

PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DA FRONTEIRA DO ESTADO DO PARANÁ

Graciela Cristine Oyamada¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o papel do Estado diante das políticas públicas para desenvolvimento da faixa de fronteira, bem como identificar as ferramentas adotadas para promover a superação das desigualdades socioeconômicas nesses espaços territoriais. Para realização desta análise, foi realizada uma pesquisa documental de publicações oficiais publicados por órgãos públicos responsáveis por políticas de monitoramento, formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional, sobretudo nas áreas designadas das faixas de fronteira. A partir desta análise, a pesquisa evidenciou a inferência pelas interações transfronteiriças, e da necessidade da corroboração por investimentos aplicados à faixa de fronteira, considerando o processo endógeno de integração em pontos específicos desses espaços.

Palavras-chave: Faixa de Fronteira; Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional.

LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE LA FRONTERA DEL ESTADO DE PARANÁ

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el papel del Estado en las políticas públicas para el desarrollo de la franja fronteriza, así como identificar las herramientas adoptadas para promover la superación de las desigualdades socioeconómicas en estos espacios territoriales. Para llevar a cabo este análisis, se realizó una investigación documental de las publicaciones oficiales editadas por los organismos públicos encargados del seguimiento de las políticas, formulación e implementación de las políticas de desarrollo regional, especialmente en las áreas designadas de las franjas fronterizas. A partir de este análisis, la investigación evidenció la inferencia por interacciones transfronterizas, y la necesidad de corroboración por inversiones aplicadas a la franja fronteriza, considerando el proceso endógeno de integración en puntos específicos de estos espacios.

Palabras clave: Franja Fronteriza; Políticas Públicas; Desarrollo Regional.

Introdução

Desde o período colonial, os espaços territoriais vivenciaram diversos movimentos de ocupação, expansão de domínios, intermediados pela exploração de riquezas econômicas que proporcionaram a construção do território. Dessa forma, os municípios fronteiriços na América

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Email: martinairton@gmail.com

Latina sugeriram poucos estudos em função de seu distanciamento em relação à centralidade do poder nação no interior de seus estados.

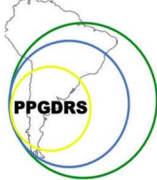
A faixa de fronteira brasileira, estabelecida em 150 Km a partir do limite internacional, criada em 1974, ocorre sob o prisma da defesa e segurança nacional. É consensual que este espaço carece de políticas públicas adequadas que respeitem as especificidades regionais, atingindo o desenvolvimento econômico e a superação de desigualdades sociais. Para isso, o Ministério da Integração Nacional propõe, a partir das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a criação de núcleos estaduais, responsáveis por formular Planos Regionalizados de Desenvolvimento e Integração Fronteiriços (PDIFs), respeitando as demandas locais, identificando problemas e oportunidades para a atuação do poder público.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar como o Estado tem se colocado diante das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira, e quais ferramentas adotadas para promover a superação das desigualdades sociais e econômicas nesses espaços.

A pesquisa conta com a análise de documentos oficiais publicados pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), como a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PRPDF-2005), o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDF-2009), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) do Ministério da Defesa, o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná (PDIF-PR, 2012) do Núcleo Regional da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná (NFPR), e ainda com artigos, dissertações e teses associadas ao tema.

E como limitações a escolha do objeto de estudo, ressalta-se que na ocasião da coleta de informações não havia disponibilidade de documentos/mídia digital de todos os PDIF's estaduais (dos Estados pertencentes à faixa de fronteira brasileira) e pela magnitude de sua dimensão e suas peculiaridades, optou-se por analisar a faixa de fronteira do Estado do Paraná.

A seguir, são apresentados alguns autores que tratam sobre o conceito de fronteira e sua importância nas estratégias e ações do Estado no planejamento de políticas públicas, faz referência à faixa de fronteira brasileira, a legislação vigente e suas peculiaridades. Em seguida, são destacadas as principais diretrizes de planejamento vigente para o caso da faixa de fronteira



brasileira, e no caso específico do Estado do Paraná, e finaliza com abordagens de perspectivas para o desenvolvimento da faixa de fronteira.

Fronteira, políticas públicas e planejamento na faixa de fronteira brasileira

Para Mattos (1979), o conceito de fronteira sempre esteve atrelado às discussões geopolíticas no que tange a expansão territorial dos estados e das estratégias de atuação do Estado. Assim, pode-se dizer que fronteira é uma construção humana, proveniente da necessidade de perpetuação do poder daqueles que controlam o Estado (ZAGO, 2007).

Na concepção de Guichonnet e Raffestin (1974), a fronteira dispõe de uma diversidade de funções que levam ao entendimento de que estas servem a propósitos variados, estando sujeitas a alterações. Funções estas, marcadas pela presença humana, nas características de força, independência e soberania.

Becker (1988) aponta que a fronteira constitui um espaço em incorporação ao espaço global/fragmentado contendo elementos essenciais do modo de produção dominante e da formação econômica e social em que se situa; é um espaço não plenamente estruturado, dinâmico, onde as relações e as práticas não assumem o grau de cristalização comum em outras circunstâncias, e portanto gerador de realidades novas e dotado de elevado potencial político. Em outras palavras, define a fronteira como o espaço de expectativa de reprodução ampliada para os atores envolvidos, na medida em que as ações sociais respondem a orientações políticas e valorativas e não só aos constrangimentos econômicos, condição que lhe atribui valor dinâmico e estratégico (BECKER, 1988, p.67).

No caso do Brasil, em perspectiva histórica, a fronteira foi concebida como área de segurança nacional a ser protegida de ameaças externas. Só recentemente passou-se a pensar a zona de fronteira como espaço de integração econômica e política entre as nações sul-americanas, fato este, provavelmente ligado à recuperação do regime democrático no continente, após longo período de ditaduras.

O momento atual pode ser caracterizado como um momento de passagem de uma concepção de fronteira exclusivamente de defesa de limites territoriais, rígida e isolante, para uma “concepção de aproximação, união e abertura num espaço integrador sobre o qual se devem

orientar as estratégias de desenvolvimento através de ações conjuntas entre países vizinhos” (GATTI, 2011, p.74).

A faixa de fronteira brasileira contempla 10 dos 12 países da América do Sul, 11 Estados da Federação e 588 municípios, representando cerca de 27% do território nacional, que é de 8.514. 876 km², e reúne cerca de 10 milhões de habitantes, aproximadamente. E de acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, apresenta características determinantes para diretrizes específicas de desenvolvimento dessas regiões, pois:

“... configura-se como uma região pouco desenvolvida economicamente, historicamente abandonada pelo Estado, marcada pela dificuldade de acesso a bens e serviços públicos, pela falta de coesão social, pela inobservância de cidadania e por problemas peculiares às regiões fronteiriças” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, p.6).

O marco jurídico e institucional das fronteiras brasileiras sofreu modificações ao longo de sua trajetória, para adaptar-se às novas realidades, e em função das mudanças de orientação das políticas públicas.

