



## **Planejamento Urbano e os novos arranjos populacionais: O caso da aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR)**

### **Autores:**

Andre da Soler - UFPR - [andredasoler@hotmail.com](mailto:andredasoler@hotmail.com)

Gislene de Fátima Pereira - UFPR - [gislenepereira42@gmail.com](mailto:gislenepereira42@gmail.com)

### **Resumo:**

O presente trabalho reflete sobre questões de Planejamento Urbano e Regional frente às novas configurações espaciais, onde divisas tradicionais são relativizadas, inclusive fronteiras nacionais. Para tanto, foca-se sobre uma tipologia específica, as aglomerações transfronteiriças, por considerar que nestes locais alguns destes desafios se fazem mais evidentes. O recorte espacial definido foi a aglomeração de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY), e Puerto Iguazú (AR), também conhecida como Tríplice Fronteira. A pesquisa desenvolveu-se a partir da compreensão das articulações urbanas transfronteiriças existentes nesta localidade e seus reflexos sobre a materialidade, de modo a analisar a atuação do planejamento urbano nestes processos e seus impactos na produção do espaço transfronteiriço. Percebeu-se que as iniciativas de planejamento locais contribuíram na formação de uma configuração desarticulada e desuniforme. Assim, devem ser buscadas alternativas mais abrangentes de atuação do planejamento nas áreas de fronteira, capazes de reconhecer diferentes morfologias espaciais e de apreender seus processos, suas dinâmicas e suas demandas.

# PLANEJAMENTO URBANO E NOVOS ARRANJOS POPULACIONAIS

O caso da aglomeração transfronteiriça de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguazú (AR)

## Introdução

A segunda metade do século XX é marcada por processos de reestruturação globais que levaram ao surgimento de novas formas de organização político-econômicas e imprimiram novas estruturas territoriais sobre o espaço. Como declarou Milton Santos (1994), nesse momento histórico, as relações econômicas e produtivas atingem uma escala global, alterando as relações centro-periferia estatais, relativizando fronteiras e possibilitando um protagonismo compartilhado entre agentes de escala global e local, com repercussões morfológicas sobre o urbano, conforme analisou Lencioni (2017). A autora ressalta a existência de um novo urbano, com a formação de novos tipos de arranjos populacionais. Os limites tradicionais são diluídos, assim como as relações com a região, possibilitando novas configurações espaciais, de diferentes tipologias.

Na mesma linha, Moura (2016) aponta para a diversidade destes novos arranjos, identificando aglomerações de características metropolitanas, urbano-regionais, regionais, transfronteiriças, em rede, entre outras. De maneira geral, percebe-se que diversas cidades são conjugadas em extensas regiões urbanas, articuladas e densas, por onde passam fluxos de distintas qualidades.

Estes fenômenos espaciais extrapolam divisas territoriais previamente marcadas, sejam limites municipais ou até mesmo fronteiras nacionais. A política administrativa estatal tradicional, e especialmente, as atividades de planejamento e gestão públicas, baseadas em unidades autônomas, sofre limitações frente a estas novas configurações espaciais, restringindo a governança (MOURA, 2016).

O presente trabalho se propõe a trazer algumas questões sobre umas destas tipologias espaciais – especificamente, as aglomerações transfronteiriças – de modo a construir subsídios para uma discussão acerca do Planejamento Urbano e Regional nestas novas formas de organização espacial. Considerando as aglomerações de fronteira como locais onde algumas destas questões e desafios se fazem evidentes, espera-se, assim, compreender melhor esta morfologia específica, assim como contribuir nos estudos sobre as novas formas espaciais urbanas e as características do ordenamento territorial atual. O

recorte espacial definido para o desenvolvimento desta pesquisa é o das cidades-gêmeas de Foz do Iguaçu, no Brasil (BR), *Ciudad del Este*, no Paraguai (PY), e *Puerto Iguazú*, na Argentina (AR).

Pode-se chamar de aglomerações transfronteiriças os arranjos urbanos compostos por duas ou mais cidades situadas junto à linha limite entre dois ou mais países e cuja mancha urbana, eventualmente, se conurba (CARDOSO et al, 2012). Em sentido similar, o Ministério da Integração Nacional do Brasil, pela Portaria nº 125, de 2014, utiliza da nomenclatura “cidades-gêmeas”, classificando assim os municípios cortados por uma linha de fronteira, seca ou fluvial, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, assim como conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho (BRASIL, 2014).

Estas aglomerações podem ser anteriores ao final do século XX e aos processos de reestruturação espaciais supracitados. Contudo, é na contemporaneidade que estas localidades se tornam focos de atração. Conforme traz Machado (2006), a posição geográfica destas cidades favorece a articulação de redes, de modo que a diferença de normas e leis entre os Estados vizinhos passa a ser vantajosa. Assim, as aglomerações transfronteiriças possuem forte potencial de atuarem como nós articuladores de redes não só locais, mas regionais, nacionais e transnacionais.

Dessa maneira, como aponta Campos (2015), a fronteira deixa de ser apenas espaço de divisão, para se tornar também espaço de encontro, confronto e troca. Espaços articulados aos diferentes interesses e necessidades, em diferentes escalas, integrados a distintos sistemas de fluxos de informações, capital, pessoas e mercadorias. Pela permeabilidade, a fronteira torna-se híbrida.

As cidades inseridas nessas aglomerações tendem a gerar entre si dinâmicas econômicas e sociais de interdependência. Desenvolvem-se, portanto, a partir da própria presença da linha fronteira e das discontinuidades geradas por esta, fazendo suas particularidades transformarem-se em oportunidades – sejam elas lícitas ou ilícitas. Estas dinâmicas produzem novas territorialidades, adaptadas à realidade local e que tendem, assim, a exceder os limites do território nacional.

## Tríplice Fronteira: espaço histórico transfronteiriço

Situada no ponto de encontro dos rios Paraná e Iguaçu, a aglomeração de fronteira formada pelas cidades de Foz do Iguaçu (BR), *Ciudad del Este* (PY), e *Puerto Iguazú* (AR) é conhecida como Tríplice Fronteira (TF), denominação utilizada neste trabalho. Esta é a aglomeração urbana transfronteiriça de maior dimensão populacional de seus respectivos países, possuindo relativa importância no contexto geopolítico da América do Sul, e onde estão localizados pontos famosos como a Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional (UHIB) e as Cataratas do Iguaçu.

