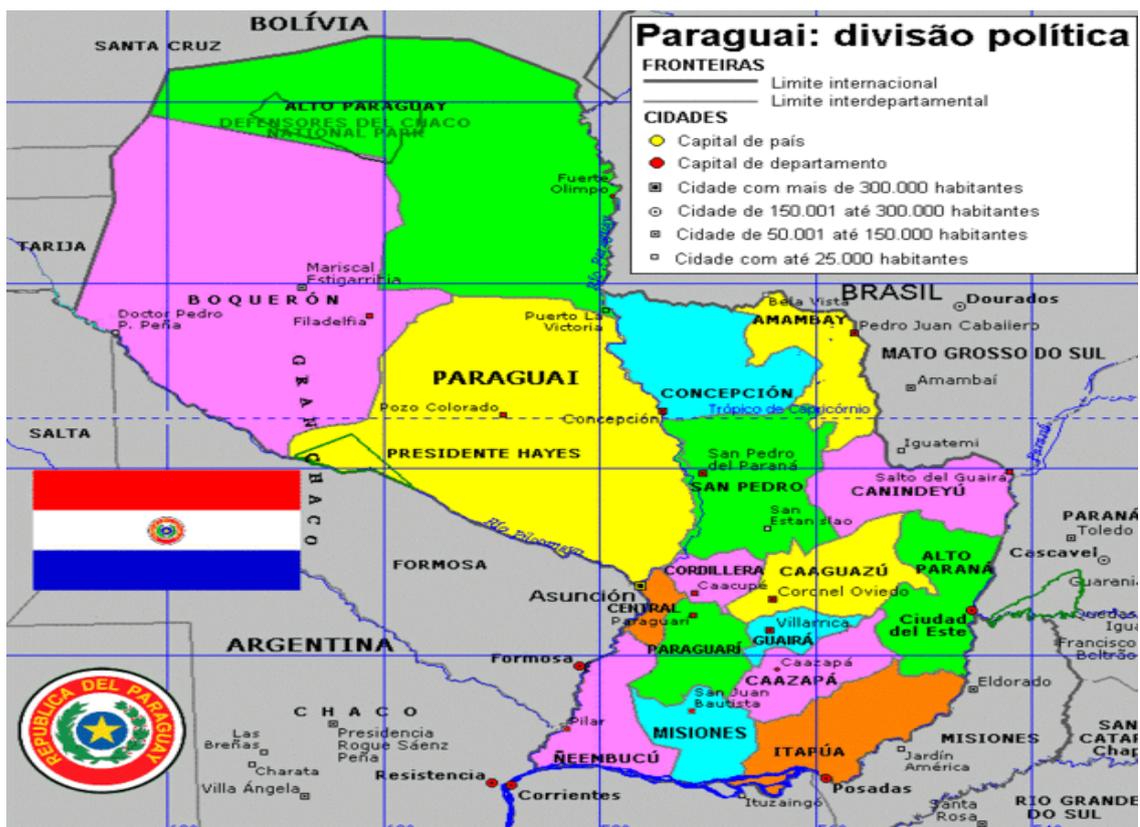


Figura 4- Divisão política do Paraguai
Fonte: DGEEC.

Portanto, percebe-se que as situações de fronteira diferem ao longo do limite internacional do país, em razão da própria diferença geográfica que existe em cada

região e das relações existentes entre os países vizinhos. A presente tese analisará as políticas públicas e programas implantados na Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu, que se encontra no Arco Sul. Antes, porém, cabe indicar algumas características da Tríplice Fronteira de Foz do Iguaçu para que se possa atingir aos objetivos propostos no que diz respeito a análise da Região Transfronteiriça selecionada para este estudo.

2.6 A tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú

Conforme Polon (2014), o Brasil possui nove tríplices fronteiras, porém, a que tem maior expressividade em razão das suas populações e de sua urbanização e atividades econômicas é a tríplice fronteira entre Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú. A Figura 5 mostra a localização da tríplice fronteira.



Figura 5 - Tríplice fronteira de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú
Fonte: Polon (2014).

Conforme Myskiw (2011), o município de Foz do Iguaçu localiza-se no extremo Oeste do Estado do Paraná e é conhecido mundialmente pelo turismo e pela Usina Hidrelétrica de Itaipu. Até o ano de 1910, Foz do Iguaçu era uma Colônia Militar, que foi criada em 1889, sendo elevado a município em 1914 e reconhecido pelo nome

de Foz de Iguaçu em 1918. A constituição da Colônia Militar teve como objetivos interesses relacionados ao desenvolvimento comercial, industrial e político da região, bem como o seu povoamento e integração com outras regiões do Estado do Paraná e do Brasil. Um outro objetivo da Colônia Militar foi promover a proteção da fronteira contra invasões na época de paraguaios e argentinos.

De acordo com Polon (2014), outros fatores que contribuíram para o desenvolvimento da região foram a criação do Parque Nacional do Iguaçu em 1939, que potencializou as atividades de turismo; a construção da Ponte da Amizade, que permitiu a intensificação do comércio e dos contatos entre os lados brasileiro e o paraguaio; e a construção da Hidrelétrica de Itaipu iniciada em 1974. Essa construção atraiu milhares de pessoas para a região e acabou gerando vários tipos de atividades comerciais, tanto formais como informais. Com o fim das obras da usina, houve um grande desemprego na cidade (aproximadamente 15.000 desempregados em 1984), gerando graves problemas sociais, fazendo aumentar a criminalidade e o subemprego, a proliferação de moradias precárias, falta de planejamento urbano e aumento dos índices de mortalidade infantil.

De acordo com Catta (2002), embora Foz do Iguaçu tenha desenvolvido atrativos turísticos, redes hoteleiras e outros serviços para a demanda dos visitantes, na verdade, foram as compras no Paraguai que atraíram os turistas ao local. A década de 1990 foi marcada por um grande contingente de “sacoleiros” (pessoas que compravam em pequenas quantidades para revender em suas cidades de origem) no comércio dessa fronteira. Esse grupo sofreu discriminação e pressão das classes dominantes e do poder público por serem considerados um entrave ao bem-estar da cidade de Foz do Iguaçu.

Segundo Polon (2014, p.58), o município de Ciudad del Este foi fundado em 1957, embora nessa época tenha recebido o nome de Puerto Flor de Liz, e depois, de Puerto Presidente Strossner. Em 1989, recebeu a denominação atual. A cidade está localizada no extremo leste do Paraguai e constitui-se em um dos maiores centros comerciais do mundo.

De acordo com Cury (2010), é a segunda cidade mais importante do Paraguai, perdendo apenas para a capital Assunção. As fronteiras entre as duas cidades (Foz do Iguaçu e Ciudad del Este) são quase imperceptíveis no cotidiano da região, que se tornou um dos principais pontos comerciais do mundo.

Para Cardin (2010), a construção da usina de Itaipu, o desenvolvimento da rota comercial em Foz do Iguaçu (em decorrências dos produtos paraguaios) e o crescimento do comércio foram os fatores que contribuíram para um considerável aumento populacional na Ciudad del Este, que indiscutivelmente está conectada aos circuitos globais da economia mundial.

Conforme Haesbaert (2013), a cidade estabeleceu laços oficiais com Taiwan e permitiu o estabelecimento de um distrito industrial em sua periferia. Ciudad del Este também é associada a ações ilegais, tais como lavagem de dinheiro, narcotráfico, tráfico de pessoas e contrabando de mercadorias, gerando conflitos entre as máfias que lá atuam.

De acordo com Polon (2014), as fronteiras sempre estiveram relacionadas ao poder, e, a ocupação da fronteira Brasil/Paraguai seguiu esse pressuposto. Nas décadas de 1960 e 1970, a construção de Itaipu, a marcha para o Oeste no Estado do Paraná e a marcha para o Leste, ocorrida no lado paraguaio, facilitou o ingresso de brasileiros no território paraguaio. Isso ocorreu pelo fato de que o governo paraguaio precisava de investimentos para promover seu desenvolvimento e o governo brasileiro, devido ao processo de modernização em que vivia, precisava expandir os espaços exploráveis. A facilidade de obter terras no lado paraguaio atraiu muitos brasileiros para o outro lado da fronteira. Dessa migração surgem os chamados “brasiguaios” e também os conflitos no ambiente transfronteiriço. A denominação de brasiguaios é dada às pessoas que apresentam dificuldades em saber se pertencem ao lado brasileiro ou paraguaio, sendo na maioria das vezes tratados de forma marginalizada e excluídos de seus direitos de cidadãos tanto de um país como de outro. Essas pessoas recebem influências culturais e sociais tanto do Brasil como do Paraguai, tendo educação formal em seu país, porém convivendo com programas televisivos, emissoras de rádio, músicas e com a própria língua falada do outro país e mesmo o uso da moeda de um país em outro.

Conforme Polon (2014), Puerto Iguazú (da província de Misiones) está localizada a 18 km da área em Foz do Iguaçu sendo possível o acesso entre as duas cidades por meio da Ponte Internacional Tancredo Neves que une as rodovias RN 12 e a BR-469. A população de Puerto Iguazú é de aproximadamente 80.000 habitantes, sendo, portanto, a menor das cidades que compõem a tríplice fronteira. O turismo é a principal atividade econômica da cidade, com isso, as hotelarias e o comércio são as principais fontes de renda de seus habitantes. A cidade possui um importante centro

comercial próximo à Ponte Internacional, o *Duty Free Shop*. No centro, há um comércio estruturado, com bares, cassinos, restaurantes, lojas de roupas, lojas de artigos de desporto, discotecas, bancos, redes hoteleiras, entre outros. Além da Cataratas do Iguaçu, existem alguns atrativos turísticos importantes, como o Parque Natural Municipal Luis Honorio Rolón, a feira artesanal, o Museu Mbororé, o Museu de Imagens da Selva, o Centro de Reabilitação para aves Guira Oga, um Cassino Internacional, o Complexo *La Aripucaé* o Porto. Segundo Polon (2014), na parte da fronteira que compreende as cidades de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este, as relações transfronteiriças vão muito além das práticas comerciais analisadas no âmbito da fronteira, pois as mercadorias que são trazidas do Paraguai para o Brasil são destinadas a outras regiões brasileiras e até mesmo para outros países. Os limites das fronteiras são de difícil identificação, uma vez que os deslocamentos correm tanto por via terrestre, como aérea e por navegação.

A Tríplice Fronteira em questão possui uma dinâmica econômica e social diferenciada de outras regiões do Brasil, o que torna ainda mais difícil a realização de ações que possam promover o seu desenvolvimento regional. As limitações jurídicas e políticas tornam-se entraves para o desenvolvimento, sendo necessário que um conjunto de políticas públicas sejam efetivadas para que haja melhoria na qualidade de vida das pessoas que residem nessas localidades. Como se trata de localidades que estão atreladas às normas e legislação de cada país, promover ações conjuntas requer o estabelecimento de acordos internacionais que sejam benéficos a todos os envolvidos. Isso demanda de capacidade técnica e de vontade política para realmente encontrar soluções para a população, principalmente para as camadas sociais mais fragilizadas.

As políticas públicas dirigidas às fronteiras internacionais encontram como principais obstáculos interesses, leis e estruturas institucionais diferentes, tornando o processo altamente complexo, pois busca possibilidades de integração ao mesmo tempo que cria problemas nas condições de uso e ocupação do território. Isso exige acordos internacionais que apenas se consolidam diante de um cenário de vontade política e da formação de uma equipe técnica competente e que esteja comprometida em encontrar soluções para os problemas da população, pois o desenvolvimento regional implica em ações coordenadas da governança local e dos atores sociais de cada região, promovendo a participação da sociedade civil e a aproximação com

instituições de ensino, de pesquisa e de extensão, como universidades, institutos e associações.

Na região em estudo o capital financeiro flui de um país para outro com facilidade e agilidade. Isso ocorre tanto no aspecto legal como no ilegal, considerando que a região também está propensa à ação do crime organizado. Também se observa situações de exclusão social, caracterizada pelo desemprego, subemprego dos trabalhadores que vivem o cotidiano da fronteira, inclusive dos sacoleiros e laranjas que sobrevivem da compra, venda e transporte de mercadorias. Um outro ponto que aparece como entrave ao desenvolvimento é a uniformização das práticas culturais, que acaba favorecendo o predomínio da cultura brasileira sobre as demais cidades. Isso se concretiza por meio da mídia brasileira. Dadas as características da região, o desenvolvimento endógeno é uma das alternativas para a alavancagem do desenvolvimento. A região possui a capacidade de envolver os agentes locais e de realizar ações concretas e focadas em promover o desenvolvimento, incentivando ações empreendedoras e valorizando as potencialidades locais. O Estado tem um papel fundamental nesse processo pois precisa motivar e criar estruturas para que haja o engajamento dos agentes.

As particularidades do local tornam necessário uma legislação que estabeleça para a região normas diferentes das que são praticadas em outros pontos da fronteira brasileira. Isso poderia ser sanado com a criação de um Estatuto da Fronteira, como já existe para a fronteira entre Brasil e Uruguai. A elaboração desse Estatuto ou de outra legislação que objetive regulamentar o uso compartilhado desse território pode melhorar as relações produtivas e comerciais entre as três cidades.

Sob a ótica dos Estados brasileiro, argentino e paraguaio, o local é um território-zona, pois cada cidade tem seu espaço juridicamente demarcado, mas para os moradores, o local é entendido como um território-rede, pois as pessoas, as mercadorias e o capital circulam na região como se fizessem parte de um mesmo país. Isso serve para ilustrar como é necessária uma regulamentação que discipline essas situações e contribua para o desenvolvimento e não para o fortalecimento de entraves econômicos e sociais.

O conceito de região transfronteiriça adotado nesta pesquisa está relacionado à existência de uma linha que separa os territórios envolvidos, ou seja, a fronteira legal entre Brasil e Paraguai e, Brasil e Argentina. Os espaços que compreendem os locais de circulação de pessoas, mercadorias e serviços ao longo dessa linha de fronteira,

que efetivamente são os espaços geográficos que estão no centro comercial de Foz do Iguaçu e nas proximidades da Ponte da Amizade, na área comercial de Ciudad del Este e no Centro comercial de Puerto Iguazú, são portanto, o que nesta pesquisa classificamos com Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.

Para que se possa discutir se as políticas públicas contribuíram para o desenvolvimento econômico e social desta região e se seus reflexos foram observados no outro lado da fronteira, torna-se necessário conhecer quais foram essas políticas e como foram implementadas na região, principalmente no período de 2007 a 2015. Este é o propósito do próximo capítulo.

3 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA

Políticas públicas traduzem-se por meio de programas, ações e atividades desenvolvidas pelos governos com o objetivo de assegurar direitos a cidadãos, previstos constitucionalmente, ou que sejam reconhecidos por parte da sociedade como legítimos e necessários para a construção do bem coletivo. Para Lynn (1980), a política pública sintetiza um conjunto de ações do governo para produzir efeitos específicos para a sociedade em um determinado período. A política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Assim, a política pública está relacionada às decisões sobre o que um governo assume como prioridade e o que ignora fazer na sua gestão.

Souza (2006), argumenta que a essência da política pública é o embate em torno de ideias e de interesses; em que os interesses de grupos acabam influenciando as decisões dos governos em implementar ou não determinados programas ou ações que implicam em consequências para a economia e para a sociedade. Portanto, a formulação de políticas públicas se constitui no estágio em que os governos traduzem suas plataformas eleitorais em programas e ações concretas. A política pública busca a efetivação de ações efetivas para sanar problemas existentes e propor mudanças no rumo ou curso dessas ações, quando for necessário.

Conforme Sebrae (2008), as políticas públicas são a totalidade das ações, metas e planos que os governos planejam para atender as demandas da sociedade e do interesse público. Os dirigentes públicos selecionam suas prioridades e procuram executá-las. Isso leva a entender que o bem-estar da sociedade é definido pelo governo e não pela própria sociedade. Assim, resta à sociedade tentar ser ouvida por meio das solicitações encaminhadas a seus representantes (deputados, senadores e vereadores) ou por meio de grupos organizados, a sociedade civil organizada.

Como os recursos para atender a todas as demandas da sociedade de seus diversos grupos, são limitados, os bens e serviços públicos desejados se transformam em motivo de disputa. Assim, o interesse público se forma por meio da disputa entre os grupos da sociedade civil organizada.

As políticas públicas são, portanto, resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender seus interesses. Com base

na compreensão sobre políticas públicas, os próximos itens, enfocam as principais políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social da faixa de fronteira do Brasil adotadas no período de 2007 a 2015.

3.1 Política nacional de desenvolvimento regional (PNDR)

Para BRASIL (2015, p.11-12), a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) faz parte da estratégia de desenvolvimento do país. Procura reduzir as desigualdades regionais, em conformidade com a Constituição de 1988, cujas ações foram introduzidas desde o PPA 2004-2007, mas sua institucionalização se deu mediante o Decreto nº 6047, de 22/02/2007. O objetivo da PNDR é combater as profundas desigualdades econômicas e sociais existentes nas regiões brasileiras, buscando superar essa realidade acreditando no imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental de cada uma das regiões em que atua. Essa desigualdade é fruto da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que privilegia alguns espaços e condena outros à estagnação e à pobreza, como é o caso das regiões de fronteira.

Segundo BRASIL (2015, p. 12-13), a PNDR foi concebida como uma política do governo federal brasileiro, alocada sob a responsabilidade do Ministério de Integração Nacional que conta com a coordenação transversal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência da República. Por meio dela, o governo federal procura coerência e efetividade para os esforços de desenvolvimento regional. É uma política redistributiva, e, portanto, depende da União para ter acesso aos recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas. Para seu sucesso, necessita envolver todas as áreas de atuação do governo, construindo uma convergência com as demais políticas setoriais, de responsabilidade dos seguintes ministérios: Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário e Cidades; Transportes; Minas e Energia; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda; Desenvolvimento Social; Educação; Cultura.

Como se observa, a PNDR evidencia uma relação com as áreas estratégicas do governo, pois tais ministérios são responsáveis pela infraestrutura pública, pelas políticas de desenvolvimento setorial e de regulação econômica, e pelas políticas

sociais. A ação da política além de alocar recursos federais, também orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial articulado.

Conforme BRASIL (2015), a PNDR oferece parâmetros para que se definam as prioridades e se organizem ações capazes de reduzir as desigualdades intra e inter-regionais, e para isso é necessário definir o papel da União, dos Estados e dos Municípios em cada ação desenvolvida.

Nas instâncias sub-regionais reside o foco operacional da PNDR. A ação se estrutura a partir de fóruns regionais de concentração que se estabelecem como unidades representativas das sub-regiões constituídas com critérios determinados. Destacam-se duas áreas consideradas prioritárias: o semiárido e a Faixa de Fronteira, ambas objeto de programas de desenvolvimento já em andamento. O semiárido foi escolhido por notoriamente concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica. A Faixa de Fronteira merece relevo por sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana. A unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas é conhecida como 'Mesorregião Diferenciada', que se constitui como espaço institucional de formação de consensos. (BRASIL, 2015, p.16-17).

Para BRASIL (2015), o financiamento das ações da PNDR conta com recursos do orçamento geral da União e dos entes federativos, bem como dos fundos constitucionais de financiamento, dos fundos de desenvolvimento regional e dos incentivos fiscais. São agentes operadores desses fundos: Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e Banco do Brasil. Ao Ministério da Integração Nacional cabe as atribuições de estabelecer diretrizes e normas para aplicação dos recursos e estabelecer normas para a operacionalização dos programas de financiamento, bem como supervisionar a aplicação dos recursos e avaliar o desempenho dos fundos.

Em nível de mesorregião, quase na íntegra, os recursos são originários às dotações do Orçamento Geral da União alocadas aos Programas do Ministério da Integração (PDFF, Conviver e Promeso), que serão descritos posteriormente. Há casos de recursos oriundos de outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas, bem como há situações em que os estados e os municípios dão contrapartida orçamentária para a viabilização de projetos.

Conforme BRASIL (2015, p.19), a PNDR depende da sinergia entre atores públicos e privados e da convergência de ações do governo no que se refere às políticas de desenvolvimento. Para isso conta com mecanismos de promoção de sinergia intra e intergovernamental, tais como: Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta na sua efetivação, por 23

ministérios; Conselhos Deliberativos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco); Fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional.

3.2 A comissão permanente para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira (CDIF)

De acordo com dados da comissão permanente para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira (2015), a CDIF foi instituída pelo Decreto de 08 de setembro de 2010, da Presidência da República (Edição Extra), que a subordinou ao Ministério de Integração Nacional e tem por finalidade propor e coordenar ações na faixa de fronteira do Brasil. Entre as atribuições da comissão está a criação de mecanismos para o aperfeiçoamento das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de parcerias e articulações com os governos locais, com vista a integração das políticas públicas e potencialização das ações previstas. O objetivo da CDIF é desenvolver ações que promovam o desenvolvimento socioeconômico nos 588 municípios brasileiros que se localizam na faixa de fronteira. Para cumprir com esses propósitos, a CDIF é formada por 20 órgãos do governo federal e 8 entidades convidadas. Conta com uma secretaria executiva, exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, e núcleos estaduais formados por instituições que contribuem para o desenvolvimento fronteiriço. Sua área de atuação abrange os estados de Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Conforme o Art. 3º, Decreto de 08 de setembro de 2010, da presidência da república, a CDIF é composta pelas seguintes entidades: Ministério da Integração Nacional (que a coordena); Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Defesa; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Trabalho; Ministério da

Justiça; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Previdência Social; Ministério da Cultura; e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Participam da CDIF, na qualidade de membros convidados, as seguintes entidades: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios; Frente Nacional de Prefeitos; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios próximos ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL); Fórum de Governadores da Amazônia Legal; e Fórum de Governadores do Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul.

Nas reuniões da CDIF podem também, mediante convite dos coordenadores, participar representantes de outras instituições públicas e privadas, inclusive dos demais entes federativos. A participação na CDIF é considerada como de interesse público e não é objeto de qualquer tipo de remuneração.

Conforme o Art. 2º, Decreto de 08 de setembro de 2010, da Presidência da República, compete à CDIF: a) definir critérios de ação conjunta governamental para o desenvolvimento e a integração na área abrangida pela faixa de fronteira, estimulando a integração das políticas públicas e parcerias; b) apresentar estudos que contribuam para melhorar as ações do governo federal no apoio ao desenvolvimento e à integração da área da faixa de fronteira; c) propor o desenvolvimento de sistemas de informações para o gerenciamento das ações; d) apresentar planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; e) interagir com núcleos regionais estabelecidos para debater questões de desenvolvimento e integração fronteiriços.

3.3 O programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira (PDFF)

Uma das principais ações para a região de fronteira foi a constituição do programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteiras (PDFF). O PDFF objetiva criar condições para que a fronteira possa superar sua vulnerabilidade econômica e social, deixando de ser associada à pobreza, ao abuso dos direitos dos cidadãos e às ações do crime organizado. Em síntese, o PDFF visa a promover o desenvolvimento da faixa de fronteira por meio de ações que contribuam para o aperfeiçoamento de sua estrutura física, produtiva e social. Para que isso ocorra, são

necessárias parcerias com os países da América do Sul que fazem fronteira com o território brasileiro.

Segundo BRASIL (2009a, p.14-16), o PDFF defende o fortalecimento das ações na faixa da fronteira, mediante o aprimoramento das redes de atores locais com o objetivo de constituir o desenvolvimento endógeno e sustentável, e desenvolver novos eixos dinâmicos da economia. Para uma região complexa como a faixa de fronteira, o PDFF foi estruturado nas seguintes diretrizes:

a) **Fortalecimento institucional:** objetiva a sustentabilidade das ações na região de fronteira, bem como o fortalecimento de suas sub-regiões com características semelhantes. Envolve o reconhecimento das potencialidades locais, o fortalecimento do grupo de municípios que compõem as sub-regiões e a participação da sociedade civil. Fomenta as articulações com as ações do Grupo de Trabalho Interministerial, estimulando a formulação de planos, programas e iniciativas compartilhadas; estímulo à articulação dos Fóruns de Desenvolvimento com Comitês e Comissões de Fronteira; e organização local integrada, com a participação dos países;

b) **Desenvolvimento econômico integrado:** sua principal linha de trabalho é o fomento de ações que valorizam o empreendedorismo. Para tanto, incorpora ações de qualificação profissional e capacitações em gestão de projetos. Também promove a articulação produtiva com países vizinhos buscando apoio à formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), inclusive para APLs transfronteiriços e às ações que visem a integração entre países da fronteira, procurando contribuir para desenvolvimento de normas para a educação, comércio, exercício profissional e ações conjuntas para melhorar a infraestrutura física dessas regiões;

c) **Cidadania:** essa linha de trabalho constitui-se numa condição primordial para a inserção social da população excluída econômica e socialmente. Procura estabelecer apoio às instituições de defesa dos direitos humanos, por meio de parcerias e financiamentos de projetos que valorizem a cultura local. Entre seus objetivos está a integração das ações de saúde entre os países envolvidos, buscando atender a população das regiões transfronteiriças de forma digna e mais eficiente possível. Pertence a essa linha de ação a promoção do ensino bilíngue, uma vez que é comum o convívio entre os moradores da fronteira.

d) **Marco regulatório/legal:** consiste na proposição e elaboração de legislações para a região da Faixa de Fronteira. Como nessas regiões o

desenvolvimento envolve questões não apenas de um país, tal legislação precisa se adaptar às questões que extrapolam os limites institucionais nacionais. Não se consegue organização social adequada para o desenvolvimento regional sem que haja uma base legal, pois isso desestimula o investimento privado e inviabiliza-se o investimento internacional.

De acordo com (BRASIL, 2009a), o PDFF é implementado mediante o estabelecimento de parcerias estratégicas que agregam contribuições específicas à estruturação da faixa de fronteira. Isso inclui ações de planejamento estratégico, de apoio a atividades econômicas, melhoria nas condições sociais e na infraestrutura urbana. Os projetos prioritários apoiados pelo PDFF são definidos nessas parcerias. A estratégia de implementação do PDFF segue três grandes linhas de ação: a) Desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades gêmeas; b) Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias; c) Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a faixa de fronteira.

As ações do PDFF foram incorporadas no Plano Plurianual 2008-2011, deixando de ser apenas boas intenções e passando a receber recursos orçamentários e financeiros para sua realização.

Quadro 1- Principais ações do PDFF (programa 0120) inseridas no plano plurianual 2008-2011

AÇÃO	DESCRIMINAÇÃO	FINALIDADE	DESCRIÇÃO
Ação 6551	Estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais na faixa de fronteira	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver a capacidade produtiva de empreendimentos locais, priorizando pequenos e médios produtores; - Desenvolver a potencialidade de empresas, associações produtivas ou instituições correlatas, melhorando sua competitividade em termos local, regional, nacional e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturar e aprimorar processos produtivos e de sistemas de comercialização; - Implantar estruturas físicas e aquisição de equipamentos, em empreendimentos preferencialmente associativos e de caráter regional, objetivando acesso às oportunidades de mercado.

Ação 6552	Organização social e associativismo na faixa de fronteira	<ul style="list-style-type: none"> - Apoiar a organização social de atores com a intenção de promover a gestão compartilhada do desenvolvimento; - Estimular a sinergia de ações e a formação do capital social, incluindo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada; - Ampliar a viabilidade e a sustentabilidade das atividades produtivas na faixa de fronteira, fortalecendo o associativismo e ou o cooperativismo como opções de organização social e produtiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoiar iniciativas voltadas para a sensibilização, mobilização e pactuação de atores regionais; - Contribuir para o fortalecimento do capital social e para a implementação de um processo sustentável de desenvolvimento na região.
Ação 6553	Apoio à implantação da infraestrutura complementar, social e produtiva na faixa de fronteira	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver ações que contribuam para melhorar a qualidade de vida da população residente na faixa de fronteira; - Contribuir para o provimento de infraestrutura social e produtiva necessárias à dinamização das economias locais ou regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implantar projetos estruturantes de infraestrutura de apoio à produção e à logística; - Implementar a aquisição de equipamentos urbanos/rurais e de obras civis que articulem regionalmente os municípios da faixa de fronteira.
Ação 6565	Apoio à geração de empreendimentos produtivos na faixa de fronteira	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar as comunidades situadas nas áreas prioritárias da PNDR, visando a sua inserção produtiva e competitiva no mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar eventos de organização produtiva (EOP); - Promover a capacitação e organização produtiva de comunidades em empreendimentos produtivos coletivos.

Ação 6593	- Formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável na faixa de fronteira	- Superar deficiências do capital humano para a gestão compartilhada do desenvolvimento e para a estruturação e dinamização da base produtiva regional.	- Promover a oferta de capacitação para agentes públicos e privados locais que atuem na organização social, nas atividades econômicas e produtivas.
--------------	--	---	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de BRASIL (2009a, p.46-48)

O PDFF busca mudar a mentalidade no tocante às fronteiras, deixando de vê-las como regiões propícias à prática de delitos diversos e passando a entendê-las como uma região capaz de catalisar processos de desenvolvimento e de integração regional por meio da estruturação física, social e produtiva dessas regiões, respeitando as potencialidades locais e promovendo a articulação com outros países da América do Sul.¹

3.4 Programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais (PROMESO)

De acordo com BRASIL (2009b), o programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais (Promeso) busca a redução das desigualdades regionais por meio da organização social e a ativação econômica da região, valorizando seu potencial endógeno e sua capacidade de mobilização social. Para tanto, estimula o fortalecimento dos Fóruns Mesorregionais, que são canais de participação da sociedade civil na definição de ações a serem contempladas com investimentos públicos. Constitui-se em um programa com foco no desenvolvimento endógeno, cujas ações devem ser institucionalizadas e consolidadas em instâncias como fóruns, agências, conselhos e consórcios, com a constituição de uma governança composta por atores locais, que representem tanto o poder público como a sociedade civil organizada. O Promeso busca a criação de um sistema eficiente de disseminação de informações e de incentivar a constituição e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais nas mesorregiões diferenciadas e nas regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs), que são espaços sub-regionais organizados para obtenção de máxima eficiência e integração na aplicação de recursos públicos das três esferas de poder e na promoção de capacidade produtiva.

¹ Os países que integram a América do Sul são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, além do território da Guiana Francesa.

O principal foco do Promeso, segundo BRASIL (2009b) é o de incentivar ações nas 13 Mesorregiões Diferenciadas, caracterizadas por espaços subnacionais contínuos, com identidade definidas e objetivos específicos.

Sendo elas:

“Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Seridó, Águas Emendadas, Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul. (BRASIL, 2009b, p.10).

Conforme BRASIL (2009b), as Mesorregiões Diferenciadas são espaços contínuos, formados por territórios de uma ou mais unidades da federação que tenham algumas características comuns em seu aspecto físico, cultural, econômico e social. Essas características permitem a implementação de arranjos político-institucionais que propiciem a participação da sociedade civil na construção de propostas e no acompanhamento das ações das políticas públicas. Esse arranjo político-institucional também é responsável por identificar as potencialidades e as vulnerabilidades de uma região. O Promeso busca a integração de projetos em nível local com programas setoriais prioritários do governo federal, por meio de um processo de planejamento participativo e da identificação de agentes financiadores dos projetos selecionados. O programa apoia a estruturação e o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs) que contribuem para o fortalecimento da base econômica e geração de trabalho, emprego e renda nas regiões escolhidas. Para isso, incentiva as ações de qualificação de agentes para ações associativas e cooperativas que contribuem para o aperfeiçoamento das cadeias produtivas e para o desenvolvimento sustentável. O programa inclui esforços para o provimento de infraestrutura social e produtiva mínimas necessárias à dinamização econômica da região, por meio da facilitação de acesso a financiamentos de baixo custo, como, por exemplo, os fundos constitucionais de financiamento criados com o objetivo de financiar o setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que são: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO); e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). As agências nacionais de fomento também contribuem para esse propósito.

Dados do BRASIL (2009b, p.11-12), indicam que o Promeso permite também o acompanhamento da evolução dos indicadores socioeconômicos e que as ações

sejam adaptadas às necessidades surgidas ao longo do processo, permitindo a inclusão de novas áreas que forem sendo identificadas como prioritárias para a intervenção estatal.

O programa conta com as seguintes ações:

- a) apoio à geração de empreendimentos produtivos em espaços sub-regionais;
- b) apoio à Implantação de infraestrutura social e produtiva em espaços sub-regionais com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população;
- c) estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais em espaços sub-regionais objetivando desenvolver o potencial e a capacidade produtiva de empreendimentos locais e sua inserção em outros mercados;
- d) formação de agentes para o desenvolvimento integrado e sustentável em espaços sub-regionais;
- e) contribuir para a formação do capital humano da região e para a absorção e a difusão de informação e tecnologia;
- f) organização social e do associativismo de espaços sub-regionais tendo como finalidade apoiar a organização social de atores que contribuam para o fortalecimento do associativismo e/ou o cooperativismo.

Segundo BRASIL (2009b), o programa é orientado para o desenvolvimento sustentável que pressupõe eficiência econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental; para o fortalecimento do protagonismo da sociedade a partir das regiões; cooperação entre os atores sociais, os agentes produtivos e as instituições públicas para a realização de projetos coletivos; o empoderamento e a autonomia dos atores locais no processo de desenvolvimento regional; visão do desenvolvimento regional como uma agenda não restrita a um governo ou partido político; e respeito ao pluralismo cultural e à diversidade étnica, etária e de gênero.

A base do Promeso está na valorização dos processos participativos e no desenvolvimento endógeno. Isso implica em respeito à cultura local e ao estímulo para o uso de novas tecnologias e ao monitoramento dos projetos implantados pelo poder público. O fomento à cultura empreendedora também é um elemento chave para o Promeso.

3.5 Programa de desenvolvimento integrado e sustentável do semiárido (CONVIVER)

Conforme BRASIL (2009c, p.14-16), o programa de desenvolvimento integrado e sustentável do semiárido (Conviver) também busca a redução das desigualdades das regiões. Para isso apoia ações que contribuam para o empoderamento das populações de sua área de atuação, valorizando o desenvolvimento endógeno e promovendo a organização social com o objetivo de promover a inserção produtiva. Com isso procura elevar a autonomia e sustentabilidade das atividades econômicas de regiões vulneráveis, como as das faixas de fronteira. O programa Conviver foi inserido no Plano Plurianual – PPA 2004/2007 e mantido no PPA 2008/2011. O Programa está presente em 1.133 municípios e atende a um público de 22 milhões de brasileiros. Seu principal objetivo é reduzir as desigualdades socioeconômicas dos espaços regionais, dinamizar a economia das regiões e fortalecer a base social. Suas ações visam a desenvolver ações que contribuam para a melhoria dos processos produtivos e processos de comercialização das regiões selecionadas, inclusive com financiamentos para a constituição de estrutura física e aquisição de equipamentos para empreendimentos coletivos e a realização de cursos de qualificação e outras ações que contribuam para a formação do capital humano e capital social dessas localidades, em especial dos gestores e participantes desses empreendimentos, tendo como base a ampla participação de atores locais com vistas na gestão compartilhada do desenvolvimento. Procura-se com isso estimular a sinergia de ações e a capacidade de identificar e encaminhar demandas regionais de forma participativa, envolvendo o poder público, a sociedade civil e a iniciativa privada.

Para BRASIL (2009c, p.15-16), o Programa Conviver também apoia a implantação de projetos de infraestrutura que contribuam para o aumento da produção e de seus aspectos logísticos, como a construção de obras que articulem regionalmente os municípios do Semiárido e da faixa de fronteira e que fortaleçam as experiências do associativismo e/ou cooperativismo como opções de organização social e produtiva.

O programa tem os seguintes objetivos intermediários:

- a) estimular a convergência das políticas públicas setoriais nos espaços regionais com o intuito de potencializar as ações e ampliar as chances de promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões;
- b) incentivar a sustentabilidade hídrica, econômica, social e ambiental das regiões;
- c) promover a dinamização econômica de arranjos produtivos potenciais, articuladas com os programas de infraestrutura hídrica;
- d) promover o aproveitamento das potencialidades endógenas e a inserção social e econômica das populações locais;
- e) implementar políticas públicas voltadas à redução dos desequilíbrios regionais;
- f) promover a articulação com a sociedade civil e com os órgãos públicos, nos três níveis de governo, visando a tornar as ações mais eficientes;
- g) articular investimentos em infraestrutura para apoiar o processo de integração nacional e continental;
- h) estimular investimentos em segmentos econômicos prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas.

Portanto, o Programa Conviver busca a dinamização econômica das sub-regiões ocorre, principalmente, pela estruturação de Arranjos Produtivos Locais, que são importantes elementos das estratégias locais de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que incentivam a comunidade em participar dos conselhos e dos fóruns de desenvolvimento municipais, regionais e estaduais.

Observa-se, portanto, que as ações para a faixa de fronteira buscam uma interação e a realização de ações planejadas e alinhadas. Isso não é uma tarefa simples e requer comprometimento de vários setores, públicos e privados.

3.6 Plano nacional estratégico de fronteiras (PEF)

Conforme BRASIL (2013, p. 7), com o decreto nº 7.496/2011, o governo federal instituiu o Plano Nacional Estratégico de Fronteiras (PEF) com o objetivo de ampliar os mecanismos de prevenção aos delitos praticados nas regiões de fronteira, preocupando-se com o controle e fiscalização de ações que contribuam para tal objetivo. O tráfico de drogas e o crime organizado são considerados os principais delitos transnacionais e ambientais de interesse do PEF. Para atingir seus objetivos o

PEF busca a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, Forças Armadas e Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Entre as ações promovidas pela Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) estão as ações para o aprimoramento das instituições estaduais de segurança pública, e tem como objetivos incentivar e fomentar políticas públicas de segurança nas três esferas de governo; uniformizar ações e maximizar o uso de recursos públicos nas regiões de fronteira. Também é objetivo da Enafron combater os ilícitos penais das regiões de fronteira, promovendo a desarticulação e bloqueio de ações e financiamento do crime organizado por meio de ações de inteligência que permitam combater o planejamento e logística do crime organizado.

Segundo Souza et al. (2015), a Enafron surgiu devido aos trabalhos do Plano Estratégico de Fronteiras e constitui-se num programa no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A Enafron apoia projetos que promovam um maior entrosamento e diálogo entre os órgãos do governo federal, estadual e municipal envolvidos nas questões de segurança pública nas fronteiras. Para tanto, realiza uma série de ações, como a elaboração de diagnósticos sobre as condições de segurança na fronteira e o acompanhamento e avaliação das intervenções realizadas.

A Enafron preocupa-se também em promover a cooperação entre os entes envolvidos e implementação de uma política nacional uniforme para as ações com o uso de inovações tecnológicas e com políticas de qualificação das pessoas que atuam na segurança das fronteiras.

O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), a Estratégia Nacional de Fronteiras (Enafron), e o Programa Calha Norte representam ações do governo federal focadas na segurança das fronteiras brasileiras.

Segundo Souza et. al. (2015), O Programa Calha Norte (PCN) surgiu em 1985, com o objetivo de promover o desenvolvimento ordenado e sustentável na faixa de fronteira por meio do estímulo às atividades produtivas, implantação de infraestrutura de transportes, desenvolvimento de redes de comunicação e de energia elétrica. Sua coordenação é de responsabilidade do Ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas acabou sendo a única instituição a representar o Estado na região.