A regulamentação do uso da faixa de fronteira está definida pela Lei 6.634 (de 02/05/1979) e regulada pelo Decreto 85.064 (de 26/08/1980). O órgão executor da Lei, referente à Faixa de Fronteiras, é o Conselho de Defesa Nacional (CDN), organismo que substituiu o Conselho de Segurança Nacional (CSN). A Constituição de 1988 atribuiu à legislação ordinária a regulamentação de usos das faixas de fronteira, mas a União mantém em vigência a Lei 6.634/1979 e o Decreto 85.064/1980, fixando atribuições de controles prévios ao Conselho de Defesa Nacional, nas áreas indispensáveis à segurança nacional, que incluem temas como: (a) formas de povoamento e de concessão de terras; (b) investimentos em infraestrutura de vias de transportes, estradas internacionais, instalação de meios de comunicação, campos de pouso e construção de pontes; e, (c) limites às ações de industrialização conforme o interesse da segurança nacional, pois o CDN tem poder para modificar concessões ou autorizações (BORBA, 2013, p.71; GATTI, 2011, p.75-78).

De acordo com Machado et. al. (2006) a Faixa de Fronteira interna do Brasil com os países vizinhos foi estabelecida em 150 km de largura (pela Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à

linha divisória terrestre do território nacional. A largura da Faixa foi sendo modificada desde o Segundo Império (60 km) por sucessivas Constituições Federais (1934; 1937; 1946) até a atual, que ratificou sua largura em 150 km. E apesar de haver preocupação com a segurança nacional, os autores questionam a ausência de políticas públicas sistemáticas que sejam capazes de atender as especificidades e particularidades regionais seja do ponto de vista econômico como da cidadania fronteiriça.

Figura 1 Mapa dos Municípios da Faixa de Fronteira



Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL e Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF, 2009, p.13.

O Ministério da Defesa possui dois importantes instrumentos que orientam a defesa brasileira: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END)². Além das questões referentes à segurança nacional, estes documentos apontam para a preocupação

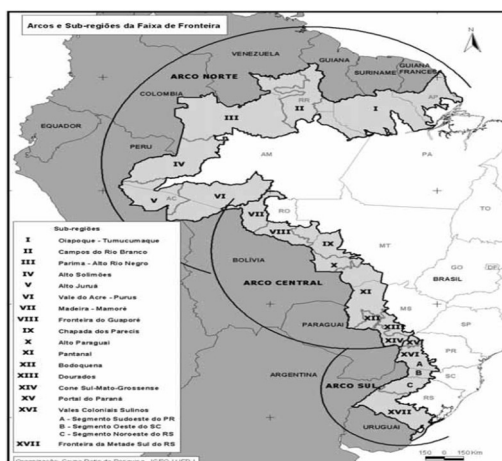
² A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela Política. Em comum, os documentos pavimentam o caminho para a construção da Defesa que o Brasil almeja. (MINISTÉRIO DA DEFESA, PND-END, 2012, p. 7)

com as fontes de água doce, alimentos e energia, e com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as **fronteiras**. Ressaltam ainda, as discussões em torno das questões ambientais, uma vez países detentores de grande biodiversidade, reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, PND-END, 2012, p. 17-18).

Para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) do Governo Federal o conceito de fronteira é: “Fronteira é resultado de um processo histórico que tem por base a preocupação do Estado com a garantia de sua soberania e independência nacional desde os tempos da Colônia. Historicamente, o país tem demonstrado interesse pela região que envolve a fronteira, ao buscar identificá-la como faixa de fronteira, e como tal, dotada de complexidade e peculiaridades que a tornam especial em relação ao restante do país” (PDIF-PR, 2012, p.27).

Rocha (2013) afirma que para alavancar o crescimento atrelado ao desenvolvimento, o Governo Federal estabeleceu a partir dos anos 2000, novas percepções de desenvolvimento da faixa de fronteira, estabelecendo como áreas de planejamento três grandes arcos: Arco Norte, Arco Central e Arco Sul. Estes, por sua vez, foram definidos a partir da proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF – 2009), orientada pela Secretaria de Programas Regionais (SPR), com base nas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional.

Figura 2 Arcos e Sub-Regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL e Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFFF, 2009, p.33.

Para Machado et. al. (2006), o momento atual apresenta novos condicionantes perceptíveis em diversas escalas geográficas, o que revela uma mudança de perspectiva do Estado nacional em relação às fronteiras, tanto em escala global quanto em escala continental.

Desse modo, surge a necessidade de ajustar suas políticas públicas voltadas às áreas de fronteiras, de forma a integrar essas áreas às demais regiões do país, por sua importância no processo de integração sul-americana. Para tal, deve-se considerar as especificidades e características regionais e territoriais dos municípios de fronteira.

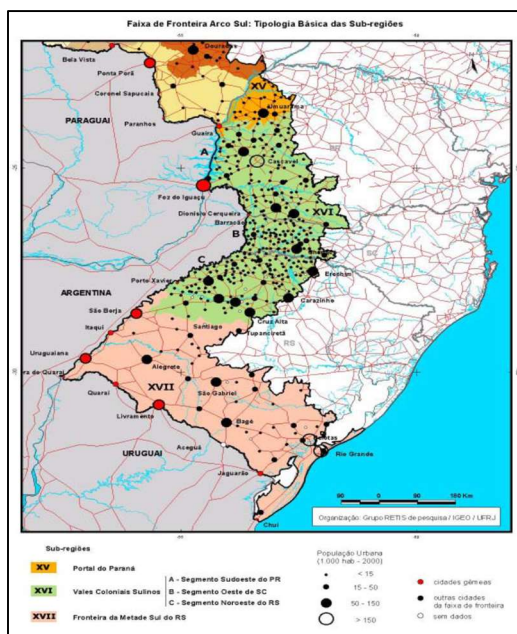
Os programas da SPR foram elaborados para promover a superação dos desequilíbrios e desigualdades regionais do território brasileiro. Dessa forma, o PDFFF entende a faixa de fronteira como espaço desigual, que necessita de melhor gestão territorial. O programa tem como principal objetivo, promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira através de sua estruturação física, social e produtiva, enaltecendo as potencialidades locais e a articulação com os países vizinhos. O programa aponta como estratégia de desenvolvimento regional, a estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs), envolvendo a infraestrutura econômica, social e produtiva, a base institucional e a organização e participação das sociedades locais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009).

Por considerar complexas as características da Faixa de Fronteira, o PDFFF está estruturado em quatro importantes diretrizes: a) fortalecimento institucional, diretamente

relacionado à sustentabilidade das ações na região de fronteira, visando o desenvolvimento de sua competitividade; b) desenvolvimento econômico integrado, com a finalidade de propor a melhoria da qualidade de vida da população e integração regional, com ações voltadas para, apoio aos APLs, qualificação profissional, capacitações em gestão de projetos, etc.; c) condições de cidadania, como o apoio às instituições de defesa dos direitos humanos, valorização da cultura, etc.; e d) marco regulatório/legal, pela necessidade de consolidação de um Estatuto da Fronteira para toda a zona de fronteira, caso a caso, suas particularidades, conforme a possibilidade de acordos entre os diversos países (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009, p. 12-16).

