



**COMO ANALISAR AS REGIÕES
FRONTEIRIÇAS: ESBOÇO DE UM
ENQUADRAMENTO TEÓRICO-
METODOLÓGICO A PARTIR DO
CASO DE FOZ DO IGUAÇU**

Cássio Rolim

TD Nereus 05-2004

São Paulo
2004

COMO ANALISAR AS REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS?
Esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir do caso de
Foz do Iguaçu.

CÁSSIO ROLIM
CMDE – UFPR

RESUMO

Neste artigo serão feitas algumas colocações de ordem geral buscando uma metodologia de análise para as regiões transfronteiriças. A situação típica que será considerada é a da região da tríplice fronteira em Foz do Iguaçu. A região transfronteiriça é constituída pelas áreas contíguas a uma linha de fronteira entre dois ou mais estados. É diferente de regiões de fronteira. Estas são as áreas vizinhas à linha de fronteira. A grande questão nessas regiões está nas restrições à mobilidade dos fatores de produção e a conseqüente dificuldade que isso impõe à concretização de um espaço econômico peculiar. Foram considerados três esquemas analíticos de região. Um deles com uma preocupação centrada nos aspectos econômicos, outro que se constitui de fato em uma listagem preliminar e um terceiro que incorpora novos elementos, necessários para a elaboração de um projeto político de desenvolvimento regional. A conclusão geral é que dependendo dos objetivos que se tenha em mente, qualquer um deles pode ser utilizado desde que incluídas as especificidades das regiões transfronteiriças. A base metodológica para a análise de uma região transfronteiriça está nos procedimentos para responder às seguintes questões:

- Como funciona internamente a região?
- Como ela se relaciona com o resto do mundo?
- O que dificulta a livre movimentação na região?

No caso concreto da análise da região transfronteiriça da tríplice fronteira esta análise ainda está por fazer. Embora existam excelentes estudos para as regiões de fronteira em ambos os lados, não se conhecem estudos aprofundados da região transfronteiriça e muito menos estudos que considerem o conjunto das regiões.

Palavras-chave: região transfronteiriça; desenvolvimento regional; Foz do Iguaçu

cassio.rolim@pobox.com

Trabalho apresentado no III ECOPAR, Encontro de Economia Paranaense
Londrina 2004

COMO ANALISAR AS REGIÕES TRANSFRONTEIRIÇAS?

Esboço de um enquadramento teórico-metodológico a partir do caso de Foz do Iguaçu.

Cássio Rolim

Introdução

A análise das regiões transfronteiriças começa a despertar interesse entre os praticantes da análise regional no Brasil. Como todo tema novo ainda não estão estabelecidos os procedimentos para o seu enquadramento teórico-metodológico. Também a própria conceituação do que é uma região transfronteiriça não está bem delineada. Neste artigo serão feitas algumas colocações de ordem geral procurando ordenar essa discussão objetivando conduzi-la para a busca de uma metodologia de análise das regiões transfronteiriças. A situação típica que será considerada é a da região da tríplice fronteira em Foz do Iguaçu.

1. Questões básicas.

A primeira questão a ser definida é o que é uma região transfronteiriça. Quando se considera uma fronteira como uma linha de separação entre dois territórios, a decorrência é que região transfronteiriça são as áreas localizadas ao longo dessa fronteira. Mas que tipo de fronteira é essa? Fronteira entre dois países? Ou três, como no caso de Foz do Iguaçu? Fronteira entre dois estados ou duas províncias? Entre dois municípios? Entre dois bairros dentro de uma mesma cidade? Como se vê, apenas essas questões já nos colocam dificuldades para o enquadramento do assunto.

Adicionemos a elas um segundo problema. Estaremos nos referindo a fronteiras habitadas ou desertas? No caso de fronteiras habitadas estamos nos referindo a uma ocupação humana pouco densa ou a cidades com diferentes dimensões?

Tomemos como exemplo o caso da fronteira de dois estados brasileiros. O Paraná e Santa Catarina. Ao longo da linha demarcatória entre os dois existe uma grande variedade de situações. De regiões desabitadas até áreas urbanas unificadas como é o caso de Mafra e Rio Negro. Nas áreas em que a fronteira passa por territórios pouco habitados, atravessando fazendas e matas a interação social é reduzida e conseqüentemente é impróprio falar de região. Assim sendo fenômeno mais interessante é aquele que ocorre em áreas com uma certa densidade populacional.

Mesmo assim, é preciso qualificar essa densidade populacional. Recorrendo uma vez mais ao caso do Paraná e Santa Catarina, considere-se as regiões vizinhas, formadas pela região metropolitana de Curitiba e o início das regiões de veraneio no litoral catarinense. No lado catarinense, a região litorânea se estende de Itapoá até a Baía da Babitonga, incluindo as praias de São Francisco. A partir daí prossegue até Florianópolis. A interação entre essas duas regiões ocorre fundamentalmente em função das atividades de turismo. Grande parte da população de Curitiba utiliza essa região vizinha como local de veraneio. No entanto não há áreas em contato direto ao longo da fronteira entre os dois estados. Nessas circunstâncias a análise das relações entre essas regiões não terá nada de especial. Embora haja uma vizinhança entre elas a análise segue os padrões metodológicos usados para analisar a interação entre duas regiões quaisquer.

Uma outra situação é aquela verificada entre as cidades de Mafra (SC) e Rio Negro (PR). Embora política e institucionalmente sejam dois municípios as suas respectivas sedes –as cidades- constituem um agrupamento urbano único. Funcionalmente é

como se fosse uma cidade só. A especificidade dessa situação exige um enquadramento metodológico diferente daquele exigido pelo exemplo anterior. Exemplos como esse se multiplicam pelo Brasil afora, como é o caso de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE) ou Penedo (AL) e Neópolis (SE) Esses aglomerados urbanos acabam por gerar uma área de influencia comum. É praticamente impossível determinar uma área de influencia de Mafra e uma área de influencia de Rio Negro. A área de influencia é do aglomerado. Não obstante, a fronteira coloca alguns problemas para o funcionamento dessa unidade.

Talvez situações como essa estejam mais próximas do procurado conceito de região transfronteiriça.

Considerando agora fronteiras nacionais o problema fica ainda mais complexo. Considere-se a situação restrita em que há agrupamentos urbanos divididos por uma fronteira nacional. Ciudad del Este no Paraguai e Foz do Iguaçu no Paraná é o grande exemplo. No entanto, existem vários exemplos no Brasil como as cidades gaúchas ao longo das fronteiras com o Uruguai e Argentina. Fazendo fronteira com o Uruguai os principais centros são: Riviera e Santana do Livramento (RS); Artigas e Quarai (RS). Fazendo fronteira com a Argentina existem: Paso de los Libres e Uruguaiana (RS); Alvear, La Cruz e Itaqui (RS); San Antonio e Santo Antonio do Sudeste (PR). Com o Paraguai, além de Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, também existe o caso de Pedro Juan Caballero e Ponta Porá (MS). Ainda no Paraná há o caso curioso de uma tríplice fronteira em Barracão. É o encontro da fronteira Paraná, Santa Catarina e Argentina. Outro caso importante é Encarnacion (Paraguai) e Posadas (Argentina).

