

Paradiplomacia transfronteiriça na Região Trinacional

Virginia Ruiz de Martín Esteban Martínez (Espanha)¹

Gustavo Oliveira Vieira (Brasil)²

As parcerias são uma condição para o desenvolvimento sustentável, conforme se verifica na declaração *Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, mais conhecida como Agenda 2030³, e, mais especificamente, no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 17 (ODS 17).



Em face de sua importância, pretendemos, nos limites deste texto, propiciar dados e apresentar desafios, possibilidades e reflexões a respeito de temas que poderão eventualmente contribuir para a compreensão da Paradiplomacia na Região Trinacional (Argentina-Brasil-Paraguai). Nesse intuito, apresentaremos um panorama das parcerias já firmadas, os atores fronteiriços implicados, os desafios e as oportunidades da Paradiplomacia Transfronteiriça e, por fim, algumas das oportunidades paradiplomáticas transfronteiriças na Região Trinacional.

Paradiplomacia na Região Trinacional Argentina-Brasil-Paraguai

Uma das estratégias a serem valorizadas e promovidas para a construção de parcerias na Região Trinacional é a Paradiplomacia⁴ pela via da cooperação transfronteiriça. No contexto geopolítico da Região Trinacional, pelas suas singularidades, a *Paradiplomacia* faz parte do cotidiano, a partir da atuação internacional dos entes subestatais na região transfronteiriça.

¹ A coautora é espanhola e possui autorização de residência permanente no Brasil.

² Nossos agradecimentos às colegas Adriana Brandt Rodrigues e Solange Bonomo Assumpção pela leitura atenta e pelas sugestões que contribuíram para a melhoria deste texto.

³ Essa Agenda corresponde a um plano de ação global para todos os setores da sociedade (governos, pessoas, instituições diversas e empresas) que, em regime de cooperação, até 2030, precisam canalizar esforços e investimentos para o alcance de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e de 169 metas para a promoção da vida digna em todo o planeta (ONU BRASIL, 2015).

⁴ A Paradiplomacia é um neologismo constituído pela junção de duas palavras e refere-se à abreviação de “diplomacia paralela”. Conta com pluralidade de definições, sem consenso e aberto a debate. O termo é observado no presente trabalho principalmente pelo prisma da cooperação e articulação.

A Paradiplomacia diz respeito às relações interinstitucionais transfronteiriças, formais e/ou informais (DUCHACEK, 1990), condicionadas principalmente pela realidade compartilhada pela comunidade dos diferentes lados dos Rios Iguçu e Paraná, por conta da proximidade geográfica, pela natureza comum dos problemas entre os agentes envolvidos e pelas possíveis soluções construídas colaborativamente (VIEIRA; OLIVEIRA, 2019).

[CLIQUE AQUI](#) para acessar um esclarecedor texto de Cornago-Prieto (2000) sobre a Paradiplomacia.

A cooperação internacional tem papel determinante no cumprimento da Agenda 2030, especialmente pelas parcerias entre os atores que mobilizam e compartilham conhecimentos de diferentes ordens (técnicos, jurídicos, especializados, de gestão, entre outros), tecnologia e recursos financeiros nas esferas pública-estatal, privada, acadêmica e da sociedade civil.

A cooperação fronteiriça visa a promover sinergias, pela otimização de recursos para solução de problemas comuns, assim como evitar eventuais duplicações de esforços, funções e serviços entre entidades. Tal sinergia é possível por ser resultado da combinação precisa, pactuada e harmoniosa das políticas de governança multinível, definida como o compartilhamento de poder e gestão entre os diferentes níveis decisórios e os distintos atores, atentando para a promoção do interesse coletivo sobre o território. Essa governança, portanto, diz respeito à “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos” (KNOPP, 2011, p. 58).

Para que as parcerias necessárias à governança multinível se efetivem, faz-se necessário entendimentos interestatais (entre Estados; Brasil, Argentina e Paraguai), nacionais (entre União, Estados e Municípios, no caso do Brasil; entre Unión, Províncias e Municípios, na Argentina; entre Estado, Departamentos e Municípios, no lado paraguaio), locais (como ocorre entre entidades representativas do poder público nacional, estadual e municipal) e entre entes interestatais das diferentes localidades, sem desconsiderar ainda a complexa interação entre o poder público-privado.

Nesse contexto de cooperação fronteiriça, a Paradiplomacia emerge como uma oportunidade para a autocompreensão internacional dos entes subestatais localizados na fronteira e para a ampliação do rol de atores participantes da construção do cenário internacional – nesse caso, da região transfronteiriça. Também importa ressaltar que a Paradiplomacia pode ser uma “forma de democratização da política externa, capaz de identificar os diferentes interesses e necessidades dos existentes níveis políticos internos aos Estados” (ODDONE; VÁSQUEZ, 2015). Seu objetivo central é a ampliação de práticas relativas à construção de entendimentos dos atores subestatais locais, da

fronteira, para além da diplomacia oficial dos governos centrais dos Estados nacionais, favorecidas por contatos formais e informais, de caráter permanente ou provisório.