Segundo Cury (2010), a Tríplice Fronteira compartilha determinantes em seu processo de formação e expansão, desde os períodos anteriores à ocupação espanhola e portuguesa até a atualidade. Antes do século XX, na região desenvolvem-se economias ervateiras e

madeireiras, que faziam uso dos rios Paraná e Iguazu para o escoamento da produção via Buenos Aires, a capital argentina. Diversos povoados vinculados a tais atividades surgem ao longo destes rios – dentre eles o que viria a ser Foz do Iguazu. A presença brasileira na localidade, contudo, era frágil. De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Foz do Iguazu (PMFI, 2006), em 1889, a população da cidade totalizava 324 habitantes, dos quais aproximadamente 68% eram paraguaios ou argentinos.

O povoamento da região intensifica-se a partir do século XX, influenciado pelas políticas de Estado brasileiras e argentinas que estimularam frentes de colonização gaúchas e de descendentes de europeus nas regiões de fronteira. Registra-se nesse período o estabelecimento de diversas outras cidades na região, como *Presidente Franco* (1929) no Paraguai, ao lado da ainda inexistente *Ciudad del Este*, e o efetivo loteamento de Puerto Aguirre, atual Puerto Iguazú (CURY, 2010).

A busca pelo controle das fronteiras também levou à criação de parques nacionais e áreas de preservação ambiental ao longo das áreas fronteiriças, de modo a restringir sua ocupação e facilitar o controle dos fluxos. É da década de 1930 a criação dos Parques Nacionais do Iguazu, do lado brasileiro, e do Iguazú, do lado argentino, ambos na Tríplice Fronteira.

Esta dinâmica geopolítica competitiva propiciou a implantação de grandes projetos de infraestrutura, cujos objetivos eram estratégicos no âmbito nacional, mas que tiveram grande impacto local, conforme aponta Lima (2011). Em 1957, se dá a fundação da cidade zona-franca *Puerto Flor de Lis*, atualmente Ciudad del Este, no local onde na década seguinte seria construída a Ponte Internacional da Amizade. A construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional (UHIB) na fronteira Brasil-Paraguai, nas décadas seguintes, que visava uma aproximação entre os países, inseria-se na lógica de competição entre Brasil e Argentina pela hegemonia regional. Para o Paraguai, a ponte representou a abertura dos portos brasileiros via BR-277, e permitiu o desenvolvimento de uma economia agrária voltada para a exportação, levando à colonização de terras em sua fronteira-Leste.

Nas décadas seguintes até a atualidade, a economia local predominantemente agrícola foi dinamizada, com incrementos nos setores industriais e de serviços. O comércio transfronteiriço e as atividades turísticas intensificaram-se. Estas dinâmicas fortalecidas resultaram na manutenção do alto crescimento demográfico do lado paraguaio, mesmo após a finalização da UHIB, o mesmo acontecendo no lado argentino, sendo que os três lados se beneficiaram do potencial turístico. Atualmente, Foz do Iguazu é o segundo destino turístico mais visitado do Brasil e recebe em torno de dois milhões de visitantes anualmente (PARANÁ TURISMO, 2016).

Conforme demonstra a Tabela 01, o período final do século XX, marcado por grandes intervenções, obras e dinamização econômica da região fronteiriça, tem rebatimentos nos números populacionais. Todos os povoados, cujas populações somadas não passavam de 100 mil habitantes até os anos 1970, tiveram significativo acréscimo populacional – em especial do lado brasileiro.

**TABELA 01 - POPULAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS DA TRÍPLICE FRONTEIRA POR DÉCADA**

MUNICÍPIO	1970	1980	1990	2000
FOZ DO IGUAÇU	33.966	124.789	190.123	258.543
CIUDAD DEL ESTE	26.485	62.328	133.881	223.350
HERNANDÁRIAS	13.281	28.188	41.922	64.074
MINGA GUAZU	-	-	31.736	48.066
PRESIDENTE FRANCO	-	23.695	40.408	54.401
PUERTO IGUAZÚ	3.001	10.250	27.984	32.038
<b>TOTAL</b>	<b>76.733</b>	<b>249.250</b>	<b>466.054</b>	<b>680.472</b>

FONTE: IBGE, DGEEC, INDEC *apud* CURY (2010)

Segundo Pinto (2011), o intenso crescimento econômico na Tríplice Fronteira ao longo destas décadas tornou-se também um atrativo para a região receber um número considerável de imigrantes de diversos locais do mundo, com destaque para libaneses, chineses e coreanos. A presença de uma zona franca, aliada ao fato de a região já contar com uma característica transnacional, atraiu diferentes etnias, que passaram a operar seus negócios nas cidades.

Ciudad del Este atualmente serve também como sede da economia agroindustrial que se desenvolveu por todo o Departamento del Alto Paraná. Segundo Lima (2011), atraídas pelos benefícios fiscais e também pelo mercado do Mercosul, diversas indústrias se instalaram na região. Estes fenômenos contribuíram para que a mancha urbana extrapolasse seus limites municipais, formando uma conurbação com três cidades vizinhas: Presidente Franco, Hernandárias e Minga-Guazú – incluídas na Tabela 01 abaixo - totalizando uma população que ultrapassa 500 mil habitantes (DGEEC, 2002; DGEEC, 2015).

## Articulações urbanas transfronteiriças

Parte importante do desenvolvimento desta região foi guiado tanto por dinâmicas de fronteira como por políticas de fronteira, influenciadas por agentes de nível local, regional, nacional e internacional. Porém, para além dos vínculos históricos, na atualidade, a dissimetria espacial existente na Tríplice Fronteira, em termos de oferta de bens e serviços, gera, cotidianamente, múltiplas dinâmicas e fluxos intercidades que configuram uma realidade compartilhada, um espaço transfronteiriço. É uma região que se desenvolve a partir da linha fronteiriça e das descontinuidades geradas por esta, fazendo suas particularidades transformarem-se em oportunidades.

As barreiras jurídicas decorrente das divisões administrativas estatais, que impossibilitam uma atuação pública sobre o todo, não impedem a fluidez das relações dos habitantes com as cidades. A população da Tríplice Fronteira compartilha seus territórios, a partir de oportunidades de trabalho, consumo, e acesso a serviços e equipamentos socioculturais.

O Centro Universitário União Dinâmica Cataratas (UDC) vem realizando, anualmente, desde 2011, levantamentos sobre o fluxo de pessoas e veículos que transitam nas pontes internacionais da Tríplice Fronteira. Em 2016, a pesquisa constatou que transitaram, na Ponte da Amizade, em média 88 mil pessoas nos dias úteis e mais de 112 mil nos sábados. No caso

da Ponte da Fraternidade, esse número gira em torno de 19 mil pessoas nos dias úteis (UDC, 2016).