Provavelmente este caso –aglomerações urbanas em fronteiras nacionais– seja o caso mais interessante e peculiar do fenômeno. Nesses locais ao mesmo tempo em que se cria um espaço econômico comum também se criam as barreiras a sua integração. Da mesma forma que se estabelecem as condições para o fluxo de pessoas e capitais também se estabelecem as restrições para que isso aconteça. Ao mesmo tempo em que se desenvolve uma cultura comum também se arraigam as diferenças culturais.

Em situações como essa é provável que se esteja diante do objeto de estudo buscado: uma região transfronteiriça.

Enquanto não se tem conceito mais preciso será considerado, em termos operacionais, as seguintes definições:

...falaremos de fronteira quando nos referirmos à linha limite de um estado, de regiões de fronteira quando nos referirmos às áreas junto a essa linha limite e de regiões transfronteiriças quando nos referirmos às áreas contíguas junto à linha de fronteira de dois ou mais estados por ela separados.¹

Essas definições são mais restritivas e não contemplam a diversidade de situação a que se referiu anteriormente. No entanto, operacionalmente, serão mantidas principalmente porque a situação que se tem em mente é a de uma fronteira tríplice internacional.

Uma segunda questão é saber qual é a particularidade para a análise das regiões transfronteiriças. Dito de outra forma, a questão é saber qual é o problema relevante para ser analisado nessas regiões.

¹ Reigado, F.M. (2002) p. 571.

A existência de fronteiras marca o encontro de dois espaços político administrativos. No caso das regiões transfronteiriças marca também a existência de um espaço econômico em diferentes estágios de construção. Como se sabe os espaços econômicos não reconhecem delimitações político-administrativas. Estas, no entanto, colocam dificuldades para a concretização desses espaços na medida em que são uma restrição para a livre circulação de bens e serviços e de pessoas. As regiões transfronteiriças de uma maneira geral estão longe das regiões que constituem o núcleo das economias nacionais. Dessa forma a existência da fronteira ao impor a necessidade de uma série de serviços para a transferência de uma realidade político administrativa para outra bem como propiciar uma série de outras atividades que se valem das vantagens que ora privilegiam um lado, ora privilegiam outro, possibilita a formação de uma realidade econômica diferenciada naquele local. Essa realidade, se por um lado tende à integração ao seguir a lógica dos mercados, por outra encontra várias barreiras para se concretizar em decorrência das lógicas institucionais. Por outro lado, essas regiões são geralmente áreas com desenvolvimento insuficientes, cuja existência deve-se ou pelo menos se deveu na origem, essencialmente à existência da fronteira.

Assim sendo a questão relevante a ser estudada nessas regiões é o processo pelo qual se dá a construção desse espaço econômico peculiar e as barreiras à sua concretização. Essas barreiras são na sua essência aquelas que afetam a livre circulação dos fatores de produção. Elas decorrem geralmente de:

- Exigências vinculadas ao cambio da moeda;
- Imposições legais que restringem a livre circulação de pessoas e bens;
- Do fato das fronteiras serem, de uma maneira geral, lugares de conflitos de interesses nacionais e políticas divergentes.²

Dessa forma pode-se considerar como o problema das regiões transfronteiriças a restrição da mobilidade que impede a concretização desse tipo de espaço econômico. Uma decorrência do que foi dito é a determinação dos limites que essa restrição irá impor à concretização desse espaço.

2. Foz do Iguaçu: uma das componentes da região transfronteiriça da tríplice fronteira.

O município de Foz do Iguaçu, instalado em 1914, teve uma historia tumultuada em alguns momentos em decorrência de eventos de caráter nacional. Um deles foi o episódio da criação do território do Iguaçu na era Vargas. Outro acontecimento importante foi a construção da hidrelétrica de Itaipu no final dos anos setenta e início dos anos oitenta. Até essa época a cidade de Foz do Iguaçu tinha dimensões pequenas e vivia de um turismo muito específico e direcionado à visita das Cataratas e a um comércio fronteiro de dimensões reduzidas.

Ao longo dos dez anos em que a hidrelétrica foi construída o que era uma pequena cidade com pouco mais de meia dúzia de ruas calçadas e com dificuldades de toda sorte, inclusive de ligações telefônicas com o resto do país, transformou-se em um grande centro com mais de 250 mil habitantes na área urbana. Em meados dos anos setenta a cidade tinha menos de 50 mil habitantes. No apogeu da construção chegou próximo dos 150 mil. A população urbana registrada no Censo de 2000 foi de 256.524 habitantes.

² Reigado, F.M. (2002)

Apenas foram registrados na zona rural 2.019 habitantes o que dá ao município um dos mais elevados graus de urbanização do Brasil: 99,22%. Também é interessante observar que em apenas 10 anos foram acrescentados cerca de 70 mil habitantes à população urbana. Esse número equivale à adição de uma nova cidade com uma dimensão que não é comum à maioria das cidades brasileiras. Vide tabela 1.

Tabela 1 População por situação de domicílio Foz do Iguaçu 1991 e 2000		
	1991	2000
População Total	190.123	258.543
Urbana	186.385	256.524
Rural	3.738	2.019
Grau de Urbanização	98,03 %	99,22 %
Fonte Atlas do Desenvolvimento Humano		

Por outro lado o município apresenta bons indicadores sociais e de abrangências dos serviços públicos. A taxa de analfabetismo entre adultos é baixa em comparação com a média brasileira. No entanto há ainda uma proporção de pobre elevada e a distribuição de renda praticamente ficou inalterada no período intercensitário. Praticamente toda a população é atendida com energia elétrica, água encanada e coleta de lixo urbano. Vide tabela 2.

Tabela 2 - Educação da população adulta; Renda, pobreza e desigualdade; Acesso a serviços básicos, Foz do Iguaçu 1991 e 2000		
	1991	2000
Taxa de Analfabetismo (maiores 25 anos)	14,5	9,3
% com menos de 8 anos de estudo	69,0	21,1
Média de anos de estudo	5,3	6,4
Renda per capita média (R\$ de 2000)	289,6	326,2
Proporção de pobres (%)	22,2	21,1
Índice de Gini	0,58	0,58
Água Encanada	88,3	98,0
Energia Elétrica	88,3	98,0
Coleta de Lixo (urbano)	91,6	97,1
Fonte Atlas do Desenvolvimento Humano		

Tabela 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal		
Foz do Iguaçu , 1991 e 2000		
	1991	2000
IDHM	0,722	0,788
Educação	0,801	0,905
Longevidade	0,647	0,721
Renda	0,719	0,739
Fonte Atlas do Desenvolvimento Humano		

Entre 1991 e 2000 o IDHM cresceu 9,14% e a componente Educação foi o que teve maior participação nesse crescimento. Em seguida veio Longevidade e por último Renda. Caso mantenha esse mesmo ritmo em 15,2 anos Foz do Iguaçu alcançará São Caetano do Sul (SP) município com o maior IDHM do Brasil em 2000, (0,919). Em 8,2 anos alcançará Curitiba, o maior IDHM do Paraná em 2000 (0,856).³ Vide tabela 3.

A situação em 2000 coloca o município na posição 838, o que significa que 834 municípios brasileiros estavam em melhor situação e que 4669, ou seja, cerca de 85% dos municípios brasileiros estavam em pior situação. Dentro do Paraná a posição de Foz do Iguaçu era a 41ª sendo que 358 municípios, equivalente a 90% do estado, estavam em situação inferior⁴.