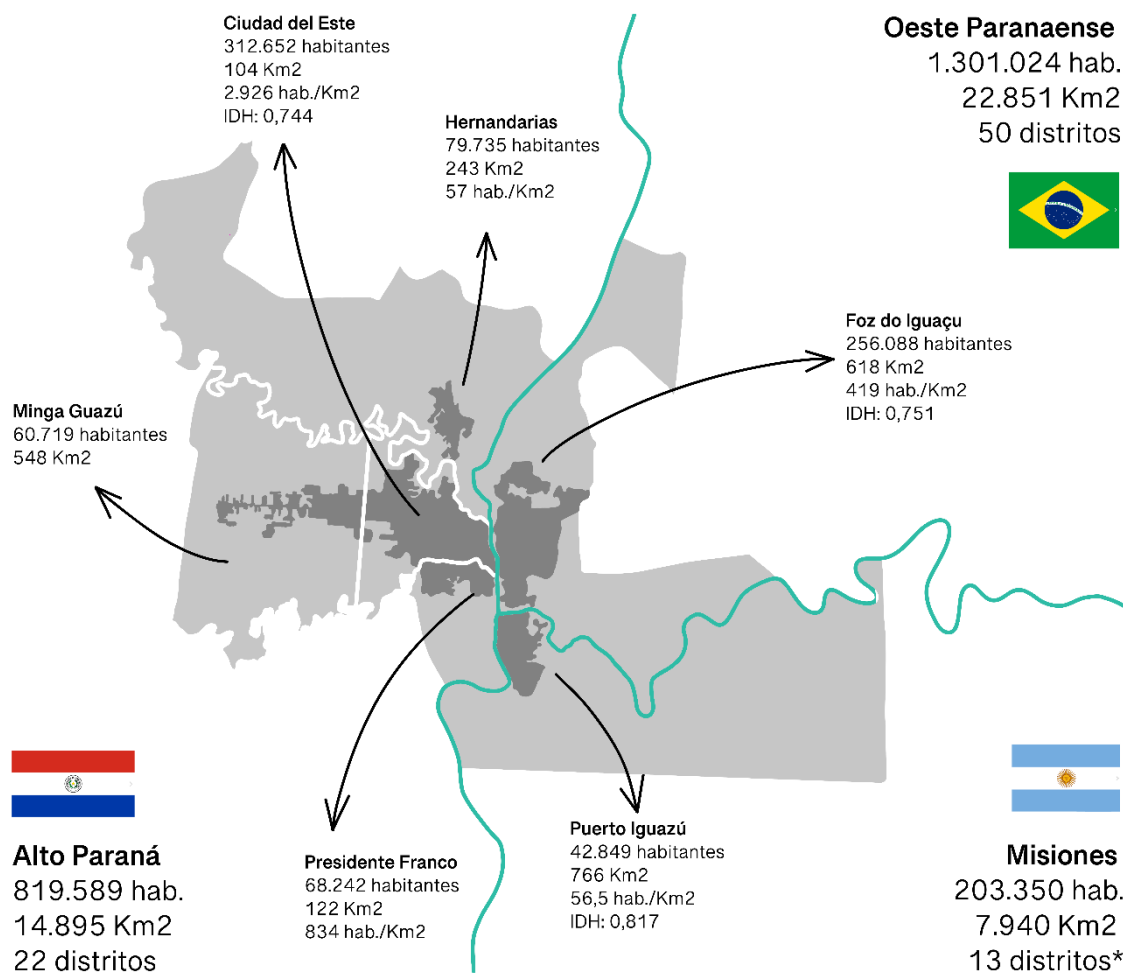
A Região Trinacional do Iguaçu é formada por municípios fronteiriços, chamados de **idades gêmeas**. Essa compreensão revela-se importante para o estabelecimento de políticas públicas e acordos que consideram tanto simetrias quanto assimetrias, que emergem em função do diferente nível de desenvolvimento local e da dinâmica do desenvolvimento regional que passa a ser transfronteiriço.

Cidades Gêmeas são municípios lindeiros com conurbação com a cidade do país ao outro lado da fronteira, formando um único aglomerado urbano, que ultrapassa os limites territoriais, como é o caso de Puerto de Iguazú, Foz do Iguaçu, Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco, exceto Minga Guazú.

Por isso, a Região Trinacional se caracteriza pela *transfronteirização*, fenômeno peculiar que conecta o local com o internacional, de modo intrínseco e cotidiano, demandando parcerias internacionais com outros locais, pela via da Paradiplomacia.

A transfronteirização da “metrópole trinacional” está formada por localidades situadas em 3 países (Argentina, Brasil e Paraguai) e, pelo menos, 6 municípios de modo mais intenso (Puerto de Iguazú, Foz do Iguaçu, Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco e Minga Guazú), com quase 1 milhão de habitantes de mais de 80 grupos étnicos. A Região Trinacional está conformada pelo estado do Paraná, no Brasil, o departamento de Alto Paraná, no Paraguai, e a província de Misiones, na Argentina, que somam, no total, 85 distritos, comportando uma população de cerca de 2,3 milhões de pessoas e uma área de 45.686 km² e, pelo menos, 150 km de raio a partir da fronteira (ISM, 2018; ALTO PARANÁ, 2020; IBGE, 2020), conforme o mapa que segue.

Figura 1 – Mapa de localização das cidades fronteiriças (AR-BR-PY)



Fonte: Elaboração de Hel Graf (2022), com base nos dados do ISM (2018), Alto Paraná (2020) e IBGE (2020).

* Nota: a área de estudo considerada compreende 13 distritos (departamentos) de um total de 17.

O território do Iguazu está localizado no coração das águas que formam a Bacia do Rio da Prata, entre os rios Paraná e Iguazu, ligando o Brasil e a Argentina por meio da Ponte Internacional da Fraternidade (1985) e o Brasil ao Paraguai por meio da Ponte Internacional da Amizade (1965); e, em breve, pela Ponte da Integração.

Figura 2 - Ponte da Amizade



Fonte: Sierich (2016).

Trata-se de um território de fronteira com elevado fluxo aduaneiro no qual se verifica o porto seco¹ mais movimentado da América Latina, com cerca de 160 mil caminhões por ano, fluxo que será favorecido pela construção da perimetral leste, um trecho de 15,8 km que ligará a nova Ponte da Integração com a BR-469 e a BR-277. Além desse fluxo automotor, movimentam-se, por ano, cerca de 20 milhões de pessoas entre o Brasil e o Paraguai e 11 milhões entre o Brasil e a Argentina.

Nessa Região encontram-se riquezas compartilhadas, como as Cataratas do Iguazu e os parques nacionais (argentino e brasileiro) que abrigam uma das maiores reservas do bioma Mata Atlântica, assim como a empresa Itaipu Binacional, a maior geradora de energia hidrelétrica² do mundo, e um polo de instituições públicas e privadas de ensino superior, notadamente entre Brasil e Paraguai, com universidades, centros universitários e faculdades que oferecem cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado.

Esse conjunto de elementos, de diferentes naturezas, torna a Região Trinacional um espaço cosmopolita que compartilha e constrói, além da cultura e dos costumes, um *modus vivendi* transfronteiriço.