3.7 A inter-relação das políticas públicas e programas para a faixa de fronteira

Segundo BRASIL (2009a, p.31-32), num esforço para melhorar as condições econômicas, sociais e de cidadania nas sub-regiões da faixa de fronteira, 13 Mesorregiões receberam prioridade do programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais (Promeso). Essas Mesorregiões foram beneficiadas tanto pelas ações do PDFF, como as do Promeso, com vistas a garantir o seu desenvolvimento sustentável. A ação conjunta dos Fóruns Mesorregionais, dos Comitês de Fronteira e do Ministério da Integração (MI) buscaram criar possibilidades para o fortalecimento dessas regiões prioritárias e permitiram que o PDFF atuasse “sobre os 331 dos 588 municípios da Faixa de Fronteira.” (BRASIL, 2009a, p. 30). A escolha dessas regiões nasceu da presença da sociedade civil regional, que se organizou e articulou processos de planejamento para o seu desenvolvimento, estabelecendo projetos de desenvolvimento comuns para as sub-regiões. A articulação entre a sociedade civil organizada e os Comitês de Fronteira é de suma importância para que as questões relativas às fronteiras continuem sendo priorizadas. Com isso, torna-se possível a elaboração de uma agenda para a superação dos obstáculos e a utilização das potencialidades de cada região para que se incentive o empoderamento do capital social, criando incentivos à formação de arranjos produtivos locais, ao desenvolvimento da infraestrutura econômica e social.

O PDFF objetiva contribuir para uma mudança qualitativa no desenvolvimento da região. Isso só ocorre quando se reúnem forças de diversos setores da sociedade e do governo.

Conforme dados do BRASIL (2009a), ações como a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e a constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTIPDR), coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, por meio de Secretaria de Programas Regionais, contribuam para esse propósito. O GTI-PDR atua para o desenvolvimento sustentável em sub-regiões identificadas como prioritárias, incluindo as chamadas cidades gêmeas e mesorregiões localizadas na faixa de fronteira. Esse Grupo de Trabalho contou na sua formação com a parceria de 23 ministérios e secretarias especiais. A articulação das ações do governo federal é indispensável para a dinamização econômica, a infraestrutura social e econômica e a organização social e

institucional dessas regiões. Embora atualmente haja diversos fóruns municipais e várias ações para desenvolver a fronteira brasileira, em muitos casos há dificuldades para acessar os recursos para a cooperação estabelecidos pelo governo federal.

Conforme BRASIL (2009a, p.28-32), o Comitê Executivo da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, com base nos princípios norteadores do desenvolvimento da faixa de fronteira, indicou como prioridade o desenvolvimento integrado das cidades gêmeas nas regiões de fronteira. Considerando que cidades gêmeas são adensamentos populacionais cortados pela linha de fronteira, estes são locais que apresentam, por um lado, grande potencial de integração econômica e cultural, por outro lado, vivem os problemas característicos da fronteira, que adquirem maior densidade e refletem em condições precárias de desenvolvimento regional e na situação fragilizada da cidadania.

As mais importantes cidades gêmeas estão localizadas em fronteira seca ou estão articuladas por pontes de grande ou pequeno porte. Nesses locais, os fluxos transfronteiriços apresentam elementos comuns, porém comportamentos diferentes quanto às regulamentações do trabalho, dos fluxos de capital, do uso da terra e dos recursos naturais e serviços de consumo coletivo. Isso indica os motivos pelos quais as cidades gêmeas tornaram-se um dos alvos prioritários das políticas para a zona de fronteira.

As cidades contíguas apresentam a oportunidade de fortalecer e catalisar os processos de desenvolvimento sub-regional e de integração internacional. Esses elementos são fundamentais para a competitividade nacional. Um outro motivo é a dívida social que o Estado tem com essas populações, que sempre sofreram o abandono do poder público, sendo condenadas à miséria e a situações desvantajosas.

Conforme BRASIL (2015), no Plano Plurianual (2012 - 2015), denominado Plano Mais Brasil, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) comprometeu-se a executar ações vinculadas aos objetivos dos programas indicados no Quadro 2.

Quadro 2- Programas vinculados ao desenvolvimento da faixa de fronteira

PROGRAMAS	AÇÕES
Programa 2029: Desenvolvimento Territorial Sustentável e Economia Solidária Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional	- Ação 0789: Preocupa-se em formular e implementar os marcos legais das políticas nacionais de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial, objetivando reduzir as

	<p>desigualdades regionais e a ocupação racional do território.</p> <p>- Ação 0790: tem por objetivo criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável.</p> <p>- Ação 0792: Objetiva desenvolver sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.</p> <p>- Ação 0840: Preocupa-se com a implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva. Contribui para o Plano Brasil sem Miséria do governo federal, por meio de ações orçamentárias, especialmente, 20N7- Provimento de infraestrutura produtiva para arranjos produtivos locais - APLs, 20N8 - Promoção de iniciativas para o aprimoramento da produção e inserção mercadológica e 20N9 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo.</p>
<p>Programa 2043 - Integração Sul Americana</p> <p>Órgão Responsável: Ministério da Integração Nacional</p>	<p>- Ação 0765: Estimular o desenvolvimento socioeconômico e a integração das regiões inseridas na faixa de fronteira, procurando, por meio de políticas públicas, reduzir a vulnerabilidade das populações fronteiriças, sobretudo no fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos e na promoção do acesso a políticas sociais.</p>
<p>Programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>Órgão Responsável: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome</p>	<p>Ação 0614: Garantir, por meio do Programa Água para Todos, o acesso à água para populações rurais de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional. O Programa Água para Todos tem por objetivo garantir o amplo acesso à água para as populações rurais dispersas e em situação de extrema pobreza, e é operacionalizado por meio da ação orçamentária 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água - Plano Brasil sem Miséria.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de BRASIL (2015).

Observa-se que os quatro programas vinculados ao desenvolvimento da faixa de fronteira, contidos no Plano Mais Brasil, buscam um alinhamento com os objetivos do PDF, do Promeso e do Conviver, como foi descrito nos itens anteriores.

3.8 Desenvolvimento da região transfronteiriça das cidades gêmeas no período de 2007 a 2015

Boisier (1996) cita que a concepção contemporânea do desenvolvimento regional reveste-se de três cenários: a) cenário contextual; b) cenário estratégico; c) cenário político.

O cenário contextual é influenciado pelo processo de abertura externa e abertura interna pela qual o território de um determinado país passa. A abertura externa é impelida pelas forças do processo de globalização e representa essencialmente um processo econômico. O processo de globalização possui como elementos básicos a microeletrônica, que torna a globalização tecnicamente possível e a “nova ordem política internacional, caracterizada por monopolaridade política, multipolaridade econômica e regionalismo aberto”. (BOISIER, 1996, p. 114).

Segundo Lima (2011), há também uma relação entre os processos de globalização e o surgimento de novas espacialidades, como o próprio conceito de cidade-região, que parte da ideia de que, para resolver os problemas de habitação, transporte, saúde e educação, os limites territoriais tradicionais já não são suficientes. Surgem assim a conurbação, que é a junção de duas ou mais urbes numa só. As aglomerações urbanas exigem uma maior precisão do planejamento urbano, principalmente para a oferta de serviços básicos, pois o crescimento urbano propicia o surgimento de aglomerações que apresentam problemas sociais e econômicos comuns, surgindo a necessidade da criação de instituições focadas no planejamento e na gestão do território, na sua ordenação e expansão.

Quanto ao cenário estratégico, Boisier (1996), cita que ele surge da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e novas modalidades de gestão regional. As principais características para o sucesso neste cenário é a velocidade, flexibilidade e maleabilidade em encontrar soluções para o território, de moldar a própria estrutura aos interstícios do meio às formas mutantes do ambiente. A velocidade, flexibilidade e maleabilidade são três atributos inversamente ligados ao tamanho. Na competição internacional, pequenos territórios organizados apresentam-se mais adequados para maximizar as possibilidades de vitória no jogo internacional.

Conforme Chagas (2011), a relação entre região e Estado deve ser analisada com cautela, pois, embora o Estado tenha demonstrado avanços sobre o

conhecimento do seu território, ainda pouco se conhece sobre os resultados das políticas públicas para a redução das desigualdades regionais. Ainda há dificuldades por parte dos planejadores em compreender o recorte regional, o que faz com que as políticas efetivamente sejam executadas de forma setorial, fazendo que na maioria dos casos, o corte regional torne-se meramente analítico. Isso leva a uma contradição, pois ao mesmo tempo em que a região busca a diversidade, o Estado se empenha na conquista da uniformidade e generalidade, fazendo com que haja um distanciamento entre a concepção do discurso regional e a prática efetiva do planejamento baseado no conceito de território.

Para Boisier (1996), as regiões pivotais ou as regiões associativas podem formular acordos e compromissos estratégicos com outras regiões com propósitos definidos. Desses acordos pode resultar um melhor posicionamento no cenário internacional, mecanismos regulatórios específicos, e a criação de regiões virtuais.

Convém observar que essa nova estrutura articulada de diferentes regiões representa a colocação em prática de um paradigma *de baixo para cima*, que contrasta com o paradigma dominante, chamado, precisamente, de paradigma *do centro para baixo*. É importante notar que essa forma de permitir o surgimento de regiões é essencialmente democrática, pois entrega a iniciativa e a sanção às próprias comunidades locais.(BOISIER 1996, p.122).

Cury e Fraga (2013) afirmam que o desenvolvimento econômico regional nas cidades das regiões transfronteiriças ainda está subordinado ao Estado/Nação, apresentando dependências infraestruturais que geram suas inter-relações com os demais países e com centros econômicos mundiais. Num espaço transfronteiriço, a cidade é entendida como um contínuo urbano edificado e denso que se vincula funcionalmente a outros núcleos urbanos menores.

Boisier (1996), cita também o conceito da região quase-Estado, caracterizada por regiões que se articulam entre si por relações de dependência e de dominação, existindo uma hierarquia ordenada. Uma região para acelerar seu crescimento e desenvolvimento precisa romper com relações de dominação/dependência e passar a ter relações cooperativas. Quando isso ocorre ela acumula poder político.

O conceito de região como quase-Estado é, então, uma espécie de lembrete da necessidade de impor uma visão política do desenvolvimento regional. Como a acumulação de poder político é inseparável de questões relacionadas à estrutura social da região e com a forma de funcionamento da

sociedade, chega-se à importante conclusão de que são os assuntos de politicologia e sociologia os de maior importância na hora de se intervir a favor do desenvolvimento. Essa proposição contrasta com as visões economicistas do passado. (BOISIER, 1996, p.124).

Lencioni (2006), também cita o surgimento de novas espacialidades decorrentes das aglomerações urbanas e da integração das regiões metropolitanas, defendendo que hoje já não é mais útil pensar as relações entre o local, o regional, o nacional e o internacional na forma de uma hierarquia piramidal, pois as relações não ocorrem mais necessariamente neste contexto hierárquico. Assim, as novas formas de organização das cidades produziram novos arranjos e novas dinâmicas territoriais, permitindo, que em alguns casos, uma cidade se transforme numa região, um vez que se torna difícil separar o que é a cidade e o que é a região.

Quanto ao cenário político, Boisier (1996) cita que o mesmo é construído sobre o processo de modernização do Estado sob o ponto de vista territorial e de novas funções dos governos territoriais. A modernização do Estado sob o ponto de vista territorial implica no Estado entender sua estrutura sistêmica territorial de forma a organizar-se em rede e conseguir compreender qual a contribuição que cada região ou território pode oferecer. Isso permite construir cenários territoriais futuros, estimular a maleabilidade nas estruturas de governo e administração, e estabelecer um marco regulatório que permita a flexibilidade, e reconhecer que um Estado territorial é capaz de exercer liderança territorial e liderança política.

Portanto, para que os governos regionais sejam atores relevantes do desenvolvimento de suas regiões, precisam encontrar novas formas de governar que permitam o acesso a recursos de diferente natureza, principalmente os recursos psicossociais, de modo a assumir a liderança regional como também e animação regional, que pode ser entendida como a capacidade da região em ser agente catalizador e promover sinergia entre os demais atores envolvidos, coletando e processando informações úteis à própria região, valorizando o desenvolvimento endógeno e capacidade local e regional de inovação. Portanto, é necessária uma profissionalização das administrações regionais que pode ocorrer quando o setor público e o setor acadêmico se unem com esse intuito, e principalmente, a elaboração de um projeto regional consistente e que busque a efetiva cooperação das partes envolvidas.

...o desafio principal para qualquer governo territorial (seja regional, provincial ou municipal) consiste em encontrar o modo de auxiliar sua área a inserir-se no contexto do comércio internacional, de forma moderna e competitiva e, no contexto da descentralização nacional, de uma forma eqüitativa e participativa. (BOISIER, 1996, p. 132).

Como foi citado anteriormente, na região transfronteiriça em estudo, há uma dinâmica social diferente de outras regiões de fronteira. As pessoas ao atravessarem a Ponte da Amizade e entrarem no país vizinho, muitas vezes, nem se dão conta de que estão em território de outro país. O fluxo de pessoas, de veículos e de cargas é tão elevado que se cria um tumulto típico de grandes centros urbanos. As relações de comércio são tão intensas e as facilidades de acesso tão grandes que a impressão que se dá é que tudo faz parte de um mesmo país.

Portanto, há uma preocupação de se criar estratégias conjuntas que possam potencializar as ações das empresas e de políticas públicas que contribuam para esse objetivo. Isso implica em aumentar a competitividade das empresas, aprimorar parcerias e promover a cultura da cooperação entre agentes sociais da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. Ações que fortaleçam o turismo, o comércio e formas de associativismo e cooperativismo tornam-se essenciais para essa construção.

Nesse processo de integração e de ações focadas no desenvolvimento socioeconômico da região, a Usina Hidrelétrica de Itaipu binacional constitui-se numa importante aliada, financiando programas e projetos que auxiliam na realização desses objetivos. Dada a grande importância da Itaipu Binacional no processo de desenvolvimento da região, traremos na sequência informações que irão contribuir para uma melhor compreensão da construção da usina e das consequências da sua existência para a região em análise.

3.8.1 A importância da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional para o desenvolvimento da região

Conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2010, p.1), a usina hidrelétrica de Itaipu está localizada no Rio Paraná e foi planejada na década de 1960. Fruto de acordos de cooperação entre Brasil e Paraguai, a área da hidrelétrica vai de Foz do Iguaçu, no Brasil, e Ciudad del Este, no sul do Paraguai, até

Guaíra e Salto del Guairá, no norte do Paraguai. Em 1973 foi assinado um tratado entre o Brasil e o Paraguai que estabeleceu como a obra seria financiada e que seria num modelo de sociedade binacional, em que cada país teria o direito a 50% da energia produzida e poderia vender o que não consumisse ao país parceiro a preço de custo.

Conforme Ribeiro (2002), a construção da usina criou um ente jurídico inédito, pois as decisões só poderiam ser tomadas em comum acordo entre o governo do Brasil e do Paraguai. A obra levou 10 anos para ser concluída, necessitando de um grande esforço de ambos os países. A quantidade de materiais utilizados assumiu uma proporção gigantesca, necessitando de cerca de 40 mil trabalhadores e do deslocamento de aproximadamente 50 milhões de toneladas de terra e rocha do curso do rio Paraná. A história da sua construção está ligada a um modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo governo militar e envolve a desapropriação de terras de agricultores da região, gerando conflitos sociais e ações judiciais. Sua construção exigiu negociações diplomáticas e políticas, pois o Lago de Itaipu passou a servir como uma divisa entre o Brasil e o Paraguai, tendo uma extensão de aproximadamente 200 quilômetros quadrados, e adquirindo a qualidade jurídica de “rio binacional” em termos de Direito Internacional.

A usina foi construída durante o chamado “Milagre Econômico Brasileiro” período em que a ditadura militar, sob a qual o Brasil vivia, focou em grandes projetos de investimento econômico com o intuito de implantar uma forte indústria de bens de capital no país. A construção da usina era uma forma de se chegar ao objetivo proposto por essa orientação política, sendo considerada uma alavanca indispensável para promover o desenvolvimento e o progresso, aproveitando ao máximo os recursos hídricos para a produção de energia, sem a qual o projeto de desenvolvimento defendido pelo governo não seria possível.

Mantega (1985), cita que o desenvolvimentismo foi a ideologia que mais influenciou a economia política brasileira e o pensamento econômico latino-americano, opondo-se ao liberalismo clássico e defendendo os pressupostos da corrente keynesiana que conquistou parte da intelectualidade latino-americana nos anos 40 e 50, e se transformou numa bandeira de luta das forças favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista nos países latino-americanos.

Segundo Souza (2011), a proposta do governo brasileiro contida no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), que foi pensada para o período de 1974 a 1979, destacava a intenção de promover o setor energético brasileiro, principalmente devido ao “choque do petróleo” ocorrido em 1973 e que provocou uma grave crise energética em nível mundial. Assim, a construção da usina foi também uma estratégia utilizada pelo governo brasileiro para que o Brasil reduzisse a dependência energética de combustíveis fósseis. O II PND foi também um plano que previu o acordo nuclear Brasil-Alemanha e a criação do Pró-Álcool, todas medidas vinculadas à tentativa de superar a crise energética mundial e colocar o Brasil num sólido processo de industrialização que pudesse superar o subdesenvolvimento em que o país vivia.

Carvalho (1991), comenta que o governo brasileiro espelhava-se no projeto capitalista e da hegemonia norte-americana, que postulava como objetivo, o desenvolvimento ou a modernização das sociedades chamadas tradicionais ou atrasadas, tendo como paradigma de desenvolvimento a sociedade industrializada norte-americana. Os objetivos políticos desse projeto eram abrir espaços para a expansão capitalista, manter e ampliar a hegemonia norte-americana, e evitar avanços do bloco soviético para países latinos, entre eles, o Brasil.

Segundo Souza (2011), houve fervorosos debates entre 1973 e 1974 sobre a construção da usina. Para um grupo de estudiosos, o projeto era muito ambicioso e traria sérios problemas sociais e ambientais. Esse grupo defendia a construção de um maior número de usinas menores, construídas conforme a necessidade do país. Para o outro grupo, a construção da então maior usina do mundo traria benefícios energéticos e políticos ao país. O segundo grupo venceu o debate e teve o apoio do governo brasileiro e paraguaio para a realização da obra.

Cabe ressaltar que as ações da Itaipu Binacional estão pautadas no que diz o Tratado de Itaipu. Para Rocha (2012), o objeto do Tratado de Itaipu, de acordo com o Artigo I do mesmo, é o aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná pelo Brasil e pelo Paraguai. Esse tratado obriga o Paraguai a vender o excedente da energia produzida ao Brasil até o ano de 2023. Portanto, estamos há poucos anos do fim desse tratado e dessa exigência, sendo necessário debater o futuro dessa produção energética e se ela continuará sendo vendida ao Brasil. Assim, a revisão dos termos do Tratado de Itaipu deve abordar também a valorização econômica dos recursos hídricos brasileiros, permitindo que ambos países possam produzir energia elétrica em

parceria, desmistificando a compensação relacionadas somente às áreas inundadas, e sim reconhecendo a contribuição do potencial hidráulico do local.

Segundo ITAIPU BINACIONAL (2017), sem a Usina de Itaipu Foz do Iguaçu não teria tido o mesmo nível de desenvolvimento econômico que obteve nas últimas décadas. As críticas iniciais à obra devido aos problemas sociais e ambientais criados foram sendo superadas à medida que o projeto Itaipu foi sendo consolidado. A consolidação do projeto Itaipu permitiu uma relação de integração e desenvolvimento sustentável cada vez mais fortalecida. A partir de 2003, o planejamento estratégico da empresa passou a defender a ideia de tornar a binacional um agente do desenvolvimento regional, promovendo ações para garantir à região um novo status por meio de investimentos em diferentes áreas, como turismo e desenvolvimento territorial, e local, além de desenvolver ações relacionadas aos cuidados com a água no entorno do reservatório. Também foi priorizado o investimento em ciência, tecnologia e inovação, principalmente com a criação do Parque Tecnológico Itaipu (PTI).

Para poder realizar ações de educação, extensão e pesquisa com foco no desenvolvimento da região, a Itaipu Binacional optou por criar o Parque Tecnológico Itaipu (PTI), com uma estrutura física e humana capaz de canalizar esforços para a construção de ações empreendedoras na área econômica, social, ambiental e tecnológica, como veremos no próximo item.

3.8.2 Parque Tecnológico Itaipu (PTI) e suas contribuições para o desenvolvimento da região

Conforme ITAIPU BINACIONAL (2017), a criação da entidade em 2003 deu-se pela possibilidade da mesma contribuir de forma significativa para o desenvolvimento da região Oeste do Paraná. Buscou-se com sua criação promover a sinergia entre as instituições de ensino, empresas, centros de pesquisa e visando a gerar desenvolvimento nas mais diversas dimensões. O PTI foi instalado nos antigos alojamentos dos trabalhadores que construíram a Usina de Itaipu, sendo que o ambiente foi reorganizado de forma a possibilitar a implantação de salas de aulas, laboratórios e demais espaços usados para o ensino e a pesquisa. O local abriga uma incubadora de empresas e outras entidades da iniciativa privada ou do poder público que desenvolvem ações que possam contribuir para o desenvolvimento regional.

Conforme dados do site oficial da entidade, O PTI recebe aproximadamente 5 mil pessoas de mais de 40 nacionalidades diariamente e ocupa uma área de 75,54 hectares, sendo 49.822 m² de área construída. É ambiente de conexões e de uso compartilhado que oportuniza trocas de experiências e integração entre pessoas e instituições, objetivando o melhor aproveitamento dos recursos investidos em infraestrutura e otimização das operações em rede.

O surgimento do PTI está diretamente relacionado à missão da Itaipu Binacional, que é “gerar energia elétrica de qualidade, com responsabilidade social e ambiental, impulsionando o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico, sustentável, no Brasil e no Paraguai.” (ITAIPU BINACIONAL, 2017, p.1).

Para iniciar seus trabalhos, o PTI contou com a parceria do Instituto de Tecnologia Aplicada e inovação (Itai) e com a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). O foco dos trabalhos foi auxiliar na consolidação de um espaço dotado de recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de inovação capaz de contribuir com o modelo de desenvolvimento proposto pela Itaipu na região oeste do Paraná e no Paraguai.

Conforme ITAIPU BINACIONAL (2017, p.2), os trabalhos do PTI orientam-se em ações inovadoras e empreendedoras, tendo como princípios éticos a cooperação, integração e solidariedade, criando assim condições de um desenvolvimento territorial sustentável e marcado pelo respeito, honestidade e comprometimento dos agentes envolvidos. Dentre os objetivos estratégicos do PTI estão as ações que visam ao desenvolvimento científico e tecnológico do território; qualificação técnica e valorização do ser humano; realização de ações que contribuam com o desenvolvimento social, cultural e ambiental; fortalecimento de atividades produtivas; garantir o equilíbrio econômico e financeiro da Fundação PTI.

Conforme Brandt et. al. (2014,), para auxiliar na conquistas dos objetivos do PTI, em 2005 foi criada a Fundação Parque Tecnológico Itaipu – Brasil (FPTI-BR). Em 2012 a diretoria da FPTI-BR realizou uma revisão do seu próprio planejamento estratégico para o período de 2014 a 2024, reforçando a importância não só da geração de energia com qualidade, mas também incorporando ações em seu planejamento estratégico que impulsionassem o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico, sustentável na região de atuação da Itaipu Binacional. Portanto, o PTI-BR é um instrumento estratégico para o desenvolvimento proposto pela Itaipu Binacional, para a consecução dos objetivos da Itaipu e da própria FPTI-

BR. Por meio da atuação do PTI-BR e da FPTI-BR objetiva-se o aproveitamento das capacidades do próprio território e o aumento da produtividade e competitividade das atividades produtivas locais, buscando a promoção da inovação e da igualdade no acesso à bens e serviços essenciais aos cidadãos.

O PTI é um dos mecanismos existentes para a promoção do desenvolvimento territorial e uma ferramenta para a construção de um ambiente de economias baseadas no conhecimento e inovação. Isso se torna possível por meio da integração da pesquisa científico-tecnológica e da realização de ações entre empresas e organizações governamentais. Para tanto, a existência de um local físico e de suporte às inter-relações entre estes grupos é um fator primordial. Quando isso ocorre, há a possibilidade de geração de riqueza, equidade e inclusão social.

A atuação do PTI-BR e da FPTI-BR está pautada no conceito de “desenvolvimento territorial adotado e nas suas multidimensões: a) social e humana; b) institucional, política e cultural; c) ambiental; d) tecnológica e; e) econômica”. (BRANDT et. al., 2014, p. 10). É um modelo de atuação que considera interesses dos diferentes atores do ecossistema territorial e procura estimular ações de interesse mútuo com base na cooperação. Isso ocorre por meio de projetos e programas que se relacionam conforme os objetivos dos diversos atores. Nos quadros 3, 4, e 5 apresentaremos ações que foram desenvolvidas pelo PTI e que contribuíram para o desenvolvimento da região.

Quadro 3 - Ações de educação e extensão do PTI

TÍTULO DA AÇÃO E OBJETIVO	PARCEIROS
<p>Água: Conhecimento para Gestão</p> <p>Objetivo: Promover a conscientização para a adoção de atitudes responsáveis no uso da água e estimular o envolvimento da sociedade na gestão participativa dos recursos hídricos, garantindo qualidade e quantidade para atender aos seus usos múltiplos.</p>	<p>Agência Nacional de Águas (ANA); Itaipu Binacional e Fundação PTI.</p>
<p>Biblioteca Paulo Freire</p> <p>Objetivo: Promover o acesso ao conhecimento e cultura num espaço de 4 mil m² de área total e com um acervo de 90 mil livros. Compartilha os acervos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), do polo presencial da Universidade Aberta do Brasil (UAB), do Centro de Engenharias e Ciências Exatas da Unioeste, da Itaipu Binacional e da Fundação PTI.</p>	<p>Unila, Unioeste, UAB, Itaipu Binacional e Fundação PTI.</p>

<p>Digitalização de processos</p> <p>Objetivo: Proporcionar a capacitação e a inserção de deficientes auditivos no mercado de trabalho, oferecendo oportunidade dos estagiários atuarem na digitalização de processos da Comarca de Foz do Iguaçu do Tribunal de Justiça do Paraná.</p>	<p>Tribunal de Justiça do Paraná, Associação de Pais e Amigos dos Surdos de Foz do Iguaçu. (Apassi), Fundação PTI e Itaipu.</p>
<p>Espaço do Barrageiro</p> <p>Objetivo: Contar a história dos milhares de trabalhadores que construíram a Usina de Itaipu. Trata-se de um local que visa a recuperar, preservar, valorizar e difundir a memória desses trabalhadores.</p>	<p>Itaipu e o PTI.</p>
<p>Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu (GT Itaipu-Saúde)</p> <p>Objetivo: Contribuir para o fortalecimento das políticas públicas de saúde na região da Tríplice Fronteira, desenvolvendo ações baseadas na integração e na cooperação entre os países vizinhos. Participam do projeto profissionais da gestão e do serviço de saúde do Brasil, do Paraguai e da Argentina. Em 2016, foi desenvolvido o projeto do Centro de Medicina Tropical da Tríplice Fronteira, que permite a vigilância epidemiológica e detecção precoce do risco de transmissão de doenças emergentes e reemergentes na região da Tríplice Fronteira.</p>	<p>Fundação PTI; Itaipu; Fundação de Saúde Itaipu, Universidades, Ministérios da Saúde, organizações governamentais e não-governamentais, Fundo de População das Nações Unidas, entre outros.</p>
<p>Núcleo de Tecnologia Municipal</p> <p>Objetivo: Promover a qualificação constante dos docentes do ensino fundamental de todo Brasil. São promovidos cursos de formação para o uso pedagógico das tecnologias da informação e da comunicação.</p>	<p>Ministério da Educação (MEC), Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu e Fundação PTI.</p>
<p>Oficinas profissionalizantes</p> <p>Objetivo: Promover o desenvolvimento social, moral e pessoal de crianças, adolescentes e seus familiares, por meio da inserção em atividades e em ambientes pedagógicos, de lazer e de profissionalização. O projeto oferece aos participantes oficinas de artesanato, contação de histórias, desenho e pintura.</p>	<p>Fundação PTI</p>
<p>Polo Astronômico Casimiro Montenegro Filho</p> <p>Objetivo: Contribuir para o conhecimento em Astronomia desenvolvendo ações que visam a educação, a pesquisa e o turismo. Possui um planetário, observatório e estruturas externas que permitem a interação dos visitantes em atividades de ensino. O Polo Astronômico é certificado pela International Astronomical Union (IAU), integrando uma rede mundial de pesquisas em astronomia e atua na formação de professores e alunos em níveis de graduação, contribuindo com a construção de uma cultura científica regional.</p>	<p>International Astronomical Union (IAU)</p>
<p>Pós-Graduação</p> <p>Objetivo: Oferecer cursos de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado que atendam às demandas específicas de conhecimento, inovação e desenvolvimento. Os cursos são interdisciplinares, permitindo a participação de profissionais de áreas correlatas, oportunizando a entrada de maior número de interessados e a formação de pesquisas multidisciplinares. Também são ofertados cursos de especializações.</p>	<p>USP – São Carlos; Unila, Itaipu e PUC – Rio de Janeiro; Unioeste – Toledo; UFPR.</p>

<p>Pré-vestibular</p> <p>Objetivo: Ofertar cursos preparatórios para o vestibular objetivando auxiliar estudantes de escolas públicas de Foz do Iguaçu para que ingressem no ensino superior.</p>	<p>Fundação PTI e Unioeste</p>
<p>Projeto Integrar</p> <p>Objetivo: Disponibilizar software educacional, recursos pedagógicos e tecnológicos, bem como incentivar o uso de ferramentas tecnológicas em atividades educacionais, promovendo a inclusão digital e social de discentes, docentes e comunidade escolar.</p>	<p>Itaipu, Prefeitura de Foz do Iguaçu e Fundação PTI.</p>
<p>Trilha Jovem</p> <p>Objetivo: Capacitar jovens entre 16 e 24 anos para o mercado de trabalho no setor de turismo. A formação tem duração de um ano e utiliza metodologia que oportuniza aos jovens participarem de vivências profissionais.</p>	<p>Instituto Polo Internacional Iguaçu e PTI.</p>
<p>Universidades instaladas no PTI</p> <p>Objetivo: Promover ações de ensino, pesquisa e extensão. Estão presentes no PTI a Unioeste, que foi uma das principais impulsionadoras da criação do PTI e a primeira instituição de ensino superior a se instalar no Parque, a Unila, que concentra esforços na integração latino-americana e no desenvolvimento regional e na promoção do intercâmbio cultural, científico e educacional da América Latina e Caribe, e o Sistema UAB que é um programa do Ministério da Educação (MEC) que busca ampliar e interiorizar a oferta de cursos de graduação e de especialização lato sensu, por meio da educação a distância. No PTI os acadêmicos têm a oportunidade de interagir com profissionais de Itaipu e participar de projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), promovidos pela Fundação PTI e parceiros. No ano de 2016, o PTI sediou 18 cursos de graduação e 4 cursos de especialização stricto sensu (mestrado) da Unila. No mesmo ano a UAB contou com 2 cursos pós-médio, 3 cursos de graduação e 5 de especialização, ofertados por oito instituições federais e estaduais. O PTI reúne docentes de 15 países e, discentes de 17 países.</p>	<p>Centro de Engenharias e Ciências Exatas (CECE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); o Polo Universidade Aberta do Brasil (UAB); Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Prefeitura de Foz do Iguaçu; Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Estadual de Maringá (UEM), Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) e Universidade Federal de Itajubá-MG. (Unifei)</p>
<p>Vira Vida</p> <p>Objetivo: Contribuir na formação para a inserção social e profissional de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, por meio de atividades educativas que proporcionam a formação integral, possibilitando a construção de conhecimento, a formação técnico-profissional, bem como oportunizar aos adolescentes suas primeiras experiências no mundo do trabalho.</p>	<p>Serviço Social da Indústria (Sesi) e Fundação PTI.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de ITAIPU BINACIONAL (2017)

Como se observa no Quadro 3, há uma gama de ações desenvolvidas na área de extensão e educação. Essas ações contribuem para o desenvolvimento socioeconômico da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, tais como as ações que visam ao fortalecimento de políticas públicas de saúde na região da Tríplice Fronteira, buscando a integração e a cooperação entre os países vizinhos, principalmente as ações que permitem a vigilância epidemiológica e detecção precoce do risco de transmissão de doenças emergentes e reemergentes na região da Tríplice Fronteira.

Essas ações são reconhecidas pelas lideranças do local e são consideradas de grande importância para a construção de um projeto integrado de desenvolvimento.

Além da área de saúde, as ações relacionadas ao desenvolvimento profissional e humano desenvolvidas pelo PTI são intensas, como os cursos de graduação e de pós-graduação ofertados aos moradores da região transfronteiriça, por meio das parcerias com a Unioeste, Unila e UAB. Como se observa no quadro, também há ações focadas na formação para a inserção social e profissional de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social, por meio de formação técnico-profissional.

Portanto, o conjunto das ações de extensão e educação contribuem para o desenvolvimento social e humano da região. Além dessas ações, o PTI também realiza ações de pesquisa e desenvolvimento, como se pode observar no Quadro 4.

Quadro 4- Ações de pesquisa e desenvolvimento do PTI

TÍTULO DA AÇÃO E OBJETIVO	PARCEIROS
<p>Baterias de Sódio</p> <p>Objetivo: Dominar a tecnologia de produção da bateria de sódio-níquel, que faz parte de uma classe de baterias conhecidas como bateria de sal fundido. Esse tipo de bateria pode ser utilizada em aplicações veiculares e armazenamento de energia. Para atingir os objetivos, foram estruturados laboratórios, equipe de pesquisadores e técnicos para atuar nas áreas de eletroquímica, engenharias de materiais, elétrica e eletrônica, mecânicas térmica e estrutural voltadas à tecnologia de baterias. Já foram desenvolvidos dois protótipos de baterias dotados de inovações, tanto no design quanto nos processos produtivos. As vantagens da bateria de sódio-níquel são: alta densidade; baixo custo da matéria-prima; elevado ciclo de vida; elevado nível de segurança; materiais recicláveis.</p>	<p>Itaipu, Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).</p>
<p>Centro de Estudos Avançados em Proteção de Estruturas Estratégicas</p> <p>Objetivo: Garantir a segurança, proteção e defesa de estruturas estratégicas por meio de pesquisas em soluções metodológicas, estruturais e sistêmicas. A atuação do Centro é baseada em quatro eixos estruturantes: Recursos Humanos;</p>	<p>Assessoria de Informações da Itaipu, Marinha do Brasil e Exército Brasileiro, Fundação PTI, Itaipu, Universidade Corporativa Itaipu (UCI),</p>

<p>Cultura; Inteligência; e Ciência, Tecnologia e Inovação. O projeto prevê também uma Política de Segurança da Informação e Comunicações, elaborada para a FPTI, que estabeleça uma cultura de estímulo à adoção de novas medidas preventivas de segurança.</p>	<p>Unioeste, UFPR, Comitê Brasileiro de Barragens, Universidade Federal da Bahia (UFBA), UEM; GeoKriagagem, e Serviço Geológico do Paraná.</p>
<p>Centro Latino-americano de Tecnologias Abertas</p> <p>Objetivo: Fomentar a pesquisa em software livre visando a inovação, considerando que as tecnologias livres são um poderoso instrumento de pesquisa e desenvolvimento e um potencial gerador de soluções para as necessidades da Itaipu Binacional e também insumo para a formação de novos empreendimentos. O conhecimento do Centro é difundido por meio de parcerias com instituições públicas e privadas, acadêmicas, de pesquisa, de fomento e de produção.</p>	<p>Fundação PTI, Itaipu e Linux Professional Institute.</p>
<p>Centro Internacional de Energias Renováveis – Biogás</p> <p>Objetivo: Realizar projetos relacionados a energias renováveis e com foco no desenvolvimento sustentável da cadeia do biogás. O CIBiogás é uma instituição científica, tecnológica e de inovação que conta com 11 unidades de produção de biogás instaladas em cooperativas e em pequenas e médias propriedades rurais sendo que há uma unidade em construção no Uruguai. Em 2016, tornou-se o primeiro laboratório de biogás do Brasil credenciado pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) na norma ISO 17025, atendendo critérios exigidos mundialmente.</p>	<p>Fundação PTI, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)</p>
<p>Centro Internacional de Hidroinformática</p> <p>Objetivo: Desenvolver projetos de pesquisa e desenvolvimento sob um conceito amplo da temática “Água” oportunizando o desenvolvimento de aplicativos, aplicação de metodologias de gestão do território e a construção do conhecimento. O CIH desenvolve soluções e ferramentas de hidroinformática para a gestão sustentável dos recursos hídricos. Em 2016, obteve a chancela como Centro de Categoria 2 da Rede do Programa Hidrológico Internacional da Unesco (PHI-Unesco), permitindo parcerias e projetos internacionais.</p>	<p>Programa Hidrológico Internacional da Unesco (PHI-Unesco)</p>
<p>Escritório de Gerenciamento de Projetos</p> <p>Objetivo: Atuar junto aos gerentes e equipes de projetos com o intuito de assessorar a elaboração e o acompanhamento de projetos de forma a contribuir com a disseminação da cultura de gerenciamento de projetos no território atendido pela Itaipu e também no próprio PTI.</p>	<p>Unioeste, UFPR, Projeto ViraVida, Projeto Força Voluntária, empresas Incubadas no PTI, profissionais da saúde do Brasil, Argentina e Paraguai, além de colaboradores da Itaipu e do PTI.</p>
<p>Escritório de Inteligência e Inovação Tecnológica (EIITEC)</p> <p>Objetivo: Realizar avaliações e atendimento das potenciais demandas tecnológicas e de inovação que precisam de proteção industrial. Também preocupa-se como o registro de propriedade intelectual e software, elaboração de contratos de licenciamento e cessão e outras ações de apoio jurídico na vertente da Ciência, Tecnologia e Inovação e na orientação de outras vertentes da Tecnologia Industrial Básica (TIB). O Escritório realiza atendimentos, orientações e capacitações para o PTI e território.</p>	<p>Fundação PTI e Itaipu.</p>

<p>Fomento à Pesquisa</p> <p>Objetivo: Conceder bolsas e fomento às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação.</p>	<p>Itaipu Binacional, universidades e agentes de fomento</p>
<p>Instituto de Tecnologia Aplicada e Inovação (ITAI)</p> <p>Objetivo: Desenvolver soluções tecnológicas inovadoras nas áreas de Agronegócios; Energia Alternativa; Bioengenharia; Automação e Robótica; Sistemas Embarcados.</p>	<p>Itaipu, PTI.</p>
<p>Laboratório de Automação e Simulação de Sistemas Elétricos (Lasse)</p> <p>Objetivo: Atender demandas na área de energia e apoiar o plano de atualização tecnológica da Itaipu com a execução de projetos em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D+I), promovendo economicidade e conhecimento à Itaipu. A LASSE realiza testes e verificações do desempenho dinâmico de equipamentos e de sistemas relacionados à geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.</p>	<p>Itaipu, Itai, Institutos Lactec, Unioeste, Unila, Universidade São Paulo (USP), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).</p>
<p>Centro de Mobilidade Sustentável (Mob-i)</p> <p>Objetivo: Dinamizar ações de pesquisa e desenvolvimento para a criação de uma cadeia de valor para a mobilidade inteligente no Brasil e buscar soluções tecnológicas e modelos de negócios para a industrialização de novas soluções de mobilidade em benefício dos cidadãos. Preocupa-se também com a definição de políticas públicas e regulamentação, e a formação de especialistas na área da mobilidade alinhada com os princípios da equidade de gênero.</p>	<p>Itaipu</p>
<p>Núcleo de Pesquisas em Hidrogênio</p> <p>Objetivo: Aprimorar estudos sobre o uso energético do Hidrogênio, que é considerado o combustível do futuro, e uma das formas de produção do hidrogênio é a partir da energia elétrica, que é utilizada na eletrólise da água. As pesquisas sobre o hidrogênio como vetor energético foram impulsionadas com a instalação de Planta de Produção de Hidrogênio no PTI, e, estudam a viabilidade de produção a partir da energia hidrelétrica e o uso em células a combustível para o carregamento de baterias de veículos elétricos e sistemas auxiliares de energia.</p>	<p>UCI, UFPR, UNILA, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da ITAIPU BINACIONAL (2017).