Em trabalhos anteriores⁵ se procurou entender algumas das peculiaridades da área em que se encontra Foz do Iguaçu. A história do impacto das grandes obras de engenharia local em que elas são realizadas, aponta para um período de crescimento intenso seguido por um refluxo e até mesmo do desaparecimento da concentração urbana existente ou surgida junto ao local. Em Foz do Iguaçu o quadro foi diferente. A cidade manteve o crescimento mesmo após o término da construção da hidrelétrica de Itaipu. A explicação para o fenômeno residia no fato da dinâmica econômica do lugar estar baseada em três grandes elementos: a própria existência da hidrelétrica e do grande contingente de pessoas empregado por ela. Ainda que em escala reduzida se comparado com o auge da construção, mas mesmo assim, ainda um número elevado e com níveis médios de renda elevados; o comércio com o Paraguai, em especial o comércio atacadista; a existência de um turismo de massa fundamentado na possibilidade de aquisição de *gadgets* eletrônicos no Paraguai e redistribuição no Brasil. Uma segunda peculiaridade é que Foz do Iguaçu pode ser considerada como um “enclave” dentro dos principais espaços econômicos existentes no Paraná. Grosso modo é possível identificar dois grandes espaços econômicos no estado. Um deles tendo sua dinâmica determinada pelo mundo da agropecuária e do agronegócio e outro com a dinâmica determinada pela esfera urbano-industrial de caráter nacional.⁶

Esse quadro, com as variações conjunturais que lhe são próprias, em grande parte ainda se mantém. A dinâmica econômica da área ainda é fortemente influenciada por esses três elementos. No entanto novos fatos começam a adicionar-se a esse quadro. Há alguma evidência que a área começa a interagir mais intensamente com a esfera da agropecuária a partir de um aumento da interação com Cascavel, que pode ser considerada como o principal centro dessa esfera no Oeste Paranaense. Há quem fale da conformação

³ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

⁴ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

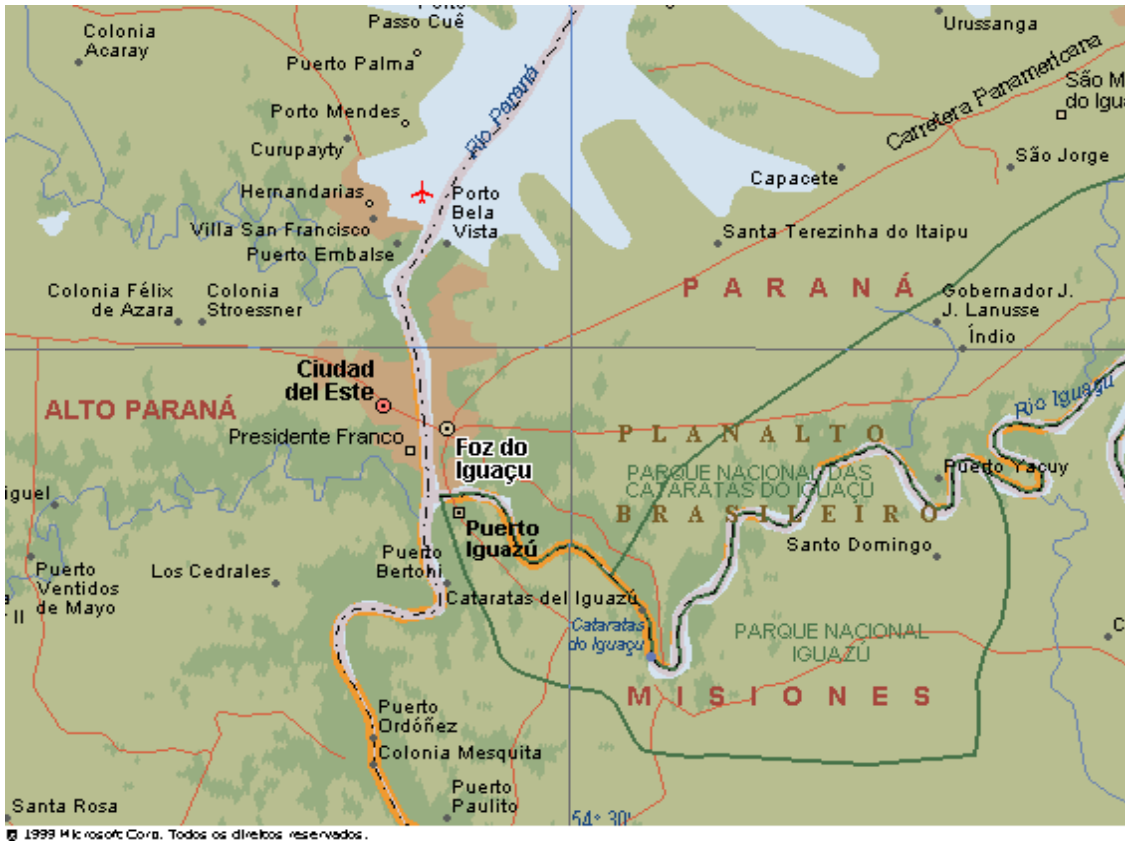
⁵ Rolim, C.F.C. (1991)

⁶ Rolim C.F.C. (1995)

MAPA 1



MAPA 2



de um eixo de desenvolvimento ao longo da BR ligando Foz do Iguaçu a Cascavel.⁷ Esses novos fatos vão adensando a superposição de fenômenos na área e que exige enquadramentos metodológicos mais complexos para a análise.

Por outro lado a região toda é muito distante das grandes concentrações urbanas brasileiras e mesmo das grandes aglomerações da América do Sul. A distância ao núcleo do triângulo formado por São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, onde se concentra a maior parte da produção industrial brasileira é superior a 1000 km. Também está a uma distância equivalente do núcleo industrial argentino. Vide mapa 1.

Não obstante essas distâncias a aglomeração em si mesma é bastante complexa envolvendo outros núcleos além de Foz do Iguaçu, Ciudad Del Este e Puerto Iguazú, como pode ser visto no mapa 2. O objetivo deste trabalho é iniciar um processo de construção de uma metodologia que permita analisar essa aglomeração. Essa é a razão de se estar fazendo referência apenas ao seu lado brasileiro.

3. Ainda o conceito de região

As dificuldades de uma conceituação analítica de região e espaço são velhas conhecidas de todos aqueles que trabalham com o tema. No entanto não há como escamotear essa discussão particularmente quando o objetivo é o desenvolvimento de uma metodologia de análise para um tipo específico de região. Embora no início dos anos oitenta tenha escrito artigos instigantes sobre a conceituação de região, no final daquela década, mais precisamente em 1987, Markusen evita essa armadilha e conceitua, operacionalmente, região como

... "uma sociedade determinada historicamente, territorialmente contígua, que possui um ambiente físico, um ambiente sócio-econômico, político e cultural e uma estrutura espacial diferenciada de outras regiões e de outras unidades territoriais maiores, cidades e nações." [8]

Enquanto conceituação analítica é ampla o suficiente para não ter utilidade alguma,^[9] embora esse não fosse o objetivo declarado da autora. No entanto, ao longo do texto fica claro que para ela região não é apenas uma unidade territorial distinta por características físicas, ela é um ambiente construído pelo homem. A sua noção de região implica em unidades territoriais com traços físicos e culturais únicos. As áreas naturalmente diferenciadas.

.. " tornam-se regiões quando sociedades constroem sistemas econômicos e políticos diferenciados dentro de suas fronteiras" [10].

Essa conceituação já anuncia aquela que virá a ser a perspectiva contemporânea do conceito de região. Entende-se a região como resultante de um processo de construção social onde uma determinada sociedade interagindo com o

⁷ Peris e Braga (2003)

⁸ Markusen, A. (1987) pp. 16-17.