Se considerarmos o aspecto da localização global geopolítica desse território, a Região Trinacional do Iguazu está representada por três estados (ou equivalentes) de três países membros do Mercosul, que formam parte do Eixo Capricórnio na América do Sul, conforme se visualiza no mapa a seguir.

¹ Essas informações constam da página da Receita Federal, disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/movimentacao-de-cargas-em-foz-do-iguacu-apresenta-resultados-historicos>. Acesso em: 26 abr. 2022.

² Maiores informações disponíveis em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>. Acesso em: 25 abr. 2022.

Figura 3 – Mapa da Região Trinacional do Iguazu na América do Sul



Fonte: Elaboração de Hel Graf (2022).

Vale destacar que a Região integra o denominado *Eixo Capricórnio*, desde Antofagasta (Chile) até Paranaguá (Brasil), atravessando as províncias de Salta, Jujuy, Formosa, Tucumán, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero e Misiones (Argentina), os departamentos do Paraguai (com exceção de Alto Paraguai e Boquerón) e os estados brasileiros do Paraná, de Santa Catarina e do Mato Grosso do Sul.

Por fim, cabe ressaltar que a Região é membro do Mercado Comum do Sul (Mercosul), englobando uma população de 225 milhões de habitantes, em um território de 11.869 milhões de km², com 4 estados-parte (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai), 7 estados associados (Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Bolívia - em adesão) e um total de 361 mercocidades, entre elas Foz do Iguazú.

Histórico de parcerias na Região Trinacional

A fronteira trinacional, por ser uma passagem estratégica, possui ampla história de conflito, mas também de integração, entre os estados nacionais ao longo dos séculos. Na linha do tempo abaixo, encontram-se registradas as datas de assinaturas de algumas das mais importantes parcerias de cooperação entre os três países (Figura 4) e as parcerias locais (Figura 5), consideradas desde os primeiros tratados, passando pelas fundações das cidades ora destacadas até a atualidade.

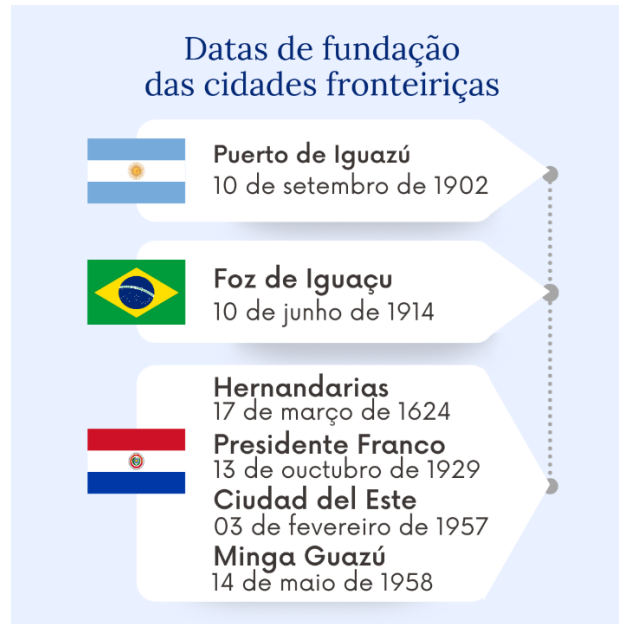


Figura 4 – Linha do tempo de parcerias internacionais da Região Trinacional do Iguazu (1750-2021)



Figura 5 – Linha do tempo de parcerias locais da Região Trinacional do Iguaçu (1965-2021)



Fonte: Elaboração da autora e do autor (2022).

Atores transfronteiriços da Região Trinacional

Os atores que conformam o território transfronteiriço são instituições (sub)estatais, não estatais e privadas, atuantes no âmbito transnacional, federal, estatal e municipal, requerendo uma governança multinível, articulada pelos governos locais (como intendentess, prefeitos e alcaldes) – para a implementação de políticas regionais e de políticas pertinentes às áreas de cooperação internacional –, pelas instituições locais (inclusive os órgãos de associação e representação), tanto na dimensão nacional quanto regional, pelos responsáveis da sociedade civil e por outros atores do desenvolvimento regional.

Para ilustrar a atuação desses atores fronteiriços da Região Trinacional, apresentamos alguns exemplos dos atores transfronteiriços mais relevantes da região objeto de estudo, classificados a partir da proposta da rede de trabalho denominada de *hélice quádrupla* – sociedade civil, empresas, governo e universidade (FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA, 2019) –, que está formada por prefeituras, empresas e instituições nacionais e estaduais, cooperativas, representantes das comunidades, universidades e

conselhos de desenvolvimento regionais e trinacionais implantados no território, conforme listagem abaixo:

(1) Governamental/Estatal

(1.1) Âmbito internacional:

Mercado Comum do Sul – [Mercosul](#)

Itaipu [Binacional](#)

(1.2) Âmbito nacional:

Conselho Nacional de Pesquisa de Argentina – [Conacyt](#)

Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas de Paraguai – [Conicet](#)

Parque Nacional do Iguaçu – [PARANÁ](#) Iguaçu (Brasil)

Parque Nacional [Iguazú](#) (Argentina)

Fundação Parque Tecnológico de Itaipu – [PTI](#) (Brasil e Paraguai)

Fundação Araucária – [FAPPR](#) (Brasil)

(1.3) Âmbito municipal:

Município de Ciudad del Este (Paraguai)

Município de Foz do Iguaçu (Brasil)

Município de Hernandarias (Paraguai)

Município de Minga Guazú (Paraguai)

Município de Presidente Franco (Paraguai)

Município de Puerto Iguazú (Argentina)

(2) Empresarial

(2.1) Associação Comercial e Industrial de Foz do Iguaçu – [ACIFI](#) (Brasil)

(2.2) Câmara de Comércio [Iguazú](#) (Argentina)

(2.3) Câmara de Comércio e Serviços de [Ciudad del Este](#) (Paraguai)

(2.4) Federação do Comércio do Paraná – [Fecomércio-PR](#) (Brasil)

