

A TRÍPLICE FRONTEIRA COMO REGIÃO: DIMENSÕES INTERNACIONAIS

THE TRIPLE BORDER AS REGION: INTERNATIONAL DIMENSIONS

Heloisa M. Gimenez¹
Marcelino T. Lisboa²
Micael A. Silva³
Mamadou A. Diallo⁴

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

Resumo: este artigo propõe a compreensão da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai (TF) como região internacional, em duas dimensões: local e global. A primeira diz respeito à articulação do território fronteiro compartilhado pelos três Estados por meio de infraestrutura e fluxos de pessoas e mercadorias, criando uma dinâmica local de característica internacional. A segunda refere-se à contemporânea menção da TF como região relacionada aos novos temas da agenda internacional, devido aos desdobramentos dos fluxos de pessoas e mercadorias. O artigo vale-se de uma reflexão conceitual, de dados históricos e de uma contextualização do caráter dos fluxos verificados em consonância com a agenda internacional.

Palavras-chave: Tríplice Fronteira; Região Internacional; Argentina; Brasil; Paraguai.

Abstract: This article proposes the comprehension of the Triple Frontier Argentina-Brazil-Paraguay (TF) as an international region, in two dimensions: local and global. The first one concerns the articulation of the border territory shared by the three States through infrastructure and flows of people and goods, which creates a local dynamic of international character. The second one refers to the contemporary mention of the Triple Frontier as a region related to the new themes of the international agenda, due to the unfolding of the flows of people and goods. The article uses a conceptual reflection, historical data and a contextualization of the character of the verified flows in consonance with the international agenda.

Keywords: Triple Frontier; international region; Argentina; Brazil; Paraguay.

¹ Doutora em Relações Internacionais (UnB), docente da Unila e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF/Unila).

² Doutor em Ciência Política (UFRGS), docente da Unila e pesquisador do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF/Unila).

³ Doutor em História (USP), docente da Unila e líder do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF/Unila).

⁴ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), docente da Unila e pesquisador do Grupo de Pesquisa Tríplice Fronteira (GTF/Unila).

*Aqui vai o Rio Iguaçu
E aqui vem o Paraná [...]
Argentina, Paraguai, e aqui é Brasil
Essa divisão aconteceu depois que o branco veio, quando houve a guerra [...]
Pra brigar com o Paraguai passavam o rio, aí começou a divisa
Aí começaram a registrar como três fronteiras [...]
Fazer documento, fazer levantamento pra registrar que existem três fronteiras
Pra eles [...]
Pra nós não, não tem fronteira, aonde a gente vai a terra é uma só (GUATAHA, 2014)⁵*

1 INTRODUÇÃO

As sociedades e Estados que *fazem a fronteira* hoje, o fazem sobre solo que nem sempre as conheceram. Ainda que os limites, a separação, a definição do ‘outro’ e do diferente, tenham sido temas importantes no contato entre diferentes povos ao longo dos tempos e componham a gênese do Estado-nação moderno, a fronteira ora em questão diz respeito a um território caracterizado pelas relações de poder que dele se revelam, e por uma história recente, mais jovem que os três países desta intersecção.

O objetivo deste artigo é propor a compreensão da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai (TF) como uma região internacional em duas dimensões. Na dimensão local, trata-se de uma região internacional articulada sobre a qual atuam fluxos de pessoas e mercadorias em larga escala. Na dimensão global, trata-se de uma região periférica para a geopolítica mundial, mas inserida na agenda de segurança internacional por conta dos desdobramentos dos fluxos de pessoas e mercadorias.

Essa argumentação está distribuída em quatro seções do artigo. A primeira delas aborda as questões conceituais relativas à fronteira para construir a concepção da região internacional de fronteira; em um debate sobre espacialidade, a partir de uma revisão bibliográfica, explana-se sobre limite, área de interação, níveis local, regional e internacional, papel do Estado e procedimentos por ele desenvolvidos para a compreensão do papel das

⁵ Trecho de depoimento de indígena Guarani – desalojado da aldeia Jacutinga em razão do enchimento do reservatório de Itaipu – sobre a história da Tríplice Fronteira, em entrevista ao documentário Guataha (2014), aos 23-26 min.

fronteiras ao longo do tempo. A seção seguinte ocupa-se de descrever a conformação da TF no que se compreende ser seu segundo momento de conformação; a partir da década de 1950 até os dias de hoje, recupera-se as ações e investimentos na infraestrutura da região por parte de cada um dos três países, bem como os acordos internacionais ali presentes. A seção que se ocupa da inserção da TF na agenda internacional partirá da sua inserção em um debate emergente sobre as fronteiras nas Américas ao final da Guerra Fria, quando os fluxos de pessoas e mercadorias ascendem o debate sobre a globalização e o papel do Estado naquele contexto. Na sequência, dedica-se uma seção à TF no século XXI, quando esta se destaca com relação aos temas de segurança, criminalidade internacional e terrorismo.

Ao resgatar e reunir informações que caracterizam a interseção de Argentina, Brasil e Paraguai em uma região de fronteira internacional, mobilizando perspectivas teóricas acerca de região de fronteira, *borderland*, fronteira manejada, etc., busca-se contribuir para um arcabouço teórico específico sobre a TF, ainda incipiente.

2 QUESTÕES CONCEITUAIS: REGIÃO INTERNACIONAL DE FRONTEIRA

As fronteiras podem ser entendidas como linhas que marcam limites entre um território e outro, ou então como regiões mais amplas, que compreendem o território contíguo onde se localizam tais limites territoriais. A ideia de fronteira e limite, na visão do geógrafo Jacques Ancel, está presente desde a existência das sociedades primitivas, grupos isolados que ao se encontrarem estabeleciam uma fronteira instável e imprecisa, como limite de suas competências (CARVALHO, 1939). Mais tarde, essa noção de limite se traduziria nas fronteiras estabelecidas com a consolidação do Estado-nação moderno.