O Quadro 4 mostra a alta capacidade tecnológica e de inovação presente no PTI. Quando se pensa em desenvolvimento econômico e social, não se pode ignorar a importância da pesquisa na criação de uma cadeia de valores e no desenvolvimento de soluções tecnológicas inovadoras em diversas áreas, tais como na área de energias alternativas, comunicação, agronegócio; bioengenharia; automação e robótica. Portanto, as pesquisas desenvolvidas no PTI são de grande importância para o desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e seus resultados contribuem para a melhoria da qualidade de vida das pessoas das três cidades e para a competitividade da própria região. Além das ações de educação, extensão e

pesquisa, o PTI também realiza ações de inovação e negócios, conforme mostra o Quadro 5.

Quadro 5 - Ações de inovação e negócios do PTI

TÍTULO DA AÇÃO E OBJETIVO	PARCEIROS
<p>Complexo Turístico Itaipu (CTI)</p> <p>Objetivo: Contribuir para implantação de melhorias nos atrativos e serviços turísticos do CTI contribuindo com o aumento do fluxo e da permanência de visitantes nos atrativos oferecidos pela Itaipu. Os recursos financeiros da operação são destinados ao Fundo Tecnológico e financiam projetos de educação, ciência, tecnologia, inovação, cultura e empreendedorismo da Fundação PTI.</p>	Itaipu Binacional
<p>Programa Regional de Formação para o Desenvolvimento Econômico Local com Inclusão Social</p> <p>Objetivo: Desenvolver ações de formação e geração de capacidades em desenvolvimento, qualificando os atores locais para poderem se desenvolver e executar projetos cooperados. O projeto envolve associações comerciais, empresários, prefeituras, universidades, associação de piscicultores, de aquicultores e de produtores de leite.</p>	Fundação PTI; Itaipu; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Sebrae; Unioeste; Fiep, Programa Oeste em Desenvolvimento; prefeituras municipais da região Oeste do Paraná, Associações Comerciais e Empresariais, Associação Palotinese de Aquicultura (Apaqui), Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná (Faciap); Associação dos Produtores de Leite de Matelândia (Aplemat); Fundação de Apoio à Educação, Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (Funtef-PR); UTFPR; Universidade Federal do Paraná (UFPR); Associação de Piscicultores de Porto Barreiro e Região e Agência de Desenvolvimento Regional.
<p>Programa Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável da Região Oeste do Paraná</p> <p>Objetivo: Contribuir com a redução das desigualdades, a inclusão social e o desenvolvimento territorial da região da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (Amop). O projeto objetiva atender comunidades</p>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Itaipu.

<p>produtivas de baixa renda, dando apoio à sustentabilidade ambiental e melhoria da gestão pública dos municípios, tendo como eixos estratégicos a Inclusão Social e Produtiva; Saneamento Ambiental; o Mercado Municipal de Foz do Iguaçu e o Fortalecimento da Gestão Pública.</p>	
<p>Incubadora Santos Dumont e Condomínio Empresarial</p> <p>Objetivo: Promover o desenvolvimento de negócios do PTI e contribuir para melhorar a vida do cidadão oferecendo soluções inovadoras que aumentem sua qualidade de vida. Procura desenvolver oportunidades de negócios e de criação e desenvolvimento de novas empresas de produtos e serviços inovadores, geração de emprego, trabalho e renda no território de atuação do Parque Tecnológico Itaipu. As ações são realizadas em parcerias com empresas privadas já consolidadas no mercado e na gestão de processos de incubação para criação de novas startups. O projeto conta com Pé-Incubadora, que é o espaço onde os acadêmicos e/ou profissionais com ideias inovadoras são assessorados na constituição de suas próprias empresas; Incubadora, que é um espaço que oferece suporte gerencial, científico, tecnológico e financeiro para a empresa visando ao seu crescimento e consolidação no mercado; Condomínio, que é um espaço para atração e fixação de empresas com potencial de geração de negócios para a mantenedora, para o PTI, para as empresas incubadas e outras instituições presentes no Parque.</p>	<p>Fundação PTI, Itaipu, Centro Internacional de Energias Renováveis – Biogás (Cibiogás – ER), Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (Amop), Bioplan Biogás, Master Solar Energy, Institutos tecnológicos, (UFPR – Palotina), (UTFPR), (PUC – Toledo), Associações Comerciais e Empresariais da região, (Unioeste), prefeituras, sindicatos, Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), Associação de Câmaras e Vereadores do Oeste do Paraná (Acamop), Conselho de Desenvolvimento dos Municípios próximos ao Lago de Itaipu, Caciopar, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundetec), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).</p>
<p>Programa Oeste em Desenvolvimento (POD)</p> <p>Objetivo: Promover o desenvolvimento sustentável do Oeste do Paraná por meio da sinergia das instituições e integração de iniciativas, projetos e ações com foco no incentivo e proposição de ações capazes de aumentar a competitividade no território. Desenvolve estudos técnicos para as cadeias produtivas do peixe, leite, frango, suíno e grãos. Preocupa-se com as questões de infraestrutura e logística; energias; meio ambiente e sistema regional de inovação.</p>	<p>Itaipu, FPTI.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados ITAIPU BINACIONAL (2017).

O Quadro 5 mostra que o PTI desenvolve ações de formação e geração de capacidades em desenvolvimento. Essas ações visam a qualificação dos atores locais para a realização de projetos de cooperação, buscando promover a redução das desigualdades sociais e o desenvolvimento territorial da região. Isso ocorre por meio de desenvolvimento de negócios que contribuam para melhorar a vida do cidadão e pela criação e desenvolvimento de novas empresas de produtos e serviços inovadores, geração de emprego, trabalho e renda em seu território de atuação.

O Parque Tecnológico Itaipu do Paraguai (PTI-PY) ainda não conseguiu promover ações intensas. Sua estrutura é modesta se comparada à estrutura do PTI-Brasil. O seu diretor-superintendente, Sr. Humberto Blasco, reconheceu em 2017 a importância do modelo do PTI-Brasil e afirmou que seria de grande importância implantar no lado paraguaio ações que são desenvolvidas pelo PTI-Brasil. Em síntese, o trabalho do PTI-PY ainda está distante das ações realizadas pela instituição brasileira. O ponto positivo é que sua superintendência demonstrou interesse em aproximar os trabalhos, realizar ações espelhadas e realizar ações conjuntas visando a um processo de aproximação entre os dois Parques Tecnológicos. Uma ação conjunta que se iniciou foi um projeto que visa a conectar os países latino-americanos por meio do acesso à internet banda larga, fazendo com que o PTI seja o ponto de conexão internacional do sistema. A ideia é articular na região uma grande rede metropolitana, interligando Brasil, Argentina e Paraguai.

4 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos da pesquisa, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, bem como dados disponíveis em materiais de órgãos oficiais do governo estadual e federal, tais como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

Buscou-se analisar se houve relação entre o desenvolvimento econômico e social e a implementação de políticas públicas, por meio de indicadores econômicos e sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Produto Interno Bruto (PIB), a geração de empregos e o surgimento de novas empresas no período. Para os dados do Paraguai e Argentina buscou-se utilizar dados do Instituto Nacional de Estatística e Censos da Argentina (INDEC), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Foram utilizadas duas metodologias para analisar os dados obtidos na pesquisa, sendo a Análise Estrutural Prospectiva e o Hexágono do Desenvolvimento Regional, que serão descritas na sequência.

4.1 Metodologia da análise estrutural prospectiva

Para Ruthes et al. (2013), existem diversas ferramentas de análises disponíveis para o desenvolvimento da Prospectiva Estratégica. Todas buscam compreender melhor o objeto de estudo e identificar o fenômeno investigado e suas principais relações. A Prospectiva Estratégica constitui-se numa abordagem metodológica que visa a compreender melhor o ambiente e suas inter-relações. Por meio da prospectiva estratégica é possível identificar comportamentos estruturais, rupturas e descontinuidades num determinado sistema.

Segundo Ruthes (2007), existem algumas ferramentas que se destacam quando se fala em Prospectiva Estratégica, entre elas a Análise Estrutural Multivariada – MICMAC. Para o autor, a Análise Estrutural Prospectiva é um método que permite descrever um sistema por meio da relação dos seus elementos, permitindo evidenciar as variáveis essenciais para a evolução do sistema.

A análise estrutural deve ser executada por especialistas e seguir as seguintes etapas: 1) recenseamento das variáveis; 2) descrição das relações entre variáveis; e 3) identificação das variáveis-chave.

Para Godet et al. (2000), esta análise permite identificar as variáveis que pertencem ao subsistema externo e as variáveis que são mais sensíveis à evolução do sistema, sendo possível identificar as variáveis mais influentes e dependentes por meio do desenvolvimento de uma classificação direta e indireta.

Gonod (1986) cita que a Análise Estrutural Prospectiva é global, sistêmica e interdisciplinar, sendo que seu uso possibilita uma reflexão coletiva sobre o que ocorre num determinado ambiente, permitindo trabalhar com situações de alta complexidade.

Ramos (2013) indica que a Análise Estrutural Prospectiva surgiu dos trabalhos do filósofo Gaston Berger, em 1950. É uma técnica que permite a compreensão e a percepção de forma sistêmica do comportamento de variáveis num determinado ambiente e de que formas essas variáveis podem contribuir para definir rumos e estratégias institucionais.

Para Rocha Jr. (2001), a Análise Estrutural Prospectiva é um ferramental que foi desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial, a partir dos anos 1960, e pode ser utilizada como um instrumento de reflexão e delineamento estratégico. Pode ser utilizado tanto pelo poder público como pela iniciativa privada. Basicamente, procura encontrar relações entre as variáveis existentes.

Segundo Souza e Vergara (2012), a Análise Estrutural Prospectiva estuda as relações entre as variáveis que constituem um sistema. Para tanto, necessita de uma matriz de análise estrutural que permite fazer a associação de todos os componentes do sistema, considerando as variáveis internas e externas que formam o sistema-objeto. É um método que coloca em evidência as variáveis que podem influenciar no desenvolvimento do sistema.

Para analisar os dados obtidos nas entrevistas, foi utilizado o Software Matriz de Impactos Cruzados e Multiplicações Aplicadas a uma Classificação (MICMAC).

Bodini (2001), cita que o método MICMAC procura identificar a motricidade e a dependência das variáveis envolvidas. A motricidade é um indicador quantitativo que indica quantas vezes uma determinada variável exerce uma ação sobre o sistema analisado. A dependência é um quantificador do número de vezes que uma variável é influenciada pelas outras variáveis. Quando se conhece os indicadores de motricidade e de dependência torna-se possível melhor explicar o sistema. A Análise Estrutural

Prospectiva permite identificar as relações de força e de poder de influência que cada política pública ou variável exerce sobre o sistema estudado, estabelecendo o grau de dependência entre as políticas, confirmar a importância de certas variáveis e descobrir outras variáveis, que desempenham, devido às ações indiretas, um papel preponderante. O software MICMAC busca determinar as variáveis com maior motricidade e maior dependência, e construir uma tipologia que determine o tipo de relação entre estas variáveis.

Para Ramos (2013), durante o levantamento das variáveis o objetivo dos questionários é identificar todas as variáveis que exercem influência no sistema, havendo a necessidade de ser o mais detalhista possível para evitar a exclusão de alguma variável importante.

De acordo com Gonod (1986), para o levantamento das variáveis, três etapas devem ser observadas ao se utilizar do Método da Análise Estrutural Prospectiva. A primeira consiste em realizar o levantamento de todas as variáveis possíveis que interferem no sistema. A segunda consiste em identificar as relações existentes entre as variáveis. A terceira consiste na seleção das variáveis mais relevantes.

Em função do caráter sistêmico do método, as variáveis foram apresentadas para sete especialistas do setor para que esses as avaliassem e indicassem quais poderiam exercer de fato influência no sistema e quais não exerceriam, objetivando indicar acréscimos ou exclusão de variáveis.

Portanto, neste estudo, a primeira etapa consistiu em levantar o maior número possível de variáveis que influenciam o desenvolvimento econômico e social da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, tendo como base as variáveis indicadas pelo Hexágono do Desenvolvimento Regional, pelas políticas públicas identificadas na região e pelos especialistas selecionados.

Em seguida organizou-se um questionário contendo as variáveis que foram indicadas. Esses questionários foram apresentados para um grupo de especialistas para preenchê-los e assim ser possível construir a matriz quadrada. Os especialistas foram selecionados em decorrência do trabalho que realizam na região, sendo membros dos conselhos de desenvolvimento econômico e social das três cidades; representantes sindicais; diretores das associações comerciais e industriais; representante da Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Socioeconômico, Indústria e Comércio de Foz do Iguaçu, dirigente do Sebrae de Foz do Iguaçu, e membros da equipe de Desenvolvimento Territorial do Parque

Tecnológico Itaipu (PTI). São pessoas que acompanham e promovem ações em prol das políticas públicas para o desenvolvimento da Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.

De posse dos nomes dos especialistas, que foram obtidos por meio de uma entrevista com dirigentes do Parque Tecnológico Itaipu (PTI), foram marcadas as entrevistas para o preenchimento dos questionários, sendo que o pesquisador esteve sempre próximo para dirimir dúvidas. Os questionários foram aplicados em Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.

Demori (1998), indica que nesta fase da pesquisa as variáveis devem ser adequadamente explicitadas para evitar ambiguidades de interpretação aos que respondem. Assim, foi confeccionada uma relação com a definição correta dos termos a serem utilizados para evitar interpretações equivocadas e confusão semântica. Para isso, foi explicitada a definição desejada para as variáveis, objetivando evitar confusão de conceitos no momento do preenchimento dos questionários pelos respondentes.

No dia do preenchimento dos questionários pelos entrevistados, foi fornecido um catálogo (Anexo IV) com todas as definições das variáveis com o intuito de padronizar os conceitos.

A forma do preenchimento dos questionários ocorreu da seguinte maneira: Foram feitos contatos com as pessoas selecionadas e foi agendada uma visita. Nessa visita o questionário foi preenchido pelo entrevistado. Após as respostas, foi feita uma média; e, as variáveis com maior pontuação foram escolhidas para compor a matriz quadrada, que foi respondida por um especialista em desenvolvimento regional, consultor na implantação de APLs e pesquisador com doutorado na área de políticas públicas. A escolha desse especialista deu-se em virtude do seu conhecimento científico em políticas públicas e da sua experiências na implantação de associações, cooperativas e Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Foi feita a identificação das variáveis por meio de uma classificação direta, obtida por meio da soma de todas as colunas e linhas da matriz, colocando-as em ordem sequencial decrescente. Na sequência foi obtida a classificação de ordem indireta e potencial utilizando o aplicativo MICMAC. Essa classificação foi obtida após elevação à potência da matriz inicial.

A matriz quadrada utilizada na pesquisa foi elaborada com as variáveis e políticas públicas indicadas pelas entrevistas (vide anexos II e III) e pelos questionários (vide anexo I), de modo qualitativo, a partir da classificação das

respostas dos especialistas escolhidos. Seu preenchimento foi feito da coluna para a linha buscando apresentar a influência direta que a variável e política da coluna possui sobre as variáveis e políticas das linhas.

Para Souza e Vergara (2012), ao preencher a matriz não se deve considerar a influência de uma variável sobre ela mesma, pois a diagonal principal da matriz é sempre nula. Para o preenchimento da matriz as respostas irão variar de 0 a 3. Caso a resposta seja negativa, será atribuído um valor 0 (zero); caso contrário, existindo uma relação de influência, a resposta segue os seguintes critérios: fraca = 1; média ou moderada = 2 e forte = 3. O total de ponderações realizadas será igual ao número de variáveis/políticas elevado ao quadrado, pois se trata de uma matriz quadrada.

A matriz quadrada foi tabulada e processada com auxílio do software MICMAC, que fez a multiplicação das respostas e encontrou as relações de dependência e motricidade em cada uma das variáveis. Em função da motricidade, o programa hierarquizou em ordem decrescente as variáveis em estudo. Para isso, o conjunto de variáveis necessitou ser estabilizado, ou seja, após uma série de multiplicações matriciais, chegou-se a um momento em que as variáveis não mais se alteraram na sua ordem; dessa forma, elas ficariam na mesma ordem mesmo que a matriz fosse multiplicada indefinidamente.

4.2 Metodologia do hexágono do desenvolvimento regional para analisar uma região transfronteiriça

Conforme Rolim (2004), a base metodológica para a análise de uma região transfronteiriça está nos procedimentos para entender como ela funciona internamente, como se relaciona com outras regiões e países, quais são os empecilhos à livre movimentação e que tipo de espaço econômico pode ser produzido e concretizado nesses locais. O referido autor indica que uma ferramenta disponível para tanto é o esquema denominado Hexágono do Desenvolvimento Regional, desenvolvido por Sérgio Boisier. Tal ferramenta refere-se aos seis elementos sem os quais dificilmente uma região se desenvolverá. A presença desses elementos, segundo Boisier, indicará o que irá acontecer a uma região a médio e a longo prazo.

O Hexágono do Desenvolvimento Regional constitui-se em um esquema analítico adequado para um conhecimento mais aprofundado da região tendo como perspectiva a elaboração de estratégias de desenvolvimento e para a busca de um

projeto comum de desenvolvimento. É uma ferramenta, que segundo Rolim (2004), pode ser utilizada na análise de uma região transfronteiriça.

Boisier (1996), defende que o desenvolvimento de uma região depende da articulação dos seguintes elementos, que normalmente estão presentes em territórios organizados: a) atores; b) instituições; c) cultura; d) procedimentos; e) recursos; f) entorno. O autor citado faz as seguintes considerações sobre esses seis elementos:

Esses elementos interagem de um modo denso ou difuso, de forma aleatória ou então de uma forma inteligente e estruturada. O desenvolvimento resultará apenas de uma interação densa e inteligentemente articulada, mediante um projeto coletivo ou um projeto político regional. Do contrário, não se terá senão uma caixa preta, cujo conteúdo e funcionamento se desconhece. (BOISIER, 1996, p. 133).

Na sequência, com base nos estudos de Boisier (1996), faremos a exposição de cada um dos elementos do Hexágono do Desenvolvimento Regional.

a) **Atores:** os atores e/ou agentes do desenvolvimento podem ser identificados por categorias, sendo classificados por natureza individual, natureza corporativa e natureza coletiva. Os atores individuais são os membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência na região. Identificá-los torna-se algo de grande importância para se conhecer a estrutura de poder regional e para se iniciar um processo participativo de preparação de um projeto integrado. Os atores corporativos são os sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis, e outros grupos organizados. São mais fáceis de identificar por possuírem personalidade jurídica e a sua legalidade está regulamentada pelo estado. Os atores coletivos são os movimentos sociais regionais, de pouco significado geral em alguns países latino-americanos, mas de grande valor em outros, como na Bolívia, Colômbia ou Peru.

É importante determinar o *ethos* de cada categoria de ator. Isso significa entender o conjunto de características que orientam a sua conduta, destacando os elementos comportamentais que prevalecem nos grupos e que, por exemplo, podem indicar uma certa lealdade ao lugar ou a existência de uma conduta que possa falar da existência de empresários regionais. Portanto, é preciso descobrir a regionalidade das demandas dos diferentes setores e sua capacidade de articular lógicas coletivas.

b) **Cultura:** o uso do termo cultura em relação ao desenvolvimento está relacionado a uma cultura do desenvolvimento e não a aceção mais geral do termo, ligada a uma cosmovisão e a uma ética ou a aceção restrita de conhecimento.

A cultura do desenvolvimento se manifesta de duas maneiras extremas: a cultura competitiva/individualista ou a cultura cooperativa/solidária. A primeira é capaz de gerar crescimento, mas sem capacidade de gerar um verdadeiro desenvolvimento. A segunda é capaz de gerar equidade sem crescimento. É importante descobrir a forma em que ambos os padrões culturais estejam combinando, para que ocorra a combinação microeconômica e meso-social da cooperação e da concorrência. Também importa pesquisar a capacidade da cultura do lugar (nesse contexto, o termo *readquire* sua acepção tradicional) para produzir auto-referência, que é a identificação da sociedade com seu próprio território e a capacidade dessa cultura dominante de introduzir códigos referenciais nas mensagens de auto-identificação territorial.

c) **Recursos:** para que ocorra o desenvolvimento a região necessariamente precisa contar com: 1) recursos materiais, que são os recursos naturais existentes, equipamento de infraestrutura e recursos de capital; 2) recursos humanos, considerando a quantidade, qualidade dos mesmos, vinculação regional e contemporaneidade; 3) recursos psicossociais, que são associados a questões como a autoconfiança coletiva, perseverança, a vontade coletiva, o consenso, etc.; 4) os recursos de conhecimento.

d) **Instituições:** o que interessa no exame da institucionalidade regional não é uma pura e simples listagem das instituições públicas e privadas existentes na região e sim avaliar em que medida as instituições são flexíveis (como se ajustam à realidade instável do ambiente), velozes (como entram e saem de acordos e de redes e para aproveitar oportunidades), inteligentes (capacidade de aprender e à capacidade de estabelecer articulações com outras instituições) e virtuais (condição para se proceder a operações *ad hoc* e para se configurar arranjos estratégicos).

As instituições regionais estão envolvidas nos custos de transação. Isso se transforma numa facilidade para a formação da sinergia indispensável ao desenvolvimento endógeno nas regiões nas quais os custos de transação são menores. Em locais assim os agentes e atores compartilham os mesmos códigos culturais, e o mesmo sistema jurídico e um conjunto de relações. Esse ambiente contribui para o surgimento da mescla cultural cooperação/concorrência.

Segundo BOISER (1986) diz que:

Alguns dos organismos que definem o mapa institucional de qualquer região, e que precisam ser estudados em função das características exigidas pela contemporaneidade, são: os organismos de governo, as diretorias dos

serviços públicos, as empresas públicas, a universidade, a imprensa local, as associações de caráter gremial ou corporativo, as principais organizações não-governamentais (ONGs) e os municípios. (BOISIER, 1996, p.139).

e) **Procedimentos:** ao tratar sobre os procedimentos, Boisier (1996) cita que instituições além das características anteriormente descritas, também precisam de procedimentos adequados, sendo que o procedimento mais importante se refere à natureza da gestão do governo territorial. O termo governo, neste caso, deve ser usado em seu sentido mais próximo da ciência da política, sendo um conjunto de ações que representam o exercício da autoridade, a liderança e a capacidade de tomada de decisões. Portanto, vai muito além do entendimento de gestão de governo com o uso de tecnologias e sistemas de informação.

Os procedimentos administrativos (que se referem às ações cotidianas do governo e a prestação de serviços para a comunidade), o manejo orçamentário, a administração dos recursos humanos, a gestão de projetos de investimento e as relações públicas são componentes essenciais de uma boa administração.

Também se destaca a crescente importância do manejo da informação com o objetivo de gerar conhecimento e difundi-lo de maneira massiva e seletiva, sintonizados com a modernidade. Esse é um grande desafio de procedimentos para as organizações que fazem parte de um mapa institucional territorial.

As relações com o Estado são, é claro, as mais importantes e vão desde o conflito aberto, passando pela cooperação, até a dependência total; por outro lado, essas relações estão associadas aos efeitos regionais do quadro da política econômica. Sem dúvida, aqui se advoga por uma forma de articulação região/Estado que seja de cunho cooperativo. (BOISIER, 1996, p.140-141).

Na região em análise o papel do Estado é de grande importância para alavancar o desenvolvimento e promover a articulação entre as cidades, pois por se tratar de uma tríplice fronteira, todas as ações realizadas num território podem influenciar o outro lado da fronteira.

A política econômica adotada pelo Brasil, pelo Paraguai ou pela Argentina tendem a influenciar as atividades econômicas das cidades estudadas. Contudo, o Estado ainda não conseguiu desenvolver este papel com êxito, como veremos no decorrer da pesquisa.

A Figura 6 apresenta os principais elementos do Hexágono do Desenvolvimento Regional, que serão utilizados posteriormente para uma maior compreensão de como ocorre o processo de desenvolvimento da região.



Figura 6 - Hexágono do desenvolvimento regional
Fonte: Boisier, 1999

Evidentemente, o desenvolvimento de um território organizado (região, província ou localidade) não depende apenas da existência dos seis elementos descritos, nem da sua qualidade, mas depende, basicamente, do modo de articulação. Uma articulação densa e inteligente produzirá, inevitavelmente, o desenvolvimento; uma articulação difusa e aleatória impede o surgimento do desenvolvimento. Em qualquer região ou qualquer território organizado devem ser avaliados dois aspectos: como está estruturado cada um dos elementos e como eles se articulam entre si? Para um território, a tarefa básica do desenvolvimento é a de modernizar seus componentes e gerar um projeto coletivo que os articule e direcione. (BOISIER, 1996, p. 141).

Com a metodologia de análise de regiões proposta pelo do Hexágono do Desenvolvimento Regional foi possível identificar se há um projeto de desenvolvimento articulado de forma inteligente que possibilite um projeto político regional, ou se há apenas, como cita Boisier (1996), uma caixa preta cujo conteúdo e funcionamento se desconhece.

Para tanto, foi realizado um trabalho de campo para evidenciar quais vértices do hexágono são contempladas na região e se há uma vontade coletiva e consensual entre as cidades para um projeto de desenvolvimento integrado.

Também se buscou saber se as políticas públicas adotadas na região contribuíram para a consolidação das vértices do Hexágono de Desenvolvimento Regional ou para a construção de um projeto de desenvolvimento integrado.

O trabalho de campo foi realizado com o uso de entrevistas com o gerente da unidade do Sebrae de Foz do Iguaçu que atua no projeto e com lideranças que realizam trabalhos relacionados ao desenvolvimento na faixa de fronteira.

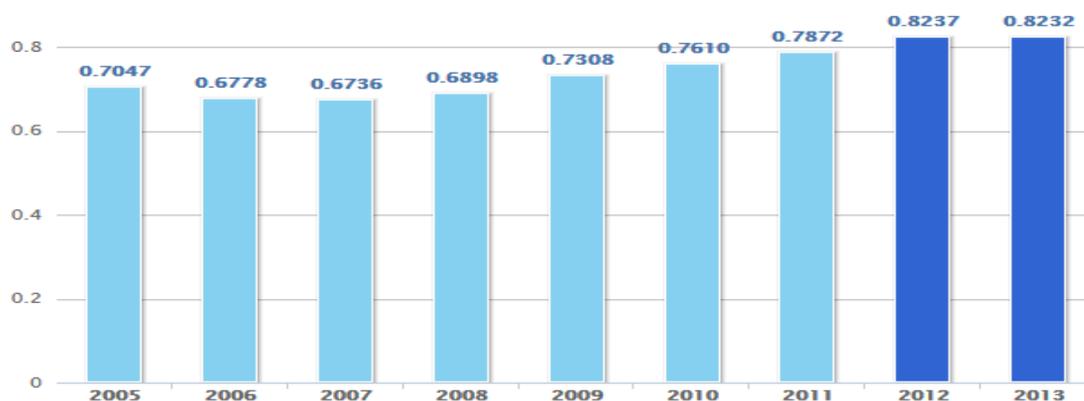
5 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Com o objetivo de identificar se houve desenvolvimento socioeconômico em Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, no período de 2007 a 2015, apresentaremos na sequência dados econômicos e sociais indispensáveis para a realização de uma análise sobre o tema.

5.1 Dados econômicos e sociais de Foz do Iguaçu

A apresentaremos alguns dados econômicos e sociais que contribuem para melhor entender o processo de desenvolvimento socioeconômico em Foz do Iguaçu no período em estudo. Primeiro, faremos uma análise da evolução do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que é elaborado pelo Sistema FIRJAN – Sistema Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com SISTEMA FIRJAN (2017), o IFDM é um estudo do Sistema FIRJAN, que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego/renda, Educação e Saúde. É feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Sua classificação obedece ao seguinte critério: alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos); desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8 pontos); desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos); baixo desenvolvimento (inferiores a 0,4 pontos).

Gráfico 1- Evolução do IFDM em Foz do Iguaçu



Fonte: SISTEMA FIRJAN (2017)

Conforme SISTEMA FIRJAN (2017), No ano de 2013, a posição do município de Foz do Iguaçu no Ranking nacional de IFDHM ficou em 238º em nível nacional e 25º em nível estadual. No Paraná, o município de Maringá ficou classificado em 1º lugar em 2013, com o IFDHM de 0,8740.

Como se observa no Gráfico 1, a partir de 2007 houve uma constante melhora nos índices de IFDHM, sendo que em 2007 estava em 0,6736, ou seja, classificado como desenvolvimento moderado, e em 2013 chegou a 0,8232, sendo classificado como alto desenvolvimento. Esse dado mostra que no período houve uma melhoria na qualidade de vida dos moradores de Foz do Iguaçu. Mesmo existindo situações de pobreza e de vulnerabilidade social, a população pode experimentar melhorias no aspecto social e econômico.

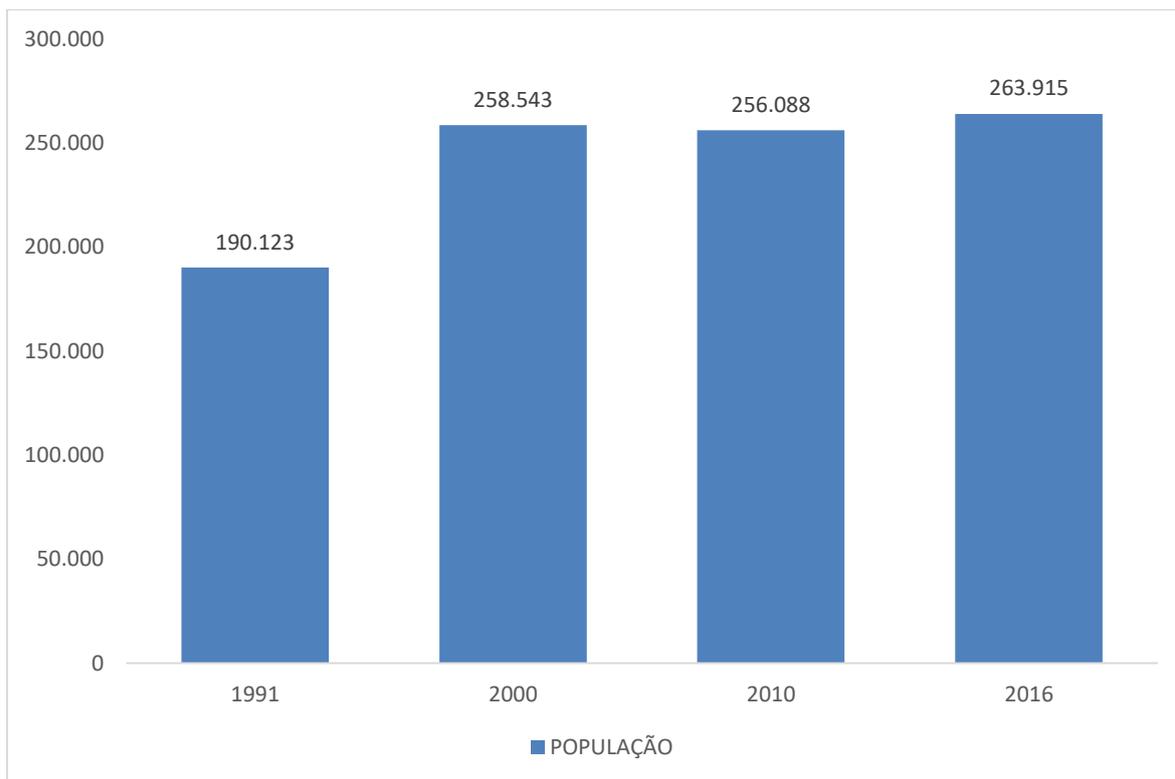
Embora tenha ocorrido um aumento significativo da população do município de Foz do Iguaçu no período de 1990 a 2016, conforme mostra o Gráfico 2, os dados do IFDHM indicam que o município conseguiu desenvolver ações que apresentaram resultados positivos na geração de renda, saúde e educação.

De acordo com o PNUD (2017), entre 1991 e 2000, a população do município de Foz do Iguaçu cresceu a uma taxa média anual de 3,47%. No Brasil, a taxa de crescimento neste período foi de 1,63%. A taxa de urbanização do município passou de 98,03% para 99,22%. Embora no período de 2000 a 2010 o município tenha perdido 2.455 habitantes, segundo o IBGE, em 2016 houve um acréscimo 5.372 habitantes em relação ao ano 2000.

Esse dado é representativo, pois esse número de habitantes é maior do que a população de muitas cidades do Paraná. O deslocamento de pessoas de suas cidades para outros locais decorre na maioria das vezes da tentativa dos cidadãos em ter acesso ao trabalho e a melhores condições de vida.

Assim, as cidades de maior porte conseguem atrair trabalhadores quando apresentam melhores índices de desenvolvimento do que outras localidades.

O Gráfico 2 ilustra essa variação do número de habitantes no período estudado.

Gráfico 2 - População de Foz do Iguaçu PR

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do PNUD/Ipea e FJP

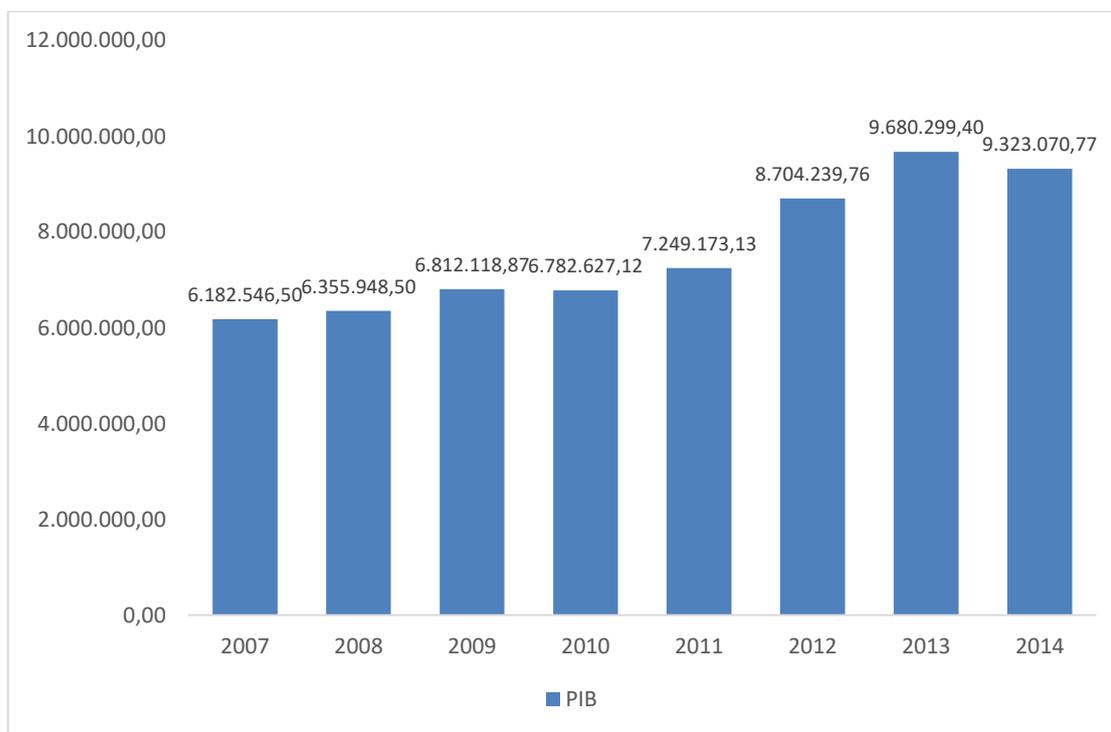
O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador econômico que representa a soma dos bens e serviços de uma determinada região durante um determinado período.

O Gráfico 3 mostra que no período de 2007 a 2014 houve uma melhora no índice, demonstrando que além do município de Foz do Iguaçu apresentar bons resultados nos índices de IFDH também teve um bom desempenho na produção de bens e serviços.

Cabe salientar que esse bom desempenho pode também ser fruto de outros fatores e de outras importantes políticas públicas desenvolvidas no período em nível nacional, como o Programa Minha Casa Minha Vida, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Bolsa Família, ou mesmo o bom cenário econômico internacional no período, fatores estes que serão discutidos posteriormente.

O Gráfico 3 mostra a evolução do PIB de Foz do Iguaçu a preços correntes e deflacionados no período de 2007 a 2014.

Gráfico 3 - Mostra a Evolução do PIB de Foz do Iguaçu



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE

Os dados do Gráfico 3 mostram que o município de Foz do Iguaçu teve um crescimento acentuado do PIB no período de 2007 a 2014, tendo um aumento de 56,57% entre 2007 e 2013. No ano de 2014 houve uma redução de 3,83%, em relação aos valores de 2013, mas se compararmos os valores de 2007 com os valores de 2014, teremos também um aumento de 50,79%. Esses dados confirmam que no período houve crescimento econômico na região. Conforme dados do PNUD (2017), a proporção de pessoas pobres (renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00, a preços de agosto de 2010), reduziu no período. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita pelo Índice de Gini, que foi de 0,57 em 1991 e manteve-se no mesmo patamar de 0,57 em 2000, e passou para 0,53, em 2010. (PNUD, 2017). Percebe-se que embora tenha havido uma melhora do índice em 2010, esta foi bastante discreta.

O Índice de Gini é usado para medir o grau de concentração de renda, indicando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade,

ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

A Tabela 1 traz informações sobre a evolução da renda, pobreza e desigualdade registrada em Foz do Iguaçu.

Tabela 1- Pobreza e desigualdade do município de Foz do Iguaçu nos anos de 1991, 2000 e 2010

Renda, Pobreza e Desigualdade	1991	2000	2010
% de pessoas extremamente pobres	4,67	4,20	1,75
% de pobres	18,93	16,26	7,37
Índice de Gini	0,57	0,57	0,53

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do PNUD (2017), Ipea e FJP

Os dados da Tabela 1 mostram que o Índice de Gini também teve uma evolução positiva, melhorando entre 1991 e 2010. No período houve uma redução do percentual de pessoas extremamente pobres e de pessoas pobres, indicando que a região conseguiu desenvolver ações que atenderam a faixa da população que mais necessitava de acesso a serviços públicos básicos e de oportunidades de trabalho e renda, embora ainda haja muito a ser feito pela população que vive em condições de vulnerabilidade social. Conforme dados do PNUD (2017), entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais (população economicamente ativa), era de 74,09% em 2000 e passou para 72,34% em 2010. No mesmo período, a taxa de desocupação (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 14,56% em 2000 para 6,47% em 2010.