(2.5) Instituto Polo Internacional Iguassu – [POLOIGUASSU](#) (Brasil)

(2.6) Sindicato dos Transportadores Rodoviários de Foz do Iguaçu e Região - [SINDIFOZ](#) (Brasil)

(3) Sociedade Civil

(3.1) Conselho de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental de Puerto Iguazú - Codespi

(3.2) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ciudad del Este - Codeleste

(3.3) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - [Codefoz](#)

(3.4) Conselho de Desenvolvimento Trinacional - CodeTri

(4) Instituições de Ensino Superior

(4.1) Universidades

Universidade Nacional de Misiones - [UNAM](#) (Argentina)

Universidade Federal da Integração Latino-Americana - [UNILA](#) (Brasil)

Universidad Nacional del Este - [UNE](#) (Paraguai)

(4.2) *Campi* universitários

Campus Foz do Iguaçu da Universidade do Oeste do Paraná - [UNIOESTE](#) (Brasil)

Campus Foz do Iguaçu do Instituto Federal de Educação do Paraná - [IFPR](#) (Brasil)

(4.3) Centros Universitários

Centro Universitário [UNIAMÉRICA](#) (Brasil)

Centro Universitário [Dinâmica das Cataratas](#) (Brasil)

Universidade Gastón [Dachary](#) (Argentina)

Universidade Privada del Este - [UPE](#) (Paraguai)

Universidade Católica Nuestra Señora de la Asunción - [UCA](#) (Paraguai)

Dentre os atores mencionados acima, as instituições públicas são sobremaneira relevantes na cooperação transfronteiriça endógena, a partir do planejamento estratégico de suas lideranças locais, quer sejam os prefeitos e as prefeitas, quer sejam outros setores da comunidade, pensando, em conjunto, o território. Esse fato reforça o

lugar dos municípios como os atores-chaves da governança transfronteiriça porque estão no nível de gestão mais próximo do cidadão e da cidadã. Essa proximidade lhes confere melhores condições de uma ampla convocação para a construção do território – e sua conseguinte concretização –, a partir de políticas públicas locais.

A despeito das especificidades de atuação de cada segmento aqui destacadas, o importante é enfatizar que a cooperação de/entre todos os referidos atores vai permitir alianças prósperas para reforçar o processo de integração regional transfronteiriço e garantir as condições para o desenvolvimento regional sustentável.

Desafios, oportunidades e boas práticas da Paradiplomacia na Região Trinacional

A Paradiplomacia pela Cooperação Transfronteiriça já é uma realidade na Região Trinacional, pois possui acúmulo de boas práticas e é um espaço de amplas oportunidades. De toda forma, há desafios persistentes que precisam ser mais bem conhecidos e enfrentados para a busca de soluções estruturais para o presente-futuro da comunidade desse território.

Desafios paradiplomáticos para o desenvolvimento regional

Os atores da Região vêm somando esforços para o desenvolvimento regional articulado/integrado, mas este empreendimento confronta-se com inúmeros obstáculos durante esse processo dado o tamanho do desafio que ora se apresenta, destacando, entre eles, oito exemplos de desafios paradiplomáticos da Região Trinacional, expostos abaixo em ordem alfabética:

(1) Articulação, Coordenação e Sinergia entre Governos Centrais e Governos Não-Centrais

O primeiro desafio que se apresenta dos entes subestatais da Região Trinacional diz respeito à clareza quanto a sua atuação internacional, com base no exercício de suas competências e em harmonia com as competências institucionalizadas do governo central para não colidir com a política externa nacional. Essa coordenação da ação fronteiriça entre os diferentes níveis de governo (União, estados/províncias/departamentos e municípios) é considerada um desafio paradiplomático e faz-se necessária para evitar conflitos relacionados às competências dessas esferas, seja por sobreposição ou por ausência. O nível de coordenação pode variar, sobremaneira, de acordo com a forma de estado

(federativo ou unitário) de cada país, do nível de descentralização e/ou de outros fatores. *É preciso coordenar para integrar.*

(2) Cooperação Transfronteiriça para Segurança Humana

A desigualdade social, problema estrutural latino-americano, manifesta-se na Região de maneira explícita gerando vulnerabilidades sociais graves. Na porosidade da Região Trinacional do Iguaçu adiciona-se a tensão entre o enfrentamento dos riscos à segurança e a liberalização do fluxo de pessoas e cargas (tráfico de armas, de drogas e de pessoas), coexistindo desigualdades com consequências econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas, em parte motivadas pela dificuldade e pela distância de acesso aos centros econômicos de poder e de decisão. Essas desigualdades geram a falta de segurança da população (notavelmente aos grupos mais vulneráveis).

(3) Difusão dos Potenciais Benefícios de Integração Fronteiriça

Esse cenário fronteiriço gera receios intimidadores, quanto à legalidade e à legitimidade, para ações internacionais, o que também pode ser explicado pelo desconhecimento acerca do território transfronteiriço, assim como pela inexistência de base normativa para a solução dos questionamentos jurídicos – em parte, fruto do desconhecimento de práticas em curso em outros territórios (VIEIRA, 2019). Ainda assim, há a pouca veiculação das oportunidades de ação transnacional favorecidas pelos Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas, por exemplo. *É preciso conhecer para integrar.*

(4) Institucionalização de Espaços de Diálogo Transfronteiriço

A fragmentação política do território Trinacional gera desafios ao processo de desenvolvimento regional pela necessidade de maior amplitude e densidade acerca das prioridades e dos caminhos para cooperação entre os atores e instituições locais. Apesar desses atores possuírem alternativas e/ou soluções para os problemas que os afetam, alcançam insuficiente densidade no entendimento e na construção de soluções partilhadas para, assim, gerarem iniciativas conjuntas. Certamente os esforços de diálogos entre representantes dos governos locais (entre prefeitos e vereadores, e.g.) e de setores do

empresariado e da sociedade civil (ao modo do Codetri) indicam que já existem caminhos para tanto. É preciso dialogar para integrar.