⁹ No final dos anos setenta, início dos oitenta, estabeleceu-se uma intensa revisão teórica relativa aos conceitos de espaço e região. Um dos principais trabalhos do período, que parece ter delineado um caminho para a discussão é o de Coraggio, J.L. (1980).

¹⁰ Markusen, A. (1987) p.238.

meio natural constrói um particular subsistema social. Ela não é apenas um território habitado mas sim um espaço social. O corolário dessa perspectiva é que nem todos os territórios habitados podem ser considerados regiões.

Região nesse sentido passa a constituir-se numa,

“matriz de grupos sociais cujo nexo de articulação seja dado pela consciência coletiva de pertencer a um território comum que, formando parte de um território nacional, possui suficientes especificações (recursos, cultura, paisagem, etnia, etc.) para diferenciar-se em tudo, e cujos interesses fracionais ou de classe estejam subordinados estruturalmente a um interesse coletivo regional, expresso em reais projetos políticos, tanto de caráter permanente como transitório.”¹¹

A análise dessa conceituação mostra que *matriz de grupos sociais* significa a existência, a fonte, o local de reprodução, etc de vários grupos sociais. O elemento comum entre esses grupos é a consciência coletiva de pertencer a um território comum específico dentro de um território nacional. Os diferentes conflitos de interesses desses grupos são capazes de conviver e sustentar um interesse coletivo regional. Esse interesse coletivo regional é concretizado em projetos políticos concretos que tanto poderão ter um caráter permanente como transitório. É possível sintetizar esses elementos da seguinte forma:

- Diferentes grupos sociais
- Identificação com o território
- Interesse coletivo mínimo acima das disputas cotidianas
- Possibilidade de construir um projeto político regional

Ainda que a conceituação esteja se referindo a um parcela do território nacional ela pode servir como ponto de partida para o nosso objetivo de construir uma metodologia para analisar regiões transfronteiriças. Poderíamos considerar os diferentes grupos sociais, com nacionalidades diferentes, convivendo em um território relativamente comum.

O ponto crucial seria determinar se esses grupos identificam-se com o território. O que significa essa identificação com o território e como avaliar isso não é uma questão muito fácil. Mantenhamos por enquanto a idéia de que essa identificação seria como uma sensação de ser diferente em decorrência de pertencer a uma comunidade específica. No nosso caso, Foz do Iguaçu. É importante salientar que quando tomamos Foz do Iguaçu como exemplo, estamos nos referindo de fato à comunidade formada pelas municipalidades vizinhas pertencentes aos três países.

Decorre do anterior avaliar se esses grupos são capazes de compreender a existência de interesses coletivos que estejam acima das disputas cotidianas. Ou seja, se são capazes de ceder no que é acessório para salvaguardar um interesse maior. Note-se bem que não se está supondo que essa a convivência desses grupos no mesmo território seja idílica. Pelo contrário, as disputas certamente são acirradíssimas. Trabalhadores e patrões, diferentes grupos de empresários, diferentes grupos políticos, etc, certamente devem lutar com afinco na defesa de suas posições e

¹¹Boisier (1989, p.595)

interesses. A questão aqui é saber se em meio a todas essas disputas eles têm a consciência de um interesse coletivo maior, acima desses conflitos. Isso já é difícil dentro de um único país, certamente será mais difícil ainda de conciliar quando existem diferentes nacionalidades, diferentes línguas e patrimônios culturais diferentes.

A existência desses elementos é a condição necessária para a construção de um projeto político regional.

Visto nesta perspectiva fica mais fácil entender a idéia de que uma região é mais do que simplesmente um território habitado bem como o seu corolário: nem todos os territórios habitados podem ser considerados regiões. Também é claro que essa concepção é fortalecida pela argumentação dos autores pertencentes à corrente do desenvolvimento endógeno regional. Como nessa perspectiva o desenvolvimento é um processo de *baixo para cima* em que o planejamento regional é, na sua essência, a ampliação da capacidade regional de negociação, torna-se fundamental a construção de um projeto político regional.

4. Esquemas analíticos para a interpretação regional

A questão metodológica que nos interessa está na busca da metodologia para interpretar as regiões fronteiriças. É possível tomar como ponto de partida os esquemas interpretativos utilizados para as regiões em geral e buscar as especificidades das regiões transfronteiriças.

O ponto de partida para a análise de uma região está na resposta a duas grandes questões:

- Como funciona internamente a região?
- Como ela se relaciona com o resto do mundo?

Entender como a região funciona internamente é conhecer como ela está estruturada economicamente, a maneira como ela produz, a sua estrutura de poder, os seus habitantes, etc. Conhecer como ela se relaciona com o resto do mundo é saber da sua integração com os mercados nacionais e internacionais, os mecanismos pelos quais isso ocorre, os fluxos financeiros através das suas fronteiras, as regras do jogo no relacionamento com os demais níveis de governo, etc. Assim sendo o ponto de partida para se conhecer uma região seria a elaboração de um diagnóstico detalhado respondendo a essas duas questões básicas.

Entre os vários esquemas interpretativos existentes serão considerados três. O primeiro deles enfatiza as relações econômicas internas e externas da região. Pode ser denominado de *estrutura econômica*. O segundo baseia-se nos recursos humanos e materiais da região. É o popular *modelo Hincó*. O terceiro baseia-se na literatura do desenvolvimento de cima para baixo e vamos chama-lo do *hexágono do desenvolvimento*.

Estrutura econômica

Este esquema¹² considera a existência de alguns grandes blocos de atividades econômicas e suas relações, entre si, e com as famílias da região. Está influenciado pela Teoria da Base de Exportações. Considera a existência de um bloco de

¹² Este esquema foi desenvolvido por Perrin (1974) e sintetizado por Ablas (1973).

atividades voltadas para fora da região: o bloco exportador. Essas atividades –as básicas– são aquelas cuja produção destina-se aos mercados externos à região. O outro bloco é composto por atividades cuja produção destina-se aos mercados internos à região. É o bloco das atividades internas. Um outro bloco é aquele da produção intermediária local. Os bens e serviços desse bloco destinam-se tanto à produção que acontece no bloco exportador como à que acontece no bloco das atividades internas. Esses três blocos referem-se à estrutura de produção regional. Para considerar os fluxos de renda regional, considera-se as famílias e a particular estrutura de demanda final que elas tem e um bloco de importações regionais. Vide figura 1.

Quando o bloco exportador aumenta a sua produção em decorrência de um aumento da demanda “externa” à região há um aumento do emprego dos fatores de produção (capital, trabalho e recursos naturais). A remuneração desses fatores de produção (juros, salários e aluguéis) mais o lucro decorrente da atividade significará acréscimos de renda para os que os possuem –as famílias. Uma vez recebida essa renda e dada a estrutura da demanda final dessas famílias, serão feitos gastos em “importações” de bens e serviços finais ou gastos em bens produzidos localmente. A renda gasta em importações sai da região. No entanto aquela parcela gasta em bens e serviços locais vai estimular o bloco das atividades internas. Ao receber um estímulo esse bloco também irá aumentar o emprego dos fatores de produção, gerar renda que será recebida pelas famílias e que –uma vez mais– dada a estrutura de demanda final das famílias, será gasta em “importações” ou em bens e serviços locais.