Estes dados permitem ter uma noção da dimensão dos fluxos transfronteiriços na Tríplice Fronteira. A população local tende a buscar do outro lado da fronteira melhores oportunidades econômicas, sociais e de consumo. De acordo com Lima (2011), com base em dados do Censo Demográfico de 2000, a população residente em Foz do Iguaçu que trabalhava ou estudava totalizava 106 mil pessoas. Destes, 9,7%, ou seja, aproximadamente 10 mil pessoas, exerciam estas atividades em território estrangeiro. Por meio de entrevistas, o autor observou que os moradores que atravessam a fronteira não obedecem a um padrão em relação aos bairros em que residem, o que indica que trabalhar na cidade vizinha não é algo restrito aos moradores de áreas urbanas próximas à fronteira e, sim, um fenômeno que abrange toda a cidade de Foz do Iguaçu. No que se refere aos tipos de transporte utilizados pelos entrevistados para seu deslocamento, a grande maioria, aproximadamente 81% (LIMA, 2011, p. 138), segue de ônibus ou carro até o entorno da aduana brasileira, de onde prosseguem a pé até a cidade vizinha.

Um motivo para esse cenário é a própria configuração do sistema de transporte coletivo local. Existem linhas de transporte que saem de diferentes regiões de Foz do Iguaçu, mas que vão apenas até o entorno da Ponte da Amizade. Somente duas linhas são internacionais e fazem a conexão direta com Puerto Iguazú e Ciudad del Este. A primeira parte do Terminal de Transportes Urbanos de Foz do Iguaçu (TTU), na zona central, e vai até o Terminal Rodoviário de Puerto Iguazú; a segunda tem início na Rodoviária de Foz do Iguaçu – onde chega o maior número de turistas de compras – passando pelo TTU, pelo entorno da Ponte da Amizade e chegando no Terminal Rodoviário de Ciudad del Este. Ou seja, o sistema de transporte é restrito a poucos pontos nas cidades, tornando mais atraente as linhas de transporte intramunicipais, que levam até as proximidades da ponte.

No sentido inverso, muitos paraguaios atravessam a fronteira com o Brasil à procura de oportunidades de emprego. Servindo de mão de obra barata, buscam atividades na construção civil, trabalho doméstico ou na zona comercial transfronteiriça da Vila Portes, onde existe demanda por funcionários que falem o guarani. A legislação brasileira para trabalhadores estrangeiros é mais rígida e burocrática que a paraguaia, não havendo, portanto, números oficiais deste fluxo, já que a grande maioria destas pessoas trabalha na informalidade. Os salários médios, ainda que baixos em comparação com os brasileiros e sem benefícios sociais, continuam atraentes para os habitantes do Paraguai, onde esta situação é pior. Segundo reportagem da Gazeta do Povo (2011) acerca da questão, entrevistados declararam que enquanto no Brasil ganhavam em média R\$ 600,00 por mês, no Paraguai o correspondente estaria em torno de R\$ 350,00. Buscas rápidas por portais de notícias permitem observar que é frequente a abordagem de agentes fiscais brasileiros e penalização dos estabelecimentos que contratam estas pessoas, havendo inclusive menção a investigações do Ministério Público com relação à exploração de trabalho escravo (G1, 2012).

Parte destes fluxos não estão relacionados ao mercado de trabalho, e sim, ligados ao mercado consumidor local, a partir da diferenciação de preços e ofertas de determinados produtos de um lado da fronteira. Ainda que a materialização deste processo seja mais

explícita em áreas como a centralidade de Ciudad del Este, com grande fluxo de compristas, estas dinâmicas também se dão em outras porções do espaço fronteiriço.

Cury (2010) ressalta que durante toda a história da Tríplice Fronteira existiram dinâmicas provenientes desta diferenciação econômica, seja buscando produtos para subsistência, artigos industrializados ou do mercado ilícito. Durante os anos 1980, de crise econômica no Brasil e inflação em alta, milhares de paraguaios e argentinos transitavam até o lado brasileiro para consumo cotidiano. Atualmente, por exemplo, com a desvalorização do peso argentino, a dinâmica é no sentido inverso, buscando-se em Puerto Iguazú produtos alimentícios, de higiene e limpeza, sem contar a gastronomia, bares noturnos e atividades de lazer. As altas nos preços da gasolina tornam-se motivo para filas de estrangeiros nos postos das cidades vizinhas, onde for mais vantajoso. Paraguaios buscam no Brasil produtos industrializados, que a importação da zona franca não contempla, como alimentícios, vestuário etc.

Existem, ainda, fluxos de busca por serviços públicos. Por exemplo, os fluxos relativos aos serviços de saúde. No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem como característica o acesso universal. No Paraguai, em comparação ao brasileiro, o sistema de saúde tem acesso mais limitado. Assim, ocorre um fluxo de paraguaios e brasileiros que moram no departamento do Alto Paraná (Paraguai) e se dirigem até Foz do Iguazú para receberem atendimento médico. A PMFI (2006) estima que 20% dos serviços oferecidos pelo SUS na cidade são utilizados por estrangeiros. Frente a tal questão, o Governo Federal brasileiro aplicou em Foz do Iguazú o programa SIS-Fronteira, a partir de 2005, que fornece recursos extras e permitiu a construção de equipamentos de saúde específicos para brasileiros residentes nos países vizinhos.

Da mesma maneira que existe uma dinâmica de estrangeiros utilizando a estrutura de saúde de Foz do Iguazú, o mesmo acontece com relação à educação. Em 2010, efetivou-se a criação da Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA), vinculada ao Governo Federal brasileiro e voltada para a integração latino-americana. Assim, além de oferecer cursos com ênfase em questões regionais, seu quadro de professores e de alunos é composto metade por brasileiros e metade para oriundos de outros países da América Latina (UNILA, 2016).