A Tabela 2 mostra a ocupação da população de Foz do Iguaçu em 2000 e 2010.

Tabela 2 - Ocupação da População de 18 anos ou mais em Foz do Iguaçu

OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO	2000 em %	2010 em %
Taxa de atividades – 18 anos ou mais	74,09	72,34
Taxa de desocupação – 18 anos ou mais	14,56	6,47
Grau de formalização dos ocupados	46,60	58,71

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do PNUD (2017), Ipea, FJP

Observa-se na Tabela 2 que embora a taxa de atividades tenha sofrido uma pequena redução entre 2000 e 2010, a taxa de desocupação também teve uma redução e o grau de formalização aumentou. Esses dados indicam que a população teve maior acesso ao trabalho formal e carteira de trabalho assinada. O acesso ao trabalho formal no município no período mostrou também uma relação com o nível educacional das pessoas, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 - Nível educacional da população ocupada com 18 anos ou mais em Foz do Iguaçu

OCUPAÇÃO DA POPULAÇÃO	2000	2010
% dos ocupados com ensino fundamental completo – 18 anos ou mais	51,53	66,02
% dos ocupados com ensino médio completo – 18 anos ou mais	31,45	46,45

Fonte: PNUD, Ipea, FJP (2017)

Observa-se que entre 2000 e 2010 houve um aumento considerável dos trabalhadores com ensino fundamental e médio. Os trabalhadores com ensino fundamental completo apresentaram um aumento. Essa informação mostra que houve no período ações de incentivo ao estudo.

No período entre 2000 e 2010 também foi verificado que houve aumento da renda dos trabalhadores, conforme dados da tabela 4.

Tabela 4 - Rendimento médio dos trabalhadores com 18 anos ou mais em Foz do Iguaçu

RENDIMENTO MÉDIO	2000 em %	2010 em %
% dos ocupados com rendimento de até 1 s m – 18 anos ou mais	31,95	17,39
% dos ocupados com rendimentos de até 2 s m – 18 anos ou mais	66,42	64,55
% dos ocupados com rendimentos de até 5 s m – 18 anos ou mais	88,05	89,00

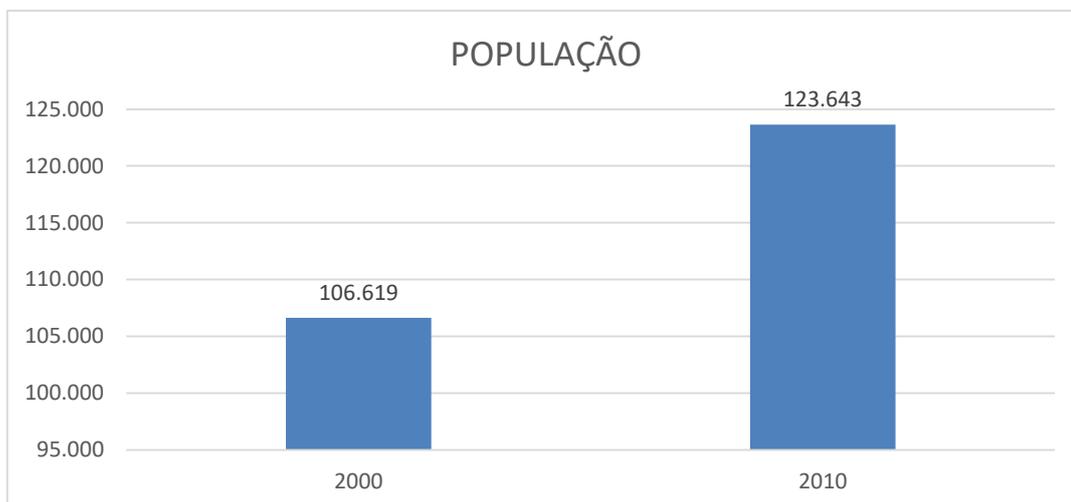
Fonte: PNUD, Ipea, FJP(2017)

Observa-se que houve menos trabalhadores com rendimentos de 1 a 2 salários em 2010 e um maior número de trabalhadores com rendimentos de até 5 salários mínimos no mesmo ano.

Conforme PNUD (2017), em 2010 os trabalhadores na faixa de 18 anos ou mais trabalham nos seguintes setores: 2,26% no setor agropecuário; 0,04% na indústria extrativa; 5,62% na indústria de transformação; 8,20% no setor da construção; 2,71%

nos setores de utilidade pública; 23,21% no comércio e 51,64% no setor de serviços. O gráfico 4 trata da população ocupada e suas atividades econômicas.

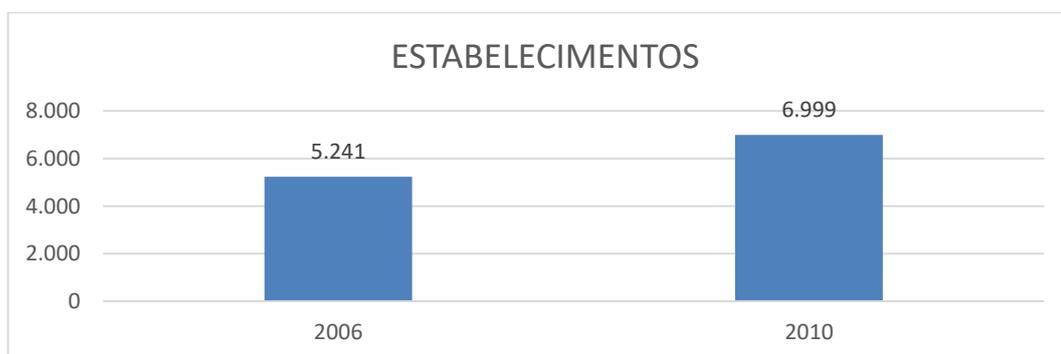
Gráfico 4 - População ocupada em Foz do Iguaçu segundo as atividades econômicas



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do IBGE (2009) e IPARDES (2017).

Percebe-se que no período de 2000 a 2010 houve um aumento de 17.024 pessoas em atividades econômicas, representando um aumento de 15,96% em 2010. Os gráficos 5 e 6 comparam o número de empresas e de empregos existentes nos anos de 2006 e 2010.

Gráfico 5 - Número de estabelecimentos de Foz do Iguaçu segundo as atividades econômicas

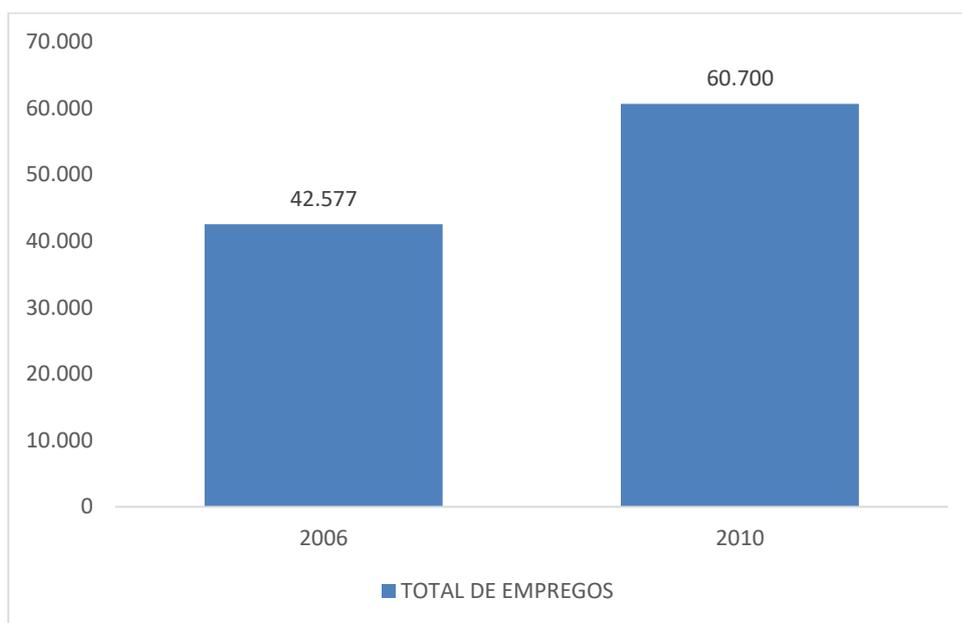


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IPARDES (2017)

Observa-se que em 2010 houve um aumento de 1.758 empresas no município de Foz do Iguaçu em comparação ao ano de 2006. Isso representa um aumento de

33,54% no número de estabelecimentos empresariais no município. O Gráfico 6 mostra o número de empregos no mesmo período.

Gráfico 6 - Número de empregos de Foz do Iguaçu segundo as atividades econômicas



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados IPARDES (2017)

Em 2006, o município de Foz do Iguaçu registrou a marca de 42.577 empregos e em 2010 de 60.700, ou seja, um aumento de 18.123 postos de trabalhos, registrando um aumento de 42,56% no período.

Um outro ponto que merece destaque nesta análise sobre o desenvolvimento socioeconômico de Foz do Iguaçu diz respeito à vulnerabilidade social, que é percebida quando pessoas são excluídas ou impedidas do acesso de condições dignas de sobrevivência dentro de uma sociedade.

Em outros termos, representa os grupos sociais que estão excluídos dos benefícios e direitos que deveriam ser de amplo acesso a todos as pessoas numa sociedade civilizada.

Os dados da Tabela 5 mostram como foi a evolução da vulnerabilidade social do município de Foz do Iguaçu no período de 1991, 2000 e 2010.

Tabela 5 - Vulnerabilidade social em Foz do Iguaçu no período de 1991, 2000 e 2010

Vulnerabilidade Social	1991	2000	2010
	%	%	%
Mortalidade infantil	26,76	18,89	10,83
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	-	81,30	56,00
% de crianças de 6 a 14 anos fora da escola	22,50	6,69	3,64
% de pessoas com 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis na população dessa faixa	-	12,46	6,81
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	3,18	3,54	2,42
% de mães chefe de famílias sem ensino fundamental e com filho menor, no total de mães chefe de famílias	16,00	20,19	20,07
% de vulneráveis e dependentes de idosos	1,01	1,22	1,75
% de crianças extremamente pobres	6,60	6,50	2,94
% de crianças vulneráveis à pobreza	44,15	37,49	22,71
% de pessoas com 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal	-	43,54	30,48
% da população com domicílio com banheiro e água encanada	82,88	96,00	98,95

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do PNUD, Ipea e FJF (2017)

A Tabela 5 mostra que a vulnerabilidade social também foi reduzida no período de 1991 a 2010 em quase todas as categorias analisadas. A mortalidade infantil teve queda, o percentual de crianças fora da escola entre 2000 e 2010 diminuiu. Percebe-se também que o percentual de pessoas vulneráveis com 15 a 24 anos que não estudavam e não trabalhavam também teve uma redução.

O percentual de mulheres com idade de 10 a 17 anos que tiveram filhos teve uma redução entre 2000 e 2010. O percentual de crianças extremamente pobres ou de pessoas vulneráveis à pobreza também apresentou redução no período, bem como o percentual de crianças extremamente pobres.

Quanto ao percentual de pessoas com 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal, entre 2000 e 2010, houve um aumento significativo.

No período de 1990 a 2010 também houve o aumento da população com domicílio com banheiro e água encanada. As categorias de percentual de mães chefe de famílias sem ensino fundamental e com filho menor e a categoria de pessoas

vulneráveis e dependentes de idosos não apresentaram bons resultados no período de 1990 a 2010.

Os dados fiscais do município também auxiliam na análise sobre o desenvolvimento socioeconômico. A elevação das receitas correntes e receitas de capital indicam se houve aumento nas atividades industriais e comerciais, o que caracteriza no mínimo crescimento econômico.

As receitas correntes são as receitas tributárias, provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

As receitas de capital são provenientes de conversão de bens e direitos em espécie, recebimentos de amortizações de empréstimos, contratação de empréstimo ou transferências recebidas para pagamento de despesas.

No Gráfico 7 indica-se a evolução das receitas correntes e de capital de Foz do Iguaçu no período.

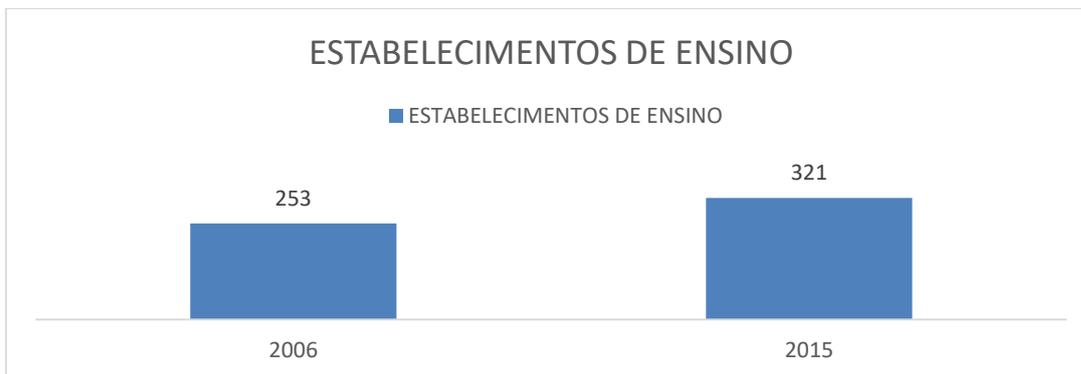
Gráfico 7 - Evolução das receitas correntes e de capital de Foz do Iguaçu no período



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu in Iparde(2009) e Prefeitura de Foz do Iguaçu in Iparde (2017)

A receita do município teve um aumento de R\$ 399.874.012,58 (valores deflacionados) em 2015, quando comparada ao ano de 2007. Esse dado mostra que houve avanços econômicos na região. Em Foz do Iguaçu, no período em análise, houve também um aumento dos estabelecimentos de ensino, indicando que houve avanços no acesso à educação no município, conforme mostra o Gráfico 8.

Gráfico 8 - Estabelecimentos de ensino do município de Foz do Iguaçu em 2006 e 2015



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Ministério da Educação e Cultura (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) in IparDES (2009) e Prefeitura de Foz do Iguaçu in IparDES (2017).

Constata-se que em 2015 havia em Foz do Iguaçu 68 estabelecimentos de ensino a mais do que em 2006, representando um aumento de 26,87%.

Em Ciudad del Este e em Puerto Iguazú, devido à ausência de dados estatísticos padronizados, não foi possível fazer a análise da evolução social e econômica. A falta de dados estatísticos disponíveis para que possamos fazer comparações é, sem dúvida, um problema relevante para a construção de um projeto integrado de desenvolvimento na região.

As políticas públicas brasileiras, descritas anteriormente, tiveram uma parcela de responsabilidade na obtenção dos resultados econômicos e sociais conseguidos em Foz do Iguaçu no período. A PNDR permitiu articular ações entre vários Ministérios do Brasil, e assim a liberação de recursos financeiros e humanos para desenvolver ações na região.

Em Foz do Iguaçu, o poder público municipal, o Sebrae e outras instituições realizaram diversas ações com foco no desenvolvimento de micro e pequenas empresas, bem como no fortalecimento de associações e cooperativas. A busca pela competitividade e pela sustentabilidade das atividades produtivas na fronteira, além de ter base no PDFF também se apoiam nos pressupostos do Promeso e do Conviver. Todas essas ações indicam ter contribuído para a redução da vulnerabilidade social no período e para o aumento do PIB, conforme pudemos observar nos gráficos e tabelas apresentados nesta seção.

5.2 Atores sociais que exercem influência no desenvolvimento da região

Para dar prosseguimento ao processo de coleta de informações sobre o desenvolvimento econômico e social da Região Transfronteiriça das Regiões Gêmeas, o pesquisador optou por fazer uma reunião com dirigentes da Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI) para obter informações sobre as principais ações de desenvolvimento territorial que estão sendo debatidas para a região. O encontro ocorreu no dia 31/05/2017, na sede do Parque Tecnológico Itaipu (PTI) em Foz do Iguaçu, sito à Av. Tancredo Neves nº 6731, tendo a presença do gerente de desenvolvimento territorial da FPTI, Sr. Jonhey N. Lucizani, o Sr. Flávio Rocha e Camila Corti, membros de sua equipe de trabalho.

O objetivo da entrevista foi obter informações sobre as metodologias e ações desenvolvidas para a região que contribuem para o seu desenvolvimento socioeconômico e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento. A equipe apontou que os trabalhos da FPTI tem sido na perspectiva de desenvolver ações que possibilitem ou ampliem as possibilidades de promoção do desenvolvimento econômico e social da região. Esse trabalho contou com a ajuda das ações de ensino, pesquisa e extensão apoiadas pela FPTI.

O gerente da equipe citou que há de fato uma preocupação com o fortalecimento de um projeto comum de desenvolvimento entre as três cidades, e que, representantes dessas localidades têm se reunido com frequência para pensar alternativas e ações conjuntas. Desse trabalho surgiu, em 2012, a necessidade da constituição de conselhos de desenvolvimento econômico e social para as cidades. No Brasil, em Foz do Iguaçu, já existia neste ano o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu (Codefoz), mas nas outras duas cidades, os conselhos ainda não estavam consolidados. A consolidação do Codefoz incentivou a criação dos conselhos de desenvolvimento nas cidades vizinhas, havendo um trabalho coletivo entre as cidades que resultou na criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ciudad del Este (Codeleste) em Ciudad del Este no Paraguai, consolidado por meio de Lei Municipal em dezembro de 2015, e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Puerto Iguazú (Codespi) na Argentina, também oficializado por lei municipal em dezembro de 2015.

Buscando uma maior interação e qualificação dos atores sociais de cada conselho de desenvolvimento econômico e social e de suas lideranças, foi organizado

um curso para as lideranças dos conselhos, para discutir estratégias de ação. Esse curso foi realizado no ano de 2017 em Ciudad del Este, e contou com a participação dos membros do Codeleste e de membros do Codespi. O pesquisador teve a oportunidade de presenciar um dos encontros do curso e identificou que há um interesse coletivo nas propostas debatidas.

A equipe do FPTI forneceu os contatos de membros dos três conselhos de desenvolvimento econômico e social, que segundo eles, estão fortemente envolvidos e comprometidos com os debates sobre o desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Regiões Gêmeas. Com base nas indicações, o pesquisador organizou uma agenda de visitas aos representantes dos três conselhos para realizar uma entrevista semiestruturada e aplicar questionários. Os encontros ocorreram nos municípios de Foz do Iguaçu, em Ciudad del Este e em Puerto Iguazú, em locais definidos pelos representantes de cada conselho de desenvolvimento econômico e social. Na sequência faremos um breve relato de cada entrevista e das respectivas entidades que forneceram as informações.

5.2.1 Conselho de desenvolvimento econômico e social de Foz do Iguaçu (Codefoz)

No Codefoz, o pesquisador foi recebido pelo Sr. Dimas Cesar Bragagnolo, que ocupa o cargo de diretor executivo da entidade. A reunião ocorreu dia 09/06/2017, às 11h, na sede da Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu (ACIF), localizada na Rua Padre Montoya, 490, no centro da cidade.

Segundo o diretor executivo da instituição, no período de 2007 a 2015 houve desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, indicando que neste período ocorreu um consistente trabalho da ACIF, do Codefoz e de outras instituições na busca de mecanismo que pudessem promover a formalidade das ações econômicas existentes entre as três cidades. Deste trabalho surgiu ações de aperfeiçoamento das atividades aduaneiras, ações que fortaleceram o turismo, como o projeto de Gestão Integrada do Turismo, com apoio do Fundo Iguaçu. Também foram realizados investimentos em infraestrutura e ampliação da rede hoteleira da cidade. O entrevistado confirmou também que em decorrência deste debate sobre a constituição de um projeto integrado de desenvolvimento com os atores locais foi

possível a criação do Codefz no ano de 2012, do Codeleste no Paraguai e do Codespi na Argentina em 2015.

Quanto às principais políticas públicas desenvolvidas na região no período em análise, o entrevistado citou como políticas relevantes as ações de qualificação profissional, principalmente na área do turismo, ações relacionadas a eventos esportivos e políticas de segurança pública desenvolvidas. Também citou como fator importante para o desenvolvimento da região aspectos da legislação, como a política de cotas para produtos originários dos países vizinhos.

Quanto aos reflexos das políticas públicas desenvolvidas no Brasil nos municípios vizinhos, o entrevistado respondeu que considera que estas contribuíram para o desenvolvimento econômico e social de Ciudad del Este e em Puerto Iguazú, porém, de forma muito tímida e ainda muito longe daquilo que se espera de um projeto integrado de desenvolvimento.

Quando questionado sobre qual seria a principal política pública brasileira na região, no período em análise, o entrevistado citou que foi a formalização das empresas, ou seja, a opção pela legalização dos empreendimentos. Segundo ele, isso permitiu melhorar as políticas de saúde e educação no município de Foz do Iguaçu, pois aumentou a arrecadação do município e ao mesmo tempo garantiu direitos aos micro e pequenos empresários. No aspecto do desenvolvimento econômico afirma que as políticas iniciadas em 2012 com a criação do Codefz ainda não geraram os resultados esperados, mas que representam ações que tendem a longo prazo melhorar as condições econômicas e sociais da região.

O entrevistado também citou que seria muito importante para a região a implantação de políticas de infraestrutura logística, principalmente com ações que possibilitassem retirar o fluxo de caminhões do corredor de turismo e da construção da ponte e de um viaduto na BR 277. Para o entrevistado, a deficiência da infraestrutura logística é o principal problema da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.

Quanto à existência de um projeto de desenvolvimento integrado na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, o entrevistado respondeu que ainda não há. Citou que há um processo de diálogo entre as três cidades, mas que ainda está no início e portanto não produziu uma agenda integrada e um planejamento consistente de ações que levem a consolidação deste projeto. Citou que foi pensando nisso que se buscou aproximar os trabalhos dos outros entes da região por meio da criação do

Codeleste e do Codespi, com o objetivo de avançar os debates na direção de uma agenda comum entre as cidades em termos de projetos de desenvolvimento regional, e que o curso de formação de lideranças que estava ocorrendo em Ciudad del Este na ocasião da entrevista era uma ação concreta que pode auxiliar na construção de um projeto integrado.

O entrevistado também declarou que os atores sociais envolvidos demonstram preocupação com o desenvolvimento da região, tanto do lado paraguaio como argentino. Citou que foi criado o Programa Fronteiras Cooperativas, que fomentou a ação empreendedora, mas que os resultados ainda não são perceptíveis e que ainda não há estudos que mostrem o surgimento de novos empreendimentos decorrentes dessa ação.

O Fronteiras Cooperativas foi um programa de desenvolvimento econômico fronteiro integrado realizado pelo Sebrae que iniciou em 2014 e teve uma duração de dois anos, envolvendo em seus trabalhos instituições públicas, privadas, associações de classes e sindicatos preocupados com o desenvolvimento da região, em especial, o desenvolvimento local das três cidades.

Por fim, o entrevistado citou que seria oportuna a criação de um Estatuto da Fronteira para a região e citou não conhecer as diretrizes do PDFF e que não tem conhecimento de ações desenvolvidas pelo PDFF na região, no período em análise.

5.2.2 Conselho de desenvolvimento econômico e social de Ciudad del Leste (Codeleste)

Por meio da indicação de Camila Cortivo, membro da equipe de Desenvolvimento Territorial da FPTI, foi possível realizar contatos com a presidente do Codeleste, a Sr^a. Natalia Ramirez Chan, que também é presidente da Associação de Planejamento e Desenvolvimento de Ciudad del Este. Para melhor compreender o pensamento da entidade sobre o desenvolvimento da região foi realizada uma reunião com a diretoria do Codeleste no dia 09 de junho de 2017, às 17h, em Ciudad del Este no Paraguai. O encontro foi realizado no Megal Suites Hotel, localizado na Rua Jorge Anisimoff esquina com a Rua Monsenor Rodriguez, em razão de que neste mesmo dia estava ocorrendo uma etapa do curso de “formação de formadores para o desenvolvimento local” promovido por meio de um convênio entre FPTI - Brasil, FPTI

– Paraguai, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai, Itaipu Binacional e Codeleste.

Segundo Camila Cortivo, o curso visa a qualificar 60 lideranças da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e tem como objetivo principal integrar a tríplice fronteira num processo de governança territorial e de planejamento do desenvolvimento econômico local. Esse trabalho busca também formar técnicos e gestores para participarem da elaboração de políticas públicas capazes de contribuir para a implantação de iniciativas produtivas e para o fortalecimento das instituições do local.

Participaram da reunião cinco dirigentes do Codeleste, que expuseram seus posicionamentos com relação ao processo de integração entre as três cidades. Para os membros da diretoria do Codeleste, no período de 2007 a 2015 foram iniciadas ações entre os municípios que compõem a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, que tiveram como objetivo contribuir para o desenvolvimento do município de Ciudad del Leste, sendo que a principal ação foi o apoio do Codefoz na própria criação do Codeleste.

Segundo os dirigentes, em eventos e debates promovidos pelo Codefoz, os atores sociais de Ciudad del Este identificaram a necessidade de se organizarem via um conselho de desenvolvimento econômico e social para aprimorar as políticas de desenvolvimento da região. A percepção do grupo foi de que não bastava participar de ações promovidas por instituições brasileiras em Foz do Iguaçu, que embora isso contribuísse para a aproximação das cidades, cada cidade precisava se articular de forma organizada e formalmente constituída. Para tanto, a criação de um conselho de desenvolvimento econômico e social na cidade paraguaia era fundamental. O grupo de dirigentes citou que a política brasileira de promoção de cursos e de qualificação profissional foi altamente positiva para motivar a criação da entidade no Paraguai. Desse trabalho surgiu, inclusive, a ideia de organizar o curso de formação de lideranças e da realização de um diagnóstico das potencialidades econômicas das regiões envolvidas. Os dirigentes do Codeleste entendem que as políticas públicas desenvolvidas no Brasil, em especial as que objetivaram o fomento de ações empreendedoras e de qualificação profissional, como por exemplo, o Programa Fronteiras Cooperativas, ainda não podem ser mensurados em termos de desenvolvimento econômico e social, até mesmo pela falta de dados estatísticos e de indicadores para avaliação, contudo, citam que essas ações foram importantes e

acreditam que a médio e a longo prazo irão contribuir para o desenvolvimento econômico e social de Ciudad del Este. A presidente do Codeleste entende que essas ações contribuíram para a criação de um ambiente favorável e a uma maior cooperação entre os membros da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, e que as ações desenvolvidas, principalmente a elaboração de um diagnóstico da região pode fomentar ações empreendedoras e até mesmo resultar na criação de um APL transfronteiriço num futuro próximo.

Quanto ao principal problema da Região Transfronteiriça, os dirigentes do Codeleste, a exemplo do dirigente do Codefz, também entendem que é a infraestrutura logística. Entendem que é preciso reduzir o tráfego de caminhões na fronteira e nos locais de turismo, sendo necessária a construção de viadutos e de uma outra ponte para facilitar o acesso das pessoas.

Quanto à existência de um projeto integrado de desenvolvimento, a diretoria do Codeleste entende que embora isso ainda não esteja consolidado, há uma disposição das três cidades para tanto. O próprio Programa Fronteira Cooperativa, a criação dos conselhos de desenvolvimento econômico e social nas cidades envolvidas e a disposição dos agentes locais apontam para o fortalecimento dessa proposta. Citam que há um alto comprometimento dos atores sociais da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e de que possivelmente haverá uma maior cobrança aos governantes de cada país para que sejam implementadas políticas públicas para o desenvolvimento transfronteiriço.

Quanto às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), todos afirmaram desconhecer completamente seu conteúdo.

Os dirigentes do Codeleste também relataram descontentamento com algumas posturas do governo brasileiro e da imprensa, que de forma preconceituosa, associam Ciudad del Leste a um local sem segurança e de alto risco para os brasileiros. Citaram que o número de crimes contra brasileiros em território paraguaio é extremamente baixo, e que de fato é na cidade de Foz do Iguaçu que os índices de criminalidade são altos. Elogiaram a política de educação e saúde desenvolvida no Brasil, afirmando que muitos paraguaios atravessam a ponte para estudarem ou usarem os serviços de saúde no Brasil.

5.2.3 Conselho de desenvolvimento econômico e social de Puerto Iguazú (Codespi)

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Puerto Iguazú (Codespi) foi criado oficialmente em dezembro de 2015, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento das micro e pequenas empresas do local, bem como promover o desenvolvimento sustentável da região. O presidente do Codespi, Sr. Jorge Fernandes Florentin, numa entrevista para rede de televisão RPC do Paraná destacou a importância de um trabalho conjunto entre as três cidades. Segundo ele, esse é o caminho para desenvolver os negócios e encontrar soluções para os problemas comuns da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. Na entrevista Florentin cita:

Criamos o Codespi em parceria com o Sebrae, com o objetivo de desenvolver os negócios não somente em Puerto Iguazú, mas em toda a região. Nossa cidade tem características muito particulares. De um lado, trabalhamos para estimular o turismo, as compras e a gastronomia, que é muito boa. Por outro, temos que enfrentar o desafio da aduana, que dificulta a entrada na cidade. Através da Câmara do Comércio e do Conselho de Desenvolvimento de Puerto Iguazú, tentamos gerar condições para que o desenvolvimento da região seja real e efetivo. Não só da nossa cidade, mas das nossas vizinhas da Tríplice Fronteira também. (FLORENTIN, RPC, 2017)

No dia 14/08/2017, na sede de sua empresa localizada na Rua Victória Aguirre, 1001, no centro de Puerto Iguazú, na Argentina, o Sr. Jorge Fernandes Florentin concedeu uma entrevista ao pesquisador, na qual reforçou a ideia de que é necessária uma maior integração entre as três cidades. Defendeu a ideia de que deveria ser criado um espaço econômico e social livre na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, permitindo a livre circulação de pessoas e produtos. Criticou fortemente a política do governo argentino que cria dificuldades de entrada de turistas na fronteira, principalmente em relação às longas filas na aduana que os turistas precisam enfrentar para receberem a permissão de entrada no país. Segundo ele, essa prática é totalmente contrária ao que se prega quando se defende um projeto integrado de desenvolvimento pelo Codespi, Codefoz e Codeleste, e faz com que a cidade deixe de lucrar milhões de pesos anualmente, pois muitos turistas se irritam e não retornam à cidade, passando a gastar em Foz do Iguaçu e em Ciudad del Este.

Na concepção de Florentin, as políticas públicas desenvolvidas pelo governo brasileiro em nada contribuíram para o desenvolvimento de Puerto Iguazú, sendo que seus reflexos no território argentino foram imperceptíveis. As políticas públicas do

Brasil para as regiões de fronteira, como o Promeso, Conviver, PNDR e PDFF são totalmente desconhecidas para o Codespi e para a população de Puerto Iguazú. A única ação que o entrevistado identificou como relevante foi o trabalho desenvolvido pelo Sebrae no Programa Fronteiras Cooperativas, e, o apoio do Codefz na criação do Codespi.

Para Fiorentin, há sim uma tentativa da criação de um projeto integrado de desenvolvimento entre as cidades e um elevado envolvimento dos atores privados das três cidades para a concretização desse propósito, porém, o poder público apresenta baixo comprometimento e em muitos casos acaba até mesmo atrapalhando o processo de desenvolvimento devido à ausência de uma legislação específica para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. Isso acaba criando obstáculos ao desenvolvimento e uma maior inteiração cultural dos três países. Cita que caso fossem criados novos mecanismos legais para disciplinar o uso compartilhado do território da Região Transfronteiriça, como por exemplo, um Estatuto da Fronteira, seria possível avançar na consolidação de APLs transfronteiriços, promover ações empreendedoras e fortalecer as micro e pequenas empresas existentes. Isso segundo ele, certamente elevaria a qualidade de vida das pessoas, ampliaria os empregos e a geração de renda na região. Da mesma forma, o acesso aos serviços de saúde e educação também poderiam ser ampliados, promovendo assim desenvolvimento social da região.

No dia 08/07/2017, o pesquisador esteve em Puerto Iguazú para realizar uma entrevista com um representante de entidade de classe da cidade, e entrevistou o Sr. Jorge R. Fernández, delegado da Ordem dos Advogados de Puerto Iguazú. A entrevista ocorreu no escritório comercial do entrevistado, na Av. República Argentina, 296, no centro da cidade. O entrevistado afirmou que embora haja tentativas de se construir um Projeto Integrado de Desenvolvimento para a região, isso ainda não é uma realidade. O poder de Estado ainda dificulta essa integração, pois a legislação de cada país acaba por impedir uma maior integração comercial e cultural entre as cidades. Na sua concepção, deveria haver na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas uma maior liberdade de circulação de mercadorias e pessoas. Citou que as aduanas do Brasil, do Paraguai e a da Argentina poderiam ser deslocadas para as extremidades das três cidades e que no espaço de uso compartilhado por brasileiros, argentinos e paraguaios, deveria ser um espaço livre para os moradores e turistas. Isso poderia permitir que os moradores pudessem estudar, comercializar, utilizar

serviços de saúde e lazer de forma integrada, trazendo vantagens para todos os moradores e contribuindo para o efetivo desenvolvimento da região.

Quando questionado se as políticas públicas brasileiras contribuíram para o desenvolvimento da Puerto Iguazú no período de 2007 a 2015, o entrevistado foi enfático em afirmar que não. Segundo ele, não foi perceptível nenhum resultado positivo das políticas públicas desenvolvidas em Foz do Iguaçu, e também demonstrou não conhecer o PDFF, o CDIF, a PNDR, o Promeso e o Conviver, que foram as principais políticas brasileiras para as regiões de fronteira no período. Citou que no período de 2007 a 2015 a cidade de Puerto Iguazú enfrentou retrocessos econômicos, com a redução de apoio às micro e pequenas empresas e com a falta de projetos de fortalecimento do turismo regional.

O entrevistado considera que o principal problema da região está relacionado a falta de uma legislação específica para a fronteira em estudo, e que a aduana Argentina, com a política de realizar o registro de todas as pessoas que entram em Puerto Iguazú, prejudica de forma intensa o comércio e o turismo da cidade, pois as ações são demoradas e irritam os visitantes. Segundo ele, essa é uma ação desnecessária e que contradiz a perspectiva de integração defendida pelos Codefoz, Codeleste e Codespi.

Segundo Fernández, os atores sociais das três cidades demonstram comprometimento com a proposta de um projeto integrado de desenvolvimento, mas não recebem a atenção devida por parte do poder público. Isso dificulta as ações e desestimula ações conjuntas, levando ao predomínio de ações empresariais com maior foco na competição do que na colaboração. Isso inibe a formação, por exemplo, de um APL no local, e principalmente na formação de um APL Transfronteiriço, e também limita as ações empreendedoras e o processo inovador na região.

5.2.4 Serviço brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas (Sebrae)

No dia 20 de Julho de 2017, às 10h, na sede do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) em Foz do Iguaçu, o consultor da entidade envolvido com as questões de fronteira, Sr. Augusto Cesar Stein, concedeu uma entrevista na qual citou que no período de 2007 a 2015 houve desenvolvimento econômico e social na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, contudo,

salientou que não vê uma relação direta entre esse desenvolvimento e a implementação de políticas públicas brasileiras. Embora concorde que a realização de políticas públicas podem ter de alguma forma contribuído para aumentar os níveis de desenvolvimento. Considera que o fator principal no período foi o bom momento econômico que o país experimentou.

Na concepção do entrevistado, uma das políticas públicas que apresentou relevância foram as ações de qualificação das lideranças das três cidades. Essa ação permitiu o início de um plano de ação compartilhado, visando a consolidação de ações de cooperação, principalmente entre os três conselhos de desenvolvimento econômico e social. Isso foi positivo, porém não garantiu o esperado desenvolvimento econômico e social em Ciudad del Este e Puerto Iguazú.

Segundo o entrevistado, no período, deveriam ter sido implementadas políticas de apoio ao turismo, à infraestrutura existente e principalmente acordos legais sobre a aduana, que segundo ele, é um dos principais problemas da região, pois restringe os gastos nos países e prejudica a indústria, comércio e serviços da região.

A falta de uma legislação específica para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas também foi apontada como um grande obstáculo ao desenvolvimento da região, sendo que o entrevistado concordou com a hipótese de ser pensado um Estatuto da Fronteira para regular as atividades econômicas, sociais e culturais da região.

Para o Sr. Augusto Cesar Stein, os atores sociais estão altamente comprometidos com ações que levem ao desenvolvimento da região, tanto que houve um grande esforço para consolidar os conselhos de desenvolvimento econômico e social em cada cidade, buscando ações empreendedoras por meio de transferência de tecnologia. Segundo ele, a base para esses trabalhos foi a concepção do desenvolvimento endógeno e o conceito de uma cultura empreendedora, que pode inclusive levar à formação de um APL Transfronteiriço.

Quanto à existência de um projeto integrado de desenvolvimento, o entrevistado considera que ainda não existe. Para ele, há ainda problemas culturais entre as cidades. Isso fica nítido na rivalidade entre argentinos e brasileiros e no preconceito aos paraguaios. Há empresários que adotam posturas totalmente contrárias há uma maior integração econômica entre os países por entenderem que podem ser prejudicados e não beneficiados com essas ações. Foi citado o exemplo

de rodadas de negócios entre os países onde as empresas paraguaias e argentinas compareceram em número significativo e as empresas brasileiras em número reduzido, ou mesmo não comparecem.

O entrevistado mencionou a importância do Programa Fronteiras Cooperativas, realizado pelo Sebrae. Esse programa permitiu um aprofundamento do debate sobre as necessidades da região e os caminhos para um projeto de desenvolvimento compartilhado, recebendo o apoio do PTI do Brasil e da Itaipu Paraguai. O projeto resultou na consolidação do curso de capacitação para as lideranças do Paraguai, como apoio do FPTI - Brasil, Fundação PTI – Paraguai, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ministério de Indústria e Comércio do Paraguai, Itaipu Binacional e Codeleste, que foi citado anteriormente.

Um outro ponto destacado pelo entrevistado foi o Projeto Conecta Del, que objetivou a transferência de tecnologia entre os empresários das três cidades. Todas essas ações foram pensadas para fomentar a construção de um projeto integrado de desenvolvimento e contou com o apoio dos atores sociais das três cidades e um alto comprometimento dos três conselhos de desenvolvimento econômico e social existentes. O entrevistado cita que embora o Estado tenha apoiado as iniciativas, ainda não se tornou o protagonista das ações. As ações que ocorreram derivaram mais das iniciativas dos grupos organizados do que de um planejamento governamental.

O entrevistado cita a importância da conscientização das pessoas envolvidas e da necessidade de um trabalho contínuo que ultrapasse os limites apenas de um projeto. A filosofia empresarial defendida é a de empresas altamente qualificadas, mas que atuam num ambiente de cooperação, que valorize o desenvolvimento endógeno e que crie alternativas conjuntas para o desenvolvimento na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.

5.2.5 Secretaria municipal de trabalho, desenvolvimento socioeconômico, indústria e comércio de Foz do Iguaçu

No dia 24/08/2017, às 14h, na sede Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Socioeconômico, Indústria e Comércio de Foz do Iguaçu, localizada na Av. das Cataratas, 2330, em Foz do Iguaçu, o Sr. José Borges Bonfim Fiuto, que exerce o cargo de Economista Consultor da entidade, concedeu uma entrevista na

qual citou que no período de 2007 a 2015 o município de Foz do Iguaçu experimentou um ciclo positivo de desenvolvimento econômico e social, que segundo ele, é confirmado pela melhora dos índices sociais e econômicos do município, principalmente o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Gini. O entrevistado atribui o sucesso no período principalmente a iniciativa de promover uma gestão Integrada do turismo e do reconhecimento das Cataratas do Iguaçu como sendo uma das 7^o Maravilhas da Natureza, em 2011.²

A gestão integrada do turismo foi uma ação que teve o apoio do governo municipal, dos empresários, dos sindicatos, associações e do Codefoz. Um outro fator destacado pelo entrevistado foi a instalação de universidades e faculdades no município, que contribuiu para o aquecimento do mercado imobiliário e o comércio da cidade, permitindo também uma maior conexão com as cidades vizinhas em razão da vinda de estudantes de outros países para estudarem em Foz do Iguaçu.