Por outro lado, tanto o bloco exportador como o das atividades internas, irão necessitar de bens e serviços intermediários para produzir. Caso esses bens e serviços não existam na região eles serão “importados”. Porém estando disponíveis localmente, o aumento da produção no setor de produção intermediária local também necessitará aumentar o emprego dos fatores de produção, gerar renda que irá para as famílias e será gasta em “importações” ou em bens locais.

A estrutura da economia regional será determinada pela interdependência e magnitude desses blocos e pelos fluxos que se estabelecem entre eles. Embora este esquema seja fundamentalmente econômico ele é um ótimo ponto de partida para a compreensão de uma determinada região.

O modelo HINCO

O chamado modelo HINCO (**H**uman, **I**nstitutional, **N**atural, **C**apital, **O**thers) é na sua essência um roteiro para a elaboração de um conjunto de informações básicas sobre uma região. Essas informações referem-se às pessoas que habitam essa região, suas características demográficas, padrões de consumo, estrutura de renda, etc. Referem-se também às regras institucionais que regularizam as relações entre essas pessoas; à algumas características do ambiente natural em que elas vivem; informações sobre estoque e fluxos de capital na região; uma gama variada de outras informações consideradas relevantes para a análise regional. Vide figura 2.

Não há uma base teórica bem delineada nesse esquema. Dessa forma é um pouco difícil encontrar o seu fio condutor. Assim, por exemplo, consta do bloco Natural, informações sobre recursos minerais e sobre padrões de uso da terra. Enquanto o primeiro é uma dotação da região, o segundo é estabelecido pelos homens dentro do quadro social que estabelecem no seu relacionamento

Também no bloco do Capital, são colhidas informações que referem-se tanto a capital na sua forma física como capital na sua forma líquida, sem que se estabeleça uma relação clara e explícita entre essas formas.

Como já foi dito, a ausência de um enquadramento teórico mais rigoroso faz com que o modelo HINCO seja pouco mais que um *check list* para a coleta inicial de dados sobre uma região. É importante como uma primeira reunião de informações sobre a região. A síntese dessas informações e a relevância e interdependência entre elas caberá ao analista dentro do particular esquema interpretativo que ele tenha na sua cabeça.

O hexágono do desenvolvimento

O esquema que estamos denominando *hexágono do desenvolvimento*, deve-se a Boisier. Ele refere-se aos seis elementos que na opinião do autor são determinantes para o desenvolvimento de uma região. Esses seis elementos são responsáveis pelos que irá acontecer a uma região. Caso eles sejam deixados ao acaso a resultante da sua interação será uma incógnita: a caixa negra. Porém a atenta observação e interpretação desses elementos permitirá a sua articulação para a elaboração de um projeto político na região que a levará ao desenvolvimento. Vide figura 3.

A base teórica deste esquema está na literatura do chamado desenvolvimento de *baixo para cima*. Entende-se que o desenvolvimento de uma região será determinado pela capacidade de articulação dos seus habitantes para estabelecer um projeto factível de desenvolvimento que consiga superar as restrições externas. Os seis elementos têm importância equivalente para a região. A análise, por exemplo, dos recursos materiais vai mostrar uma determinada possibilidade regional de produzir. Para algumas regiões a análise mostrará uma estrutura diversificada e com grande potencial. Para outras as possibilidades serão menores, mas ainda assim, existirão. Note-se que esse elemento leva em consideração muito do que se poderia chamar de funcionamento do setor produtivo regional. Porém a análise de um outro elemento –o entorno- mostraria os graus de liberdade para a ação regional determinado pelas restrições de mercado, da estrutura político-administrativa do país, enfim, pelas *regras do jogo*.

Os atores e a cultura local poderiam apontar a capacidade empreendedora dos habitantes e o poder de articulação interna e externa que eles seriam capazes de conseguir. Procedimentos e Instituições determinam a estrutura operacional da governança local, necessária para administrar o processo de desenvolvimento.

Nenhum desses seis elementos tem um nível de excelência predeterminado. Eles servem como esquema analítico de interpretação do processo de desenvolvimento regional na perspectiva da região em relação aos demais níveis hierárquicos superiores. Em algumas situações uma determinada região poderá estar muita bem aparelhada em relação a alguns deles e ao mesmo tempo estar deficiente no que se refere aos outros. O importante é que o nível em que eles se encontrem e a particular articulação entre eles indicará as possibilidades concretas de sucesso que um projeto de desenvolvimento regional terá.

Uma breve síntese

Um leitor com premências mais imediatas poderia questionar qual dos três esquemas interpretativos apresentados é mais adequado para a análise de uma região em particular. A resposta seria: depende dos objetivos que se quer atingir.

Se o objetivo for uma simples caracterização inicial, o modelo HINCO poderia ser utilizado a contento. Com algumas especificações e com a supressão e/ou a inclusão de um ou outro item, de acordo com as preferências do usuário ele já forneceria um conjunto de informações básicas para o conhecimento da região.

Se o objetivo for a compreensão do funcionamento da economia regional o esquema da estrutura regional certamente é o mais adequado. O maior ou menor detalhamento de cada uma das suas componentes evidentemente tornará mais profunda a análise. No entanto, qualquer que seja esse nível de aprofundamento a essência do funcionamento da economia regional será revelada.

O hexágono do desenvolvimento seria o esquema analítico adequado para um conhecimento muito mais aprofundado da região tendo como perspectiva a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Essas estratégias obrigatoriamente têm que levar em conta muito mais que os elementos econômicos da região e sendo assim a análise que antecede as etapas da sua elaboração deve ser abrangente.

Nada impede, porém, que os três esquemas sejam utilizados de forma complementar. Os objetivos que se tenha em mente e a disponibilidade de recursos materiais, de competência técnica e de tempo definirão as escolhas.

5. A Especificidade da Análise Transfronteiriça.

Nesta seção serão discutidos alguns dos elementos mais importantes para a análise de uma região transfronteiriça tendo como exemplo o caso da região transfronteiriça de Foz do Iguaçu. Recorde-se que neste texto regiões transfronteiriças são as áreas contíguas junto à linha de fronteira de dois ou mais estados nacionais.

A literatura internacional sobre esse tipo de região não é muito vasta. Ela se refere principalmente a situações da Europa e dos Estados Unidos ao longo da fronteira com o México e com o Canadá.

O caso canadense estudado é apresentado como um conflito entre uma estratégia político-administrativa que privilegia as relações Leste-Oeste ao longo da linha de fronteira com os Estados Unidos e a realidade econômica que revela uma integração econômica de fato no sentido Norte-Sul que é mais intensa em alguns pontos ao longo da fronteira entre os dois países. A hipótese de trabalho do autor é que o crescimento das transações econômicas e dos vínculos funcionais ao longo de uma fronteira tem uma dinâmica própria que leva a uma cooperação e integração político-administrativa para a solução de problemas concretos. No entanto, o autor também admite, é possível que essa maior abertura leve ao acirramento da concorrência e a pressões no sentido de se aumentar as restrições ao livre trânsito de mercadorias e pessoas para preservar mercados e privilégios.¹³ Certamente a realidade situa-se em uma posição intermediária.

O caso europeu pauta-se por uma situação em que as regiões transfronteiriças passaram de uma situação em que estavam estruturadas para impedir a integração para outra em que esses controles e barreiras deixaram de existir e conseqüentemente muitas das tarefas desempenhadas por elas perderam a razão de ser e aprofundaram a crise econômica da maioria delas.