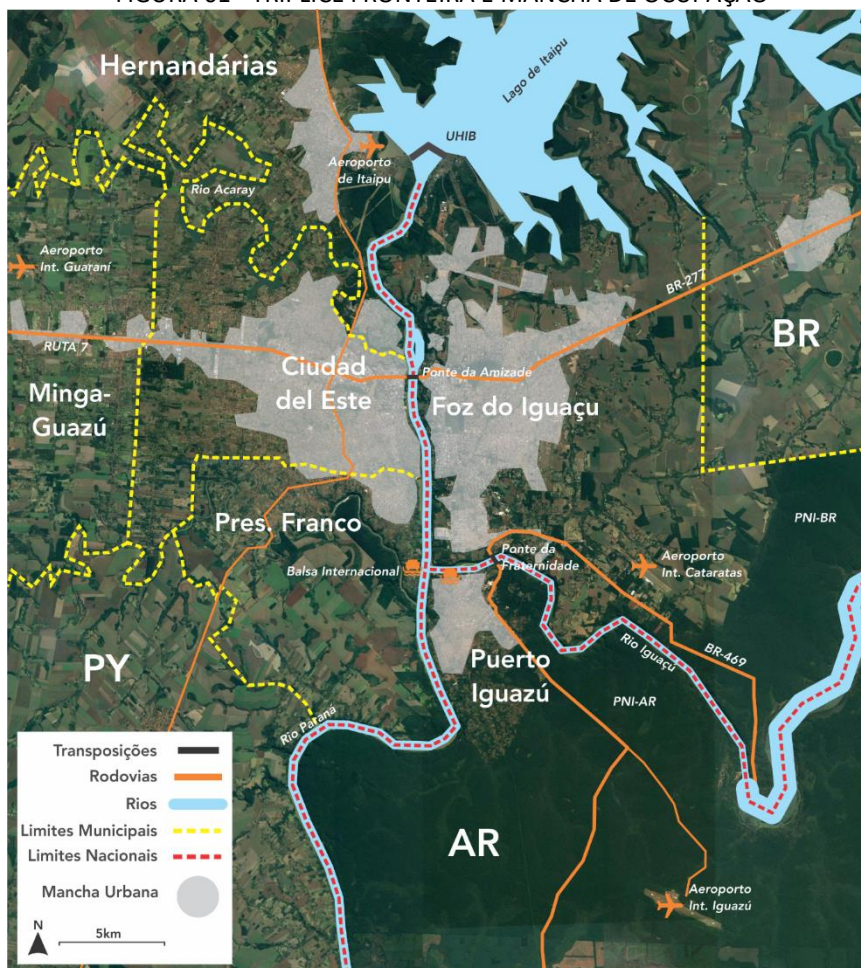
Os habitantes da Tríplice Fronteira fazem do conjunto de cidades, assim, uma extensão de sua própria, com dinâmicas que vão se alterando conforme as circunstâncias. São dinâmicas de mobilidade que extrapolam os limites tradicionais, conformando fluxos, trocas e conexões por toda territorialidade fronteiriça. O resultado é uma complexa teia de relações, que se cruzam internamente, ultrapassam barreiras e excedem a escala local.

Estes fluxos e dinâmicas são visíveis e se manifestam materialmente nas cidades. Analisando a espacialidade urbana é possível fazer algumas observações e apontamentos que corroboram com este entendimento. Isso se dará a seguir, a partir do reconhecimento das características materiais de uso e ocupação do espaço urbano, assim como por informações e dados trazidos por órgãos públicos e outras pesquisas feitas sobre a localidade.

## Análise da materialidade urbana transfronteiriça

A Figura 01 destaca a mancha urbana das cidades da TF, assim como as principais rodovias de acesso e os limites municipais e nacionais. Analisando a mancha de ocupação como um todo, é perceptível uma tendência de concentração nas proximidades das linhas fronteiriças - uma mancha conurbana dividida pelos rios-fronteira.

FIGURA 01 - TRÍPLICE FRONTEIRA E MANCHA DE OCUPAÇÃO



Fonte: Google Maps (2016). Trabalhado pelo autor (2016).

Isso se mostra mais evidente em Ciudad del Este, onde o distanciamento do tecido urbano em relação às margens do Rio Paraná é praticamente nulo. Conforme exposto anteriormente, o processo de formação desta cidade esteve desde sua fundação ligado à construção da Ponte da Amizade e à zona franca ali implementada. Assim, na extensão direta da ponte internacional encontra-se a centralidade da cidade, onde há maior concentração de comércios e serviços e onde chegam os fluxos de travessia da ponte. Nesta via situam-se os shoppings centers e construções de maior gabarito, além de espaços de comércio informal, voltados para o turismo de compras. Todo o entorno apresenta comércios e serviços de apoio a estas atividades, além de edifícios públicos e religiosos, como a prefeitura da municipalidade e a Catedral San Blás.



Em consonância com a presença da zona central da cidade paraguaia do outro lado da ponte, no lado brasileiro a área se caracteriza pela presença de um comércio atacadista, diretamente relacionado à dinâmica transfronteiriça. Denominado de Vila Portes, este bairro servia como polo para empresas de importação e exportação na década de 1980. A diminuição na intensidade do turismo de compras teve impactos na área, atualmente visivelmente degrada, com tráfego conturbado e presença de comércio popular.

Uma característica da mancha de ocupação em Foz do Iguaçu está em seu formato irregular, com descontinuidades e loteamentos isolados. Segundo Pinto (2011), os diferentes ciclos de desenvolvimento pelos quais a cidade passou resultaram em uma ocupação menos coesa e desconcentrada.

Existe, ainda, um afastamento em relação à linha fronteiriça em determinadas regiões da cidade. A mancha de ocupação se aproxima do Rio Paraná nas áreas mais centrais, mantendo áreas sem ocupação ao longo da margem fronteiriça. O fato se repete em outras áreas da cidade, sendo perceptível a presença de lotes urbanos desocupados em meio a áreas já urbanizadas. Parte deles ainda são de posse da União e remanescentes da intervenção federal na localidade, porém, segundo levantamentos da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, uma parcela representativa são terrenos privados, mantidos vazios com objetivo de especulação (PMFI, 2006).

Esses vazios são mais perceptíveis nas proximidades do encontro dos Rios Paraná e Iguaçu, onde o afastamento da mancha de ocupação em relação aos rios se acentua novamente. De acordo com informações da Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (2006), esta região é denominada de Porto Meira. Ainda que espacialmente deslocada da cidade, abriga 13% da população do município e densidade comparável à zona central. Historicamente uma vila de pescadores, próxima do encontro dos rios, em seus arredores encontrava-se o transporte de balsa que fazia a travessia para Puerto Iguazú, antes da construção da Ponte Tancredo Neves. Trata-se, portanto, de uma área que se desenvolveu pela dinâmica fronteiriça, mas que, a partir da obra viária, passou a ser considerada periferia.