O senso político que as fronteiras assumiram ao longo da história é fruto do período de formação do Estado-nação moderno (FERRARI, 2014), quando não eram mais suficientes as mais ou menos largas faixas de fronteira como forma de demarcar o limite da soberania de cada unidade do sistema internacional. Após a formação do sistema de Estados, as fronteiras passaram a ser a moldura do ‘container de poder’ (GIDDENS, 1981) formado pelos Estados-nação, sendo que o seu estabelecimento ou a sua modificação tornaram-se um

processo no interior das sociedades, considerando as relações de vizinhança (MARTIN, 1998). Esta é uma discussão concernente à definição de fronteira como o limite da soberania de um Estado.

Flores (2014) aponta que, mais que início e fim de territórios contíguos, as fronteiras são espaços ambíguos, tanto de interação quanto de contato. Ao abordar o que denomina de “*fronteira manejada*”, ressalta que para compreender as dinâmicas das fronteiras, é necessário reduzir a escala de análise, mas sem perder a noção macro dimensional, como as ações do Estado ou os contextos históricos mais amplos. Além disso, aponta que o limite nacional pré-estabelecido é reconhecido pelos habitantes e cumpre uma função concreta em suas vidas, mantendo sempre presente a ideia do outro ou do estrangeiro. Apesar disso, a presença da burocracia do Estado não constitui um obstáculo intransponível para as relações transfronteiriças, pois a fronteira não é um dado fixo, estando sempre sujeita a alterações e ressignificações que incidem na variação das relações constituídas nesse espaço.

A região de fronteira, nesse mesmo sentido, refere-se à zona próxima das fronteiras nacionais (GIELIS e VAN HOUTUM, 2012) ou a zona geográfica de contato e integração da população fronteiriça, caracterizando uma área de interação (FERRARI, 2014). A formação de tal região é o resultado de processos que operam em diferentes níveis e envolvem uma relação dialética entre as sociedades locais e os espaços territoriais definidos pelas linhas limite. Para Kossolov e Scott (2013), trata-se de um processo regional, que envolve a cooperação transfronteiriça, projetos políticos de construção desses lugares, práticas econômicas, dinâmicas sociais e culturais.

Para Chris Rumford, a ideia de *borderland*, que se aproxima de região de fronteira, é um elemento importante ao se teorizar as fronteiras, porque sinaliza a espacialidade concernente às fronteiras, que têm seu próprio espaço, caracterizando-se por serem zonas de trocas, conectividade e segurança (RUMFORD, 2006). Adicionalmente, entende-se que o conceito de *borderland* além da questão espacial apontada por Rumford, incorpora também as atividades humanas que ocorrem nesse espaço e os processos sociais mais amplos que enquadram as ações dos indivíduos, como as forças de mercado, as atividades de governo e a cultura política da região (BRUNET-JAILLY e DUPEYRON,

2007). Assim, o conceito de *borderland* apontado pelo elemento espacial somado ao elemento dinâmico (Rumford, 2006; Brunet-Jailly e Dupeyron, 2007) aproximam-se consideravelmente da ideia de região de fronteira como zona de interação próxima aos limites nacionais, resultado das relações locais entre diferentes níveis (Gielis e Van Houtum, 2012; Kossolov e Scott, 2013; Ferrari, 2014; Flores, 2014).

Bouzas reforça essa ideia, apontando que as regiões de fronteiras têm a função de espaço de trocas e cooperação, com atividades econômicas, políticas e culturais, realizadas em nível local, regional ou nacional, dependendo sempre da influência do Estado sobre a região e do controle sobre as suas fronteiras (BOUZAS, 2012). A confluência de diferentes regras, procedimentos e taxas em cada Estado, cria oportunidades de mercado, legal e ilegal, nas regiões de fronteira. Quando os Estados definem que uma atividade é ilegal, criam um prêmio a quem decide correr o risco de realizar a atividade, levando atores interessados em obter tal lucro a realizarem a atividade ilícita (JASKOSKI, SOTOMAYOR e TRINKUNAS, 2015). Dessa forma, a ação do Estado está presente tanto na fronteira como linha limítrofe, como na dinâmica política, social e econômica da região de fronteira.

Com a globalização, caracterizada pelo aprofundamento da integração entre os Estados, em diversos temas e em diversos níveis, o papel dos Estados nas relações internacionais alterou-se e as fronteiras foram afetadas por esse fenômeno. Conforme Parker e Adler-Nissen (2012), abordagens mais radicais chegaram a apontar que, com a globalização, estavam contados os dias da existência do Estado, rumo a um mundo sem as fronteiras. O fenômeno da globalização, nessa visão, estava tornando as fronteiras crescentemente obsoletas (BOUZAS, 2012). Outras abordagens apontaram que o papel do Estado seria diversificado e alterado, considerando as novas circunstâncias impostas pela globalização, o mesmo valendo para as fronteiras, tanto como linhas divisórias, como na condição de região de interação. A segunda abordagem foi a que prevaleceu, visto que as características das fronteiras e o papel dos Estados alteraram-se, mas os Estados permaneceram como principais atores do cenário internacional e as fronteiras seguiram existindo (PARKER e ADLER-NISSEN, 2012).

A ideia de que as fronteiras estavam desaparecendo ou tornando-se obsoletas,

por conta da necessidade de redução das barreiras à circulação de bens, pessoas, capitais e informações, deve ser contrastada com o constante fenômeno das questões de poder, segurança e identidade, que intermediam ou reforçam o papel das fronteiras como barreiras (BOUZAS, 2012). Atitudes como o aumento do controle em regiões de fronteira e a deportação de migrantes ilegais são fenômenos presentes na dinâmica das regiões de fronteira no século XXI, em parte por influência da chamada guerra ao terror. Isso ocorre porque, a despeito da abertura das fronteiras pela liberalização econômica, existem estrutura regulatórias para prevenir e monitorar atividades ilegais (JASKOSKI, SOTOMAYOR e TRINKUNAS, 2015), notadamente aquelas ligadas às questões de segurança.