(5) Mobilidade nas Fronteiras Integradas

O fluxo de cargas e pessoas (trabalhadores, trabalhadoras, estudantes, turistas e residentes transfronteiriços em busca de serviços) é constante e intenso, eventualmente com barreiras e engarrafamentos que dificultam enormemente a realização do potencial de desenvolvimento transfronteiriço. Nesse sentido, a gestão coordenada na Tríplice Fronteira com a consequente integração de aduanas entre os três países revela-se fundamental, com vistas à eficácia de recursos, à otimização do controle fronteiriço e à facilitação do comércio exterior. Essas iniciativas já foram desenvolvidas por algumas fronteiras³ do Mercosul. Além disso, a inauguração da nova Ponte de Integração entre Presidente Franco e Foz do Iguaçu pode vir a minimizar os problemas de trânsito e impulsionar o turismo e a economia da Região. O tema também tem reflexos na saúde, pois a demanda de acesso e a busca por serviços públicos e privados de saúde é contínua por parte dos pacientes transfronteiriços residentes no Paraguai e na Argentina para o lado brasileiro. Apesar dessa necessidade premente não há, ainda, acordos formais estabelecidos para a integração dos atendimentos emergenciais pré-hospitalares, a exemplo dos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e do Serviço Integrado de Atendimento ao Trauma em Emergência (SIATE), o que ocasiona problemas de natureza diferente para a gestão pública, assim como riscos sérios associados à saúde do usuário.

(6) Projetos de Desenvolvimento Transfronteiriço enquanto Políticas de Estado de Longo Prazo

Ainda que não seja um problema apenas regional, as contínuas alternâncias de poder entre autoridades locais, regionais e nacionais podem gerar descontinuidades sobre o entendimento quanto às prioridades de políticas públicas e obras de infraestrutura que atravancam o desenvolvimento regional transfronteiriço. Maior conhecimento sobre a realidade transfronteiriça, somado à institucionalização desses espaços de diálogo, poderá criar uma base de

³ Mais informações disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/workshop-de-gestao-coordenada-de-fronteiras>
Acesso em: 29 abr. 2022.

entendimento local que permitirá perpetuar projetos, apesar das alternâncias de autoridades gestoras. A plenitude da resposta a esse desafio poderá ser resolvida com a existência de uma agência para o desenvolvimento regional transfronteiriço, ou algo que cumpra esse papel.

(7) Ressentimentos históricos na Região

A cooperação fronteiriça tem como condição a convivência pacífica para o desenvolvimento de mecanismos de governança multinível, pois os alicerces dessa cultura de convivência são os mesmos que forjam a integração fronteiriça. Embora sejam explícitas as redes de solidariedade existentes na fronteira, os ressentimentos coexistem na Região Trinacional, sobretudo entre Brasil e Paraguai, devido à memória coletiva da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai e de seus impactos (BENVENUTO, 2017). Faz-se pertinente conhecer a história e produzir políticas de memória comum, a fim de que sejam superados esses ressentimentos e instaurada uma cultura cooperativa e solidária, pautada no respeito e no diálogo.

(8) Segurança Jurídica nas Fronteiras

O enfrentamento dos desafios em torno dos entraves para a efetividade da segurança jurídica nas regiões de fronteira segue sendo um desafio robusto para a Região Trinacional. As formalidades exigidas para que a cooperação jurídica internacional flua em condições de eficácia entre as autoridades judiciais dos diferentes lados expõem fragilidades sobre as relações construídas, tanto humanas quanto comerciais, abrindo flancos de impunidade e de falta de proteção jurídica nas fronteiras, além da descontinuidade na articulação das ações e projetos políticos.

Oportunidades e boas práticas paradiplomáticas para o desenvolvimento regional

As oportunidades e as boas práticas em curso na Região Trinacional oferecem um olhar de possibilidades para o presente-futuro do desenvolvimento do território e fortalecem a ampliação de outras frentes de governança regional transfronteiriça.

Eis, a seguir, o destaque de sete oportunidades e/ou possibilidades, a título de exemplos, para a potencialização de ações e parcerias pelas vias paradiplomáticas transfronteiriças da Região.

(1) Cooperação das forças de Segurança Pública na Região Trinacional

Os desafios no campo da segurança pública são prioritários em regiões de fronteira, razão pela qual, em 1996, formou-se o Comando Tripartite a fim de viabilizar a cooperação policial internacional na região das instituições policiais e de inteligência dos três países (BORDIGNON, 2019). Além de parcerias interinstitucionais em operações e ações para a prevenção e a solução de crimes transfronteiriços, tornando a paradiplomacia policial parte da rotina das instituições de segurança pública.

(2) Estudos de caso sobre fronteiras

Conhecer os estudos de caso acerca dos municípios fronteiriços, no Brasil ou no exterior, são oportunidades que podem inspirar os atores da Região Trinacional a ampliarem o leque de boas práticas de cooperação transfronteiriça.

No Brasil, por exemplo, os consórcios públicos intermunicipais são importantes instrumentos de articulação, embora os municípios não brasileiros não estejam formalmente incluídos nos pactos desses consórcios. O marco legal do consórcio é regulamentado pela legislação brasileira, especificamente a Lei Federal n. [11.107/2005](#). Apesar do obstáculo legal, a governança multinível tem demonstrado que a regulamentação normativa não tem se mostrado uma barreira intransponível para o desenvolvimento de ações cooperativas. Ao firmá-lo, cria-se um ambiente que permite construir entendimentos, de maneira flexível e fluida, em resposta às necessidades e especificidades requeridas de cada relação de parceria, estabelecendo novos padrões de cooperação.

Como ilustração dessa frente de cooperação, destacamos o [Consórcio Intermunicipal de Fronteira \(CIF\)](#), associação pública e de direito público, das cidades trigêmeas Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC) que, com Bernardo de Irigoyen (Misiones, Argentina), buscam promover a integração e o desenvolvimento regional transfronteiriço. Esses municípios de fronteira assinaram um protocolo de intenções intermunicipais, institucionalizando o diálogo e a busca por maior cooperação e integração.