Sua expansão populacional recente está relacionada aos projetos habitacionais populares (GONZALEZ, 2005, apud RIBEIRO, 2015), e também é motivada pela proximidade com o setor hoteleiro situado ao longo da BR-469, nos arredores do Rio Iguaçu e nas proximidades do parque nacional, em porções de área desconectadas da mancha urbana principal. Esse uso e características de ocupação se repetem no lado argentino. O setor turístico tem tamanha importância econômica na Tríplice Fronteira que regiões específicas das cidades se especializaram neste sentido.

Puerto Iguazú apresenta extensão reduzida, se comparada às outras cidades da Tríplice Fronteira. Tal fato é compatível com a dimensão populacional da cidade, também menor que as vizinhas. Percebe-se uma ocupação mais próxima dos rios, das fronteiras que a circundam e do parque à sua margem direita. Encravada entre estes componentes da paisagem, a área de expansão da cidade é direcionada para o Sul, junto ao Rio Paraná ou ao longo da Ruta 12, conexão rodoviária com o resto do país. Assim, percebe-se menor relação da mancha desta cidade com o posicionamento da Ponte da Fraternidade. Como a ponte foi construída nos anos de 1980, posterior ao povoamento da localidade, a ocupação se manteve menos

suscetível aos fluxos fronteiriços. A política de fronteira argentina desde então não incentivou a livre circulação de pessoas, com maior fiscalização e manutenção do distanciamento no acesso à cidade.

Percebe-se que a mancha de ocupação principal do lado paraguaio não avança até as proximidades da fronteira com a Argentina. Com a inexistência de conexão via transporte terrestre entre as duas cidades, a relação fronteiriça é enfraquecida, refletindo na diminuição da ocupação na porção mais ao sul do lado paraguaio. As pequenas ocupações que ali existem estão próximas ao sistema de balsa, que conecta as cidades pelo meio hidroviário.

Por fim, ainda que concentradas junto ao rio, as manchas de Ciudad del Este e Foz de Iguaçu também são difusas, se estendendo em diferentes direções e extrapolando as divisas municipais, no caso da primeira. Em Minga-Guazú, por exemplo, a mancha se mostra como uma continuação periférica da aglomeração, seguindo pela Ruta 7, rodovia que se tornou um dos principais corredores logísticos do Paraguai. As regiões Oeste do estado brasileiro do Paraná e Leste do Paraguai possuem fortes economias agroindustriais. Conforme explanado anteriormente, o processo de aproximação do Brasil com o Paraguai ao longo da segunda metade do século XX teve como estratégia tornar a BR-277 um canal de escoamento para a produção agrícola paraguaia até o Oceano Atlântico, a partir da Ruta 7 e da Ponte da Amizade. A Tríplice Fronteira, mesmo não sendo marcada pelas questões agrícolas, estando posicionada na conexão das duas regiões onde este setor é forte, acaba materializando essa dinâmica regional de caráter transfronteiriço.

Dessa maneira, pela análise tipológica dos lotes e construções, além de informações da PMFI (2006), é possível definir núcleos industriais junto às rodovias supracitadas, especializados em atividades de apoio a este setor, como transportadoras e serviços pesados. Outras indústrias acabaram por se instalar nestas mesmas áreas. Afastados das centralidades, estes núcleos estão relacionados a uma dinâmica de escala regional/nacional, mas que tem na zona fronteiriça sua materialização. Nesse sentido, conforme Lima (2011), em Ciudad del Este, observa-se também a implantação de parques industriais, atraídos pelo mercado do Mercosul e os benefícios fiscais na cidade, como parte dos esforços nacionais para tornar a economia paraguaia mais diversificada e menos dependente da exportação agroindustrial.

Ou seja, dinâmicas de comércio local, turismo e agroindústria são exemplos de processos que extrapolam fronteiras e refletem na materialidade urbana destas localidades. Estes processos geram fluxos, deslocamentos e trocas entre as populações locais e externas, produzindo um espaço único compartilhado. A tendência é a integração e aproximação entre os lados da fronteira. As ações e intervenções urbanas do poder público possibilitam que alguns processos se intensifiquem, enquanto outros são enfraquecidos, conforme os interesses e relações de poder ali instalados.

## Questões de Planejamento Urbano e Regional

Na lógica administrativa, a fronteira entre cidades é linearmente demarcada e os elementos de separação e afastamento se sobressaem em relação às interações cotidianas. Assim, apesar das interações existentes e percebidas, a atuação governamental sobre estas

localidades é fragmentada. As atividades de planejamento urbano e regional sobre a Tríplice Fronteira enfrentam a contradição de planejar um espaço comum a partir de uma perspectiva parcial, ou seja, de apenas um dos lados.

Em Foz do Iguaçu, por exemplo, a primeira iniciativa de plano de ordenamento territorial se deu em 1975, em função da UHIB e a consequente demanda por novas infraestruturas urbanas (PMFI, 2006). Ainda que a questão de fronteira e a integração entre dois países fosse um dos motes na implantação da usina binacional, o plano se ateve ao lado brasileiro. A partir dele, foram traçadas as avenidas que até hoje são as principais da cidade e que articulam a ocupação do território urbano. Esta configuração viária incentivou que áreas periféricas e distantes da concentração urbana fossem ocupadas – em especial pela população de menor renda à procura de terra barata - em detrimento da ocupação das áreas fronteiriças, que até hoje permanecem vazias ou ocupadas informalmente.