As relações nas fronteiras de países pode ser caracterizada em três tipos:

¹³ Keating, M. (1996)

1. *Situação de existência legal de fronteiras e de relações de conflitualidade entre os países por elas separados. As estratégias de cada país beligerante são estratégias de guerra, de conquista de espaço, que lhes permitam conquistar uma posição de força para impor as condições de negociação de paz;*
2. *Situação de existência legal de fronteiras e de relações de cooperação ou de coexistência pacífica entre os países por elas separados. Caracteriza-se por uma certa mobilidade de bens, pessoas, serviços e capitais, condicionada pelas barreiras alfandegárias e por outras restrições legais à mobilidade dos recursos, bens e serviços. As estratégias são normalmente compósitas e algo contraditórias. Isto é, por um lado o bom relacionamento e o reforço das transações económicas reclamam estratégias de aproximação política e diplomática, de intercâmbio científico, cultural e outros; por outro lado, na perspectiva de conquistar espaço no mercado do país vizinho, são defendidas estratégias de abertura. Enquanto isso, a defesa do mercado nacional conduz, normalmente, pelo menos a curto prazo, a estratégias de defesa, de protecção do mercado nacional e, conseqüentemente, de menor abertura;*
3. *Situação em que as fronteiras foram abolidas, como é o caso da União Européia. Importa salientar que a abolição legal das fronteiras teve como conseqüência imediata, por um lado, a desactivação dos postos de fronteira, provocando, a nível local, uma considerável redução do emprego directo e indirecto e, como resultado, uma diminuição nas actividades comerciais, por outro lado, reforçaram-se as condições para a cooperação entre populações, empresários, instituições de ensino e investigação de ambos os países vizinhos. Além disso, o aproveitamento conjunto de um espaço transnacional através de programas de desenvolvimento transfronteiriço criou razoáveis possibilidades de aproveitamento de economias de escala e economias externas.¹⁴*

Enquanto o caso europeu pode se enquadrado na situação de número 3, o caso que nos serve como exemplo, Foz do Iguaçu, está mais bem enquadrado no caso número 2.

O Mercosul se por um lado facilitou o fluxo de mercadorias entre os países que o compõem, por outro colocou maior rigor nas regras dessa comercialização. Dessa forma, embora possa parecer paradoxal, ao longo da sua implantação estão sendo necessários controles mais detalhados das mercadorias que circulam pela fronteira. Esses controles são frutos de mudanças de regras que acontecem com uma certa frequência. Tanto regulamentações puramente administrativas e fáceis de serem estabelecidas como aquelas mais amplas. As primeiras são decisões, em geral, unilaterais de cada país e as últimas requerem negociações diplomáticas mais amplas. No entanto o impacto dessas decisões, particularmente das administrativas são muito grandes no que se refere a transações em andamento. Esse impacto é maior na faixa transfronteiriça. Enquanto uma empresa de importação e exportação localizada em São Paulo tem clientes em um número razoavelmente diversificado de países, uma empresa de Foz do Iguaçu tem as suas operações mais concentradas no comércio transfronteiriço. Mesmo as pequenas alterações nas regras do jogo poderão acarretar vultuosos prejuízos –assim como grandes lucros. Isso tudo contribui para aumentar a incerteza e aumentar a componente de risco nas transações transfronteiriças.

Não obstante as questões legais existem ainda um conjunto de barreiras, de diferentes ordens, afetando a circulação de pessoas e mercadorias. A listagem apresentada a

¹⁴ Reigado, F.M. (2002) pp.572/573.

seguir, ainda que baseada na experiência européia,¹⁵ não difere substancialmente da que pode ser encontrada na experiência latino-americana e brasileira.

- Barreiras psicológicas e de interesses
 - Movimentos políticos ou grupos de opinião
 - Grupos econômicos com interesses prejudicados
- Barreiras econômicas e sociais
 - Diferentes níveis de desenvolvimento
 - Barreiras decorrentes de diferentes línguas e culturas
 - Diferente legislação em geral, mas particularmente da legislação trabalhista
 - Dificuldade de circulação das informações
 - Fluxo de capitais, condicionado pelas legislações distintas e pelas políticas macroeconômicas de cada país
 - Preços diferenciados de bens e serviços homogêneos oferecidos em ambos os lados da fronteiras
 - Diferenças na capacidade da administração pública em ambos os lados da fronteira
- Barreiras institucionais
 - Estrutura organizacional dos diferentes países dá poderes de negociação diferentes para as autoridades locais.
 - Superposição de competências político-administrativas na área
 - Autoridades eleitas x autoridades nomeadas
 - Lógica de decisão política x lógica de decisão administrativa
 - Restrições ao uso de recursos orçamentários em projetos transfronteiriços comuns

A esta altura a pergunta que deve estar rondando a mente do leitor é qual esquema analítico utilizar para as regiões transfronteiriças.

Em princípio a análise dessas regiões é semelhante à realizada para os demais tipos de regiões:

- Como funciona internamente a região?
- Como ela se relaciona com o resto do mundo?

Há, no entanto que se acrescentar a particularidade transfronteiriça:

- O que dificulta a livre movimentação na região?
- Que tipo de espaço econômico é possível de ser concretizado?

Desde que essas particularidades sejam incluídas qualquer um dos três esquemas considerados, ou assemelhado a eles, pode ser utilizado. Basta definir os objetivos da análise e escolher aquele que seja mais bem adequado aos propósitos que se tenha em mente.

Se o esquema escolhido for o da estrutura da economia regional, por exemplo, ter-se-ia que detalhar o mercado exportador regional (Foz do Iguaçu + Ciudad

¹⁵ Reigado, F. M. (2002)

Del Leste + Puerto Iguazu), considerando os gadgets eletrônicos, energia elétrica, turismo, serviços financeiros, etc. A demanda externa sobre essa base certamente é diferenciada. É provável que a demanda sobre o turismo seja exercida sobre um bloco: gadgets, cataratas, hidrelétrica. Já a demanda sobre serviços financeiros, certamente terá outras determinantes assim como a sobre a produção de energia elétrica. Considerando a especificidade transfronteiriça a questão passa a ser compreender até que ponto a restrição de movimentação afetará cada uma das componentes dessa demanda. Por exemplo, a limitação de gastos em gadgets eletrônicos pode reduzir a demanda sobre todo o bloco turístico.

Ao se analisar o bloco das famílias na realidade se estará analisando as características de apropriação de renda na região. Assim sendo um dos elementos a ser considerado é o mercado de trabalho, a sua fluidez, o seu funcionamento legal e ilegal, formal e informal, os fluxos de trabalhadores e de empregadores sobre a fronteira. Também a estrutura de distribuição de renda deverá ser compreendida em toda a sua dimensão. Haverá grupos de proprietários de ativos brasileiros, outros proprietários de ativos paraguaios ou argentinos e ainda haverá aqueles proprietários de ativos em mais de um país.

O vetor de demanda final regional também deverá considerar as restrições à movimentação de capital existente na área. Ele deverá mostrar como a renda gerada em uma das partes poderá ser gasta em outra. Também serão considerados aspectos relativos ao conservadorismo dos proprietários no que se refere a poupanças, direitos de propriedade, a própria segurança para os investimentos. O mercado de construção civil é um bom termômetro dessas questões.

O setor local produtor de bens intermediários provavelmente será um dos mais complexos de ser analisado. Isso porque a diversidade das atividades que ocorrem na área proporciona economias de escala suficientes para o surgimento de atividades intermediárias que não poderiam existir nas perspectivas de mercados isolados.