As ligações entre abertura de fronteiras, comércio, segurança e atividades ilegais são difíceis de resolver. Quando a paz internacional e o aumento do comércio ocorrem juntos, emergem vários tipos de conflitos, incluindo desafios à segurança, impostos pelo comércio ilícito e pelo terrorismo transnacional. Nessa perspectiva, a utilização de fronteiras abertas por atores ilícitos depende da paz nas fronteiras, como meio para assegurar uma tranquila transação econômica (JASKOSKI, SOTOMAYOR e TRINKUNAS, 2015). Muitas regiões de fronteira no mundo tornaram-se porosas (BOUZAS, 2012) e passaram a ser espaço de uma variedade de atores, públicos e privados, que podem ser legítimos, ilegais ou criminosos. Com essa permeabilidade das fronteiras, novos desafios foram colocados, tais como os fluxos terroristas transnacionais (KACOWICZ, 2015).

A partir dessa reflexão conceitual, entende-se aqui a fronteira em sentido ampliado à noção de limite, detentora de inúmeras possibilidades de interações sociais e Estatais, locais e globais, em fluxo permanente. Assim, considera-se importante a caracterização da fronteira como região internacional, noção que pode ser valiosa para ações internas aos Estados e para se pensar e fazer política internacional. A seguir, essa compreensão será aplicada na exposição e análise da Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai.

3 CONFORMAÇÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA

Nesse texto a Tríplice Fronteira é tratada partindo do período posterior à definição das fronteiras através de tratados internacionais⁶. Identifica-se cronologicamente duas etapas históricas que se considera que foram os marcos de formação da região da Tríplice Fronteira. A primeira etapa, da parte final do século XIX a meados dos anos 1950, refere-se à ocupação do espaço pelos Estados, com a fundação das primeiras cidades e com a construção de vias terrestres de acesso. A segunda etapa, do final dos anos 1950 até os anos 1990, refere-se ao investimento na infraestrutura, que levou a região ao desenvolvimento e à inserção no mundo pós-Guerra Fria como uma região de fronteira, presente na agenda internacional. Este trabalho tem como foco a segunda etapa.

No limiar dos anos 1960, as três partes da Tríplice Fronteira contavam com rodovias de acesso e cidades estabelecidas. Ainda que tais rodovias carecessem de pavimentação e que o povoamento e urbanização da região estivessem em processo inicial, o final dos anos 1950 marca o ponto histórico de inflexão que assinala o fim de uma fase de ocupação do espaço geográfico. Embora houvesse, obviamente, uma dinâmica social, econômica e política nesse espaço territorial, foi a partir dos anos 1960, com investimentos em infraestrutura, que passou a se formar a ‘região de fronteira’ cujos traços moldaram a realidade da Tríplice Fronteira do século XXI.

Cabe destacar que nesse período houve também importantes movimentos migratórios ligados às questões agrárias no Paraguai. Nogueira e Clemente (2011) argumentam que na década de 1960, os fluxos migratórios tiveram motivações econômicas, por conta da redução do preço das terras no Paraguai, atraindo trabalhadores rurais brasileiros e argentinos para o país. Além desse movimento, houve também migrações internas de tipo

⁶ Referente ao histórico da definição de limites entre os três países, a fronteira entre Brasil e Paraguai foi determinada em 1872, pelo Tratado Cotegipe-Loizaga. Os limites entre Argentina e Paraguai – apesar de terem sido objeto de um tratado entre os países em 1876 – foram definidos pelo Laudo Arbitral de 1878, que resolveu as disputas territoriais de Formosa, Misiones e do Chaco Central, remanescentes da Guerra da Tríplice Aliança. A fronteira Argentina Brasil foi definida após a resolução da Questão de Palmas, pelo Laudo Arbitral de 1895, ratificado pelo Protocolo de 1898 e por ajustes realizados nas convenções complementares de 1910 e 1927 (VARGAS, 2017).

rural-rural no Paraguai (RIQUELME, 2005), em grande parte motivadas por legislações que fomentavam processos de intensificação da atividade rural e de colonização dos eixos norte e leste do país⁷. No entanto, não era somente a questão agrária que se apresentava em mudança com as políticas paraguaias, pois o crescimento da fronteira agrícola produziu alterações em toda a estrutura populacional das regiões afetadas, entre elas a Tríplice Fronteira.

Foi nesse contexto que desde o final dos anos 1950 marcou-se a colocação em marcha de acordos internacionais entre o Brasil e o Paraguai, que catalisaram as possibilidades de desenvolvimento da região. Em 1956 – após a chegada da *Ruta 7* (1955) e antes da fundação da principal cidade paraguaia da região, atualmente Cidade do Leste (1957) – os presidentes do Brasil e do Paraguai firmaram acordos para o estabelecimento, em Paranaguá, de um entreposto de depósito franco para as mercadorias exportadas e importadas pelo Paraguai (BRASIL, 1957) e um acordo para Cooperação do Estudo do Aproveitamento da Energia Hidráulica dos rios Acarai e Mondai. Em outubro de 1956, os presidentes dos dois países inauguraram, em solenidade realizada em Foz do Iguaçu, os trabalhos de construção da Ponte da Amizade (DORATIOTO, 2015), levando adiante o acordo anteriormente firmado e posteriormente homologado, no qual constava que os Governos do Brasil e Paraguai estavam empenhados em concretizar de uma ligação rodoviária efetiva entre os países (BRASIL, 1956).