Para o Sr. José Borges, ainda não se consolidou um projeto de desenvolvimento integrado entre as três cidades, embora haja um trabalho intenso do Codefoz, do Codeleste e do Codespi nesta direção. Segundo ele, as ações desenvolvidas ainda são isoladas, não havendo uma verdadeira sintonia entre as propostas e principalmente não existindo um plano de ação comum entre as cidades.

Citou que as próprias legislações dos países envolvidos na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas criam obstáculos para a consolidação de um projeto desta natureza, e que, as diretrizes do PDFF que poderiam contribuir para o desenvolvimento de toda a região, não foram transformadas em ações concretas, ficando apenas nas intenções e não chegando de forma efetiva à população da região. Na sua concepção, as principais políticas públicas desenvolvidas no período de 2007 a 2015 em Foz do Iguaçu, foram as políticas na área da saúde e de segurança pública, pois estas puderam de forma concreta apresentar resultados para a sociedade.

Na área da saúde citou o Programa Gestão Plena da Saúde, que além de atender a população de Foz do Iguaçu, também permitiu atender cidadão paraguaios e argentinos. Na área da segurança pública, citou que as ações desenvolvidas no período conseguiram reduzir o índice de criminalidade e oportunizar maior segurança às pessoas que moram ou visitam a cidade. Citou também que argentinos e

²As Cataratas do Iguaçu conquistaram o título de uma das Sete Novas Maravilhas da Natureza em 11 de novembro de 2011, por meio de um concurso internacional promovido pela Fundação New Seven Wonders.

paraguaios realizam compras de gêneros alimentícios no Brasil para abastecer suas residências e até mesmo pequenos comércios, principalmente em grandes redes atacadistas estabelecidas em Foz do Iguaçu, o que segundo ele, é também uma forma de promover a integração entre as cidades.

Quanto à constituição de APLs na região, o Economista Consultor entende que isso poderia contribuir de maneira significativa para o desenvolvimento da região e para a consolidação de um ambiente de cooperação entre as empresas, contudo, cita que até o momento isso ainda não foi possível e que ainda não há um projeto formalizado que busque a constituição de um APL em Foz do Iguaçu ou um APL transfronteiriço, que poderia englobar as três cidades.

Para o entrevistado, o principal problema da região é gestão pública, tanto de Foz do Iguaçu, como das cidades irmãs. Segundo ele, a falta de qualificação profissional dos agentes públicos, os problemas relacionados à corrupção, principalmente ao que se refere à Operação Pecúlio, que está sendo investigada pela Polícia Federal (PF) após denúncia do Ministério Público Federal (MPF) que apontou suposto envolvimento em esquema de corrupção na prefeitura e na câmara municipal de Foz do Iguaçu.

Para Borges, Isso é uma situação totalmente desfavorável ao avanço de um Plano de Desenvolvimento Integrado, gerando dúvidas sobre o trabalho do poder público e inibindo investimentos e ações do setor privado, e, conseqüentemente, prejudicando desenvolvimento regional e afastando os atores sociais das três cidades.

5.2.6 Sindicato do comércio de Foz do Iguaçu (Sinecofi)

No dia 24/08/2017, às 10h, na sede do Sinecofi, localizada na Rua Tiradentes, 353, no Centro de Foz do Iguaçu, o presidente do Sinecofi, o Sr. Edilson José Vieira concedeu uma entrevista e relatou que embora haja uma boa intenção por parte dos conselhos de desenvolvimento econômico e social das três cidades e das entidades de classe presentes na região transfronteiriça, ainda há um grande distanciamento entre o discurso e a prática dessas entidades. Segundo ele, não houve avanços na consolidação de um projeto integrado de desenvolvimento e ainda não há uma verdadeira cooperação entre as empresas e entidades. Portanto, o sonhado projeto de desenvolvimento integrado é atualmente apenas uma intenção.

Na opinião dele, a consolidação seria de grande importância para a região e traria desenvolvimento para todos. Considera que no período de 2007 a 2015 o

comércio do Foz do Iguaçu enfrentou problemas e que o desemprego é um dos principais problemas da região.

Quanto às políticas públicas desenvolvidas no período, o entrevistado demonstrou total insatisfação, citando que as ações na área da saúde, educação e segurança pública foram insuficientes para atender às demandas existentes, e que ações do PDFF ou das demais políticas públicas do governo brasileiro não foram realizadas na região, mostrando total desconhecimento sobre elas.

O entrevistado também cita que não existe um APL na região transfronteiriça e que sua existência poderia contribuir para a geração de empregos e melhorar a competitividade das empresas.

5.3 Resultados apontados pelo MICMAC

Nesta fase da pesquisa foi utilizada a Metodologia da Análise Estrutural Prospectiva. Foram realizadas entrevistas com os especialistas selecionados e solicitado que os mesmos preenchessem um questionário. O preenchimento foi acompanhado pelo pesquisador, que em casos de dúvidas, procurava orientá-los. Foram contatados sete especialistas, sendo que cada um respondeu um questionário sobre a importância das políticas públicas e variáveis para o desenvolvimento da região.

A Tabela 6 mostra as respostas e as respectivas médias para cada variável ou programa.

Tabela 6 - Respostas dos especialistas

	POLÍTICAS E VARIÁVEIS	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	TOTAL	MÉDIA
1	Competitividade empresarial	3	2	3	3	3	2	3	19	2,71
2	Cooperativas e Associações	3	1	2	2	2	1	3	14	2,00
3	Arranjo Produtivo Local (APLs)	2	0	3	2	3	0	3	13	1,85
4	Cultura nacional	2	3	1	1	2	2	3	14	2,00
5	Relações Internacionais	3	2	1	3	3	3	3	18	2,57
6	Unidades escolares	3	1	3	2	3	2	3	17	2,42
7	Unidades de saúde/hospitais	2	1	2	2	3	2	3	15	2,14
8	Geração de empregos	2	2	3	2	2	2	3	16	2,28

9	Investimento em Infraestrutura	3	2	3	3	2	2	3	18	2,57
10	Mercado Externo	3	1	1	2	2	3	3	15	2,14
11	Taxa de Câmbio	2	3	1	1	3	3	3	16	2,28
12	Tributação	3	3	2	2	3	3	3	19	2,71
13	Legislação	3	3	3	1	3	3	3	19	2,71
14	Institutos de Pesquisa e Extensão	3	1	3	2	1	2	3	15	2,14
15	Universidades	3	1	3	2	3	3	3	18	2,57
16	Instituições Financeiras	2	0	1	1	1	0	3	8	1,14
17	Concentração de empresas	3	2	2	3	2	3	2	17	2,42
18	Projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.	3	0	2	1	2	3	1	12	1,71
19	Cursos profissionalizantes	2	1	2	2	2	3	1	13	1,85
20	Integração Sul Americana	3	1	0	1	3	3	3	14	2,00
21	Programa Conviver	1	0	0	0	3	0	2	6	0,85
22	Atores sociais	3	2	3	3	3	3	2	19	2,71
23	Inovação	3	1	3	2	2	3	1	15	2,14
24	Tecnologia	3	1	3	2	2	3	1	15	2,14
25	Empoderamento dos atores locais	3	3	3	3	2	3	2	19	2,71
26	Governança	3	2	2	3	2	3	1	16	2,28
27	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	2	1	3	2	3	3	2	16	2,28
28	Gestão participativa	3	1	2	3	2	3	2	16	2,28
29	Segurança pública	3	3	2	2	3	3	2	18	2,57
30	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	2	1	1	0	3	3	1	11	1,57
31	Sinergia entre atores públicos e privados	1	3	2	3	3	3	3	18	2,57
32	Articulação das políticas setoriais	3	1	3	2	2	3	2	16	2,28
33	Políticas Sociais	3	3	1	3	2	2	2	16	2,28
34	A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)	1	2	1	1	0	3	3	11	1,57
35	Economia Solidária	3	3	0	2	0	2	1	11	1,57

36	Aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros	2	3	1	2	0	2	3	13	1,85
37	Sistemas locais e regionais de inovação	3	3	2	2	0	3	1	14	2,00
38	Ação conjunta governamental	2	3	2	3	2	3	3	18	2,57
39	Sistemas de informações para o gerenciamento das ações	3	3	2	3	0	3	1	15	2,14
40	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços	1	3	1	3	3	3	3	17	2,42
41	Desenvolvimento Territorial Sustentável	3	3	2	3	1	3	2	17	2,42
42	O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	1	2	1	2	0	3	3	12	1,71
43	Estrutura física, produtiva e social	3	2	2	2	2	3	2	16	2,28
44	Desenvolvimento endógeno	2	3	1	3	0	1	3	13	1,85
45	Planos, programas e iniciativas compartilhadas	3	3	3	3	2	3	1	18	2,57
46	Fóruns de Desenvolvimento	2	3	2	3	2	2	3	17	2,42
47	Empreendedorismo	3	2	3	3	3	3	2	19	2,71
48	Qualificação profissional	1	3	1	3	2	1	3	14	2,00
49	Capacitações em gestão de projetos	3	1	2	3	1	2	1	13	1,85
50	Linhas de crédito para pequenas e médias empresas	2	3	1	2	0	2	3	13	1,85
51	APLs transfronteiriços	3	2	0	2	0	3	1	11	1,57
52	Integração entre países da fronteira	3	3	2	1	3	3	3	18	2,57
53	Instituições de defesa dos direitos humanos	3	2	1	3	0	2	2	13	1,85
54	Cultura local	2	3	3	1	3	2	3	17	2,42
55	Ensino bilíngue	2	3	1	1	3	2	3	15	2,14
56	Estatuto da Fronteira	1	3	1	3	0	3	3	14	2,00
57	Acordos bi e multilaterais	2	3	2	3	2	2	3	17	2,42
58	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	1	3	2	3	3	2	3	17	2,42

59	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)	3	2	0	1	0	2	1	9	1,28
60	Organização social	3	1	3	3	2	3	1	16	2,28
61	Difusão de informação e tecnologia	1	3	0	3	2	2	3	14	2,00
62	Desenvolvimento sustentável	2	3	2	2	0	3	3	15	2,14
63	Cooperação entre os atores	2	3	3	3	3	2	3	19	2,71
64	Diversidade étnica, etária e de gênero.	3	3	2	0	3	1	3	15	2,14
65	Programa de Desenvolvimento Integrado	1	2	0	1	0	3	3	10	1,42
66	Melhoria dos processos produtivos	2	3	2	2	3	1	3	16	2,28
67	Melhoria dos processos de comercialização	2	3	2	2	3	1	3	16	2,28
68	Convergência das políticas públicas setoriais nos espaços regionais	3	0	2	1	3	1	3	13	1,85

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações obtidas na aplicação dos questionários.

Para a elaboração da matriz quadrada foi utilizada a média de cada variável que segundo os especialistas foram as mais relevantes para o desenvolvimento da região.

A Tabela 7 indica os percentuais de cada variável tendo como base a média 3 (que representa 100% de importância).

Tabela 7– Peso das médias

MÉDIA DAS VARIÁVEIS	PESO DAS MÉDIAS (Tendo como referência a média 3)
2,71	90,33%
2,57	85,66%
2,42	80,66%
2,28	76,00%
2,14	71,33%
2,00	66,66%
1,85	61,66%
1,71	57,00%

1,57	52,33%
1,42	47,33%
1,28	42,66%
0,85	28,33%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações obtidas com a aplicação dos questionários.

Para a montagem da matriz quadrada foram utilizadas as variáveis que obtiveram a importância acima de 75%. A Tabela 8 mostra quais são essas variáveis e como cada especialista respondeu.

Tabela 8 - Variáveis com importância acima de 75%

	POLÍTICAS E VARIÁVEIS	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	TOTAL	MÉDIA
1	Competitividade empresarial	3	2	3	3	3	2	3	19	2,71
2	Tributação	3	3	2	2	3	3	3	19	2,71
3	Legislação	3	3	3	1	3	3	3	19	2,71
4	Atores sociais	3	2	3	3	3	3	2	19	2,71
5	Empoderamento dos atores locais	3	3	3	3	2	3	2	19	2,71
6	Empreendedorismo	3	2	3	3	3	3	2	19	2,71
7	Cooperação entre os atores	2	3	3	3	3	2	3	19	2,71
8	Relações Internacionais	3	2	1	3	3	3	3	18	2,57
9	Ação conjunta governamental	2	3	2	3	2	3	3	18	2,57
10	Universidades	3	1	3	2	3	3	3	18	2,57
11	Investimento em Infraestrutura	3	2	3	3	2	2	3	18	2,57
12	Segurança pública	3	3	2	2	3	3	2	18	2,57
13	Sinergia entre atores públicos e privados	1	3	2	3	3	3	3	18	2,57
14	Planos, programas e iniciativas compartilhadas	3	3	3	3	2	3	1	18	2,57
15	Integração entre países da fronteira	3	3	2	1	3	3	3	18	2,57
16	Concentração de empresas	3	2	2	3	2	3	2	17	2,42
17	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços	1	3	1	3	3	3	3	17	2,42

18	Desenvolvimento Territorial Sustentável	3	3	2	3	1	3	2	17	2,42
19	Unidades escolares	3	1	3	2	3	2	3	17	2,42
20	Fóruns de Desenvolvimento	2	3	2	3	2	2	3	17	2,42
21	Cultura local	2	3	3	1	3	2	3	17	2,42
22	Acordos bi e multilaterais	2	3	2	3	2	2	3	17	2,42
23	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	1	3	2	3	3	2	3	17	2,42
24	Geração de empregos	2	2	3	2	2	2	3	16	2,28
25	Taxa de Câmbio	2	3	1	1	3	3	3	16	2,28
26	Governança	3	2	2	3	2	3	1	16	2,28
27	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	2	1	3	2	3	3	2	16	2,28
28	Gestão participativa	3	1	2	3	2	3	2	16	2,28
29	Articulação das políticas setoriais	3	1	3	2	2	3	2	16	2,28
30	Políticas Sociais	3	3	1	3	2	2	2	16	2,28
31	Estrutura física, produtiva e social	3	2	2	2	2	3	2	16	2,28
32	Organização social	3	1	3	3	2	3	1	16	2,28
33	Melhoria dos processos produtivos	2	3	2	2	3	1	3	16	2,28
34	Melhoria dos processos de comercialização	2	3	2	2	3	1	3	16	2,28

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações obtidas com a aplicação dos questionários.

A Tabela 9 mostra as variáveis que obtiveram média inferior a 75% no grau de importância segundo os especialistas e mostra como cada especialista respondeu.

Tabela 9 - Variáveis com média inferior a 75%

	POLÍTICAS E VARIÁVEIS	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	TOTAL	MÉDIA
1	Unidades de saúde/hospitais	2	1	2	2	3	2	3	15	2,14
2	Mercado Externo	3	1	1	2	2	3	3	15	2,14
3	Institutos de Pesquisa e Extensão	3	1	3	2	1	2	3	15	2,14
4	Inovação	3	1	3	2	2	3	1	15	2,14

5	Tecnologia	3	1	3	2	2	3	1	15	2,14
6	Sistemas de informações para o gerenciamento das ações	3	3	2	3	0	3	1	15	2,14
7	Ensino bilíngue	2	3	1	1	3	2	3	15	2,14
8	Desenvolvimento sustentável	2	3	2	2	0	3	3	15	2,14
9	Diversidade étnica, etária e de gênero.	3	3	2	0	3	1	3	15	2,14
10	Difusão de informação e tecnologia	1	3	0	3	2	2	3	14	2,00
11	Cooperativas e Associações	3	1	2	2	2	1	3	14	2,00
12	Cultura nacional	2	3	1	1	2	2	3	14	2,00
13	Integração Sul Americana	3	1	0	1	3	3	3	14	2,00
14	Sistemas locais e regionais de inovação	3	3	2	2	0	3	1	14	2,00
15	Qualificação profissional	1	3	1	3	2	1	3	14	2,00
16	Estatuto da Fronteira	1	3	1	3	0	3	3	14	2,00
17	Convergência das políticas públicas setoriais nos espaços regionais	3	0	2	1	3	1	3	13	1,85
18	Arranjo Produtivo Local (APLs)	2	0	3	2	3	0	3	13	1,85
19	Cursos profissionalizantes	2	1	2	2	2	3	1	13	1,85
20	Aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros	2	3	1	2	0	2	3	13	1,85
21	Desenvolvimento endógeno	2	3	1	3	0	1	3	13	1,85
22	Capacitações em gestão de projetos	3	1	2	3	1	2	1	13	1,85
23	Linhas de crédito para pequenas e médias empresas	2	3	1	2	0	2	3	13	1,85
24	Instituições de defesa dos direitos humanos	3	2	1	3	0	2	2	13	1,85
25	O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	1	2	1	2	0	3	3	12	1,71
26	Projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.	3	0	2	1	2	3	1	12	1,71
27	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	2	1	1	0	3	3	1	11	1,57
28	A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)	1	2	1	1	0	3	3	11	1,57

29	Economia Solidária	3	3	0	2	0	2	1	11	1,57
30	APLs transfronteiriços	3	2	0	2	0	3	1	11	1,57
31	Programa de Desenvolvimento Integrado	1	2	0	1	0	3	3	10	1,42
32	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)	3	2	0	1	0	2	1	9	1,28
33	Instituições Financeiras	2	0	1	1	1	0	3	8	1,14
34	Programa Conviver	1	0	0	0	3	0	2	6	0,85

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações obtidas na aplicação dos questionários.

Conforme mostra a Tabela 9, o grupo de variáveis que segundo os especialistas obtiveram a média 2,14, representando 71,33% da importância global, foi composto pelas seguintes variáveis: a) unidades de saúde/hospitais; b) mercado externo; c) institutos de pesquisa e extensão; d) inovação; e) tecnologia; f) sistema de informação para gerenciamento das ações; g) ensino bilíngue; h) desenvolvimento sustentável; i) diversidade étnica, etária e de gênero.

Embora essas variáveis não tenham entrado na formação da matriz quadrada final, não se pode negar a sua importância para o desenvolvimento da região.

As variáveis que obtiveram a média 2,00, representando 66,66% da importância global, foram:

a) difusão de informação e tecnologia; b) cooperativas e associações; c) cultura nacional; d) integração Sul Americana; e) sistemas locais e regionais de inovação; f) qualificação profissional; g) estatuto da fronteira.

Essas variáveis também representam aspectos importantes para o desenvolvimento e para a construção de um projeto integrado de desenvolvimento.

As variáveis que obtiveram a média 1,85, representando 61,66% da importância global foram: a) convergência das políticas públicas setoriais nos espaços regionais; b) arranjo produtivo local; c) cursos profissionalizantes; d) aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros; e) desenvolvimento endógeno; f) capacitações em gestão de projetos; g) linhas de crédito para pequenas e médias empresas; h) instituições de defesa dos direitos humanos.

As variáveis que obtiveram a média 1,71, representando 57,00% foram: a) O programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira (PDFF); b) projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.

Observa-se que para os especialistas entrevistados, o PDFF, que é uma da

principais políticas públicas para a faixa de fronteira, não recebeu grande atenção. Considerando que o PDFF é a política que deveria ter o maior número de ações nas regiões de fronteira, o seu desconhecimento por parte dos entrevistados sinalizam que houve falhas na execução de suas ações ou mesmo que poucos resultados foram obtidos com sua aplicação.

As variáveis que obtiveram a média 1,57, representando 54,33% foram: a) política nacional de desenvolvimento regional (PNDR); b) comissão permanente para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira (CDIF); c) Economia solidária; d) APLs transfronteiriços.

Percebe-se que neste grupo estão duas políticas públicas para a faixa de fronteira e variáveis que representam ações coletivas, como economia solidaria e APLs tranfronteiriços.

A variável que obteve a média 1,28, representando 42,66% foi o programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais (Promeso). Observa-se que essa variável também é uma política pública para a faixa de fronteira e também não foi bem avaliada pelos especialistas.

A variável que obteve a média 1,14, representando 38%, foi a variável Instituições financeiras e a variável programa Conviver, obteve a menor classificação, obtendo a média de 0,85 e representando 28,66% do total. Cabe lembrar que o programa Conviver é também uma política brasileira para a faixa de fronteira.

A figura 7 mostra a matriz quadrada respondida, sendo possível por meio dela analisar como as variáveis podem influenciar e serem influenciadas pelo sistema.

As respostas obtidas com o preenchimento da matriz quadrada foram a base para a análise da motricidade ou dependência das variáveis, com o uso do MICMAC.

Figura 7 - Matriz quadrada respondida por consultor e especialista

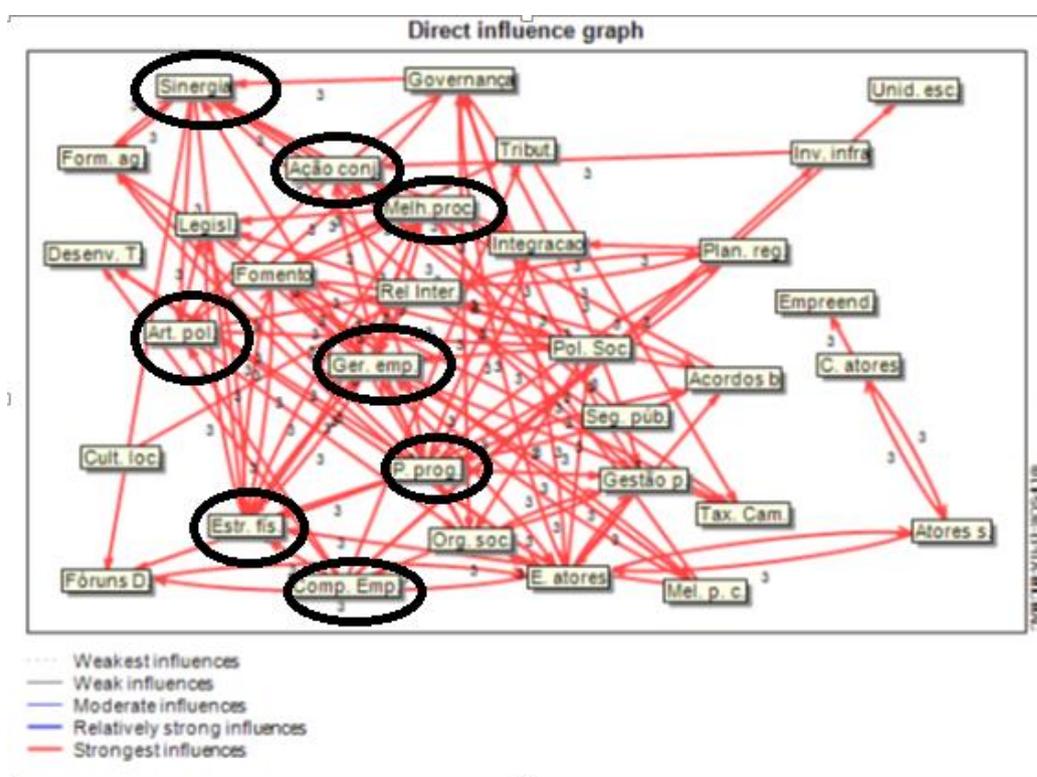
Competitividade empresarial	0	3	3	2	2	3	2	2	1	3	3	0	2	2	2	3	2	3	3	3	1	3	3	3	3	2	3	2	3	1	3	2	3	3	
Tributação	3	0	3	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	2	1	1	1	0	1	0	3	0	1	3	1	1	0	1	0	3	0	3	3		
Legislação	3	0	0	0	1	0	0	2	3	0	0	0	0	1	3	1	1	0	1	1	3	0	1	3	1	1	1	2	1	3	2	1	1		
Atores sociais	2	0	1	0	3	2	3	1	1	2	1	1	3	2	3	3	1	3	1	3	3	3	2	0	3	2	3	3	2	2	2	1	1		
Empoderamento dos atores locais	2	0	2	3	0	1	3	1	1	3	1	0	3	2	2	3	1	3	1	3	1	3	3	2	0	3	1	3	2	3	2	3	1	1	
Empreendedorismo	3	3	3	2	2	0	2	2	3	3	3	1	3	3	3	3	2	3	2	3	1	3	3	3	3	3	3	3	1	3	2	3	2		
Cooperação entre os atores	2	1	2	3	3	3	0	1	2	2	1	0	3	2	2	1	2	2	1	3	1	3	3	2	0	3	1	3	2	2	3	2	2	3	
Relações Internacionais	2	1	3	1	0	3	2	0	2	1	1	1	1	2	3	1	3	2	0	2	1	3	2	1	3	1	1	2	2	3	1	1	2		
Ação conjunta governamental	2	2	3	2	1	2	3	3	0	1	2	0	3	3	3	2	3	3	2	1	3	2	2	2	2	1	2	2	1	3	2	2	1		
Universidades	3	0	2	1	1	1	1	1	2	0	2	1	2	2	2	1	2	2	0	1	1	2	1	1	0	1	1	0	2	3	3	3	2	1	
Investimento em Infraestrutura	1	1	3	1	1	1	1	1	3	0	0	1	2	2	3	3	2	3	0	1	1	3	1	3	2	3	1	2	3	2	2	2	3	2	
Segurança pública	1	0	3	1	1	1	1	1	3	0	1	0	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1	1	0	1	1	2	2	2	2	2	1	1		
Sinergia entre atores públicos e privados	2	1	2	3	3	3	3	1	2	3	1	0	0	2	1	2	1	2	1	3	2	2	3	1	0	2	2	3	3	1	3	2	2	1	
Planos, programas e iniciativas compartilhadas	2	2	3	3	2	2	3	1	3	3	2	1	3	0	3	1	3	3	1	3	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	3	2	2	2	
Integração entre países da fronteira	3	3	3	1	1	2	2	3	3	2	3	3	3	0	2	3	2	1	3	1	3	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	2	2		
Concentração de empresas	3	2	2	2	2	3	2	2	2	3	3	1	2	2	2	0	2	2	1	2	2	2	2	2	3	3	2	3	2	3	1	3	2	3	2
Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços	2	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	1	3	3	2	0	2	1	3	2	3	3	2	2	3	2	2	3	2	3	2	3	2	3	2
Desenvolvimento Territorial Sustentável	2	2	3	2	1	2	2	2	3	3	3	1	2	1	2	2	3	0	0	3	2	3	3	2	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	3
Unidades escolares	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	3	2	1	1	1	2	1	1	1	0	0	1	1	0	2	0	0	0	1	1	1	1	2	1	1
Fóruns de Desenvolvimento	2	0	1	2	3	1	3	1	2	3	1	0	2	2	3	1	1	2	1	0	2	2	3	2	1	3	2	3	2	2	3	1	1	1	
Cultura local	1	0	2	2	2	1	2	3	3	3	1	2	2	2	3	1	2	2	3	2	0	1	1	2	0	3	1	1	1	2	2	2	1	1	
Acordos bi e multilaterais	3	3	3	1	1	1	2	3	3	1	1	1	3	3	3	2	3	3	0	3	1	0	3	2	3	2	2	1	3	2	3	1	2	2	
Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	2	1	2	3	3	3	3	2	2	3	1	0	3	2	3	2	3	2	1	3	2	2	0	2	2	3	1	3	2	2	2	2	2	1	
Geração de empregos	2	3	3	2	1	3	1	1	2	1	2	1	2	1	1	3	1	3	3	1	2	3	2	0	3	1	3	1	2	2	3	2	3	3	
Taxa de Câmbio	0	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	1	1	
Governança	1	1	1	3	3	1	3	1	1	3	1	1	3	2	1	1	1	3	1	3	3	2	3	2	1	0	2	3	3	2	1	3	2	1	
Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	3	3	3	2	2	3	2	2	3	1	3	1	2	2	1	2	2	2	1	2	2	3	1	3	3	1	0	1	2	3	3	2	3	2	
Gestão participativa	2	1	1	3	3	2	3	1	1	3	1	1	2	1	2	2	1	2	1	3	2	3	3	2	2	3	1	0	2	2	1	3	1	1	
Articulação das políticas setoriais	2	2	3	3	2	2	2	3	3	2	2	1	2	2	2	3	3	2	0	3	2	3	3	2	1	3	2	2	0	3	2	3	2	2	
Políticas Sociais	2	2	3	2	2	2	2	2	2	3	1	3	3	2	2	1	1	2	1	2	1	2	1	2	2	3	0	2	3	1	2	0	2	3	1
Estrutura física, produtiva e social	2	2	3	2	2	3	2	1	2	2	3	1	2	2	2	2	3	1	2	3	3	2	3	2	3	2	2	3	2	2	1	0	2	3	2
Organização social	3	1	1	3	3	2	3	1	1	3	1	0	3	1	2	1	2	3	1	3	2	2	2	3	0	2	2	3	2	2	1	0	1	1	
Melhoria dos processos produtivos	3	1	3	1	1	3	1	1	3	3	2	0	1	2	2	3	2	3	1	1	2	2	2	3	1	2	3	2	2	1	3	1	0	2	
Melhoria dos processos de comercialização	3	3	3	1	1	3	1	1	3	3	2	1	1	2	2	3	2	3	1	1	2	2	2	3	1	2	3	2	2	1	3	2	3	0	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações obtidas com a aplicação da matriz quadrada.

5.3.1 As Relações de Influências diretas entre as variáveis e políticas

As variáveis e políticas mais influentes de maneira direta no sistema são: a) estrutura física, b) competitividade empresarial, c) planos, programas e iniciativas compartilhadas, d) sinergia, e) articulação política, f) ação conjunta, g) melhoria nos processos produtivos. A figura 8 mostra essas relações.

Figura 8 - Principais variáveis e programas de influência direta



Fonte: Elaborado pelo autor, com apoio do software MICMAC

5.3.2 Classificação da influência ou dependência das variáveis

O Software MICMAC permite tanto que sejam identificadas as variáveis e políticas que influenciam diretamente o sistema estudado, como também permite identificar quais são as variáveis e políticas que são mais dependentes de outras variáveis. Essas relações de dependência permitem identificar quais variáveis ou políticas que mais sofrerão com possíveis mudanças no sistema. A Tabela 10 indica como cada variável apresenta influência ou dependência no sistema.

Tabela 10 - Classificação da influência ou dependência das variáveis

ORDEM	VARIÁ-VEIS	INFLU-ÊNCIA DIRETA	VARIÁ-VEIS	DEPEN-DENCIA DIRETA	VARIÁ-VEIS	INFLU-ÊNCIA INDIRETA	VARIÁ-VEIS	DEPEN-DÊNCIA INDIRETA
1	Empreendedorismo	399	Acordos bi e multilaterais	385	Empreendedorismo	390	Acordos bi e multilaterais	381
2	Integração entre países da fronteira	376	Estrutura física, produtiva e social	380	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriço	369	Estrutura física, produtiva e social	375
3	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriço	376	Legislação	371	Integração entre países da fronteira	368	Legislação	362
4	Competitividade empresarial	371	Desenvolvimento Territorial Sustentável	352	Competitividade empresarial	361	Desenvolvimento Territorial Sustentável	351
5	Planos, programas e iniciativa compartilhada	357	Articulação das políticas setoriais	347	Planos, programas e iniciativa compartilhada	354	Articulação das políticas setoriais	348
6	Desenvolvimento Territorial Sustentável	352	Ação conjunta governamental	338	Desenvolvimento Territorial Sustentável	349	Fóruns de Desenvolvimento	334
7	Articulação das políticas setoriais	347	Integração entre países da fronteira	338	Articulação das políticas setoriais	349	Integração entre países da fronteira	332
8	Concentração de empresas	343	Competitividade empresarial	329	Concentração de empresas	338	Competitividade empresarial	330
9	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	333	Fóruns de Desenvolvimento	329	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	331	Ação conjunta governamental	330
10	Estrutura física,	333	Universidades.	324	Estrutura física,	330	Universidades.	322

	produtiva e social				produtiva e social			
11	Acordos bi e multilaterais	329	Sinergia entre atores públicos e privados	319	Acordos bi e multilaterais	325	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	321
12	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	329	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	314	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	325	Sinergia entre atores públicos e privados	321
13	Ação conjunta governamental	324	Governança	314	Atores sociais	322	Governança	317
14	Melhoria dos processos de comercialização	319	Gestão participativa	314	Ação conjunta governamental	321	Gestão participativa	314
15	Geração de empregos	314	Organização social	314	Cooperação entre os atores	321	Organização social	312
16	Atores sociais	310	Geração de empregos	310	Melhoria dos processos de comercialização	319	Geração de emprego	308
17	Cooperação entre os atores	310	Melhoria dos processos produtivos	305	Empoderamento dos atores locais	306	Melhoria do processo produtivo	304
18	Empoderamento dos atores locais	296	Cooperação entre os atores	300	Sinergia entre atores públicos e privados	305	Cooperação entre os atores	300
19	Sinergia entre atores públicos e privados	296	Empreendedorismo	291	Geração de empregos	302	Empreendedorismo	292
20	Governança	296	Concentração de empresas	286	Melhoria dos processos produtivos	302	Concentração de empresas	286

21	Políticas Sociais	296	Atores sociais	282	Governança	296	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriço	285
22	Melhoria dos processos produtivos	296	Planos, programas e iniciativas compartilhadas	282	Organização social	296	Planos, programas e iniciativas compartilhadas	284
23	Gestão participativa	291	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriço	282	Políticas Sociais	294	Atores sociais	283
24	Fóruns de Desenvolvimento	286	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	272	Fóruns de Desenvolvimento	294	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	277
25	Organização social	286	Políticas Sociais	272	Gestão participativa	290	Políticas Sociais	270
26	Investimento em Infraestrutura	282	Empoderamento dos atores locais	263	Investimento em Infraestrutura	284	Empoderamento dos atores locais	265
27	Cultura local	267	Relações Internacionais	263	Relações Internacionais	264	Relações Internacionais	261
28	Relações Internacionais	263	Melhoria dos processos de comercialização	258	Cultura local	259	Melhoria dos processo de comercialização	258
29	Universidades	235	Investimento em Infraestrutura	253	Universidades	246	Investimento em Infraestrutura	254
30	Segurança pública	192	Taxa de Câmbio	244	Segurança pública	197	Taxa de Câmbio	250
31	Legislação	178	Cultura local	239	Legislação	180	Cultura local	243
32	Unidades escolares	173	Tributação	235	Unidades escolares	174	Tributação	238
33	Tributação	164	Unidades escolares	155	Tributação	159	Unidades escolares	153
34	Taxa de Câmbio	65	Segurança pública	122	Taxa de Câmbio	59	Segurança pública	119

Fonte: Elaborado pelo autor, com apoio do software MICMAC

Observa-se na Tabela 10 que as variáveis que mais apresentam influência direta no desenvolvimento da região são: a) empreendedorismo; b) integração entre países da fronteira; c) planejamento regional; d) competitividade empresarial; e) planos, programas e iniciativas compartilhadas; f) desenvolvimento territorial; g) articulação política; h) concentração de empresas; i) fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos; j) estrutura física, produtiva e social.

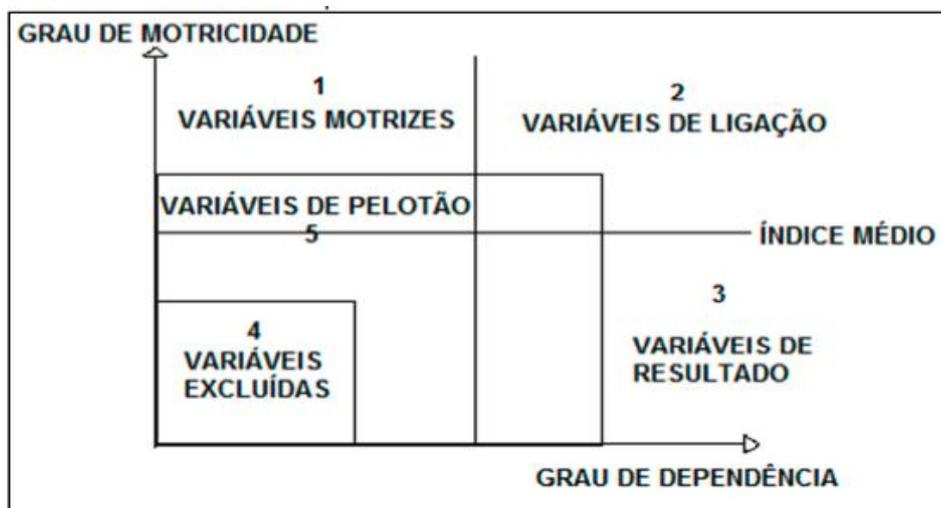
A Tabela 10 mostra que as variáveis com maior grau de dependência direta são: a) acordos bi e multilaterais; b) estrutura física, produtiva e social; c) legislação; d) desenvolvimento territorial sustentável; e) articulação das política setoriais; f) ação conjunta governamental; g) integração entre países da fronteira; h) competitividade empresarial i) fóruns de desenvolvimento.

Quanto à dependência indireta, a tabela indica que as variáveis com maior grau de dependência indireta são: a) acordos bi e multilaterais; b) estrutura física, produtiva e social; c) legislação; d) desenvolvimento territorial sustentável; e) articulação das política setoriais; f) fóruns de desenvolvimento; g) integração entre países da fronteira; h) competitividade empresarial; i) ação conjunta governamental; j) universidades.

Na Tabela 10 são apresentadas também todas as demais posições das variáveis e suas relações de influência e dependência, e indica que, as variáveis que foram consideradas menos influentes para o desenvolvimento da região foram: a) taxa de câmbio; b) tributação; c) unidades escolares; d) legislação. As consideradas menos dependentes foram: a) cultura local; b) tributação; c) unidades escolares; d) segurança pública.

Como cita Bodini (2001), cada variável é tanto um indicador de motricidade como de dependência sobre o sistema estudado. Portanto, todas as variáveis podem ser alocadas dentro de um plano de motricidade e dependência, como se pode observar na Figura 9.

Figura 9 - Setores dos Planos de Motricidade e Dependência



Fonte: Adaptado de Godet (2011) in Zanini (2016, p.118)

Conforme Godet et al. (2011), o plano de motricidade e dependência dividido em cinco setores, conforme mostra o Quadro 6.

Quadro 6 - Setores do plano de motricidade e dependência

Setor 1	Composto pelas variáveis explicativas ou motrizes. São as variáveis que condicionam o sistema em razão de ter um alto grau de motricidade e um baixo grau de dependência.
Setor 2	Composto pelas variáveis intermediárias. São variáveis que mostram muita sensibilidade em relação à ação das outras variáveis, ou seja, uma ação sobre ela além de produzir efeito sobre si mesma também produz efeitos nas outras variáveis, ampliando ou atenuando a ação inicial. Uma das características das variáveis intermediárias é que elas são muito motrizes e muito dependentes.
Setor 3	Composto pelas variáveis de resultados. Sua evolução é explicitada das variáveis do setor 1 e do setor 2. São variáveis com baixo grau de motricidade e com alto grau de dependência.
Setor 4	Composto pelas variáveis excluídas. São variáveis que apresentam uma baixa interação com o sistema, devido ao desenvolvimento autônomo. São variáveis com baixo grau de motricidade e de dependência, portanto, não são consideradas determinantes de mudanças do futuro. Podem ser excluídas da análise sem que isso cause impactos.
Setor 5	Composta pelas variáveis do pelotão. São variáveis que apresentam dificuldade de análise devido à sua localização mediana e de seu desenvolvimento desconhecido. São variáveis medianamente motrizes e dependentes e são determinadas pela variação do desvio padrão em torno da média, tanto em relação à motricidade quanto à dependência.