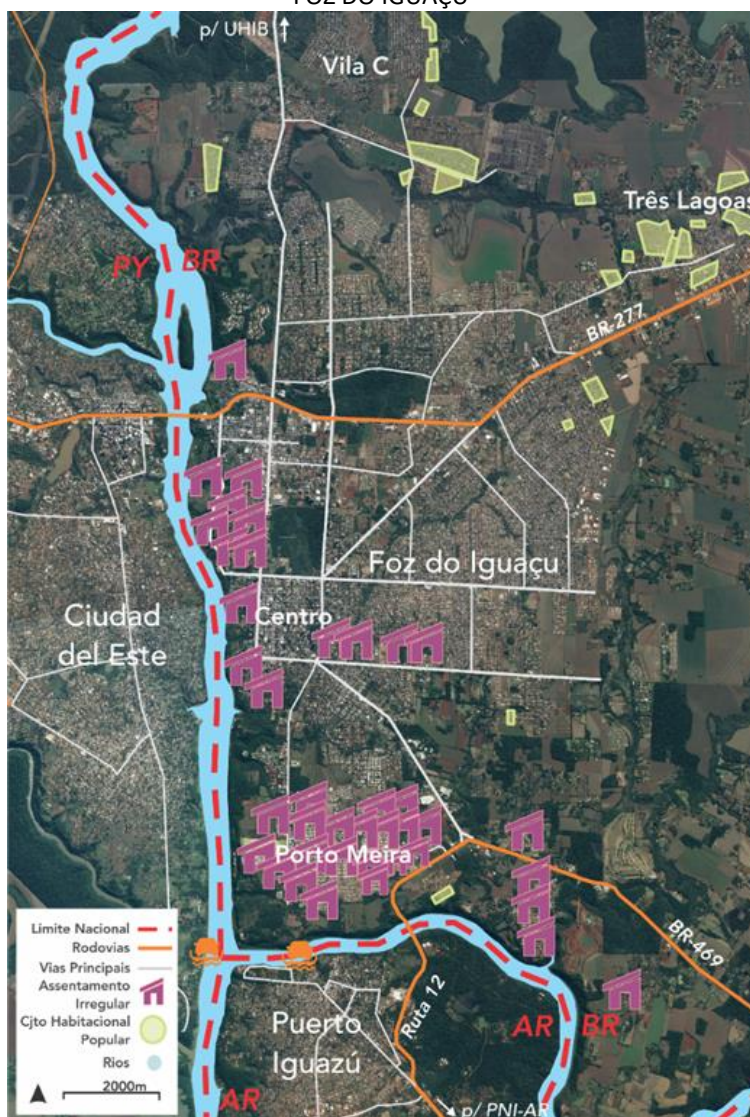
Ou seja, esta ação de planejamento contribuiu para a produção de uma mancha de ocupação mais desuniforme e sem articulação com as cidades vizinhas. A configuração viária produzida dificultou a integração viária, mantendo as malhas independentes entre si. Ainda que existam fatores geográficos que impeçam a conexão direta entre as cidades, analisando suas estruturas urbanas percebe-se, de modo geral, a pouca ligação com as linhas fronteiriças ou com os elementos naturais em que estas se materializam, os rios. Conforme aponta Ribeiro (2015), o desenvolvimento das cidades da Tríplice Fronteira dá as costas para os rios-fronteira e umas às outras.

Nos pontos de contato efetivo, as pontes internacionais, há pouca integração com o tecido urbano próximo, seja pelo afastamento físico, no caso da conexão Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú, ou pela segregação física, via barreiras e muros, como nas proximidades da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Assim, ainda que localizadas dentro da zona urbana, estas vias mantêm um caráter de rodovias, funcionando como barreiras.

Esta lógica de afastamento das áreas de fronteira se repete nas políticas habitacionais. Segundo Riberio (2015), em Foz do Iguaçu, os projetos de habitação social dos anos 2000 foram baseadas na periferação, realocando as populações de baixa renda para longe das fronteiras. Este processo levou ao inchaço dos assentamentos informais situados nas margens dos rios Paraná e Iguaçu, de melhor localização e maior acessibilidade à infraestrutura e serviços. Segundos dados da PMFI (2006), em Foz do Iguaçu contava com 2.965 famílias cadastradas como moradoras em 18 favelas distribuídas na cidade. Em 2002, em levantamento da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, este número triplicou, e o número de favelas e ocupações irregulares aumentou para 57.

A figura 02 expõe o contraste espacial da localização dos loteamentos populares em relação aos assentamentos informais na cidade de Foz do Iguaçu, a partir de dados da PMFI (2006). Os assentamentos situam-se próximos à região central e às imediações da Ponte da Amizade, margeando o Rio Paraná, ou próximos do Rio Iguaçu, na região de Porto Meira e nas proximidades dos hotéis ao longo da BR-469. Ou seja, próximos da fronteira e das dinâmicas socioeconômicas por ela produzidas.

FIGURA 02 – LOCALIZAÇÃO ASSENTAMENTOS IRREGULARES E CONJUNTOS HABITACIONAIS POPULARES EM FOZ DO IGUAÇU



Fonte: PMFI (2006); Ribeiro (2015). Adaptado pelo autor (2016).

E este processo de segregação social não é exclusivo de Foz do Iguaçu, ocorrendo de maneira semelhante nas outras cidades da Tríplice Fronteira. Nunez (2009) relata sobre como o planejamento do ordenamento territorial não é voltado para a população local e sim para os interesses econômicos. Assim, isso gerou uma realidade dupla: uma cidade turística, recipiente do investimento privado internacional e voltada ao consumo de alto padrão; e outra, no “Iguazú profundo” (NUNEZ, 2009, p.5), periférica, escondendo miséria e cuja população não tem acesso aos espaços da cidade.

Esse processo pode se intensificar; conforme Yasnikovsi (2015) está em curso, em Puerto Iguazú, um projeto para atrair grandes redes hoteleiras de renome e capital internacional, como Hilton e Accor. Situado em uma área ambientalmente preservada, junto ao Rio Iguaçu e o PNI-AR, que foi cedida pelo Exército argentino para promoção da atividade turística, conta com um plano diretor para orientar sua ocupação - enquanto Puerto Iguazú cresceu sem um plano de ordenamento institucionalizado.

Da mesma maneira, Ciudad del Este não conta com um plano de diretrizes de crescimento. Nos anos de 2010, empresários de diferentes setores da cidade constituíram a “Asociación Plan de Desarrollo del Este”, cujo objetivo principal seria a produção de um plano diretor para a municipalidade. Estudos iniciais do plano foram apresentados às autoridades públicas, que deram apoio à iniciativa e à possibilidade de uma parceria público-privada para aplicação do plano (E’A, 2013). Questiona-se, porém, quais interesses seriam priorizados em tal iniciativa privada.

Em Foz do Iguaçu houve outras iniciativas de planejamento, além do já mencionado plano de 1975. Em 2006, entrou em vigor o novo Plano Diretor de Foz do Iguaçu<sup>1</sup>, incorporando as inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade. Contudo, dentre seus objetivos, não está a integração com as cidades vizinhas ou mesmo menção à sua condição fronteiriça. Nos levantamentos que ensejam o projeto, observa-se um reconhecimento da posição estratégica da cidade no contexto do Mercosul, a existência de dinâmicas transfronteiriças e, conseqüentemente, de uma população flutuante além da ali afixada. Ainda assim, o plano é focado nos aspectos internos aos limites municipais. O projeto prevê a criação de Zonas Estratégicas de Fronteira, cuja regulamentação deveria ser realizada por lei complementar – mas isso não ocorreu.