A série de acordos internacionais, logo após a fase de ocupação da região, indica que a região estava na agenda de política externa dos países, principalmente do Brasil e do Paraguai. Os acordos foram efetivados, com a Ponte da Amizade sendo inaugurada em 1965, consolidando o eixo rodoviário entre Paranaguá e Assunção. Uma primeira e importante mudança nas relações entre os três países, foi que após a construção do acesso rodoviário entre Brasil e Paraguai, o comércio exterior entre os países aumentou e Brasil passou a ser o principal parceiro comercial paraguaio, em detrimento da Argentina (DORATIOTO, 2015). Certamente, este não é o único fator que explica o aumento das relações comerciais entre os dois países, mas obviamente é uma variável consideravelmente

⁷ Destacam-se as leis 852 e 854 de 1963, que criaram o Instituto de Bemestar Social e estabeleceram o Estatuto Agrário, que através da legalização de terras ocupadas, para a produção rural, fizeram com que o número de propriedades rurais legalizadas no Paraguai saltasse de pouco mais de 130 mil em 1960 para mais de 258 mil em 1980 (RIQUELME, 2005).

importante na explicação de tal fenômeno.

Como marco da integração territorial da região na parte brasileira, a década de 1970 iniciou-se com a BR277, ligação de Paranaguá a Foz do Iguaçu, totalmente pavimentada. Em 1972, a Argentina inaugurou o Aeroporto Cataratas, em Puerto Iguazú e em 1974 o aeroporto brasileiro mudou de local e de tamanho, saindo de uma região próxima ao centro da cidade para um local mais retirado. A necessidade de mudança do aeroporto brasileiro reflete as mudanças ocorridas na dinâmica da região nas três décadas anteriores, pois quando o antigo aeroporto foi inaugurado, estava longe o suficiente da aglomeração urbana existente e, em pouco mais de 30 anos, estava sendo cercado pela cidade, além de estar se tornando obsoleto em relação à sua capacidade.

Contudo, a grande mudança que ocorreu na década de 1970 e a obra que mais influenciou e gerou alterações na região foi a construção da usina hidrelétrica Itaipu Binacional. Um importante fator relativo à discussão sobre concepção de fronteiras vem à tona quando se trata da Itaipu. Trata-se das consequências das ações de um Estado, quando geram fatores não aceitáveis para outros Estados, o que é exemplificado no contencioso Itaipu-Corpus.

O caso Itaipu-Corpus refere-se ao posicionamento argentino, contrário à construção da Itaipu na fronteira entre Brasil e Paraguai, alegando que isso acarretaria uma alteração do regime hídrico do rio Paraná, à jusante da barragem, causando prejuízos à Argentina. Desde a assinatura do acordo entre Brasil e Paraguai, em 1957, o Estado argentino demonstrou preocupação com a questão, tendo sido um tema de discussão em reuniões presidências entre Argentina e Brasil desde 1961. Em 1965, a Argentina mobilizou os países do cone sul para realizarem, em conjunto, o aproveitamento dos recursos naturais da região, mas nenhuma ação concreta foi realizada (FERRES, 2004). A questão fundamental era que a construção da Itaipu, nos moldes planejados, inviabilizaria a operação da Hidrelétrica Corpus, que a Argentina tinha planos de construir futuramente.

A despeito dos embates que prosseguiram entre os três países, sem um entendimento final, foi formada em 1974 a entidade Itaipu, empresa internacional com a

incumbência de gerenciar a construção da usina (IPARDES, 1977). Nesse mesmo ano, as primeiras máquinas começaram a chegar à região e os trabalhos de construção iniciaram-se.

Em setembro de 1977, foram realizadas duas reuniões de caráter técnico, em Assunção, com representantes dos três países e em 1978 foram realizadas duas reuniões diplomáticas. De tais encontros, o resultado foi uma proposta para a resolução da questão, que culminou na celebração de um acordo em outubro de 1979. O acordo determinou especificações sob as quais Itaipu poderia operar, de maneira que o regime hídrico asseguraria a viabilidade operacional do reservatório da barragem da usina de Corpus, que o Paraguai e a Argentina tinham intenção de construir. Além disso, garantia que seriam mantidas as condições de navegabilidade do rio Paraná, bem como a condição aluvional para operação dos portos (BRASIL, 1979). A resolução da questão de Itaipu significou também um importante ponto de mudança na política externa, tanto brasileira quanto argentina, reduzindo as disputas conflituosas e inaugurando uma fase de maior cooperação (FERRES, 2004).

A Itaipu foi inaugurada em 1985, durante sua construção houve uma explosão demográfica que alterou as condições da Tríplice Fronteira, em parte pelo influxo demográfico atraído para a região, diretamente ligado à construção da obra, em parte pela chegada de um contingente proveniente do deslocamento por conta da inundação da barragem. Além disso, o contingente de trabalhadores no período da construção foi maior que 40 mil pessoas, enquanto na fase pós-construção não seriam necessárias mais que 5 mil pessoas para as atividades de operação (IPARDES, 1977). Assim, o crescimento induzido causado pela construção da Itaipu era um fenômeno com prazo de validade, pois ao fim da construção a força econômica motriz daquele período deixou de existir.

Para finalizar o conjunto de alterações, principalmente de infraestrutura, que ocorreram na região, em 1985 foi inaugurada a Ponte da Fraternidade, ligando Foz do Iguaçu à Porto Iguaçu, permitindo assim o acesso por via terrestre entre os três países e em 1993 foi inaugurado o Aeroporto Guaraní, no município de Mínga Guazú. Assim, no início da última década do século XX, a Tríplice Fronteira já se caracterizava por ser uma região de fronteira com cidades estabelecidas, formando uma conurbação internacional, contando com acesso por via terrestre pelos três países e com três aeroportos internacionais em um raio de cerca de 50

quilômetros.