Caso o objetivo da análise seja a busca de um projeto comum de desenvolvimento, o esquema do hexágono do desenvolvimento poderá ser de grande ajuda. Nesta perspectiva uma das questões básicas será a determinação da possibilidade da cooperação para se atingir os objetivos comuns. Dentro desse quadro a real compreensão dos grupos de interesse, do aparato institucional e das condições legais da administração pública deverá ser realçada.

Embora o objetivo deste trabalho tenha sido discutir questões teórico-metodológicas da análise de regiões transfronteiriças, existem algumas questões decorrentes dessa análise com implicações para a análise das regiões de fronteira. Segundo as conceituações utilizadas neste trabalho:

- **regiões transfronteiriças** são as áreas contíguas junto à linha de fronteira de dois ou mais estados nacionais por ela separados
- **regiões de fronteira** são as áreas junto à linha de fronteira.

Uma das questões mais importantes neste contexto é saber se a região transfronteiriça é um *enclave* nas regiões de fronteira vizinhas. Caso as atividades da primeira não tenham vinculações com as atividades desenvolvidas nas segundas temos a situação de enclave. Em tais situações a atividade de planejamento buscando a integração dessas regiões –de ambos os lados da fronteira- é um imperativo uma vez que é possível buscar economias de aglomeração no conjunto todo. É muito provável que Foz do Iguazu seja um enclave no Oeste Paranaense (região de fronteira) assim como também deve ser

Ciudad Del Este na correspondente região de fronteira paraguaia. O conhecimento dessas realidades e dos complexos vínculos que porventura existam entre esse conjunto de regiões é um desafio muito grande mas ao mesmo tempo fascinante. O sucesso nessa tarefa será o ponto de partida para a transformação dessa realidade.

6. Considerações Finais

Ao longo deste trabalho se procurou enumerar algumas das questões teórico-metodológicas para a análise de regiões transfronteiriças. Uma das primeiras tarefas foi conceituar o que é uma região transfronteiriça. Ela é constituída pelas áreas contíguas a uma linha de fronteira entre dois ou mais estados. É diferente de regiões de fronteira. Estas são as áreas vizinhas à linha de fronteira. Na região transfronteiriça o encontro e o desencontro entre dois países é muito mais intenso e complexo, constituindo um espaço econômico peculiar.

A segunda tarefa foi delimitar o problema ou a questão transfronteiriça. A grande questão está nas restrições à mobilidade dos fatores de produção e a conseqüente dificuldade que isso impõe à concretização de um espaço econômico peculiar.

Em seguida foram considerados três esquemas analíticos de região. Um deles com uma preocupação centrada nos aspectos econômicos, outro que se constitui de fato em uma listagem preliminar e um terceiro que incorpora novos elementos, indo além das questões puramente econômicas, considerando os elementos necessários para a elaboração de um projeto político de desenvolvimento regional. A conclusão geral é que dependendo dos objetivos que se tenha em mente, qualquer um deles pode ser utilizado desde que incluídas as especificidades das regiões transfronteiriças. Assim sendo a base metodológica para a análise de uma região transfronteiriça está nos procedimentos para responder às seguintes questões:

- Como funciona internamente a região?
- Como ela se relaciona com o resto do mundo?
- O que dificulta a livre movimentação na região?

No caso concreto da análise da região transfronteiriça da tríplice fronteira esta análise ainda está por fazer. Embora existam excelentes estudos para as regiões de fronteira em ambos os lados, não se conhecem estudos aprofundados da região transfronteiriça e muito menos estudos que considerem o conjunto das regiões.

Este trabalho terá atingido o seu objetivo se conseguir despertar nos colegas interessados um vivo debate para a construção do enquadramento teórico-metodológico necessário para a análise das regiões transfronteiriças.