Percebe-se, dessa maneira, que ações de planejamento e intervenção sobre o espaço urbano local não colaboraram na produção de uma realidade integrada socialmente, em que a fronteira se torna um elemento acessível e potencializador das políticas urbanas. Pelo contrário, são ações que perpetuam a fronteira como uma barreira, como elemento segregador e que a população deve ser afastada – servindo apenas ao interesse estratégico de alguns agentes econômicos ou da política nacional.

Existem, contudo, projetos e ações direcionados para as áreas fronteiriças, mas que também apresentam suas contradições e questões de análise. Em Foz do Iguaçu, segundo Ribeiro (2015), os planos diretores viários produzidos ao longo das décadas tinham como diretriz a construção da Avenida Beira-Rio, ao longo do Rio Paraná. Esta via voltaria a cidade para o rio, além de criar um novo eixo de aproveitamento turístico, ligando as margens e as pontes internacionais, sem passar pelo núcleo central. A área, historicamente renegada pelo poder público, é a mesma onde diversas das ocupações irregulares citadas anteriormente se encontram. Exceto por um pequeno trecho ao sul da Ponte da Amizade já construído, a via nunca saiu do papel. O autor ressalta, contudo, que o projeto é reapresentado de tempos em tempos. A mais recente tentativa é denominada “Projeto Beira Foz”, uma Operação Urbana Consorciada que, além da avenida, prevê a construção de estrutura turística, hoteleira e de habitações de alto padrão ao longo de seu curso. Se levado à cabo, o projeto resultará na remoção das famílias que ali residem informalmente.

Concomitantemente, as áreas fronteiriças devem sofrer alterações futuramente, com a construção da segunda ponte internacional Brasil-Paraguai, na região de Porto Meira, no sul de Foz do Iguaçu e próximo ao encontro dos rios Paraná e Iguaçu (FIGURA 03). Projeto financiando pelo governo brasileiro e de interesse nacional, a segunda ponte se justifica pelo

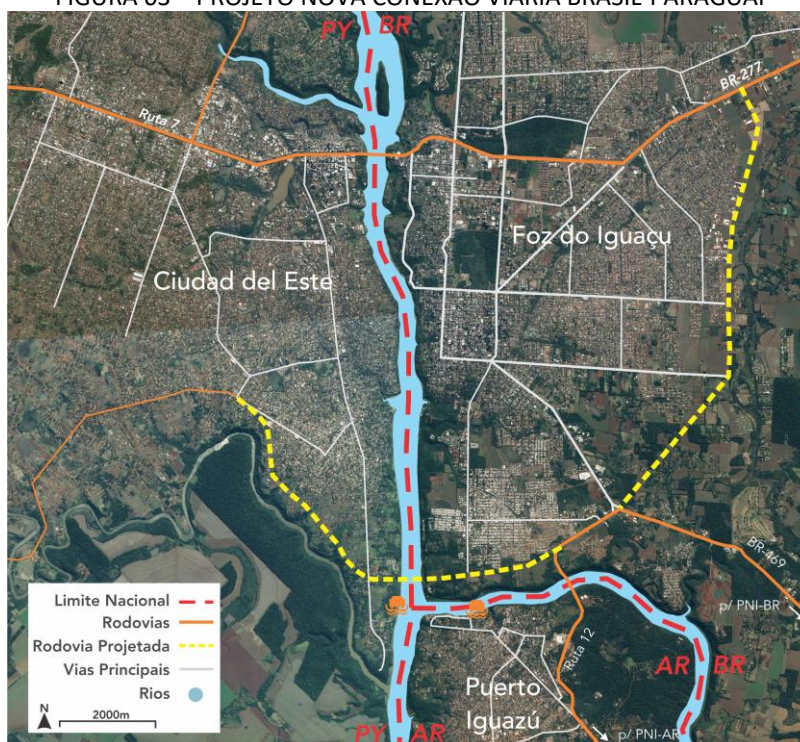
---

<sup>1</sup> No momento em que este levantamento foi realizado, final de 2016, o atual Plano Diretor de Foz do Iguaçu, de 2017, ainda não havia sido finalizado e promulgado.

intenso tráfego de veículos na Ponte da Amizade e pela mistura de fluxos locais com os regionais. Assim, vem no sentido de servir para o escoamento da produção agroindustrial da região do Alto Paraná (PY) que segue para os portos brasileiros via BR-277. Veículos pesados e de carga, portanto, seriam direcionados para esta nova via, contornando a mancha urbana de Foz do Iguaçu até conectar-se com a rodovia, sem cruzar cidade. A ligação Paraguai e Argentina, ainda que indireta, também seria impactada pela menor distância terrestre a ser percorrida.

A princípio, segundo reportagem da Gazeta do Povo (2014), o projeto foi recebido com reclamações por parte do setor turístico local. O caráter logístico-industrial vai contra os interesses destes empresários, que tinham a intenção de implantar um parque cultural-hoteleiro nesta mesma área fronteiriça – o próprio zoneamento da cidade definia toda a beira-rio como um “Corredor Turístico” (PMFI, 2006).

FIGURA 03 – PROJETO NOVA CONEXÃO VIÁRIA BRASIL-PARAGUAI



Fonte: Google Earth (2016); Brasil (2016). Adaptado pelo autor (2016).

Assim, percebe-se que o planejamento nas cidades de fronteira tem de lidar com o conflito de interesse entre os agentes que atuam sobre este mesmo espaço, que, nesta tipologia específica, tem como particularidade sua multiescalaridade, já que se tratam de agentes na escala local, regional, nacional e até internacional. O caso da nova ponte exemplifica isso, trazendo diversos questionamentos acerca dos impactos da obra na realidade urbana local e como o planejamento local vai abordar todas as dinâmicas, fluxos e transformações materiais que ali vão se dar com a nova via de conexão.

A fronteira, geradora de dinâmicas cotidianas de caráter transfronteiriço, deve servir como elemento de integração e não de segregação. Cabe ao poder público, via ações de planejamento e gestão, coordenar os diferentes interesses e permitir que as potencialidades

proporcionadas pela fronteira sejam acessíveis a todos. Na Tríplice Fronteira, observou-se que prevalecem interesses econômicos e políticos, induzindo a uma produção espacial desigual e contraditória – utilizando do planejamento urbano como ferramenta de marginalização.