Com essas características, a região chegou à fase final do século XX, quando a globalização, a redução das barreiras aos fluxos de bens, pessoas, capitais e informações passou a ser um fenômeno a ser considerado ao se analisar as fronteiras. No final do século XIX, a Tríplice Fronteira passou pela fase de definição de limites e, desde os anos 1890 até o início dos anos 1960, passou pela fase de apropriação e ocupação da região pelos Estados que legalmente tinham direito à sua posse. Entre os anos 1960 e início dos anos 1990, houve a consolidação do desenvolvimento da região, impulsionado pelas obras de infraestrutura, que trouxeram crescimento e urbanização, bem como as problemáticas deles decorrentes. Ao final do século XX, o próprio significado da fronteira passou a ser desafiado pelo fenômeno da globalização e as questões relativas ao comércio internacional e à defesa nacional passaram a ter o seu significado alterado, com o surgimento de novas ameaças características das regiões fronteiriças.

4 INSERÇÃO NA AGENDA INTERNACIONAL

Um recente estudo sobre as fronteiras nas Américas sugeriu que os maiores espaços em termos de circulação de bens e pessoas no continente possuem certas similitudes. Quer seja na fronteira do México com os Estados Unidos, na fronteira da Venezuela com a Colômbia ou na Tríplice Fronteira entre a Argentina, Brasil e Paraguai, o final da década de 1980 apresenta-se como um divisor de águas (JASKOSKI; SOTOMAIOR; TRINKUNAS, 2015). O recorte proposto coincide com o término da Guerra Fria e o consequente reajuste das relações econômicas e políticas mundiais que impactaram em uma nova agenda global para as relações internacionais. Naquele contexto, a região internacional de convergência entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai tornou-se ‘a Tríplice Fronteira’ especialmente por conta de questões associadas à nova agenda internacional emergida de um cenário de globalização da economia.

Em uma definição geral, globalização é sinônimo da diminuição de barreiras e de maior aproximação e comunicação das pessoas e dos Estados em escala global. Como

fenômeno, pode ser associado a diversos períodos da história. O final do século XX e início do século XXI caracterizam-se pelo aumento vertiginoso do fluxo de pessoas e de mercadorias em escala mundial e em velocidade muito mais acelerada que em períodos anteriores.

Se o aumento da circulação de pessoas e mercadorias fosse um fenômeno localizado na Europa, poder-se-ia buscar uma explicação mais simples ao associar tal condição ao fim do socialismo e a abertura de mercado do Leste Europeu para o capitalismo vitorioso da Guerra Fria. Ocorre que a abertura de mercados não foi uma exclusividade daquela região afetada diretamente pelo fim do conflito bipolar. Em todo o mundo, “*os avanços nos meios de transporte tornaram as migrações mais fáceis, mais rápidas e mais baratas*” enquanto que “*os avanços nas comunicações aumentaram os incentivos para buscar oportunidades econômicas*” (HUNTINGTON, 1997, p. 248).

Portanto, o adjetivo econômico é fundamental para caracterizar o período mais recente da globalização. Afetou as diversas regiões do globo justamente porque foi um processo que não iniciou com término da Guerra Fria. Desde a década de 1960, as instituições internacionais e a ideologia do livre mercado abriam terreno para a globalização da economia. A maior participação de todos os Estados na fatia do comércio internacional não foi acompanhada de ampliações para a participação nos campos das decisões políticas ou militares (HOBSBAWM, 2007).

Foi neste contexto de globalização econômica que se formou na parte paraguaia da Tríplice Fronteira, em Cidade do Leste, um centro comercial alimentado com mercadorias importadas dos Estados Unidos e da China com a finalidade de suprir a demanda do mercado brasileiro. Autorizado sob protestos da diplomacia brasileira no final dos anos 1960 (CERVO, 2001), o comércio tornou-se efetivo somente a partir da década de 1990. É sempre cabível lembrar que o Paraguai é um país mediterrâneo e seu acesso às vias de transporte fluvial ocorre pela Bacia do Prata, através dos rios Paraná e Paraguai, que até os anos 1950 eram as principais vias de acesso do país às grandes rotas globais do comércio. No período entre a formação legal da região de comércio de fronteira, nos anos 1960, e sua consolidação, nos anos 1990, as vias terrestres foram também estruturadas, juntamente com o

transporte aéreo.

Na última década do século XX, mesmo após iniciativas liberais do governo brasileiro para a abertura econômica nacional, as barreiras para importação e a baixa produção nacional possibilitavam alta competitividade dos produtos nos preços de venda em Cidade do Leste. Conseqüentemente, comerciantes do Oriente Médio e da China foram atraídos e os negócios prosperaram muito rapidamente. Árabes e muçulmanos tornaram-se donos de grandes importadoras de produtos como *whiskies*, perfume, informática e eletrônicos. Estabeleceram-se na região e no início dos anos 2000 havia uma população de aproximadamente 30 mil pessoas entre imigrantes e descendentes (RABOSSI, 2007).

Os imigrantes asiáticos, principalmente os chineses, igualmente buscavam oportunidades econômicas na região. No momento da expansão da capacidade industrial chinesa, o mercado brasileiro não dispunha de mecanismos eficientes de importação direta. As ‘bugigangas’ (produtos diversos fabricados na China) e as piratarías dominaram as importações paraguaias e chegavam aos camelôs nas grandes cidades brasileiras. Cerca de 10 mil chineses viviam na região no início dos anos 2000 (PINHEIRO-MACHADO, 2011).

A facilidade das migrações e as oportunidades econômicas que atraíram os comerciantes para Cidade do Leste tornaram a cidade e a região um alvo de críticas sobre a função de triangulação⁸ exercida pelo Paraguai que inundava o mercado brasileiro com mercadorias contrabandeadas. As críticas poderiam advir de certos setores da sociedade, mas certamente a população paraguaia e brasileira da localidade, em geral, não se preocupava muito com a natureza da questão. A população paraguaia, que participava pouco do processo, podia apoiar-se no argumento de que para as leis de seu país não havia nenhuma irregularidade em vender produtos importados aos brasileiros.