FIGURA 1 ESTRUTURA DE UMA ECONOMIA REGIONAL

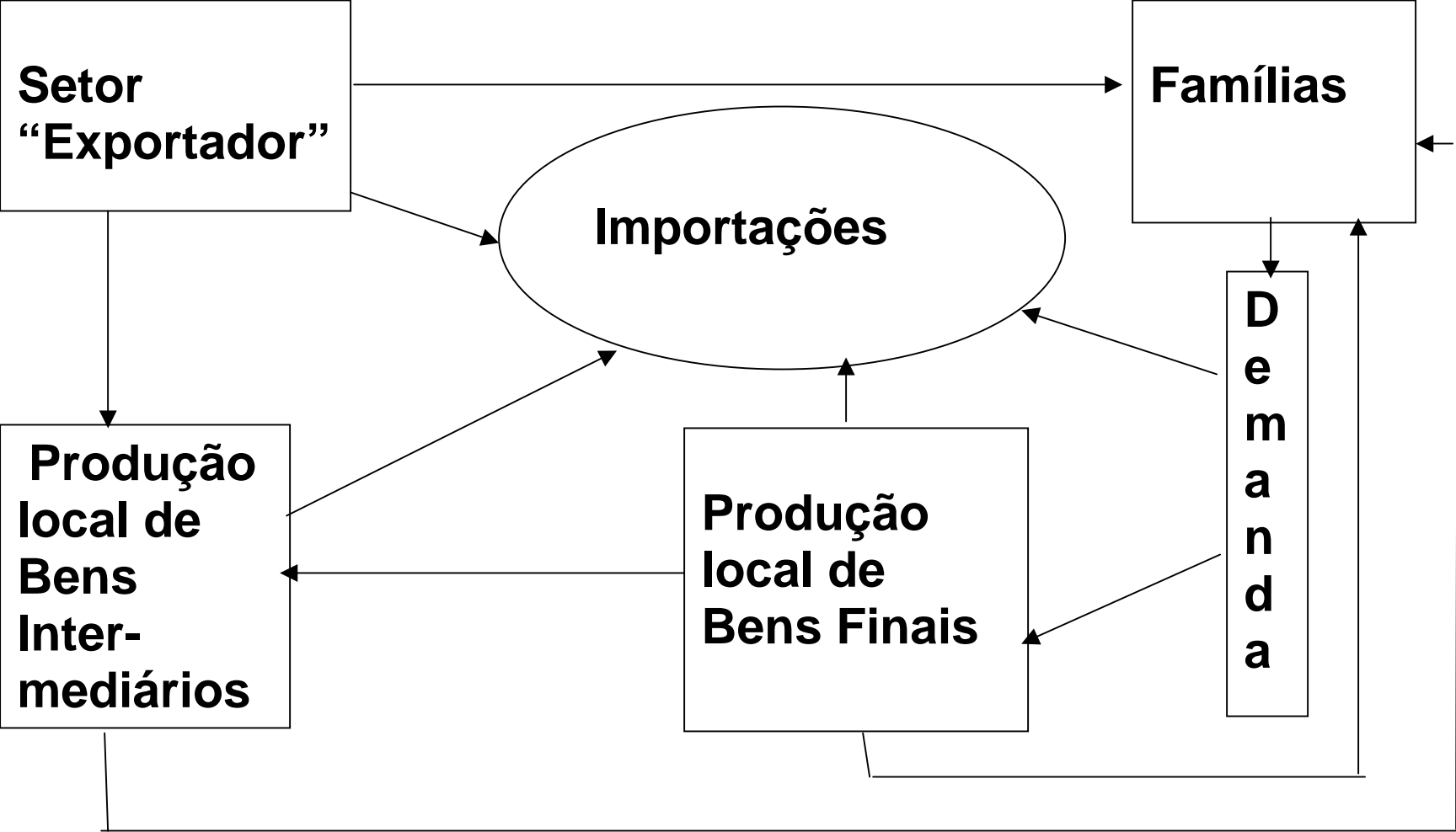


FIGURA 2 - MODELO BASEADO NO ENFOQUE HINCO

<p>1. Aspectos Humanos (Human)</p>	<p>Tamanho da população e características demográficas Educação Renda e salários Padrões das despesas Emprego, desemprego, participação da força de trabalho Saúde Subconjuntos da população (rural, urbana, minorias, etc) Habitação Produtividade Movimentação (Commutation) Bolsões de emprego</p>
<p>2. Aspectos Institucionais (Institutional)</p>	<p>Governos regionais e locais Receitas públicas e padrões de despesa Serviços sociais Relação capital/trabalho Barreiras aos negócios Instituições empresariais Coordenação institucional Participação institucional Organizações comerciais e sindicais Cooperativas Características da estrutura das atividades econômicas Padrões de propriedade da terra</p>
<p>3. Aspectos Naturais (Natural)</p>	<p>Padrões de uso da terra Recursos minerais Tipos de solo Recursos hídricos Características topográficas Equipamentos de lazer Características localizacionais Sítios históricos Outras características de paisagem Áreas ambientais sensíveis</p>
<p>4. Aspectos de Capital (Capital)</p>	<p>Infra-estrutura Potencial de uso do solo Transporte e comunicações Investimento público Investimento privado Taxas de poupança Fontes externas de capital Estoque de habitações Estruturas não utilizadas ou subutilizadas Tamanho das empresas Taxas de concentração Produto bruto Relações capital/produto Formação de capital público</p>
<p>5. Outros Aspectos (Other) Bendavid-Val (1994)</p>	<p>Planos de desenvolvimento e planejamento em diferentes níveis Áreas de comércio Relações especiais com outras regiões Informações especiais sobre as principais atividades econômicas, problemas e/ou potencialidades Resultados de pesquisas realizadas para obter a opinião das lideranças ou do público em geral sobre problemas de desenvolvimento, potencialidades ou expectativas Recursos energéticos</p>

**FIGURA 3
HEXÁGONO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

CULTURA
Competitiva/Individualista
Cooperativa/solidária
Autoreferencia

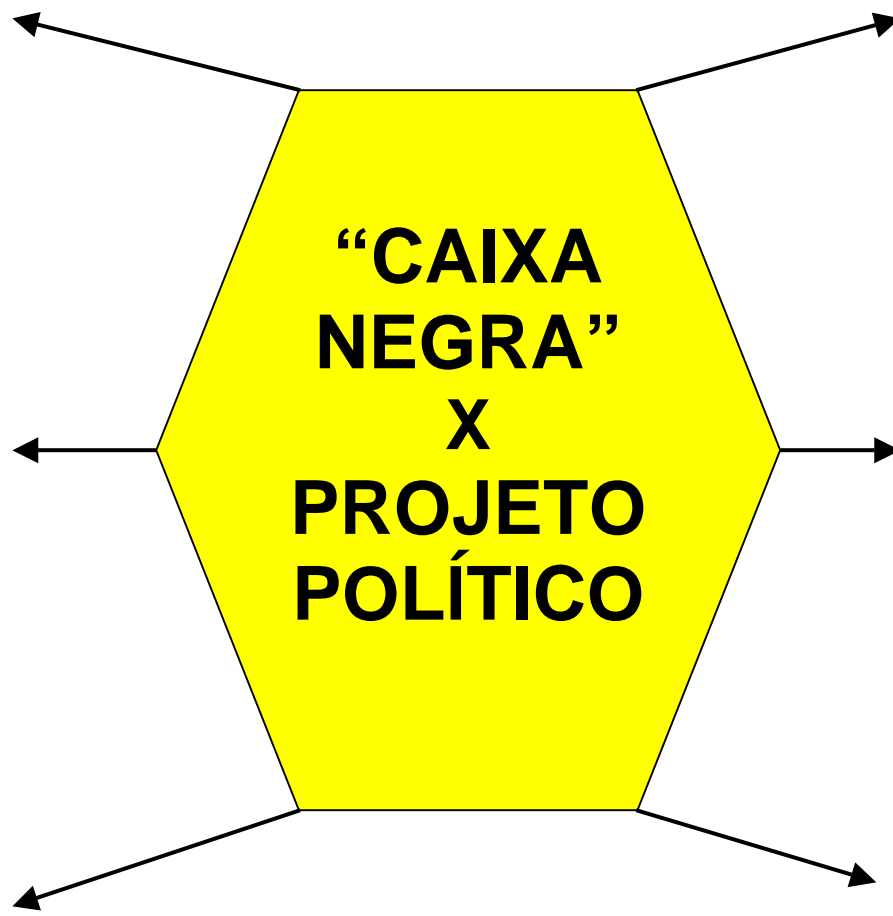
RECURSOS
Materiais
Humanos
Psicosociais
Conhecimentos

ATORES
Individuais
Corporativos
Coletivos
Ethos

ENTORNO
Mercado
Estado
Relações Internacionais

INSTITUIÇÕES
Flexibilidade
Velocidade
Inteligência
Virtualidade

PROCEDIMENTOS
Gestão
Administração
Informação
Modernidade



Boisier, S. (1999)

Referencias Bibliográficas

- Ablas, Luiz A.Q. (1973) Alguns Aspectos do Desenvolvimento Regional, in Planejamento e Conjuntura, n. 69, out/1973, Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo
- Boisier, S. (1999) Teorias y Metáforas sobre Desarrollo Territorial. CEPAL, Santiago de Chile.
- Boisier,S.(1989) Política Econômica,Organização Social e Desenvolvimento Regional in Haddad,P.R.(Org.) (1989) Economia Regional: teorias e métodos de análise.Fortaleza,BNB-ETENE pp.589-694 (106)
- Coraggio,J.L.(1980).On Social Spaceness And The Concept of Region. Trab. apresentado no First World Regional Science Congress,Cambridge,Mass.mimeo.
- Keating, M. (1996) Les Provinces Canadiennes dans la Concurrence Inter-Régionale Nord-Américaine in Balme, R.(org) Les Politiques du Néo-Regionalisme. Economica, Paris, 1996.
- Markusen,A. (1987). REGIONS: The Economics and Politics of Territory. N.Jersey, Rowman & Littlefield Publishers, 304 p.
- Peris, A F. & Braga, E.G. (2003). Eixos de Desenvolvimento Intra-Regionais In Peris, A.F.(org.) Estratégias de Desenvolvimento Regional: região oeste do Paraná. Edunioeste, Cascavel, 2003.
- Perrin, Jean Claude (1974) Le Développement Régional. PUF, Paris.
- PNUD Brasil (2003) Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.
- Reigado, F.M. (2002) O Desenvolvimento Regional Transfronteiriço in Costa, J.S. (org.) Compendio de Economia Regional. APDR, Lisboa, 2002.
- Rolim,C.F.C.(1991) Foz do Iguaçu: ensaio interpretativo sobre a formação de um complexo turístico-exportador. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador.
- Rolim,C.F.C.(1995) O Paraná Urbano e o Paraná do Agrobusiness: as dificuldades para um projeto político. Revista Paranaense de Desenvolvimento Curitiba, Ipardes, n.86, set/dez. p.49-99.