(3) Integração do Turismo

Para incentivar a visita aos principais atrativos turísticos da Região, ou seja, as Cataratas, a Usina Binacional de Itaipu e as compras de turismo em Ciudad del Este, foram estabelecidos alguns [acordos de integração turísticos](#) como o Acordo Trilateral do Circuito Turístico da Tríplíce Fronteira, assinado em 2007 – cujo foco é facilitar a tramitação das permissões de viagens pela Região – e o Acordo de Facilitação Turística, assinado em 2009, abrangendo Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, para favorecer a circulação no “Corredor Turístico Iguaçu”. Além disso, existem outros entendimentos entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, como o Acordo Bilateral entre Transporte Turístico Receptivo, de Turistas em Táxi, e entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este para o treinamento de agentes de trânsito.

No setor turístico, cabe mencionar o POLOIGUASSU, instituição de direito privado sem fins econômicos, com sede no município de Foz do Iguaçu, que atua para a integração e o desenvolvimento do setor turístico da Região Trinacional, realizando diversos projetos e programas, como o Projeto Trilha Jovem Iguassu, Capacita Foz, Diálogos de Fronteira e o Programa Integrado de Educação Turística (PIET), entre outros.

(4) Parcerias universidade-município

De acordo com Oddone et al (2016), nos territórios em que se encontram universidades e centros de pesquisa, a articulação universidade-município gera um espaço ou faz emergir uma comunidade de aprendizagem e inovação com vistas à criação de instrumentos e de novos conceitos propulsores da integração fronteiriça, pelo vínculo do território à pesquisa, ao desenvolvimento sustentável e à inovação. Em nosso território, celebram-se diversas parcerias e convênios entre o município de Foz do Iguaçu e as universidades públicas e privadas para a implementação de projetos e ações conjuntas em prol do desenvolvimento regional. Listamos, a seguir, cinco exemplos de ações conjuntas entre o município de Foz do Iguaçu e as universidades da região.

(4.1) Projeto de Extensão [Paradiplomacia para Integração Transfronteiriça](#), proposto por docentes do curso de Relações Internacionais da UNILA. Seu propósito é atuar em conjunto com a Prefeitura Municipal, por meio da Diretoria de Relações Internacionais, para a promoção de um Plano Municipal de Relações Internacionais do Município de Foz do Iguaçu (PLARIFI), bem como para o desenvolvimento de subsídio das políticas de fronteira da cidade.

(4.2) Projeto [Vivendo livros latino-americanos na Tríplice Fronteira](#), proposto por docentes da UNILA, cujo resultado foi a revitalização de uma biblioteca em uma escola de Puerto Iguazú, além de outras no lado brasileiro.

(4.3) Programa [Formação Docente: Pedagogia de Fronteira](#), proposto por docentes da UNILA, voltado a docentes da Rede Municipal de Educação de Foz do Iguazu, tematizando a educação intercultural na fronteira.

(4.4) Projeto do [Centro de Memória](#) para a Fundação Cultural, proposto por docentes da UniAmérica.

(4.5) Pesquisa de [Tráfego e Perfil de Turistas na Tríplice Fronteira](#), proposto por docentes e estudantes da UDC, realiza sistematicamente o levantamento sobre o fluxo de pessoas que atravessam a Ponte da Amizade.

(5) *Programas de Pós-Graduação e políticas de fomento à pesquisa sobre fronteira*

A presença de iniciativas acadêmicas relacionadas a temas de integração fronteiriça na Região Trinacional, a partir de Programas de Pós-graduação, de ações de ensino e de extensão, além dos grupos de pesquisa⁴, é significativa e tem sido capaz de gerar insumos à discussão das políticas de integração regional, tais como:

(5.1) Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar [Sociedade, Cultura e Fronteira](#), em nível de mestrado e doutorado, e Programa [Saúde Pública em Região de Fronteira](#), em nível de mestrado, da UNIOESTE.

(5.2) Curso de Pós-graduação *lato sensu* em [Integração Paraguai-Brasil](#), da UNILA, com docentes e discentes de ambos os países.

(5.3) Programa Institucional [Agenda Tríplice](#), da UNILA, responsável pelo fomento à investigação acadêmica pelos grupos de pesquisa da universidade institucionalizados no CNPq, visando a focalizar demandas de estudos indicados pelos atores do território (abrangendo o Oeste do Paraná, o Alto Paraná, no Paraguai, e Misiones, na Argentina).

(5.4) Linha de pesquisa [Fronteiras, Diásporas e Mediações](#), do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos (PPG-IELA), da UNILA.

⁴ Citamos como exemplo o Laboratório de Pesquisa do Grupo Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LAFRONT), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

(5.5) Curso de Pós-graduação *lato sensu* em [Gestão, Estratégia e Planejamento em Fronteiras](#), do IDESF (Instituto de Desenvolvimento e Segurança das Fronteiras).

(6) Outras boas práticas

Diversas e relevantes parcerias e colaborações são identificadas na Região, especialmente no setor de Conservação da Biodiversidade, de Saúde e de Direitos Humanos, conforme ilustramos a seguir.

(6.1) Parcerias nos Parques Nacionais do Iguaçu, isto é, a realização de ações de gestão integrada entre Argentina e Brasil, por meio do [Programa de Conservação da Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos no Corredor Binacional](#), a exemplo do intercâmbio de profissionais que atuam nos Parques Nacionais do Iguaçu.

(6.2) Cooperação transfronteiriça para promoção da saúde na Região Trinacional, cabendo destaque: i) ao Grupo de Trabalho para a Integração das Ações em Saúde da Itaipu ([GT – Itaipu Saúde](#)), de caráter consultivo, que reúne profissionais na fronteira para a gestão e fortalecimento das políticas públicas da saúde e integra representantes dos governos locais, regionais e nacionais da Região Trinacional; ii) à Casa do Migrante, subordinada à Secretaria Municipal de Assuntos Internacionais, em parceria com a Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu, destinada ao apoio de brasileiros e brasileiras residentes no Paraguai e imigrantes em região de fronteira. Ela atua no esclarecimento de questões trabalhistas, documentação legal e acesso aos serviços de educação e saúde (MARTÍNEZ, 2020).