Conforme dito anteriormente, a Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes Arcos (Norte, Centra e Sul), e subdividida em 17 sub-regiões, de acordo com as características de base produtiva e identidade cultural, sendo que o Arco Sul formado pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (figura 3), está subdividido em: o *Portal do Paraná*, no Noroeste paranaense; os *Vales Coloniais Sulinos*, subdivididos em três segmentos – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul; e o segmento de *fronteira da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul*, conhecido culturalmente como Campanha Gaúcha (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2009, p. 32-41).

Figura 3 Mapa da Faixa de Fronteira Arco Sul



Fonte: MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL e Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF, 2009, p.97.

É importante ressaltar que, o Arco Sul representa o espaço que passou por transformações socioeconômicas e culturais de origem europeia, a partir de seu processo histórico de colonização e formação territorial, corresponde à área mais meridional do país, e ainda, por sua dinâmica transfronteiriça decorrente da integração econômica com o Mercosul. Dessa forma, assim como aponta a vertente internacional do PDFF, são necessárias ações de integração das nações sul-americanas, respeitando cada caso, suas particularidades e características regionais, suas demandas locais, respaldadas por acordos bi ou multilaterais. E em função da extensão territorial da Faixa de Fronteira, de suas diferenças, das relações com os países vizinhos, não se deve estabelecer um padrão único de atuação, planejamento e estratégias.

A faixa de fronteira do Estado do Paraná

A faixa de fronteira do Estado do Paraná caracteriza-se por ser um espaço cotidiano e conflituoso motivado pelos mais diversos interesses. Sua trajetória histórica está marcada por distintos períodos de ocupação do território, em suas relações locais, regionais e nacionais, e

por sua diversidade cultural. Seu espaço é intensamente afetado pela dinâmica transfronteiriça decorrente do projeto de integração econômica promovida pelo Mercosul.

Rocha (2013, p.29) retrata o processo de formação/ocupação e colonização do Paraná em três frentes: 1^a) chamada de Paraná Tradicional, ocorrida no início do século XVIII, processo inicial de desenvolvimento em que havia o movimento que saía do litoral em direção ao interior do estado; 2^a) colonização do Norte do estado, no século XX, ocasião em que colonos e fazendeiros buscam terras férteis e sem embargos para a produção de café, o que proporcionou o desenvolvimento da região; 3^a) ocorre na região Sudoeste do estado, e teve origem nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, além de paranaenses, que seguiram na direção do Oeste do Paraná, em busca de terras férteis e com preços e condições favoráveis.

De forma resumida, é possível destacar alguns dos principais fatos ocorridos desde a colonização à configuração mais recente dos aglomerados urbanos das áreas fronteiriças do Paraná. Entre 1930 e 1940, a região passa por transformações devido às ações governamentais no sentido de ocupar os espaços de fronteira, pela então denominada “Marcha para o Oeste” (Brasil) e “Marcha para o Leste” (Paraguai). No Paraná essa iniciativa deu continuidade ao processo de exploração madeireira, fato que ampliou a oferta de terras para a atividade agropecuária (ZAGO, 2007, p.39-52, CURY e FRAGA, 2013, p. 884-897).

Entre as décadas de 1950 e 1960, houve intenso fluxo migratório devido a ocupação dos espaços rurais, promovendo infraestrutura logística, associada a um crescimento populacional e a consolidação atividades agropecuárias na região Oeste do estado. Nas décadas de 1970 e 1980, ocorre expansão e mecanização da produção agrícola, e em consequência, êxodo rural e intensa urbanização. E é durante esse período que acontece a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, o que intensificou a dinâmica de ocupação da área urbana das cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazu (Argentina) (SOUZA, 2009, p.103-116; ZAGO, 2007, p.39-52, CURY e FRAGA, 2013, p. 884-897).

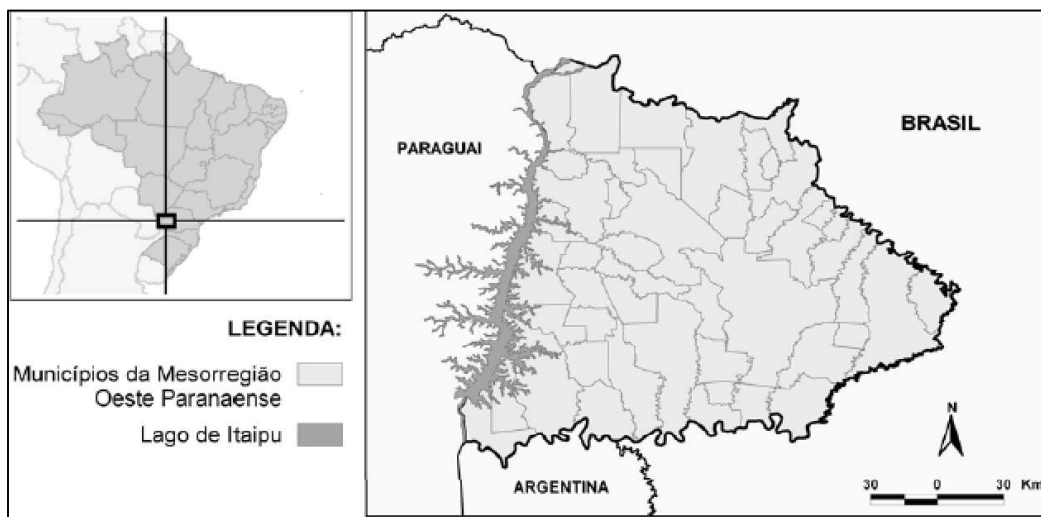
Foi durante o regime militar que importantes obras são executadas e que contribuem para a formação desse importante aglomerado transfronteiriço (Brasil/ Paraguai/ Argentina), como: a construção da Ponte Internacional da Amizade Brasil/Paraguai (1965); integração de Foz Iguaçu as áreas de segurança nacional do território brasileiro (1968; e a construção da Ponte

Tancredo Neves Brasil/Argentina (1985). Região que até hoje se destaca no plano das relações internacionais, nos aspectos econômicos, culturais e geopolíticos com o Mercosul, e pela mobilidade populacional na Tríplice Fronteira (Figura 4) (ZAGO, 2007, p.39-52, CURY e FRAGA, 2013, p. 884-897).

Nesse cenário, convém destacar os municípios paranaenses configurados como cidades-gêmeas³: - Foz do Iguaçu-PR/Cidade del Este-Paraguai/Puerto Iguaçu-Argentina - Guaíra-PR/Mundo Novos/Salto Del Guairá-Paraguai-Barracão-PR/Dionísio Cerqueiras/Bernardo de Irigoyen-Argentina.

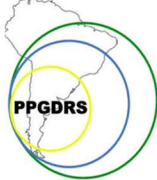
Estes aglomerados urbanos, representam uma importante mobilidade pendular nas fronteiras, com uma trajetória de evolução social, econômica e cultural, e que precisam superar muitos entraves ao seu desenvolvimento em todas essas questões, pela necessidade de integração nas relações transfronteiriças.

Figura 4 – Localização da Tríplice Fronteira



Fonte: IBGE (2001;2003). Elaboração: REOLON, C. A., adaptado de SOUZA, 2009, p.104.