## Considerações Finais

Entende-se que as aglomerações transfronteiriças são formas espaciais reforçadas pelas relações sociais contemporâneas, em que dinâmicas sociais, econômicas e de poder extrapolam os limites fronteiriços, configurando novos arranjos espaciais, compostos por cidades unificadas, cujo território não está atrelado às divisas tradicionais. A análise da Tríplice Fronteira corrobora com esse entendimento, a partir da qual se verificou as complexas relações existentes nesta localidade, baseadas na transposição da fronteira e que geram dinâmicas políticas, sociais, culturais e econômicas.

Questiona-se, assim, a adequabilidade da forma como vem ocorrendo o planejamento e gestão urbana nestas localidades, que acaba sendo fracionada entre diferentes unidades autônomas. Seja por meio das políticas urbanas locais, com os planos diretores municipais e a aplicação de outros instrumentos do Estatuto da Cidade, como também a partir de políticas públicas de caráter nacional e regional, políticas de integração nacional, de desenvolvimento regional etc., estes programas e normas perpetuam uma lógica presa às territorialidades estatais, que acaba por limitar o planejamento local e restringe a governança.

A atuação do planejamento e gestão sobre a Tríplice Fronteira até então colaborou com o desenvolvimento de uma realidade de contradições. A materialidade urbana produzida é desigual e a fronteira geradora de relações e dinâmicas também é inacessível e segregadora. Observa-se a existência de uma realidade turística, econômica e de consumo em que a fronteira é apropriada e torna-se elemento integrador, ao passo que existe uma população periférica, que serve como massa de trabalho, sem acesso pleno ao território e que busca na informalidade o acesso aos benefícios da fronteira.

A fronteira traz barreiras e desafios, mas também traz potencialidades que podem ser convertidas em ganhos para as populações que vivem em suas proximidades. Para tanto, deve-se buscar alternativas de atuação pública, em vista de possibilidades cooperativas e de maior integração. Explorar esta temática nesta tipologia e recorte específico demonstrou os desafios ao Planejamento Urbano e Regional. A abordagem e intervenção sobre o espaço urbano transfronteiriço deve compreender e apreender os processos multiescalares e multiterritoriais que o produz, no sentido de absorver suas demandas, enxergar oportunidades e dar respostas adequadas a suas particularidades. De modo geral, cabe pensar um planejamento de visão mais abrangente, capaz de reconhecer esta e as outras morfologias espaciais existentes na atualidade que também apresentam questões semelhantes.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL, Ministério da Integração Nacional. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. 2007.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Integração Nacional. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. 2005.
- \_\_\_\_\_, Ministério da Integração Nacional. Portaria nº 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. *Diário Oficial da União*, 24 de mar. De 2014.
- CAMPOS, Heleniza Á. Cidades em Fronteira: Discussão sobre seus múltiplos significados. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA CULTURAL DA CIDADE, 1., 2015, Porto Alegre: UFRGS – PROPUR.
- CARDOSO, N. A.; MOURA, R.; CINTRA, A. P. U. Mobilidade Transfronteiriça. In: *Cad. IPARDES*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 32-50, 2012.
- CURY, Mauro J. F. *Territorialidades Transfronteiriças Do Iguassu (TTI): interconexões, interdependências e interpenetrações nas cidades da Tríplice Fronteira - Foz Do Iguazu (BR), Ciudad Del Leste (PY) E Puerto Iguazú (AR)*. 234 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010
- DGEEC. *Atlas Censal del Alto Paraná*. 2015.
- E’A. *Ciudad del Este y su plan de desarrollo*. Disponível em: <<http://ea.com.py/v2/ciudad-del-este-y-su-plan-de-desarrollo/>>. Acesso em 01 dez. 2016.
- G1. PR: *Ministério Público investiga trabalho escravo de domésticas*. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/02/pr-ministerio-publico-investiga-trabalho-escravo-de-domesticas.html>>. Acesso em 01 dez. 2016.
- GAZETA DO POVO. *Paraguaios cruzam fronteira para trabalhar ilegalmente em Foz*. 2011. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/economia/paraguaios-cruzam-fronteira-para-trabalhar-ilegalmente-em-foz-97m14hnjvf1cizloupj5f2q1a/>>. Acesso em 01 dez. 2016.
- GAZETA DO POVO. *Assinado contrato para construção da segunda ponte Brasil-Paraguai*. 2014. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/assinado-contrato-para-construcao-da-segunda-ponte-brasil-paraguai-eafd4wptvw73w2pn1xj0ne43y/>>. Acesso em 01 dez. 2016.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.



IPEC. *Gran Atlas de Misiones*. 2015.

LENCIONI, S. *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: CONSEQUÊNCIA EDITORA, 2017.

LIMA, Fernando R. F. L. *Desenvolvimento regional na fronteira Foz do Iguaçu/BR - Ciudad del Este/PY*. 165 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

MACHADO, L.O. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia (59-72). In: NUÑES, A.; PADOIN, M.M.; OLIVEIRAS, T. C. M. (Orgs.). *Dilemas e Diálogos Platinos. Fronteiras*. Dourados: UFGD, 2010.

MOURA, R. Como pensar o urbano na América do Sul? (25-60). In: FIRKOWSKI, O. et al (org.). *Estudos Urbanos Comparados: Oportunidades e Desafios da Pesquisa na América Latina*. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 2016. p.

NUÑEZ, A. C. En Puerto Iguazú, Misiones (Arg.). Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas. Una visión crítica. In: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. 2009. Disponível em: <<http://cdsa.academica.org/000-062/479>>. Acesso em 01 dez. 2016.

PINTO, Ana F. M. *As principais trajetórias de mobilidade em Foz do Iguaçu – PR e seus reflexos no urbano*. 151 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

PMFI. Número total de visitantes – 2017. Foz do Iguaçu: SMT, Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, janeiro de 2018.

PMFI. *Plano diretor municipal. Volume I, avaliação temática e integrada*. Foz do Iguaçu: SMPU, Prefeitura municipal de Foz do Iguaçu, agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Volume II, Participação popular*. Foz do Iguaçu: Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Volume III, Diretrizes e proposições*. Foz do Iguaçu: SMTD, Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, 2006.

RIBEIRO, Danilo G. *Metamorfoses na cidade: tensões e contradições a produção e apropriação do espaço urbano em Foz do Iguaçu*. 266 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2015.

UDC. *Pesquisa sobre tráfego de veículos que atravessam a Ponte Internacional da Amizade*. 2016.

UDC. *Pesquisa sobre tráfego de veículos que atravessam a Ponte Internacional da Fraternidade*. 2016.

YASNIKOWSKI, J. *Plan Integral de las 600 Hectáreas, Puerto Iguazú, Misiones, Argentina*. Universidad Nacional de Misiones. 2015.