A construção da faraônica Itaipu Binacional chegou a empregar 40 mil pessoas, em geral operários, vindos de todo o país e que somaram às estatísticas que indicam o surpreendente crescimento demográfico dos anos 1980. Na década seguinte, a esmagadora

⁸ As importações do Paraguai em 2006 foram de 2,9 US\$ bilhões e em 2016 foram de 7,2 US\$ bilhões. As exportações em 2006 foram de 1,8 US\$ bilhões e em 2016 foram de 6,4 US\$ bilhões. No entanto, para entender a lógica da triangulação, é necessário considerar os dados sobre as reexportações. Para acessar tais dados, consultar Silva, Dolzan e Barros (2019).

maioria estava desempregada e sem ter outra obra no Brasil que os absorvesse como mão de obra. Consequentemente, o número de desocupados na parte brasileira da Tríplice Fronteira era muito grande.

Comércio em ascensão e logística que envolvia muitas pessoas naturalmente atrairiam boa parcela dos desocupados que seriam, na maior parte dos casos, muito melhor remunerados que as poucas oportunidades formais. Este foi o período da ‘era dos comboios’, no qual centenas de ônibus carregados de contrabando diariamente partiam da Tríplice Fronteira para os grandes centros do Brasil (SILVA; COSTA, 2018). A expressão ‘ilegal, mas não imoral’ justificou um processo mais amplo associado a outra característica do pós-Guerra Fria: o enfraquecimento do Estado, especificamente a diminuição de sua legitimidade.

Poucos analistas apostariam no fim do Estado como principal ator das relações internacionais mesmo após a bipolaridade. No entanto, é praticamente um consenso o fato de que o Estado perdeu força especialmente na gestão da sociedade e teve de enfrentar certas crises que ainda não foram superadas. Destacamos duas destas crises: a crise de legitimidade e a crise de segurança nas fronteiras.

A legitimidade do Estado somente pode ser mantida enquanto seus cidadãos estão dispostos a respeitar as leis. O desrespeito às leis pode levar os cidadãos a cometer crimes. Seus crimes podem ser tipificados como de prejuízo direto (assassinatos, por exemplo) ou de prejuízo difuso (contrabando, por exemplo). As oportunidades econômicas que vieram com a globalização levaram os cidadãos de certas regiões fronteiriças a conviver com normalidade em relação a certas práticas ilegais. Em outras palavras, no início do século XXI os cidadãos, em geral, estão menos propensos a respeitar a lei de modo que se alguém consegue “*trazer para casa algum contrabando, ninguém vai pensar mal*” (HOBSBAWM, 2007, p. 144).

5 A TRÍPLICE FRONTEIRA NO SÉCULO XXI

No início dos anos 2000, o Estado brasileiro logrou êxito em pôr fim à ‘era dos comboios’. Contudo, não foi o fim do centro comercial em Cidade do Leste e muito menos o

fim do contrabando. A simbiose entre o legal e o ilegal torna a região da Tríplice Fronteira muito tolerante com a atividade ilícita. Especializada na prática criminosa, inaugurou-se a ‘era do crime organizado’ ainda que a imagem da região não seja mais associada aos contrabandistas e seus ônibus (SILVA; COSTA, 2018). Neste caso, o problema é maior e está ligado a crise da segurança das fronteiras.

Em termos de segurança, sem exageros e de modo geral, pode-se afirmar que o Estado não consegue controlar o fluxo de pessoas e mercadorias. Em meados dos anos 2000, 60 milhões de pessoas entravam anualmente nos Estados Unidos nos mais de 657 mil voos; somavam-se a 370 milhões que entravam por terra nos 116 milhões de veículos que atravessavam a fronteira; 90 mil embarcações desembarcavam nos portos transportando mais de 400 milhões de toneladas em cargas. Portanto, mesmo que um governo invista enormes quantias em segurança, é impossível controlar fronteiras com fluxos semelhantes (NAIM, 2006).

Na Tríplice Fronteira, mais de 82 mil pessoas circulam pela Ponte da Amizade (Brasil-Paraguai) e mais de 19 mil pessoas circulam pela Ponte Tancredo Neves (Argentina-Brasil), totalizando mais de 102 mil nos dois sentidos diariamente. A maior parte destas pessoas trafegam nos mais de 39 mil veículos que cruzam as três fronteiras todos os dias (CENTRO UNIVERSITÁRIO DINÂMICA DAS CATARATAS, 2016). Neste cenário, manter a ordem pública tornou-se um desafio por conta da potencialização de problemas antigos (tráfico, contrabando, crime organizado, por exemplo) que foram elevados a escala global.

Na área da segurança internacional, é importante destacar o acréscimo de importância do regionalismo na nova ordem da política mundial em construção a partir da década de 1990. Na leitura de Samuel Huntington, os conflitos em escala global foram substituídos pelos conflitos em escala regional (HUNTINGTON, 1997).

A inserção de determinada região na agenda de segurança global notadamente tem a ver com sua importância geopolítica para a política internacional. A este respeito, ressalta-se que não é possível buscar equivalência de importância entre o Leste Europeu, o

Oriente Médio e a Tríplice Fronteira. O que as três regiões apresentam em comum é o fato de que cada qual pode ser enquadrada dentro dos então chamados novos temas da agenda internacional. No Leste Europeu e no Oriente Médio, sob os auspícios da ONU e refletindo as tensões com a Rússia e a China, os Estados Unidos levaram ao uso da OTAN em Kosovo (1999) sob o argumento de violação dos direitos humanos e à invasão do Iraque (2003) sob a acusação de posse de armas de destruição em massa (FREDERKING, 2003, p. 376).