³ Situação em que o território do município faz limite com o país vizinho e sua sede se localiza no limite internacional, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho (PRPDF - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005 p. 11).



Fica evidente o impacto das relações transfronteiriças do Paraná, como no caso da cidade de Foz do Iguaçu que passou por processo de elevado crescimento econômico e populacional, ao contrário de Guaíra, que foi prejudicada pelo lago de Itaipu que encobriu o ponto turístico Salto das Sete Quedas, e passou por sucessivas perdas, sendo recuperadas apenas em 1998 com a construção da ponte Ayrton Senna, interligando o Paraná, Mato Grosso do Sul e Paraguai (SOUZA, 2009, p.103-116; CURY e FRAGA, 2013, p. 884-897).

Conforme levantamento realizado pelo Grupo Retis da UFRJ para a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira do Ministério da Integração Nacional, alguns problemas foram identificados na zona de fronteira, como: os movimentos pendulares de trabalhadores ou cidadãos, seja por serviços ou lazer, comprometem a eficiência das relações transfronteiriças, daí a necessidade de se estabelecer marcos legais de cada país; dificuldade em definir o que é comércio fronteiro e o que é exportação; sobrecarga nos serviços de saúde e educação devido ao fluxo de pessoas, etc. Esses problemas foram classificados em duas vertentes: cidadania e desenvolvimento econômico integrado (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005, p.169).

Dessa forma, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira apresenta-se com o objetivo de:

“...promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. E propõe: elevar a renda familiar per capita; ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; e, ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural” (Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR, Núcleo Regional da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná – NFPR, 2012, p.27-30).

De acordo com o PDIF-PR (2012), a Faixa de Fronteira do Estado do Paraná é formada por 139 municípios (cerca de 2.371.846 pessoas segundo o Censo Demográfico de 2010), dos quais 18 estão situados na linha de fronteira (507.963 pessoas) e 3 são considerados cidades-gêmeas (concentrando cerca de 296.487 pessoas). Esse conjunto de municípios representam aproximadamente 35% do total de municípios paranaenses e 23% da população total do Estado.

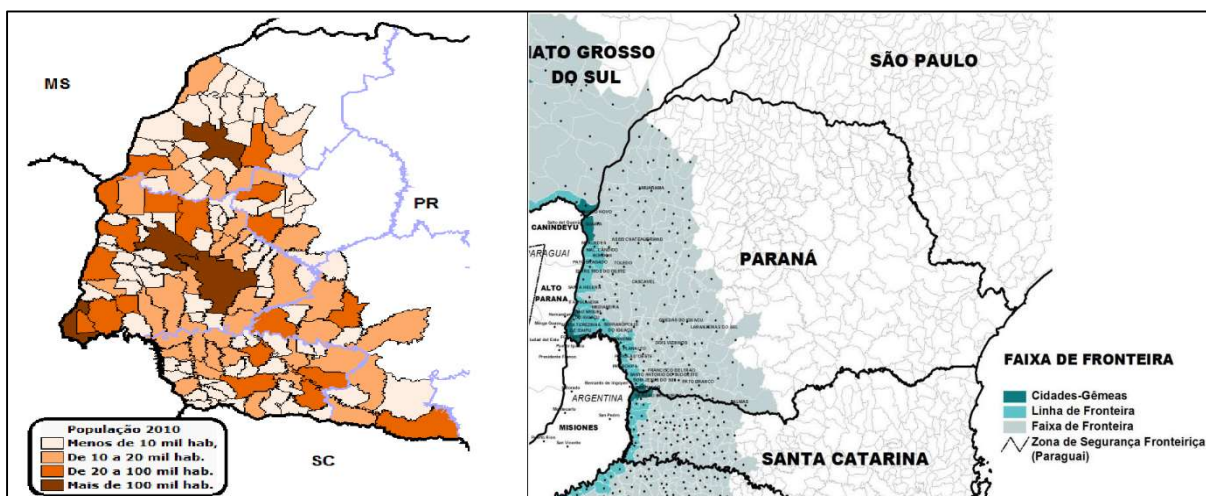
Dos municípios pertencentes a faixa de fronteira somente 4 deles possuem população acima de 100 mil habitantes (Cascavel, Foz do Iguaçu, Toledo e Umuarama). Outros 19 municípios têm entre 20 mil a 100 mil habitantes (Figura 5).

Nesse sentido, Rocha (2013) destaca que o estado do Paraná possui uma localização estratégica entre os principais corredores de exportação do Mercosul, por sua proximidade geográfica com os países do Paraguai e Argentina, e pela linha direta de uma ferrovia para o Porto de Paranaguá, com capacidade de transportar a produção agropecuária desta região transfronteiriça, atendendo também o estado de Mato Grosso do Sul.

Para Ferrera de Lima (2003), a proximidade da região de fronteira do Paraná com a Argentina e o Paraguai, traz algumas vantagens, como: ligação com o extremo Sul do País; abertura de oportunidades, devido a sua posição geográfica estratégica. No entanto aponta a necessidade de ajustes, como:

[...] um projeto integrado de desenvolvimento fronteiriço com garantias e vantagens aos novos investimentos na Região; melhoria na infraestrutura de transportes e possibilidades de diversificação na base produtiva que implique em melhoria no emprego e na renda; questões ligadas a projetos de turismo, melhoria dos indicadores sociais e avanços na política agrícola de forma a beneficiar os produtores da Região (FERRERA DE LIMA, 2003, p162).

Figura 5 Faixa de Fronteira do Estado do Paraná



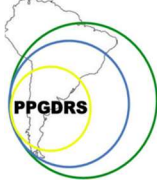
Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), pp. 32;44.

O levantamento de informações realizado pelo PDIF-PR (2012, p.32), identificou e caracterizou a base produtiva da faixa de fronteira paranaense da seguinte forma: atividades de extração vegetal e florestal e de silvicultura representam 1,27% da produção total do Arco Sul; a região apresenta um relativo dinamismo do setor industrial madeireiro/moveleiro; há predominância da bovinocultura de leite em relação à pecuária de corte; a agroindústria (lavouras temporárias e permanentes e fruticultura) é a principal atividade produtiva da sub-região; a indústria têxtil beneficia-se da proximidade com São Paulo, com centros paranaenses de Maringá e Londrina e com o pólo de confecções de Cianorte para o fornecimento de insumos industrializados.

Com a finalidade de coordenar ações e propor de medidas para o desenvolvimento de iniciativas e a implementação de políticas públicas prioritárias para a região fronteira o Núcleo Regional da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná – NFPR, possui em suas competências: sensibilizar e sistematizar as demandas dos diversos atores da Faixa de Fronteira; elaborar, aprovar, acompanhar e coordenar a execução de projetos estruturantes do PDIF-PR; articular a integração da faixa de fronteira com os países vizinhos (PDIF-PR, 2012, p.17-18).