(6.3) [Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade](#), elaborado com a Organização Internacional de Migrações (OIM), gerido pela Secretaria Extraordinária dos Direitos Humanos de Foz do Iguaçu e pela Secretaria de Assistência Social do município. É um instrumento que intenciona garantir o acesso de migrantes em situação de vulnerabilidade aos serviços públicos na cidade.

(7) *Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV)*

Os Acordos constituem uma base normativa internacional cujo ideário de cooperação e integração está baseado no bem-estar das comunidades fronteiriças, proporcionando base jurídica às autoridades locais para facilitação do trânsito vicinal fronteiriço, cooperação em matéria de saúde e educação, plano de desenvolvimento urbano conjunto, defesa civil, entre outras possibilidades. Trata-

se de uma resposta atendida às demandas dos atores subestatais e da população transfronteiriça, veiculadas nos Comitês de Fronteira e no Subgrupo de Trabalho 18 do Mercosul sobre Integração Fronteiriça. Na Região Trinacional, os ALFVs são celebrados de maneira multilateral no âmbito do Mercosul e de maneira bilateral entre nações, conforme exposto abaixo.

(7.1) *Multilateral*, no âmbito do Mercosul, assinado em 2019, sobre o Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul ([Mercosul/CMC/DEC. N.º. 13/19](#)), em tramitação para a ratificação dos Estados, estando listadas mais de 40 localidades, incluídas Foz do Iguazu com Puerto Iguazú, Puerto Presidente Franco, Ciudad del Este e Hernandarias.

(7.2) *Bilateral*, entre Brasil e Argentina, assinado no ano de 2005. O Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas entre o Brasil e a Argentina foi firmado em Porto Iguazu, no dia 30 de novembro de 2005, e está em vigor desde o dia 13 de janeiro de 2016, a partir do [Decreto n.º. 8.636 13/01/2016](#), sendo listada Foz do Iguazu com Puerto Iguazú entre as Localidades Vinculadas.

(7.3) *Bilateral*, entre Brasil e Paraguai, de 2017. O Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas entre o Brasil e o Paraguai, [assinado no dia 23 de novembro de 2017](#), foi transformado em Projeto de Decreto Legislativo ([PDL 765/2019](#)) e, em dezembro de 2021, aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional ([CREDN](#)) da Câmara dos Deputados do Brasil. No Paraguai, o Acordo foi aprovado pelo Parlamento, resultando na [Lei n.º 6709/2021](#), sendo listadas Foz do Iguazu com Ciudad del Este, Puerto Presidente Franco e Hernandarias na condição de Localidades Vinculadas.

Os Acordos preveem a facilitação de arranjos de cooperação internacional local em temas como saúde, trânsito vicinal, cultura, educação, trabalho e muitos outros, concedendo direitos como: i) trabalhar ou exercer ofício ou profissão, gozando de iguais direitos e obrigações trabalhistas e previdenciárias; ii) acessar o ensino público gratuito; iii) receber atendimento médico nos serviços públicos de saúde; iv) beneficiar-se do comércio fronteiriço de mercadorias ou produtos de subsistência.

Esses Acordos precisam ainda de mais tempo e difusão para alcançar plena efetividade nas regiões fronteiriças. Assim, a Região Trinacional do Iguazu está iniciando o processo de implementação dos referidos Acordos, a partir da iniciativa dos atores locais, com ações e reuniões em curso entre os representantes da administração municipal.

Os referidos acordos também permitem o trânsito vicinal fronteiriço, de modo que o residente fronteiriço que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho pode registrar-se como estrangeiro fronteiriço e solicitar a *Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço* (CTVF), a fim de facilitar a sua livre circulação. Esse registro ocorre mediante requerimento ou autorização para a realização de atos da vida civil no qual se indica o Município fronteiriço (em nosso caso, Foz do Iguçu, Puerto Iguazú, Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco), autorizando o residente a exercer os direitos a ele atribuídos pela [Lei Federal nº 13.445/2017](#), do Brasil. Também estão amparados pela [Lei Federal nº 6.523/2009](#), da República Federal Argentina, e pelo [Decreto nº 8.636/2016](#), quando se tratar de residente argentino fronteiriço, ou pelo [Decreto nº 9.199/2017](#), quando se tratar de residente paraguaio fronteiriço.

A emissão da Carteira de Trânsito Vicinal Fronteiriço (CTVF) e a efetiva facilitação do trânsito fronteiriço para os residentes das localidades fronteiriças vinculadas atende a expectativas relevantes da comunidade. No município de Foz do Iguçu, por exemplo, essa carteira pode ser solicitada pelos moradores e moradoras residentes na Argentina ou no Paraguai, no [Núcleo de Imigração da Delegacia](#) da Polícia Federal, a partir do *checklist* solicitado para o cidadão transfronteiriço ou cidadã transfronteiriça da [Argentina](#) e do [Paraguai](#).

Considerações finais

A realização das parcerias estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Região Trinacional do Iguçu, pela construção de processos participativos dos atores locais e regionais, sem desconsiderar as especificidades de seus desafios e de suas potencialidades, pode favorecer o território com a criação de soluções estruturais, notavelmente a partir da Paradiplomacia via Cooperação Transfronteiriça.

Cabe destacar que os Acordos de Localidades Fronteiriças Vinculadas (ALFV) incluem a Região Trinacional. São instrumentos jurídicos chave para a integração fronteiriça, por meio da gestão dos governos locais para a sua implementação, voltando-se à promoção do bem-estar das comunidades fronteiriças e da sua integração, viabilizando a articulação entre diferentes níveis governamentais para apoiar os atores locais.

Contudo, ainda é necessário aprofundar o entendimento sobre a realidade comum que une a Região e os potenciais benefícios da integração. Para isso, importa diluir as

mentalidades resistentes à integração que persistem (dos nacionalismos *nós-ou-eles* ou do *nós-contra-eles*) e abrir-se ao planejamento e à implementação um novo modelo de governança transfronteiriço (*construindo um senso de pertencimento mais amplo*). Isso implica investimento e formação para a produção de conteúdos científicos e a necessidade de se dar visibilidade para evidenciar que o maior bem-estar se encontra na valorização dos ativos trinacionais e na formação de sinergia pela condição local da transfronteirização, cultivando a escala de compreensão intercultural e a identidade mais ampla e inclusiva.