Fonte: Godet et al. (2011) in Zanini (2016, p.119)

Para Godet (2000), há as variáveis internas e externas. As variáveis internas são as mais sensíveis ao ambiente e são representadas pelas variáveis que se posicionam nos setores 3,4 e 5.

As variáveis externas são as mais influentes e mais explicativas e são representadas pelas variáveis que se posicionam nos setores 1 e 2. São consideradas como determinantes principais do sistema.

Segundo Godet (2004), a análise estrutural prospectiva permite posicionar as variáveis conforme suas relações de força e do poder de influência e de dependência que exercem sobre o sistema.

Assim, torna-se possível confirmar a importância de certas variáveis e identificar outras que não eram consideradas relevantes, mas que na verdade podem ser.

Conforme Zanini (2016), o uso do software MICMAC possibilita identificar quais são as variáveis com maior grau de motricidade e de dependência. Com isso é possível identificar quais são as “variáveis chave” do sistema e construir uma tipologia que determine o tipo de relação entre as variáveis, ou seja, se um é relação direta ou uma relação indireta.

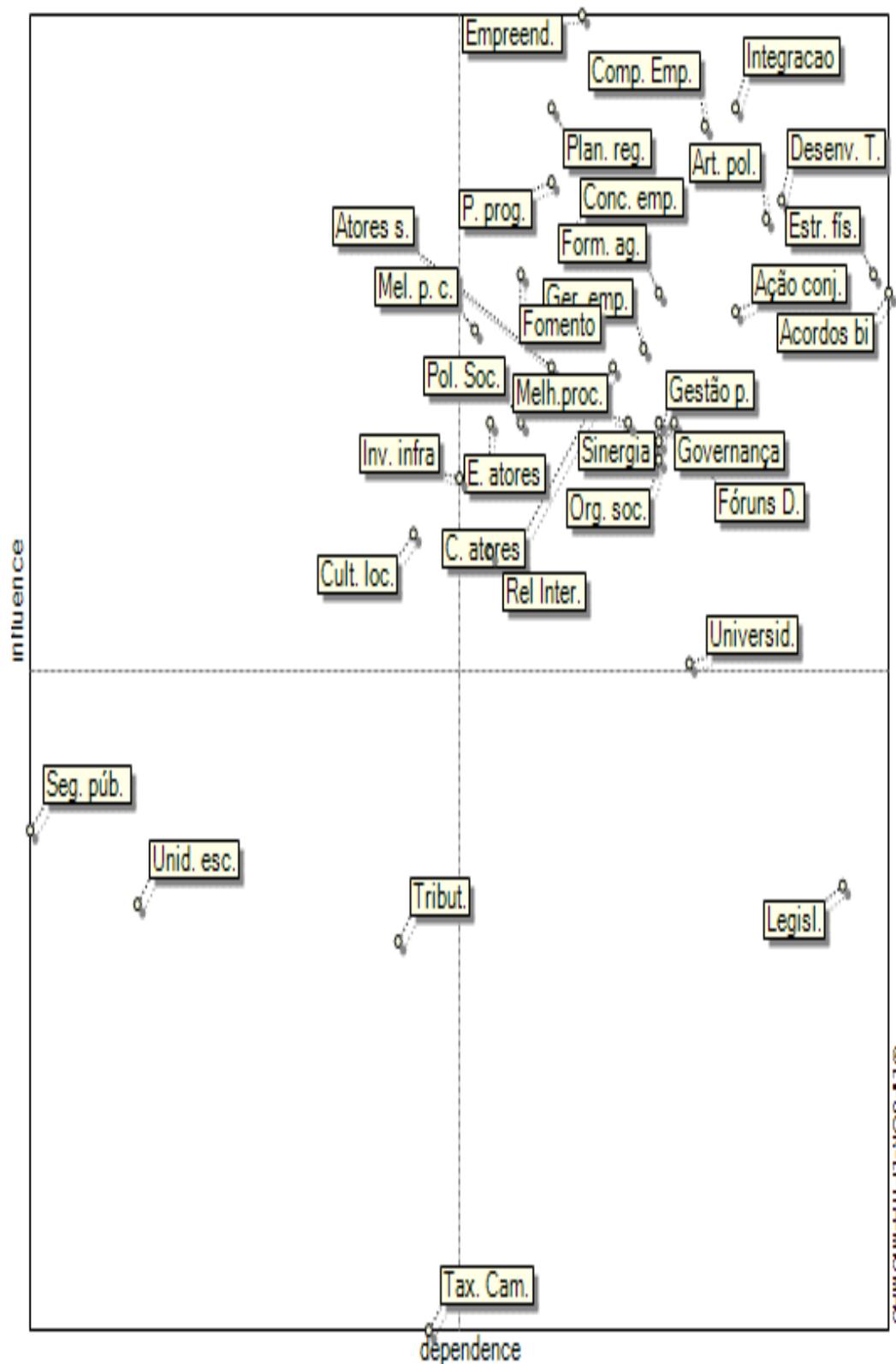
5.3.3 Leitura do plano de influência e dependência direta

Por meio do MICMAC também é possível classificar as variáveis e políticas num plano de influência ou motricidade e dependência direta, segundo as relações de forças existentes e apresentando o poder de influência e/ou motricidade que cada variável ou política exerce sobre o sistema e ainda estabelecer o grau de dependência entre eles.

A Figura 10 mostra o mapa de influência e de dependência direta entre as variáveis.

Figura 10 - Mapa de influência e de dependência direta entre as variáveis

Potential direct influence/dependence map



Fonte: Elaborado pelo autor, com apoio do software MICMAC

Como se observa na figura 10 e conforme indicativos do quadro 6, percebe-se que no setor 1, onde estão as variáveis explicativas ou motrizes, que possuem alta motricidade e baixa dependência, aparece a variável “cultura local”. Essa é a variável chave do sistema, pois influencia fortemente todas as outras.

No setor 2, que é composto pelas variáveis de ligação, que mostram muita sensibilidade em relação à ação das outras variáveis, ficaram posicionadas as seguintes variáveis: atores sociais; melhoria nos processos de comercialização; investimento em infraestrutura; competitividade empresarial; empoderamento dos atores locais; empreendedorismo; cooperação entre os atores; relações internacionais; ação conjunta governamental; universidades; sinergia entre atores públicos e privados; planos, programas e iniciativas compartilhadas; integração entre países da fronteira; concentração de empresas; planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços; desenvolvimento territorial sustentável; fóruns de desenvolvimento; acordos bi e multilaterais; formação de agentes para o desenvolvimento Integrado e sustentável na faixa de fronteira; geração de empregos; governança; fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos; gestão participativa; articulação das políticas setoriais; estrutura física, produtiva e social; organização social; melhoria dos processos produtivos.

No setor 3, que é composto pelas variáveis de resultados, que apresentam baixo grau de motricidade e alto grau de dependência. Neste setor aparece a variável “legislação”.

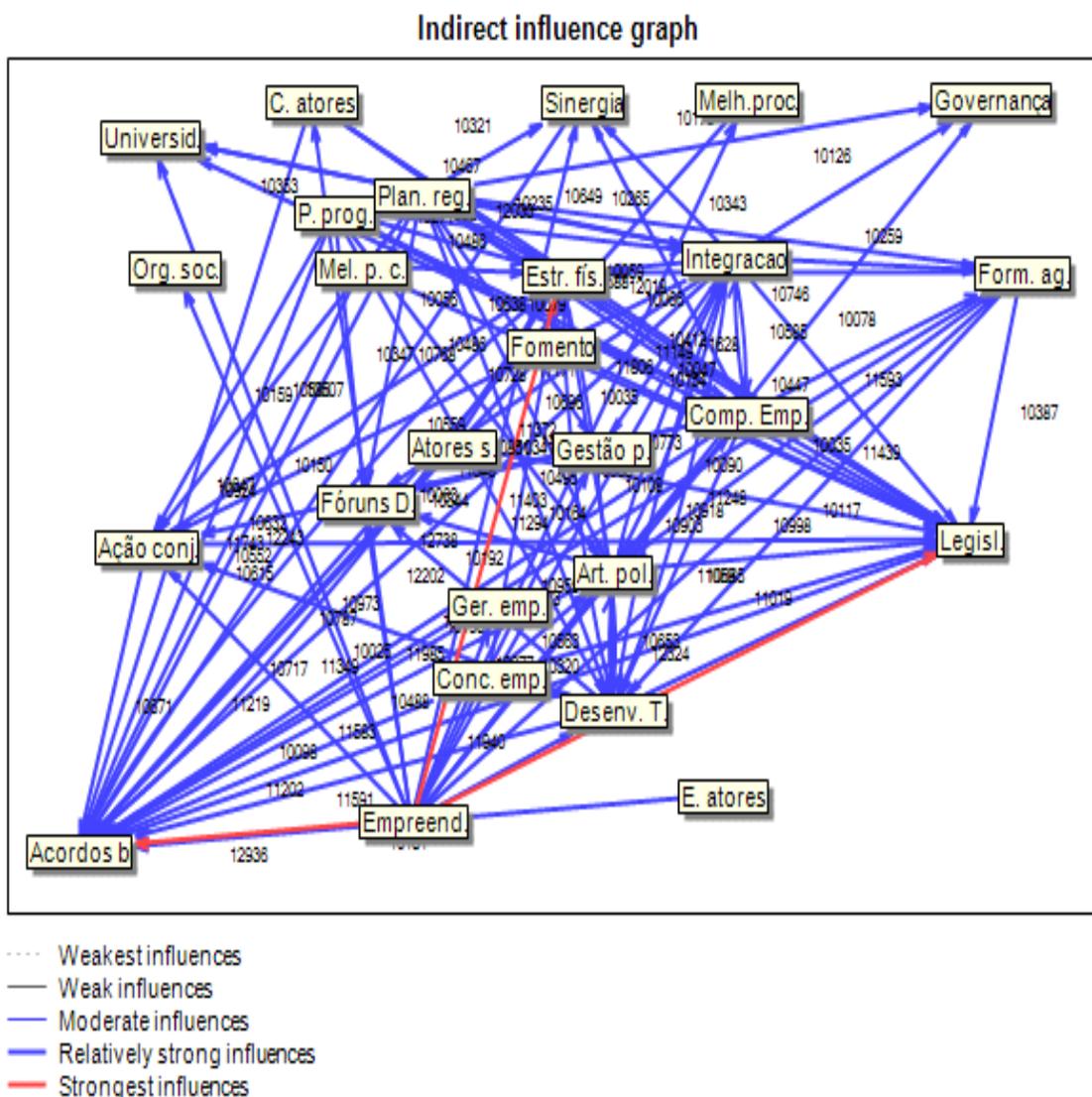
No setor 4, que é composto pelas variáveis excluídas, os destaques foram para: segurança pública; unidades escolares; tributação.

O setor 5 é composto pela variável “relações internacionais”.

5.3.4 As Relações indiretas entre as variáveis e políticas

À medida que as interações vão se estendendo ao longo da cadeia de influência, a identificação das relações indiretas ficam mais complexas. A figura 11 mostra quais são as variáveis e políticas que apresentam maior grau de influência indireta.

Figura 11 - Relação entre todas as variáveis e políticas de influência indireta



Fonte: Elaborado pelo autor, com apoio do software MICMAC

Percebe-se que as relações indiretas fortes ocorrem em número reduzido, sendo que a variável “empreendedorismo” representa a relação forte do sistema. Uma ação dessas variáveis exerce influência nas demais.

Com o software MICMAC é possível identificar as interações indiretas, que podem ser denominadas como uma rede de relações, vias, fluxos, nós e retroação. O uso do MICMAC também permite evidenciar essas relações e conseguir informações importantes para a tomada de decisão. Assim, para identificar as relações indiretas do sistema estudado, são realizadas multiplicações sucessivas da matriz MID, do tipo

MIDn, até que a mesma chegue a um processo de estabilidade. No caso em estudo, foi alcançada com duas multiplicações sucessivas, conforme mostra a tabela 11.

Tabela 11 - Estabilidade de Matriz MID

ITERAÇÃO	INFLUÊNCIA	DEPENDÊNCIA
1	101 %	98 %
2	101 %	100 %

Fonte: Elaborado pelo autor, com apoio do software MICMAC

Conforme dados obtidos com o MICMAC, há no sistema em estudo um grande número de variáveis de ligação ou intermediárias. Essas variáveis são muito sensíveis às ações de outras variáveis, pois uma de suas características é que quando sofrem alguma ação de uma outra variável elas sofrem mudanças em seu estado inicial e também provocam mudanças nas variáveis com que se relacionam. Esse efeito aumenta ou diminui a ação inicial dessas variáveis. Portanto, são variáveis muito motrizes e também muito dependentes.

Observando a figura 10 percebe-se que neste grupo estão presentes variáveis que foram mencionadas nas entrevistas como fatores indispensáveis para o desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, como a competitividade empresarial, investimento em infraestrutura, atores sociais, melhoria nos processos de comercialização, empoderamento dos atores locais, empreendedorismo, cooperação entre os atores e as relações internacionais. São fatores que se presentes numa localidade, podem impulsionar o processo de desenvolvimento, e, foram defendidos pelo Codefoz, Codeleste e Codespi. Esse grupo de variáveis apresenta influência direta no desenvolvimento da região e faz parte da linha mestra do PDFF.

Um ponto que merece destaque é que todas as políticas públicas brasileiras para a faixa de fronteira receberam as piores classificações pelos especialistas, sendo que o programa de promoção do desenvolvimento da faixa de fronteira (PDFF) ficou em 25ª posição, a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) em 27ª posição, a comissão permanente para o desenvolvimento e a Integração da faixa de fronteira (CDIF) em 28ª posição, o programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais (Promeso) em 32ª posição e o programa de desenvolvimento integrado e sustentável do semiárido (Conviver) em 34ª posição. Esses dados indicam

que para os entrevistados, as políticas públicas brasileiras para o desenvolvimento da faixa de fronteira não foram aplicadas na região ou que não houve esclarecimento por parte do poder público sobre sua existência e abrangência. Mesmo que algumas das diretrizes dessas políticas tenham sido implementadas, não houve a identificação por parte dos atores locais de que as ações realizadas derivam de algumas dessas políticas.

Um outro ponto importante é que variáveis fundamentais para se criar um ambiente de cooperação na região foram colocadas em segundo plano, tais como: a) ensino bilíngue; b) cooperativas e associações; c) economia solidária; d) APLs transfronteiriços. Há portanto, indicativos que as três cidades ainda não encontraram um caminho conjunto para o desenvolvimento.

Após discorrer sobre as constatações feitas por meio das entrevistas com os especialistas da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e análises oportunizadas pelo uso do MICMAC, torna-se necessário fazer uma análise da inter-relação das políticas públicas pensadas pelo governo brasileiro e se estas estão realmente oportunizando o desenvolvimento no local.

Observa-se que embora haja a tentativa do governo brasileiro de integração das propostas das principais políticas públicas e dos programas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, sua efetivação ainda está longe de ser alcançada.

De acordo com dados de BRASIL (2009a, p. 21), em virtude da extensão territorial da faixa de fronteira e de suas diferenças geográficas, a atuação nesses locais não pode se estabelecer a partir de um padrão único. Para promover ações que atendam a esses fins, a criação e fortalecimento de Comitês de Fronteira (CF) binacionais, podem representar uma ferramenta significativa, pois eles contribuem para a identificação das necessidades e possibilita a elaboração de um plano de ação para o desenvolvimento integrado com os países vizinhos que inclua atores municipais, estaduais e federal dos dois lados da fronteira. Os CFs funcionam como fóruns de discussão dos problemas das cidades de fronteira, visando a que estes sejam analisados e solucionados pelos órgãos das administrações estaduais, departamentais, provinciais e federais sediados nas cidades de fronteira. As grandes dificuldades de atuação dos CFs estão relacionadas à complexidade e à dificuldade intrínseca de concertação entre países, em razão de suas leis nacionais e prioridades políticas próprias, e também por apresentarem estruturas muito burocráticas.

Na região em estudo, conforme depoimentos dos entrevistados, os CFs não funcionam, porém, o Codefoz, Codespi e Codeleste tentam fazer esse papel. desenvolvimento nas áreas fronteiriças demanda regras e normas diferenciadas, seu planejamento precisa ser feito em parceria com a nação vizinha, pois só assim se torna possível a construção de um projeto integrado de desenvolvimento que promova a cooperação e o uso compartilhado do território, ampliando as relações humanas e comerciais.

O PDFF constitui-se numa política pública que deveria ser capaz de promover significativas intervenções nas regiões da faixa de fronteira do Brasil e em regiões transfronteiriças como as das cidades gêmeas, mas para ampliar as chances de sucesso ele precisa contar com o estabelecimento de parcerias estratégicas que interajam com diretrizes de outros programas, como o Promeso e o Conviver, que estão contidos na PNDR.

Há, portanto, uma tentativa de sintonia entre as políticas e programas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, que, se implementadas, tendem a melhorar as condições socioeconômicas dessa região. As parcerias entre os atores locais e os governos (federal, estadual e municipal) são importantes estratégias para concretizar os objetivos do PDFF.

As ações propostas para o desenvolvimento da faixa de fronteira buscam o desenvolvimento de suas sub-regiões, reconhecendo suas potencialidades locais e fortalecendo os municípios que as compõem, por meio da articulação dos Fóruns de Desenvolvimento e dos Comitês e Comissões de Fronteira. Isso permite realizar ações voltadas para o desenvolvimento econômico, principalmente por meio de ações que valorizem o empreendedorismo, a qualificação profissional e capacitações em gestão de projetos. O resgate da cidadania constitui-se uma condição básica para a inserção econômica e social da população excluída nas regiões de fronteira. E, é por meio do acesso aos serviços públicos que as pessoas poderão exercer seus direitos de cidadãos, tendo acesso às instituições de defesa dos direitos humanos, projetos que valorizem a cultura local e acesso as ações de saúde entre os países envolvidos.

Conforme PARANÁ (2012, p. 14), o Núcleo Regional para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná (NFPR), sediado no Parque Tecnológico Itaipu (PTI), em parceria com outras instituições, como a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), foi o órgão responsável em planejar as ações que poderiam ser desenvolvidas na tríplice fronteira, por meio da elaboração do Plano de

Desenvolvimento e Integração da Fronteira (PDIF-PR), no ano de 2011. Em síntese, o PDIF-PR constitui-se num conjunto de ações que tem o propósito de indicar e promover a integração das políticas públicas destinadas à faixa de fronteira, tanto no âmbito municipal, estadual e federal. Isso significa planejar a infraestrutura dessas localidades contribuindo para melhorar as condições de vida da população, por meio de serviços públicos de qualidade, principalmente na área da educação e saúde. O PDIF-PR também prevê investimentos que oportunizem o aumento da oferta de empregos na região e de ações que ampliem o grau de competitividade das empresas, principalmente das pequenas e médias. Um outro ponto defendido é a constituição de programas e projetos que visem a qualificação da mão-de-obra existente nessas localidades. Um outro aspecto a ser considerado é garantir em toda a faixa de fronteira do Paraná, o equilíbrio ambiental entre o processo produtivo e a conservação dos recursos naturais existentes.

As propostas de ações contidas no PDIF-PR são ações que se executadas conforme o planejado podem produzir resultados positivos para a sociedade. Contudo, as ações ainda estão numa fase embrionária, sendo ainda muito cedo para se afirmar que o que está contemplado no plano de ação elaborado, será realmente efetivado nos próximos anos, sendo objeto, portanto, de novas pesquisas.

No município de Foz do Iguaçu, conforme dados apresentados anteriormente, constata-se que houve desenvolvimento econômico e social no período de 2007 a 2015. O PIB, o IDHM, o índice de Gini e a redução da vulnerabilidade social demonstram claramente esta evolução. No entanto, esses avanços não podem ser creditados apenas às políticas públicas desenvolvidas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, pois no período analisado o Brasil experimentou avanços econômicos e sociais decorrentes de um período em que a geração de empregos estava num patamar alto, o PIB brasileiro também mostrava-se em ascensão e importantes políticas sociais foram implementadas em nível nacional. Contudo, não se nega que ações específicas na faixa de fronteira, e, em especial na cidade de Foz do Iguaçu possam ter contribuído para esse desenvolvimento no município. Também não se pode ignorar que em 2010, do total de habitantes, 1,75% da população de Foz do Iguaçu estava na condição de extrema pobreza e 7,37% na condição pobres. Isso representava no período 2.163 pessoas na extrema pobreza e 9.112 pessoas vivendo na pobreza. Esse dado mostra que embora a Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu seja uma região de fronteira que apresenta uma melhor infraestrutura do que

outras, ainda concentra um grande número de pessoas excluídas socialmente, e que portanto, deveriam ser beneficiadas pelas principais políticas públicas para a faixa de fronteira que foram explicitadas anteriormente. Ainda há muito a ser feito para essa população de Foz do Iguaçu e para os moradores de Ciudad del Leste e Puerto Iguazú.

A falta de séries históricas e dados estatísticos padronizado são elemento que dificultam mensurar o nível de desenvolvimento das outras cidades que fazem parte da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, constituindo-se num grave problema para o estudo econômico e social do local.

5.4 Vazamentos das políticas públicas brasileiras para os demais entes da Região Transfronteiriça das Cidades gêmeas

Os dados da pesquisa indicam que as principais políticas públicas desenvolvidas na faixa de fronteira brasileira e na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas foram: PNDR, CDIF, Promeso, Conviver, PDFF e Enafron. Todas apresentam pontos em comum, defendendo direitos básicos dos cidadãos, como educação, saúde, segurança e acesso ao trabalho. São políticas pautadas na concepção de que para que o desenvolvimento ocorra, são necessárias ações empreendedoras, o empoderamento dos agentes locais e a defesa dos princípios do desenvolvimento endógeno.

Percebe-se que a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas no período em análise iniciou algumas ações para tentar transformar esses ideais em realizações. O próprio debate sobre a constituição do conselho de desenvolvimento econômico e social de Foz do Iguaçu faz parte desse propósito, pois a consolidação do Codefoz foi marcado por esses ideais, pela vontade de se aproveitar as potencialidades da região e de se construir um projeto integrado de desenvolvimento.

Das políticas públicas desenvolvidas na região, as diretrizes contidas no PDFF foram as que tiveram maior alcance de ações, pois, delas surgiram propostas importantes para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. Porém, apenas algumas de suas diretrizes foram efetivamente concretizadas na região, como por exemplo, o fomento de ações para a qualificação dos agentes locais e do incentivo de ações empreendedoras, como foi o caso da Gestão Integrada do Turismo, do Programa Conecta Del e projetos de qualificação profissional que derivaram do Programa Fronteiras Cooperativas.

Nas ações da saúde, conforme dados do Portal Guaira (2014), o uso do cartão SUS indicou no período que os paraguaios e argentinos utilizaram em larga escala os serviços de saúde em Foz do Iguaçu. Nesse ano, a população de Foz do Iguaçu era de 270.000 habitantes, porém, mais de 700.000 pessoas possuíam o Cartão SUS, ou seja, 430.000 pessoas, vindas do Paraguai e da Argentina e dos municípios próximos, tiveram acesso aos serviços de saúde disponibilizados pelas políticas públicas brasileira na área da saúde. Os paraguaios e argentinos que procuram os serviços, o fizeram não em casos de emergência, mas de forma continuada e diária nas unidades de saúde do município. Em 2014 Foz do Iguaçu contava com 28 Unidades Básicas de Saúde (UBS), sete unidades de saúde de atenção especializada, dois hospitais, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu) e Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência (Siate). Na ocasião, o Secretário de Saúde da Prefeitura de Foz do Iguaçu, Sr. Charles Bortollo, criticou o atendimento feito pelo governo brasileiro, alegando que o atendimento para paraguaios e argentinos deveriam ser realizados apenas em caso de emergência e que o governo brasileiro necessitava de ter um controle efetivo dos atendimentos e destiná-los apenas aos brasileiros.

A declaração do Secretário de Saúde mostra desconhecimento ou total oposição ao trabalho do Codefoz, Codeleste e Codespi na tentativa de criação de um projeto integrado de desenvolvimento, pois, ignora completamente a existência da própria Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. Não se nega a dificuldade dos gestores públicos da saúde em Foz do Iguaçu de encontrar uma solução para o problema de escassez de recursos para tais atendimentos, pois a necessidade de utilização dos serviços de saúde no Brasil por parte da população de baixa renda tanto do Paraguai como da Argentina é real e em grande escala, sendo que, para muitos paraguaios que moram em Ciudad del Este, é mais fácil e econômico buscar atendimento em Foz do Iguaçu do que se deslocarem 300 km até Assunção para poderem se tratar, pois é apenas na capital do país que teriam acesso a alguns serviços de saúde, dado à precariedade do sistema de saúde do Paraguai.

Dados do Jornal do Brasil (2009), apontam que em 2009, um total de 15% dos repasses do SUS para Foz do Iguaçu foram gastos no atendimento de estrangeiros e que no mesmo ano, as metas de vacinação chegaram a 115%, mostrando claramente que houve atendimento para os estrangeiros. Isso levou o governo brasileiro a intensificar a fiscalização do uso do Cartão SUS e a reivindicar a elaboração de um

cadastro oficial dos brasileiros que residem em países vizinhos, para que estes fossem contabilizados pelo Ministério da Saúde no cálculo de repasse para Foz do Iguaçu, pois o SUS repassa R\$ 18,50 por habitante por ano. Esse repasse ao município é calculado com base na população residente, tendo como base os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e acordados entre União, Estados e Municípios. O cálculo é feito considerando os habitantes oficiais e não leva em conta, por exemplo, além dos estrangeiros que procuram os serviços, também os mais de 270 mil brasiguaios que procuraram atendimento no período. Caso fossem considerados nos repasses, Foz do Iguaçu teria no período um aporte adicional de R\$ 42 milhões ao ano. A situação tornou-se tão caótica que o departamento de Imigração da Polícia Federal (PF) e auditores da Secretaria Municipal da Saúde de Foz do Iguaçu, realizaram no ano de 2015 a checagem de endereços de estrangeiros que moram na cidade e que têm o Cartão Nacional de Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), com a intenção de averiguar se os endereços são verdadeiros.

O PTI também realizou ações importantes no período analisado para ampliar os programas de saúde na região, principalmente o Grupo de Trabalho para Integração das Ações de Saúde na Área de Influência da Itaipu (GT Itaipu-Saúde), que desenvolveu ações de integração e de cooperação entre Brasil, Argentina e Paraguai. No ano de 2016 foi desenvolvido o projeto do Centro de Medicina Tropical da Tríplice Fronteira. Esse projeto teve como objetivo a vigilância epidemiológica e detecção precoce do risco de transmissão de doenças na região da Tríplice Fronteira, tendo como parceiros FPTI; Itaipu; Fundação de Saúde Itaipuapy, universidades, Ministério da Saúde, organizações governamentais e não-governamentais e Fundo de População das Nações Unidas.

Esse trabalho realizado pelo PTI está totalmente alinhado ao eixo “cidadania” do PDFF, que defende a ideia de que para que haja condições para a inserção social da população excluída econômica e socialmente de uma dada região de fronteira é necessário o apoio às instituições de defesa dos direitos humanos e a realização de parcerias com entidades que financiem e executem projetos de integração das ações de saúde entre os países envolvidos, buscando um atendimento digno à população das regiões transfronteiriças.

Percebe-se portanto, que as políticas públicas de saúde desenvolvidas em Foz do Iguaçu acabaram por beneficiar as cidades vizinhas, mesmo diante das dificuldades legais impostas pela presença da fronteira e pela não consolidação de

uma região transfronteiriça baseada num projeto integrado de desenvolvimento. Uma das propostas defendidas pelos atores sociais da região é a criação de um Território Sanitário Comum, capaz de atender as três cidades e desenvolvido com a participação e com investimentos de todos. Seria uma proposta da criação de uma espécie de metrópole trinacional formada por Ciudad del Leste, Puerto Iguazú e Foz do Iguaçu. Essa ação poderia contribuir para a maior integração e reduzir os conflitos existentes, tornando o local de fato um território compartilhado e exercendo as prerrogativas de uma região transfronteiriça.

No âmbito da segurança pública, o Plano Nacional Estratégico de Fronteiras (PEF), também pode ser classificado como uma importante política pública para a região, pois ampliou os mecanismos de prevenção aos delitos praticados, como o tráfico de drogas e o crime organizado. Essas ações criminosas são consideradas por todos os entrevistados nesta pesquisa com um enorme entrave ao desenvolvimento do local. Esses crimes, que ocorrem com frequência na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, são considerados os principais delitos transnacionais e ambientais de interesse do PEF, razão pela qual, torna-se necessário uma atuação conjunta dos órgãos de segurança pública, forças armadas e a secretaria da receita federal do Brasil, com o objetivo de desarticular o planejamento e logística do crime organizado. Do trabalho do PEF surgiu a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) que apoia projetos que promovam um maior entrosamento e diálogo entre os órgãos do governo federal, estadual e municipal e preocupa-se também em promover a cooperação entre os entes envolvidos. Portanto, na região em análise, a questão de segurança é um tema que preocupa as lideranças das três cidades, pois interfere diretamente nas ações de produção e comercialização de bens e serviços e afeta o potencial turístico do local.

No aspecto educacional, conforme citado pela presidente do Codeleste, em entrevista realizada dia 09 de Junho de 2017, muitos paraguaios optam por colocarem seus filhos nas escolas brasileiras, mas as imposições oriundas da existência da fronteira, muitas vezes impedem que isso ocorra. O presidente do Codespi também citou em seu depoimento que as dificuldades criadas pela aduana argentina impedem que seus cidadãos possam utilizar o sistema de ensino de Foz do Iguaçu e que a desburocratização da aduana seria benéfica para todos os integrantes da tríplice fronteira. Já os representantes do Codefoz e do Sincof argumentam que é necessário ampliar as possibilidades de acesso dos estudantes universitários aos cursos de

graduação e pós-graduação ofertados pelas universidades ou faculdades das três cidades, sendo necessário para tanto, acordos entre os países para convalidar seus respectivos diplomas de conclusão de cursos.

Para os dirigentes citados, esse intercâmbio tende a movimentar o comércio, o setor de serviços e o mercado imobiliários das três cidades, pois a presença de estudantes estrangeiros cria um ciclo de gastos financeiros no local onde estão instalados.

A possibilidade de compartilhar os serviços de educação entre as três cidades também é um requisito para a consolidação de um projeto integrado de desenvolvimento. Isso demanda políticas públicas e ações estratégicas por parte da iniciativa privada, pública e das entidades de classes. Não se trata de uma tarefa simples, pois as ações educacionais integradas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas precisam de acordos formais entre o Brasil, Argentina e o Paraguai, evidenciando mais uma vez a necessidade da elaboração de normas específicas para essa região.

O PTI em parceria com a Itaipu Binacional também contribui para a construção de um sistema de educação que busca a qualidade na região, como citamos anteriormente. Dentre as ações de destaque, estão projetos como Núcleo de Tecnologia Municipal (que promove cursos para preparar docentes do ensino fundamental para melhor utilizar as tecnologias da informação em sala de aula), o Polo Astronômico Casimiro Montenegro Filho (que visa a ampliar os conhecimentos em Astronomia dos participantes e de desenvolver ações que contribuam para a melhoria da educação e da construção de uma cultura científica regional), oferta de cursos pré-vestibular (com o objetivo de auxiliar estudantes das escolas públicas a ingressarem na universidade), Projeto Integrar (que tem por objetivo promover a inclusão digital e social dos discentes por meio do uso de software educacional), Projeto Vira Vida (que visa a oferta de educação integral, a formação técnico-profissional para adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social), os Cursos de Graduação e Pós-Graduação desenvolvidos no PTI (que buscam o fortalecimento do ensino, pesquisa e extensão na região).

Para atingir esses objetivos foram estabelecidas parcerias estratégicas com várias universidades, fundações, prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, Centro de Engenharias e Ciências Exatas (CECE) da Universidade Estadual do Oeste do

Paraná (Unioeste), Serviço Social da Indústria (Sesi), International Astronomical Union (IAU) e Ministério da Educação (MEC).

Embora essas ações sejam positivas para a consolidação de um projeto integrado de desenvolvimento para a região, ainda falta uma participação efetiva do poder público do Brasil, da Argentina e do Paraguai na construção de uma agenda comum. Seria importante a constituição de um território educacional integrado, que poderia ter como sede a cidade de Foz do Iguaçu, mas que atendesse os moradores das outras cidades vizinhas. Neste contexto, poderia ser ampliado o ensino bilíngue, pois, percebe-se que os brasileiros apresentam maior dificuldade em falar o espanhol do que os paraguaios e argentinos em falar o português.

Quanto às ações empreendedoras, as entrevistas indicaram que as iniciativas empreendedoras na região ocorreram de forma isolada no período e não fizeram parte de um agenda coletiva e de um planejamento estratégico orientado para a consolidação de um projeto integrado de desenvolvimento. As lideranças do Codeleste afirmaram que no período de 2007 a 2015 não houve políticas públicas realizadas pelo Paraguai para incentivar a criação de novas empresas e mesmo de apoiar sua expansão. O acesso ao crédito e a programas governamentais focados na melhoria do processo de gestão também não foram observados.

A diretoria do Codeleste também citou que as iniciativas de organização e de aperfeiçoamento do tecido empresarial de Ciudad del Este esteve no período vinculado às ações dos atores sociais que sempre se preocuparam com a realização de ações de conscientização sobre a importância da colaboração para o sucesso dos empreendimentos, mas que nem todos os empresários concordam com essa ideia, sendo que é mais comum as empresas optarem pela competição do que pela colaboração. Os entrevistados enalteceram o papel do Codefoz e do Sebrae no processo de conscientização e de aprimoramento da gestão dos empreendimentos.

No Codespi, há também a percepção de que não houve no período de 2007 a 2015 ações integradas que contribuíram para alavancar as iniciativas empreendedoras na região. O presidente do Codespi inclusive citou que nos últimos anos o governo argentino não está demonstrando apoio aos pequenos empreendimentos, que na sua concepção, são de grande importância na geração de empregos e renda em Puerto Iguazú. Essa falta de apoio se traduz na dificuldade de acesso ao crédito por parte das micro e pequenas empresas, bem como na ausência

de políticas governamentais para qualificação dos empresários e para ações mercadológicas necessárias ao fortalecimento da comunidade empresarial do local.

Os dados obtidos e mencionados no decorrer da pesquisa mostram que houve pequenos “vazamentos” de serviços públicos que derivaram de políticas públicas brasileira, como é o caso do atendimento de argentinos e paraguaios pelo SUS brasileiro e pelo sistema educacional. Mesmo com todos os problemas que surgiram em decorrência do uso desses serviços por cidadãos de outras nacionalidades, não se pode negar que houve algum benefício para os moradores de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú.

As políticas públicas brasileiras para geração de empregos e de fortalecimento às ações empreendedoras, segundo os dados das entrevistas, não foram percebidas no lado argentino e paraguaio. As únicas ações que nasceram das políticas públicas do Brasil e que foram percebidas pelas outras cidades, estão relacionadas ao processo de qualificação profissional. Isso se deu por meio da realização do curso “formação de formadores para o desenvolvimento local”, que foi realizado em Ciudad del Este e teve a presença de lideranças argentinas; e as ações do PTI para o desenvolvimento territorial.

Portanto, constata-se que o vazamento das políticas públicas do Brasil para as outras cidades da Região Transfronteiriça foi pequeno, não sendo capaz de alterar de forma substancial o processo de desenvolvimento da localidade. A falta de indicadores econômicos e sociais, dificulta o entendimento da real situação do empresariado das cidades. Essa falta de dados oficiais, tanto em Ciudad del Este, como em Puerto Iguazú, é um tema que incomoda os dirigentes dos três conselhos de desenvolvimento econômico e social, pois sua ausência implica em dificultar a compreensão do processo econômico, social e de desenvolvimento do local.

Há uma tentativa de ser criado um Observatório Transfronteiriço, que teria dentre seus objetivos construir um banco de dados comum às três cidades, composto por indicadores econômicos e sociais padronizados, possibilitando assim comparar aspectos econômicos e sociais das três cidades e conseqüentemente poder medir o desenvolvimento da região. Contudo, isso ainda é uma ideia que ainda não se materializou no planejamento das três cidades, sendo defendida apenas pela Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu. Portanto, a criação de um Observatório Transfronteiriço é um tema que merece ser objeto de novas pesquisas.

5.5 O papel da governança local na consolidação de um modelo de intervenção socioeconômica na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas

Para Diniz (1995), o termo “governança” surgiu de debates incentivados pelo Banco Mundial visando a aprimorar o entendimento sobre o conhecimento das condições que garantem a existência de um Estado eficiente, não apenas do ponto de vista econômico, mas também buscando uma visão abrangente, que contemple a dimensão social e política da gestão pública. Isso significa que a capacidade de governar precisa ser avaliada não apenas pelos resultados conseguidos, mas também pela forma que o governo exerce o poder que lhe é dado pela sociedade.

Portanto, o conceito de governança remete à ideia da forma pela qual o poder é exercido no uso dos recursos financeiros, econômicos e sociais de um determinado local. Para Santos (1997), a existência da governança é uma condição fundamental para que ocorra desenvolvimento econômico com equidade social e com respeito aos direitos humanos.

Segundo Rosenau (2000), governança e governo são termos distintos. O termo governo significa uma autoridade formal, amparada por um poder de Estado que assegura a implementação de políticas instituídas. O termo governança, ao contrário, refere-se às atividades que visam a objetivos comuns, que nem sempre derivam de responsabilidade legais e nem sempre precisam do poder de Estado ou de força policial para serem aceitas por grupos existentes num determinado local.

Governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas. (ROSENAU, 2000, p. 15-16).

A Comissão sobre Governança Global (1996), cita que a governança representa as diversas maneiras que as instituições públicas e privadas encontram soluções para problemas comuns. A governança não diz respeito apenas às instituições e regimes formais que em termos jurídicos precisam ser respeitados, mas também compreende acordos informais que procuram atender aos interesses de pessoas e de instituições. Num plano global, deve ser entendida de forma ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONGs), movimento civil, empresas, entidades de classes e poder estatal.

Assim, o termo governança pode ser entendido como um processo que é capaz de produzir resultados desejados por um conjunto de pessoas e instituições sem o uso expresso da coerção ou do poder do Estado. Compreende um esforço de vários segmentos, onde cada um indica um representante para fazer com que o debate sobre o desenvolvimento ou de um tema específico de um determinado local seja ampliado e as possíveis alternativas sejam discutidas de forma coletiva.

O debate sobre o conceito de governança leva a dois planos de análise. O primeiro refere-se à legitimidade e o segundo à legalidade. Para Barros-Platiau (2001), considerando que as ações da governança dizem respeito às ações da sociedade civil, é importante definir quem a compõem e qual a fonte de sua legitimidade, pois, ela é construída a partir da participação crescente da sociedade civil na tomada de decisões e na elaboração de estratégias.