Neste sentido, o PDIF-PR é o conjunto de ações que devem nortear as políticas para integração e desenvolvimento da faixa de fronteira paranaense, visando alcançar, resumidamente, os seguintes objetivos: 1) dotar todos os espaços da faixa de fronteira paranaense de infraestrutura compatível com os requisitos atuais de concorrência; 2) alterar as condições de vida da população dos municípios da faixa de fronteira, por meio da oferta de serviços públicos, principalmente de educação e saúde, com melhor qualificação e investimentos; 3) melhorar a capacidade competitiva das empresas; 4) obter, em toda a Faixa de Fronteira do Paraná, o equilíbrio ambiental entre as atividades produtivas e o uso e a conservação dos recursos naturais; 5) reestruturar espacialmente o território da faixa de fronteira para amenizar os desequilíbrios da concentração, com indução a novo ciclo de progresso regional e estadual compartilhado com os países vizinhos (PDIF-PR, 2012, p.17-18).

Dessa forma, após fazer um levantamento criterioso para identificar problemas, oportunidades e potencialidades com o intuito de estabelecer modelos de gestão e estratégias de implementação das políticas públicas, o PDIF-PR traz ações nas seguintes áreas: segurança



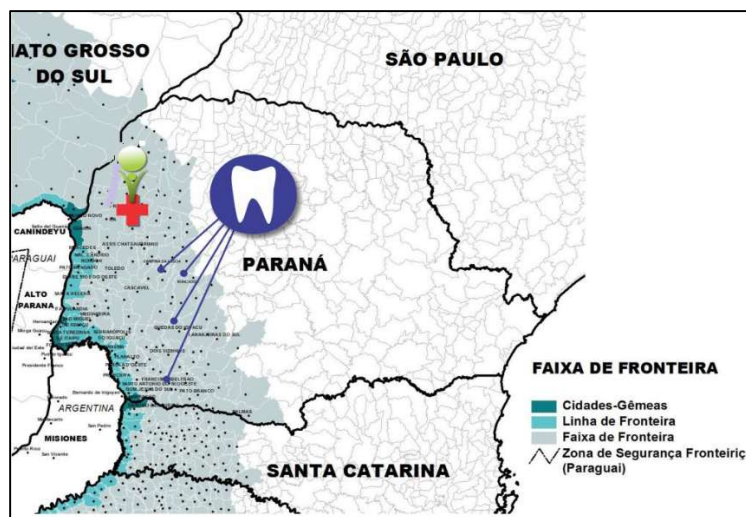
pública e justiça, saúde, educação, turismo, desenvolvimento econômico, desenvolvimento socioambiental, e infraestrutura e logística.

Na tentativa de reduzir as altas taxas de violência e criminalidade na faixa de fronteira, em 2011, o Ministério da Justiça criou um gabinete para coordenar ações de combate ao crime organizado nessa faixa de fronteira. Com a instalação de três unidades municipais (Barracão, Foz do Iguaçu e Guaíra) de Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs) na fronteira paranaense com o Paraguai (PDIF-PR, 2012, p.41).

Dentre as ações levantadas pelo PDIF-PR (2012, p.41-45) para a área de **segurança pública e justiça**, são destacadas: 1) realizar pesquisa sobre o perfil tipológico físico-territorial da criminalidade na Faixa de Fronteira do Estado do Paraná; 2) implantar o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) na região de abrangência da Faixa de Fronteira para atender adolescentes e jovens, com idade entre 15 e 24 anos que estejam em situação de vulnerabilidade à violência; 3) implantação do ENAFRON - estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras.

Na área da **saúde**, o programa propõe a elaboração de um estudo para estruturar e integrar o atendimento da saúde na fronteira em rede, para compartilhar a gestão do atendimento, e ações propostas são: 1) equipar e consolidar laboratórios de análises de água e alimentos nas universidades da região; 2) identificar e otimizar a rede e estruturas de saúde pública na região de fronteira; 3) implantar salas de telemedicina especializada nos hospitais; 4) implantar e ampliar a execução de medidas educativas, preventivas e inclusivas na área de saúde pública; 5) implantar programas de qualidade e segurança alimentar na faixa de fronteira; 6) implantar hospital de reabilitação locomotora no padrão “Sara Kubitschek” (Figura 6); 7) implantar centro de especialidades odontológicas na faixa de fronteira (Figura 6); 8) realizar cadastro unificado de saúde da faixa de fronteira; 9) pesquisa sobre a qualidade da saúde bucal nos municípios da faixa de fronteira; 10) implementar programa de atenção sanitária na faixa de fronteira; 11) criar hospital internacional da fronteira; 12) instalar hospital regional em Toledo; 13) implantar programa saúde sem fronteira; 14) cadastro unificado de saúde da faixa de fronteira; 15) pesquisa para estruturação da integração em rede de atendimento à saúde na fronteira (PDIF-PR, 2012, p.46-62).

Figura 6 Ações estratégicas na área da saúde na faixa de fronteira paranaense

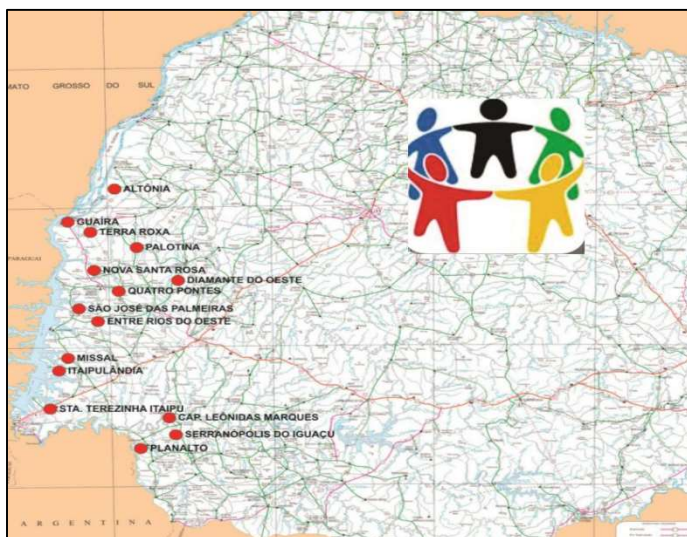


Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), p. 54-55.

Na área da **educação**, o programa destaca a necessidade de facilitar a circulação das pessoas e do patrimônio cultural que elas representam, promovendo maior integração entre as nações e reduzir desigualdades, com as seguintes ações propostas: 1) promover eventos esportivos, culturais e científicos; 2) criar centro de capacitação e integração dos povos tradicionais; 3) criar núcleos de ensino em ciências na rede pública; 4) criar centros interculturais da fronteira; 5) implantar cursos de formação inicial e continuada; 6) ampliar cursos profissionalizantes de ensino médio; 7) criar oficinas de artesanato indígena Guarani e Kaingang para fortalecer a identidade étnica e manutenção cultural indígena; 8) instalar laboratórios de ensino inclusivo (Figura 7); 9) implementar os programas: PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e inclusão de alunos indígenas) e protagonismo juvenil (participação das crianças e adolescentes em atividades teórico-práticas); 10) implementar o ensino em tempo integral e educação empreendedora; 11) implementar unidade educacional federal; 12) criar centros de formação por alternância; 13) implantar interdisciplinaridade alimentação e nutrição no currículo escolar – Interanutri; 14) implementar o programa de contraturno binacional em escolas de fronteiras; 15) implementar o programa de musicalização - opa! Orquestra Paraná; 16) implementar o programa: fanfarras; 17) implementar o programa: canto coral; 18) programa:

bibliotecas móveis, e; 19) implantar bibliotecas cidadãs (Figura 7); 20) realizar Festival Internacional de Teatro (PDIF-PR, 2012, p. 63-85).