O NAPI Trinacional e sua rede de pesquisadores e pesquisadoras, assim como as instituições estabelecidas na Região, trabalham nessa direção ao prover pesquisas⁵ e inovações que subsidiem os agentes estatais na tomada de decisão para o desenvolvimento sustentável regional.

A possibilidade de compreender, a partir das mesmas métricas, a realidade transfronteiriça, de planejar e de tomar decisões quanto às políticas públicas pertinentes é condição para oferecer às comunidades transnacionais políticas públicas promotoras do bem-estar almejado para realidades que já naturalizaram a vivência do local como internacional fronteiriço. Tal conhecimento e tais práticas poderão abrir caminhos para que a gestão do bem comum compartilhado – como a dimensão ambiental, o cuidado com a biodiversidade, as águas e a vida dos transfronteiriços que ali se nutre e reside –, de fato, possa encontrar o caminho de articulação do desenvolvimento social, econômico e ambiental, pautado nos princípios da sustentabilidade.

Referências

ALTO PARANÁ. **Gobierno Departamental**. 2020. Disponível em:

<http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este>. Acesso em: 03 nov. 2020.

BENVENUTO, J. A Guerra da Tríplice Aliança e o Ressentimento Paraguaio: impasse no processo de integração regional? **Revista Direito sem Fronteiras**, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 71-70, jul./dez. 2017.

BORDIGNON, F. **As cooperações policiais internacionais em fronteiras, do local ao global: o Comando Tripartite na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai**. 2019. Dissertação (Mestrado Interdisciplinar em Sociedade, Cultura e Fronteira) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2019.

⁵ Cabe mencionar o projeto “Desenvolvimento Regional Transfronteiriço”, abarcado no NAPI Trinacional, que desenvolve pesquisas sobre o desenvolvimento transfronteiriço entre Brasil-Paraguai.

BRASIL. Portaria n. 125, de 21 de março de 2014. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e a lista todas as cidades brasileiras por Estado, que se enquadram nessa condição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 152, Seção 1, p. 45, 26/03/2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/67965696/dou-secao-1-24-03-2014-pg-45>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CORNAGO-PRIETO, N. Exploring the global dimensions of paradiplomacy: functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs. In: WORKSHOP ON CONSTITUENT UNITS IN INTERNATIONAL AFFAIRS, Hanover, Germany, 2000. **Proceedings** [...]. Germany, oct. 2000. Disponível em: https://www.academia.edu/2286276/Exploring_the_Global_Dimensions_of_Paradiplomacy_Functional_and_Normative_Dynamics_in_the_Global_Spreading_of_Subnational_Involvement_in_International_Affairs Acesso em: 28 de Mar 2022.

DUCHACEK, I. Perforated sovereignties towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. **Federalism and international relations** - the role of subnational units. United Kingdom: Oxford University Press, 1990.

FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA. **Nota Técnica 01/2019** - Novos Arranjos de Pesquisa e Inovação. Curitiba e Foz do Iguaçu: Fundação Araucária, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Foz do Iguaçu** - Panorama. IBGE Cidades (on-line), 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/panorama>. Acesso em: 10 mar. 2022.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Cidadania social no MERCOSUL**: acesso a serviços sociais em regiões de fronteira. Assunção: ISM, 2018. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/pt/cidadania-em-fronteira%E2%80%8B/> Acesso em: 28 abr. 2022.

ITAIPU BINACIONAL. **Geração de energia**. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/energia/geracao>. Acesso em: 29 abr. 2022.

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/916>. Acesso em: 28 abr. 2022.

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

MERCOSUL. **Decreto CMC n. 13**, 4 de dezembro de. 2019. Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas. Consejo del Mercado Común, Bento Gonçalves, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-localidades-fronterizas-vinculadas/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ODDONE, N.; VÁZQUEZ, H. R. Cross-Border Paradiplomacy in Latin America. **Latin American Policy**, v. 6, n. 1, p. 110-123, jun. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/275588537_Cross-Border_Paradiplomacy_in_Latin_America. Acesso em: 26 dez. 2021.

ODDONE, N.; QUIROGA BARRERA ORO, M.; SARTORI DE ALMEIDA PRADO, h.; WILLINER, a. **Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas**: por una mayor integración a múltiples niveles. Santiago: Editora da CEPAL/Naciones Unidas, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40606-pactos-territoriales-la-construccion-regiones-transfronterizas-mayor-integracion>. Acesso em: 26 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DE NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando Nosso Mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: ONU Brasil, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

RECEITA FEDERAL. **Movimentação de cargas em Foz do Iguçu apresenta resultados históricos**. Ministério de Economia. Notícias, jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/movimentacao-de-cargas-em-foz-do-iguacu-apresenta-resultados-historicos>. Acesso em: 28 abr. 2022.

RECEITA FEDERAL. **Workshop de Gestão Coordenada de Fronteiras**. Ministério de Economia (on-line), nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/workshop-de-gestao-coordenada-de-fronteiras> Acesso em: 29 abr. 2022.

SIERICH, k. Ponte Internacional da Amizade. **Revista ACIFI** (online), n. 12, ago. 2016. 1 fotografia. Disponível em: <http://www.revistaacifi.com.br/edicao-12/revitalizada-ponte-da-amizade-conecta-o-desenvolvimento-de-foz-do-iguacu/>. Acesso em: 29 de abril de 2022.

VIEIRA, Gustavo Oliveira; OLIVEIRA, Suellen Maia. Cooperação Transfronteiriça na Região Trinacional Ciudad del Este-Foz do Iguçu-Puerto Iguazu: um caleidoscópio paradiplomático. **Aldea Mundo - Revista sobre Fronteras e Integración Regional**, San Cristobal, año 24, n. 47, p. 51-58, ene./jun. 2019.

VIEIRA, G. O. Integração Transfronteiriça: ressignificar sentidos, com “novos” atores. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul**, ano 7, n. 13, p. 15-32, mar. 2019. Disponível em: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/issue/view/18>. Acesso em: 28 abr. 2022.