A escala regional, portanto, está associada à nova ordem mundial e à agenda de segurança aos mencionados novos temas das relações internacionais. Direitos humanos e armas de destruição em massa, mesmo sem entrar no mérito, são tanto motivos para ações militares em nome da segurança quanto o terrorismo. A este respeito, a Tríplice Fronteira foi acusada de contribuir para o financiamento do terrorismo (KACOWICZ, 2015). Ainda que não tenha suscitado intervenção militar, a Tríplice Fronteira se inseriu nas relações internacionais no contexto do deslocamento da política internacional para as regiões e na boa condição da região para o comércio internacional proporcionada pela globalização econômica. O que reservou seu lugar nas relações internacionais foram o comércio ilícito e o terrorismo, ambos associados ao enfraquecimento do Estado e a impossibilidade de controle dos fluxos, pelo menos empregando as técnicas tradicionais de controle.

O comércio ilícito na Tríplice Fronteira foi alvo de debates no cenário internacional por conta, principalmente, da pirataria. No ano de 2006, o Brasil e o Paraguai foram denunciados pela União Europeia em função do descumprimento do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio. Passaram a compor uma espécie de 'lista negra' da pirataria (UCHOA, 2006). Naquele contexto, o *lobby* comercial da indústria de CDs, de *software* e de brinquedos predominava. Atualmente, a pirataria não é mais um problema internacional latente, mas a categoria comércio ilícito segue motivando a pauta agora da indústria do tabaco – o principal produto de contrabando do Paraguai para o Brasil (SILVA; COSTA, 2018).

Já o terrorismo despertou a atenção do governo, de estrategistas e de acadêmicos norte-americanos. Os atentados terroristas em Buenos Aires na década de 1990 levaram à conclusão de que a fácil mobilidade de pessoas, o pouco controle do Estado e a

grande população árabe da região fizeram com que os terroristas se organizassem a partir da Tríplice Fronteira rumo à execução do crime transnacional na Argentina. No entanto, foi após 2001 que a Tríplice Fronteira ocupou lugar definitivo na agenda de segurança internacional. Desde então, não faltaram análises que destacam o potencial de financiamento ao terrorismo internacional principalmente por meio de remessas financeiras ao Oriente Médio (KACOWICZ, 2015; FERREIRA, 2016).

No fim da segunda década do século XXI, a região da Tríplice Fronteira é a fronteira mais movimentada da América Latina. O fluxo de capitais e o grande número de imigrantes e descendentes de origem do Oriente Médio somaram-se à incapacidade de qualquer um dos três Estados controlarem suas fronteiras utilizando as técnicas atualmente empregadas. Tal situação levou a região a ocupar permanentemente um lugar na agenda de segurança internacional e demanda outro tipo de resposta por parte dos Estados envolvidos. Mais desenvolvimento econômico, tecnologia e ações de inteligência podem ser mais úteis que o mero incremento do contingente de agentes de segurança pública.

6 CONCLUSÃO

Ao pretender contribuir com o debate acadêmico acerca das fronteiras, o objetivo deste artigo foi o de compreender a Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai como região internacional em duas dimensões, local e global. A primeira ocorre na medida em que as suas dinâmicas sociais, econômicas e políticas são observáveis de forma integrada ao longo do tempo. A segunda, pela presença da Tríplice Fronteira na agenda internacional do pós-Guerra Fria como região passível de influenciar temas globais.

Conceitualmente, entendeu-se região de fronteira como zona de interação e integração social, política e econômica entre diferentes Estados, como um espaço de trocas locais, regionais, nacionais e internacionais. Esse processo regional pode transbordar para projetos e programas de cooperação transfronteiriça e de construção ativa dos lugares, o que se observa na Tríplice Fronteira. Dessa forma, o Estado passou a se fazer presente tanto na

afirmação do limite do seu território, como na indução de políticas específicas ou manejo de problemas relacionados às fronteiras. Essa condição contestou a máxima da globalização de um mundo ausente de fronteiras; quando mais fluidas, mais se tornam necessárias reflexão e ação sobre elas. As fronteiras já não são barreiras, mas também não deixaram de existir. Inclusive, contemporaneamente, temas como migrações e desigualdade socioeconômica têm resgatado o antigo valor da fronteira enquanto separação.

A fronteira e a Tríplice Fronteira são, portanto, palco da interação entre variados atores, públicos, privados, nacionais e internacionais, legítimos, ilegais ou criminosos, nos marcos do Estado-nação moderno. A dinâmica internacional da região, em sua interação local, é histórica: verifica-se desde os acordos de cooperação para aproveitamento energético dos rios, até a preocupação em conectar os três principais municípios por infraestrutura viária, hoje traduzidas nas pontes da Amizade e da Fraternidade, e que são um marco de consolidação desta integração.

Contemporaneamente, no nível global, a globalização da economia e o aumento da circulação de pessoas e mercadorias não aumentou somente na Europa, continente próximo e envolvido diretamente aos mercados que se abriam a leste com a dissolução das repúblicas socialistas soviéticas. Esse processo de liberalização, que começara, na verdade, na década de 1960, consolidou-se no Paraguai nos anos 1990 como receptor de mercadorias dos EUA e da China a fim de abastecer o mercado brasileiro, ainda desprovido de mecanismos amplos de importação direta. Com a grande obra de Itaipu, o mercado local na Tríplice Fronteira cresceu, e o mercado brasileiro também seguiu demandando. O Estado passou então a gerir, de forma geral, os mecanismos de abertura do mercado, por um lado, e os efeitos colaterais do fluxo cotidiano de pessoas e mercadorias na esfera ilegal: o contrabando, o descaminho, a segurança e a criminalidade internacional. Mudam-se os desafios, mas o Estado não desaparece. A sua legitimidade e capacidade de gestão desses efeitos, no entanto, é questionada; argumento conveniente aos defensores da desregulamentação do mercado e propagadores da ideia da obsolescência do Estado.