Figura 7 Ações estratégicas na área da educação na faixa de fronteira paranaense

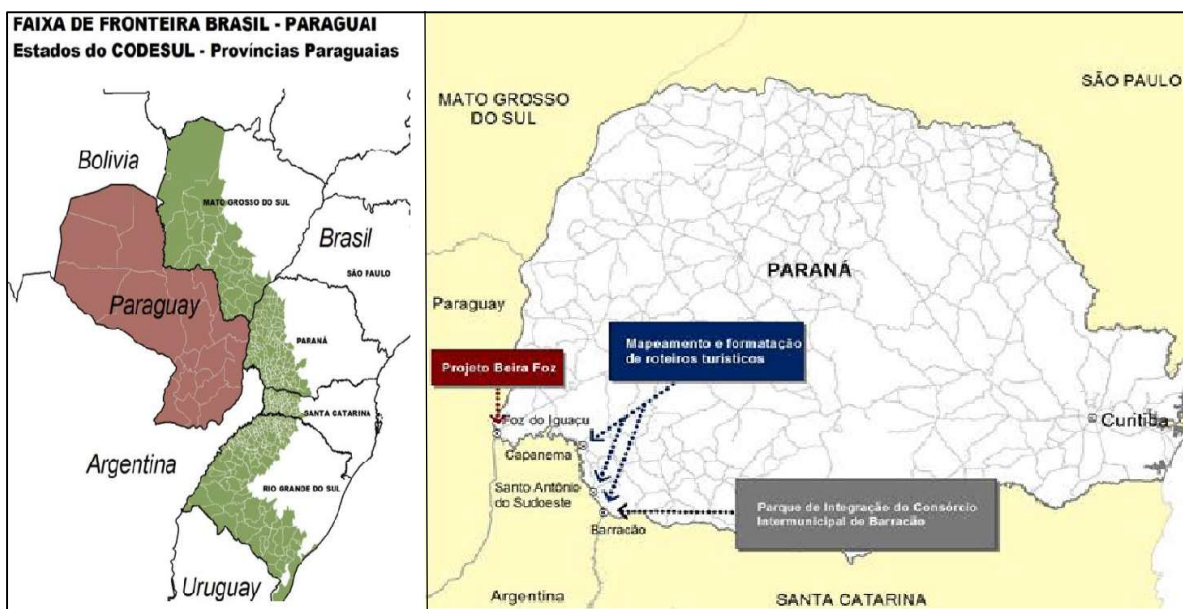


Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), p. 73-84.

Para o PDIF-PR, o turismo, não traz apenas benefícios econômicos, mas transforma e valoriza ambientes pela construção da vida humana e atitudes pessoais que humanizam a fronteira e minimizam impactos negativos. As ações propostas para **o setor do turismo** são: 1) inclusão do estado do Paraná no Programa Turismo de Fronteiras – FRONTUR, coordenado pelo Ministério do Turismo (Figura 8); 2) realizar coleta de dados e mapeamento de informações sobre o Turismo na Faixa de Fronteira do Paraná; 3) implantar espaço cultural para interação entre as diferentes culturas regionais; 4) implantar o projeto beira foz, através da revitalização da área; 5) implantar centro de atendimento ao turista (Figura 8); 6) formatar roteiros turísticos integrados; 7) promover sensibilização e capacitação; 8) integração cultural e religiosa na fronteira; 9) festival internacional de cultura; 10) criar complexo turístico parque histórico binacional do rio Santo Antônio (margem brasileira); 11) construção de hangar no centro náutico e recreativo marinas; 12) implementação de sinalização turística nos municípios da faixa de fronteira; 13) criar Parque das Águas, como opção de lazer aos moradores de Guaira e região;

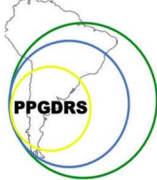
14) construir um portal de acesso à cidade, dotado de centro de informações turísticas ao visitantes e loja de artesanato; 15) realizar obras de reforma e manutenção do centro náutico e recreativo marinas de Guaíra; 16) implantação de roteiro de turismo rural de Santo Antônio do Sudoeste (PDIF-PR, 2012, p. 86-104).

Figura 8 Ações estratégicas no setor do turismo na faixa de fronteira paranaense



Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), p. 88-90.

Estão inseridos no PDIF-PR, cinco itens fundamentais para conceituar o processo de desenvolvimento econômico, sendo: agricultura, indústria, serviço, turismo e comércio. Foram formuladas as seguintes propostas de ações para o **desenvolvimento econômico** na faixa de fronteira do Paraná: 1) criação de uma estação aduaneira tri Nacional, retirando o fluxo de caminhões da cidade de Foz do Iguaçu e da BR-277; 2) criação de uma segunda ponte, interligando Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), com finalidade de transporte de cargas; 3) Legalizar e estruturar fisicamente o Porto Alfandegário de Santo Antônio do Sudoeste; 4) implantação da aduana de Capanema – Andresito; 5) Implantação de centro de criação e desenvolvimento do software em Cascavel, Toledo e Francisco Beltrão; 6) Implantar centros de referência em controle de qualidade de alimentos e água para atender a mesorregião



da grande fronteira do Mercosul e seu entorno; 7) implantar centro de eventos e rodada de negócios binacionais; 8) implantar centro de treinamento do comércio; 9) implantar infraestrutura de acesso aos atrativos naturais da faixa de fronteira; 10) implantar incubadora de tecnologias sociais; 11) desenvolver programa: produtividade/sanidade/competitividade do setor/indústria suinícola regional; 12) criar centro de estudos aplicados em desenvolvimento de fronteiras – ações conjuntas com universidades (PUC, campus Toledo); 13) criar programa produtividade/sanidade/competitividade da bacia leiteira e do setor/indústria avícola regional; 15) implementar projeto de fortalecimento da economia familiar/rural; 16) implantar sistema regional de inovação; 17) criar fórum das municipalidades no território competitivo do vale do Iguaçu – Sudoeste do Paraná; 18) promover o fortalecimento da atividade agropastoril no Sudoeste do Paraná; 19) implantar o processamento de produtos agroindustriais da agropecuária campesina; 20) criar centro de treinamento programa varejo mais; 21) arranjos produtivos locais – APLs, nas microrregiões homogêneas da fronteira (Figura 9); 22) programa de desenvolvimento da economia regional através do produto local; 23) implantar parque tecnológico binacional; 24) programa tri Nacional de artesanato Ñandeva; 25) centro de desenvolvimento de tecnologias para integração transfronteiriça do Brasil e América Latina; 26) criação de banco comunitário e moeda social; 27) fórum permanente das microempresas e empresas de pequeno porte – FPME local (Cascavel e Francisco Beltrão); 28) programa Bom Negócio Paraná - proporcionar qualificação e incentivo a formalização das micro e pequenas empresas; 29) criação de Zona de Processamento de Exportação – ZPE; 30) implantar rede tecnológica integrada da faixa de fronteira; 31) implantar plano de integração das cadeias produtivas; 32) implantar escritório de apoio a elaboração de projetos; 33) implantar um centro de inteligência do turismo na região de fronteira; 34) implantar uma fábrica escola de detergente; 35) implementação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu – CODEFOZ; 36) construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Oeste (PDIF-PR, 2012, p. 105-146).