A legitimidade da governança está diretamente relacionada ao comprometimento que os atores sociais e entidades tem com o projeto que se discute. Na maioria dos casos, é representada por um grupo reduzido de pessoas, que formam coalizões estáveis ou redes de relacionamentos, com o objetivo de “criar um espaço público autônomo em relação aos Estados, ou aos atores poderosos, para realizar seus objetivos específicos de defesa de interesses comuns”. (BARROS-PLATIAU, 2001, p. 4).

Quanto à legalidade da governança, o Direito Internacional, mesmo com controvérsias, não reconhece a personalidade jurídica dos atores não-estatais. Noortmann (2001), cita que para serem considerados sujeitos de Direito Internacional, os atores não-estatais precisariam preencher os seguintes critérios: capacidade de apresentar reclamações de violações de direitos internacionais; concluir acordos internacionais válidos; gozar de privilégios e imunidade da jurisdição nacional. E isso não ocorre com esses atores. Contudo, os atores não-estatais, mesmo que não considerados sujeitos de Direito Internacional, são reconhecidos e aceitos como importantes agentes na construção e fiscalização de projetos para o desenvolvimento de uma região e para o fortalecimento da democracia. A constituição da governança é incentivada pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e por Agências de Fomento e instituições financeiras. Assim, é inegável que o surgimento de atores não-estatais é um aspecto fundamental para a consolidação da governança de um determinado local.

Não se pretende aprofundar nesta pesquisa o debate sobre o conceito e abrangência da governança. Buscou-se apenas fazer breves apontamentos para melhor entender como se estrutura a governança do local analisado.

A construção de um projeto integrado de desenvolvimento para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas é uma das metas do Codefz, do Codeleste e do Codespi. Nas observações feitas pelos especialistas, principalmente pelos diretores dos conselhos de desenvolvimento econômico e social, há uma convergência de ideias em torno do fortalecimento das ações conjuntas e na elaboração de um plano de ação integrado que contemple ações de médio e longo prazo capazes de ampliar as atividades comerciais, industriais e de movimentação de pessoas na região.

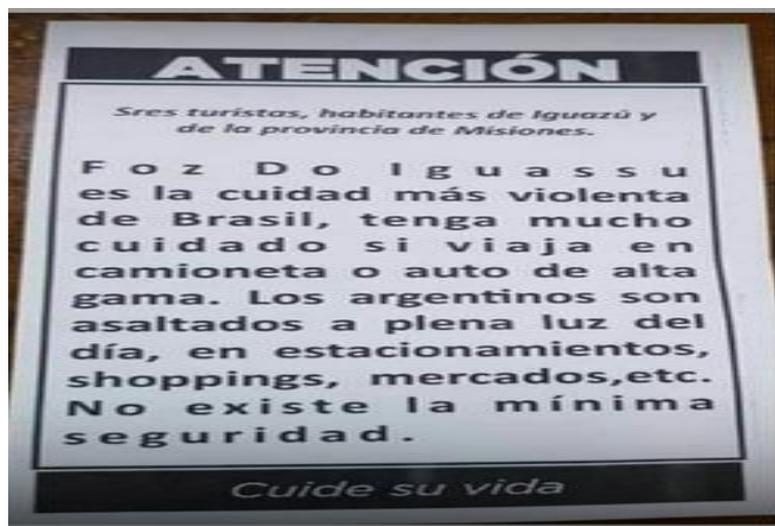
O presidente do Codespi, embora seja um defensor da construção de um projeto integrado de desenvolvimento, aponta que há enormes dificuldades para tanto, até mesmo em relação ao próprio relacionamento social e cultural entre argentinos, brasileiros e paraguaios. Mencionou que em 2017 houve uma campanha por parte de empresários argentinos desestimulando seus cidadãos a visitarem o Brasil e o Paraguai.

Embora não houve identificação do patrocinador, foram distribuídos panfletos por jovens argentinos no Marco das Três Fronteiras, em Puerto Iguazú, com um conteúdo que alertava os turistas sobre a falta de segurança em Foz do Iguaçu, classificando-a como a cidade mais violenta do Brasil e que nela os argentinos são assaltados em plena luz do dia em locais públicos, como estacionamentos, restaurantes e shoppings.

Esse fato gerou desconforto aos empresários e atores sociais que defendem uma maior integração na fronteira. Além de indicar dados que não são verdadeiros, pois Foz do Iguaçu, segundo dados do Atlas da Violência (2017), está em 197ª posição na classificação do ranking da violência nacional, gerou afastamento e não aproximação entre empresários e consumidores, exatamente o oposto do que é defendido pelos três conselhos de desenvolvimento econômico e social.

O conteúdo do panfleto, que foi divulgado de forma intensa nas redes sociais pode ser observado na Figura 12.

Figura 12 - Panfleto distribuído em Puerto Iguazú



Fonte: Comércio Argentino

Embora todas as lideranças entrevistadas tenham afirmado que há uma sinergia dos agentes locais para a efetivação de um projeto integrado de desenvolvimento, percebe-se que as imposições legais oriundas do poder de Estado e do poder dos governos de cada cidade são obstáculos reais na concretização de um novo modelo de gestão do território.

O poder público ainda não conseguiu ser a força propulsora desse processo e os atores locais não conseguem avançar nas estratégias integradas, pois possuem limitações financeiras e até mesmo de infraestrutura para conduzirem processos complexos e que envolvem planejamento estratégico e mercadológico para a região.

A governança exerce um papel fundamental na elaboração de um projeto de desenvolvimento integrado, pois, pode desenvolver ações econômicas, sociais e políticas capazes de promover intervenções necessárias para a geração de empregos e renda e da ampliação da capacidade produtiva e comercial, contribuindo para a formação de uma região transfronteiriça na sua essência.

Os dados da pesquisa apontam que a força propulsora na região está vinculada às ações do PTI, pois além de possuir estrutura física e humana para auxiliar no processo de desenvolvimento da região, possui ações estratégicas que podem contribuir para a constituição de um projeto integrado de desenvolvimento. Além do PTI, a força capaz de canalizar os esforços em prol da localidade advém do trabalho dos conselhos de desenvolvimento econômico e social. Entre as ações

desses conselhos, estão os trabalhos de elaboração de propostas concretas para o desenvolvimento da localidade e da região como um todo. Essas entidades conseguem reunir empresários de diversos setores e entidades diversas em seus encontros. Isso representa uma grande oportunidade para a promoção de debates qualificados no sentido de encontrar alternativas conjuntas para a localidade.

No ano de 2014, o Codefoz em parceria com a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, realizou uma pesquisa para identificar a performance econômica do município e resgatar sua história. A pesquisa procurou também identificar o potencial do setor de serviços do local e a hierarquia das cadeias produtivas responsáveis pela dinâmica econômica do município. O resultado deste trabalho foi a elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico de Foz do Iguaçu. O Codeleste e o Codespi, também realizaram ações para realizar um diagnóstico das potencialidades econômicas de suas cidades com vistas em elaborar seus respectivos Planos de Desenvolvimento Econômico.

Nesta tarefa, estiveram envolvidas além das lideranças empresariais, também entidades com vasta experiência e potencial para contribuir com a elaboração de propostas para a região. Dentre as entidades, estão o Sebrae, PTI, CACIOPAR, as Associações Comerciais e Industriais existentes no local e entidades de classes, universidades e entidades sociais.

Contudo, a pesquisa aponta que o trabalho desenvolvido pelas lideranças ainda não conseguiu obter os resultados desejados. É preciso que haja um fortalecimento da governança local, fazendo com que as propostas selecionadas sejam debatidas não apenas entre os conselhos e entidades parcerias, mas também que sejam discutidas com o poder público, com os prefeitos das três cidades e com parlamentares da região.

Assim, uma proposta que tenha viabilidade econômica, social e ambiental, poderia receber o aval da governança e ter seu encaminhamento acompanhado e monitorado por todos os setores interessados. Havendo interesse coletivo, o próximo passo seria buscar os recursos necessários para a sua implantação.

A governança para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas poderia ser composta pelas seguintes entidades: PTI/Brasil, PTI/Paraguai, Codefoz, Codeleste, Codespi, Prefeitura de Foz do Iguaçu, Prefeitura de Ciudad del Este, Prefeitura de Puerto Iguazú, Sindicatos Patronais das três cidades, Sindicatos de Trabalhadores das três cidades, Associações Comerciais e Industriais das três cidades,

Universidades do Brasil, da Argentina e do Paraguai, Movimentos Sociais, Igrejas e entidades de classes e Institutos de Pesquisa. As reuniões poderiam ocorrer de forma alternada, sendo realizadas periodicamente em cada cidade envolvida.

O trabalho desenvolvido pela governança pode contribuir para a elaboração de um modelo de intervenção socioeconômico para o local, nascido do amplo debate e da consolidação de uma cultura de cooperação. Seria possível, por exemplo, a elaboração de um plano de desenvolvimento econômico para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, ao invés de cada cidade ter apenas o seu plano local de desenvolvimento. Deste modelo, poderiam surgir políticas públicas em Foz do Iguaçu, Ciudad del Leste, em Puerto Iguazú capazes de potencializar as ações planejadas pelas três cidades e principalmente fortalecer a construção de uma Região Transfronteiriça que de fato compartilhe seu território e construa um projeto integrado de desenvolvimento.

Os dados da pesquisa indicam que há diversas ações voltadas ao desenvolvimento da região, principalmente conduzidas pelo PTI, pelo Sebrae e pelos três conselhos de desenvolvimento econômico e social, mas que essas ações são isoladas. Assim, os resultados ficam abaixo do esperado. Um trabalho conjunto, com ações coordenadas pela governança e com o apoio do poder público representam maiores chances de sucesso. Esse é o grande desafio da governança local, promover uma maior articulação e canalizar os esforços dos grupos organizados para a consolidação de um modelo de desenvolvimento socioeconômico que atenda aos preceitos e interesses da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.

5.6 O papel do planejamento participativo na construção de um projeto integrado de desenvolvimento para a região

A concepção de um projeto integrado de desenvolvimento perpassa pelo debate sobre o uso compartilhado do território e do entendimento de que a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas deveria ser um local de livre acesso entre os moradores das três cidades e de livre comércio, podendo atender turistas e moradores de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este. Como foi indicado por Reigado (2002), as barreiras impostas pelos países procuram na maioria das vezes afetar a livre circulação dos fatores de produção e também impor imposições legais que inibem

as migrações das pessoas e a circulação de mercadorias. Ou seja, confirma que um dos problemas das regiões transfronteiriças é a restrição da mobilidade entre os agentes envolvidos. Rolim(2004), também chama a atenção para as regiões transfronteiriças, comentando que os países tentam construir um espaço econômico comum, porém ao mesmo tempo criam barreiras que dificultam sua integração.

A construção de um projeto integrado de desenvolvimento implica num modelo de gestão onde esteja presente o planejamento participativo. As partes envolvidas precisam interagir e tomar decisões conjuntas visando ao bem comum. A constituição de projetos integrados de produção e comercialização, como por exemplo, um APL Transfronteiriço, é uma ideia defendida pelos dirigentes dos três conselhos de desenvolvimento econômico e social, pois, segundo eles, a sua existência tende a melhorar a competitividade das empresas e ao mesmo tempo promover as ações de integração que são típicas nos locais onde esse tipo de arranjo se concretiza. A existência de um APL transfronteiriço na região também conta com uma oportunidade de mercado que é uma peculiaridade da região, ou seja, já é um dos principais locais comerciais do planeta, e portanto, há um público alvo potencial que se desloca para fazer compras na tríplice fronteira. Na opinião dos especialistas entrevistados, além de atender a esse público, os produtos fabricados num APL Transfronteiriço poderiam também ser vendidos para outras regiões.

A efetivação de um APL ou de outra ação integrada exige que as partes envolvidas sejam ouvidas e que as decisões sejam tomadas com a participação de todos, permitindo assim, a realização de um planejamento estratégico participativo que permita a efetivação desse projeto.

Na busca da construção de um projeto integrado de desenvolvimento, a Itaipu Binacional e o PTI exercem papel relevante. Como citado anteriormente, o PTI surge para contribuir com a conquista da missão da Itaipu Binacional, que é “gerar energia elétrica de qualidade, com responsabilidade social e ambiental, impulsionando o desenvolvimento econômico, turístico e tecnológico, sustentável, no Brasil e no Paraguai.” (PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU, 2017, p.1).

Para tanto, as parcerias firmadas com universidades, como a Unioeste, Unila, USP, PUC, e com o Instituto de Tecnologia Aplicada e Inovação (Itai), auxiliaram na consolidação de um espaço de inovação capaz de contribuir com o modelo de desenvolvimento territorial proposto pela Itaipu, que tem como base ações inovadoras e empreendedoras, bem como, princípios éticos, cooperação, integração e

solidariedade. Essas ações estão alinhadas com os objetivos dos três conselhos de desenvolvimento econômico e social, pois buscam promover o desenvolvimento científico e tecnológico do território, melhorar a qualificação das pessoas e contribuir para o fortalecimento das atividades produtivas desenvolvidas na região.

A oferta de cursos de atualização em diversas áreas do conhecimento e de cursos de graduação e de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado também são elementos importantes para o planejamento de ações empreendedoras e do fortalecimento de empresas no local.

No âmbito da pesquisa, que é uma condição vital para se criar novos produtos e serviços com diferencial competitivo, o PTI conta com a infraestrutura necessária, com laboratórios, equipe de pesquisadores e técnicos para atuar nas áreas de interesse, fomentando pesquisas em software livre, demandas tecnológicas e soluções tecnológicas inovadoras nas áreas de agronegócio, energia alternativa, bioengenharia, automação e robótica.

Portanto, há uma estrutura técnica que pode auxiliar na constituição de um projeto integrado transfronteiriço. Tanto o Sebrae como o PTI possuem condições humanas e técnicas suficientes para auxiliar o Codefop, Codeleste e Codespi na concretização desse ideal, contudo, ainda não há esforços canalizados nessa direção. Volta-se à necessidade do poder público chamar este debate e promover a sinergia dos esforços dos agentes locais.

Percebe-se portanto, que como cita Brandt et al. (2014), o PTI é uma ferramenta para a construção de um ambiente de economias baseadas no conhecimento, inovação e integração da pesquisa científico-tecnológica, aproximando as empresas das organizações governamentais. Isso ocorre por meio de projetos como o Programa Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável da Região Oeste do Paraná, que busca a inclusão social e o desenvolvimento territorial da região da Associação dos Municípios do Oeste do Paraná (Amop); a Incubadora Santos Dumont e Condomínio Empresarial, que desenvolve ações por meio de parcerias com empresas privadas já consolidadas no mercado objetivando oferecer soluções inovadoras que aumentem a qualidade de vida das pessoas, por meio de oportunidades de negócios e de criação de novas empresas, produtos e serviços; e do Programa Oeste em Desenvolvimento (POD) que procura desenvolver ações que contribuam para aumentar a competitividade do território e para o desenvolvimento sustentável. De acordo com as informações obtidas nas entrevistas e no

preenchimento da matriz quadrada, constata-se que embora haja uma grande vontade por parte do Codefoz, Codespi e Codeleste, as ações efetivas para a consolidação de um projeto integrado de desenvolvimento ainda estão num estágio embrionário. Esses atores não conseguem mobilizar a classe empresarial de cada cidade em torno dessa proposta e o poder político representado pelo Estado e pelas administrações públicas de cada cidade ainda não assumiram a liderança de uma proposta coletiva de desenvolvimento.

A fronteira continua sendo um fator limitador à integração e acaba inibindo ações empreendedoras conjuntas, que vão desde a não existências de APLs Transfronteiriços e de outras ações empreendedoras até as restrições de acesso aos serviços de saúde e educação, como citamos anteriormente na pesquisa.

Portanto, os dados obtidos indicam que ainda não há um projeto integrado de desenvolvimento para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e que os esforços do Codefoz, Codespi e Codeleste ainda são insuficientes para construir um projeto coletivo. Não falta comprometimento do atores sociais, mas para se construir um projeto integrado de desenvolvimento é necessário também a presença de políticas públicas, investimentos em infraestrutura e a vontade política de se criar normas, regulamentos e leis específicas para a região. Isso não ocorre no local.

Boisier (1996, p.126-127), afirma que o processo de modernização do Estado sob o ponto de vista territorial implica também em novas funções dos governos territoriais. O Estado precisa entender a estrutura sistêmica territorial e organizar-se em rede, contribuindo para o desenvolvimento de cada território, exercendo liderança territorial e liderança política de forma a ser o agente catalizador e promotor de sinergia entre os demais atores. Quando isso ocorre há uma tendência de valorizar o desenvolvimento endógeno e a capacidade local e regional de inovação.

Porém, não é isso que ocorre na região em estudo, o Estado (Brasil, Argentina e Paraguai) está ausente nesse processo e conseqüentemente o projeto integrado de desenvolvimento fica comprometido.

Os elementos que compõem o Hexágono do Desenvolvimento Regional, que conforme citado por Boisier (1996), compreendem os atores, as instituições, a cultura, os recursos, os procedimentos e o entorno, precisam interagir para que se consiga promover o desenvolvimento regional. Assim, nesta fase da pesquisa buscou-se saber e tais elementos estão presentes na localidade estudada e se estão articulados de

forma a contribuir para o desenvolvimento da região e para a construção de um projeto integrado de desenvolvimento.

Identificou-se que na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas os atores individuais são na maioria representados por famílias tradicionais da região, que exercem influência política e econômica no processo de desenvolvimento regional. Esse grupo é composto por pessoas que acabam interferindo na forma do desenvolvimento local.

Num estudo realizado por Nascimento (2010, p.151) foi identificado que os principais grupos políticos ou pessoas mais importantes de Foz do Iguaçu são os seguintes: Paulo Mac Donald Ghizi, Dobrandino Gustavo da Silva, Jorge Miguel Samek, Reni Clóvis de Souza Pereira, Carlos Juliano Budel, Francisco Lacerda Brasileiro, Família Rafagnin, José Carlos Neves da Silva, Fernando Lúcio Giacobbo, Gessani da Silva, Joane Vilel Pinto, Luís Augusto Pinho de Queiroga, Sérgio Leonel Beltrame, Sérgio Spada.

Essas pessoas exercem alta influência na condução do processo político de Foz do Iguaçu, sendo que alguns já exerceram cargos públicos e influenciaram as ações econômicas da região.

Conforme Nascimento (2010, p.180), em Ciudad del Este, os principais grupos políticos ou pessoas mais importantes são: Sandra Mac Leod Zacarias, Ernesto Javier Zacarias Irún, Nelson Dário Aguinagalde, Adolfo Raú L. Gimenes, Romildo Antonio de Souza Maia, Joaquim Lopes Matheus, Luana L, Correa, Charif Hammoud, Kenny Yuen. Neste grupo há políticos e grandes empresários, como por exemplo, Charif Hammoud que é diretor do grupo Monalisa.

O mesmo estudo identificou também que em Puerto Iguazú as pessoas que mais influenciam a região são: Mariano Hermán Mujika, que foi Consul da Argentina, Timoteo Llera, que foi prefeito de Puerto Iguazú e Deputado, e Cláudio Raúl Filippa, que foi prefeito da cidade. São essas pessoas que exercem influência no modelo de desenvolvimento da cidade e nos tipos de empreendimentos que são apoiados ou não, pelo poder público.

Quanto aos atores corporativos, Nascimento (2010, p. 153), apontou que em Foz do Iguaçu há a presença de sindicatos, associações e entidades organizadas que exercem uma forte atuação. Os principais sindicatos em Foz do Iguaçu são: Sindicato dos Empregados no Comércio de Foz do Iguaçu (Sinecofi), Sindicato dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade de Foz do Iguaçu (STTHFI), Sindicato de

Hotéis Restaurantes Bares e Similares de Foz do Iguaçu; Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), Sindicato das Empresas de Turismo de Foz do Iguaçu; Sindicato Patronal do Comércio Varejista de Foz do Iguaçu; Sindicato dos Eletricitários, Sindicato dos Rodoviários, Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação, Áreas verdes, Áreas Urbanas e Meio Ambiente de Foz do Iguaçu (SIEMACO). No campo empresarial, o destaque é para as atividades realizadas pela Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu (ACIF) e pela Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio PR).

Em Ciudad del Este, conforme Nascimento (2010, p. 191), “há o Sindicato dos Choferes, Sindicato dos Trabalhadores da Itaipu Binacional (STEIBI) e Sindicato dos Engenheiros”. Na pesquisa de Nascimento, em Puerto Iguazú não foram identificados sindicatos.

Portanto, na região em análise, os atores corporativos são representados pelos sindicatos e associações citadas e pelos conselhos de desenvolvimento econômico e social existentes, ou seja, o Codefoz, Codespi e Codeleste. Esses atores exercem influência junto às categorias de trabalhadores e de empresários que representam, mas ainda não conseguem ter força na condução e na aprovação das políticas de desenvolvimento regional.

Na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas há também a presença de importantes recursos naturais e de equipamentos de infraestrutura. É uma região que se destaca no cenário mundial por suas belezas naturais e pelas grandes obras de infraestrutura, como a Itaipu Binacional, o PTI, as Cataratas do Iguaçu, Parque Nacional do Iguaçu, Lago de Itaipu, Ponte Internacional da Amizade e Ponte Presidente Tancredo Neves, além de rodovias de acesso como a BR 277, Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu/Cataratas, Rodoviária Internacional e terminais de ônibus urbanos. Conforme dados de Secretaria Municipal de Turismo (2014, p. 201-205), há na região atrativos turísticos como o Zoológico Bosque Guarani, Parque das Aves Foz Tropicana, Horto Municipal de Foz do Iguaçu, Orquidários, Recanto dos Cactos, Ecomuseu de Itaipu, Memorial do Barrageiro, Museu de Cera Dreamland, além de atrativos da arquitetura religiosa, como por exemplo, a Igreja Matriz da Paróquia São João Batista, Templo Budista e a Mesquita Omar Ibn Al-Khattab. Esses atrativos permitiram a consolidação de centros culturais, teatros, centros gastronômicos, feiras e centros de artesanatos na região.

Há também no local, a presença de instituições de ensino e de unidades de saúde. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Turismo (2014, p. 208), em Foz do Iguaçu há 115 estabelecimentos de ensino, sendo 09 de ensino superior. Na área médico hospitalar há 111 unidades, sendo que dessas, 09 unidades são hospitais. Na área da hotelaria há 113 hotéis e 63 estabelecimentos classificados como pousadas, motéis, campings, Flat's e Albergues da juventude.

Considerando a presença de universidades, centros de pesquisas e principalmente das ações do PTI e de instituições como o Sebrae, há indícios de que há quantidade e qualidade dos recursos humanos na região. Em Ciudad del Este e Puerto Iguazú essa realidade é um pouco diferente. No que se refere aos recursos psicossociais, observa-se que os Codefoz, Codespi e Codeleste fomentam a autoconfiança coletiva e demonstram perseverança em suas ações. O PTI também exerce esse papel, realizando ações que contribuem para o aprimoramento dos recursos humanos da região, por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão que foram explicitados nos quadros 3, 4 e 5. Essas ações produzem conhecimento e permitem que esse conhecimento seja compartilhado entre os recursos humanos envolvidos.

Nascimento (2010, p. 189), cita que em Ciudad del Este os principais grupos econômicos ou principais empresas que dominam o mercado são: Shopping Monalisa, Shopping Americana, Grupo Nave Shop, Casa China, Família Jebai, La Petisquera, SAX – Fenícia Groups, Mercosur Câmbios S/A, Casa Nippon, Master Informática, Shopping Mina Índia, Shopping del Este, Agrotec S/A - Insumos, Câmara de Comércio de Tecnologia da Informação (CCTI), Supermercado Granvia, Compubras Informática. Essas empresas e grupos econômicos possuem uma grande tradição nas atividades comerciais, representam famílias tradicionais de origem chinesa, coreana e árabe. Em Puerto Iguazú, alguns grupos econômicos e empresas se destacam, tais como: Dutty Free Shop, Hotel Casino Iguazú, Sheraton Iguazú Resort & Spa, Despachante Henrique Scherer, Rede de Postos.

Em Foz do Iguaçu, Segundo Nascimento (2010, p. 152), os principais grupos econômicos são: Itaipu Binacional, Grupo Panorama, Grupo Irmãos Muffato, Grupo Educacional Dinâmica, Grupo Irmãos Rafain, Cataratas S/A, Shopping JL, Transporte Coletivo de Foz do Iguaçu, Bourbon Hotéis e Resorts, Calce Pague, CVC Turismo, Difoz Escapamentos, Grupo Uniamérica, Hotel Mabu, Loja Gaúcha, Santi Móveis, Super Max (Supermercados), TSA Transportadora.

As entrevistas realizadas com os especialistas apontaram para uma deficiência dos procedimentos por parte da gestão do governo territorial. Na análise dos especialistas, há um grande despreparo ou falta de interesse dos gestores públicos, tanto de Foz do Iguaçu, Ciudad del Est e Puerto Iguazú em exercer liderança e tomar decisões que contribuam para a formação de um projeto integrado de desenvolvimento. Segundo eles, além de não haver o uso de tecnologias e sistemas de informação eficientes, falta também habilidades políticas para promover a integração e a realização de planejamentos que valorizem o uso compartilhado do território. Isso impede uma oferta de serviços de qualidade para a população, sendo percebida muitas vezes no despreparo de uma parcela dos servidores públicos em atender os cidadãos com eficiência e respeito, refletindo uma má gestão dos recursos humanos no setor público. Não se trata de afirmar que todo servidor público se enquadra nesta concepção, mas sim afirmar que a gestão deve ser melhorada para que todos possam atender de forma satisfatória os usuários dos serviços públicos. Além disso, com a atual onda neoliberal que avança sobre o serviços públicos, principalmente no Brasil e na Argentina, há uma crescente escassez de servidores para atender às demandas da população.

Na região em análise, há indícios de ser um local de produção de conhecimento, que ocorre por meio das universidades, institutos de pesquisa e extensão e das ações do PTI. Percebe-se que os três conselhos de desenvolvimento econômico e social tentam criar mecanismos para que haja uma maior socialização das informações, objetivando difundir o conhecimento gerado para todas as cidades.

A região Oeste do Paraná, na qual está localizada a cidade de Foz do Iguaçu, é uma região de grande produção agroindustrial e que exporta essa produção para outras regiões do Brasil e para outros países. Foz do Iguaçu, devido à sua pequena área destinada à produção agrícola, não se enquadra no perfil dos demais municípios do Oeste do Paraná. Portanto, o motor da economia de Foz do Iguaçu, de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú são as atividades comerciais, prestação de serviços, turismo e produção industrial.

As mercadorias adquiridas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas são comercializadas em diversos estados brasileiros.

Segundo Nascimento (2010, p. 46-47), Foz do Iguaçu é um local geoestratégico e que mantém laços econômicos com o Oeste Catarinense, Oeste Gaúcho, Macrorregião Centro-Oeste principalmente com o Mato Grosso do Sul, e com

a macrorregião Sudeste, principalmente com São Paulo. As mercadorias são escoadas principalmente pelas Rodovias BR 467, BR 163 e BR 277, e também pelas Rodovias Paranaenses (PRs) que embora apresentem menor relevância devido ao menor volume de circulação de mercadorias, não deixam de ter importância no processo comercialização.

Essas rodovias asseguram à região um importante desempenho nas relações internacionais entre as cidades que compõem a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e permitem o fortalecimento dos vínculos comerciais com os demais estados brasileiros e com o Mercosul.

A Revista Geografia na Estrada (2013) comenta que a cidade Argentina de Puerto Iguazú é uma cidade mais organizada que a Ciudad del Este, no Paraguai. O comércio de Puerto Iguazú está organizado para atender os cidadãos argentinos e os turistas brasileiros que visitam a cidade com o objetivo de conhecê-la e de comprar mercadorias para consumo próprio ou para presentear alguém. No caso da Ciudad del Este, as lojas de pequeno porte e barracas estão organizadas para atender sacoleiros, pequenos empresários e até mesmo contrabandistas, embora haja também turistas que vão à Ciudad del Este para conhecê-la e para fazer compras pessoais. Porém, em Ciudad del Este, há também grandes grupos empresariais que possuem condições de atender em larga escala e o fazem de forma profissional. São empresas de grande estrutura econômica e financeira e que estão conectas aos circuitos globais da economia. Em Foz do Iguaçu há o predomínio das atividades de turismo, mas as atividades comerciais e industriais também são relevantes. Percebe-se que muitos turistas vão à Foz do Iguaçu com o intuito de conhecer seus pontos turísticos, mas também para fazer compras no Paraguai e conhecer Puerto Iguazú. Assim, a realidade das três cidades demonstra peculiaridades no uso e ocupação do solo e no tipo de produtos comercializados.

Portanto, as três cidades tem muito a oferecer para a construção de um projeto integrado de desenvolvimento. Cada uma possui atrativos e potencialidades econômicas que podem ser ampliadas e canalizadas a favor de um processo amplo de desenvolvimento regional.

Com base nos dados apresentados, percebe-se que embora na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas todas as vértices do Hexágono do Desenvolvimento Regional estejam presentes, como vimos nos tópicos anteriores, ainda não há uma articulação consistente entre eles que seja capaz de produzir os

níveis de desenvolvimento desejado e ainda não há um modelo de planejamento participativo.

Conforme os relatos das entrevistas e de informações obtidas com a aplicação da matriz quadrada, há apenas uma articulação difusa e aleatória, insuficiente para promover o desenvolvimento e contribuir na constituição de um projeto integrado de desenvolvimento para a região.

Conforme foi citado anteriormente, os atores individuais, tanto em Foz do Iguaçu, como em Ciudad del Este e Puerto Iguazú, são representantes de famílias tradicionais da região, que exercem influência econômica, financeira e política, contribuindo ou interferindo no processo de desenvolvimento conforme seus próprios interesses. Souza (2006), cita que os interesses de grupos influenciam as decisões dos governos e nas ações que implicam em consequências para a economia e para a sociedade, ou seja, os governos traduzem suas plataformas eleitorais em programas e ações concretas que na prática beneficiam grupos específicos. Considerando que os recursos públicos existentes são insuficientes para atender todas as demandas da sociedade, os bens e serviços públicos transformam-se em motivo de disputa.

Essa não é uma realidade apenas da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, mas também de outras regiões do estado do Paraná e do Brasil. Essa influência se dá na forma de incentivos à constituição de novas empresas, do apoio fiscal e financeiro às novas empresas ou no financiamento público para as empresas existentes.

Os atores individuais identificados na pesquisa representam o poder político das últimas décadas, são pessoas que foram eleitas para cargos públicos, como prefeitos e deputados, cônsul e até mesmo governador. Portanto, o modelo de desenvolvimento defendido por esses grupos parece ter sido um modelo concentrador e excludente, não apoiando as ações de parcerias e incentivo a micro e pequenos empresários, considerando que esses grupos possuem grandes empresas e disputam a mesma fatia de mercado das micro e pequenas empresas.

Os atores corporativos da região representam uma força oposta aos atores individuais. São representados por sindicatos, associações e entidades organizadas que atuam para a construção de espaços empresariais que valorizam a colaboração, as parcerias e a socialização do conhecimento e fortalecimento de políticas sociais. São entidades que acreditam no potencial endógeno e no poder da organização

social. Neste grupo, destaca-se o trabalho do Codefoz, Codeleste e Codespi, que representam a principal voz da tentativa de organização coletiva dos empreendimentos e da elaboração de uma agenda pautada numa cultura empresarial de cooperação. Os dados indicam que isso ainda é algo em estágio inicial, que ainda há muito a ser feito e que os resultados dos esforços dos conselhos de desenvolvimento econômico e social ainda são modestos. Contudo, não se pode negar a importância desse movimento a médio e a longo prazo.

Portanto, há indicativos de que ainda não há força política suficiente na região para romper com o predomínio da cultura competitiva/individualista, que avance na consolidação de um novo modelo de desenvolvimento do território e que crie condições efetivas para o crescimento da cultura da cooperação e da socialização do conhecimento empresarial. Essa mudança de paradigma pode resultar num processo de desenvolvimento e de equidade do local.

Nas entrevistas, observou-se que independente do tamanho das empresas e do seu volume de vendas, tanto as microempresas como as grandes corporações, não possuem uma estratégia compartilhada de desenvolvimento. Suas ações são isoladas e segundo os entrevistados, não há um projeto comum, um planejamento estratégico que valorize a colaboração e a realização de ações conjuntas para o desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas.

No local ainda há um contingente de sacoleiros, laranjas, vendedores autônomos e camelôs que atuam na região e apresentam vulnerabilidade social. São pessoas que tentam sobreviver por meio da compra e venda de produtos contrabandeados que vão desde produtos eletrônicos, brinquedos, confecções, até drogas, armas, medicamentos e cigarros. Para esse grupo de trabalhadores, a falta de um projeto integrado de desenvolvimento prejudica as suas relações comerciais, humanas e sociais. A falta de uma legislação específica para a Região Transfronteiriça obriga-os a viver na contravenção e no individualismo. Isso reflete uma deficiência e falta de interesse dos atores políticos, representados pelos prefeitos, vereadores, deputados e demais gestores públicos da região em avançar na construção de um projeto integrado de desenvolvimento capaz de reduzir as barreiras da fronteira e promover de fato a integração econômica, social e cultural no local.

O conhecimento produzido nas universidades e no PTI precisa vazar para todos os lados da fronteira e contribuir para ações concretas que produzam desenvolvimento econômico, social, humano e cultural para as três cidades,

permitindo que a região se articule com outras regiões e avance nas relações internacionais. Para que isso ocorra, o Estado tem um papel fundamental, pois a ele compete a articulação entre as regiões, as políticas públicas para o desenvolvimento regional e para a propagação da cultura cooperativa. Não se faz isso sem investimentos em infraestrutura, qualificação profissional e aprimoramento de métodos de gestão. Esse pressuposto vale tanto para a gestão das empresas como para a gestão pública.

Portanto, na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas não se pode afirmar que há um projeto político integrado, ao contrário, o que há é apenas a caixa preta citada por Boisier (1996), ou seja, não se sabe o que acontecerá nos próximos anos em termos de desenvolvimento regional.

Essa constatação reforça a necessidade dos representantes do Codefz, Codespi e Codeleste articularem reuniões de trabalho com todas as demais entidades organizadas, atores sociais e políticos da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas, para elaborarem um plano de ação integrado, com objetivos e metas definidos sobre o que se pretende fazer para promover o desenvolvimento da região a médio e a longo prazo. Isso necessita ser fruto de um planejamento participativo, com amplo debate e real interesse em produzir um modelo de desenvolvimento que seja positivo para os moradores das três cidades.

CONCLUSÃO

Para atender a população que vive na faixa de fronteira, o governo brasileiro implementou políticas públicas para essas localidades, tais como a PNDR, o PDFF, CDIF, Promeso, Conviver e Enafon. Todas elas procuraram prover soluções para os problemas econômicos e sociais dos mais de 10.000 brasileiros que vivem em regiões de fronteira, que se constitui em uma área de mais de 15.000 Km.

Na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas os efeitos dessas políticas foram pouco percebidos, exceto, os das diretrizes contidas no PDFF, que apresentaram um maior índice de relevância e cujas ações contribuíram para o desenvolvimento da localidade, mesmo que de forma modesta.

Das nove tríplexes fronteiras existentes no território brasileiro, a de Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú e Ciudad del Este é a que possui uma maior infraestrutura e uma maior concentração de atividades comerciais e turísticas. É uma das localidades em que se torna possível discutir a formação de uma região transfronteiriça, considerando que há uma certa facilidade de movimentação de pessoas e de mercadorias no local. Cidadãos brasileiros, paraguaios e argentinos atravessam a Ponte da Amizade, que liga o Brasil ao Paraguai, ou a Ponte Internacional Tancredo Neves, que liga o Brasil à Argentina, e assim acabam interagindo com os cidadãos dos outros países. É um local em que a demarcação do território de cada país perde o sentido de pertencimento para cada morador, como se o espaço geográfico existente entre as três cidades se transformasse em um único país.

Embora haja dificuldades de integração entre as cidades advindas das legislações específicas de cada país, no cotidiano da fronteira as pessoas trabalham, estudam e convivem sem se preocuparem com as formalidades legais típicas de cada país de origem. Porém, para que se avance na construção de uma sólida Região Transfronteiriça é necessário que se discuta a constituição de uma legislação que entenda essas peculiaridades do local e que permita ações integradas entre as três cidades, contribuindo com a ampliação das ações comerciais, a integração das políticas de saúde, das políticas de educação, das políticas industriais e principalmente da livre circulação de pessoas no espaço transfronteiriço.

A pesquisa apontou que uma legislação específica para a Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas pode contribuir para o fortalecimento da estrutura produtiva, da ampliação das ações do turismo e para o melhor uso de novas

tecnologias com vistas na consolidação de APLs Transfronteiriços. Esses APLs, por sua vez, podem promover o fortalecimento das relações industriais entre as cidades e auxiliar na elevação da qualidade de vida das pessoas.

No período de 2007 a 2015, houve em Foz do Iguaçu um desenvolvimento econômico e social, refletido pelo aumento do PIB, pela melhoria do índice de Gini, pelo avanço do IFDHM, pelo aumento de número de trabalhadores com empregos formais e do aumento do número de empresas no local. No período, houve também em Foz do Iguaçu a redução da situação de vulnerabilidade social, embora, no período também tenha sido registrado um número significativo de pessoas em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Mesmo considerando que as políticas públicas brasileiras possam ter contribuído para esses resultados, cabe lembrar que o cenário internacional foi bastante favorável no período e que outras políticas sociais também foram implementadas, principalmente as que priorizaram o acesso à casa própria, à renda mínima e à educação universitária. Assim, há elementos para acreditar que o conjunto dessas ações de fato é o responsável pelo desenvolvimento da cidade.

Em Ciudad del Este e em Puerto Iguazú a falta de dados estatísticos impossibilita fazer uma análise precisa sobre a evolução desses índices, o que sugere ser um importante tema para novas pesquisas.

Os atores sociais exercem um papel relevante para o processo de desenvolvimento da região estudada, em especial, os três conselhos de desenvolvimento econômico e social existentes. O Codefoz, o Codespi e o Codeleste são peças chave para a realização de ações de aproximação entre as cidades. Seu trabalho está focado na cooperação e na constante parceria entre empresas e entidades dos três países e conta com o apoio de entidades preparadas para promover o debate sobre o desenvolvimento regional, como por exemplo, o Sebrae e a Fundação Parque Tecnológico Itaipu (FPTI).

Os conselhos de desenvolvimento econômico e social acreditam no potencial endógeno, buscam estratégias que valorizem o que já existe na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e procuram formas de potencializar as iniciativas empreendedoras em cada cidade.

O PTI exerce um papel estratégico no processo de desenvolvimento da região. Suas ações contribuem para a formação profissional e humana dos moradores da localidade. Além disso, sua capacidade técnica em desenvolver pesquisas

contribui de forma significativa para a consolidação de empresas e para a consolidação de avanços tecnológicos, permitindo ampliar a produtividade e competitividade das empresas. As ações de ensino realizadas no PTI vão desde a oferta de cursos de atualização profissional à realização de cursos de graduação e de pós-graduação, inclusive em nível de mestrado e doutorado. Isso permite a formação de um ambiente positivo para o desenvolvimento regional, fortalecendo o processo de inovação, oportunizando a qualificação profissional e o surgimento de novas tecnologias.