Ao mesmo tempo, tanto no que se refere à fluidez econômica e de pessoas, quanto em relação a temas de segurança internacional – cara à existência do Estado-nação

moderno e às relações internacionais já experientes de duas Guerras Mundiais e da Guerra Fria, os fenômenos passam a ser observados em escala regional. Essa escala regional está associada à nova ordem mundial e os novos temas da agenda em questão abarcam a segurança sob a perspectiva do terrorismo. É no aspecto regional da agenda pós-Guerra Fria que se coloca a dimensão global da Tríplice Fronteira como região internacional: o enorme fluxo de pessoas, mercadorias, capital, a ilegalidade e a presença maciça de migração do Oriente Média na Tríplice Fronteira inserem a região na mira do combate ao terrorismo.

As duas dimensões internacionais da Tríplice Fronteira aqui identificadas apontam ferramentas para sua análise e também desafios a serem considerados pelos três Estados na gestão das políticas para essa porção de seus territórios, bem como em sua inserção internacional. Acredita-se que a abordagem da Tríplice Fronteira como região internacional tem latente um alcance analítico para subsidiar e qualificar diretrizes e ações concretas para esta realidade particular e contemporânea.

7 REFERÊNCIAS

BOUZAS, A. M. Mixed Legacies in Contested Borderlands: Skardu and the Kashmir Dispute. **Geopolitics**, n. 17, 2012. 867-886.

BRASIL. **Decreto n. 40350 de 14 de novembro de 1956**. Rio de Janeiro: Senado Federal - Secretaria de Informação Legislativa, 1956.

BRASIL. **Decreto n. 42.920 de 30 de dezembro de 1957**. Rio de Janeiro: MRE, 1957.

BRASIL. **Notas Reversais**. Brasília: Divisão de Atos Internacionais, 1979. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=DPREG&pasta=EG%20dpr%201979.10.19>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

BRUNET-JAILLY, ; DUPEYRON, B. Borders, borderlands and porosity. In: BRUNET-JAILLY, E. **Borderlands: comparing border security in North America and**

Europe. Ottawa: University of Ottawa, 2007. p. 1-18.

CARVALHO, C. M. D. D. Geografia das Fronteiras: obra de Jacques Ancel comentada. **Revista Brasileira de Geografia**, n. 3, jul 1939. 95-110.

DORATIOTO, F. Paraguai: mediterraneidade e política externa até 1989. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, 4, n. 7, jan/jun 2015. 191-210.

FERRARI, M. As noções de fronteira em Geografia. **Perspectiva Geográfica**, Foz do Iguaçu, 9, n. 10, 2014.

FERRES, V. P. A solução do conflito de Itaipu como início da cooperação política argentino-brasileira na década de 80. **Proj. História**, São Paulo, tomo 2, n. 29, 2004. 661-672.

FLORES, M. F. C. T. **Crimes de fronteira**: a criminalidade na fronteira meridional do Brasil (1845-1889). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

GIDDENS, A. **The Nation State and Violence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GIELIS, R.; VAN HOUTUM, H. Sloterdijk in the House! Dwelling in the Borderscape of Germany and The Netherlands. **Geopolitics**, n. 17, 2012. 797-817.

IPARDES. **Estudo dos efeitos econômicos e sociais da Hidrelétrica de Itaipu sobre a região oeste do Paraná**. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento, 1977.

IPHAN. Parque Nacional do Iguaçu (PR), 2014. Disponível em: <<https://www.parquesnacionales.gob.ar/institucional/historia-institucional/>>. Acesso em: 07 dez. 2017.

JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A. C.; TRINKUNAS, H. A. Borders in the Americas: theories and realities. In: JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A. C.; TRINKUNAS, H. A. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

KACOWICZ, A. M. Regional peace and unintended consequences. In: JASKOSKI, M.; SOTOMAYOR, A. C.; TRINKUNAS, H. A. **American Crossings: Border Politics in the Western Hemisphere**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015. p. 89-108.

KOSSOLOV, V.; SCOTT, J. Selected conceptual issues in border studies. **Belgeo**, n. 1, 2013.

LENZ, M. H. Crise e negociações externas na Argentina no final do século XIX: o início da insustentabilidade do modelo aberto. **Economia e Sociedade**, Campinas, 15, n. 2 (27), ago 2006. 375-399.

MARTIN, A. R. **Fronteiras e nações**. São Paulo: Contexto, 1998.

NOGUEIRA, B. F. R.; CLEMENTE, C. C. Etnografia da Triplice Fronteira: primeiras aproximações. **Horizonte Científico**, 5, n. 1, dezembro 2011. 1-21.

PARANÁ. Lei n.1383 de 14 de março de 1914. **Diário Oficial**, Curitiba, n. 613, 18 março 1914.

PARKER, N.; ADLER-NISSEN, R. Picking and Choosing the ‘Sovereign’ Border: a Theory of Changing State Bordering Practices. **Geopolitics**, n. 17, 2012. 773-796.

RIQUELME, Q. **Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino**. Buenos Aires: CLACSO - Libronauta Argentina, 2005.

RUMFORD, C. Theorizing borders. **European Journal of Social Theory**, Londres, 9, n. 2, 2006. 155-169.

SBARDELOTTO, D. K. Descoberta de Foz do Iguaçu e a fundação da colônia militar (Book Review). **Educere et Educare**, Cascavel, 5, n. 9, jan/jun 2010. 293-297.

SILVA, M. A. **Breve história de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: Epígrafe, 2014.

SILVA, M. A.; DOLZAN, R. R.; COSTA, A. B. O custo triangular: reexportação e descaminho nas relações Brasil-Paraguai. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. **(Re)Definições das Fronteiras: desafios para o século XXI**. Foz do Iguaçu: IDESF, 2019. p. 49-64.

Heloisa M. Gimenez
Marcelino T. Lisboa
Micael A. Silva
Mamadou A. Diallo

Cadernos Prolam/USP, v. 17, n. 33, p.148-167, jul./dez. 2018
DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2018.157693

VARGAS, F. A. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: FUNAG, 2017.

Recebido em: 10/12/2018
Aprovado em: 24/08/2019
Publicado em: 09/10/2019