Figura 9 Ações estratégicas para o desenvolvimento econômico da faixa de fronteira paranaense

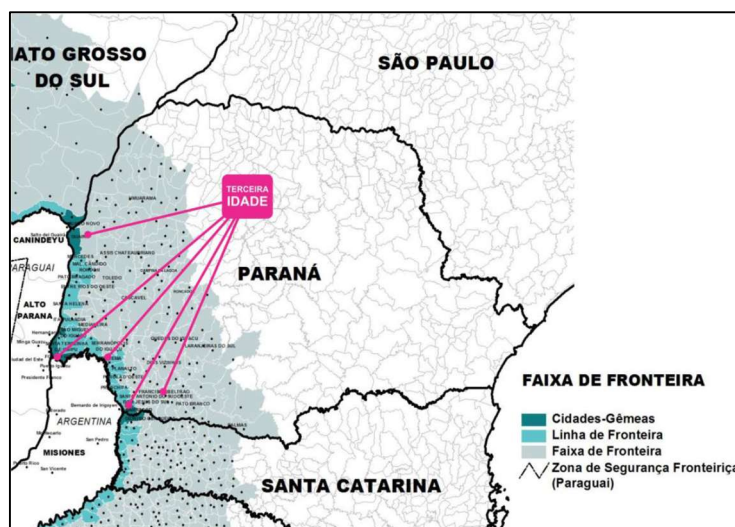


Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), p. 130.

Para o **desenvolvimento socioambiental** da região de fronteira, o programa propõe ações nas áreas de assistência social, cultura, circulação de pessoas, trabalho e meio ambiente, de forma integrada à região da tríplice fronteira. As ações propostas são: 1) programa de gestão ambiental integrado para o desenvolvimento sustentável; 2) realizar conferências infanto juvenil pelo meio ambiente; 3) implantação do centro de visitação e ecoturismo no parque nacional do Iguaçu; 4) elaborar zoneamento ecológico econômico – da faixa de fronteira do Paraná integrado com o Leste do Paraguai; 5) implantar central de reutilização do lixo eletrônico; 6) coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos; 7) programa uso racional da água; 8) programa de produção de adubo orgânico; 9) programa: intercâmbio de projetos; 10) criar o programa: dia da cidadania; 11) calendário de ensaio fotográfico das gestantes na LBV; 12) promover: oficina aprendendo a empreender; 13) reestruturar centro de equoterapia de Iporã; 14) programa: SESC cidadão justiça no bairro; 15) programa: mesa brasil (buscar alimentos e mantimentos onde estão sobrando e entregá-los onde está em falta, visando contribuir no combate à fome); 16) promover oficina de educação nutricional para escolas; 17) programa: sexualidade e bullying; 18) “morar bem paraná” - programa estadual de urbanização de assentamentos; 19) programa: acolher –

construção de unidades habitacionais coletivas com a finalidade de acolher e facilitar a reinserção social de pessoas; 20) construção de academias e centro de atenção integrada à terceira idade (Figura 10) (PDIF-PR, 2012, p. 147-170).

Figura 10 Ações estratégicas para o desenvolvimento socioambiental na faixa de fronteira paranaense

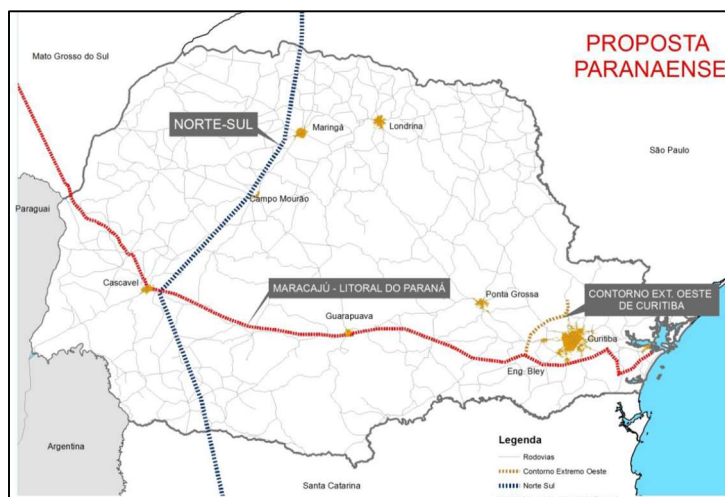


Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), p. 170.

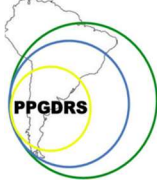
Na área de **infraestrutura e logística**, com o objetivo de promover a integração em regime de complementaridade nas cadeias produtivas mais estruturantes para a faixa de fronteira, as propostas de ações são: 1) Rodovia: BR –163 - Recuperação e adequação de capacidade em trecho rodoviário de Guaíra a Barracão com aproximadamente 350 km de extensão; 2) duplicação do trecho Cascavel – Capitão Leônidas Marques; 3) adequação e melhorias no trecho Guaíra – Marechal Candido Rondon – Toledo – Capitão Leônidas Marques – Barracão; 4) Rodovia: BR –163 - obras de duplicação da Rodovia BR–272 nos trechos de Guaíra –Iporã, e Goioerê – Campo Mourão e implantação do trecho Iporã –Goioerê; 5) Rodovia: BR –277 e contorno rodoviário Norte de Cascavel - Duplicação dos trechos: Medianeira - Entroncamento BR-163 e Cascavel -Entroncamento BR–376 (São Luiz do Purunã) e Construção do Contorno Norte de Cascavel; 6) Rodovia: BR–280 e contorno rodoviário de Barracão:

adequação de capacidade e melhorias do trecho Barracão –Marmeleiro e Construção do Contorno de Barracão; 7) contorno rodoviário de Foz do Iguaçu e duplicação de trecho da BR-469; 8) Construção de novo trecho ferroviário ligando Cascavel a Guaíra com extensão aproximada de 170 km; 9) Rodovia: PR – 323 - Obras de duplicação do Trecho da PR-323 Iporã –Maringá; 10) Construção de novo trecho ferroviário ligando Guaíra – Maracaju no Mato Grosso do Sul; 11) ramal ferrovia Norte-Sul: Panorama (SP) –Cianorte –Guaíra (Figura 11); 12) ramal ferrovia Norte–Sul: Cascavel –Chapeco (SC); 13) Hidrovia Paraná-Tiete trecho I UHE Itaipu – acesso à ponte Ayrton Senna em Guaíra com extensão de 170 Km; 14) Hidrovia Paraná-Tiete trecho de acesso ao canal ponte Ayrton Senna Guaíra – UHE de Primavera (Eng.: Sergio Motta) com extensão de 245 Km; 15) Aeroportuário: Aeroporto Regional Oeste; 16) Aeroportuário: Integração Aeroportuária Misiones – Foz do Iguaçu –Ciudad del Este; 17) Dutoviário: Dutovia –Pitanga –Guaíra, 18) Dutoviário: Dutovia –Gasoduto Sudoeste; 19) Multimodal: Plataforma Logística de Guaíra –Mundo Novo –Salto Del Guairá; 20) Multimodal: Parque Logístico do Vale do Iguaçu (PDIF-PR, 2012, p. 147-170).