Além das atividades de ensino, no PTI também são realizadas diversas ações de extensão, principalmente na área do turismo, saúde e desenvolvimento territorial. Essas ações atendem não apenas aos moradores de Foz do Iguaçu, mas também pessoas de Ciudad del Este e Puerto Iguazú. Todas essas ações do PTI o tornam um dos principais agentes de desenvolvimento da região, devido a sua estrutura física, humana e capacidade de realizar investimentos financeiros em diversas áreas.

Embora haja algumas ações em conjunto entre o PTI e os três conselhos de desenvolvimento econômico e social, percebe-se que é necessária uma maior aproximação dos trabalhos entre estas entidades. O Codefoz, o Codespi e o Codeleste possuem propostas de integração entre as três cidades, mas não dispõem de estrutura física, humana e financeira para alavancar seus projetos. Já o PTI tem essa estrutura e pode mediante um acordo formal trabalhar em parceria com os conselhos existentes. Essa parceria parece ser uma alternativa para viabilizar projetos de desenvolvimento na região. Sem essa aproximação será difícil o Codefoz, o Codespi e o Codeleste promoverem um projeto integrado de desenvolvimento para a localidade.

Os dados da pesquisa indicam que embora haja um alto comprometimento dos principais atores sociais presentes na região, ainda não foi possível consolidar um projeto integrado de desenvolvimento na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas. A pesquisa aponta também que as políticas públicas brasileiras contribuíram para o desenvolvimento de Foz do Iguaçu, mas não foram percebidas no lado paraguaio e argentino. Apenas algumas ações na área da saúde e da educação foram percebidas pelas lideranças de Ciudad del Este e de Puerto Iguazú como positivas ao desenvolvimento de suas localidades.

Portanto, o desenvolvimento da região e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento depende de ações conjuntas dos três conselhos e do PTI, e, para

que isso ocorra, é preciso que haja um trabalho consistente por parte da governança constituída.

Os dados obtidos na pesquisa refutam a hipótese de que as políticas públicas brasileiras implementadas na região transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, no período de 2007 a 2015, vazaram para Ciudad del Este e Puerto Iguazú, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico da região e oportunizando a constituição de um projeto integrado de desenvolvimento transfronteiriço.

No início desta pesquisa apontou-se que numa região tranfronteiriça onde se busca o desenvolvimento integrado faz-se necessário que as ações realizadas num lado da fronteira tenham reflexos no outro lado e se levantou a seguinte problemática: As políticas públicas desenvolvidas na Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e as ações dos agentes locais oportunizaram a construção de um modelo de intervenção socioeconômico capaz de promover o desenvolvimento de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento?

As informações obtidas nas entrevistas e na aplicação da matriz quadrada indicam que isso não aconteceu. Não houve o vazamento dos resultados das políticas públicas brasileira para Ciudad del Este e Puerto Iguazú na proporção necessária. Percebeu-se apenas algumas ações isoladas que acabaram tendo algum reflexo positivo nas cidades vizinhas, mas de forma tímida e não planejada, sendo portanto, insuficientes para garantir um processo de desenvolvimento econômico, social e humano nestas localidades e para concretizar um projeto de desenvolvimento integrado.

O desenvolvimento da Região Transfronteiriça das Cidades Gêmeas e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento é um tema complexo e que possui diversas faces, razão pela qual não se pretende esgotar o assunto com a presente pesquisa. A realização de novos trabalhos será de grande importância para a melhor compreensão do tema e para auxiliar os atores sociais e políticos da região na construção de programas e projetos para a localidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Fronteira do Brasil com a Argentina tem mais de 1.200 quilômetros de extensão**. Disponível em: <www12.senado.leg.br>. Acesso em: 17/03/2017.

AMARAL FILHO, J. **Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília: IPEA, n. 14, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em: 17/03/2017.

_____. **A endogeneização no desenvolvimento econômico**. In: Encontro de Economia da Região Sul – ANPEC, 2, Curitiba, 1999.

ASSOCIAÇÃO DAS REGIÕES DA FRONTEIRA EUROPEIA. Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Disponível em: <http://www.aebr.eu/files/publications/150313_factsheet> Acesso em: 17/04/2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO OESTE DO PARANÁ (Amop). Dados municípios. Disponível em <http://www.amop.org.br/municipios>. Acesso em 17/04/2017.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Perfil Foz do Iguaçu. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/foz-do-iguacu_pr> Acesso em: 10/08/2017.

BARROS-PLATIAU, A.F. **Novos atores, governança global e o novo direito internacional ambiental**. Paris: Universidade de Paris, 2001.

BODINI, V. L. **Uso da análise estrutural prospectiva para a identificação de fatores condicionantes da competitividade na agroindústria brasileira**. 2001 165f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Santa Catarina, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/79466>>.

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político**. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA nº 13, jun. de 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em: 17/03/2017.

_____. **Teorias y metáforas sobre desarrollo territorial**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

Planejamento estratégico Fundação Parque Tecnológico Itaipu: Brasil 2014-2024. Adriana Brandt (org.). Foz do Iguaçu: PTI/Itaipu Binacional, 2014. 49 p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de fronteira**. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília, DF: Secretaria de Programas Regionais, 2009a.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais** (Promeso). Brasília, DF: Secretaria de Programas Regionais, 2009b.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido** (Conviver). Brasília, DF: Secretaria de Programas Regionais, 2009c.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política nacional de desenvolvimento regional (PNDR)**. Brasília, DF: Secretaria de Programas Regionais, 2015.

_____. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Publicações MEC**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/>>. Acesso em: 19/11/2017.

_____. Lei 6.634/79. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Legislação informatizada**: Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 – publicação original. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm>. Acesso em: 04 dez. 2016.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Programas e ações**. Disponível em <http://www.mi.gov.br/programas-e-acoes-sdr>. Acesso em 28/10/2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ministério da Justiça. **Projeto pedagógico de curso de enfrentamento ao tráfico de pessoas para o plano nacional de fronteira – ENAFRON** – Brasília, 2013.

BRAUN, M. B. et.al. **Consolidação e perspectiva da agroindústria paranaense em relação ao Mercosul**: uma análise de 1999 a 2009. In: Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.122, p.221-240, jan./jun. 2012.

CARDIN, E. G. **Os trabalhadores das vias públicas de Ciudad del Este**: considerações preliminares sobre os mesiteros e suas associações. In: Revista História e Reflexão, Dourados, v.4, n.7, p. 01-17. Jan/jun. 2010.

CARVALHO, I. C. M. **Territorialidades em luta**: uma análise dos discursos ecológicos. In: IF Série Registros. São Paulo, 1991.

_____. **Laranjas e sacoleiros na tríplice fronteira**: um estudo da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo. Cascavel: Unioeste, 2011.

CATTA, L. E. P. **O cotidiano de uma fronteira: a perversidade da modernidade.** Cascavel: EDUNIOESTE, 2002.

CHAGAS, C. A. N. **Região, território e planejamento estatal: planejamento plurianual e desenvolvimento regional.** Belém: UFP, 2011. 190f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém,PA, 2011. Disponível em: <repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2983>. Acesso em: 10/03/2017.

CORRÊA, R.L. **Região e organização espacial.** 7.ed. São Paulo: Ática, 2000.

CURY, M. J. F. **Territorialidade transfronteiriça do Iguassu (TTI): interconexões, interdependências e interpenetrações nas cidades da tríplice fronteira - Foz do Iguazu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR).** Curitiba: UFPR, 2010. 234f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Programa Pós-Graduação em Geografia, Setor Ciências da Terra, 2010. Disponível em: <acervodigital.ufpr.br>. Acesso em: 15/09/2017.

CURY, M. J. F; FRAGA, N. C. **Conurbação transfronteiriça e o turismo na tríplice fronteira: Foz Do Iguazu (Br), Ciudad Del Este (Py) e Puerto Iguazú(Ar).** In: Revista Rosa dos Ventos, v.5, n.3, Caxias do Sul, p. 460-475, jul./set., 2013.

COMISSÃO PERMANENTE PARA O DESENVOLVIMENTO E A INTEGRAÇÃO PARA A FAIXA DE FRONTEIRA (CDIF). Disponível em: <<http://www.cdif-cdif.blogspot.com.br/>> acesso em: 25/11/2015.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇAGLOBAL. **Nossa comunidade global. O relatório da comissão sobre governança global.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

DEMORI, L. M. **Análise de fatores de competitividade do subsector edificações com o uso do método de matriz de análise estrutural.** 1998. 109f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Florianópolis: UFSC, 1998.

DINIZ, E. **Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de um nova ordem no Brasil dos anos 90.** In: Dados – Revista Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, nº 3, 1995.

DIREÇÃO GERAL DE ESTATÍSTICA, INQUERÍTOS E CENSOS (DGEEC). Disponível em:<<http://www.dgeec.gov.py/&prev=search>>. Acesso em: 10/08/2017.

DOWBOR, L. **O que é poder local.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

FERRERA DE LIMA, J. et.al. **A percepção do desenvolvimento regional na grande fronteira do Mercosul.** In: Revista Estudos do CEPE, Santa Cruz do Sul, n.35, p.133-150, jan. /jun. 2012. Disponível em: < <https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/2559>>. Acesso em: 19/08/2017.

FLORENTIN, J.F. **Entrevista à Rede Paranaense de Comunicação (RPC).** Rede Globo de Televisão. Entrevista concedida em rede de televisão em 04/04/2017.

FÓRUM PERMANENTE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO ESTADO DO PARANÁ. (FOPEME). Disponível em:<<http://www.fopeme.pr.gov.br>> Acesso em: 20/10/2017.

FOZ DO IGUAÇU (PR). Secretaria Municipal de Turismo. Diretoria do desenvolvimento do turismo. Divisão de estatísticas e estudos turísticos. **Inventário da oferta turística de Foz do Iguaçu**. Secretaria municipal de turismo. Foz do Iguaçu (PR): SMTU, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Dados socioeconômicos de Foz do Iguaçu Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/>> Acesso em: 15/09/2017.

GEMELLI, V. **As redes do tráfico**: drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai. Francisco Beltrão, 2013. Dissertação (Mestrado).

GODET, M. et. al. **A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica**: caderno n. 5. Lisboa: Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia, 2000.

_____. **Manuel de prospective stratégique**: l'art et la méthode - Tome 2. 2.ed. Paris: Dunod, 2004.

GODET, M; DURANCE, P. **A prospectiva estratégica**: para as empresas e os territórios. Lisboa: UNESCO, 2011.

GONOD, P. F.. **Cours de prospective**: Economie et société. Grenoble: Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1986.

HAESBAERT, R. **Regiões transfronteiriças e redes “brasileiras” no Mercosul**: Desenvolvida pelo observatório geográfico da América Latina. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaregional/04.pdf>> Acesso em: 19/06/2017.

_____. **Regiões transfronteiriças e migração brasileira em países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

_____. **Desterritorialização**: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. et al. (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2009. **Foz do Iguaçu**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 08/09/2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da violência 2017**. Disponível em:<www.ipea.gov.br/atlasdaviolencia/>. Acesso em: 20/10/2017.

Usina Hidrelétrica de Itaipu. IPEA. In: Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília-DF, Ano 7, Edição 60, 28/05/2010.

Caderno estatístico do município de Foz do Iguaçu. (Ipardes). Curitiba, 2017. Disponível em:<<http://www.ipardes.gov.br>> Acesso em: 08/09/2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Informações estatísticas**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>

ITAIPU BINACIONAL. **Foz do Iguaçu e Itaipu mantêm uma relação forte de integração**. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br>> Acesso em: 09/09/2017.

Sem fronteiras: SUS ignora a existência de 273 mil 'brasiguaios'. Jornal do Brasil. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2009/12/12/sem-fronteiras-sus-ignora-a-existencia-em12/12/2009>>. Acesso em: 08/09/2017.

Estrangeiros que têm o cartão SUS em Foz do Iguaçu são fiscalizados. Jornal G1 Globo Pr. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/oeste-sudoeste/noticia/2015/08/estrangeiros-que-tem-cartao-sus-em-foz-do-iguacu-sao-fiscalizados.html>> Acesso em: 08/09/2017.

LENCIONI, S. **Da cidade e sua região à cidade-região**. In: SILVA, J.B.; LIMA; L.C.; ELIAS, D. (orgs.). *Panorama da Geografia Brasileira*. São Paulo: Annablume, 2006. V.1.

LIMA, F.R F. **Desenvolvimento regional na fronteira Foz do Iguaçu/BR - Ciudad del Este/PY**. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Paraná, Programa Pós-Graduação em Geografia, Setor Ciências da Terra. Curitiba: UFPR, 2011.

LYNNL, L. E. **Designing public policy**: a Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

LOWI, T. **American business, public policy, case studies and political theory, world politics**, n. 16. p. 677-715, 1964.

_____. **Four systems of policy, politics, and choice**. *Public administration review*, n. 32, p. 298-310, 1972.

MANTEGA, G. **Economia política brasileira**. 3. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Polis/Vozes, 1985.

MATTOS, C.M. **Geopolítica e teoria de fronteiras**. Rio de Janeiro: BIBLIEX. 1990.

MOURA FILHO, J.L. **Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai**. 2010. Tese (Doutorado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/384>>. Acesso em 13/02/2017.

MYSKIW, A.M. **A fronteira como destino de viagem**: a colônia militar de Foz do Iguaçu (1888-1907). Guarapuava: Unicentro, 2011.

NASCIMENTO, W.C. **As relações de poder no contexto político econômico de Foz do Iguaçu PR**. 232f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Geografia – Área de Concentração: Análise Regional e Ambiental, do Departamento de Geografia do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá. Maringá: UEM, 2010.

NOORTMANN, M.; REINALDA, B. Non-State actors in international relations. Burlington: Ashgate, 2001.

PARANÁ. **Plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira do Paraná (PDIF-PR)**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2012.

PARQUE TECNOLÓGICO ITAIPU (PTI). **Educação e extensão**. Disponível em: <www.pti.org.br> Acesso em: 18/02/2017.

PIFFER, M.; ALVES, L.R. **Política deliberativa**: um instrumento da democracia para o desenvolvimento regional. In: Revista Temas & Matizes, n. 16, segundo semestre de 2009.

POLON, L.C.K. **A fronteira do consumo**: relações transfronteiriças entre Foz do Iguaçu (BR) e Ciudad del Este (PY). 101f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Marechal Cândido Rondon: Unioeste, 2014.

PORTAL GUAIRA. **Estrangeiros sobrecarregam SUS na região de Guaira e Foz**. Jornal eletrônico, publicação em 07/07/2014. Disponível em: <<http://www.portalguaira.com/saude-estrangeiros-sobrecarregam-sus-na-regiao-de-guaira-e-foz/>>. Acesso em: 31/08/2017.

RAMOS, M.J. **Análise do sistema agroindustrial da carne ovina no oeste do estado do Paraná com o uso da matriz estrutural prospectiva**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Toledo: Unioeste, 2013.

REVISTA GEOGRAFIA NA ESTRADA. A tríplice fronteira: impressões e discussões. Disponível em: <<http://www.geografiauel2010.blogspot.com.br/2013>>. Acesso em 19/03/2017.

RIBEIRO, M.F.B. **Memórias do concreto**: vozes na construção de Itaipu. Cascavel: Edunioeste, 2002.

REIGADO, F.M. O Desenvolvimento regional transfronteiriço. In: Costa, J.S. (org.) **Compendio de Economia Regional**. APDR, Lisboa, 2002.

ROLIM, F.C. **Como analisar as regiões transfronteiriças?**: esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir de caso de Foz do Iguaçu. Trabalho apresentado na III ECOPAR, Encontro de Economia Paranaense, Londrina, 2004.

ROSENAU, J.N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.N. **Governança sem governo**: ordem e transformação da política mundial. Brasília/São Paulo: UNB/Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROCHA JR., W.F. **Análise do agronegócio da erva-mate com o enfoque da nova economia institucional e o uso da matriz estrutural prospectiva**. 133f. 2001. .

Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2001.

ROCHA, R.R.C. **A revisão do tratado de Itaipu e a necessidade de um novo marco regulatório para a compensação financeira pelo uso dos recursos hídricos**: um desafio para o Brasil de 2023. 73f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Viçosa, Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal. Viçosa: UFV, 2012.

RUTHES, S. et. al. Prospectiva estratégica como ferramenta de análise de políticas públicas In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO, Separata. Curitiba: Embrapa, 2013.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento**: crescimento sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. **Por uma geografia nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

_____. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

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

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. 2. reimpr São Paulo: USP, 2006.

SANTOS, M.H.C. Governabilidade, governança e democracia. Criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil. In: **Dados – Revisita Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Volume 40, nº 3, 1997.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À MICRO E PEQUENAS EMPRESA. (Sebrae). **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral (superv.); Ricardo Wahrendorff Caldas (coord.). Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

SISTEMA FIRJAN. Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=PR&IdCidade>>. Acesso em: 05/06/2017.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez. 2006.

SOUZA, B.G; et.al. Política de fronteira e defesa nacional. In: CONGRESSO ACADÊMICO SOBRE DEFESA NACIONAL 13, Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, E.B.C. **A Geopolítica da produção do espaço**: localização da hidrelétrica da Itaipu Binacional. In: Revista Geografares, nº9, p.141-167, jul./Dez., 2011.

SOUZA, R. M. de; VERGARA, F. E. **Análise de variáveis aplicada à gestão de recursos hídricos**: caso de estudo da microbacia do córrego Brejo Comprido. In: Revista Engenharia Ambiental, Espírito Santo do Pinhal, Palmas, TO. v.9, n.3, p. 303-319, jul./set. 2012.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO À MICRO E PEQUENAS EMPRESA. (Sebrae). **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

VASCONCELOS, M. A.; GARCIA, M.E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

ZANINI, E. O. **Prospectiva estratégica para a análise de interação entre os programas e variáveis relacionadas aos restaurantes populares**: um estudo de caso do Município de Toledo PR. 183f. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Programa de Pós-Graduação Stricto Senso em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Toledo: Unioeste, 2016,

ANEXOS

ANEXO I – Questionário

GRAU DE INFLUÊNCIA DAS VARIÁVEIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO TRANSFRONTEIRIÇA DEFOZ DO IGUAÇU, CIUDAD DEL ESTE E PUERTO IGUAZÚ

Atribua um grau de importância para a política ou variável, que segundo sua percepção, contribuiu para o desenvolvimento da Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad del Est e Puerto Iguazú, assinalando uma coluna para cada variável indicada. O grau de importância será:

0	quando considerar que não há relevância
1	quando considerar que há relevância fraca
2	quando considerar que há relevância moderada
3	quando considerar que há relevância alta

	POLÍTICAS E VARIÁVEIS	0	1	2	3
1	Competitividade empresarial				
2	Cooperativas e Associações				
3	Arranjo Produtivo Local (APLs)				
4	Cultura nacional				
5	Relações Internacionais				
6	Unidades escolares				
7	Unidades de saúde/hospitais				
8	Geração de empregos				
9	Investimento em Infraestrutura				
10	Mercado Externo				
11	Taxa de Câmbio				
12	Tributação				
13	Legislação				
14	Institutos de Pesquisa e Extensão				
15	Universidades				
16	Instituições Financeiras				
17	Concentração de empresas				

18	Projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.				
19	Cursos profissionalizantes				
20	Integração Sul Americana				
21	Programa Conviver				
22	Atores sociais				
23	Inovação				
24	Tecnologia				
25	Empoderamento dos atores locais				
26	Governança				
27	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos				
28	Gestão participativa				
29	Segurança pública				
30	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)				
31	Sinergia entre atores públicos e privados				
32	Articulação das políticas setoriais				
33	Políticas Sociais				
34	A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)				
35	Economia Solidária				
36	Aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros				
37	Sistemas locais e regionais de inovação				
38	Ação conjunta governamental				
39	Sistemas de informações para o gerenciamento das ações				
40	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços				
41	Desenvolvimento Territorial Sustentável				
42	O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)				
43	Estrutura física, produtiva e social				
44	Desenvolvimento endógeno				
45	Planos, programas e iniciativas compartilhadas				
46	Fóruns de Desenvolvimento				

47	Empreendedorismo				
48	Qualificação profissional				
49	Capacitações em gestão de projetos				
50	Linhas de crédito para pequenas e médias empresas				
51	APLs transfronteiriços				
52	Integração entre países da fronteira				
53	Instituições de defesa dos direitos humanos				
54	Cultura local				
55	Ensino bilíngue				
56	Estatuto da Fronteira				
57	Acordos bi e multilaterais				
58	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira				
59	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)				
60	Organização social				
61	Difusão de informação e tecnologia				
62	Desenvolvimento sustentável				
63	Cooperação entre os atores				
64	Diversidade étnica, etária e de gênero.				
65	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver)				
66	Melhoria dos processos produtivos				
67	Melhoria do processos de comercialização				
68	Convergência das políticas públicas setoriais nos espaços regionais				

Quais variáveis você acrescentaria?

ANEXO II - Questionário Sobre os Resultados das Políticas Públicas na Região**QUESTIONÁRIO SOBRE OS RESULTADOS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO**

ENTIDADE: _____

Representante: _____

Data ____/____/____ Cidade _____

Este questionário deverá ser preenchido pelos dirigentes das Associações Comerciais e Industriais, dirigentes dos sindicatos do Comércio e Indústria das três cidades, membros do Codefoz, Codeleste e Codespi.

PERGUNTAS

1 – No período de 2007 a 2015 você considera que houve desenvolvimento na Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu, Ciudad Del Est e Puerto Iguazú? Justifique.

2 – Quais foram as políticas públicas desenvolvidas na Região Transfronteiriça no período de 2007 a 2015?

3 – Quais as contribuições dessas políticas para o desenvolvimento econômico e social da Região?

4 – Você considera que as políticas públicas desenvolvidas no Brasil geraram desenvolvimento econômico e social para Ciudad Del Est e Puerto Iguazú? Justifique.

5 – Na sua opinião qual foi a principal política pública brasileira na Região Transfronteiriça no período de 2007 a 2015?

6 – Quais políticas públicas deveriam ter sido implementadas na Região Transfronteiriça no período de 2007 a 2015 e não foram?

7 – Qual o principal problema da Região Transfronteiriça ?

8 – Você considera que há um projeto de desenvolvimento integrado na Região Transfronteiriça? Justifique.

9 – Em caso de resposta negativa, o que impede que haja um projeto de desenvolvimento integrado na Região Transfronteiriça?

10 – Os atores sociais demonstram preocupação com o desenvolvimento da Região Transfronteiriça? Justifique.

11 – Houve no período a criação de APLs na Região Transfronteiriça? Quais?

12- Houve no período ações empreendedoras na Região Transfronteiriça? Quais?

13 – Você considera que a elaboração de um Estatuto da Fronteira pode contribuir para o desenvolvimento da região?

14 – Você conhece as diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

15 – Houve alguma ação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) no período de 2007 a 2015? Quais?

ANEXO III - Dados sobre a Existência ou Ausência de um Projeto Integrado**DADOS SOBRE A EXISTÊNCIA OU AUSÊNCIA DE UM PROJETO INTEGRADO**

ENTIDADE: _____

Representante: _____

Data ____/____/____ Cidade _____

1) Quais são os principais membros da sociedade civil (atores individuais) que exercem poder ou influência na Região Transfronteiriça de Foz do Iguaçu?

2) Que tipo de influência os atores individuais que foram citados exercem?

3) Quais os principais atores corporativos (sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis, e outros grupos organizados) presentes na região?

4) Que tipo de influência os atores corporativos que foram citados exercem?

5) Quais os principais atores coletivos (movimentos sociais regionais) presentes na região?

6) Que tipo de influência os atores coletivos que foram citados exercem?

7) Quais as principais características que orientam a conduta desses atores (*ethos*)?

8) Na região há o predomínio da cultura competitiva/individualista ou a da cultura cooperativa/solidária? Justifique.

9) Cite exemplos de ações que indicam o predomínio de uma das duas modalidades de cultura da região.

10) Como a cultura local (na sua acepção tradicional) produz auto-referência para a região?

11) A região possui os recursos materiais (recursos naturais existentes, equipamento de infraestrutura e recursos de capital) necessários ao desenvolvimento de um projeto integrado? Justifique.

12) A região possui os recursos humanos (em qualidade e quantidade) necessários ao desenvolvimento de um projeto integrado? Justifique.

13) Há na região recursos psicossociais (autoconfiança coletiva, perseverança, a vontade coletiva, o consenso, etc) que contribuem para a criação de um projeto de desenvolvimento integrado? Justifique.

14) Há na região recursos de conhecimento que contribuem para a criação de um projeto de desenvolvimento integrado? Justifique.

15) Quais são as principais instituições públicas e privadas existentes na região?

16) As instituições existentes apresentam flexibilidade, velocidade na tomada de decisões, demonstram interesse e capacidade de aprender e estabelecer articulações com outras instituições com objetivos estratégicos?

17) As instituições contribuem para o desenvolvimento endógeno e para o surgimento da mescla cultural cooperação/concorrência? Justifique.

18) As instituições possuem procedimentos adequados em termos de procedimentos administrativos e da gestão do território?

19) Há a preocupação por parte das instituições da região de gerar e difundir conhecimentos de maneira massiva e seletiva que possam contribuir para um projeto integrado de desenvolvimento?

20) Como é a relação das instituições da região com seu entorno (tudo o que é externo à região e é configurado pela multiplicidade de organismos, sobre os quais a região tem a capacidade de influência, mas não tem controle)?

21) Quais as principais modalidades e padrão geográfico do comércio da região?

22) As relações das instituições da região com o Estado são de dependência ou de cooperação? Justifique.

Este questionário deverá ser respondido pelo dirigente do SEBRAE que está envolvido com o trabalho da Região Transfronteiriça e pelas universidades que realizam ações relacionadas ao projeto transfronteiriço.

ANEXO IV - Quadro com o Significado das Políticas e Variáveis

QUADRO COM O SIGNIFICADO DAS POLÍTICAS E VARIÁVEIS

	POLÍTICAS E VARIÁVEIS	SIGNIFICADO
1	Competitividade empresarial	Capacidade das empresas em criar ou conquistar novos mercados consumidores com aumento de produtividade e qualidade dos produtos ou serviços oferecidos, reduzindo custos e maximizando lucros.
2	Cooperativas e Associações	Reunião de pessoas com interesses comuns e que se organizam de forma democrática para produção ou comercialização de bens ou serviços, contando com a participação livre de todos e respeitando direitos e deveres e prestando serviços sem fins lucrativos.
3	Arranjo Produtivo Local (APLs)	Aglomerações de empresas com especialização produtiva em um determinado território e que conseguem promover a articulação, interação, cooperação entre si, bem como ampliar o processo de aprendizagem com as empresas envolvidas e com outros atores locais.
4	Cultura nacional	Conjunto de conhecimento, artes, crenças, leis, a moral, os costumes e hábitos aceitos e valorizados pelos cidadãos de um país.
5	Relações Internacionais	Relações políticas, econômicas e sociais entre Brasil, Argentina e Paraguai.
6	Unidades escolares	Número de estabelecimentos escolares existentes.
7	Unidades de saúde/hospitais	Número de hospitais e postos de saúde existentes.
8	Geração de empregos	Número de empregos gerados na região devido as atividades econômicas existentes.
9	Investimento em Infraestrutura	Conjunto de atividades desenvolvidas pelos governos ou pela iniciativa privada para fortalecer a estruturas da economia da região e para o desenvolvimento de outras atividades produtiva, como pontes, estradas, portos e aeroportos.
10	Mercado Externo	Mercado industrial e de consumo localizado em outros países e no qual haja a possibilidade do Brasil realizar atividades econômicas.
11	Taxa de Câmbio	Preço de uma moeda estrangeira medido em unidades ou frações (centavos) da moeda nacional.

12	Tributação	Impostos, tributos e taxas que incidem sobre os produtos ou serviços comercializados.
13	Legislação	Conjunto de leis vigentes no país.
14	Institutos de Pesquisa e Extensão	Entidades ou empresas que desenvolvem ações de pesquisa e extensão que contribuem para o desenvolvimento da região.
15	Universidades	Instituições de ensino, pesquisa e extensão existentes na região.
16	Instituições Financeiras	Bancos e outras empresas que prestam serviços financeiros existentes na região.
17	Concentração de empresas	Existência de um grande número de empresas, de um mesmo segmento ou vários segmentos, num mesmo território.
18	Projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.	Ações que permitam o uso e a difusão de novas tecnologias entre os países em ações econômicas e sociais.
19	Cursos profissionalizantes	Realização de cursos diversos destinados à especialização dos trabalhadores em áreas profissionais específicas, sendo classificados como cursos livres, os técnicos e os tecnólogos.
20	Integração Sul Americana	Iniciativas que visam a integração física dos países da América do Sul, por meio da modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, estimulando sua integração política, econômica e sociocultural.
21	Programa Conviver	O Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver) visa à redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais e , promovendo a inserção produtiva de sua população, por meio do aproveitamento de seu potencial endógeno.
22	Atores sociais	Indivíduos, instituições, entidades sociais, organizações não governamentais, entidades de classes e governos que representam papel importante na condução de projetos ou ações ligadas ao desenvolvimento regional.
23	Inovação	Inventar novos produtos, ferramentas ou serviços, bem como novos processos de gestão, criando caminhos ou estratégias diferentes, aos habituais meios, para atingir determinado objetivo.
24	Tecnologia	Conjunto de instrumentos, métodos e técnicas que visam a resolução de problemas utilizando o conhecimento científico em diversas áreas, buscando o aumento da produtividade, da qualidade de

		vida e da melhoria dos produtos e serviços ofertados à população.
25	Empoderamento dos atores locais	Permitir que os atores locais exerçam papel importante na tomada de decisões e na condução e no controle das ações de desenvolvimento regional. Isso ocorre por meio da ação social coletiva, participação em debates que visam potencializar a conscientização civil sobre os direitos sociais e civis, visando a emancipação individual e o aumento da consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e dominação política.
26	Governança	Atores público e privados envolvidos na gestão dos recursos sociais e econômicos de um determinado projeto visando o desenvolvimento, e a capacidade das lideranças de planejar e executar programas e políticas específicas para o desenvolvimento regional.
27	Fomento a micro, pequenos e médios empreendimentos	Acesso a financiamentos, linhas de crédito específicas, incentivos fiscais, informações que contribuam para o aprimoramento da gestão de micro, pequenos e médios empreendimentos, tais como assessorias técnicas, possibilidade de participarem de programas de incubadoras e políticas públicas específicas.
28	Gestão participativa	Conjunto de princípios e processos que defendem e permitem que as pessoas envolvidas participem ativamente na tomada de decisão.
29	Segurança pública	Ações desenvolvidas pelos governos e comunidades com o objetivo de proteger as pessoas de ações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.
30	Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	A PNDR tem o propósito de reduzir as desigualdades regionais e de potencializar o desenvolvimento das regiões brasileiras, propiciando a elaboração e condução de projetos regionais de desenvolvimento
31	Sinergia entre atores públicos e privados	Trabalho ou esforço dos atores públicos e privados para realizar uma determinada tarefa complexa, de forma que o todo seja maior que a soma das partes, ou seja, a realização de um trabalho conjunto e com comprometimento das partes envolvidas.
32	Articulação das políticas setoriais	Estabelecimento de relações e ações conjuntas e complementares entre as políticas setoriais desenvolvidas.

		Realização de planejamento que considerem tais políticas.
33	Políticas Sociais	Modalidade da política pública que procura atender parcelas específicas da população e tem objetivos de promover a inclusão social e a preservação de direitos à grupos vulneráveis ou que sofrem qualquer tipo de preconceito.
34	A Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF)	Objetiva contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, estimulando a articulação com os governantes locais.
35	Economia Solidária	Conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito organizadas sob a forma de autogestão. Normalmente é organizada sob a forma de cooperativas, associações, clubes de trocas e redes de cooperação. É uma forma de organização da produção, consumo e distribuição de riqueza caracterizada pela igualdade.
36	Aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros	
37	Sistemas locais e regionais de inovação	Conjunto de instituições que promovem ou facilitam a introduções de inovações nos mercados, permitindo a difusão do conhecimento e estabelecendo fluxos de informações em direção ao setor produtivo, transformando conhecimento técnico-científico em novos produtos e processos produtivos.
38	Ação conjunta governamental	Ações desenvolvidas pelos governos dos países envolvidos, tanto em nível nacional, estadual ou municipal e que tenham como objetivo o desenvolvimento regional.
39	Sistemas de informações para o gerenciamento das ações	Conjunto organizado de elementos que interagem entre si para processar informação, divulga-la e auxiliar na tomada de decisão, utilizando tecnologia computacional, internet e banco de dados, recursos materiais e humanos.
40	Planos regionalizados de desenvolvimento e integração fronteiriços	Projetos, programas e demais ações de desenvolvimento econômico e social pensados para uma determinada região com o objetivo de promover a integração entres os países envolvidos e eliminar obstáculos para a integração fronteiriça.
41	Desenvolvimento Territorial Sustentável	Promover o desenvolvimento econômico e social de um território, utilizando de forma racional os recursos naturais existentes, garantindo a continuidade das ações de

		produção sem prejudicar as gerações futuras.
42	O Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)	Conjunto de ações destinadas a promover o desenvolvimento econômico e social na faixa de fronteira brasileira, objetivando a redução das desigualdades sociais por meio de políticas públicas específicas.
43	Estrutura física, produtiva e social	Infraestrutura existente, prédios, máquinas e equipamentos disponíveis na região, os processos e métodos, tecnologias utilizadas no processo produtivo, bem como a constituição do tecido social da região.
44	Desenvolvimento endógeno	Desenvolvimento feito com recursos da própria região, possibilitando maximizar a utilização de fornecedores de materiais e serviços locais, por meio de ações empreendedoras, viabilização de incubadoras de empresas e de arranjos sócio-produtivos mais adequados às potencialidades locais.
45	Planos, programas e iniciativas compartilhadas	Projetos e ações planejados, executados e controlados por todas as partes envolvidas e que objetivam atender ao desenvolvimento de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.
46	Fóruns de Desenvolvimento	Eventos organizados por instituições, empresas e governos para debater assuntos relacionados ao desenvolvimento regional, de forma planejada e com o objetivo de retirar propostas objetivas para ações futuras.
47	Empreendedorismo	Iniciativas empresariais ou sociais que promovam inovações de produtos, serviços à população contribuindo para a realização de negócio, contribuindo para resolver problemas das pessoas, oportunizando a criação de empresas e geração de trabalho e renda.
48	Qualificação profissional	Realização de cursos, treinamentos e outras formas de transmissão do conhecimento para melhorar as competências e habilidades profissionais das pessoas envolvidas.
49	Capacitações em gestão de projetos	Cursos, treinamentos e outras formas de transmissão do conhecimento para as pessoas envolvidas com a gestão de projetos de desenvolvimento regional, objetivando melhorar as o planejamento, organização e controle das ações desenvolvidas.
50	Linhas de crédito para pequenas e médias empresas	Oferta por bancos, instituições financeiras e agências de fomento de linhas de crédito especiais com menores taxas de juro e com maiores facilidade de acesso aos financiamentos.

51	APLs transfronteiriços	Aglomerações de empresas de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú, com especialização produtiva e que conseguem promover a articulação, interação, cooperação entre si, bem como ampliar o processo de aprendizagem com as empresas envolvidas e com outros atores locais.
52	Integração entre países da fronteira	Condições efetivas e com amparo legal para que pessoas e empresas da região transfronteiriça possam desenvolver ações comerciais e culturais de forma conjunta.
53	Instituições de defesa dos direitos humanos	Presença de ONGs, associações e demais instituições que se dedicam ao combate de qualquer forma de agressão aos direitos humanos e à preconceitos.
54	Cultura local	Conjunto de conhecimentos, artes, crenças, leis, moral, costumes, tradições e hábitos que faz parte de uma localidade.
55	Ensino bilíngue	Oferta do ensino da Língua Portuguesa e Espanhola na rede pública educacional dos municípios de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú.
56	Estatuto da Fronteira	Normas e regulamentos estabelecidos pelos países envolvidos que disciplinam o funcionamento das relações econômicas, sociais e culturais na região de fronteira, oportunizando tratamento diferenciado aos moradores dessas localidades.
57	Acordos bi e multilaterais	Os acordos bilaterais envolvem apenas duas partes, podendo ser firmados entre Estados ou entre um Estado e uma Organização Internacional. Os acordos multilaterais são acordos firmados por três ou mais sujeitos do Direito Internacional e tem como característica principal a obrigatoriedade de adesão por todos os seus membros.
58	Formação de Agentes para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável na Faixa de Fronteira	Realização de cursos, treinamentos e outras formas de transmissão de conhecimentos para melhorar a atuação das pessoas envolvidas em projetos de desenvolvimento sustentável na faixa de fronteira.
59	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)	Busca a redução das desigualdades regionais e atua na organização social e a ativação econômica de espaços mesorregionais por meio da participação da sociedade civil e de investimentos públicos, bem como o fomento Arranjos Produtivos Locais nas Mesorregiões Diferenciadas e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento-RIDES.
60	Organização social	Agrupamento de pessoas que se estabelecem a partir de elementos compartilhados, ideias em comum e que tenham objetivo específicos, criando associações, sindicatos, ONGs e outras

		instituições capazes de contribuir para que seus objetivos sejam atendidos.
61	Difusão de informação e tecnologia	Democratização do acesso às informações e às novas tecnologias desenvolvidas na região ou em outras regiões, bem como os canais de comunicação utilizados, sua abrangência e formas de acesso.
62	Desenvolvimento sustentável	Desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações, ou seja, utiliza-se de forma racional dos recursos naturais existentes de modo a permitir que esses não se esgotem no futuro.
63	Cooperação entre os atores	Ações conjuntas e comprometidas com o bem comum da região, bem como a realização de parcerias e acordos que objetivam a troca de experiências e solidariedade e ajuda mútua entre as pessoas e entidades envolvidas.
64	Diversidade étnica, etária e de gênero.	Presença de um grupo de indivíduos que possuem afinidades de origem, história, idioma religião e cultura, independente do país em que se encontrem, bem como de diferentes gerações que partilham o mesmo ambiente de trabalho e social, respeito às questões de gênero.
65	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER)	Programa do governo brasileiro que busca contribuir para a diminuição das vulnerabilidades socioeconômicas dos espaços regionais com maior incidência de secas e áreas de fronteira, procurando dinamizar a economia da região e fortalecer os agentes locais.
66	Melhoria dos processos produtivos	Identificar novos métodos, procedimentos e tecnologias que contribuam para melhorar a produtividade e competitividade das empresas.
67	Melhoria do processos de comercialização	Identificar estratégias mercadológicas e de logística que permitam ampliar os fluxos de comercialização dos produtos e serviços da região.
68	Convergência das políticas públicas setoriais nos espaços regionais	Capacidade da região de convergir, canalizar para um ponto comum as políticas públicas setoriais desenvolvidas.

Ficha de identificação da obra elaborada pela Biblioteca

UNESPAR - Campus de Campo Mourão

Avelar, João Marcos Borges

A949p O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu: Ciudad Del Este e Puerto Iguazú / João Avelar Marcos Borges. -- Toledo, PR: UNOESTE, 2018.

216 f. : il.; color.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Mirian Beatriz Schneider.

Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/Campus de Toledo. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Nível de Doutorado, 2018.

1. Política Pública. 2. Desenvolvimento Regional 3. Região transfronteiriça.

I. Schneider, Mirian Beatriz (orient.). II. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo, PR. III. UNIOESTE. IV. Título.

CDD 21.ed. 320.6081

338.981