Figura 11 Ações estratégicas na área de infraestrutura e logística da faixa de fronteira paranaense



Fonte: Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF/PR (2012), p. 185.



Considerações Finais

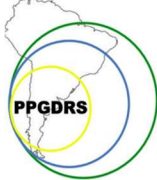
Para a superação das desigualdades sociais e econômicas, as ações estratégicas do Estado devem ajustar suas políticas públicas à capacidade de transformações no âmbito fronteiriço, fomentar e articular este espaço às demais regiões do país, priorizar as fronteiras no processo de Integração Sul-americana; distinguir a cooperação transfronteiriça da cooperação internacional; e necessita de atualização na legislação que trata das fronteiras e faixas de fronteira para a ampliar a participação dos Estados de forma mais integrada.

Os espaços transfronteiriços caracterizam-se por um intenso movimento migratório atraído por oportunidades econômicas, ampliando a diversidade de origens, fato complexo na gestão do território à medida que pode significar uma ausência de identidade com o espaço local. Essa interligação entre os países, representa importantes conexões econômicas e sociais que ultrapassam sua condição de limite territorial entre países vizinhos. O intenso fluxo de pessoas e mercadorias, as relações troca de prestação de serviços (públicos e privados), torna complexa a gestão e o planejamento desses espaços.

Durante muito tempo, a fronteira foi entendida apenas como área a ser protegida de ameaças externas, ideia bastante sustentada no período militar. Mais recentemente, a fronteira passa a ser prioritária ao interesse público, com ações estratégicas de integração e fortalecimento político e econômico diante do contexto da globalização, e por serem áreas de interesse para as relações internacionais da América Latina e o Mercosul.

Desse modo, surgem desafios de difícil articulação e consenso nas agendas governamentais, fundamentais para o fortalecimento dos mercados regionais. O avanço democrático aliado a novas políticas públicas dão início a processos participativos de planejamento e gestão urbana, rural e ambiental, a partir do marco legal adotado pelo país. Em consequência, aparecem discussões acerca de uma relação sustentada e produtiva entre a sociedade e o meio ambiente, restaurando assim a cidadania e a inclusão social e econômica.

As interações transfronteiriças devem ser corroboradas por investimentos aplicados à faixa de fronteira, para que haja um processo endógeno de integração em pontos específicos desse espaço. É necessário priorizar ações que visem à estruturação de mudanças na sociedade, visando promover a superação de desigualdades sociais e econômicas.



Diante da complexidade das inter-relações intrínsecas à dinâmica regional e social, devem-se ponderar os limites culturais existentes. Sendo fundamental que o planejamento, em sua eficácia, estabeleça limitações de acordo com o que se pode projetar frente às mudanças socioculturais, construindo um sistema de mudança político-econômica capaz de minimizar as desigualdades.

Portanto, cabe ao Estado, ter um papel ativo como indutor de atividades econômicas geradoras de emprego e renda. Deve-se considerar maior abrangência dos aspectos regionais e maior integração e consequente redução das fronteiras, que não são apenas “físicas”, mas sociais, econômicas, culturais e políticas. No passado, considerava-se apenas o aspecto da segurança e da defesa do território de estrangeiros, ameaças externas.

A nova vertente dada às áreas de fronteira sugere ampliar as políticas públicas, e as estratégias de integração, desenvolvimento e crescimento econômico. Daí a importância do Estado como articulador de políticas públicas, e executor de ações estratégicas. E à sociedade civil, cabe fiscalizar e acompanhar a execução dessas ações propostas.

Referências bibliográficas

BECKER, B. Significado Atual da Fronteira: Uma Interpretação Geopolítica a partir da Amazônia Brasileira. In: ALBERTIN, Catherine et alii (Orgs.). **Fronteiras**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Paris: Orstom, 1988, p.60-89. 250 p.

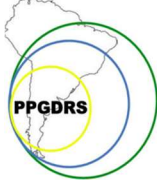
BORBA, V. **Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa**. *Historiæ*, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa – PND. **Estratégia Nacional de Defesa – END**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

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

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

CURY, M. J. F.; FRAGA, N. C. **TERRITORIALIDADES TRANSFRONTEIRIÇAS NO OESTE DO PARANÁ: Brasil, Paraguai e Argentina**. III SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA POLÍTICA, Revista GEONORTE, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.884-897, 2013.



FERREIRA LIMA, J. Integração da região: Paraná, Brasil e Paraguai. In: PERIS, A. F. (Org.). **Estratégias de desenvolvimento regional**. Cascavel (PR): Edunioeste, 2003. p. 179-192.

GATTI, F. **Turismo internacional sob o enfoque da política externa de integração regional: potencialidades, perspectivas e experiências turísticas entre Mato Grosso e Bolívia**. (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – FFLCH-USP, São Paulo-SP, 2011. 238f.

GUICHONNET, P.; RAFFESTIN, C. **Géographie des frontières**. Vendôme: Presses Universitaires de France. 1974.

MACHADO, L. O. ; HAESBAERT, R. ; RIBEIRO, L. P. ; STEIMAN, R. ; PEITER, P. C. ; NOVAES, A. R.. Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. In: Tito Carlos Machado de Oliveira. (Org.). **Território sem Limites. Estudos sobre Fronteiras**. 1ed. Campo Grande: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006, v. 1, p. 87-112.

MATTOS, G. M. **Geopolítica e destino**. 2a ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1979.

PARANÁ. Núcleo Regional da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná – NFPR. **Plano de Desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira do Paraná – PDIF**. Foz do Iguaçu-PR: Núcleo Regional da Faixa de Fronteira do Estado do Paraná – NFPR, 2012.

REOLON, C. A. A aglomeração urbana da soja: um estudo sobre a gênese de aglomerações urbanas não-metropolitanas no Brasil. In: **Anais do Simpósio Nacional de Geografia a Urbana - Simpurb**, 29/10 a 2/11/2007, Florianópolis-SC.

ROCHA, A. A. **Uma análise do crescimento econômico na faixa de fronteira: o caso do Paraná**. Dissertação (Mestrado). Toledo-PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2013. 117 f.

SOUZA, E. B. C. **Tríplice Fronteira: Fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina**. Revista: Terr@Plural, Ponta Grossa, v.3, n.1, p.103-116, jan./jul. 2009.

ZAGO, L. G. **Fronteira e Segurança Nacional no Extremo Oeste Paranaense: um estudo do município de Marechal Cândido Rondon**. (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo/RS – PPGH-UPF, 2007. 105f.